

**13. Sitzung der Konferenz der
Informationsfreiheitsbeauftragten
in Deutschland**

am 12.Dezember 2006 in Bonn

- Protokoll -

Beginn der Sitzung:	14:00 Uhr
Ende der Sitzung:	16:40 Uhr

TOP 1 Eröffnung – Begrüßung

Der BfDI heißt die Anwesenden willkommen und eröffnet die Sitzung. Besonders begrüßt er die neu hinzugekommenen Mitglieder aus Bremen und dem Saarland. Das dritte neue Mitglied, der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg Vorpommern, kann an der Konferenz nicht teilnehmen und hat seine Anmerkungen zu Protokoll gegeben.

TOP 2 Genehmigung der Tagesordnung/ Feststellung der Öffentlichkeit

Auf Vorschlag der LDA Brandenburg wird der **TOP 7 Verschiedenes** vorgezogen und zu **TOP 2a Verschiedenes** umgewandelt. Die Tagesordnung wird ansonsten ohne Änderung angenommen.

Hinsichtlich der Feststellung der Öffentlichkeit verweist der BfDI auf das vorliegende Reglement auf der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (AGID) vom November 2005 (siehe Anlage).

TOP 2a Verschiedenes

Nach Diskussion beschließen die Teilnehmer, die **AGID** umzubenennen in **Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK)**. Die neue Bezeichnung soll die wachsende Bedeutung der Informationsfreiheit in Deutschland durch die neu verabschiedeten Informationsfreiheitsgesetze in mehreren Bundesländern verdeutlichen.

TOP 3 Aktuelle Berichte aus den Ländern

Bund

Der BfDi erläutert kurz den aktuellen Sachstand zur Nichtunterzeichnung des **Verbraucherinformationsgesetzes** (VIG) durch den Bundespräsidenten. In einzelnen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen gibt es von Seiten der Landesregierung den Vorschlag, das VIG in die vorhandenen IFG zu integrieren. Die Teilnehmer verabschieden nach Diskussion die in der Anlage aufgeführte Entschließung zum VIG.

Das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) soll nach jetzigem Kenntnisstand wie geplant zum 01. Januar 2007 in Kraft treten.

In den Ländern **Hessen** und **Thüringen** liegen zwischenzeitlich ebenfalls Gesetzentwürfe zu einem **Informationsfreiheitsgesetz** vor. Der BfDI wird zum IFG Hessen eine eigene Stellungnahme abgeben.

Nordrhein-Westfalen

Ein Entwurf zum **Umweltinformationsgesetz NRW** befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Der Entwurf beinhaltet Einschränkungen hinsichtlich des Wahlrechtes bei der Art der Einsichtnahme in Unterlagen. Die LDI NRW kritisiert außerdem die Formulierung, dass der Antrag ohne die Darlegung eines rechtlichen Interesses gestellt werden könne und regt die Streichung dieser missverständlichen Klausel an.

Das IFG NRW ist nach einem aktuellen Urteil des Oberverwaltungsgerichtes auch auf die Industrie- und Handelskammern des Landes anzuwenden (OVG NRW, Urteil vom 09. November 2006, Az: 8 A 1679/04- noch nicht rechtskräftig).

Schleswig-Holstein

Die beabsichtigten Änderungen zum **IFG SH** werden nicht umgesetzt. Ein beabsichtigtes **Umweltinformationsgesetz SH** wird separat in den Landtag eingebracht werden.

Saarland

Eine Gebührenordnung zum IFG Saarland wird gegenwärtig erarbeitet in Anlehnung an die Gebührenordnung des Landes Mecklenburg Vorpommern. Der BFDI merkt an, dass die Gebührenordnung MV wegen der sehr restriktiven Auslegung der hohen Kostensätze nicht beispielhaft sein sollte.

Der Entwurf eines **Umweltinformationsgesetzes SL** liegt zwischenzeitlich vor.

Brandenburg

Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg (LDA) stellt kurz die Ergebnisse einer großen Anfrage der Fraktion PDS/DIE LINKE im Landtag vor. Unter anderem wurde durch die Landesregierung festgestellt, dass viele Bürger das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) des Landes Brandenburg nicht kennen.

Es wurde eine neue Broschüre mit Anwendungshinweisen zum AIG für Bürger und Behörden vorgestellt.

Ein Neuentwurf zum **Umweltinformationsgesetz BB** befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Ziel ist ein zusammengefasster Gesetzesentwurf von UIG und AIG bis 2008.

Die LDA hat im abgelaufenen Jahr verstärkt die Bürgerberatung vor Ort durchgeführt. Das Angebot wurde allerdings nur zurückhaltend angenommen. Auf große Resonanz ist hingegen das Fortbildungsangebot für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung gestoßen.

Am 4./5. Juni 2007 findet in Potsdam ein Symposium zum Thema „Umsetzung der Informationsweiterverwendungsrichtlinie in Deutschland“ statt.

Hansestadt Bremen

Das Bremer IFG ist seit dem 1. August 2006 in Kraft. Eine Broschüre zum BremIFG wird gegenwärtig vom LfDI Bremen vorbereitet. § 11 Nr. 5 BremIFG verpflichtet alle öffentlichen Stellen des Landes und der Gemeinden dazu, ein zentrales elektronisches Informationsregister zu erstellen, dieses befindet sich noch in der Aufbauphase. Insofern ist die vorgelegte Entschließung (vgl. TOP 4) hierfür eine Hilfestellung.

Berlin

Zum 22.07.2006 wurde das Berliner IFG dahingehend geändert, dass ein Informationszugang abgelehnt werden kann, wenn sich durch die Veröffentlichung die Prozesssituation zu Lasten des Landes verschlechtert ((GVOBl. Nr. 26 vom 21.07.2006)

Am 18.12.2006 entscheidet das OVG Berlin in letzter Instanz über den Antrag eines Journalisten auf Einsichtnahme in den Terminkalender des Regierenden Bürgermeisters von Berlin.

Mecklenburg Vorpommern (zu Protokoll)

Zwischenzeitlich liegen dem Landesbeauftragten erste Eingaben zum IFG MV vor.

Hervorgehoben wird ein Antrag auf Akteneinsicht in die Kostenabrechnung zwischen den Ländern anlässlich des Besuchs des amerikanischen Präsidenten in Mecklenburg-Vorpommern. Der Antrag wurde durch das Landesinnenministerium abgelehnt mit der Begründung, dass zum

einen durch die Veröffentlichung eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gegeben sei, da aus den Unterlagen die Zahl der beteiligten Polizeibeamten aus den einzelnen Bundesländern zu erkennen sei. Zum anderen seien die Bundesländer, welche nicht über ein IFG verfügten, zumeist nicht mit der Veröffentlichung einverstanden.

TOP 4 Veröffentlichung von vorhandenen Informationen in einer Behörde in elektronischer Form

Die Teilnehmer stimmen der Entschließungsvorlage des Arbeitskreises für Informationsfreiheit nach kurzer Diskussion mit kleinen Änderungen einvernehmlich zu (siehe Anlage).

TOP 5 Betriebs- und Geschäftsgeheimnis - Diskussion zum Arbeitspapier und Entscheidung über die Zielrichtung eines Entschließungsentwurfes

Der BfDI führt zu Beginn der Diskussion die im Arbeitspapier beschriebenen Konsequenzen aus. Insbesondere sei dabei die Frage zu klären, ob eine eigene, das heißt auf das IFG bezogene Definition erforderlich ist.

Der BfDI wird gebeten, bei den Fachministerien hinsichtlich der Definitionen im ChemG, GenTG, PflSchG sowie beim Bundeskartellamt zum GWB hinsichtlich interner Regelungen und praktischer Erfahrungen nachzufragen.

Die Teilnehmer kommen einvernehmlich zum Ergebnis, dass eine eigene Definition nicht erforderlich ist. Vielmehr sollen die vorhandenen Definitionen genutzt und im Sinne des IFG weiterentwickelt werden.

