



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Peter Schaar**

Bundesbeauftragter für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

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

An die  
Staatssekretärin im  
Bundesministerium des Innern  
Frau Cornelia Rogall-Grothe  
Alt-Moabit 101D  
10559 Berlin

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

TELEFON (0228) 997799-100  
TELEFAX (0228) 997799-550  
E-MAIL Ref9@bfdi.bund.de

INTERNET [www.datenschutz.bund.de](http://www.datenschutz.bund.de)

DATUM Bonn, 10.04.2013

BETREFF **Beratungs- und Kontrollbesuch gemäß § 12 Abs. 3 IFG i.V.m. §§ 24 Abs. 1, 26  
Abs. 3 BDSG**

Sehr geehrte Frau Rogall-Grothe,

vom 14. bis zum 16. November und am 07. Dezember 2012 haben meine Mitarbeiter [REDACTED] in Berlin und Bonn gemäß § 12 Abs. 3 IFG i.V. m. §§ 24 Abs. 1, 26 Abs. 3 BDSG die Einhaltung des Informationsfreiheitsgesetzes durch das Bundesministerium des Innern geprüft. Der Besuch erfolgte im Rahmen meiner regelmäßigen Kontrollen und war anlassunabhängig.

Prüfungsschwerpunkte waren neben der Ablauforganisation bei Anträgen nach dem IFG insbesondere die Anwendung von Ausschlussstatbeständen und die Berechnung von Gebühren und Auslagen, sowie die zeitnahe Bearbeitung von Anträgen und Widersprüchen.

Ihre Mitarbeiter haben das Prüfteam freundlich und effektiv unterstützt, die zur Vorbereitung und Durchführung des Beratungs- und Kontrollbesuchs erbetenen Unterlagen und ergänzenden Informationen stets sehr kurzfristig zur Verfügung gestellt und



mit meinen Mitarbeitern ausführlich erörtert. Der Beratungs- und Kontrollbesuch war geprägt durch offene und konstruktive Gespräche. Für diese Unterstützung meiner Mitarbeiter bei der Vorbereitung und Durchführung der Prüfung möchte ich mich deshalb ausdrücklich bedanken.

Als wesentliches Ergebnis des Beratungs- und Kontrollbesuchs ist festzuhalten, dass die Vorgaben des IFG durch das BMI in der Regel mit Hilfe einer effektiven Organisation wirkungsvoll umgesetzt werden.

Die straffe Koordination des Verfahrens durch Ref. Z I 4 sichert eine einheitliche Anwendung des IFG. Die Unterlagen waren übersichtlich und auch für Außenstehende gut nachvollziehbar strukturiert.

Die Bearbeitung von IFG-Anträgen erfolgt in der Regel innerhalb der Frist des § 7 Abs. 5 IFG. Der Verfahrensablauf und die Gründlichkeit bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken.

Bedenken habe ich dagegen in einzelnen Fällen bei der Art und Weise, wie Gebühren erhoben und berechnet werden. Dies gilt insbesondere für die Aufteilung umfangreicher Anfragen in eine Vielzahl von Einzelanfragen und die anschließende Einzelberechnung, die zu einer erheblichen Überschreitung der Gebührenobergrenze von 500 Euro führte.

Die Anwendung der Ausnahmetatbestände entspricht in der Regel - von den unter Nr.3 aufgeführten Fällen abgesehen - den Vorgaben des Gesetzes. Grundsätzlich in Frage zu stellen ist die sehr weite Interpretation des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG, die ich nicht teile.

Der Beratungs- und Kontrollbesuch ergab im einzelnen folgende Feststellungen und Hinweise:

### **1. Veröffentlichungspflichten**

Die Veröffentlichung von Informationen entspricht den Anforderungen des § 11 Abs. 2 IFG, kann jedoch im Detail noch verbessert werden.



