

**Stellungnahme der Bundesregierung
zur Unterrichtung durch die
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
– Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2012 und 2013 –
(Bundestagsdrucksache 18/1200)**

I.

Allgemeiner Teil

Seit dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) am 1. Januar 2006 ist das IFG für die Bürgerinnen und Bürger ein zunehmend genutztes Informationsinstrument geworden.

Die vom Bundesministerium des Innern (BMI) geführte Statistik für IFG-Anträge in den Ressorts und ihren Geschäftsbereichen zeigt, dass vom Anspruch auf Informationszugang reger Gebrauch gemacht wird. Im Jahr 2012 wurden 6.077 Anträge und im Jahr 2013 4.736 Anträge nach dem IFG gestellt. Im Jahr 2012 wurde in 4.590 Fällen der Zugang vollständig oder teilweise gewährt, im Jahr 2013 waren es 3.366 Fälle, die positiv beschieden wurden.

Die jährlich hohen Zahlen von IFG-Anträgen werden nicht nur als Erfolg und Ausdruck des Interesses an der Arbeit der Bundesverwaltung verstanden, sondern sie bedeuten auch einen ständig steigenden Aufwand für die Verwaltung.

Das im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages erstellte Gutachten des Institutes für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) zur Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes wurde am 22. Mai 2012 erstellt. In einer Konfliktfeldanalyse stellt das Gutachten die Problembereiche der Anwendung des IFG in der Praxis anhand der zentralen Konflikte der unterschiedlichen Anwenderperspektiven dar. Der Bericht konstatiert – aus Sicht der Bundesregierung zutreffend –, das Verhältnis zwischen dem Informationszugangsinteresse des Antragstellers und dem von der Behörde zur Befriedigung dieses Interesses einzusetzenden Verwaltungsaufwands sei nicht abschließend gelöst.

Die zusätzliche Aufgabe IFG hat de facto in den Bundesbehörden zu keiner Personal- oder Ressourcenverstärkung geführt, sondern wird von den Mitarbeitern der Behörden ohne Kompensation zusätzlich zu den ansonsten obliegenden Aufgaben ausgeführt.

II.

Zu Einzelthemen

Zu 2. – Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick

Zu 2.1 – Die Entwicklung in Deutschland

Zu 2.1.7.3 – Das neue E-Government-Gesetz

Die BfDI ist der Ansicht, dass das neue E-Government-Gesetz (EGovG) hinter den Erwartungen zurück bleibt (BT-Drs. 18/1200, S. 26).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

§ 3 EGovG dient dem Ziel eines bürger- und unternehmensfreundlichen Verfahrens (Bundestagsdrucksache 17/11473, S.26). Die nach § 3 EGovG bereitzustellenden Informationen dienen dazu, den Kontakt mit der Verwaltung zu erleichtern, indem die Behörde zum Beispiel über Ansprechpartner und Verfahrensvoraussetzungen informiert. § 3 EGovG hat somit eine andere Zielsetzung und einen anderen Anspruch als das Hamburgische Transparenzgesetz. In diesem Rahmen statuiert § 3 EGovG jedoch die Pflicht für alle Behörden, amtliche Informationen elektronisch und antragsfrei zugänglich zu machen. Durch die Ausgestaltung als Soll-Vorschrift sind die Behörden befugt, hiervon – ausschließlich – in atypischen Fällen abzuweichen.

§ 8 Nummer 1 bis 4 EGovG regelt den Katalog zulässiger Wege, Akteneinsicht zu gewähren. Bereits im Gesetzesentwurf wurde ausdrücklich klargestellt, dass die Vorschrift kein Akteneinsichtsrecht schafft, sondern vielmehr ein solches Recht voraussetzt (Bundestagsdrucksache 17/11473, S. 39).

