

Allgemeine Hinweise zur Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) im BMAS

(Stand: März 2016)

I. Organisatorisches Vorgehen

1. Antragsbearbeitung in den Abteilungen / Kostenbescheide durch Za4-Justizariat

Die Antragsbearbeitung für Anfragen aus dem IFG erfolgt im **BMAS dezentral durch die Abteilungen mit Unterstützung durch das Rechtsreferat Za4-Justizariat**. Diese Verfahrensweise hat sich aus Gründen der Praktikabilität sowohl im Hause als auch vergleichbar in anderen Ressorts (BMJ, BMELV) bewährt. Sie entspricht zudem dem Vorgehen bei sonstigen Rechtsstreitigkeiten im Hause, die die Fachabteilungen betreffen. In diesen Fällen wird das Rechtsreferat ebenso ausschließlich unterstützend tätig. Letztlich kann die Entscheidung, ob und welche Informationen herausgegeben werden können bzw. welche Versagungsgründe ggf. greifen, allein von der inhaltlich mit der Thematik vertrauten Stelle getroffen werden. Auch werden die Anfragen ohnehin in der Regel direkt bei den Fachabteilungen eingehen. Neben der unterstützenden Tätigkeit im Rahmen der eigentlichen Antragsstellung werden außerdem die Kostenbescheide durch Za4-Justizariat zentral gefertigt.

2. Aktenführung und Form der Bearbeitung

Bei der Bearbeitung eines IFG-Falles muss die **Anfrage nach dem IFG getrennt von der jeweiligen Fachakte geführt** werden. Ansonsten könnte der Antragsteller über § 29 VwVfG als Beteiligter des IFG-Verwaltungsverfahrens volle Akteneinsicht erhalten (vgl. Anwendungshinweise des BMI Seite 2). Zugleich wird hierdurch die statistische Erfassung insbesondere im Hinblick auf durchzuführende Evaluationen erleichtert.

Deshalb ist unter C. Anhänge zum Aktenplan in Anhang 1 (Aktenplan für fachneutrale Aufgaben) unter Gliederungspunkt 5 (Allgemeine Rechtsfragen) folgende Nummer für Anfragen nach dem IFG vorgesehen:

Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

- 1 Anfragen
- 2 Beteiligung der/des Bundesdatenschutzbeauftragten

- 3 Evaluation (Auswertung)
- 4 Ressortabstimmung

Dieses Aktenzeichen sollte von allen Abteilungen für Anfragen nach dem IFG genutzt werden. Allgemeine Informationen können direkt unter 53/0 veraktet werden.

Zur **Aktenbearbeitung** und Erfassung der wesentlichen Inhalte ist zu jedem IFG-Antrag ein Aktenblatt anzulegen, das auch zur Evaluation der Anträge im BMAS und zur Festsetzung der Kosten dient (vgl. Muster „IFG-Aktenblatt“).

Die im Intranet hinterlegten **Anwendungshinweise des BMI** sind bei der Bearbeitung der IFG-Anträge zu beachten.

Zur **Gewährleistung einer einheitlichen Bearbeitung und Sicherstellung der einzuhaltenden Formalia** sind die **Bescheide nach den im Intranet hinterlegten Mustern von den Fachabteilungen in Abstimmung mit Za4-Justizariat zu erstellen.**

3. IFG-Ressortarbeitskreis und Statistik

Das **Rechtsreferat Za4JUS** ist über alle Verfahren nach dem IFG zu unterrichten. Es vertritt das BMAS bei dem **Erfahrungsaustausch im IFG-Ressortarbeitskreis** und kann so Fragestellungen zur Findung einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung in der Bundesverwaltung in den Erfahrungsaustausch mit dem BMI und den anderen Ressorts einbringen. Gewonnene Erkenntnisse werden anschließend in die vorliegenden Anwendungshinweise eingearbeitet und so für alle im Haus zugänglich gemacht.

Zwischen den Ressorts wurde die Erstellung einer **ressortübergreifenden Statistik zum IFG** in Form einer Jahresstatistik zum 31.12. vereinbart. Hintergrund sind zahlreiche Anfragen zur Umsetzung des IFG insbesondere aus dem parlamentarischen Raum.

Zur Aktualisierung der IFG-Statistik führt Za4JUS zu jedem Stichtag (31.12.) eine **Abfrage bei den hausinternen Koordinatoren der Abteilungen für Angelegenheiten des IFG** durch. Die **Statistik des Geschäftsbereichs** des BMAS wird **von Za4JUS abgefragt**. Die jeweils aktuelle Statistik ist im Intranet abrufbar.

Von der Statistik erfasst werden alle **amtlichen IFG-Vorgänge**, d. h. alle Vorgänge, die mit einem Aktenzeichen zum IFG versehen sind. Mündliche Anfragen, die nicht akten-

kundig werden, finden aufgrund des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes keine Berücksichtigung.

4. Zentraler Kostenbescheid

§ 10 Absatz 1 Satz 1 IFG bestimmt, dass **für Amtshandlungen nach dem IFG Gebühren und Auslagen erhoben** werden (Grundsatz der Kostenpflicht). Hierbei handelt es sich grundsätzlich um eine rechtlich gebundene Entscheidung; d. h., die informationspflichtige Stelle hat bei Vorliegen der Voraussetzungen kein Ermessen darüber, ob sie die Kosten einfordern will. Ausgenommen von der Kostenpflicht ist nach § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG lediglich die **Erteilung einfacher Auskünfte**. Hierunter können nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493, Seite 16) insbesondere mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand fallen. Zudem besteht, auch wenn dies nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des § 10 IFG hervorgeht, im Falle der **Antragsablehnung** nach h. M. **Kostenfreiheit**.

Die **Bescheidung** der Kosten (Gebühren und Auslagen) erfolgt - außer bei der Zurückweisung eines Widerspruchs - **zentral** durch **Za4-Justizariat**. **Die hierfür notwendigen Daten sind Za4JUS nach Erlass des IFG-Bescheids gemeinsam mit der IFG-Akte auf dem „IFG-Kostenblatt“ (vgl. Muster) zuzuleiten**. Eine Bescheidung der Kosten zeitgleich mit der Bescheidung in der Sache kommt wegen der zu beachtenden Bearbeitungsfrist (s. u.) zumeist nicht in Betracht (Ausnahme: Zurückweisung eines Widerspruchs). Wird ein Kostenbescheid erlassen, wird nach Eingang der Zahlung die um den Kostenbescheid ergänzte IFG-Akte an die Abteilung zur Archivierung zurückgegeben.

Die Höhe der Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen richtet sich nach der **Anlage zur Informationsgebührenverordnung (IFGGebV)**. Grundsätzlich gilt, dass Gebühren den Antragsteller nicht von der Stellung eines Antrages abschrecken dürfen (vgl. § 10 Absatz 2 IFG). Die IFGGebV sieht deshalb (entsprechend § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG) Gebührenfreiheit z. B. bei mündlichen und einfachen schriftlichen Auskünften vor sowie Rahmengebühren bis höchstens 500 Euro Gebühren je Tatbestand im Rahmen einer Amtshandlung.

Für die (von Za4JUS vorzunehmende) Berechnung der Gebühren weist das BMI in seinen Anwendungshinweisen darauf hin, dass innerhalb der Rahmensätze der IFGGebV die durchschnittlichen Personalkostensätze einschließlich sonstiger Personalgemeinkosten der jeweiligen Laufbahngruppe verwendet werden sollen.

