

Informationen, Freiheit und Gebühren

Preisstrategien für Behörden im Umgang mit dem Informationsfreiheitsgesetz *)

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes trat am 1. Januar 2006 in Kraft [1]. Es schafft einen automatischen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Bundesbehörden. Jede natürliche und juristische Person kann diesen Anspruch geltend machen. Die Bundesbehörden sind verpflichtet, eine Informationsanfrage innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens zu beantworten, der in den meisten Fällen innerhalb eines Monats liegt, es sei denn, die Anfrage fällt unter eine der Ausnahmeregelungen, die im IFG aufgeführt sind. Das IFG betrifft nur die Bundesbehörden. Von den sechzehn Bundesländern haben bislang nur vier eine IFG-Gesetzgebung, und zwar Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen [2].

Kaum war das IFG in Kraft getreten, begann auch schon eine heiße öffentliche Debatte über die Höhe der Gebühren, welche die Behörden für die Bearbeitung der Anfragen nach dem IFG verlangen können und bereits verlangen. Ähnliche Diskussionen gibt es auch in anderen Staaten, besonders in Großbritannien und Irland.

Der Wert von Informationen und der angesetzte Preis, um diesen Wert darzustellen, ist ein komplexes Gebiet. Viele kommerzielle Unternehmen, ja sogar (oder besonders) erfahrene Medienunternehmen haben immer noch mit dieser Problematik zu kämpfen. Die Lösung dieser äquivalenten Schwierigkeiten im öffentlichen Sektor wird entscheidend für die effektive Umsetzung des IFG sein. Tatsächlich ist die Gebührendebatte um das IFG ein zentrales Thema für die Informationswirtschaft, das im Hinblick auf das IFG und seiner Umsetzung davon

profitieren würde, wenn man es in einen größeren strategischen Zusammenhang stellte und eine langfristige Perspektive berücksichtigen würde.

Der Beitrag gibt eine Einführung in das Informationsfreiheitsgesetz - IFG. Er stellt das IFG in den Zusammenhang mit anderen Informationszugangsrechten und gibt einen Überblick über die Vorschriften und Regeln, die die Verrechnung von Gebühren und Auslagen unter dem IFG bestimmen. Besondere Beachtung wird hierbei dem schwierigen Thema der Bewertung von Informationen bzw. einer auf Informationen basierenden Transaktion geschenkt, die sich letztendlich in einem Preis ausdrücken soll. Nach einer Analyse darüber, was der öffentliche Sektor vom privaten Sektor in dieser Hinsicht lernen kann, schließt der Beitrag mit einer Liste von Empfehlungen, welche die Behörden bei der Erstellung ihrer Preisstrategien für

*) Beitrag des Autors auf der „Online“ Konferenz und Fachmesse, Oktober 2006, Kongresszentrum Frankfurter Buchmesse

ihre Organisationen im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Anfragen unter dem IFG berücksichtigen könnten.

Einführung in das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Das vor relativ kurzer Zeit in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz wurde verschiedentlich als ein „Novum“ bezeichnet oder sogar als eine „kleine Revolution“, die das Erbe, das auf die preußischen Verwaltungsprinzipien zurückgreifend der amtlichen Geheimhaltungspflicht den Vorrang gab, auf den Kopf stellte.

Das Informationsfreiheitsgesetz ist die Kurzform für das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“, das am 5. September 2005 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde. Wie bereits erwähnt, schafft das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes einen automatischen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen der Bundesbehörden. Jede natürliche und juristische Person kann diesen Anspruch geltend machen. Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) betrifft nur Bundeseinrichtungen. Eine ähnliche Gesetzgebung wurde bereits in vier Bundesländern verabschiedet, und zwar 1998 in Brandenburg, 1999 in Berlin, 2000 in Schleswig-Holstein und 2001 in Nordrhein-Westfalen. Die Erfahrungen dieser vier Bundesländer spielte eine wichtige Rolle in den Diskussionen und Debatten um das Bundes-IFG.

Das Informationsfreiheitsgesetz (§ 2 IFG) definiert „amtliche Informationen“ als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Ausgenommen von dieser Definition sind Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Das Informationsfreiheitsgesetz

listet auch Informationskategorien auf, die vom allgemeinen Anspruch auf Zugang ausgeschlossen sind. Die Ausschlussklauseln werden unter folgenden Kategorien aufgeführt:

- Schutz von besonderen öffentlichen Belangen (§ 3 IFG)
- Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4 IFG)
- Schutz personenbezogener Daten (§ 5 IFG)
- Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 6 IFG)

Die Behörden entscheiden selbst über die Bearbeitung der Anfragen (§ 7 IFG). Der Gesetzgeber sieht jedoch vor, dass die Auskünfte an die Antragsteller entweder mündlich, schriftlich oder in elektronischer Form erteilt werden können. Mit Ausnahme der Erteilung einfacher Auskünfte dürfen die Behörden Gebühren für Amtshandlungen nach dem IFG verlangen (§ 10 IFG). Das Bundesministerium des Innern ist verantwortlich für die Bestimmung der Gebührensätze.