Durch die in § 8 EGovG vorgenommene Unterscheidung zwischen Anspruch einerseits und Durchführung andererseits („soweit“) wird verdeutlicht, dass der Inhalt des Akteneinsichtsrechts allein durch seine Rechtsgrundlage bestimmt wird. Räumt die Anspruchsgrundlage dem Antragsteller zudem ein Verfahrenswahlrecht ein, gehört

dieses Wahlrecht zum Anspruch selbst. Insofern sieht die Bundesregierung keinen Anlass, das Verhältnis von Anspruchsgrundlagen aus dem IFG und dem Katalog neuer zulässiger Verfahrensoptionen aus § 8 EGVG zu problematisieren.

Zu 2.2 – Entwicklung international

Zu Ziff. 2.2.1 – Kein Fortschritt bei der Novellierung der Transparenzverordnung

Die BfDI ist der Ansicht, dass Kommission und Rat die Novellierung der Transparenzverordnung „auf Eis gelegt“ hätten (BT-Drs. 18/1200, S. 27).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Soweit möglich haben alle Präsidenschaften Bemühungen unternommen, den Gesprächsfaden mit dem EP wieder aufzunehmen, nachdem die Bemühungen zur Revision der Verordnung 1049/2001 unter der dänischen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2012 nicht erfolgreich waren. Trotz konstruktiver Ansätze konnte kein Ergebnis erzielt werden.

Das EP teilte im Oktober 2013 mit, dass es eine Anpassung der Verordnung 1049/2001 an den Vertrag von Lissabon nur mittrage, wenn die Kommission sich verpflichte, nach 2014 eine grundsätzliche Revision der VO in Angriff zu nehmen. Rat und EP sollten dann eine gemeinsame Erklärung abgeben, wie die Verordnung umzusetzen sei.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte die Anpassung an den Vertrag von Lissabon unverzüglich erfolgen. Auch das Ziel einer grundlegenden Neufassung der VO sollte weiter verfolgt werden.

Zu Ziff. 2.2.2 – Keine Transparenz bei der Transparenzdebatte?

Die BfDI vertritt die Ansicht, dass das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) vom 17. Oktober 2013 den Europäischen Rat zur Gewährung des uneingeschränkten Zugangs zu Abänderungs- und Neufassungsvorschlägen zur sog. Transparenzverordnung verpflichtet (BT-Drs. 18/1200, S. 27 ff.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Das EuGH-Urteil vom 17. Oktober 2013 bestätigt ein Urteil des Gerichts der Europäischen Union (EuG) von 2011 (Rs. C-280/11 P). Das EuG hatte damals die Praxis

des Rates, Positionierungen von Mitgliedstaaten bei der Freigabe von Dokumenten zu laufenden Gesetzgebungsverfahren zu schwärzen, für unzulässig erklärt. Der kurzfristige Anrisstext vermittelt den Eindruck, dass das Urteil sich nur auf Dokumente zur Debatte über die Revision der Transparenzverordnung beziehe, es ist jedoch von allgemeiner Gültigkeit. Im Übrigen setzt der Rat das Urteil des EuGH seit Oktober 2013 konsequent um.

III.

Zu den Kritiken, Anregungen und Verbesserungsvorschlägen der BfDI

Zu 5.2 – Bundeskanzleramt

Zu 5.2.1 – Informationszugang zu Kabinettsprotokollen?

Die BfDI kritisiert die Versagung des Zugangs zu den VS-GEHEIM eingestuftem Kabinettsprotokollen durch das Bundeskanzleramt (BT-Drs. 18/1200, S. 61).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die materielle Geheimhaltungsbedürftigkeit der Kabinettsprotokolle besteht auch nach dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens fort. Durch die Offenlegung würde die Vertraulichkeit künftiger Kabinettsitzungen (vgl. auch § 22 Abs. 3 GO BReg) nachhaltig gefährdet; den Interessen der Bundesrepublik Deutschland würde schwerer Schaden zugefügt. Den Mitgliedern der Bundesregierung muss auch in Zukunft ein geschützter Bereich eröffnet werden, in dem sie ohne Blick auf mögliche Wirkungen des öffentlichen Bekanntwerdens ihres Diskussions- und Abstimmungsverhaltens frei ihre Auffassung vertreten können.