Das VG Berlin hat die **Methodik der Kostenberechnung des BMAS auf der Grundlage der pauschalierten Personal- und Sachkostensätze des BMF** als nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbare Ermessensentscheidung anerkannt (Urteil vom 8. November 2007 -

VG 2 A 15.07). Nach dieser Entscheidung ist es zulässig, für die Vorbereitung der Akten (Anonymisierung von personenbezogenen Daten etc.) und anschließende Aktenaufsichten den Personalkostenansatz für einen Beamten des gehobenen Dienstes anzusetzen und sich im Rahmen der Ermessensausübung am tatsächlichen Verwaltungsaufwand auszurichten.

Zu den für die Erstellung des Kostenbescheids **notwendigen Daten** gehören:

- Angaben zu den im Muster „Kostenblatt_IFG“ aufgeführten Gebührentatbeständen (einschlägige Nr., Zeitaufwand in Minuten, Laufbahngruppe des jeweiligen Bearbeiters);
- Angaben zu den im Muster „Kostenblatt_IFG“ aufgeführten Auslagentatbeständen (bzgl. Nr. 1 und 2: Anzahl/Seiten, bzgl. Nr. 3 und 4: Beschreibung und tatsächliche Höhe in Euro).

5. Ansprechpartner

Als **Ansprechpartner in Abteilung Z** stehen zur Verfügung

- Frau Brack (Za4 - Justizariat),
- Herr Kämpken (Za4 - Justizariat).

Die **Datenschutzbeauftragte** des BMAS steht ebenfalls als Ansprechpartnerin für datenschutzrechtliche Fragen (§§ 5, 8 IFG) zur Verfügung.

Als **Ansprechpartner in den Abteilungen** wurden benannt:

- für Abt. I: Ia1
- für Abt. II: IIa3
- für Abt. III: IIIa1
- für Abt. IV: IVa3
- für Abt. V: Va1
- für Abt. VI: VIa4

(vgl. hierzu im Einzelnen auch die weiteren Angaben im Intranet)

6. Die Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit

Für die Sicherstellung des Rechts auf Informationszugang ist die Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit zuständig (vgl. § 12 IFG), deren Aufgaben in Personalunion mit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen werden (daher die Bezeichnung „Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ - BfDI).

Gemäß § 12 Absatz 1 IFG kann sich jeder an ihn wenden, der sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansieht. Als unabhängige Instanz wird die BfDI dann die Entscheidung der Behörde überprüfen. Daneben hat sie aber auch das Recht, anlassunabhängige Kontrollen durchzuführen (§ 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 24 Absatz 1 BDSG). Obwohl sie gegenüber der Behörde kein Weisungs-, sondern nur ein Beanstandungsrecht besitzt, ist zu beachten, dass die Ergebnisse der Prüfungen und Kontrollen Aufnahme in den vom ihm alle zwei Jahre zu verfassenden Tätigkeitsbericht finden können (§ 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 26 Absatz 1 BDSG). Die Tätigkeitsberichte sind auf der Internetseite des BfDI (www.bfdi.bund.de) nachzulesen.

Die öffentlichen Stellen des Bundes haben die BfDI bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. In diesem Zusammenhang ist ihr Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, soweit dies für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage erforderlich ist. Auch dann, wenn die BfDI zu dem Ergebnis kommen sollte, dass das Informationsbegehren zu Unrecht abgelehnt wurde, wird sie eine Weitergabe von Akteninhalten/Informationen an einen abgewiesenen Antragsteller nicht vornehmen.

Spätestens sobald die BfDI in ein Verfahren eingeschaltet ist oder von sich aus an das BMAS herantritt, ist Za4-Justizariat zu informieren und einzubeziehen.

7. Geschäftsbereich

Informationen und Erfahrungen **im Umgang mit dem IFG werden zwischen dem Geschäftsbereich und Referat Za4JUS regelmäßig ausgetauscht.** Aufgrund der Besonderheiten in den einzelnen Bereichen und der Selbstverwaltung der Versicherungsträger sowie der Bundesagentur für Arbeit, steht es den Behörden und Körperschaften des Geschäftsbereichs allerdings grundsätzlich frei, **eigene Verfahrensweisen** und interne Konzepte/Richtlinien zur Umsetzung des IFG zu entwickeln. Die **Anwendungshinweise des BMI und Tätigkeitsberichte der BfDI sowie der Erfahrungsaustausch zwischen den Ressorts** geben dabei Anhaltspunkte für eine möglichst einheitliche Gesetzesanwendung.

Die **Aufsicht bei der Umsetzung des IFG** über die Versicherungsträger wird vom BVA und über die Bundesagentur für Arbeit sowie über das BVA als Bundesoberbehörde vom BMAS im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeiten wahrgenommen (§§ 90, 94 SGB IV, 393 SGB III).

Za4JUS fragt regelmäßig die Antragszahlen für die Ressortstatistik im Geschäftsbereich ab und steht mit den für das IFG zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörden im Kontakt, sodass Anwendungs- und Auslegungsfragen unmittelbar besprochen werden können. Auf allgemeine Anwendungshinweise gegenüber dem Geschäftsbereich wurde allerdings verzichtet, da das IFG ein ressortfremdes Gesetz des BMI ist und von dort im Gemeinsamen Ministerialblatt Anwendungshinweise für die Bundesverwaltung bekannt gegeben worden sind.

8. Weiterführende Informationen

Weiterführende Informationen zum IFG entnehmen Sie bitte den auf dieser Intranetseite eingestellten Informationen. Sie ergänzen und konkretisieren die Anwendungshinweise des BMI zum Informationsfreiheitsgesetz vom 21. November 2005 (GMBI. 2005, Nr. 66, Seite 1346).

II. Prüfliste zur Antragsbearbeitung

Für die konkrete Antragsbearbeitung empfehlen sich folgende Prüfschritte:

1. Ist der Antrag nach dem IFG oder als „einfache“ Bürgeranfrage bzw. bei Anfragen der Presse nach IFG oder Presserecht zu behandeln?
2. Existieren gegenüber dem IFG vorrangige Rechtsvorschriften?
3. Ist der Antrag hinreichend konkret? Falls nicht, ggf. Bitte um Konkretisierung durch Nachfrage beim Antragsteller.
4. Ist die begehrte Information vom Anwendungsbereich des IFG gedeckt?
5. (Problem: Vorbereitung von Gesetzen, Ergibt sich die Information aus den Akten? - kein Informationsbeschaffungsanspruch)
6. Sind Versagungsgründe im Sinne der §§ 3 bis 6 IFG einschlägig?
7. Beachtung von Frist- (bei Antragsablehnung 1 Monat) und Formerfordernissen

III. Einzelheiten

Nach § 1 Absatz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden und sonstigen Einrichtungen des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Zur Erfüllung kann die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen (vgl. § 1 Absatz 2 IFG).

Aufgrund des Fehlens sachlicher Voraussetzungen setzt die Geltendmachung des Anspruchs weder ein rechtliches noch sonstiges berechtigtes Interesse voraus.

1. Abgrenzung IFG-Antrag - Bürgeranfrage/Presserechtliche Anfrage

Der weite Begriff der amtlichen Information verpflichtet die Behörde, **grundsätzlich alle Anfragen auf Information auch unter Berücksichtigung des IFG zu prüfen und zu entscheiden.**

Zur Abgrenzung eines IFG-Antrags von einer allgemeinen Bürgeranfrage muss geprüft werden, ob die begehrten Informationen einen **Aktenbezug** aufweisen. Das muss aber nicht zwangsläufig bedeuten, dass sich die begehrten Informationen auch tatsächlich in den Akten befinden. Weist der Antrag Aktenbezug auf, ist von einem IFG-Antrag auszugehen, selbst dann, wenn der Einsender das IFG nicht explizit als Anspruchsgrundlage nennt.