Das Informationsfreiheitsgesetz setzt fest, dass die Behörden Verzeichnisse führen sollen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen- und zwecke erkennen lassen (§ 11 IFG). Jeder Antragsteller kann den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt sieht (§ 12 IFG).

Das Informationsfreiheitsgesetz im Kontext

Das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen

Das Informationsfreiheitsgesetz ist ein

Gesetz aus einer ganzen Reihe von Informationszugangszugangsrechten. Weitere Gesetze, die ein Recht auf Informationszugang gewähren, sind – in chronologischer Reihenfolge:

- 2003 – Das Bundesdatenschutzgesetz - BDSG

Das Bundesdatenschutzgesetz ist Bundesrecht, das zusammen mit den Datenschutzgesetzen der Bundesländer Datenschutzvorschriften sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor umsetzt. Insbesondere regelt das BDSG den Umgang mit personenbezogenen Daten, gleichgültig ob sie mittels Computersystemen oder manuell bearbeitet werden. Das ursprüngliche Bundesdatenschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954) wurde durch die Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) neu gefasst und vor kurzem durch § 13 Absatz 1 des Gesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) geändert.

- 2004 – Das Umweltinformationsgesetz- UIG

Das Umweltinformationsgesetz ist Bundesrecht, das Bürgern den Zugang zu Informationen gewährt, die sich mit Umweltthemen befassen und bei den Behörden liegen. Auch die Bundesländer sind dabei, eine ähnliche UIG Gesetzgebung zu erlassen. Das aktuelle UIG ist vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) und trat am 14. Februar 2005 in Kraft. Das derzeitige UIG ersetzt das UIG von 1994 und setzt die EU Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 um, die selbst eine Umsetzung der von der UN geförderten Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 ist. Um Gebühren und Auslagen im Hinblick auf das UIG abzudecken (§ 12 (3) UIG), hat der Gesetzgeber eine Umweltinforma-

tionskostenverordnung (BGBl. I 2004, S. 3708) verabschiedet, die wiederum den Entwurf der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz beeinflusste, auf die man sich üblicherweise mit der Bezeichnung Informationsgebührenverordnung – IFG-GebV bezieht (siehe weiter unten).

- 2005 – Das Informationsfreiheitsgesetz - IFG

Einzelheiten zum IFG wurden oben besprochen. Das wirklich Neue hinter dem IFG ist, dass es in der Umkehrung des lange aufrecht erhaltenen Amtsgeheimnisprinzips ein allgemeines Zugangsrecht zu amtlichen Informationen gewährt, die sich nicht nur auf ein bestimmtes Thema, wie z. B. Umwelt, beziehen, bei dem der Antragsteller keine Gründe für seine Informationsanfrage angeben muss.

- 2007 – Das Verbraucherinformationsgesetz - VIG

Auf Initiative von Bündis 90/Die Grünen wurde über das Verbraucherinformationsgesetz schon seit 2002 debattiert. Ziel des VIG ist, den Bürgern ein Zugangsrecht zu Informationen der Behörden über Produkte aus den Bereichen Lebensmittel, Futtermittel und Wein zu gewähren. Ein aktueller Entwurf des VIG (BT.Drs 16/1408 vom 9. Mai 2006), der von der Großen Koalition SPD und CDU mit Unterstützung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vorgeschlagen wurde, durchläuft zurzeit den parlamentarischen Prozess. (*Anmerkung der Red.: Der Bundesrat hat das Gesetz am 21. Sept. 07 verabschiedet, es wird 2007 noch inkrafttreten.*)

Alle oben aufgeführten Beispiele zeigen die Tendenz zu einer größeren Transparenz in der öffentlichen Verwaltung. Während

jedoch Transparenz das gemeinsame Thema ist, hatten die Informationszugangsrechte unterschiedliche Anfänge und gingen verschiedene Wege. Im Fall des Zugangs zu Informationen in Bezug auf die Umwelt spielten internationale Vertragsverpflichtungen eine wichtige Rolle. Beim Datenschutz und den Verbraucherinformationen war die EU ausschlaggebend, aber auch nationale Entwicklungen, und zwar die Rechtsprechung [3] im Fall des Datenschutzes und Lebensmittelskandale [4] im Fall der Verbraucherinformationen.

Im Fall der Informationsfreiheit spielten und spielen immer noch eine unterschiedliche Reihe von Faktoren eine Rolle. Auf der einen Seite war der internationale Druck ein entscheidender Faktor. Deutschland war eines der letzten Länder in Europa, das ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedete. Auf der anderen Seite übten lokale Faktoren – die Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit – einen großen Einfluss aus. Das Bundesland Brandenburg, das als eines der ersten ein IFG verabschiedete, hat das Zugangsrecht zu amtlichen Informationen in § 21 der Brandenburger Verfassung [5] verankert.