Es wird beschlossen, zur nächsten Sitzung einen Entschließungsentwurf vorzubereiten, in welchen aufgenommen wird:

- Abwägungsklauseln in allen entsprechenden Gesetzen;
- Negativkataloge, in denen insbesondere Informationen über rechts- und ordnungswidriges Verhalten von Unternehmen aus dem Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse herausgenommen werden,
- Interpretationsspielräume
- Begründungs- und Kennzeichnungspflichten
- Themenbereich ‚öffentliches Interesse‘ (im Negativkatalog)

Anm.: Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern hat seine Stellungnahme schriftlich zu Protokoll gegeben. Diese ist als Anlage beigefügt.

**TOP 6 Entscheidungen der AGID – einstimmig oder Mehrheitsentscheidung?
Notwendigkeit einer Geschäftsordnung?**

Der BfDI berichtet, dass bei Entschlüssen der IFK in der Vergangenheit nicht immer deutlich wurde, inwieweit sich einzelne Informationsfreiheitsbeauftragte im Abstimmungsprozess enthalten oder gegen die Entschlüsselung votiert haben. Gleichzeitig wurde die Frage erörtert, ob für die Durchführung der Konferenzen der IFK eine Geschäftsordnung notwendig ist.

Die Teilnehmer beschließen nach kurzer Diskussion einvernehmlich, dass

1. für Entschlüssen der IFK das Einstimmigkeitsprinzip analog zum Verfahren bei der Konferenz der Datenschutzbeauftragten gelten soll.
2. Enthaltungen einzelner Länder bei Entschlüssen *auf Wunsch* gesondert ausgewiesen werden.
3. die Notwendigkeit einer Geschäftsordnung für die IFK wird nicht als erforderlich angesehen.

TOP 7 Verschiedenes

Siehe TOP 2a

TOP 8 Organisatorisches

Die Teilnehmer beschließen, den Tagungsmodus mit seinem bisher jährlichen Wechsel zu ändern auf einen ½ jährlichen Modus.

Folgende Tagungsorte/Zeiträume sind vorgesehen:

- | | |
|------------------|--|
| 1. Halbjahr 2007 | Schleswig-Holstein |
| 2. Halbjahr 2007 | Bremen, Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern |
| 1. Halbjahr 2008 | Bremen, Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern |
| 2. Halbjahr 2008 | Bremen, Saarland oder Mecklenburg-Vorpommern |

Danach wird über den Tagungsmodus neu entschieden. Die genauen Termine werden zur gegebenen Zeit bekannt gegeben.

Anwesende:

Herr Peter Schaar	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)
Herr Dr. Alexander Dix	Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit (Berliner BDI)
Frau Dagmar Hartge	Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg (LDA Brandenburg)
Herr Dr. Thilo Weichert	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD SH)
Frau Bettina Sokol	Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen (LDI NRW)
Herr Sven Holst	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen (LfDI Bremen)
Herr Roland Lorenz	Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland
Gäste:	
Herr Peter Schmidt	Mitarbeiter des slowakischen Datenschutzbeauftragten

Herr Roland Bachmeier	BfDI
Herr Diethelm Gerhold	BfDI
Herr Heiko Borstelmann	BfDI

ANLAGE zu TOP 2

Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12.12.2006 in Bonn

Verbraucherinformation unverzüglich regeln

Das Verbraucherinformationsgesetz ist vorerst gescheitert. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland bedauert, dass dieses Anliegen damit zunächst unregelt bleibt. Das verfolgte Ziel, als Konsequenz aus den Lebensmittelskandalen der letzten Zeit die Informationsansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken und mehr Transparenz zu schaffen, ist aber aktueller denn je und bedarf weiterhin dringend einer möglichst umfassenden Regelung. Bund und Länder sind deswegen aufgefordert, dieses für einen wirksamen Verbraucherschutz so wichtige Anliegen mit Nachdruck weiterzuverfolgen und gegebenenfalls auch auf Landesebene umzusetzen.

ANLAGE zu TOP 2

Auszug aus dem Protokoll der IFK (AGID) vom 14.11.2005**Öffentlichkeit von Sitzungen des AKIF und der AGID**

„Die Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft der Informationsbeauftragten in Deutschland (AGID) werden durch den Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) vorbereitet. Ihre Sitzungen finden in der Regel zweimal pro Jahr dort statt, wo der Vorsitz in der Arbeitsgemeinschaft liegt. Dieser wechselt jährlich.

1. Mitglieder

Mitglieder mit vollem Mitspracherecht sind die mit der Informationsfreiheit befassten Landesbeauftragten und der Bundesbeauftragte sowie deren Beschäftigte.

2. Öffentlichkeit

Die Sitzungen des AKIF und der AGID sind öffentlich. Interessierte Dritte, die nicht bei den Landes- bzw. beim Bundesbeauftragten beschäftigt sind, können an den Sitzungen des AKIF und der AGID teilnehmen, haben aber kein Mitspracherecht. Die Zulassung zu den Sitzungen ist von der verfügbaren Raumkapazität abhängig. Eine rechtzeitige Anmeldung ist erforderlich. Die Zahl der Zuhörenden sollte die Zahl der Mitglieder nicht übersteigen.

3. Ausschlussgründe

Zum Schutz des Beratungsgeheimnisses bzw. des Willensbildungsprozesses können die Mitglieder die Öffentlichkeit von ihren Sitzungen oder Teilen der Sitzungen ausschließen.

Diese Entscheidung richtet sich nach dem Informationsfreiheitsgesetz, auf dessen Grundlage die oder der Vorsitzende tätig wird, und muss gegenüber den Betroffenen begründet werden.

4. Verfahren

Die oder der Vorsitzende bittet bei der Anmeldung von Tagesordnungspunkten um eine Kennzeichnung solcher Themen, die nach Ansicht der Mitglieder den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern. Nach einer Erörterung durch die Mitglieder stellt es die Tagesordnung falls erforderlich so zusammen, dass die öffentlichen und die nicht öffentlichen Themen jeweils in unterschiedlichen Zeitblöcken behandelt werden können. Hiervon unbenommen bleibt die Möglichkeit, die Öffentlichkeit auf Antrag eines Mitglieds während der Behandlung eines Tagesordnungspunktes auszuschließen.

5. Veröffentlichung

Tagesordnung und Protokoll der Sitzungen werden ebenso wie dieser Modus im Internet (auf den Webseiten der Mitglieder sowie unter www.datenschutz.de/informationsfreiheit) veröffentlicht. Eine ausdrückliche Einladung einzelner Dritter erfolgt nicht.

Soweit erforderlich können schutzbedürftige Ausführungen des Protokolls zu den unter Ausschluss der Öffentlichkeit behandelten Themen von der Veröffentlichung ausgenommen werden.

Das Protokoll wird unmittelbar nach der Sitzung erstellt und im Umlaufverfahren genehmigt.

Dabei ist auch abzustimmen, ob Ausführungen zu nicht öffentlich behandelten Themen von der Veröffentlichung auszunehmen sind.“

ANLAGE zu TOP 4

Entschließung der 13. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 12.12.2006 in Bonn**Transparenz der Verwaltung im Internet: Eigeninitiative ist gefragt!**

Auf Bundesebene sowie in acht Bundesländern gibt es mittlerweile Informationsfreiheitsgesetze, die allen Interessierten die Einsicht in Behördenakten ermöglichen. Wer von diesem Recht Gebrauch machen möchte, steht erst einmal vor der Frage, welche Akten in den Ämtern überhaupt geführt werden. Der Blick auf die Internet-Seiten der einzelnen Behörden hilft dabei nur selten weiter. Übersichtliche Darstellungen des Aktenbestands? Inhaltlich aussagekräftige Dokumente, die über offizielle Verlautbarungen hinausgehen? Leider häufig Fehlanzeige!