Anfragen, die sichtlich keinen Aktenbezug aufweisen, z.B. Bürgeranfrage nach einer Informationsbroschüre oder der Fundstelle eines Gesetzes unterfallen nicht dem IFG. Ebenso wenig Fragen nach einer (nicht aktenkundigen) Rechtsauffassung einer Behörde. Dies gilt selbst dann, wenn der Petent ausdrücklich auf das IFG Bezug nimmt (z.B. bei Anfragen über fragdenstaat.de, die formelhaft das IFG, UIG und das VIG nennen).

Handelt es sich um eine Eingabe, die ausdrücklich auf das IFG Bezug nimmt, aber nach Prüfung des Aktenbezugs als einfache Bürgeranfrage gewertet wird, wird kein ablehnender Bescheid erstellt, sondern lediglich ein „normales“ Antwortschreiben. In diesem Fall wird auch keine IFG-Akte angelegt und der Fall findet keine Aufnahme in die IFG-Statistik.

Anfragen, die zwar einen Aktenbezug aufweisen, zu deren Beantwortung sich aber nichts in den Akten befindet, werden als IFG-Antrag gezählt, aber als „sonstige Erledigung“ in der Statistik gewertet. Es empfiehlt sich in diesen Fällen, keinen förmlichen Ablehnungs-

bescheid zu fertigen, sondern aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit ein einfaches Schreiben zu wählen.

Zu beachten ist, dass der Anspruch auf amtliche Information die Behörde nicht verpflichtet, Aufzeichnungen herzustellen. Es ist daher stets zu prüfen, ob die Anfrage anhand der vorhandenen Informationen aus den Akten oder Dateien ohne weitere Aufbereitung oder Bewertung beantwortet werden kann: Das IFG gibt nur einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, **nicht aber einen Informationsverschaffungsanspruch.**

Presserecht:

Zwar können sich auch Journalisten auf das IFG berufen. Für sie ist jedoch zusätzlich auf presserechtliche Ansprüche hinzuweisen.

Die bislang praktizierte Anwendung der verschiedenen Landespressegesetze auch für presserechtliche Auskunftsansprüche gegenüber Bundesbehörden, wurde durch das Bundesverwaltungsgericht durch Urteil vom 20.02.2013 (Az. 6 A 2/12) gekippt.

Die Informationsansprüche für Journalisten gegenüber Bundesbehörden ergeben sich direkt aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz, da der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz speziell mit Blick auf Auskünfte seiner Behörden an die Presse keinen Gebrauch gemacht hat. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein Minimalstandard an Auskunftspflichten verfassungsunmittelbar garantiert und auch einklagbar, soweit nicht berechnete, schutzwürdige Interessen Privater oder öffentlicher Stellen an der Vertraulichkeit von Informationen entgegenstehen, wie sie beispielhaft in den Landespressegesetzen aufgeführt sind (BVerwG vom 20.02.2013, Az. 6 A 2/12).

Anders als nach § 1 Absatz 1 IFG kann mit dem (gebührenfreien) presserechtlichen Auskunftsanspruch kein Akteneinsichtsrecht geltend gemacht werden. Allerdings schließt der presserechtliche Auskunftsanspruch nicht aus, dass ein Journalist als „jeder“ gemäß § 1 Absatz 1 IFG einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (und damit auch ein Recht auf Akteneinsicht) geltend macht; sein Begehren ist demnach ggf. nach dem IFG zu behandeln.

Für den Umgang mit Presseanfragen im BMAS gilt insgesamt Folgendes:

Nach § 70 BBG erteilt in jedem Fall LK 4 für das Haus die Auskünfte an die Presse. LK 4 ist daher bei Eingang einer Anfrage der Presse in der Fachabteilung des BMAS stets zu

unterrichten. Soweit eine Pressefrage nicht nach dem presserechtlichen Auskunftsanspruch aus Art. 5 GG sondern nach dem IFG behandelt werden soll, ist zudem (neben LK 4) Referat Za4JUS von der jeweiligen Fachabteilung zu beteiligen.

2. Vorrangige Informationszugangsrechte

Gemäß § 1 Absatz 3 IFG **gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen** - mit Ausnahme des § 29 VwVfG und § 25 SGB X - dem Anspruch auf Informationszugang gemäß § 1 Absatz 1 IFG **vor**.

Vorrangige Regelungen gegenüber dem IFG sind insbesondere solche des Personalaktenrechts (§§ 106 ff BBG, § 3 Absatz 5 TVÖD) und des Archivrechts (§ 3 BArchG). Die Vorschriften des BArchG kommen aber nur zur Anwendung, wenn Vorgänge dem Bundesarchiv dauerhaft überlassen sind und sich nicht mehr im Zwischenarchiv im Zugriff des Ressorts befinden. Allerdings gelten durch § 13 Absatz 2 IFG nicht die langen Schutzfristen des BArchG, wenn das Archivgut vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem IFG offen gestanden hat.

Nach dem Gesetzeswortlaut gilt der Vorrang gegenüber dem IFG **nicht** für die **besonderen Akteneinsichtsrechte der Verfahrensbeteiligten aus § 25 SGB X und § 29 VwVfG**; die Ansprüche bestehen demnach **nebeneinander**. Der Schutz des **Sozialgeheimnisses** ist dadurch **nicht** gefährdet, da das Sozialgeheimnis sowie sonstige Amtsgeheimnisse durch die Ausnahmeregelung in § 3 Nummer 4 IFG geschützt sind.

Durch das - jedenfalls thematisch mit dem IFG zusammenhängende - **Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen** (Informationsweiterwendungsgesetz - IWG) wird das IFG nicht beeinflusst; beide Gesetze stehen nebeneinander. Während das IFG den Zugang zu Informationen regelt, soll mit dem IWG die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen durch einheitliche und transparente Mindestanforderungen erleichtert werden, um die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste zu fördern.

3. Hinreichend konkreter Antrag

Bei unbestimmten Anträgen steht es im Verfahrensermessen der Behörde, eine Konkretisierung des Antrags zu verlangen. Von dieser Möglichkeit sollte insbesondere bei sehr umfangreichen Anträgen - auch im Hinblick auf die Kostenfolge für den Antragsteller und

den mitunter erheblichen Verwaltungsaufwand für die Fachabteilung - Gebrauch gemacht werden.

4. Eröffnung des Anwendungsbereichs des IFG

Gegenstand des Informationszugangs sind (tatsächlich vorhandene) amtliche Informationen von Behörden.

Der Begriff der amtlichen Informationen ist in § 2 Nummer 1 IFG legal definiert. Hiernach ist 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.

Amtlichen Zwecken dient dabei alles, was die jeweilige Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenstellung zur Erfüllung ihrer Zwecke festgehalten und gespeichert hat und worüber ihr rechtliche Verfügungsgewalt zusteht. Ausgeschlossen ist der Informationszugang zu privaten Informationen (z. B. Terminkalender, der kein reiner Dienstkalender ist, sondern auch private Termine enthält) oder solchen, die nicht mit amtlichen Tätigkeiten zusammenhängen (VG Berlin, Urteil vom 10. Oktober 2007 - VG 2 A 102.06). Im Falle des Zugangs zu amtlichen Informationen sind geschützte Informationen durch Trennung, Weitergabe geschwärzter Kopien oder auf andere Weise auszusondern.

Der Behördenbegriff des IFG entspricht dem funktionellen Behördenbegriff des § 1 Absatz 4 VwVfG (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 7). Danach ist eine Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Nach Ansicht des BVerwG (Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11) ist der Begriff „Verwaltung“ - entgegen der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG zum VwVfG - weit auszulegen. Dies führt hieran anknüpfend zu einem umfassenden Behördenbegriff, der auch grundsätzlich den Bereich des Regierungshandelns mit umfasst. Hierzu gehören ausdrücklich auch die Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 7) sowie die Stellungnahmen gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages (vgl. BVerwG-Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11). Dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs der Regierungstätigkeit ist vorrangig im Rahmen der gesetzlich normierten Versagungsgründe (§§ 3 bis 6 IFG - vgl. Punkt 5) Rechnung zu tragen. Nur im Falle einer Schutzlücke ist auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruchs zurückzugreifen.

