

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. In-soweit gilt das Urheberprinzip.“

---

Sofern allerdings Information mit Ursprung außerhalb des Bundes, etwa der Länder, der Europäischen Gemeinschaften oder eines ihrer Mitgliedstaaten, internationaler 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 Handlungs-bereich 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 vollzieht.

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 Pauschalausnahme für sämtliche entscheidungsrelevanten Sachverhalte. Gleichwohl habe ich in einem Einzelfall die