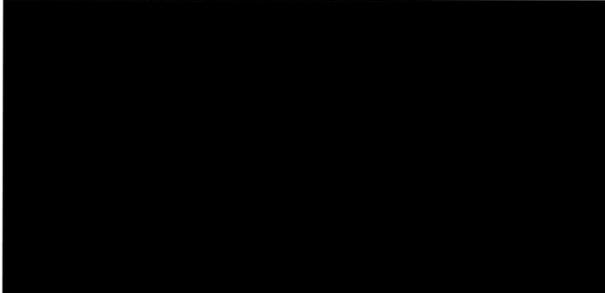




Bundesministerium für Digitales und Verkehr • Postfach 20 01 00, 53170 Bonn

Gegen Postzustellungsurkunde



Karin Dannheisig-Lehr
Leiterin des Referats StB 10

Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Postanschrift
Postfach 20 01 00
53170 Bonn

Tel. +49 228 99-300-5100
Fax +49 228 99-300-807-5100

ref-stb10@bmdv.bund.de

www.bmdv.bund.de

**Betreff: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) – Ihr Wider-
spruch vom 21.07.2022**

Bezug: 1. Ihr Antrag vom 17.05.2022
2. Mein Bescheid vom 26.07.2022
3. Ihr Widerspruch vom 28.07.2022, eingegangen am 05.08.2022

Aktenzeichen: Z 26/286.2/1-1249 IFG

Datum: Bonn, 19.12.2022

Seite 1 von 10

Sehr geehrte 

mit E-Mail vom 17.05.2022 haben Sie sich unter Bezugnahme auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) gewandt und Zugang zu folgenden Informationen beantragt:

“ 1. Über wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt die Die Autobahn GmbH des Bundes derzeit (Stand: 17.05.2022; bitte differenziert nach Zentrale und Niederlassungen darstellen)?

2. Wie groß ist der Personalbedarf bzw. das Soll der Stellen der Die Autobahn GmbH des Bundes für die Zentrale sowie für alle Niederlassungen? Wann wurde das Soll ermittelt?

3. Wie viele Stellen sind derzeit (Stand: 17.05.2022) bei der Die Autobahn GmbH des Bundes nicht besetzt (bitte differenziert nach Zentrale - und hier aufgeschlüsselt auf alle Stabsstellen - und differenziert nach Niederlassungen darstellen)?

4. Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben in den Jahren 2018 bis 2022 (von 01.01.2022 bis inklusive 17.05.2022) die Die Autobahn GmbH des Bundes verlassen, wurden gekündigt oder sind aus welchen anderen Gründen aus dem Unternehmen ausgeschieden (bitte Häufigkeitsverteilung





Seite 2 von 10

jahresscheibengenau in absoluten Zahlen darstellen)?

5. Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Die Autobahn GmbH des Bundes werden in den Jahren 2022 bis 2030 voraussichtlich in den Ruhestand gehen (bitte jahresscheibengenau darstellen und Gesamtsumme ausweisen)? Mit wie vielen weiteren regulären Abgängen (Jobwechsel, Kündigungen, Tod etc.) rechnet die Die Autobahn GmbH des Bundes für den Zeitraum 2022-2030?"

Ihrem Antrag habe ich mit Bescheid vom 26.07.2022 zu den Fragen 1, 4 und 5 stattgegeben und Ihnen den aufgrund der Versagungsgründe nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG und § 4 Absatz 1 IFG geschwärzten Antwortbeitrag der Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH) zugesandt. Im Rahmen der Schwärzung bei den Fragen 2 und 3 habe ich Ihren Antrag abgelehnt.

