

Allgemeine Informationen zu Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Neben zahlreichen Anträgen nach dem [Umweltinformationsgesetz](#) (UIG) erreichen das BMU immer wieder auch Anträge auf Informationszugang nach dem [Informationsfreiheitsgesetz](#) (IFG). Dieses gilt seit 2006 für die Behörden des Bundes und hat den Zweck, das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Zugang zu amtlichen Informationen transparenter zu gestalten und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu stärken, sowie die Kontrolle und Akzeptanz des staatlichen Handelns zu verbessern. In diesem Vermerk sollen die wesentlichen Grundzüge des IFG dargestellt und die wichtigsten Unterschiede zum UIG herausgestellt werden.

1. Wie ist das Verhältnis des IFG zum UIG?

Nach § 1 Absatz 3 IFG gehen Informationszugangsregelungen in Spezialgesetzen dem IFG vor. Dies gilt insbesondere für das UIG, aber auch für das [Verbraucherinformationengesetz](#) (VIG). Das IFG ist daher nur dann anzuwenden, wenn der Anwendungsbereich des UIG nicht eröffnet ist, das heißt wenn sich der Antrag nicht auf Umweltinformationen im Sinne des § 2 Absatz 3 UIG¹ bezieht. Dies ist im BMU häufig bei Informationszugangsanträgen in der Zentralabteilung der Fall, wenn es um z.B. um Anfragen zu Reisekosten, Personal oder anderen klassischen Verwaltungsthemen ohne direkten „Umweltbezug“ geht. Bezieht sich ein Antrag auf Umweltinformationen, ist das UIG auch dann anzuwenden, wenn sich der Antragsteller (nur) auf das IFG beruft.

2. Wer ist für einen IFG-Antrag zuständig?

Das IFG gilt gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 für Behörden des Bundes, für andere Bundesorgane und -einrichtungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen sowie für natürliche und juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Personen zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. In letzterem Fall ist jedoch die auftraggebende Behörde der Anspruchsgegner, die herangezogene Privatperson wird ihr zugerechnet, § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG.

Zuständig für die Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang ist nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist – ein Kriterium, das sich im UIG nicht findet. Verfügungsberechtigt ist jedenfalls diejenige Behörde, die Urheberin der Informationen ist.² Unter welchen Bedingungen eine Behörde auch Verfügungsberechtigt über Informationen ist, die eine andere Behörde erhoben oder geschaffen hat, ist noch nicht höchstrichterlich geklärt. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit (BfDI) ist regelmäßig jede Behörde Verfügungsberechtigt, bei der die Informationen Bestandteil der eigenen Vorgänge geworden sind.³ Ist das BMU für einen IFG-Antrag nicht zuständig, sollte die antragstellende

¹ Siehe dazu den Leitfaden zum Umweltinformationsgesetz

² BVerwG, Urteil vom 03. November 2011 – 7 C 4/11 –, juris Rn. 27 f.

³ BfDI, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Text und Erläuterungen, März 2020, S. 15

Person auf die zuständige Behörde hingewiesen oder der Antrag an diese weitergeleitet werden.

Hausintern ist für die Bearbeitung von IFG-Anträgen nach der Geschäftsordnung des BMU das nach dem Geschäftsverteilungsplan für den Sachgegenstand der Anfrage zuständige Referat zuständig. Ist eine teilweise oder vollständige Ablehnung des Informationsbegehrens beabsichtigt, muss das Referat G I 3 mitzeichnen. Wie bei UIG-Anträgen sind die Akten zu einem IFG-Antrag gesondert in einem eigenen Vorgang zu führen.

3. Worauf bezieht sich der Informationszugangsanspruch nach dem IFG?

Das IFG begründet einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen für jeden, ohne dass es dafür eines besonderen Interesses bedürfte. Amtliche Information ist dabei gem. § 2 Nummer 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Ausgenommen sind lediglich Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, wofür die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung nach der [Registerrichtlinie](#) maßgeblich sind.

Abzugrenzen sind Anträge auf Informationszugang insbesondere von Bürgeranfragen. Während klassische Bürgeranfragen häufig Fragen an das BMU zu Umweltproblemen und zur Umweltpolitik richten, ist der Gegenstand von Informationsanträgen nach dem UIG bzw. dem IFG die Herausgabe von im BMU vorhandenen Dokumenten bzw. die Zusammenstellung von vorhandenen Informationen. Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein.

Ebenso wie beim UIG besteht nach dem IFG kein Anspruch auf Beschaffung oder über die Zusammenstellung herausgehende Aufbereitung von Informationen, und zwar auch nicht bei nachgeordneten Behörden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz kann allenfalls bestehen, wenn sich das BMU zur Erfüllung seiner Aufgaben Privater bedient, da diese nach dem IFG anders als nach dem UIG nicht selbst Anspruchsgegner sind. Ebenso ist das BMU nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit herauszugebender Informationen zu überprüfen.