Die Praxis in Großbritannien, Slowenien und den Vereinigten Staaten von Amerika zeigt, dass eine andere Herangehensweise durchaus Erfolg verspricht. Dort sind alle Behörden per Gesetz verpflichtet, eine spezielle Website zur Informationsfreiheit anzubieten. Auf dieser Seite informieren sie nicht nur über die Rechtslage zur Akteneinsicht, über die behördlichen Ansprechpersonen und den eigenen Informationsbestand, sondern halten auch einen virtuellen Lesesaal bereit. Dort müssen Dokumente, die bereits mehrfach zur Einsicht beantragt wurden und Daten von allgemeinem Interesse eingestellt werden. Seit Einführung dieser Regelung geht die Anzahl der Anfragen nach Akteneinsicht bei den Behörden deutlich zurück.

Einige Informationsfreiheitsgesetze sehen die Veröffentlichung bestimmter Dokumente bzw. die Meldung an ein zentrales elektronisches Informationsregister für öffentliche Stellen bereits jetzt zwingend vor. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland empfiehlt den Akten führenden Stellen deshalb, ihre Tätigkeit gegenüber der Öffentlichkeit im Internet transparenter zu machen. Damit wird auf der einen Seite den Bürgerinnen und Bürgern der Informationszugang erleichtert und gleichzeitig der Verwaltungsaufwand der öffentlichen Stellen reduziert.

1. Die Veröffentlichung von Organigrammen, Geschäftsverteilungsplänen und Listen mit Ansprechpersonen gehört bereits zum Standard. Darüber hinaus sollten vorhandene Aktenpläne und -verzeichnisse ebenfalls im Internet veröffentlicht werden, damit leichter zu erkennen ist, welche Kategorien von Akten überhaupt geführt werden.
2. Gerade bei größeren Behörden ist der Aktenplan allerdings oft so kompliziert, dass bereits seine interne Verwendung auf Schwierigkeiten stößt. Sinnvoll ist die Veröffentlichung in einem solchen Fall nur, wenn der Aktenplan erläutert oder vereinfacht dargestellt wird. Niemand wird sich freiwillig durch ein hundertseitiges Verzeichnis quälen. Handhabbare Findmittel sind somit Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf Informationszugang.
3. Die meisten öffentlichen Stellen verfügen über Dokumente, die von allgemeinem Interesse sind und ohne weiteres eingesehen werden können. Grundsätzlich gilt: Stehen einem Informationszugang keine Ausnahmegründe entgegen, können die Dokumente im Regelfall auch ins Netz gestellt werden. Viele Kommunen stellen so bereits jetzt die Protokolle öffentlicher Sitzungen ihrer Vertretungen zur Verfügung. Einmal eingestellt, kann jede Person darauf zugreifen. Der Aufwand zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang entfällt.
4. Ein Indikator dafür, welche Informationen von allgemeinem Interesse sind, könnte das Kriterium sein, dass ein Dokument bereits zur Einsicht beantragt wurde. Soweit die Behörde diesem Antrag stattgegeben hat, kann das Dokument automatisch ins Netz gestellt werden, um Informationswünsche Anderer zu erfüllen und den Verwaltungsaufwand mit künftigen Anträgen zu vermeiden.
5. Was bedeutet Informationsfreiheit? Wie stellt man einen Antrag auf Akteneinsicht? Und welche Erfolgsaussichten hätte ein solches Begehren? Um solche Fragen zu beantworten, könnte ein Leitfaden oder die Beantwortung häufig gestellter Fragen (FAQ) auf den Seiten der einzelnen Behörden zur Klärung beitragen.

In der Bundesrepublik setzt die Bundesagentur für Arbeit auf diesem Gebiet erste Maßstäbe, indem sie ehemals „interne“ Weisungen und Dokumente nun im Internet veröffentlicht. Die Bürgerinnen und Bürgern können dadurch behördliche Handlungen besser nachvollziehen und ihr Mitspracherecht leichter wahrnehmen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder stehen Verwaltungen, die ihr Informationsangebot verbessern möchten, jederzeit gerne für eine Beratung zur Verfügung.

ANLAGE zu TOP 5

1. Problemaufriss

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als einer der Ausnahmetatbestände im Informationsfreiheitsrecht hat in der Praxis eine erhebliche Bedeutung. Da die bisher vorliegenden Informationsfreiheitsgesetze in der Regel keine eigene Definition des Begriffs enthalten, besteht Unsicherheit über dessen Auslegung. Im Sinne der Informationsfreiheit sollte eine sehr enge Auslegung erfolgen. Auch enthalten nur einige der Informationsfreiheitsgesetze eine Abwägungsklausel mit den Interessen der Allgemeinheit. In der Praxis berufen sich Behörden oftmals pauschal und ohne nähere Begründung auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

2. Überblick über die Regelungen in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder**a) Begriffsbestimmungen**

Eine Begriffsbestimmung zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen findet sich lediglich in § 5 Abs. 1 Nr. 3 Brandenburger IFG:

Der Antrag auf Akteneinsicht ist vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 abzulehnen, soweit [...] dadurch ein Antragsteller oder ein Dritter von einer Tatsache Kenntnis erlangen würde, *die nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt ist, zu einem bestimmten Geschäftsbetrieb in Beziehung steht und die nach dem Willen des Unternehmens geheim zuhalten ist oder an deren Geheimhaltung das Unternehmen ein schutzwürdiges Interesse hat.*

In § 8 IFG Mecklenburg-Vorpommern kommt immerhin zum Ausdruck, dass es sich bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen um wettbewerbsrelevante Informationen handelt:

Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit [...] durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis *oder eine sonstige wettbewerbsrelevante Information*, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommt, offenbart wird und der Betroffene nicht eingewilligt hat.

Alle übrigen Informationsfreiheitsgesetze verwenden den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ohne nähere Bestimmung (§ 6 Satz 2 IFG Bund, auch i.V.m. § 1 Abs. 1 Hamburgisches IFG, § 1 Satz 1 Saarländisches IFG; außerdem § 7 Berliner IFG, § 6 Bremer IFG, § 8 Satz 1 IFG Nordrhein-Westfalen, § 11 IFG Schleswig-Holstein)

b) Abwägungsklauseln

Eine Abwägungsklausel ist lediglich in drei Informationsfreiheitsgesetzen enthalten.

§ 11 IFG Schleswig-Holstein lautet:

(1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird

und die schutzwürdigen Belange der oder des Betroffenen das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen.

(2) Soll Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, so hat die zuständige Behörde der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

§ 7 Berliner IFG enthält neben einer Abwägungsklausel den Zusatz, dass tatsächliche Anhaltspunkte für strafbare Handlungen kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellen:

Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird oder den Betroffenen durch die Offenbarung ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann, es sei denn, das Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an der Geheimhaltung. Gegenüber der Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung können sich die Betroffenen und die öffentliche Stelle nicht auf Satz 1 berufen.

§ 8 IFG Nordrhein-Westfalen stellt neben einer Interessenabwägung auch auf die Höhe des eintretenden Schadens ab:

Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Entsprechendes gilt für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind. Sätze 1 und 2 gelten nicht, *wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre.* Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.

Nach allen übrigen Informationsfreiheitsgesetzen dürfen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur mit Zustimmung bzw. Einwilligung des Inhabers zugänglich gemacht werden (§ 6 Satz 2 IFG Bund, auch i.V.m. § 1 Abs. 1 Hamburgisches IFG, § 1 Satz 1 Saarländisches IFG; außerdem § 5 Abs. 2 Nr. 4 Brandenburger AIG, § 6 Satz 2 Bremer IFG, § 8 IFG Mecklenburg-Vorpommern).