Das Recht auf Weiterverwendung amtlicher Informationen

Einer der weniger bekannten Treiber im Hinblick auf die Bewegung hin zur Informationsfreiheit in Europa war die Europäische Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors [6]. Der öffentliche Sektor in Europa ist der größte Produzent und Inhaber von Informationen, jedoch bleibt dieses wirtschaftliche Potential zurzeit im Wesentlichen noch ungenutzt [7]. Ziel der Richtlinie ist es, eine Reihe einheitlicher Mindestanforderungen

festzulegen, die die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ermöglichen. Dadurch sollen insbesondere neue Informationsprodukte und -dienste gefördert und so ein Beitrag für mehr Innovation, Wirtschaftsentwicklung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze geleistet werden.

Der Vorschlag der Bundesregierung für die Umsetzung der Richtlinie ist das Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG) [8]. Das IWG gibt Behörden den wirtschaftlichen Anreiz, ihre Informationsressourcen effizienter zu verwalten. Es ist dieser Aspekt, den man bei der 18-monatigen Vorbereitung in Großbritannien und dem oben erwähnten Veröffentlichungsplan betrachten muss. Weitere Debatten und Diskussionen um die IFG-Gebühren in Deutschland würden sicher davon profitieren, wenn man sie in den Zusammenhang mit dem IWG setzte und dessen voraussichtliche Wirkung, die es in Zukunft auf die Praktiken des Informationsmanagements der Behörden haben wird.

Und in diesem Zusammenhang sollte man auch die Preisstrategien für die Informationsdienste des öffentlichen Sektors sehen. Bevor hier weiter in die Tiefe gegangen wird, ist es nötig, den auf IFG basierenden Informationsaustausch näher zu betrachten und festzustellen, wie Gebühren und Auslagen für einen solchen Austausch berechnet werden.

Gebühren und Auslagen im Umgang mit dem Informationsfreiheitsgesetz

Erste Erfahrungen mit Gebühren und Auslagen beim IFG [9]

Das IFG selbst verweist nicht speziell auf

eine Gebührenordnung, sondern überträgt dem Bundesinnenministerium die Befugnis, Vorschriften über die Höhe der Gebühren und deren Struktur zu erlassen (§ 10(3) IFG). Daraufhin entstand die Informationsgebührenverordnung – IFGGebV, die am 2. Januar verabschiedet und am 6. Januar 2006 herausgegeben wurde. Die IFGGebV gibt ein einfaches Gebühren- und Auslagenverzeichnis für Auskünfte. Die Skala reicht von „gebührenfrei“ für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgaben von wenigen Abschriften bis hin zu Gebühren in Höhe von 500 €. Diese Gebührenhöhe kann verlangt werden, wenn Anfragen die Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften erfordern, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen.

Offizielle Kritik kam auch vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, sowie der FDP und dem Bündnis '90/Die Grünen. Von den 50 Beschwerden, die Herr Schaar im Februar 2006 im Hinblick auf das IFG erhielt, richtete sich die Mehrzahl gegen die hohen Gebühren, die staatliche Stellen für ihre Auskünfte verlangen. Herr Schaar ermahnte auch die Behörden dazu, dass bei geringem Aufwand überhaupt keine Gebühr anfallen sollte. Am 15. Februar 2006 stellten die FDP und Bündnis '90/Die Grünen einen Antrag im Bundestag, in dem sie die Bundesregierung aufforderten, eine bürgerfreundlichere Gebührenvorschrift zu erlassen und zu veröffentlichen, die insbesondere konkretisierende Kriterien für die Ermessensausübung bei der Festsetzung der Gebühren enthält und die für

die Anfrage keine Vorauskasse verlangt. Im Antrag wird argumentiert, dass eine Kostensenkung für den Informationszugang die Bürgerinnen und Bürger darin unterstützt, ein aktives Interesse am Verwaltungshandeln zu entwickeln.

Die Debatte und Diskussion über die Gebühren wird sicher noch viele Monate lang nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland andauern. So berichtete zum Beispiel am 4. Januar 2006 die britische Presse darüber, dass die britische Regierung – trotz der Tatsache, dass sie eine fünfjährige Vorbereitungszeit für die Umsetzung der FOIA 2000 hatte – erwägt, Gebühren für Informationsanfragen unter der FOIA einzuführen. Der Wert von Informationen und der angesetzte Preis, um diesen Wert darzustellen, ist ein komplexes Gebiet. Viele kommerzielle Unternehmen, ja sogar (oder besonders) erfahrene Medienunternehmen haben immer noch mit dieser Problematik zu kämpfen. Die Lösung dieser äquivalenten Schwierigkeiten im öffentlichen Sektor wird entscheidend für die effektive Umsetzung des IFG sein.