Danach sind die Behörden des Bundes verpflichtet, ihre Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen. Auf der Internet-Seite des BMI sind diese abrufbar. Insoweit ist die zwingende Vorgabe des § 11 Abs. 2 IFG und die Sollvorschrift des Abs. 3 erfüllt.

Darüber hinaus stellt das BMI noch eine Fülle weiterer Informationen zur Verfügung und folgt damit den Sollvorgaben des § 11 Abs. 1 und 3 IFG. Die Themen sind breit gefächert; sie reichen von der öffentlichen Sicherheit über den Datenschutz, die Modernisierung der Verwaltung bis zur Sportförderung.

Optimierungsbedarf sehe ich allerdings bei den Informationen zum Informationsfreiheitsgesetz selbst. Nähere Angaben zum IFG lassen sich nur über die Suchmaske auf der Homepage finden. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sollte der Verweis auf das IFG aber bereits auf der Startseite des BMI zu finden sein.

Über die Suchmaske erhält man bei Eingabe des Begriffs „Informationsfreiheit“ den Zugriff auf die wichtigsten Informationen zum Informationsfreiheitsgesetz einschließlich der Kostenregelung. Diese Seite enthält auch den Aktenplan und das Organigramm. Ich rege an, die Kontaktdaten des Referats Z I 4 (mit Namen und Telefonnummer) zu veröffentlichen, damit die Antragsteller wissen, an wen sie sich wenden können.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob auf Antrag einzelnen Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung gestellte Informationen nicht auch für weitere Kreise von Interesse sein könnten und deshalb auf der Website (proaktiv) bereitgestellt werden sollten.

## **2. Verfahrensfragen**

### **2.1 Bearbeitungsfristen**

Die Monatsfrist für die Bearbeitung der Anfragen nach § 7 Abs. 5 IFG wird im Regelfall eingehalten. Auch bei der Bearbeitung von komplexeren Verfahren, die eine Drittbeteiligung erfordern, habe ich den Eindruck gewonnen, dass das Koordinierungsreferat sich hier ebenfalls nachdrücklich und i.d.R. erfolgreich für eine straffe Verfahrensführung einsetzt.



Insbesondere in der „Anfangsphase“ nach Inkrafttreten des IFG wäre eine spürbar zügigere Erledigung allerdings mitunter möglich und notwendig gewesen:

Ein Antragsteller [REDACTED] beantragte mit Schreiben vom 17. September 2007 Informationen über den aktuellen Stand der Überarbeitung der Richtlinien für die Errichtung, die Abnahme und das Betreiben von Schießständen (Schießstandsrichtlinien). Die Antwort des BMI erfolgte erst mit Schreiben vom 15. Januar 2008. Eine Bearbeitungszeit von vier Monaten ist in diesem Fall nicht nachvollziehbar.

Es handelte sich hier um eine einfache Anfrage, die auf einen überschaubaren Aktenbestand gerichtet war. Unverständlich war in diesem Fall, warum das BMI die Zustimmung des Deutschen Schützenbundes für die Beantwortung der Anfrage abgewartet hat. Eine solche Zustimmung wäre nicht erforderlich gewesen. Bei den Schießstandsrichtlinien handelt es sich um eine Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern, die im Bundesanzeiger veröffentlicht wird und damit allein in der Verantwortung des BMI liegt.

## 2.2 Gebühren

a) Ganz überwiegend handelt es sich bei den IFG-Anträgen um „einfache Anfragen“. Es ist zu begrüßen, dass Gebühren hier den Antragstellern i. d. R. nicht in Rechnung gestellt werden.