Zum Kernbereich der Regierungstätigkeit gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabi-

netts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und internen Abstimmungsprozessen vollzieht (vgl. BVerwG-Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11, Rn. 35).

Für **aktuell laufende Gesetzesvorbereitungen** sind die Versagungsgründe des § 3 Nummer 3b und § 4 Absatz 1 IFG zu beachten, aufgrund derer laut Gesetzesbegründung zum IFG ein Anspruch auf Informationszugang vor dem Kabinettsbeschluss regelmäßig ausgeschlossen sei (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 7).

Ob die **Rechtssetzungstätigkeit der Behörden** (Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschriften) dem **Anwendungsbereich des IFG unterfällt**, ist in Rechtsprechung und Literatur **stark umstritten** und höchstrichterlich noch nicht abschließend geklärt.

Eine Entscheidung des BVerwG hinsichtlich der Einordnung von Rechtsverordnungen steht noch aus. Jedoch ist ausgehend von einem Urteil des BVerwG zum Behördenbegriff (Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11) davon auszugehen, dass auch die Rechtssetzungstätigkeit der Behörden grundsätzlich dem Anwendungsbereich des IFG unterliegt. Diese Ansicht vertritt auch das VG Berlin (Urteil vom 23. Mai 2012 - VG 2 K 96.11) indem es die Tätigkeit des BMAS beim Erlass einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung nach dem Tarifvertragsgesetz dem Anwendungsbereich des IFG unterwarf.

Zu beachten ist, dass in dem Fall, in dem der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet ist, nach **§ 39 GGO** zumindest ein **Anspruch des Bürgers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung** über seinen Antrag besteht. Hiernach entscheiden die Bundesministerien über den Zugang zu ihrem Schriftgut nach pflichtgemäßem Ermessen, soweit der Zugang nicht gesetzlich geregelt ist.

5. Versagungsgründe nach §§ 3 bis 6 IFG

Der nach **§ 1 IFG voraussetzungslose Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen** auf Antrag besteht nicht, wenn (mindestens) einer der in den **§§ 3 - 6 IFG genannten Versagungsgründe gegeben** ist. Das IFG sieht hingegen keine Bereichsausnahmen vor, denn Ansatz des Gesetzes ist es, dass einzelne Informationen und nicht etwa ein Bereich - etwa eine bestimmte Bundesbehörde - geschützt werden.

Zu berücksichtigen ist, dass das **BMAS die Darlegungs- und Beweislast** für das Vorliegen von Versagungsgründen trifft. **Nicht der Bürger, sondern die Behörde muss darlegen, warum eine Information nicht herauszugeben ist.** Die von der Rechtsprechung aufgestellten Anforderungen sind hier zum Teil sehr streng, sodass die Gründe für die (teilweise) Ablehnung eines Antrags stets substantiiert dargelegt werden müssen. **Bei**

Vorliegen mehrerer Versagungsgründe sind alle in Betracht kommenden Gründe aufzuführen. Bezugspunkt für das Vorliegen von Versagungsgründen ist grundsätzlich dabei nicht der Vorgang an sich, sondern jede einzelne in ihm enthaltene Information, die für sich geprüft werden muss.

Nr. 1: Wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann.

Nr. 2: Wenn das Bekanntwerden der Information ... gefährden kann.

Nr. 3: Wenn (und solange) das Bekanntwerden der Information ... beeinträchtigen kann.

Nr. 4: Wenn die Information einer Geheimhaltungspflicht unterliegt.

Nr. 6: Wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, zu beeinträchtigen:

Nr. 7: Soweit ein Vertraulichkeitsinteresse fortbesteht.

Das Gesetz verwendet für die verschiedenen Schutzgüter unterschiedliche Abwägungsmaßstäbe:

Unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung zum IFG, der Anwendungshinweise des BMI vom 21. November 2005, der Ergebnisse des Ressortarbeitskreises zum IFG, der mittlerweile vorhandenen Gerichtsurteile und der Kommentarliteratur ist im Hinblick auf die besonderen **Belange des BMAS** auf Folgendes hinzuweisen:

5.1. Durchführung laufender Verfahren (§ 3 Nummer 1g IFG)

Nach § 3 Nummer 1g IFG besteht der Informationsanspruch nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Durchführung eines **laufenden Gerichtsverfahrens**, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen.

Der Wortlaut als regelmäßige Grenze der Auslegung wird überschritten, wenn nicht mehr auf ein bereits laufendes, sondern auf ein **erst bevorstehendes Gerichtsverfahren** abgestellt wird. Auch eine entsprechende Anwendung der Vorschrift scheidet aus. Dem steht zum einen schon der Grundsatz entgegen, dass die Ausnahmetatbestände eng zu verstehen sind (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 9). Zum anderen ließe sich die angestrebte entsprechende Anwendung mit dem Regelungszweck der Vorschrift nicht vereinbaren, denn sie dient dem Schutz der Rechtspflege gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 2010 - 7 B 43.10, Rn. 12).

Für laufende Gerichtsverfahren soll nach der Rechtsprechung des VG Berlin (Urteil vom 11. Juni 2008, VG 2 A 69.07) durch den Ausschlussgrund sichergestellt werden, dass die Gerichte solche unter Einhaltung der jeweils einschlägigen Prozessordnung und unter Wahrung der verfassungsmäßigen Verfahrensrechte der Parteien führen können. Denn der freie Zugang zu Informationen könne zu einer Veränderung der Verfahrenspositionen der Beteiligten oder Betroffenen sowie - mittelbar - zu Einwirkungen auf die Beweislage oder zur Vereitelung bestehender Aufklärungsmöglichkeiten führen. Darüber hinaus könne die Rechtspflege auch dadurch Schaden nehmen, dass die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mithilfe der erlangten Informationen Druck auf die Entscheidungsträger ausübten. Geschützt werde deshalb neben dem ordnungsgemäßen Verfahrensablauf zugleich die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane (vgl. insofern auch BVerwGE 110, 17, 24 zu § 7 Absatz 1 Nummer 2 UIG a. F.).

Nachteilige Auswirkungen liegen dieser Entscheidung zufolge dann vor, wenn sich das Bekanntwerden der Information nachteilig oder ungünstig auswirken kann; eine mögliche Belastung sei nach dem Wortlaut der Vorschrift ausreichend. Dabei könne dies bezogen auf den Schutzzweck bereits dann der Fall sein, wenn gerade die infrage stehenden Informationen unmittelbar Gegenstand und Inhalt eines Gerichtsverfahrens sind. Denn in diesem Fall werde in die ausschließliche Befugnis der Gerichte und der Beteiligten des betreffenden Gerichtsverfahrens eingegriffen, allein darüber entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang sie Informationen über das Gerichtsverfahren zugänglich machen. Das Tatbestandsmerkmal „nachteilige Auswirkungen“ verlange dabei allerdings, dass eine (mögliche) Belastung nicht pauschal, sondern bezogen auf den Einzelfall von der anspruchspflichtigen Stelle dargelegt werde. Die auf den Einzelfall bezogenen Gründe müssten zwar nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützten Informationen möglich seien; sie müssten aber so einleuchtend und nachvollziehbar dargelegt sein, dass sie unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange noch als ausreichend anerkannt werden könnten.

5.2. Beeinträchtigung der Beratung von Behörden (§ 3 Nummer 3b IFG)

Nach § 3 Nummer 3b IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Schutzzweck der Norm ist die Vertraulichkeit von Verhandlungen und Beratungen; gewährleistet werden soll ein unbefangener und freier Meinungsaustausch.