Gegen diesen Bescheid haben Sie mit Schreiben vom 28.07.2022 Widerspruch eingelegt. Zur Begründung führen Sie aus, dass kein Versagungsgrund nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG und § 4 Absatz 1 IFG vorliege, das öffentliche Interesse höherwertiger als das Vertraulichkeits- und Geheimhaltungsinteresse und die Autobahn GmbH zur Transparenz verpflichtet sei sowie die Ansprüche auf Grundlage des Umweltinformationsgesetzes (UIG) bzw. Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) nicht geprüft und nicht beschieden werden.

Auf Ihren Widerspruch vom 28.07.2022, hier postalisch eingegangen am 05.08.2022, gegen meinen Bescheid vom 26.07.2022 ergeht folgender

Widerspruchsbescheid:

1. Mein Bescheid vom 26.07.2022 wird bzgl. der Frage 2 insoweit aufgehoben, als er Angaben aus früheren Beratungsgrundlagen betrifft. Diese Informationen (zu Frage 2) werden Ihnen antragsgemäß in der Anlage mitgeteilt. Im Übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.
2. Die Kosten des Widerspruchsverfahrens sind vom Widerspruchsführer zu tragen.
3. Die Kosten werden auf 30,00 EUR festgesetzt.



Seite 3 von 10

Begründung:

Rechtliche Würdigung

1. Informationsfreiheitsgesetz

Ihr zulässiger, insbesondere form- und fristgerecht erhobener Widerspruch ist in Bezug auf die Versagung des Informationszugangs zu der Frage 2 und den aus früheren Beratungsgrundlagen vorliegenden Informationen begründet, im Übrigen ist er unbegründet.

Der Bescheid vom 26.07.2022 wird dahingehend abgeändert und der Informationszugang um die Angaben der Personalbedarfsabschätzung, welche im Rahmen der Umsetzung der Bundesfernstraßenreform vorgenommen wurde, erweitert. Die Personalbedarfsabschätzung diente in erster Linie einer ersten Ermittlung des Personalbedarfs insbesondere vor dem Hintergrund, dass diese für den Verwendungsvorschlag der Länder zum 01.01.2019 gemäß § 1 Absatz 3 Fernstraßen-Überleitungsgesetz (FernstrÜG) relevant war. Letztendlich war dieses Dokument Grundlage für den in der von Ihnen zitierten Kleinen Anfrage genannten voraussichtlichen Personalbedarf. Mit der von der Autobahn GmbH nunmehr durchgeführten Personalbedarfsanalyse soll die vorgenannte Personalbedarfsabschätzung unter Einbeziehung einer detaillierten Aufgabenuntersuchung validiert werden, um einerseits das für die Aufgabenerfüllung tatsächlich notwendige Personal zu ermitteln und andererseits zum Nachweis eines effizienten Mitteleinsatzes dienen.

Bei der nochmaligen Prüfung wurde berücksichtigt, dass der Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen nur dem Beratungsprozess (als solchem), nicht jedoch für die Beratungsgrundlagen gilt. Bei der o.a. Personalabschätzung handelt es sich nur um eine Grundlage für die derzeitigen Beratungen. Dem Widerspruch ist mithin teilweise (s.o. zu 1.) abzuweichen. Der Informationszugang erfolgt in dem aus der Anlage ersichtlichen Umfang. Dabei handelt es sich um einen Auszug aus dem Bericht zur Ermittlung des Personalbedarfs für die Infrastrukturgesellschaft Autobahnen. Dieser Auszug enthält nur die mit der Frage 2 erbetenen Informationen. Darüber hinaus enthält der vorgenannte Bericht keine weiteren das Informationsbegehren betreffenden Informationen.

Im Übrigen ist der Widerspruch zu den Fragen 2 und 3 unbegründet. Die Unbegründetheit bei der Frage 2 bezieht sich auf die aktuellen Informationen zum Stellensoll bei der Autobahn GmbH. Hierzu im Einzelnen wie folgt:





Seite 4 von 10

a) Versagungsgründe nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b) IFG

§ 3 Nummer 3 IFG schützt die Vertraulichkeit inneradministrativer Beratungen und damit den Prozess der Entscheidungsfindung.