Der rechtliche Rahmen für Gebühren und Auslagen im Zusammenhang mit dem IFG [10]

Wie schon zuvor erwähnt, ist das IFG nur eines aus einer ganzen Reihe von Informationszugangsrechten. Obwohl es unterschiedliche Überlappungsgrade und Querverbindungen zu diesen Rechten gibt, sind ihre entsprechenden Vorschriften im Hinblick auf Gebühren und Auslagen, die für den Zugang zu amtlichen Informationen verlangt werden, sehr „uneinheitlich“ [11]. Andererseits lehnt sich im besonderen Fall des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG), der relevante Paragraph § 10 IFG stark an § 12 UIG an.

§ 10 IFG besagt:

„(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.“

Was im Einzelnen Gebühren und Auslagen ausmacht, wird ausführlich durch Gesetzgebung und Rechtsprechung abgedeckt [12]. Wichtig für die Diskussion hier ist die Zuordnung der Gebühren und Auslagen, die auf einer „Amtshandlung“ basieren muss. Die Amtshandlung umfasst mehr als nur einen Informationsaustausch. Sie soll auch „den Aufwand der Behörde zur Vorbereitung und Bereitstellung der Information“ [13] miteinbeziehen. Darin unterscheidet sich das IFG vom UIG, bei dem die Zuordnung von Gebühren und Auslagen auf der „Übermittlung von Informationen“ (§ 12 (1) UIG) beruht. Wiederum wird beim Informationsfreiheitsgesetz die „Erteilung einfacher Auskünfte“ von der direkten Verbindung zur „Amtshandlung“ ausgeschlossen. Dies ist eine praktische Maßnahme, die eine zweckmäßige Anwendung des IFG erleichtern und auch seine wirtschaftliche Umsetzung fördern soll. Dies ist auch im Zusammenhang mit der Beratungspflicht des § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVerfG zu sehen.

Obwohl sich die Zuordnung von Gebühren auf die Amtshandlung bezieht und dadurch auf den tatsächlichen Verwaltungsaufwand, dürfen die daraus entstehenden Gebühren und Auslagen nicht so ausgelegt werden, dass sie das Recht auf Informationszugang unwirksam machen (Absatz 2 § 10 IFG). Mit dieser Vorschrift hat der Gesetzgeber für eine wichtige Einschränkung im Hinblick auf die Höhe der zu entrichtenden Gebühren gesorgt. Diese Vorschrift verhindert, dass die Behörden hohe Gebühren verlangen, da de facto ein hoher administrativer Aufwand bei der Beantwortung einer Anfrage anfällt.

In genau diesem Zusammenhang der Verhältnismäßigkeit und der Einschränkung ist auch die Informationsgebührenverordnung - IFGGebV zu sehen. Gemäß § 10 IFG Absatz 3 legt das IFGGebV vom 2. Januar 2006 im Gebühren- und Auslagenverzeichnis die tatsächliche Höhe der Gebühren und Auslagen fest, die für den Zugang zu amtlichen Informationen gemäß IFG verlangt werden dürfen [14]. Das Gebührenspektrum reicht von einer Höchstsumme für eine Amtshandlung von 500 € bis hin zur Gebührenfreiheit für einfache Auskünfte. § 1 Absatz 2 IFGGebV regelt eine Situation, in der keine Gebühr für eine Amtshandlung verlangt wird, aber Auslagen entstanden sind:

„(2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.“

Der Tatbestand nach Teil A 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses umfasst die Kategorie „einfache Information“. „Einfache Informationen“ sind zum Beispiel: „Eine Auskunft deren Bearbeitungszeit eine halbe Stunde nicht übersteigt und nicht mehr als zehn DIN-A-

4-Kopien” [15]. Schließlich ermöglicht § 2 IFGGebV es den Behörden, nach eigenem Ermessen Gebühren zu erlassen, wenn dies im Interesse der Kosteneffizienz oder im öffentlichen Interesse liegt:

„Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.“

Die IFGGebV sorgt für Verhältnismäßigkeit, wenn der Informationsaustausch auf einer unteren Stufe erfolgt. Die Behörden haben Flexibilität und Ermessensspielraum. Die IFGGebV bietet dennoch eine Einschränkung, wenn der Informationsaustausch einen großen administrativen Aufwand beinhaltet. Die Behörden sind nicht nur verpflichtet, keine Gebühren festzusetzen, die das Gesetz rechtsunwirksam machen, sondern es gibt auch eine Obergrenze, bis zu der sie Gebühren erheben können. Wenn der administrative Aufwand diese Gebühr übersteigt, wird der Differenzbetrag von der öffentlichen Hand übernommen. Anstatt an der Höhe der IFG-Gebühren und Auslagen Anstoß zu nehmen, wäre es ratsam für den Steuerzahler, sich eher um die Effizienz, mit der IFG-Anfragen behandelt werden, zu sorgen und gemeinsam mit den Behörden zu handeln, um sich vor unseriösen Anfragen und Missbrauch dieses fundamentalen Rechts zu hüten. Die staatliche Unterstützung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Informationen ist eines der wichtigen Entwicklungen des IFG. Im Gegensatz zu anderen Rechten der Informationsverbreitung müssen die Behörden in ihrem Umgang mit dem IFG nicht ihre Kosten abdecken [16]. Andererseits werden sie nicht daran gehindert, ihre Kosten zu decken. Die daraus