Vor diesem Hintergrund greift regelmäßig auch nach dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens der Versagungsgrund des § 3 Nr. 3b IFG, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Erörterungen im Kabinett, die in den Protokollen i.d.R. in indirekter Rede wiedergegeben werden, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen sind. Die Diskussionen im Kabinett gehen der gubernativen Entscheidung unmittelbar voran und münden direkt in diese. Sie gehören zum „in-

nersten Bereich der Willensbildung" der Bundesregierung und beinhalten den Prozess der Entscheidungsfindung. Auch das BVerfG geht daher davon aus, dass den Erörterungen im Kabinett auch nach Abschluss der Beratungen besonders hohe Schutzwürdigkeit zukommt. Dies hat das BVerfG zuletzt noch einmal bekräftigt und darauf hingewiesen, dass auch bei abgeschlossenen Kabinettsentscheidungen die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung als gegenläufiges Interesse zu Informationsansprüchen anerkannt werden muss (BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, Rn. 171 f.). Für den Kabinettsausschuss Bundessicherheitsrat führt das BVerfG dabei aus: Müssten die an der Entscheidung beteiligten damit rechnen, dass die von ihnen in den Beratungen abgegebenen Einschätzungen alsbald nach der getroffenen Entscheidung veröffentlicht werden, so könnten sie nicht in auf Vertraulichkeit der Beratungen fußender Offenheit über die Entscheidung beraten. Die Preisgabe von Beratungsabläufen wäre ein erheblicher Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

Zu 5.5.5 – Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und das IFG

Die BfDI berichtet über einen Sachverhalt, nach dem Zugang zu Informationen der BvS begehrt wurde, die im Zusammenhang mit einem Konkursverfahren entstanden sind (BT-Drs. 18/1200, S. 76 f.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

In dem Bericht wird von einem nicht zutreffenden Sachverhalt ausgegangen. Hier geht es nicht um den Informationszugang zu den Schriftsätzen der Anwälte des Unternehmens, das zur BvS in Geschäftskontakt stand, sondern vielmehr um den Informationszugang zu dem Schriftwechsel zwischen der BvS und ihren Anwälten. Die Anwälte stimmen einem Informationszugang nicht zu. Über den Zugang zu den Gerichtsakten wird das Gericht zu entscheiden haben.

Zu 5.6 – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Zu 5.6.3 – Mehr Transparenz im europäischen Gerichtsverfahren zur Vorratsdatenspeicherung

Die BfDI vertritt die Rechtsauffassung, dass das BMWi – trotz § 3 Nummer 1g IFG – verpflichtet gewesen sei, die Klagebeantwortung der Bundesregierung in einem lau-

fenden Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union herauszugeben (BT-Drs. 18/1200, S. 79 f.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Behauptung, das BMWi habe nicht erläutert, inwiefern die Herausgabe eines Schriftsatzes der Bundesregierung die Durchführung des laufenden Gerichtsverfahrens konkret hätte beeinträchtigen können, trifft nicht zu. Vielmehr hat das BMWi sowohl gegenüber dem Antragsteller als auch schriftlich gegenüber der BfDI ausgeführt, dass eine Veröffentlichung von Schriftsätzen laufender Verfahren dem Grundsatz des europäischen Prozessrechts zuwiderläuft, wonach alle Verfahrensbeteiligten ihre Interessen unabhängig von jeder äußeren Beeinflussung, insbesondere durch die Öffentlichkeit, zu vertreten haben.

Die BfDI weist darauf hin, dass dem Urteil des Europäischen Gerichts vom 17. Juni 1998 (T-174/95), auf das sich das BMWi beruft, ein Sachverhalt zugrunde liegt, der sich von der Konstellation des hiesigen IFG-Verfahrens unterscheidet. Dieser Umstand war und ist der Bundesregierung bewusst. Dessen ungeachtet entwickelt das Europäische Gericht in diesem Urteil grundsätzliche Rechtsgedanken, die auch für das betroffene laufende Vertragsverletzungsverfahren von Bedeutung sind und daher auch im kritisierten IFG-Verfahren beachtet werden müssen.