Der Begriff „Beratungen“ erfasse die Vorgänge interner behördlicher Meinungsäußerung und Willensbildung, die sich inhaltlich auf die Entscheidungsfindung beziehen. Die Gesetzesbegründung spricht allgemein von „innerstaatlichen Abläufen“ und ergänzt, eine Beeinträchtigung der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden sei bei zwischen- und innerbehördlichen Vorgängen, bei Beratungen zwischen Exekutive und Legislative, schließlich zwischen Behörden und sonstigen Einrichtungen denkbar (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 175).

Entgegen Ihrer Ausführungen handelt es sich bei der Autobahn GmbH um eine Behörde im Sinne des § 1 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), soweit diese mit hoheitlichen Befugnissen beliehen ist.

Aufgrund von § 6 Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz (InfrGG) wird die Gesellschaft durch Rechtsverordnung mit hoheitlichen Befugnissen beliehen. Die InfrGG-Beleihungsverordnung ist am 01.01.2021 in Kraft getreten. In der vorgenannten Rechtsverordnung wird die Autobahn GmbH gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Absatz 2 InfrGG-Beleihungsverordnung unter anderem mit Aufgaben der Straßenbaulast im Sinne des § 3 Absatz 1 und Absatz 2 Bundesfernstraßengesetz für Bundesautobahnen und Bundesstraßen in Bundesverwaltung beliehen. Als Beliehene ist die Autobahn GmbH selbst Trägerin öffentlicher Gewalt und übt seit dem 01.01.2021 im Rahmen dieser Beleihung selbst hoheitliche Befugnisse und folglich Staatsgewalt aus. Sie ist insoweit Behörde im funktionalen Sinne und unmittelbar Trägerin von Staatsgewalt (vgl. hierzu Stelkens/Bonk/Sachs/Schmitz, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 1 Rn. 246).

Da die Autobahn GmbH, wie ausgeführt, eine Behörde im Sinne des § 1 Absatz 4 VwVfG ist, werden demzufolge die Beratungen derselben sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch mit dem BMDV von dem Versagungsgrund nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b) IFG erfasst.

In der Sache geht es bei der Anwendung des § 3 Nummer 3 Buchstabe b) IFG um den Ausschluss eines gesetzlichen Anspruchs (§ 1 Absatz 1); folgerichtig sollte sich der Einwand der notwendigen Vertraulichkeit auf ein Gesetz zurückführen lassen müssen (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 182). Der Ausschlussgrund gemäß § 3 Nummer 3 IFG



Seite 5 von 10

verlangt, dass die notwendige Vertraulichkeit behördlicher Beratungen „beeinträchtigt“ wird. Eine „Beeinträchtigung“ ist anzunehmen, wenn sich die Preisgabe der Information auf die Verhandlungen bzw. Beratungen behindernd oder hemmend auswirken kann, also nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit hat. Das ist der Fall, wenn ein unbefangener und freier Meinungs austausch sowie eine offene Meinungsbildung bei Bekanntwerden der Information eingeschränkt werden oder wenn sie sogar unterbleiben (Schoch IFG/Schoch IFG § 3 Rn. 185).