3. Überblick über die Definition und Auslegung des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ in Rechtsvorschriften, Rechtsprechung und Kommentierung

a) Rechtsvorschriften

IFG, UIG, UWG

Der Gesetzgeber legt beim Informationsfreiheitsgesetz wie auch beim Umweltinformationsgesetz im Wesentlichen den im Zivil- und Strafrecht entwickelten Begriff zugrunde, wie er sich in dem in Rechtsprechung und Literatur zu § 17 UWG, §§ 203 Abs. 1, 204, 355 Abs. 1 Nr. 2 StGB, § 30 Abs. 2 Nr. 2 AO konkretisierten Verständnis abbildet. (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 34, Rossi, IFG, § 6, Rn. 63, Gassner, UIG, § 9, 2.3, OVG NRW, Beschluss vom 20.6.2005, UPR 2005, S. 450)

Betriebsgeheimnisse sind dabei solche, die den technischen Bereich eines Unternehmens betreffen. Dazu können etwa Produktionsmethoden, Verfahrensabläufe, Daten über verwendete Stoffe und Ähnliches gehören.

Geschäftsgeheimnisse werden demgegenüber dem kaufmännischen Bereich zugeordnet. Kalkulationen, Bilanzen, Umsatzzahlen, Geschäftsverbindungen, Marktstrategien,

Lieferanten- und Kundenlisten, Forschungsprojekte, Vertriebssysteme, Kreditdaten können etwa Geschäftsgeheimnisse sein.

Zu den zu schützenden Werten des Unternehmens kann auch dessen **Know-how**, also technisches oder betriebliches Wissen, gehören. (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 38 ff., Rossi, IFG, § 6, Rn. 66)

Für die **Definition** eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis wird in den einzelnen Rechtsgebieten meist auf die vom BGH zu § 17 UWG entwickelten Grundsätze zurückgegriffen. (BGH, NJW 95, S. 2301, vgl. auch Jastrow, IFG, § 6, Rn. 34, Rossi, IFG, § 6, Rn. 63, Gassner, UIG, § 9, 2.3)

Danach müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

- es muss sich um Tatsachen handeln, die
- mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb zusammenhängen,
- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,
- (subjektiv) nach dem erkennbaren Willen des Inhabers,
- und (objektiv) nach dessen berechtigten und schutzwürdigen wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen.

Die Voraussetzungen müssen gleichzeitig und gemeinsam (kumulativ) vorliegen. Was im Einzelfall geschützt ist, lässt sich nicht verallgemeinern (Rossi, IFG, § 6, Rn. 66).

Erforderlich ist dementsprechend zunächst, dass sich die Informationen **auf den Geschäftsbetrieb des Unternehmers beziehen** müssen. (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 42) Dieser Voraussetzung lässt sich eine sachliche und eine zeitliche Komponente entnehmen. In sachlicher Hinsicht muss die betreffende Information eine konkrete Beziehung zu dem Unternehmen haben. Informationen, die sich nicht einem bestimmten Unternehmen zuordnen lassen, sondern allgemein für eine Mehrzahl von Unternehmen gelten, begründen regelmäßig kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. In zeitlicher Hinsicht muss das Unternehmen über die Informationen tatsächlich verfügen und sie jetzt oder zu einem späteren Zeitpunkt wirtschaftlich nutzen können (Rossi, IFG, § 6 Rn. 68).

Die betreffenden Informationen dürfen zudem nur einem **begrenzten Personenkreis zugänglich** sein. Sie dürfen also gerade nicht offenkundig oder öffentlich zugänglich sein. Offenkundig sind alle Informationen, die auf normalem Weg allgemein erlangt werden können. (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 43, Rossi, IFG, § 6, Rn. 69 ff.)

Der weiterhin erforderliche **Geheimhaltungswille** des Unternehmers muss nicht ausdrücklich erklärt worden sein, eine konkludente Erklärung ist ausreichend. An die Manifestation des Geheimhaltungswillens sind keine überzogenen Anforderungen zu stellen (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 44, Rossi, IFG, § 6, Rn. 72 f.).

Schließlich ist die meist entscheidende Voraussetzung, dass ein **berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung** der Informationen bestehen muss.

Im Rahmen der Prüfung des **berechtigten Geheimhaltungsinteresses** ist die Frage, ob ein Geheimnis einen sitten- oder gesetzwidrigen Inhalt haben kann (z.B. geheim gehaltene Schmiergeldpraxis, Produktion unter Verstoß gegen Umweltschutzvorschriften, Kartellbeteiligung, Verletzung vergaberechtlicher Vorschriften), entscheidungsrelevant. Die Frage wird bislang in Rechtsprechung und Literatur noch nicht einheitlich beantwortet.

Chemikaliengesetz

Nach **§ 22 Abs. 2 Chemikaliengesetz** sind Angaben, die ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellen, auf Antrag des Anmelde- oder Mitteilungspflichtigen oder des

Antragstellers eines Verfahrens nach dem Abschnitt IIa als vertraulich zu Kennzeichen, soweit er glaubhaft macht, dass ihre Verbreitung ihm betrieblich oder geschäftlich schaden könnte. Gem. Abs. 3 fallen bestimmte Angaben nicht unter das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Negativkatalog).

In der von mir recherchierten Rechtsprechung wird zum Teil Bezug auf § 22 II, III ChemG genommen, ohne dass dieser direkt Gegenstand der Entscheidung ist. Gegenstand von Urteilen ist vielmehr § 18 c Pflanzenschutzgesetz und § 17a Gentechnikgesetz. Diese Gesetze sehen, ähnlich wie das Chemikaliengesetz, den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor.

Pflanzenschutzgesetz

Nach **§ 18c Pflanzenschutzgesetz** (PflSchG) darf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Angaben, die ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellen oder enthalten, nicht offenbaren, soweit der Antragsteller oder der Zulassungsinhaber die Angaben als geheimhaltungsbedürftig kenntlich macht. Dies gilt nicht, wenn das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit unter Berücksichtigung des Geheimhaltungsinteresses des Beteiligten ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Offenbarung feststellt. Weiter enthält die Vorschrift einen Negativkatalog, der bestimmte Angaben aus dem Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis herausnimmt.

Gentechnikgesetz

Nach **§ 17c Gentechnikgesetz** (GenTG) sind Angaben, die ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellen, vom Betreiber als vertraulich zu kennzeichnen. Er hat begründet darzulegen, dass eine Verbreitung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ihm betrieblich oder geschäftlich schaden könnte. Hält die zuständige Behörde die Kennzeichnung für unberechtigt, so hat sie vor der Entscheidung, welche Informationen vertraulich zu behandeln sind, den Antragsteller zu hören und diesen über die Entscheidung zu unterrichten. Weiter enthält die Vorschrift wiederum einen Negativkatalog, der bestimmte Angaben aus dem Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses herausnimmt.

Entwurfes eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation (VIG-E)

In der Gesetzesbegründung zu § 2 Nr. 2 c VIG-E ist ausgeführt, dass „in Anlehnung an § 17 UWG nach allgemeiner Auffassung ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis dann vorliegt, wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit dem Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind und nach dem Willen des Unternehmens geheim gehalten werden sollten. Darüber hinaus ist erforderlich, dass ein berechtigtes Interesse des Unternehmens an der Geheimhaltung anzuerkennen ist. Dementsprechend ist auch hier eine sorgfältige Abwägung der betroffenen Interessen, nicht zuletzt auf Grund der vorgesehenen Beteiligung Dritter, geboten. Untersuchungsergebnisse, die Rechtsverstöße feststellen, unterliegen in der Regel nicht dem Buchstaben c. Es besteht regelmäßig kein berechtigtes wirtschaftliches Interesse, Rechtsverstöße nicht zu offenbaren“ (Eine entsprechende Klarstellung in diesem Sinne ist, durch den Bundesrat eingebracht, ausdrücklich in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden.).