Der Wortlaut des § 3 Nummer 3b IFG wird dabei als sprachlich missglückt angesehen, da sich die Einschränkung „notwendige Vertraulichkeit“ nicht lediglich auf § 3 Nummer 3a IFG (Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen), sondern auch auf § 3 Nummer 3b IFG beziehen müsse; insofern sei eine Ergänzung geboten (Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 113). Es wird demnach als nicht ausreichend erachtet, eine Beratung in nicht öffentlicher Sitzung abzuhalten, um allein dadurch den Schutz von § 3 Nummer 3b IFG zu erreichen; vielmehr müsse die Vertraulichkeit der Beratung aus tragfähigen Gründen notwendig sein (vgl. OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475.10).

Nach der Gesetzesbegründung sollen Beratungen von Behörden bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative und zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen erfasst werden (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 10).

Allerdings geht die h. M. davon aus, dass § 3 Nummer 3b IFG nur den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung schützt, d. h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung als Beratungsprozess im engeren Sinne, nicht aber die hiervon zu unterscheidenden Tatsachengrundlagen und die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) sowie das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis).

Ob durch das Bekanntwerden der fraglichen Informationen die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt wird, muss im jeweiligen Einzelfall prognostiziert werden. Insoweit genügt die konkrete Gefahr, also die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung; an die Wahrscheinlichkeit sind dabei umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer die möglicherweise eintretende Beeinträchtigung ist. Dies wiederum bemisst sich nach dem Gewicht des öffentlichen Interesses an einem ungestörten Verlauf des infrage stehenden behördlichen Willensbildungsprozesses (vgl. OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475.10).

§ 3 Nummer 3 IFG stellt ausdrücklich klar, dass der Schutz zeitlich beschränkt ist („wenn und solange“). Die Dauer dieses Aufschubs bestimmt sich danach, ob der Schutz der Vertraulichkeit weiterhin eine Offenlegung der Beratungsinterna verbietet. Der Abschluss des laufenden Verfahrens bildet dabei keine unüberwindbare zeitliche Grenze (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 - 7 B 14.11, Rn. 5). Je nach Fallkonstellation kann es allerdings notwendig sein, Beratungsprotokolle auch noch zu einem späteren Zeitpunkt zu schützen. Dies gilt insbesondere dann, wenn

aufgrund der Einsichtmöglichkeiten in Unterlagen vertraulicher Beratungen - zukünftige Beratungen dadurch belastet würden, dass ihnen die Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 2. November 2010 - 8 A 475/10).

Im Unterscheid zu § 4 IFG (Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse) gilt die Vertraulichkeit gerade auch außerhalb laufender Entscheidungsprozesse. Daher ist zu begründen, warum der Schutz des Ausnahmetatbestandes des § 4 IFG im Einzelfall nicht genügt und warum z. B. ein Schutz nach Verfahrensabschluss und für nicht entscheidungsvorbereitende Informationen notwendig ist.

Ob ein Anspruch auf Zugang zu Gremienunterlagen durch § 3 Nummer 3b IFG ausgeschlossen werden kann, hängt davon ab, ob die Beratung innerhalb der Behörde gestört werden kann. Insofern ist nur der Verlauf der Beratung geschützt. In die Statuten (z. B. Satzungen) von Gremien sollten Regelungen zur Vertraulichkeit der Beratungsunterlagen aufgenommen werden, um über den Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 7 IFG oder über die Einstufung als VS-Sache (§ 3 Nummer 4 IFG) auch nach Ende der Beratungen den Zugang zu Protokollen etc. auszuschließen.

5.3. VS-Einstufung, Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse (§ 3 Nummer 4 IFG)

§ 3 Nummer 4 IFG umfasst zwei Alternativen,

- Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten, die auf Gesetz oder Verwaltungsvorschrift (Verschlussachen-Anweisung - VSA) beruhen sowie
- Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse.

In den gesetzlichen Geheimhaltungsregelungen sind Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse enthalten, soweit sie auf Gesetz beruhen. Die zweite Alternative (Berufs- und besondere Amtsgeheimnisse) hat daher konstitutive Bedeutung nur für den Geheimnisschutz, der nicht auf Gesetz, sondern z. B. - falls zulässig - auf Vertrag beruht (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 3 Rn. 138). Gesetzliche Geheimhaltungsregeln enthalten z. B. das BVerfSchG, das BNDG, das SÜG, die StPO, das OWiG, das GWB, das BBankG und das KWG (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 11).

Bei den Vorschriften der Verschlussachen-Anweisung (VSA) handelt es sich um eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift des BMI auf der Grundlage des § 35 Absatz 1 SÜG, denen kein eigener Regelungscharakter zukommt (VG Berlin, Urteil vom 31. Mai 2007 - VG 2 A 93.06). Die Einstufung nach „STRENG GEHEIM“ bis „VS - NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“ ist nicht in das Belieben des Mitarbeiters gestellt:

Der fachrechtlich vorgesehene Schutz von Amtsgeheimnissen gegenüber Informations- oder Auskunftsansprüchen erfordert nicht lediglich eine formale Einstufung als Verschlusssache, sondern materielle Gründe, die eine solche Einstufung rechtfertigen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2012 - 20 F 1.11, 7 A 15.10, Rn. 9).

§ 3 Nummer 4 IFG gewährleistet den Schutz von Berufs- und besonderen Amtsgeheimnissen. Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit genügt hingegen nicht. Zu beachten sind hingegen Regelungen des Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnisses sowie die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 11). Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse können sich auch untergesetzlich ergeben, insbesondere aus Verwaltungsvorschriften. Dies betrifft insbesondere das Vergaberecht. Nach § 3 Nummer 4 IFG können im Einzelfall solche Unterlagen vom Zugang ausgenommen sein, die private Unternehmen nach den Verwaltungsvorschriften VOB/A und VOL/A sowie VOF bei Behörden vorlegen müssen. Im Ressortarbeitskreis IFG besteht Einvernehmen, dass die Leistungsbeschreibung im Vergabeverfahren von der Auskunft nicht ausgeschlossen ist. Ausgenommen von der Einsicht durch den Antragsteller sind hingegen Angebote und deren Inhalte, Aktennotizen zur Auswahl von Angeboten und die Stellungnahmen hierzu, soweit das Unternehmen nicht zustimmt. Die Vertraulichkeit unterliegt keinen zeitlichen Schranken, da es um den Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen und Urheberrechten geht (vgl. auch § 6 IFG).

Wesentlicher Schutzgehalt des **§ 3 Nummer 4 IFG** ist das **Sozialgeheimnis**. Eine Übermittlung von Sozialdaten (§ 35 SGB I) kommt daher ohne weitere Abwägung nicht in Betracht, sofern nicht die §§ 67b ff. SGB X, eine andere Rechtsvorschrift des SGB oder die Einwilligung des Betroffenen dies ausdrücklich erlauben. Einzelangaben, die nicht eine natürliche Person betreffen, sind gemäß § 67 Absatz 1 SGB X keine Sozialdaten. Sozialdaten gleichgestellt sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 35 Absatz 4 SGB I). Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bezeichnet gemäß § 67 Absatz 1 Satz 2 SGB X alle betriebs- und geschäftsbezogenen Daten, auch von juristischen Personen, die Geheimnischarakter haben. Unter den Begriff des Geheimnisses fallen alle Tatsachen, die nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind und an deren Geheimhaltung die Betroffenen ein sachlich begründetes Interesse haben oder bei Kenntnis aller Umstände haben würden. Der Name und die Adresse eines Unternehmens sind ebenso wie der Unternehmensgegenstand keine Daten mit Geheimnischarakter, sondern kennzeichnen lediglich die vom Geheimschutz nicht umfasste Existenz des Unternehmens (VG Karlsruhe, Urteil vom 22. November 2006 - 11 K 1466/06 und VG München, Urteil vom 21. Juni 2007 - M 17 K 06.3145). Anders liegt die Bewertung, wenn

es sich um Angaben zu Einzelunternehmen handelt und damit Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter natürlicher Personen - Sozialdaten im Sinne des § 67 Absatz 1 Satz 1 SGB X - betroffen sind, die vom Sozialgeheimnis umfasst sind. Der Gesetzgeber hat das Sozialgeheimnis ausdrücklich als Ausschlussstatbestand dem Anwendungsbereich des § 3 Nummer 4 IFG ohne Abwägungsspielraum zugeordnet (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 7. Oktober 2008 - 5 BV 07.21629).