Wie bereits in meinem Bescheid vom 26.07.2022 ausgeführt, ist der derzeit laufende Prozess der Personalbedarfsanalyse, welche der Ermittlung des in der Frage 2 erfragten aktuellen Stellensolls dient, der Vertraulichkeit zu unterwerfen. Hintergrund ist, dass das Stellensoll der Autobahn GmbH unter anderem Gegenstand von Beratungen mit den Personalvertretungen in der Autobahn GmbH ist und die Inhalte dieser Beratungen der Vertraulichkeit unterliegen (vgl. § 79 Absatz 1 BetrVG). Des Weiteren besteht die Gefahr der öffentlichen Diskussion, welcher Stellenbedarf für die Ausübung der der Autobahn GmbH übertragenen Aufgaben notwendig ist. Dies könnte die bereits existierenden Ängste unter den Beschäftigten der Autobahn GmbH erhöhen und das Vertrauen der Belegschaft in die Personalvertretung beeinträchtigen, was wiederum einen unbefangenen und freien Meinungs austausch sowie eine offene Meinungsbildung innerhalb der jeweiligen Beratungen zumindest behindert, wenn nicht sogar gänzlich verhindern kann. Somit bestehen nachteilige Auswirkungen auf die in § 79 Absatz 1 BetrVG geregelte Vertraulichkeit bzgl. der Beratungen mit der Personalvertretung der Autobahn GmbH.

Da die Beantwortung der Frage 3 untrennbar mit der Beantwortung der Frage 2 zusammenhängt, gelten für die Frage 3 die vorgenannten Gründe entsprechend.

Entgegen Ihrer Ausführung verletzt die Herausgabe von Entwurfszahlen zum Stellensoll (Frage 2) ebenfalls die Vertraulichkeit der Beratungen aus den vorgenannten Gründen. Des Weiteren fallen die Entwurfszahlen unter den Versagungsgrund nach § 4 Absatz 1 IFG. Auf die diesbezüglichen Ausführungen wird hierzu verwiesen.

Rechtsdogmatisch handelt es sich bei § 3 Nummer 3 IFG um einen absoluten Ausschlussstatbestand, dessen Verweigerungsgründe zwingend zur Versagung des Informationszugangs führen; für eine Relativierung des öffentlichen Belangs durch eine Abwägung mit einem gegenläufigen Interesse an der Offenbarung der begehrten amtlichen Information ist kein Raum (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 3 Rn. 3).



Seite 6 von 10

Eine Abwägung mit vermeintlich höherwertigem öffentlichem Interesse ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen. Da die in § 3 Nummer 3 Buchstabe b) IFG genannten Voraussetzungen vorliegen, ist der Informationszugang wie in diesem Fall zwingend zu versagen.

b) Versagungsgründe nach § 4 Absatz 1 IFG

§ 4 Absatz 1 Satz 1 IFG versagt den Zugang zu bestimmten Aufzeichnungen (Entwürfe zu Entscheidungen etc.), die der Vorbereitung einer Entscheidung oder einer sonstigen behördlichen Maßnahme dienen. Geschützt ist der behördliche Prozess der Willensbildung innerhalb der öffentlichen Verwaltung, d. h. in Behörden und zwischen Behörden (vgl. Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 4 Rn. 10 u. 12). Vereitelung des Erfolgs einer Entscheidung liegt nach der Gesetzesbegründung vor, wenn die Entscheidung bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht oder mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme. Ob durch das vorzeitige Bekanntwerden der Information der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen tatsächlich vereitelt würde, kann nur anhand einer Prognose entschieden werden (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 4 Rn. 28-31).

Wie bereits in meinem Bescheid vom 26.07.2022 ausgeführt, würde eine vorzeitige Bekanntgabe der in den Fragen 2 und 3 erbetenen Information den Erfolg der Entscheidung – hier die Ermittlung des Stellensolls im Rahmen der Personalbedarfsanalyse – vereiteln, da dafür unternehmerische Erwägungen und Notwendigkeiten mit haushälterischen und politischen Anforderungen in Einklang zu bringen sind, die ohne Gefährdung durch äußere Einflussnahme nicht außerhalb der vorgesehenen Entscheidungswege behandelt werden können. Des Weiteren kann sich eine verfrühte öffentliche Diskussion, welcher Stellenbedarf für die Ausübung der der Autobahn GmbH übertragenen Aufgaben notwendig ist, negativ auf den o.a. Entscheidungsprozess auswirken. Diese Diskussion könnte einerseits zu einer Verfälschung der Ergebnisse der Personalbedarfsanalyse führen und andererseits die bereits existierenden Ängste unter den Beschäftigten der Autobahn GmbH erhöhen und zu einer erhöhen Fluktuation führen bzw. die laufenden und ggf. zukünftigen Recruitingmaßnahmen negativ beeinflussen.