Die Missachtung solcher vom Gerichtshof der Europäischen Union festgestellten Rechtsgrundsätze hätte auch nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen im Sinne von § 3 Nummer 1a IFG.

Die beim BMWi ressortierende Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Gerichtshof der Europäischen Union betreibt pro Jahr deutlich über hundert gerichtliche Verfahren. Sie verfolgt schon aus diesem Grund intensiv die Entwicklung des europäischen Prozessrechts in der Praxis und im wissenschaftlichen Schrifttum. Dies schließt freilich nicht aus, dass die BfDI – zumal in Einzelfragen – zu einer von der Prozessvertretung der Bundesrepublik abweichenden Einschätzung gelangt.

Zu 5.10 – Bundesministerium für Gesundheit

Zu 5.10.2 – Anwendungsbeobachtungen von Arzneimitteln sind nach Gerichtsentscheidung nun zugänglich

Die BfDI verweist auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin, nach der die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) zur Herausgabe von Daten zur sog. Anwendungsbeobachtung verurteilt wurde (BT-Drs. 18/1200, S. 87 f.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Das Verwaltungsgericht Berlin hat am 1. Juni 2012 –VG 2 K 177.11– nach teilweiser Klagerücknahme entschieden, dass Akteneinsicht in bestimmte Daten der von den pharmazeutischen Unternehmen an die KBV gemeldeten Anwendungsbeobachtungen zu gewähren ist. Das Urteil zeigt, dass für Informationen zu Anwendungsbeobachtungen eine Transparenz auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes gegeben ist. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung arzneimittelrechtlicher und anderer Vorschriften vom 7. August 2013 wurden bei den Anzeigepflichten zu Anwendungsbeobachtungen in § 67 Absatz 6 des Arzneimittelgesetzes weitere gesetzliche Ergänzungen zur Erweiterung der Transparenz vorgenommen.

Zu 5.11 – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Zu 5.11.2 – Die Verträge der juris GmbH gehören in die Öffentlichkeit!

Die BfDI äußert erhebliche Bedenken gegen die teilweise Ablehnung des Informationszugangs zu dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der juris GmbH vom 19./20. Dezember 2002 nebst Änderungsverträgen durch das BMJV (BT-Drs. 18/1200, S. 90 f.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens wurde noch einmal eingehend geprüft, inwieweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der juris GmbH dem Auskunftersuchen des Petenten entgegenstehen. In der Folge wurden dem Petenten weitere Teile des Vertrages zugänglich gemacht. Allerdings waren im Hinblick auf schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der juris GmbH nach wie vor Schwärzungen erforderlich.

Zu 5.12 – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Zu. 5.12.2 – „Keine Startfreigabe für die Informationsfreiheit, wenn es um die Ursachen von Bauverzögerungen geht?“

Die Darstellung der BfDI im Tätigkeitsbericht impliziert, dass die (teilweise) Zugangsgewährung auf ihrer Intervention beruht (BT-Drs. 18/1200, S. 92 f.).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Ausschlaggebend für den letztlich (teilweise) gewährten Informationszugang war, dass die beteiligte Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) während des Widerspruchsverfahrens ihre zunächst ablehnende Haltung – u. a. wegen zwischenzeitlich eingetretener externer Umstände – geändert und schließlich gegen eine Zugangsgewährung im beschriebenen Umfang keine Einwände mehr erhoben hat. Der Abhilfebefehl beruht auf dieser geänderten Haltung der Beteiligten; an der ursprünglichen rechtlichen Würdigung des BMVBS hat sich durch die Einbindung der BfDI hingegen nichts geändert.

IV.

Zu den förmlichen Beanstandungen (BT-Drs. 18/1200, S. 103)

Bundesministerium der Finanzen

Siehe Stellungnahme zu Nummer 5.5.1