entstehenden Gebühren dürfen nur nicht die Nutzung des Informationszugangsrechts, die durch das IFG gewährt wird, verhindern. Kostendeckung ist die häufigste – und möglicherweise die einzige – Preisstrategie, die im öffentlichen Sektor diskutiert wird. Es stellt sich die Frage: Gibt es noch andere Möglichkeiten?

Preisgestaltungen für Informationsdienste im kommerziellen Sektor

Die drei meist diskutierten Preisgestaltungen [17] im kommerziellen Sektor sind:

- Kostenbasierte Preisgestaltung
- Konkurrenzbasierte Preisgestaltung
- Wertbasierte Preisgestaltung

Kostenbasierte Preisgestaltung

Eine kostenbasierte Preisgestaltung konzentriert sich auf die Frage, welcher Preis die Kosten für die Erstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung abdeckt einschließlich einer akzeptablen Gewinnmarge. Zur Preisbestimmung sind daher zwei Arten von Informationen nötig: zum einen die Kosten zur Herstellung der Produkte und Dienstleistungen und zum zweiten die Festlegung einer „akzeptablen Gewinnmarge“.

Obwohl dies ein nützlicher Ansatz ist, leidet die kostenbasierte Preisstrategie an dem ewigen Problem der Zuordnung von Fixkosten. Besonders im Fall von Dienstleistungen sind solche Kosten oft sehr schwer zu isolieren und zuzuordnen. Oft werden Annahmen aus mathematischer Zweckmäßigkeit gemacht, laufen aber das Risiko, keine eigentliche Repräsentation der Zuordnung der tatsächlichen Kosten darzustellen. Letztendlich ist der kostenbasierte Preisansatz fehlerhaft, da die Zuordnung von Fixkosten vom Ver-

triebsvolumen abhängt, das an sich mit Preisen verknüpft ist.

Konkurrenzbasierte Preisgestaltung

Als Alternative zur kostenbasierten besteht die konkurrenzbasierte Preisgestaltung. Bei diesem Ansatz werden Preise für Produkte und Dienstleistungen auf der Basis ähnlicher Angebote im Markt festgelegt. Dabei stellt sich die Frage, was kann der Markt tolerieren?

Obwohl diese Strategie im Hinblick auf die Konkurrenzanalyse und zu Marketingzwecken nützlich ist, hat der Ansatz dennoch seine Nachteile. Beispielsweise ist eine konkurrenzbasierte Preisstrategie nur bedingt nützlich, wenn es sich um wirklich neue und innovative Produkte und Dienstleistungen handelt, die schon per Definition keine ähnlichen Produkte und Dienste im Markt haben. Ein weiterer Nachteil bei diesem Ansatz besteht darin, dass er die Vorstellung ermutigt, dass Produkte und Dienstleistungen Waren sind und dadurch die gesamte Branche Billigstanbietern und Preiskämpfen aussetzt.

Wertbasierte Preisgestaltung

Eine dritte Alternative ist die wertbasierte Preisgestaltung. Dieser Ansatz eignet sich besser für Produkte und Dienstleistungen, insbesondere für diejenigen, die Lösungen anbieten. Wie der Begriff schon beinhaltet, konzentriert sich dieser Ansatz auf die Werthaltigkeit und bestimmt einen Preis basierend auf dem Wert der Dienstleistung, den der Kunde ihr beimisst. Drei Grundprinzipien unterstreichen den wertbasierten Ansatz:

1. Der Wert muss aus der Sicht des Käufers und nicht des Verkäufers definiert werden.
2. Der Wert des Angebots muss eindeutig hochwertiger sein als die Alternativen.

3. Alle Wertaspekte müssen aufgedeckt und dem Kunden aus seiner Sicht vermittelt werden.

Die grundlegende Frage bei der wertbasierten Preisstrategie, die Unternehmen sich selbst stellen müssen, lautet: Welchen Wert hat unser Produkt für den Kunden und wie können wir den Wert als Teil des Preises vermitteln? Die erfolgreiche Implementierung einer wertbasierten Preisstrategie erfordert, dass Unternehmen, die Produkte und Dienstleistungen anbieten, die Treiber für die Geschäfte ihrer Kunden besser verstehen, die Firmenziele den Zielen ihrer Kunden anpassen und die gegenseitigen Geschäftserfolge teilen.