4. Welche Vorgaben über das Verfahren gibt es?

Der Antrag auf Informationszugang kann formlos gestellt werden. Ob ein Antrag auch anonym gestellt werden kann, ist noch nicht höchstrichterlich geklärt, das BMU geht einstweilen davon aus, im Rechtsschutzverfahren ist dies aber anders zu bewerten (Name und zustellfähige Adresse werden zwingend benötigt). Ein Antrag muss grundsätzlich nicht begründet werden. Anders als im UIG muss ein IFG-Antrag allerdings dann begründet werden, wenn er personenbezogene Daten, geistiges Eigentum oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betrifft, § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG.

Das IFG enthält, anders als das UIG, keine explizite Regelung zur Bestimmtheit von Anträgen. Gleichwohl muss ein Antrag die begehrten Informationen hinreichend bestimmt oder zumindest durch Auslegung bestimmbar bezeichnen, um ihn bearbeiten zu können. Dabei

sind die Anforderungen an die Bestimmtheit indes nicht zu hoch anzusetzen, da antragstellende Personen häufig nicht wissen, was für Informationen vorhanden sind. Ist ein Antrag nicht bestimmt gut, ist der antragstellenden Person Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben, wobei die Behörde nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) eine Beratungs- und Unterstützungspflicht trifft.

Der Anspruch kann nach § 1 Absatz 2 IFG durch Erteilung einer Auskunft, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise erfüllt werden. Die antragstellende Person hat diesbezüglich ein Wahlrecht, von dem die Behörde nur aus wichtigem Grund, insbesondere bei einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand, abweichen kann.

Der Informationszugang ist nach § 7 Absatz 5 IFG unverzüglich zu gewähren, er soll innerhalb eines Monats erfolgen. Im Unterschied zum UIG handelt es sich bei der Monatsfrist um eine Soll-Bestimmung. Sie ermöglicht Ausnahmen für besonders aufwendige Fälle und gilt nicht in Verfahren mit Beteiligung Dritter. Wenn die Monatsfrist überschritten wird, sollte die Antragstellende Person darüber und über die Gründe der Verzögerung benachrichtigt werden.

Ein besonderes, sich vom UIG erheblich unterscheidendes Verfahren gilt nach § 8 IFG, wenn Belange Dritter (personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse) durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind. Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können, ist ihnen schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben. Im Falle von Urheberrechten kann Dritter auch eine Behörde sein. Die anschließende Entscheidung über die Gewährung des Informationszugangs ergeht schriftlich und ist auch den Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn diese Entscheidung gegenüber den Dritten bestandskräftig geworden ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an die Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

5. Unter welchen Voraussetzungen können IFG-Anträge abgelehnt werden?

Die Gründe für eine Verweigerung des Informationszugangs im IFG sind tendenziell weiter als im UIG. Das IFG schützt öffentliche Belange (§ 3 IFG), laufende behördliche Entscheidungsprozesse (§ 4 IFG), personenbezogene Daten (§ 5 IFG) sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG). Dabei überschneiden sich die verschiedenen Ausschlussgründe teilweise. Gemeinsam ist ihnen, dass sie als Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz der Gewährung des Informationszugangs im Zweifel eng auszulegen sind. Anders als im UIG ist allerdings, außer bei personenbezogenen Daten, keine zusätzliche Abwägung vorzunehmen, wenn ein Ausnahmegrund tatbestandlich vorliegt.

Zu den in § 3 IFG geschützten öffentlichen Belangen (u.a. laufende Gerichtsverfahren, öffentliche Sicherheit, internationale Verhandlungen, Verschlussachen) gehört auch die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG),

welche nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) auch nach Abschluss des laufenden Verfahrens dem Informationszugang entgegenstehen kann.⁴ Demgegenüber schützt der parallel anwendbare § 4 IFG Informationen nur bis zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wird als ungeschriebener Ausschlussgrund im IFG zudem der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anerkannt. Geschützt ist demnach insbesondere die Willensbildung der Regierung.⁵ Einen spezifischen Schutz innerbehördliche Kommunikation wie im UIG („interne Mitteilungen“) gibt es im IFG hingegen nicht.

