

werden müsste. Zeichnet sich ein hoher Verwaltungsaufwand ab, lässt sich nach meinen bisherigen Erfahrungen im Gespräch mit dem Antragsteller sein Ersuchen vielfach so präzisieren oder einschränken, dass der Aufwand vertretbar bleibt, auch im Hinblick auf die Gebühren, die der Antragsteller zu zahlen hätte (vgl. auch 2.2.8; 4.1.3; 4.8.2)

2.2.2.2 Welche Behörde entscheidet über den Informationszugang?

Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Hierbei handelt es sich eindeutig um eine Verfahrensvorschrift, die bestimmt, an welche Stelle der Antrag zu richten ist. In einer Reihe von Fällen wurden aber Anträge auf Informationszugang unter Bezug auf diese Norm abgelehnt, weil sich in den eigenen Akten einer dem IFG unterliegenden öffentlichen Stelle Informationen und Unterlagen befanden, die sie von anderen öffentlichen Stellen erhalten hatte, die ihrerseits nicht dem IFG des Bundes unterworfen sind, z. B. im Rahmen einer Bund-Länder-Abfrage. Die betreffenden Behörden haben hieraus – in kreativer Rechtsfortbildung – einen allgemeinen Ausnahmetatbestand der „fehlenden Verfügungsberechtigung“ abgeleitet.

Diese Interpretation entspricht nach meiner Auffassung weder der Zielrichtung des IFG noch seinem Wortlaut: Unter den Ausnahmeregelungen des IFG schützt § 3 Nr. 3 lit. b die laufenden Beratungen von Behörden und § 3 Nr. 5 IFG vorübergehend beigezogene Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen. Daraus folgt, dass Informationen solcher Stellen, die dauerhaft Eingang in die eigenen Akten finden, nicht automatisch aus der Geltung des IFG ausgenommen werden sollten, soweit nicht ein anderer Ausnahmetatbestand den Informationszugang ausschließt. Diese Rechtsauffassung wird auch durch die Gesetzesbegründung zu § 3 Nr. 5 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11; vgl. Kasten) gestützt, die ausdrücklich feststellt, das sog. Urheberprinzip greife in diesen Fällen nicht. Speziell in der Ministerialverwaltung, aber auch bei vielen anderen Behörden des Bundes ist ein reger Informationsaustausch mit den Ländern üblich und oft sogar zwingend erforderlich. Es wäre mit dem Transparenzgedanken des IFG nicht vereinbar, in all diesen Fällen einen Informationszugang allein deswegen auszuschließen, weil die Informationen ursprünglich aus einem Bundesland stammen. Zumindest überall dort, wo eine öffentliche Stelle des Bundes in eigener Zuständigkeit handelt und zur Erfüllung ihrer Aufgaben Informationen und Unterlagen von Behörden anderer Rechtsträger abfragt oder erhält, werden diese integraler Bestandteil der eigenen Vorgänge und unterliegen vollumfänglich dem Informationszugang des IFG, soweit nicht im Einzelnen dessen Ausnahmeregelungen greifen. Ich habe in den entsprechenden Fällen nachdrücklich diese Rechtsauffassung geltend gemacht (vgl. Nr. 4.8.2; 4.8.3).

Aus der Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11

„Der Anspruch auf Informationszugang beschränkt sich auf Information des Bundes. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes werden, besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Insofern gilt das Urheberprinzip.

„Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationalen Einrichtung oder von Drittstaaten, ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes wird, greift das Urheberprinzip vorbehaltlich § 3 Nr. 8 nicht.“

2.2.2.3 Wo endet der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung?

In mehreren Fällen wurde ein Antrag auf Informationszugang unter Hinweis auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ abgelehnt. Damit wird Bezug genommen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (- 2 BvE 11, 15/83 -, BVerfGE 67, 100 ff.). In dieser Entscheidung ging es u. a. um die Frage, in welchem Umfang die Bundesregierung einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorlegen muss. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang der Regierung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugesprochen, der auch einen von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. 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 vollziehen.

Obwohl das IFG selbst keinen entsprechenden Ausnahmetatbestand vorsieht, soll diese aus dem Grundgesetz abgeleitete Ausnahme als höherrangiges Recht dem IFG vorgehen. Hierauf wird auch in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12) hingewiesen, ohne dass dieser Hinweis seinen ausdrücklichen Niederschlag in dem Gesetzestext selbst, der allein verbindlich ist, gefunden hätte. Bei der Auslegung ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts seinerzeit in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht eine andere Fallkonstellation zugrunde lag, als dies im Regelfall bei der Anwendung des IFG der Fall ist. Außerdem sind viele der Gesichtspunkte, die damals für das Gericht entscheidend waren, in den gesetzlich ausdrücklich formulierten Ausnahmetatbeständen der §§ 3 und 4 IFG bereits enthalten, so dass in der Regel für weitere, ungeschriebene Ausnahmen kein Raum ist, schon gar nicht im Sinne einer Pauschal Ausnahme für sämtliche entscheidungsrelevanten Sachverhalte. Gleichwohl habe ich in einem Einzelfall die

In verschiedenen Fällen aus dem Geschäftsbereich des BMELV stellte sich die Frage, ob Bundesbehörden Daten herausgeben dürfen, die ursprünglich von den Bundesländern erhoben wurden.