Die Bedeutung kommerzieller Preisgestaltungen für den öffentlichen Sektor

Die Relevanz der drei oben besprochenen Preisgestaltungen für den öffentlichen Sektor im Hinblick auf die Preisgestaltung bei IFG-Anfragen wird im Folgenden kurz geprüft.

Kostenbasierte Preisgestaltung

Im öffentlichen Sektor begünstigen die Vorschriften im Hinblick auf die Preisgestaltung bei IFG-Anfragen – ebenso wie bei Informationsanfragen aufgrund der anderen Informationszugangsrechte – gewissermaßen eine kostenbasierte Preisstrategie, da sie durch Überlegungen der Kostendeckung in diese Richtung getrieben werden.

Die Probleme, die sich bei der Zuordnung von Fixkosten ergeben, sind jedoch dieselben für den öffentlichen Sektor wie für den privaten Sektor. Man könnte sogar argumentieren, dass die Zuordnung solcher Kosten im öffentlichen Sektor schwieriger ist. Schließlich ist ein Unternehmen

darauf ausgelegt, ein Produkt zu erstellen oder eine Dienstleistung anzubieten. Eine Behörde hingegen ist so organisiert, dass sie eine vorgeschriebene Aufgabe oder Aufgaben im öffentlichen Interesse ausführt. Die Organisation innerhalb einer Behörde, die sich mit der Abwicklung einer IFG-Anfrage befassen soll, muss sich erst zusammenfinden und aus der breiteren Masse der größeren Organisation herausgezogen werden. Es gibt jedoch Lösungen. Beispielsweise unterhält das Bundesfinanzministerium eine Tabelle mit Personalkostensätzen, die genutzt werden können, um Personalkosten innerhalb des gesamten Verwaltungsaufwandes zuzuordnen [18]. Diese sind jedoch wie in der Wirtschaft zweckmäßige Arbeitshilfen, die im Idealfall ständig auf ihre Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden sollten.

Ein weiterer Unterschied zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor ist die Rolle, die politische Anforderungen spielen, und manchmal ersetzen diese Anforderungen die Kräfte des Marktes. Im Hinblick auf eine IFG-Anfrage beispielsweise dürfen die Gebühren die Kosten decken, sie dürfen aber nicht das Zugangsrecht zu amtlichen Informationen unwirksam machen und sie dürfen auf gar keinen Fall 500 € überschreiten. Wenn der tatsächliche Kostenaufwand für die Abwicklung der Anfrage höher liegt, müssen öffentliche Gelder für die Zusatzkosten aufkommen. Wenn man die Ausgabenkürzungen der öffentlichen Hand bedenkt, wird der kollektive Anreiz deutlich, Wege zur Umsetzung der Informationszugangsrechte zu finden, die den Beitrag aus öffentlichen Geldern senken.

Konkurrenzbasierte Preisgestaltung

Eine konkurrenzbasierte Preisgestaltung ist nicht so ungeeignet für den öffentlichen

Sektor als dies zuerst den Anschein hat. Ihre Rolle bei der Preisgestaltung von Informationsdiensten des öffentlichen Sektors ist jedoch klar von der in der Wirtschaft zu unterscheiden. In der freien Wirtschaft haben Kunden eine Wahl an Anbietern von Produkten und Dienstleistungen. Der Wettbewerb und die Auswahl fördern Angebot und Nachfrage und somit das Geschäft zwischen Anbieter und Kunde. Dies steht im direkten Gegensatz zu dem Informationsdienst des öffentlichen Sektors wie er im IFG vorgesehen ist. Hier kann die gewünschte Information nur von einer entsprechenden Behörde erhalten werden. Die Behörden sind verpflichtet, dem Antragsteller zu helfen, die entsprechende Quelle zu finden, jedoch hat der Gesetzgeber bewusst spezielle Vorschriften erlassen und Verfahren eingeführt, um ein sog. „Behörden-Shopping“ [19] zu vermeiden.

Jedoch werden die Nutzer unweigerlich Preise vergleichen, und wenn es nur die Fotokopierkosten zwischen der Behörde und dem Copyshop vor Ort sind. Die Allgegenwart informationsbasierter Dienstleistungen im kommerziellen Sektor bedeutet, dass potentielle IFG-Antragsteller schon für ein Preisniveau sensibilisiert sind und – zumindest implizit – ein Werteverständnis im Hinblick auf ein informationsbasiertes Geschäft haben. Daher ist es sicher klug, wenn die Behörden ein aufmerksames Auge auf Informationsdienste im kommerziellen Bereich richten und einige Ideen, die hinter einer konkurrenzbasierter Preisgestaltung stehen, vielleicht eher im Zusammenhang mit einer „auf dem Vergleich basierten Preisstrategie“ berücksichtigen.