§ 4 IFG dient dem Schutz der ungestörten behördlichen Entscheidungsfindung. Es ist eine Selbstverständlichkeit, dass die Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung (und damit ihre Funktionsfähigkeit) auch im Falle des grundsätzlichen Transparenzgebots für die staatlichen Behörden gewahrt werden muss. Treffend hat der BfDI erklärt: „Die Verwaltung muss handlungsfähig bleiben und darf nicht den Erfolg ihrer



Seite 7 von 10

Maßnahmen durch Ausforschung von dritter Seite gefährden lassen“. Daher müssen interne Verwaltungsabläufe und vor allem der von außen nicht beeinträchtigte Prozess der behördlichen Entscheidungsfindung gesetzlich geschützt werden. Nur so kann eine offene und umfassende behördeninterne Beratung sichergestellt werden (vgl. Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, IFG § 4 Rn. 5).

§ 4 Absatz 2 IFG sieht vor, dass der Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden soll. Dies trägt dann auch dem Transparenzgebot bzw. der Transparenzpflicht Rechnung, sodass eine Herausgabe der mit den Fragen 2 und 3 begehrten Informationen nach Abschluss des Verfahrens, sofern keine anderen Versagungsgründe greifen, zu erfolgen hat. Nach derzeitiger Planung der Autobahn GmbH soll der Prozess der Personalbedarfsanalyse im Frühjahr 2023 abgeschlossen sein. Erst danach können die mit den Fragen 2 und 3 erbetenen Informationen herausgegeben werden.

Da im vorliegenden Fall die in § 4 Absatz 1 IFG genannten Voraussetzungen vorliegen und, wie zuvor unter a) ausgeführt, der Versagungsgrund nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b) IFG vorliegt und dieser zwingend die Verweigerung des Informationszugangs vorschreibt, ist der Informationszugang auch nach § 4 Absatz 1 IFG zu versagen.

c) Umweltinformationsgesetz (UIG)

Entgegen Ihrem Vortrag wurde das Vorliegen von Umweltinformationen geprüft.

Bei den begehrten Informationen handelt es sich nicht um Umweltinformationen gemäß § 2 Absatz 3 UIG, insbesondere nicht um Daten über Maßnahmen und Tätigkeiten gemäß § 2 Absatz 3 Nummer 3 UIG. Dies ergibt schon die Auslegung nach Wortlaut und Gesetzeszweck. Der Anwendungsbereich des UIG erstreckt sich auf Informationen über die Auswirkungen, die menschliche Handlungen auf die Umwelt haben oder haben können. Die Stellenbesetzung bei der Autobahn GmbH hat keinen Bezug zu Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf Umweltbestandteile bzw. sie beeinflussende Faktoren auswirken. Dem Vorgang der Planung und Durchführung der Stellenbesetzung fehlt der vom Maßnahmebegriff zwingend geforderte einzelfallbezogene, konkret-individuelle Handlungsbezug, mit denen der Verwaltungsträger einen bestimmten umweltrelevanten Zweck verfolgt (vgl. BeckOK InfoMedienR/Karg, 36. Ed. 01.08.2021, UIG § 2 Rd-Nr. 99).

Insoweit verweise ich auf meinen Bescheid vom 26.07.2022.





Seite 8 von 10

d) Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Entgegen Ihrem Vortrag wurde auch das Vorliegen von Verbraucherinformationen geprüft.