Soweit allerdings Gebühren erhoben worden sind, war die Praxis uneinheitlich: Bei der Stattgabe von Informationensuchen, die einen Arbeitszeitaufwand von 30 Minuten überstiegen, wurden mitunter Gebühren nach Aufwand „1:1“ veranschlagt, soweit der kostenrechtliche Rahmen von 500 Euro nach Nr.1.3 bzw. 2.2 nicht überschritten war. In anderen Fällen wurden die errechneten (Personal-)Kosten im Zuge einer pauschalen Minderung nur zur Hälfte angesetzt, ohne dass erkennbar ist, ob hiermit der Vorgabe des § 10 Abs. 2 IFG Rechnung getragen werden oder eine Ermäßigung oder Gebührenbefreiung nach § 2 der Informationsgebührenverordnung vorgenommen werden sollte.

Sofern eine andere Form des Informationszuganges wie z.B. die auszugsweise Übermittlung von Kopien anstelle einer umfangreichen Akteneinsicht für den einzelnen Antragsteller bei gleicher „Informationseffizienz“ kostengünstiger sein könnte,



sollte der Antragsteller stets darauf und auf sein Wahlrecht nach § 1 Abs. 2 IFG hingewiesen werden.

**b)** Erhebliche Bedenken ergeben sich im Hinblick auf die „Aufsplittung“ der beiden umfangreichen IFG-Anträge der Journalisten [REDACTED] in 67 Einzelanträge.

Diese Journalisten hatten zunächst mit Schreiben vom 19. Mai 2011 Zugang zu Informationen über die Förderung der olympischen Fachverbände und weiterer Verbände durch den Bund, sowie zur Erfolgskontrolle dieser Fördermaßnahmen bei diesen insgesamt 33 Verbänden beantragt.

Die einzelnen Fragen dieses ersten Antrages stehen in einem unmittelbaren und engen fachlichen Zusammenhang, was auch für den IFG-Antrag vom 29. Februar 2012 insbesondere zu den Olympiastützpunkten (mit in dieser Tranche insgesamt 34 Institutionen) gilt. Aus Sicht der Antragsteller handelte es sich dabei um einen einheitlichen, wenn auch umfangreichen Antrag.

Mit Schreiben vom 28. März 2012 wurden die Antragsteller an die Gebühren für die ersten 11 „aufgesplitteten“ Anträgen vom 19. Mai 2011 in Höhe von 4295 Euro erinnert ([REDACTED]). Für weitere 20 Anträge wurden mit diesem Schreiben erstmals bisher angefallene Kosten von weiteren 4.358,35 Euro festgesetzt. Zu diesen 8653,35 Euro kommen dann (mindestens) noch die Gebühren für die Bearbeitung der Widersprüche und –sofern die Aufsplittung und die Einzelberechnung konsequent fortgesetzt wird- weitere Gebühren in voraussichtlich 4- bis 5-stelliger Höhe hinzu.

Ein solches Vorgehen widerspricht Zweck und Geist des IFG und ist mit § 10 Abs. 2 IFG nicht in Einklang zu bringen. Diese Aufteilung in Einzelanfragen entfaltet eine prohibitive Wirkung für die Antragsteller, die verhindert, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann, und verstößt damit gegen die gesetzliche Vorgaben. Für einen Antragsteller, der von dem in der Informationsgebührenverordnung vorgegebenen Höchstsatz von 500 Euro ausgeht, ist nicht absehbar, ob und in welchem Umfang durch Aufsplittung seines Antrages dieser Gebührenrahmen um ein Vielfaches überstiegen wird.



Diese „Zerlegungspraxis“ muss daher zugunsten einer gesetzeskonformen, dem Gedanken des § 10 Abs. 2 IFG Rechnung tragenden Gebührenpraxis aufgegeben werden.