Wertbasierte Preisgestaltung

Obwohl inzwischen die Diskussion über

eine wertbasierte Preisgestaltung im kommerziellen Sektor aufkommt, ist sie noch nicht weit verbreitet. Dies ist zu beachten, wenn man einige der Themen auf den öffentlichen Sektor überträgt. Wie schon bei der konkurrenzbasierten Preisgestaltung im vorherigen Kapitel erwähnt, sind die Ideen hinter der wertbasierten Preisgestaltung nicht so ungeeignet, wie dies scheinen mag. Das Konzept ist eher anzupassen, um die Regeln, Einschränkungen und Kräfte zu berücksichtigen, die informationsbasierte Transaktionen im öffentlichen Sektor beeinflussen.

Ein wichtiger Teil dieser Adaption ist die Übertragung der Konzepte: von „Kunde“ auf „Bürger“, von „Verkäufer“ auf den „öffentlichen Dienst“, von „Produkt“ auf „Beziehung“. Sobald diese Übung erfolgreich durchgeführt wurde, lässt sich der oben diskutierte Ansatz einer wertbasierten Preisgestaltung leichter neu bewerten im Hinblick auf seine Bedeutung für den öffentlichen Sektor. Man berücksichtige noch einmal, aber dieses Mal in einem neuen Licht, die drei Grundprinzipien, die den Ansatz der wertbasierten Preisstrategie unterstreichen:

1. Der Wert muss aus der Sicht des Bürgers und nicht der Behörde definiert werden.
 - a. Dies setzt einen aktiven Dialog mit den Bürgern voraus, um ihr Werteverständnis zu verstehen.
 - b. Es setzt ebenso voraus, von einer Informationsverbreitung aufgrund der Bedürfnisse der Behörde abzusehen.
2. Der Wert des Angebots muss eindeutig hochwertiger sein als die Alternativen.
 - a. Aus der Sicht der Bürger könnten in diesem Fall „Alternativen“ sein, dass sie keine Antwort auf ihre Informationsanfrage erhalten, eine fristgerechte Teilantwort

oder eine fristgerechte Negativantwort erhalten.

- b. Das Niveau des Bürgerservices der Behörde und damit der Wert in der Beziehung zwischen Bürger und Behörde sollten zu jeder Zeit hochwertig sein.

3. Alle Wertaspekte müssen aufgedeckt und dem Bürger aus seiner Sicht vermittelt werden.

- a. Dies schließt Vertrauen, einen einfachen, bequemen Zugang und eine rasche Abwicklung bei der Werteberechnung ebenso wie beim Preis mit ein.

- b. Es beinhaltet einen angemessenen Sprachgebrauch und angemessene Kommunikationswege, angefangen von häufig gestellten Fragen (FAQs) bis hin zu beispielsweise Podcasts.

Auf der Grundlage dieser Adaption muss sich die Behörde dann die grundlegende Frage bei der wertbasierten Preisstrategie für Informationsdienste des öffentlichen Sektors stellen: Welchen Wert hat unsere Beziehung zum Bürger für den Bürger und wie können wir den Wert als Teil des Preises vermitteln?

Die erfolgreiche Implementierung einer wertbasierten Preisstrategie erfordert, dass die Behörden, die Produkte und Dienstleistungen anbieten, die Anforderungen und Bedürfnisse ihrer Bürger besser verstehen, die Ziele der Behörden mit den Zielen der Bürger in Einklang bringen und die gegenseitigen Erfolge teilen.

Die wichtigste Schlussfolgerung aus dieser Konzeptübertragung ist die Verbindung zwischen einem Wert, der sich in der Preisstrategie der Informationsdienste niederschlägt und der Ausrichtung der Ziele zusammen mit dem Teilen des gegenseitigen Erfolgs. Mit anderen Worten, dass der Preisansatz für eine IFG-Anfrage nicht als

eine lokale, einmalige Transaktion gesehen wird, sondern als Teil eines langfristigen und weit reichenden Engagements für die Informationsfreiheit sowohl von Seiten der Bürger als auch von Seiten der Behörden. Und dass das Engagement, das durch einen Dialog Ausdruck findet, bei dem die Informationsfreiheit der Vermittler ist, zu konkreten Vorteilen für das Gemeinwohl führt, wie z.B. Attraktivität des Standorts und Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Überlegungen zur Preisstrategie für Behörden im Hinblick auf das IFG

Auf der oben angeführten Grundlage kristallisieren sich einige Empfehlungen für Behörden heraus im Hinblick auf das Erstellen eines Rahmenkonzepts für die Preisstrategie bei Informationsgeschäften, die auf Informationszugangsrechten des IFG basieren, und zwar:

- Die Planung von Preisstrategien auf der Grundlage einzelner Transaktionen ist zu vermeiden.
- Individuelle Transaktionen sind in einen langfristigen Strategieplan zu stellen.
- Der langfristige kollektive Vorteil für die Behörde, der von der Informationsfreiheit und darauf bezogener Gesetzgebung zu erwarten ist, ist zu bestimmen.
- Die Behörde sollte feststellen, wie der langfristige Vorteil für die Behörde quantitativ und qualitativ messbar wird.
- Die Behörde sollte feststellen, wie der Austausch von Werten bei jeder IFG-Anfrage zum kollektiven Vorteil beiträgt.