5.4. Schutz vorübergehend beigezogener Akten anderer Behörden (§ 3 Nummer 5 IFG)

Danach besteht kein Anspruch auf Informationszugang hinsichtlich vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen. Diese Akten sind bei der Ursprungsbehörde nach den dortigen Regeln anzufragen; diese Behörde muss die Schutzbedürftigkeit der Informationen ihrerseits prüfen und einschätzen (**Urheberprinzip**). Vorübergehend beigezogen sind Akten anderer Behörden, die zur Aufgabenerfüllung für einen bestimmten Zeitraum bei der Behörde benutzt werden. Die rechtliche Verfügungsbefugnis über diese Akten verbleibt dabei regelmäßig bei der Ursprungsbehörde. Handelt es sich um beigezogene Akten, so ist der Antragsteller darauf hinzuweisen, an welche Akten führende Stelle er sich wenden kann.

5.5. Schutz fiskalischer Bundesinteressen und Interessen der Sozialversicherungsträger (3 Nummer 6 IFG)

§ 3 Nummer 6 IFG ist in zwei Alternativen unterteilt. Die erste Alternative (fiskalische Bundesinteressen) bildet den Hauptfall, die zweite Alternative stellt eine Sondervorschrift für Sozialversicherungsträger dar. Danach ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungsträger zu beeinträchtigen.

Die erste Alternative des § 3 Nummer 6 IFG schützt den Bund, wenn er als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr teilnimmt. § 3 Nummer 6 IFG ist eine Entsprechung zu § 6 IFG, der mit Geschäftsgeheimnissen vorrangig wirtschaftliche Interessen Privater schützt. Eine Behörde hat nur ausnahmsweise Geschäftsgeheimnisse oder geistiges Eigentum; die Vorschrift darf nicht zu Schutzlücken führen.

Handelt der Staat wie ein Privater, darf er auch nicht weniger als dieser geschützt sein, namentlich vor der Ausforschung durch Mitbewerber.

Der Schutz der Interessen der Sozialversicherungsträger wurde in das Gesetz aufgenommen, da weder das Sozialgeheimnis, der allgemeine Datenschutz, noch der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen bestimmte Daten der Sozialversicherungen hinreichend schützen, vor allem solche nicht, die nicht dem Sozialgeheimnis unterfallen. Erfasst sind etwa Versorgungsverträge mit Leistungserbringern, kassenintern entwickelte Hausarztmodelle und zusammengefasste akkreditierte Daten ohne Personenbezug. Die Vorschrift soll davor schützen, dass etwa Mitbewerber, wie Krankenkassen oder Pharmahersteller, Zugang zu den Daten der Sozialversicherungsträger erhalten können. Informationen dürfen danach zurückgehalten werden, soweit der gesetzlichen Krankenkasse Nachteile im Wettbewerb drohen (vgl. VG Hamburg, Urteil vom 23. April 2009 - 19 K 4199/07, Rn. 48). Die Norm schützt auch Mitgliederdateien der Sozialversicherungsträger, da das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungsträger zu beeinträchtigen (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 7. Oktober 2008 - 5 BV 07.21629).

5.6. Schutz vertraulicher Informationen (§ 3 Nummer 7 IFG)

Vertraulich sind Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Um eine vertrauliche Behandlung der Informationen zu erreichen, genügt es nicht, dass allein der Informationsgeber den Zugang der Öffentlichkeit verwehren möchte. Es bedarf hierzu einer nachweisbaren Übereinstimmung (**Vertraulichkeitsabrede**) mit dem Informationsnehmer darüber, dass die Information der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht wird (VG Berlin, Urteil vom 10. Oktober 2007 - 2 A 102.06). § 3 Nummer 7 IFG schließt einen Informationszugang nur aus, wenn neben einer Vertraulichkeitsvereinbarung auch ein **schutzwürdiges Interesse** der Informationsperson an der vertraulichen Behandlung ihrer Personalien und ihrer Angaben (fort)besteht (vgl. VG Berlin, Urteil vom 22. März 2012 - 2 K 102.11).

5.7. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG)

Nach § 4 IFG soll der **Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden bei Entwürfen zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüssen zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung**, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Information der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung

nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

Für die Bundesministerien ist der so genannte „**geschützte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung**“ von besonderer Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat der Bundesregierung selbst gegenüber dem Parlament einen solchen geschützten Bereich zugebilligt: „Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt.“ Dies muss erst recht für Anfragen aus der Bevölkerung bzw. bestimmten interessierten Stellen gelten.

Dazu gehört z. B. die **Willensbildung der Regierung** selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung **von Kabinetts- und Ressortentscheidungen**, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geheim zu haltende Tatsachen mitzuteilen nicht verpflichtet ist (BVerfGE 67, 100, 139). Insofern sind auch Geheimhaltungsvorschriften wie Steuer- und Sozialgeheimnis zu beachten. Diese Vorgaben werden in den §§ 4 ff. IFG aufgegriffen.

Das heißt, dass **Auskünfte nach dem IFG während der Vorbereitung von Gesetzen zu den dort vorgesehenen Regelungsbereichen nicht erteilt werden müssen**. Nach § 48 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bestimmt das federführende Ressort, bei grundsätzlicher politischer Bedeutung das Kanzleramt, ob und in welcher Form eine Unterrichtung der Presse sowie anderer amtlich nicht beteiligter Stellen oder sonstiger Personen bereits vor dem Kabinettsbeschluss stattfindet. **Erst nach der Verabschiedung im Kabinett stellt sich diese Frage also zwingend**. Aber auch dann ist zu klären, ob der gesamte Akteninhalt zur Verfügung gestellt werden kann oder ob einzelne Teile entfernt werden müssen. Sollte es sich um größere Aktenbestände handeln, dürfte eine Einsichtnahme in einem zur Verfügung zu stellenden Raum infrage kommen. Eine Verpflichtung zum Kopieren aller Unterlagen dürfte in solchen Fällen nicht bestehen, weil der Aufwand nicht vertretbar wäre. Dies ergibt sich aus § 1 Absatz 2 IFG, wonach in den Fällen, in denen der Antragsteller eine besondere Art des Informations-

zugangs wünscht, dies aus wichtigem Grund verweigert werden kann. Als ein solcher wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

Anders als § 3 IFG ist der Informationszugang nach § 4 IFG nicht zwingend abzulehnen, wenn der Schutzgrund vorliegt. Die Behörde soll dann ablehnen; sie darf in begründeten Ausnahmefällen aber selbst dann Zugang gewähren, wenn ein Verfahren durch die Auskunft beeinträchtigt wird. Mit § 4 IFG wird der Behörde eine eigene Möglichkeit zur Abwägung eingeräumt.

5.8. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses und der Beratung von Behörden nach Abschluss

Strittig ist die Frage, ob der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG) und der Beratung von Behörden (§ 3 Nummer 3b IFG) auch über den Zeitpunkt des Abschlusses des Entscheidungsprozesses hinaus gilt.