### 3. Ausschlussstatbestände

a) Der Verein „Phoenix aus der Asche: Die Überlebenden der Hölle des Holocaust e. V.“ beantragte Auskunft zu einzelnen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes, das auf das (bisherige) HumHAG verweist und dessen (partielle) Weitergeltung anordnet. Der IFG-Antrag zielte auch auf Herausgabe des Ergebnisprotokolls der Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder am 9. Januar 1991 in Bonn. Das vom BMI beteiligte Bundeskanzleramt wies mit Schreiben vom 9. April 2008 [REDACTED] zunächst darauf hin, das BMI habe über die Herausgabe des Ergebnisprotokolls in eigener Zuständigkeit zu entscheiden. Folgende Gesichtspunkte seien dabei aber zu berücksichtigen: Das Protokoll sei nicht veröffentlicht worden und eine Bekanntmachung nur gegenüber einem eng begrenzten Adressatenkreis erfolgt. Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10. Oktober 2007, VG 2 A 101.06, unterfielen staatslenkende Tätigkeiten des Bundeskanzleramtes nicht dem IFG, weil sie keine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe darstellten. Die Beschlüsse des Bundeskanzlers/der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder stellten grundsätzlich keine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe dar, sondern seien als Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung zu bewerten.

Gegen eine Herausgabe spräche ferner, dass das Protokoll den Gesprächsverlauf und damit den Prozess der internen Willensbildung der Regierungschefs wiedergebe. Auch insoweit stützte das Bundeskanzleramt seine Rechtsauffassung auf die o.a. zitierte Entscheidung des VG Berlin.

„Angesichts des besonderen politischen und historischen Hintergrundes der Anfrage“ regte BK jedoch an, „dem Antragsteller den Inhalt des bei der Besprechung erzielten Einvernehmens mitzuteilen.“

Mit Bescheid vom 29. April 2008 [REDACTED] folgte Ihr Ministerium der Anregung des Bundeskanzleramtes und verweigerte den Zugang zum MPK-Beschluss vom 9. Januar 1991.



Das wesentliche Ergebnis (Ermöglichung der Einreise in entsprechender Anwendung des HumHAG) wurde dem Antragsteller jedoch mitgeteilt.

Die in Bezug genommene Entscheidung des VG Berlin ist mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur „Regierungstätigkeit“ vom 03.11.2011, 7 C 3.11 – überholt (s. dazu auch meinen 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit, Nr. 3.2.1 (S. 21-23). Ich gehe daher davon aus, dass in künftigen vergleichbaren Fällen die Ablehnung des Informationszuganges jedenfalls nicht mehr auf den (ungeschriebenen) Ablehnungsgrund „Regierungstätigkeit“ gestützt wird.

b) Ein Kläger [REDACTED] hatte erfolglos Zugang zum Protokoll der Ausländerreferentenbesprechung (ARB) vom 14./15. April 2010 beantragt. Nach Hinweis auf die voraussichtlich entstehenden Kosten beschränkte er den Antrag auf Zugang zu einzelnen Punkten des Protokolls.

Den Informationszugang wurde unter Hinweis auf die Schutzwürdigkeit der Beratung von Behörden (§ 3 Nr. 3b IFG) abgelehnt, da der Informationszugang **zukünftiger** vertraulicher Beratungen der ARB mit hinreichender Wahrscheinlichkeit beeinträchtigen würde. Der Widerspruch wurde mit Bescheid vom 6. Juni 2011 auch unter Hinweis auf ein Urteil des OVG Münster (vom 2. November 2010 - 8 A 475/10 -, Beck RS 2010, 55401) über die Einsichtnahme in Protokolle der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission zurückgewiesen.

Das OVG Münster stellt jedoch in der zitierten Entscheidung ausdrücklich klar, dass die in Sitzungsprotokollen enthaltenen reinen Beratungsergebnisse gerade nicht vom Schutzzweck des § 3 Nr. 3 b IFG umfasst sind (Rn. 93). Ob durch das Bekanntwerden der begehrten Information die notwendige Vertraulichkeit der behördlichen Beratungen beeinträchtigt wird, ist nach diesem Urteil **in jedem Einzelfall** darzulegen (OVG Münster –a.a.O., Rn. 96). Das OVG differenziert darüber hinaus auch nach der zeitlichen Dauer und der Notwendigkeit der Vertraulichkeit (Rn. 103.)