Das Novum des Informationsfreiheitsgesetzes ist mehr als nur die Aufhebung des Amtsgeheimnisses. Es öffnet vielmehr Türen zu potentiell neuen Beziehungen

zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Im speziellen Zusammenhang der Preisstrategie für Informationsdienste kann die Wirtschaft dem öffentlichen Sektor eine Quelle alternativer Erfahrungen bieten und vielleicht sogar Indikatoren für die Vorgehensweise. Jedoch sollte man größte Vorsicht walten lassen, wenn man kommerzielle Erfahrungen als potentielle Vorbilder für den öffentlichen Sektor einsetzt. Nicht nur haben kommerzielle Organisationen selbst mit Preisstrategien zu kämpfen, sondern die Kräfte, die Druck auf informationsbasierte Geschäfte in der Wirtschaft ausüben, sind auch oft für den öffentlichen Sektor nicht relevant. Dennoch ist das Konzept des Austausches von Werten und die Methode einer wertbasierten Preisgestaltung entscheidend für informationsbasierte Dienste im öffentlichen Sektor. Sie muss nur neu für die Beziehungen, die für den öffentlichen Sektor geeignet sind, interpretiert werden.

Fußnoten:

- [1] Siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/index.html> für das IFG im Volltext. Um das Lesen zu erleichtern, werden die Verweise auf die Gesetzgebung, die im Text zitiert werden, nicht als Fußnoten angegeben. Stattdessen wird der Leser auf den Volltext der Gesetzgebung verwiesen, der unter <http://www.gesetze-im-internet.de/> zu finden ist. Dies ist ein kostenloser juristischer Informationsdienst, der vom Bundesjustizministerium in Zusammenarbeit mit der juris GmbH angeboten wird.
- [2] Für weitere Detailinformationen über den Stand der IFG-Gesetzgebung in den Bundesländern, siehe IFG-Rundbrief 4/2006 und IFG-Rundbrief 5/2006.

- [3] Siehe das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1983. (AZ. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83)
- [4] Siehe VIG-Gesetzentwurf vom 09.05.2006, BT-Drs. 16/1408, Seite 1 und den Abschnitt „A. Problem und Ziel“.
- [5] Siehe <http://www.landtag.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=13979>
- [6] Amtsblatt der Europäischen Union (L345/90).
- [7] Für weitere allgemeine Informationen zur Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors siehe http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/directive/index_en.htm
- [8] Für weitere Informationen siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Technologie+und+Innovation/Informationsgesellschaft/informationen-des-oeffentlichen-sektors.html>
- [9] Siehe IFG-Rundbrief 1/2006, Seite 4.
- [10] Hierbei handelt es sich um einen komplexen Bereich, der in dieser Veröffentlichung nur angerissen werden kann. Für eine weitere und variable Diskussion werden die Leser auf die IFG-Rechtskommentare und deren Beurteilung des § 10 IFG und der darauf bezogenen Gesetzgebung verwiesen. Die drei aktuell auf dem Markt befindlichen IFG-Kommentare sind in der Reihenfolge ihrer Erscheinung: Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, NOMOS Verlag, 2006. Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz – IFG, Kommentar, R. v. Decker 2006 Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, Carl Heymanns Verlag, 2006.
- [11] Siehe Berger/Roth/Scheel, Seite 211, Rn. 1.
- [12] Siehe Jastrow/Schlatmann, Seite 149, Rn. 6.
- [13] Siehe Jastrow/Schlatmann, Seite 151, Rn. 10 und besonders Rn. 12.
- [14] Siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/ifggebv/index.html>
- [15] Siehe Jastrow/Schlatmann, Seite 153, Rn. 17.
- [16] Siehe Jastrow/Schlatmann, Seite 148, Rn. 1.
- [17] Es gibt unterschiedliche Literatur zum Thema Preisstrategie. Zum Beispiel siehe die Deutsche Bibliothek (<http://www.ddb.de/>) und suche nach „Preispolitik“. Sehr zu empfehlen und sicher ein großer Einfluss auf den Inhalt dieser Veröffentlichung ist ein Artikel, der von den Management Consultants AT-Kearney mit dem Titel „Finding New Answers to the Pricing Question: What’s it Worth to the Customer?“ herausgegeben wurde. Kopien des Artikels sind erhältlich über http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Value_Based_Pricing_S.pdf.
- [18] Siehe www.bundesfinanzministerium.de, Suche: „Personalkostensätze“
- [19] Siehe Jastrow/Schlatmann, Seite 119, Rn. 9.