Unter Hinweis auf den verfassungsrechtlich gewährten Schutz des Kernbereiches der Exekutive vertritt das **BMI** die Auffassung, dass der **unmittelbar von Verfassungs wegen gebotene Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auch bei bereits abgeschlossenen Vorgängen regelmäßig die Offenlegung von Informationen hindere**, die Aufschluss geben über die taktischen, politischen oder vergleichbaren internen Abwägungen, welche die Bundesregierung im Zusammenhang mit ihren Aufgaben im Bereich der Rechtsetzung angestellt hat. Nach dieser Auffassung umfasst der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4 IFG auch abgeschlossene Vorgänge der Bundesregierung. Die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung falle bei bereits abgeschlossenen Vorgängen entscheidend ins Gewicht; Unterlagen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, seien umso schutzwürdiger, je näher sie der Entscheidung stünden (BVerfGE 110, 199 (221)).

Der Ressortarbeitskreis-IFG vertritt hingegen auf der Grundlage einer Stellungnahme des BMJ die Auffassung, dass der verfassungsgerichtlich festgestellte Schutzbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht ohne nähere Abwägung im Einzelfall zu einer regelmäßigen Versagung des Auskunftsanspruchs über parlamentarische Vorgänge Anlass geben dürfe. Eine Abwägung der widerstreitenden Interessen auf Schutz der Geheimhaltung parlamentarischer Vorgänge einerseits und des Auskunftsinteresses andererseits könne erst im Anschluss an die Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Regierung erfolgen, und zwar mit

dem Ziel der Ermittlung der Folgen dieser Feststellung. Je nachdem, welchem Schutzgut im konkreten Fall höheres Gewicht beizumessen sei, trete der Schutz der Funktionsfähigkeit gegenüber dem Informationsinteresse des Antragstellers zurück. Da jedoch der Informationsanspruch des Bürgers lediglich einfachgesetzlich geregelt, aber nicht verfassungsrechtlich verbürgt sei, hänge der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses maßgeblich vom Grad der möglichen Beeinträchtigung des Regierungshandelns ab. Das wäre anzunehmen, wenn die Offenlegung künftig eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Regierungsmitgliedern verhindern würde.

Das BVerwG vertritt die Ansicht, dass der mit § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG bezweckte Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses zeitlich begrenzt ist und spätestens mit dem Abschluss des Verfahrens endet (BVerwG 7 B 14.11, Beschluss vom 18. Juli 2011, -

NVwZ 2011, 1072, Rn. 5). Da dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des Kernbereichs der Regierungstätigkeit vorrangig im Rahmen der gesetzlich normierten Versagungsgründe Rechnung zu tragen sei, müsse im Falle abgeschlossener Vorgänge der Bundesregierung - soweit auch die anderen Versagungsgründe (insbesondere § 3 Nummer 3b IFG) nicht greife - auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruchs zurückgegriffen werden.

5.9. Schutz personenbezogener Daten, des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§§ 5 und 6 IFG)

Sofern dem Antragsteller Zugang zu amtlichen Informationen im Wege der Auskunftserteilung oder der Akteneinsicht oder zu Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung gestellt wird, ist dem Schutz personenbezogener Daten sowie dem Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen in besonderem Maße nach den §§ 5 und 6 IFG Rechnung zu tragen. Staatliche Akte enthalten eine Vielzahl personenbezogener Daten. Diese schützt § 5 Absatz 1 IFG durch eine Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsschutz und Informationsinteresse. § 5 Absatz 1 IFG ist eine Sondervorschrift zu § 16 Absatz 1 BDSG.

Das schutzwürdige Interesse des datenschutzrechtlich Betroffenen spiegelt sich im IFG in dem Tatbestandsmerkmal des schutzwürdigen Interesses des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs wider. Um das Informationsinteresse des Einzelnen festzustellen, empfiehlt es sich, dass der Antragsteller den Antrag kurz begründet, um die datenschutzrechtliche Abwägung zu erleichtern. Abwägungsmaßstäbe für bestimmte Fallgestaltungen enthalten § 5 Absätze 2 und 3 IFG. Stellt der

Bearbeiter eines IFG-Antrages fest, dass die amtliche Information personenbezogene Daten beinhaltet, ist daher zu prüfen, ob es sich um besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 9 BDSG handelt, die nur übermittelt werden dürfen, wenn der Dritte ausdrücklich in die Übermittlung an den Antragsteller einwilligt. In jedem Fall ist dem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu gewähren, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Kommt eine Übermittlung amtlicher Informationen angesichts der Betroffenheit personenbezogener Daten überhaupt in Betracht, sind die datenschutzrechtlichen Belange und das Informationsinteresse unter Beachtung der Abwägungsgrenzen des § 5 Absatz 2 bis 4 IFG gegeneinander abzuwägen.

Überwiegt das datenschutzrechtliche Interesse, ist der Antrag abzulehnen, sofern der Dritte nicht in die Übermittlung seiner Daten eingewilligt hat. Zur Vermeidung des durchaus schwierigen Abwägungsprozesses zwischen den Belangen des Datenschutzes und der Informationsfreiheit oder des Ersuchens um Einwilligung beim Betroffenen ist im Rahmen des Informationsgesuchs stets zu prüfen, ob dem Auskunftswilligen des Antragstellers nicht auch mit anonymisierten oder pseudonymisierten Informationen entsprochen werden kann. Nach § 8 Absatz 1 IFG gibt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann (vgl. hierzu VG München, Urteil vom 21. Juni 2007 - M 17 K 06.3145). Da bei großen Aktenbeständen die Betroffenheit von Dritten deren Beteiligung (vgl. „**Musterschreiben zur Beteiligung Dritter**“) zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führen kann, haben BMI und BfDI vereinbart, dass die Schutzwirkung zugunsten der potenziell Betroffenen ohne näherer Sichtung des Bestandes auch durch eine Verpflichtungserklärung des Antragstellers erzielbar ist (vgl. „**Muster Verpflichtungserklärung zur Geheimhaltung personenbezogener Daten**“).

Der **Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen wird durch § 6 IFG** gewährleistet. Das Informationsfreiheitsgesetz entscheidet sich dabei für einen **absoluten Schutz dieser Rechtsgüter**. Sowohl § 6 Satz 1 IFG - Schutz des geistigen Eigentums - als auch § 6 Satz 2 IFG - Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewähren keine **Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe**. Damit grenzt sich die Regelung von § 5 Absatz 1 IFG ab, der bei datenschutzrechtlichen Belangen eine Abwägung fordert.

Der Schutz geistigen Eigentums umfasst unter anderem das Urheberrecht (vgl. BT-Drs. 15/4493, Seite 14). Das Urheberrecht schützt nach den §§ 1 und 2 des Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz - UrhG) Werke der Literatur, Wissenschaft und Kunst, insbesondere auch Sprachwerke (§ 2 Absatz 1 Nummer 1 UrhG). Es schützt nicht nur das Verwertungs-, sondern auch das Recht zur Veröffentlichung. Dies ist im Hinblick auf Gutachten für das Ministerium von besonderer Relevanz. Mit der Übergabe eines geschützten Werkes an eine Behörde erlischt das Veröffentlichungsrecht nicht. Der Urheber stimmt einer Weitergabe an Dritte oder der Öffentlichkeit mit der Übergabe auch nicht konkludent zu. Das Recht der nutzungsberechtigten Behörde von einem Dokument Vervielfältigungen herzustellen, beinhaltet nicht das Recht zur Bekanntgabe an die Öffentlichkeit, sofern nicht der Urheber dies bereits vorher selbst getan hat (VG Braunschweig, Urteil vom 17. Oktober 2007 - 5 A 188/06).