Auch das VG Berlin hat im Urteil vom 25. August 2011 – 2 K 50.11. – (Rn. 22 ff.) den Anspruch auf Herausgabe von Teilen des Protokolls von Besprechungen der Ausländerreferenten hinsichtlich der Ergebnisse bzw. Teilergebnisse ausdrücklich bejaht.

c) Der Antrag einer Abgeordneten vom 6. Juli 2007 auf Einsicht in die Vertragsunterlagen des gemeinsamen Sicherheitszentrums der Deutschen Bahn AG und des Bun-



des vom August 2005 ( [REDACTED] ) wurde u.a. mit dem Hinweis auf eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit abgelehnt. Auch der Widerspruch der Antragstellerin blieb erfolglos.

Für mich ist nicht nachvollziehbar, dass durch eine Bekanntgabe der Gesamtzahl der Kameras auf Bahnhöfen und/oder der Anzahl der videoüberwachten Verkehrsstationen Anschlagplanungen erleichtert und damit Sicherheitsbelange gefährdet werden könnten. Ob auch die Bekanntgabe der Nutzungsvereinbarung wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG abgelehnt werden kann, erscheint angesichts des dem BfDI bekannten Inhalts dieser Vereinbarung äußerst zweifelhaft.

Auch eine Ablehnung auf der Grundlage des § 6 Satz 2 IFG scheidet aus. Insoweit ist nicht ersichtlich, welche wettbewerbsrelevanten (technischen) Betriebs- oder kaufmännischen Geschäftsgeheimnisse tangiert sein könnten und welche wirtschaftlichen Nachteile im Wettbewerb infolge des Informationszuganges zu erwarten wären. Hier hat das BMI die Position der Deutschen Bahn AG unkritisch übernommen.

**d)** Die Frage der Einstufung bestimmter Dokumente nach § 3 Nr. 4 IFG spielte bei der Entscheidung über mehrere Anfragen eine entscheidende Rolle. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.10.2009 - 7 C 22.08 - deutet sich hier eine veränderte Praxis des BMI an:

Wurde der Antrag des Spiegel-Verlags vom 21. Juli 2008 [REDACTED] [REDACTED], also vor dieser Grundsatzentscheidung des BVerwG, noch unter Hinweis auf § 3 Nr. 4 IFG ohne substanzielle und detaillierte Prüfung fortbestehender aktueller Geheimschutzbedürftigkeit der 30, vor 17 Jahren angelegten und VS-eingestuften Dokumente abgelehnt, so wurde dem Spiegel-Verlag nach der o.a. Entscheidung der am 13. April 2011 beantragte Informationszugang zu Unterlagen des BMI über Kontakte zwischen BMI und libyschen Behörden ([REDACTED] [REDACTED]) gewährt.

Die Gewährung der Akteneinsicht in diesem Fall ist zu begrüßen. In Abkehr von der früheren Praxis wurde in diesem Fall gründlich geprüft, ob die Einstufung der beantragten Dokumente noch begründet war.

**e)** Mindestens ein Einzelfall stützt die Annahme, dass die Prüfung schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 Satz 2 IFG), die dem Informationszugang



SEITE 9 VON 9

entgegenstehen, falls keine Einwilligung vorliegt, nicht immer mit der gebotenen Intensität erfolgt ist. So wurde im Jahre 2008 der Antrag [REDACTED] auf Zusendung einer Abschrift des Microsoft-Select-Vertrages unter Verweis auf die Bedenken des Unternehmens abgelehnt. Microsoft hatte u.a. das Bekanntwerden des Kündigungsrechts der Vertragspartner als Geschäftsgeheimnis eingestuft. Die Vorbehalte von Microsoft gegen die Veröffentlichung wurden keiner eigenen rechtlichen Prüfung auf ihre Stichhaltigkeit unterzogen.

Für eine Stellungnahme bis zum 10.Mai 2013 wäre ich Ihnen dankbar.

Grußformel