Verwaltungsverfahrensgesetz

Nach § 30 VwVfG haben die Beteiligten Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

In der Kommentierung von Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. Auflage 2001 ist zu dieser Vorschrift ausgeführt:

„§ 30 VwVfG räumt ein subjektiven ör Rechtsanspruch auf Wahrung ihrer Geheimnisse, der freilich durch einen Offenbarungsvorbehalt begrenzt ist, eingeräumt. Das in § 30 enthaltene „Verwaltungsgeheimnis“ ist zugleich eine Parallelregelung zu den in anderen Gesetzen enthaltenen Geheimhaltungsvorschriften für Behörden, insbesondere zum Steuergeheimnis⁹ (§ 30 AO), zum Bankgeheimnis (§ 30a AO) zum Sozialgeheimnis (§ 35 SGB I i.V.m. 67 ff. SGB X) und zum Datengeheimnis (§ 5 BDSG)

(...)

Inhaltsgleiche oder entgegenstehende Rechtsvorschriften des Bundes bzw. der Länder gehen daher dem § 30 vor. Dabei ist es unerheblich, ob derartige spezialgesetzlichen Regelungen zu einer weitergehenden Einschränkung des Geheimhaltungsanspruchs führen.

(...)

Darüber hinaus ist § 30 als Ausdruck eines (verfassungsrechtlich abgeleiteten) allgemeinen Rechtsgrundsatzes anzuwenden auch außerhalb des durch §§ 1 und 2 sowie § 9 bestimmten Anwendungsbereichs, sofern ör Verwaltungstätigkeit (hierzu § 1 Rn. 63 ff.) ausgeübt wird.

(...)

Eine Befugnis zur Offenbarung von Geheimnissen besteht wegen der immanenten Schranken des § 30 ggfls. dann, wenn eine Interessenabwägung und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei einer Rechtsgüterkollision ergeben, dass das subjektive Geheimhaltungsinteresse hinter wichtigeren öffentlichen Interessen oder höher zu bewertenden Rechtsgütern der Allgemeinheit zurücktreten muss.(...) Die Offenbarung kommt (daher) nur dann in Betracht, wenn sie zum Schutz eindeutig höherer Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist.“

Danach ist der Geheimhaltungsschutz nicht absolut, sondern, wenn auch sehr eingeschränkt, einer Abwägung zugänglich.

Schlussfolgerungen

In der Gesetzesbegründung wird darauf hingewiesen, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nur dann vorliegt, wenn ein berechtigtes Interesse des Unternehmers anzuerkennen ist. Dementsprechend sei eine sorgfältige Abwägung der betroffenen Interessen geboten. Der Gesetzgeber ging daher davon aus, dass der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis einer Abwägung unter dem Tatbestandsmerkmal „berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung“ zugänglich ist. Dabei hat der Gesetzgeber erst nur in der Begründung, dann im Gesetz selbst aufgenommen ist, dass für den Fall von Rechtsverstößen eine Abwägung bereits dahingehend vorgenommen ist, dass hier das Geheimhaltungsinteresse zurückstehen muss.

Danach ist es jedenfalls vertretbar, im Rahmen des Tatbestandsmerkmals „berechtigtes Interesse“ (an der Geheimhaltung) eine Abwägung des Geheimhaltungsinteresses mit dem Offenbarungsinteresse vorzunehmen.

b) Rechtsprechung

Zum Teil wird in der Rechtsprechung zum IFG SH vertreten, dass jedenfalls nicht jedes rechtswidrige Verhalten ohne weiteres aus dem Schutzbereich des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses ausgeschlossen sein könne. Hierfür nehmen die Gerichte auf die wettbewerbsrechtliche Auslegung Bezug. Zwar sei auch im wettbewerbsrechtlichen Schriftum umstritten, ob der sitten- oder gesetzwidrige Inhalt eines Geheimnisses grundsätzlich bedeutungslos sei (so Köhler/Bornkamm, Wettbewerbsrecht, § 17, Rn. 9; Köhler/Piper, UWG, § 17 Rn 7), oder ob jedenfalls Geheimnisse, deren Verwendung gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten i.S.d. § 2 Nr. 1 S. 1 PatG verstoßen würde, vom

wettbewerbsrechtlichen Schutz ausgenommen seien (so Baumbach/Hefermehl, UWG, § 17 Rn 8; OLG München, Urteil vom 20.1.2005, Az: 6 U 3236/04). In jedem Fall bedürfe es aber eines Rechtsverstößes, der gleichzeitig tragende Grundsätze der Rechtsordnung berühre. So sei ein solcher Verstoß anzunehmen, wenn die Grundlagen des deutschen staatlichen oder wirtschaftlichen Lebens betroffen seien, wozu auch die wesentlichen Verfassungsgrundsätze, u.a. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit zählen. Eine einfache Rechtswidrigkeit genüge dagegen für die Annahme mangelnder Schutzwürdigkeit eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nach allen Auffassungen zum § 17 UWG nicht. (OVG SH Beschluss vom 22.5.05, 4 LB 30/04 S. 14, Fluck/Theuer, IFR/UIG, UIG § 8 Rn. 282 ff.)

In der Kommentierung zum UIG wird festgestellt, dass das berechnete oder schutzwürdige Interesse im Wettbewerbsrecht bereits bei sehr geringen Voraussetzungen bejaht werde. Die Schutzwürdigkeit sei nach objektiven Maßstäben daran zu messen, ob ein verständiger Unternehmer Informationen dieser Art geheim halten würde. Diese wettbewerbslich geprägte Sichtweise sei im Zusammenhang des UIG in den Bezug zur Informationsfreiheit zu stellen, die vornehmlich der Öffentlichkeit gewidmet sei. Gegenüber der Öffentlichkeit sei heutzutage ein verständiger Unternehmer nicht mehr völlig verschlossen, sondern werde nur den Kern der betrieblichen Informationssphäre schützen wollen. Danach kann kein schutzwürdiges Interesse bestehen an der Geheimhaltung von allgemeinen Daten (dass eine Kläranlage besteht) oder an aufbereiteten Daten, aus denen kein Rückschluss auf Einzeldaten möglich ist (Jahresemissionsmengen). Wenn Geheimnisse nur einen zeitweiligen Wettbewerbsvorsprung liefern, könne dieser bei älteren Anlagen bereits erloschen sein, weswegen technisch überholte Vorkehrungen und Verfahren nicht mehr den Geheimnisschutz genießen. Auch Informationen, die sich auf Rechtsverstöße beziehen, seien im Bezug zur allgemeinen Informationsfreiheit nicht schutzwürdig (Schomerus/Schrader/Wegener, HK UIG, § 8 Rn. 29, a.A. Gassner, UIG, § 9, 2.3).

So ist zu dem Berliner IFG auch bereits eine verwaltungsgerichtliche Entscheidung ergangen, nach der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dann nicht vorliegen, wenn sie einen rechtswidrigen Inhalt betreffen und die Rechtswidrigkeit bestands- oder rechtskräftig behördlich oder gerichtlich festgestellt worden sei. Dies folge aus einer systematischen Auslegung der Vorschrift des § 7 IFG Bln sowie ihrem Sinn und Zweck (VG Berlin, Urteil vom 10. Mai 2006, Az. VG 2 A 72.04).

Auch in der Kommentierung zum IFG wird bereits überwiegend davon ausgegangen, dass ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung von Tatsachen nicht bestehe, die ihrerseits den Vorwurf der Unlauterkeit herausfordern (Berger, IFG, § 6 Rn. 18). Ein berechtigtes Interesse könne insbesondere bezweifelt werden, wenn die Tatsachen im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen des Unternehmers bzw. seiner Beschäftigten stehen. Insoweit sei allerdings der Schutz laufender staatsanwaltlicher Ermittlungen, die Spezialvorschriften der StPO über Auskünfte und des Gerichtsverfahrens zu bedenken. Gleichermäßen liege auch kein berechtigtes Interesse vor, wenn sich die Informationen auf sonstige Rechtsverstöße beziehen (Rossi, IFG, § 6 Rn. 77, Haurand/Stollmann, IFG NRW, § 8, S. 76).