Amtliche Werke genießen nach § 5 UrhG keinen Schutz. Ist allerdings ein dienstlich gefertigtes Dokument nicht als amtliches Werk zur Kenntnissgabe an die Öffentlichkeit bestimmt, so kann es - wenn es als qualitativ geistig schöpferische Leistung einzustufen ist - im Einzelfall dem Urheberschutz und damit dem Ausschlussstatbestand des § 6 IFG unterfallen. Die Behörde kann sich darauf aber nicht berufen.

Die Behörde muss selbst entscheiden, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt (VG Braunschweig, Urteil vom 17. Oktober 2007 - 5 A 188/06). Sie darf sich nicht auf das Prüfergebnis des Unternehmens verlassen. Ein pauschaler Hinweis auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen reicht nicht aus. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden 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. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen (BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087, 2111/03). Geschäftsgeheimnisse betreffen alle Umstände, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmt werden können (BVerwG, Beschluss vom 10. August 2010 - 20 F 5/10, Orientierungssatz). Ein Geschäfts- oder Betriebsgeheimnis setzt nach § 6 Satz 2 IFG neben dem Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Informationen ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an deren Nichtverbreitung voraus. Ein solches Interesse fehlt, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen

und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 18/08, Leitsatz).

Geht es um **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** der öffentlichen Hand, so sieht das IFG einen Schutz nur dort vor, wo die **öffentliche Hand** wie ein **Privater am Wirtschaftsleben** teilnimmt, nicht aber im Wettbewerb mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts (VG Hamburg, Urteil vom 24. November 2008 - 15 K 4014/07, Leitsatz).

6. Art, Umfang und Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag

§ 7 IFG regelt im Einzelnen Antrag und Verfahren nach dem IFG. Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die **Verfügbungsbefugnis** besteht jedenfalls über eigene selbst erhobene Informationen. Bei Informationen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden erhalten hat, ist maßgebend, ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder ggf. stillschweigender Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält. Mit der Federführung hat das Ressort die Verfügungsbeugnis im Sinne des § 7 Absatz 1 IFG. Im Ressortarbeitskreis IFG wird die Frage der Herausgabe von Informationen, über die ein anderes Ressort federführend bestimmt, kontrovers diskutiert. Eine generelle Abgabe an das federführende Ressort dient zwar der Einheitlichkeit des Antwortverhaltens, wird aber insbesondere bei einem Antrag auf Akteneinsicht dem Anliegen des Antragstellers u. U. nicht gerecht. Auch muss bei politisch sensiblen Vorgängen die Ressorthoheit gewahrt bleiben.

Einem Bundesministerium steht als Urheber der Information die Verfügungsbeugnung im Sinne von § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG über eine **Stellungnahme** zu, die es gegenüber dem **Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages** abgegeben hat (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 4.11, Rn. 26 und 27).

Besteht ein Anspruch auf Zugang zu einem Teil der Informationen, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem **der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Aufwand** möglich ist. Die Behörde ist jedoch nur verpflichtet, im Rahmen der vorliegenden amtlichen Informationen dem Informationsinteresse zu genügen. Es müssen keine Informationen aufbereitet oder erst geschaffen werden. Ob ein „unverhältnismäßiger Aufwand“ die Ablehnung des Antrages rechtfertigt, ist sorgfältig zu prüfen. Der BfDI weist darauf hin, dass § 7 IFG keinen Ausnahmetatbestand wie die §§ 3-6 IFG darstellt und nur im besonders begründeten Ausnahmefall aus Verfahrensgründen den Anspruch des Betroffenen be-

grenzen kann. Als unverhältnismäßig hat die Rechtsprechung den Fall angesehen, dass eine Behörde Informationen, zu denen sie keine digitalen Suchmerkmale gespeichert hat, angesichts einer Zahl von 120.000 betroffener Unternehmen persönlich sichten muss (VG Karlsruhe, Urteil vom 22. November 2006 - 11 K 1466/06).

Der **Informationszugang soll innerhalb eines Monats** erfolgen. Im Schrifttum wird zu diesem Thema wiederholt behauptet, das IFG verlange eine Antragsbescheidung „spätestens innerhalb eines Monats“. Die Aussage ist in dieser Schärfe nicht korrekt. § 7 Absatz 5 Satz 1 IFG spricht von „unverzüglich“. Unverzüglich heißt „ohne schuldhaftes Zögern“ (vgl. § 121 Absatz 1 BGB). Zwar wird dieser Begriff durch eine Monatsfrist ausgefüllt (§ 7 Absatz 5 Satz 2 IFG). Dabei handelt es sich jedoch um eine Soll-Bestimmung. Die Frist kann folglich in begründeten Fällen überschritten werden. Die Formulierung „spätestens“ findet sich im Gesetz gerade nicht.

Zu prüfen ist immer, ob nicht **zumindest in Teilen Zugang gewährt werden kann** (§ 7 Absatz 2 Satz 1 IFG). Ob eine anteilige Erfüllung des Informationsbegehrens im Einzelfall sinnvoll ist, sollte möglichst vor Bescheidung des Antrages einvernehmlich mit dem Antragsteller geklärt werden.

Die **gänzliche oder teilweise Ablehnung** des Antrages sollte ebenfalls innerhalb eines Monats erfolgen (§ 9 Absatz 1 i. V. m. § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG).

Für die Entscheidung über den Antrag ist der „**Musterbescheid**“ mit **Rechtsbehelfsbelehrung** zu benutzen.

7. Verfahren, wenn Belange Dritter betroffen sind

Nach § 8 Absatz 1 IFG ist einem **Dritten**, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur **Stellungnahme** innerhalb eines **Monats**, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Hierfür ist das „**Musterschreiben zur Beteiligung Dritter**“ zu verwenden.

Der Wortlaut des § 8 Absatz 1 IFG macht die Pflicht der Behörde zur Beteiligung eines Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, ausdrücklich nur davon abhängig, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Erforderlich und ausreichend für die Auslösung der Beteiligungspflicht ist damit die **konkrete**, nicht nur abstrakte **Möglichkeit** der **Rechtsbe-**

troffenheit (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 1. Oktober 2008 - 6 B 1133/08).

Die **Belange** eines von einem Informationszugangsbegehren nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes betroffenen Dritten sind dann im Sinne des § 8 Absatz 1 IFG **berührt**, wenn die Information sich weitgehend auf ihn beziehen, er mithin individualisierbar ist und keine Ausnahmegründe für ein Absehen von der Einleitung eines Verfahrens bei Beteiligung Dritter gegeben sind, § 5 Absatz 3 und 4 IFG (VG Frankfurt, Beschluss vom 25. April 2008 - 7 L 635/08.F).

Dem **Dritten** ist die **Entscheidung** über den Antrag auf Informationszugang **bekannt zu geben** (§ 8 Absatz 2 Satz 1 IFG).

8. Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragsteller

Gegen ablehnende Bescheide des BMAS hat der Antragsteller - entgegen der allgemeinen Regelung des § 68 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 VwGO - die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen. Für die Bescheidung des Widerspruchs ist der „**Muster Widerspruchsbescheid**“ mit **Rechtsbehelfsbelehrung** zu verwenden. Gegen den Widerspruchsbescheid kann der Antragsteller Klage beim Verwaltungsgericht erheben.



Verpflichtungserklärung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mich darauf aufmerksam gemacht, dass die Akten, zu denen mir nach dem IFG Zugang gewährt wird, personenbezogene Daten gemäß § 5 Absatz 1 IFG enthalten.

Ich
)

verpflichte mich,

diese personenbezogenen Informationen nicht oder nur anonymisiert zu verwenden.

Ort, Datum

Unterschrift