Beim Schutz personenbezogener Daten nach § 5 IFG ist zwischen dem Informationsinteresse der antragstellenden Person und dem Interesse der Dritten am Ausschluss des Informationszugangs abzuwägen. Bei der Abwägung sind auch das Informationsinteresse der Allgemeinheit sowie der Verwendungszweck zu berücksichtigen. Zusätzlich zum allgemeinen Grundsatz enthält § 5 IFG einige speziellere Regelungen, die den Zugang zu besonders sensiblen persönlichen Daten ausschließen. Umgekehrt ist festgelegt, dass Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Behördenmitarbeiter*innen sowie von Gutachter*innen, Sachverständigen und vergleichbaren Personen vom Informationszugang regelmäßig nicht ausgeschlossen sind.

Im Gegensatz dazu sind geistiges Eigentum sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von § 6 IFG absolut geschützt, eine Abwägung findet nicht statt. Dabei kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Erstveröffentlichungsrecht des Urhebers auch dem Informationszugang einer einzelnen antragstellenden Person entgegenstehen.⁶ Behördenmitarbeiter*innen, die in Erfüllung ihrer Dienstpflicht ein urheberrechtlich geschütztes Werk geschaffen haben, räumen dem Dienstherrn allerdings in der Regel auch die Nutzungsrechte ein, die der Dienstherr benötigt, um Zugangsansprüche gewähren zu können.⁷ Bei externen Gutachter*innen dürfte regelmäßig dasselbe gelten.

Hinsichtlich Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird auf die im Wettbewerbsrecht entwickelte Definition zurückgegriffen. Dazu gehört neben Unternehmensbezogenheit, fehlender Offenkundigkeit und Geheimhaltungswille auch ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse. Dieses ist grundsätzlich bei Wettbewerbsrelevanz der Informationen gegeben, welche insbesondere bei abgeschlossenen Vorgängen fehlen kann. Inwieweit es bei Informationen zu rechtswidrigen Vorgängen im Unternehmen entfällt, ist noch nicht abschließend geklärt. Ebenso ist noch offen, ob und wie sich das neue Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen auf die Auslegung von § 6 IFG auswirken wird.⁸

⁴ BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2011 – 7 B 14/11 –, juris Rn. 5

⁵ Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 197

⁶ BVerwG, Urt. v. 25.6.2015 – 7 C 1/14, juris Rn. 37

⁷ BVerwG, a.a.O. Rn. 40 f.

⁸ Dazu BVerwG, Urteil vom 17. Juni 2020 – 10 C 22/19 –, juris Rn. 14 ff.

Sind die begehrten Informationen teilweise geschützt, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, wie er ungeschützte Informationen betrifft, sofern dies ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist, § 7 Absatz 2 Satz 1 IFG. Für die Belange Dritter gilt: Diese können auf den Schutz verzichten und in die Gewährung des Informationszugangs einwilligen. Umgekehrt ist eine Einwilligung – und auch das Verfahren zur Drittbeteiligung nach § 8 IFG – entbehrlich, wenn sich die antragstellende Person mit der Unkenntlichmachung (zum Beispiel Schwärzung) der geschützten Information einverstanden erklärt, § 7 Absatz 2 Satz 2 IFG. Über die materiellen Gründe hinaus kann ein Antrag auch dann abgelehnt werden, wenn die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, § 9 Absatz 3 IFG.

Wird ein Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt, ist dies nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen zu begründen und die Ablehnung mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Zudem ist mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist, § 9 Absatz 2 IFG. Gemäß § 9 Absatz 4 Satz 2 IFG ist gegen ablehnende Entscheidungen auch oberster Bundesbehörden, also auch des BMU, vor einer Klage zunächst ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

6. Welche Kosten dürfen von antragstellenden Personen erhoben werden?

Sowohl bei der Ablehnung eines IFG-Antrags als auch bei Erteilung einfacher Auskünfte im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG werden keine Kosten erhoben. Ob eine Auskunft „einfach“ ist, bemisst sich nach dem Verwaltungsaufwand. In der überwiegenden Zahl von Anträgen an das BMU handelt es sich um solche einfachen Auskünfte.

Für über einfache Auskünfte hinausgehende Anträge sind nach § 10 Absatz 1 Satz 1 IFG grundsätzlich Gebühren und Auslagen zu erheben. Diese sind nach § 10 Absatz 2 IFG so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann, das heißt sie dürfen nicht prohibitiv wirken. Die [Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz \(Informationsgebührenverordnung, IFGGebV\)](#) enthält Gebührentatbestände und -beträge bis zu 500 Euro. Anders als für die Ablehnung eines Antrags ist danach für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr von mindestens 30 Euro zu erheben. Die ebenfalls in der IFGGebV enthaltenen Regelungen über die Erhebung von Auslagen ist mangels einer Ermächtigungsgrundlage im IFG unwirksam, sodass Auslagen derzeit nicht erhoben werden können.⁹

⁹ BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 – 7 C 6/15 –, juris Rn. 24 ff.