Maßgeblich für das **wirtschaftliche Interesse** ist vor allem die wettbewerbsrechtliche Relevanz der Information. Dafür ist entscheidend, inwieweit die Offenbarung dieser Information geeignet ist, Konkurrenten wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen, oder den eigenen Wettbewerb zu schwächen (Berger, IFG, § 6 Rn. 19). Abzustellen ist insoweit allein auf die objektive Interessenlage des Geheimnisträgers, die einer Güterabwägung an dieser Stelle noch nicht zugänglich ist.

Sofern das betroffene Unternehmen im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung eine Monopolstellung zukommt, können ihm wettbewerbsbezogene Nachteile aus einer Preisgabe etwa der Kalkulationen grundsätzlich nicht entsehen (VG Berlin, Urteil vom 25. April 2006, VG 2 A 29.05).

Hat eine Gemeinde einen Erschließungsvertrag mit einem Wohnungsbauunternehmen geschlossen, so können sich Grundstückseigentümer durch Einblick in die Unterlagen schon einmal darüber informieren, welche Kosten auf sie zukommen. Die Kalkulation eines einzelnen Erschließungsvorhabens ergibt regelmäßig keinen Rückschluss auf die wirtschaftliche Lage des Unternehmens oder andere als Geschäftsgeheimnis zu begreifende Daten, so dass eine Information der Öffentlichkeit möglich ist (Haurand Stollmann, IFG NRW, § 8 S. 78).

Zu berücksichtigen ist auch die Komponente der zeitlichen Begrenzung des Geheimhaltungsinteresses. Neue Herstellungsverfahren oder Marketingkonzepte können nach einiger Zeit allgemein bekannt sein, so dass ein Geheimnisschutz nicht mehr erforderlich ist. Entscheidend ist daher, ob das Geheimhaltungsbedürfnis im Zeitpunkt der Antragstellung noch besteht. Wenn daher Informationen nur für ein bestimmtes Verwaltungsverfahren übermittelt wurden, in dem aber inzwischen eine Entscheidung gefallen ist, so kann die Schutzwürdigkeit auch entfallen. Hat sich z.B. ein Unternehmen an einer gemeindlichen Ausschreibung beteiligt, so sind bis zur Vergabeentscheidung die eingereichten Unterlagen sowohl im Interesse des Unternehmens (als auch der Gemeinde) geheim zu halten. Wenn aber keine Gefahr mehr besteht, dass durch Preisabsprachen oder Übernahme von Ideen das Ergebnis der Ausschreibung verfälscht wird, so können sie grundsätzlich veröffentlicht werden, da sich sowohl die Kalkulationsgrundlagen und Kostenberechnungen, als auch die technischen Planungen nur auf dieses Vorhaben beziehen. So kann die Vergabeentscheidung nachträglich transparent gemacht werden, ohne dass Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse unbefugt veröffentlicht werden. Es ist allerdings nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass im Rahmen eines derartigen Verfahrens auch Geschäftsgeheimnisse offenbart werden, so wenn das Unternehmen z.B. als Referenz auf (noch geheime) Abschlüsse mit anderen Abnehmern verweist. Insoweit kommt dann aber eine Abtrennung in Betracht (Haurand/Stollmann, IFG NRW, § 8 S. 77).

Inhaber von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen sind regelmäßig natürliche Personen, also Einzelne, die wirtschaftlich tätig sind, aber auch juristische Personen, wie ein Unternehmen. Auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis kann sich aber auch eine Behörde berufen, wenn sie wirtschaftlich tätig ist (z.B. im Bereich von Geoinformationsdaten oder Berechnungsmodellen bei Sozialversicherungsträgern); (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 51; a.A. Rossi, IFG, § 6, Rn. 68; bezieht sich dort aber mit OVG Schleswig, NordÖR 2005, S. 208 auf das IFG SH – dort sind öffentliche Stellen ausdrücklich ausgenommen).

Urteil des OVG NRW vom 12.07.2004 Az. 13a D 43/04

In dem Urteil war zu klären, ob die Tatsache, dass ein Hersteller das Pflanzenschutzmittel Alkylphenoethoxylate verwendet und in welchen Produkten sowie mit welchen Anteilen dies verwendet wird, ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 18 c PflSchG ist, und eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vorzunehmen.

Zum Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist in dem Urteil (lediglich) ausgeführt, dass die Tatsache, ob eine Hersteller von Pflanzenschutzmitteln überhaupt Alkylphenoethoxylate verwendet und in welchen Produkten mit welchem Anteil dies der Fall ist, ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist, weil das Wissen über die Verwendung dieses Stoffes in der Produktherstellung durch Aufwendung eigener Mittel des Herstellers erworben und zur kommerziellen Nutzung durch das betreffende Unternehmen bestimmt sowie nur einem ausgesuchten Kreis Informierter vorbehalten ist. Die Ausnahmetatbestände (Negativkatalog) werden verneint.

Weiter ist das Gericht auf die Abwägung des Verbraucherministeriums eingegangen und hat festgestellt, dass die Annahme eines überwiegendes Interesse an der Geheimhaltung nicht zu beanstanden sei, weil eine Information der Öffentlichkeit zum Zweck des Umwelt- und

Gesundheitsschutzes in Bezug auf des in Rede stehende Pflanzenschutzmittel nicht geboten sei. Denn das Verbraucherministerium hätte überzeugend dargelegt, dass Pflanzenschutzmittel, die den o.g. Stoff beinhalten, nur zur einer sehr geringfügigen Belastung der Nahrungsmittel führen würde. Der Kläger habe zu den Gesundheitsauswirkungen und zur Umweltbelastung nicht Stellung genommen.

Urteil des VG Köln vom 09.06.2005 – L 771/05

Die Beigeladene hatte beim Bundesamt für Verbraucherschutz beantragt, Einsicht in eine Studie zur gesundheitlichen Unbedenklichkeit einer bestimmten genveränderten Maissorte zu erhalten. In einem Bescheid nach § 17 a Abs. 1 Satz 3 GenTG hatte das Bundesamt dem Antragsteller mitgeteilt, dass die Tierversuchsstudie nicht vertraulich nach § 17 GenTG behandelt wird.

Das Gericht urteilte, dass die Entscheidung der Behörde rechtmäßig war. Daraus folgt zugleich, dass dem Antrag des Beigeladenen nach § 3 Abs. 1 UIG kein Versagungsgrund im Sinne des UIG entgegengehalten werden kann. Denn nach § 8 UIG (a.F.) dürfen nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt zugänglich gemacht werden.

Zum Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist ausgeführt, dass es offen bleiben kann, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die streitbefangene Studie schon deshalb nicht unter den Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis fällt, weil sie unter den Ausnahmetatbestand des § 17 a Abs. 2 Nr. 6 (Negativkatalog) fällt. Denn es fehle bereits an einem schutzwürdigen Interesse an der Geheimhaltung. Für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit komme es wiederum maßgeblich darauf an, ob Konkurrenten der Ast. aus einem Bekanntwerden der Studie wirtschaftliche oder sonstige Vorteile ziehen können. Solche Vorteile sind nicht glaubhaft gemacht worden. Weiter ist das Interesse an der Geheimhaltungen ihrer Rattenfütterungsstudie auch einem anderen Grund nicht schützenswert. Aus dem GenTG ergibt sich nämlich, dass der Schutz der Rechte an Tierversuchsstudien – wenn auch letztlich aus Gründen des Tierschutzes – nicht unbeschränkt ist. Nach § 17 GenTG ist die Zweitverwendung von Studien zulässig, um die Durchführung von gleichen Versuchsreihen zu verhindern. Mit der weiteren Verwendung der Studie kommt es zum einen zur Erweiterung des Personenkreises. Zum anderen kommt es nur auf die in dieser Bestimmung festzustellende Relativierung des Schutzes der Rechte an Tierversuchsstudien an. Sieht das GenTG aber bei solchen Erkenntnissen aus Tierversuchen selbst deutliche Einschränkung des Schutzes der Rechte an solchen Studien vor, kann die Antragstellerin keinen absoluten Geheimschutz für Ihre Rattenfütterungsstudie beanspruchen.