Der Anwendungsbereich des VIG ist jedoch nicht betroffen. Es handelt sich bei den erfragten Informationen weder um Erzeugnisse im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Erzeugnisse) gemäß § 1 Nummer 1 VIG noch um Verbraucherprodukte gemäß § 1 Nummer 2 VIG. Dies ergibt schon die Auslegung nach Wortlaut und Gesetzeszweck: Der Nutzer der steuerfinanzierten Autobahnen konsumiert im Rahmen des Gemeingebrauchs diese nicht im Sinne der von der in §§ 1 ff. VIG gemeinten individualrechtlichen Verbraucherbeziehung. Verbraucher im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können (vgl. § 13 BGB und BeckOK InfoMedienR/Rossi, 36. Ed. 1.5.2022, VIG § 1 Rn. 13). An einem solchen Rechtsgeschäft – sprich einem gegenseitigen Vertrag – fehlt es im vorliegenden Fall aber gerade.

Auch der Gesetzeszweck beinhaltet als Ziele des VIG u. a. nur das Recht auf Information für Verbraucher als mündige Marktteilnehmer, der Transparenz des Marktes und die Sicherstellung des Funktionierens der Märkte (zum Gesetzeszweck: BeckOK InfoMedienR/Rossi, 36. Ed. 1.5.2022, VIG § 1 Rn. 21ff.). Da es für die Nutzung der Autobahnen keinen Markt gibt, welchen es zu schützen gilt, und der Nutzer derselben nicht als Verbraucher zu klassifizieren ist, kann das VIG auf die Stellenbesetzung bei der Autobahn GmbH auch nicht zur Anwendung kommen.

Insoweit verweise ich auf meinen Bescheid vom 26.07.2022.

2. Kostenentscheidung

Die Entscheidung über die Kosten beruht auf § 73 Absatz 3 Satz 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i. V. m. § 80 Absatz 1 Satz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

3. Festsetzung der Kostenhöhe (§ 10 IFG i. V. m. IFGGebV)

Der Informationszugang nach dem IFG ist grundsätzlich mit Gebühren und Auslagen verbunden. Grund und Höhe der Kosten richten sich nach der Informationsgebührenverordnung des Bundesministeriums des Innern (IFGGebV vom 02.01.2006, BGBl I Nummer 1) und dem Gebühren- und Auslagenverzeichnis zu § 1 der Informationsgebührenverordnung





Seite 9 von 10

in Verbindung mit § 10 IFG und dem Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz) vom 07.08.2013.

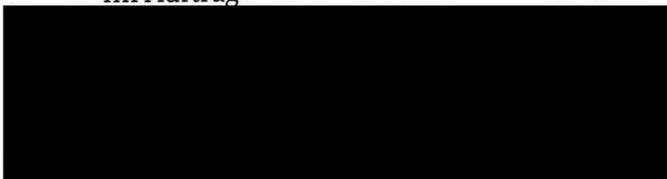
Bei den festgesetzten 30 EUR handelt es sich um die Mindestgebühr für einen Widerspruchsbescheid gemäß Teil A Nummer 5 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses. Danach wird für die vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs eine Gebühr bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr erhoben, mindestens jedoch 30 EUR.

Tatbestände, die eine Gebührenermäßigung oder eine Befreiung von einer Gebührenerhebung im Sinne des § 2 IFGGebV begründen, sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

Bitte überweisen Sie den Betrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Bescheides unter Verwendung der folgenden Bankverbindung an das:

Empfänger:	BM für Digitales und Verkehr
Bank:	BBk Leipzig (Deutsche Bundesbank, Filiale Leipzig)
IBAN:	DE38860000000086001040
BIC:	MARKDEF1860
Verwendungszweck / Kassenzeichen:	IFG <u>1180 0572 4703</u>

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Angestellte

Anlage: 1





Seite 10 von 10

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen die Kostenfestsetzung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Invalidenstraße 44, 10115 Berlin einzulegen.

Gegen den Bescheid des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr vom 26.07.2022 in Gestalt dieses Widerspruchsbescheides kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin erhoben werden.