So beantragte beispielsweise ein Petent beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), ihm bestimmte Ergebnisse aus der Überwachung von Rückständen von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln im Jahr 2005 für im Einzelnen aufgelistete Lebensmittel zu übersenden. Das BVL war der Auffassung, dass ein Recht auf Informationszugang nicht bestehe, weil es nach § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht zur Verfügung über die begehrten Angaben berechtigt sei. Es handele sich nicht um Daten, die das BVL selbst erhoben habe, sondern um Einzeldaten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Bundesländer. Eine Verfügungsbeurteilung des BVL wäre nur gegeben, wenn es kraft Gesetzes oder auf Grundlage einer Vereinbarung eine Verfügungsberechtigung an diesen Daten besitzen würde. Das sei aber nicht der Fall. Das BVL habe nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 BVL-Gesetz die Aufgabe der Aufbereitung, Zusammenfassung, Dokumentation und Berichterstattung im Hinblick auf die bei der Durchführung der Lebensmittelüberwachung und des Lebensmittel-Monitorings nach § 51 Abs. 5 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches übermittelten Einzelergebnisse. Das BVL veröffentliche jährlich Berichte über die amtliche Lebensmittelüberwachung. Eine darüber hinaus gehende Verfügungsbefugnis über die einzelnen Daten bestehe jedoch nicht. Diese könne sich nur auf im Sinne der gesetzlichen Aufgabenzuweisung aufbereitete oder zusammengefasste Daten beziehen. Nur zu diesem Zwecke würden die Daten von den verfügungsberechtigten Ländern an das BVL übermittelt.

Diese Auffassung teile ich nicht. Schon aus der Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 1 IFG ergibt sich, dass eine Behörde nicht ausschließlich über ihre eigenen, von ihr selbst erhobenen Informationen verfügungsberechtigt ist. Bei Informationen, die die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, soll maßgebend sein, ob die Behörde über diese Informationen kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhalten hat (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14). Nach meiner Ansicht ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Information, die eine Bundesbehörde zu ihren Vorgängen genommen hat, auch der rechtlichen Verfügungsbefugnis des Bundes unterliegt. Verfügungsberechtigt ist also regelmäßig die Behörde, bei der die Information Bestandteil der Vorgänge ist. Dies können hinsichtlich derselben Information unter Umständen auch mehrere Behörden sein. Das Zuständigkeitsmerkmal der Verfügungsberechtigung in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG entspricht insofern den materiellen Anspruchsvoraussetzungen, wonach es sich bei den begehrten Informationen um solche handeln muss, die bei der Behörde vorhanden und Bestandteil der eigenen Vorgänge geworden sind (vgl. § 2 Nr. 1 und § 3 Nr. 5 IFG). Seine eigenständige Bedeutung liegt nicht darin, den Kreis der zuständigen Behörden darüber hinaus einzuschränken, sondern vielmehr umgekehrt in der Klarstellung, dass die aktenführende Behörde auch dann zuständig bleibt, wenn die Akten vorübergehend an eine an-

dere Behörde weitergegeben wurden. Demnach ist meines Erachtens auch das BVL berechtigt, über die begehrten Einzeldaten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Bundesländer zu verfügen, sofern diese Daten (auch) bei ihm vorhanden und Bestandteil der eigenen Akten sind. Dass es die Daten nicht selbst erhoben hat, ist aus meiner Sicht unerheblich (vgl. auch Nr. 2.2.2.2).

Eine Einigung mit dem BVL konnte ich nicht erzielen. Der Petent hat Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Den Ausgang des Rechtsstreits werde ich mit Interesse verfolgen.

4.8.4 Informationen im Hochsicherheitsbereich eines Forschungslabors

Der Begriff „amtliche Information“ ist weit zu verstehen. Sicherheitsrisiken bei einer Akteneinsicht vor Ort können es aber rechtfertigen, von der gewünschten Art und Weise des Informationszugangs abzuweichen.

Ein Petent beantragte beim Friedrich-Loeffler-Institut (FLI) – Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit – Zugang zu Daten, die dort im Zusammenhang mit bestimmten Blut- und Liquor-Untersuchungen angefallen waren. Im Hinblick auf die Art und Weise des Informationszugangs bat der Petent ausdrücklich um Einsicht in die Daten unter Gewährung der Möglichkeit, Ablichtungen und Fotos zu fertigen. Da das FLI den Antrag ablehnte, wandte sich der Petent an mich.

Das FLI war ursprünglich der Auffassung, dass es sich bei den beantragten Daten nicht um amtliche Informationen im Sinne von § 2 Nr. 1 IFG, sondern lediglich um „allgemeine (interne) Informationen“ in Form von Zwischenergebnissen, vergleichbar mit Notizen, handele. Außerdem bestehe ein Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG nur im Rahmen von behördlichen Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des IFG am 1. Januar 2006 noch nicht abgeschlossen gewesen seien; die Untersuchungen zu den hier begehrten Daten waren bereits 1998 beendet worden. Das Anliegen auf Einsichtnahme sei zurückzuweisen, da sich die fraglichen Laborbücher im Hochsicherheitsbereich befänden, das Einschleusen des Petenten aus sicherheitsrelevanten und haftungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei und ein Ausschleusen und die damit verbundene Desinfektion der Laborbücher die Gefahr ihrer Vernichtung berge.

Kasten a zu Nr. 4.8.4

§ 2 Nr. 1 IFG

Im Sinne dieses Gesetzes 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.

Die Ansicht, dass ein Informationsanspruch schon dem Grunde nach nicht besteht, war aus meiner Sicht nicht zutreffend. Zum einen gilt das IFG auch für Vorgänge, die zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens bereits abgeschlossen waren, zum anderen handelt es sich bei den begehrten