OVG Köln, Beschluss vom 20.06.2005 – 8 B 940/05 – Entscheidung über die Beschwerde gegen den o.g. Beschluss des Antragstellers

Die Beschwerde des Antragstellers hat keinen Erfolg. Das Gericht führt aus, da das GenTG ebenso wie das UIG keine eigenständige Definition des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis enthalte, liege es nahe, an das vor allem im Wettbewerbsrecht geläufige Begriffsverständnis anzuknüpfen, dessen Voraussetzung und Reichweite durch Rechtsprechung und Schrifttum weitgehend geklärt sind. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gilt im Anwendungsbereich des Gentechnikrechts jedoch nur eingeschränkt. § 17 a GenTG konkretisiert die Reichweite des Geheimnisschutzes für den Bereich des öffentlichen Rechts, insbesondere des Informationsrechts nach § 4 Abs. 1 UIG, indem bestimmte, in § 17a II GenTG bezeichnete Angaben und Unterlagen, die den wettbewerbsrechtlich geprägten Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses erfüllen mögen, für den hier betroffenen Rechtsbereich aus dem Schutzbereich ausgenommen werden.

Die streitbefangene Studie genießt nach Auffassung des Gerichts gem § 17 a Abs. II Nr. 6 keinen Schutz als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, da eine weite Auslegung des Ausnahmetatbestandes geboten ist.

Schlussfolgerungen

Die Urteile zeigen, dass soweit in Bezug auf den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses Abwägungsklauseln enthalten sind, wie z.B. im Pflanzenschutzgesetz, das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnis nicht problematisiert wird, sondern vielmehr auf die geforderte Abwägung abgestellt wird.

Das erst- und zweitinstanzliche Urteil zu § 17 GenTG sind daher insoweit interessanter, da das GenTG keine entsprechende Abwägungsklausel vorsieht und die Feststellung des Vorliegens des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis im Rahmen eines Anspruches nach dem UIG vorgenommen wird. Entscheidend ist hier m. E. die Ausführung des OVG Köln, wonach § 17 a GenTG die Reichweite des Geheimnisschutzes für den Bereich des öffentlichen Rechts konkretisiert, insbesondere des Informationsrechts nach § 4 Abs. 1 UIG, indem bestimmte, in § 17a II GenTG bezeichnete Angaben und Unterlagen, die den wettbewerbsrechtlich geprägten Begriff des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses erfüllen mögen, für den hier betroffenen Rechtsbereich aus dem Schutzbereich ausgenommen werden.

Aus dem erst- und insbesondere zweitinstanzliche Urteil wird deutlich, dass bei Informationsanträgen nach den Informationsfreiheitsgesetzen die jeweilige spezialgesetzliche Ausprägung des Geheimnisbegriffs des betroffenen Rechtsgebietes anzuwenden ist. Nach dem Urteil des OVG Köln kann es dabei auch auf die im Gesetz an anderer Stelle getroffene Wertung über die Schutzbedürftigkeit von Unterlagen ankommen.

Darüber hinaus könnte erwogen werden, dass das GenTG, das ChemG und das PflSchG einen allgemeinen Rechtsgedanken enthält, der auf die Auslegung des Begriffs Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in den Informationsfreiheitsgesetzen übertragen werden kann. Den Vorschriften könnte der Allgemeine Rechtsgedanke entnommen werden, dass Informationen, die Aufklärung über eine erheblichen Gesundheitsgefährdung oder ein ähnliches besonderes Informationsinteresse der Öffentlichkeit begründen, nicht dem Geheimhaltungsbegriff unterfallen.

4. Beispiele für einen möglichen Negativkatalog

Es könnte im Rahmen der allgemeinen Zugangsrechte – nach dem Vorbild des Gentechnikrechts, aber auch des Chemikalienrechts – an die Einführung von Negativkatalogen gedacht werden. Diese Regelungstechnik könnte sich zumindest in Rechtsgebieten wie dem Immissionsschutzrecht und in Planfeststellungsverfahren eignen (Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, S. 325). Mit solchen Katalogen könnten bestimmte Informationen aus dem potentiellen Kreis der Geheimnisse generell ausgeschlossen werden. So wird in § 17 a Abs. 2 GenTG und in § 22 Abs. 3 ChemG jeweils bereichsspezifisch festgelegt, was nicht unter das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis fällt. Diese Beispielkataloge könnten für eine entsprechende Regelung im Rahmen des allgemeinen Zugangsrechts herangezogen werden.

Auch Haftungs- und Entgeltregelungen könnten in einen solchen Ausnahmekatalog mit aufgenommen werden. Die öffentliche Verwaltung ist hier nämlich an objektive Kriterien bei der Vertragsgestaltung gebunden. Insoweit besteht Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

5. Praktische Umsetzung

Ob Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse vorliegen, ermittelt die Behörde, soweit es nicht offenkundig ist, durch **Beteiligung des Dritten**. Das Unternehmen muss gegenüber der Behörde darlegen, dass es sich um ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis handelt und sollte dies auch begründen. Diese Information dient dann jedoch nur der eigenständigen Prüfung der Voraussetzungen durch die Behörde. Willigt das Unternehmen im Rahmen der Beteiligung ein,

liegt technisch und tatbestandlich kein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vor (Jastrow, IFG, § 6, Rn. 56).

Die Voraussetzungen für den Verweigerungsgrund sind in vollem Umfang gerichtlich nachprüfbar. Zur Sicherstellung der gerichtlichen Überprüfung und auch um den Rechtsschutz der informationssuchenden Person nicht dadurch zu verkürzen, dass nur pauschale Verweise auf die Regelung angeführt werden, ist die Entscheidung der Behörde **ausreichend zu begründen** (Rossi, IFG, § 6, Rn. 78).

Dass eine Akte ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis enthält, rechtfertigt nicht, die gesamte Information zu verweigern. Es kommt ein teilweiser Aktenzugang in Betracht, also eine **Trennung, Schwärzung oder Anonymisierung**. Soweit eine Ablehnung des Antrages droht, kann es auch ratsam sein, im Rahmen einer Beratung des Antragstellers gemäß § 25 VwVfG NRW darauf hin zu wirken, dass der Antrag präziser formuliert und auf Teile der Akten ohne Geheimnisbezug beschränkt wird. Es ist möglich, dass man auf umfangreiche Schutzmaßnahmen für die Daten des betroffenen Unternehmens verzichten kann, wenn der Antrag entsprechend konkretisiert wird (Haurand/Stollmann § 8, IFG NRW, S. 78).

Bei dem Verweigerungsgrund handelt es sich um eine **drittschützende Norm**, da sie nicht nur dem Interesse der Allgemeinheit an einem funktionierenden Wirtschaftsverkehr dient, sondern auch die individuellen Interessen des Inhabers des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses schützen soll. Die Betroffenen können sich daher gegen eine Preisgabe der sie betreffenden Informationen durch die Behörde vor dem Verwaltungsgericht gegen den zuganggewährenden Bescheid wehren. Dies kann durch vorbeugende Unterlassungsklage oder durch Anfechtungsklage geschehen. Außerdem kommt ein Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB, Art. 34 GG in Betracht.

Zur Erleichterung der Prüfung dieses Verweigerungsgrundes könnten auch im Rahmen der allgemeinen Zugangsrechte **Kennzeichnungs- und Darlegungspflichten** in Betracht gezogen werden. Das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet bislang nicht generell dazu, Informationen, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse darstellen, bei ihrer Übermittlung an die Behörden entsprechend zu kennzeichnen. Auf der anderen Seite sind solche Kennzeichnungen auch ohne eine entsprechende Verpflichtung zulässig. Solche Pflichten bestehen aber bereits im Chemikalien- oder im Gentechnikrecht. (Vgl. § 22 Abs. 2 ChemG oder § 17 a GenTG; s. dazu auch OVG NRW, NVwZ-RR 2006, 248). Danach sind Angaben, die ein Betriebs- oder ein Geschäftsgeheimnis darstellen, vom Unternehmen als vertraulich zu kennzeichnen. Außerdem hat das Unternehmen begründet darzulegen, zu welchem betrieblichen oder geschäftlichen Schaden eine Verbreitung des Geheimnisses führen würde. Im Rahmen des Professorenentwurfs für ein IFG von Schoch und Kloepfer wurden entsprechende Pflichten auch bereits mit aufgenommen. Danach hat derjenige, der gegenüber öffentlichen Stellen Angaben über Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse über seinen Gewerbebetrieb macht, diese zu kennzeichnen, getrennt vorzulegen und darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Sollen Unterlagen in einem Verfahren mit Beteiligung Dritter verwendet werden, haben Betroffene ohne Preisgabe des Geheimnisses eine zusammenfassende Darstellung der geheimhaltungsbedürftigen Angaben vorzulegen oder zu begründen, dass die Darstellung ohne die Preisgabe geheimhaltungsbedürftiger Angaben nicht möglich ist. Legen Betroffene die Darstellung schuldhaft nicht vor, kann die öffentliche Stelle die Angaben nach dem Professorenentwurf offenbaren (Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, S. 112).

Für den Geheimnisträger kann die freiwillige oder verpflichtete Kennzeichnung geheim zu haltender Informationen von **Vorteil** sein, weil sie ausschließt, dass die Behörde versehentlich Informationen preisgibt, die sie eigentlich nicht zugänglich machen darf. Sie kann sich indes auch als **Nachteil** herausstellen, weil sie den Umkehrschluss zulässt, dass alle nicht gekennzeichneten Informationen frei zugänglich sind (Rossi, IFG, § 6, Rn. 92 f.). Von Nachteil für die informationssuchende Person könnte auch sein, dass die öffentlichen Stellen bei einer

Kennzeichnung dazu neigen könnten, die gekennzeichneten Informationen ohne weitere Prüfung der Voraussetzungen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses als solches anzusehen und von dem Zugang auszunehmen. Ausgehend von der Definition, die auf den tatsächlichen Bekanntheitsgrad abstellt, kann eine Tatsache den Charakter eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses auch verlieren, z.B. durch Veröffentlichung seitens des Unternehmens selbst (Haurand/Stollmann, IFG NRW, § 8, S. 77).

6. Konsequenzen

Die vorstehende Aufstellung zeigt, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Gegenstand einer Vielzahl von Rechtsvorschriften ist, die in ihrer Zielrichtung und Ausgestaltung aber deutlich voneinander abweichen und keine einheitliche Rechtslage abbilden, auf die man sich bei der Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze stützen könnte. Dementsprechend unübersichtlich ist die Rechtsprechung, die an diese unterschiedlichen Normen anknüpft. Es ist zu befürchten, dass zu den ihrerseits wieder unterschiedlich ausgestalteten Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder weitere Urteile ergehen werden, die sich mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen befassen und zu abweichenden Ergebnissen kommen werden, je nachdem, ob sie sich auf ein Gesetz mit oder ohne Abwägungsklausel beziehen und welche anderen Gesetze mit der zu diesen ergangenen Rechtsprechung als Vergleichsmaßstab und Entscheidungshilfe herangezogen werden. Es ist also auch künftig von der Rechtsprechung keine allgemeingültige Klärung zu erwarten, sondern eher weitere Verwirrung.

Deswegen erscheint es dringend geboten, für den Bereich der Informationsfreiheit zu einer Vereinheitlichung der Rechtsnormen und ihrer praktischen Anwendung zu kommen. Elemente dafür könnten sein:

- eigenständige Definition des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“, die sich an den Belangen der Informationsfreiheit orientiert;
- Abwägungsklauseln in allen entsprechenden Gesetzen;
- Negativkataloge, in denen insbesondere Informationen über rechts- und ordnungswidriges Verhalten von Unternehmen aus dem Bereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse herausgenommen werden.

Daher sollte für die Frühjahrskonferenz der Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (AGID) eine EntschlieÙung vorbereitet werden, die kurz auf die Problematik hinweist und entsprechende Forderungen an die Politik stellt.

ANLAGE zu TOP 5

Stellungnahme des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg Vorpommern

1. Im Problemaufriss und der Zielstellung sollte der Fokus nicht zu sehr auf eine "im Sinne der Informationsfreiheit sehr enge Auslegung" gelegt werden. Meines Erachtens ist es geboten und unschädlich, klar darauf hinzuweisen, dass wir auch als Informationsfreiheitsbeauftragte die grundrechtliche Verankerung des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in Art. 12 und 14 des Grundgesetzes sehen und insofern die verfassungsrechtliche Verankerung genauso wie beim Schutz personenbezogener Daten unseren Überlegungen zugrunde legen.
2. Auf Seite 8 weisen Sie im letzten Absatz darauf hin, dass sich auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis auch eine Behörde berufen können soll, wenn sie wirtschaftlich tätig ist. Da dieser Punkt meines Erachtens auch anders gesehen werden kann, wie es das OVG Schleswig in der von Ihnen zitierten Entscheidung wohl getan hat, wurde in Mecklenburg-Vorpommern im § 8 IFG die Ergänzung "oder eine sonstige wettbewerbsrelevante Information, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis nachkommt" im zweiten Halbsatz aufgenommen.
3. Unter der Überschrift "Praktische Umsetzung" auf Seite 5 gehen Sie auf die Pflicht der Unternehmen im Beteiligungsverfahren ein. An dieser Stelle sollte meines Erachtens auch ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Behörde bei der Beteiligung des Dritten, diesen umfassend darüber aufklären muss, dass eine bloße Ablehnung nicht ausreichend ist und die Behörde in ihrer Entscheidung nicht bindet, sondern ihm ausschließlich die Gelegenheit zur Beibringung von Argumenten für die Erforderlichkeit der Geheimhaltung gegeben wird.
4. Fraglich ist für mich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch, welche Rechtsfolgen eine unkonkrete oder jedenfalls nicht vollständige Darstellung von Geheimhaltungsgründen hat.
5. Auf der Seite 13 machen Sie Ausführungen zu den Vorteilen einer freiwilligen oder verpflichtenden Kennzeichnung geheimzuhaltender Informationen. Hierbei ist meines Erachtens auch fraglich, ob eine verpflichtende Kennzeichnung auch eine Entlastungswirkung für die ungekennzeichneten Informationen hat, die Behörde also bei fehlender Kennzeichnung grundsätzlich davon ausgehen kann, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einer Veröffentlichung nicht entgegenstehen.
6. Die aus Ihrer Analyse gezogenen Konsequenzen vermag ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vollumfänglich zu teilen. Eine eigenständige Definition des Begriffes dürfte genauso zum Scheitern verurteilt sein und Unklarheiten hervorrufen wie es in allen anderen Zusammenhängen bisher der Fall war. Auch eine Abwägungsklausel verschiebt das Problem nur weiter in den Ermessensspielraum der entscheidenden Behörde und dürfte somit zu einer größeren Unsicherheit, jedenfalls zu einem Fall-Recht führen. Deshalb wäre meines Erachtens noch näher zu untersuchen, ob man eine Definition und Auslegung in den Vorschriften und der Rechtsprechung zum enteignungsgleichen Eingriff gewinnen könnte und so die Grenze des Geheimhaltungswürdigen im Sinne der Informationsfreiheit "höher" und bezifferbar ziehen könnte.