



Stellungnahme der Bundesregierung

**zur Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den
Datenschutz und die Informationsfreiheit**

**– Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und
2007 – (Bundestagsdrucksache 16/8500)**

Stellungnahme der Bundesregierung
zur
Unterrichtung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit
– Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007 –
(Bundestagsdrucksache 16/8500)

I.

Allgemeines

Die Ablösung des bisher geltenden Grundsatzes der Amtsverschwiegenheit durch den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen im Informationsfreiheitsgesetz (IFG) zum 1. Januar 2006 stellt eine Zäsur in der Verwaltungspraxis des Bundes dar. War der Zugang zu Verwaltungsakten auf Bundesebene bislang nur beschränkt möglich, besteht nun ein allgemeiner voraussetzungsloser gesetzlicher Anspruch auf Informationszugang. Diese grundlegende Neuausrichtung betrifft alle Behörden des Bundes als neue Querschnittsaufgabe; der Anspruch ist im Verwaltungsalltag umzusetzen.

Positive Bilanz

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) hat in seinem gemäß § 12 Abs. 3 IFG i.V.m. § 26 Abs. 1 Satz 1 Bundesdatenschutzgesetz vorzulegenden Bericht an den Deutschen Bundestag eine insgesamt positive Bilanz der Jahre 2006 und 2007 gezogen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 1, S. 9, Nr. 5, S. 69).

Die Bundesregierung schließt sich dieser Bewertung an. Bürger und Bürgerinnen haben im Rahmen von IFG-Verfahren eine Vielzahl von Informationen aus den unterschiedlichsten Tätigkeitsbereichen der Bundesbehörden erhalten. Damit ist es gelungen, Transparenz und Bürgernähe auf Bundesebene entsprechend der Zielsetzung des IFG weiter zu fördern.

Diese Einschätzung wird belegt durch die vom Bundesministerium des Innern geführte Statistik zum IFG-Antragsaufkommen:

Im Jahr 2006 wurden bei den Bundesbehörden 2278 Anträge nach dem IFG gestellt, im Jahr 2007 waren es 1265. Bei der weit überwiegenden Zahl der Anträge wurde der Zugang zu den gewünschten Informationen gewährt oder teilweise gewährt: Im Jahr 2006 wurde in 52,4 % der Fälle der Zugang vollständig, in 8,2 % teilweise gewährt; im Jahr 2007 wurde der Zugang in 53,8 % der Fälle vollständig und in 10,2 % teilweise gewährt.

Die Entscheidung einer Behörde, den Informationszugang wegen eines der im IFG aufgeführten Ausnahmetatbestände nicht zu gewähren, wird von den Antragstellern in der Regel akzeptiert. Dies zeigt die Anzahl der Widersprüche und Klagen, die auf ablehnende Bescheide hin erfolgten: Im Jahr 2006 wurden gegen die 410 ablehnenden und 186 teilsablehnenden Bescheide 142 Widersprüche eingelegt. Nach Abschluss des Widerspruchsverfahrens erhoben 27 Antragsteller Klage. 2007 wurden gegen die 247 ablehnenden und 128 teilsablehnenden Entscheidungen 101 Widersprüche eingelegt und 29 Klagen erhoben.

Die Einschätzung, dass die Antragsteller die Entscheidung der Behörde meist akzeptieren, wird vom BfDI bestätigt durch die statistische Auswertung seiner eigenen Tätigkeit (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 3.1.3.1, S. 24 f.): Im Jahr 2006 wandten sich 119 Antragsteller nach einer ablehnenden Entscheidung an den BfDI. Im Jahr 2007 waren es 90¹. Bei diesen 209 vom BfDI im Berichtszeitraum geprüften Verfahren wurde lediglich in fünf Fällen eine förmliche Beanstandung ausgesprochen. In vielen Fällen teilte der BfDI nach Prüfung des Sachverhalts die Bewertung der Behörden. Der BfDI bespricht in seinem Bericht 46 Einzelfälle detailliert, wobei in nahezu der Hälfte der Fälle der Ausgang des IFG-Verfahrens nicht kritisiert wird.

Nach Inkrafttreten des IFG musste sich zunächst eine Staatspraxis im Umgang mit IFG-Anträgen herausbilden. Hierbei waren ein intensiver Austausch zwischen den Ressorts, u.a. in einem – auch künftig – regelmäßig stattfindenden Erfahrungsaustausch, sowie die Zusammenarbeit mit dem BfDI von großer Bedeutung. Auch nach Auffassung des BfDI konnte in zahlreichen Fällen gemeinsam mit den Behörden eine zufrieden stellende Lösung gefunden werden (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 5, S. 70).

Unterschiedliche Rechtsauffassungen bei der Auslegung und Anwendung des IFG waren und sind jedoch nicht vollständig zu vermeiden. Dies ist auch den unterschiedlichen Rollen des BfDI auf der einen Seite und der Behörden, die das IFG anwenden,

¹ Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Fälle, in denen Rechtsbehelfe eingelegt wurden, und die Anzahl der Fälle, in denen der BfDI eingeschaltet wurde, sich nicht einfach addieren lassen, um zu einer Gesamtsumme „unzufriedener“ Antragsteller zu kommen. Die Fälle sind zum Teil identisch.

auf der anderen Seite geschuldet. Gerichtsentscheidungen zum IFG, insbesondere zur Reichweite einzelner Ausnahmetatbestände, werden die Anwendung des IFG künftig erheblich erleichtern und die Anzahl der offenen Auslegungsfragen reduzieren. Die Klärung einiger grundlegender Rechtsfragen auf höchstrichterlicher Ebene steht bevor (vgl. die entsprechende Ankündigung des Bundesverwaltungsgerichts im Jahrespressegespräch, www.bundesverwaltungsgericht.de).

Im Übrigen weist die Bundesregierung auf Folgendes hin: Nicht nur der Zugang zu amtlichen Informationen auf Grund von IFG-Anträgen schafft Transparenz. Insbesondere über das intensiv genutzte Angebot des Bürgerservice der Bundesregierung erhalten Bürger schnell und unbürokratisch Antworten auf ihre Fragen. Ebenso stellen die Internetangebote der Bundesregierung eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung.

Keine restriktive Anwendung des IFG durch die Bundesbehörden

Im Bericht klingt der Vorwurf an, die Bundesbehörden wendeten das IFG zu restriktiv an (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.1.3, S. 12, Nr. 5, S. 69). Nach Auffassung des BfDI werden Ausnahmegründe zu weit ausgelegt.

Dieser Vorwurf trifft nicht zu. Bei den Ausschlussgründen der §§ 3 ff IFG handelt es sich um Ausnahmen vom in § 1 IFG normierten Grundsatz des voraussetzungslosen Zugangs; diese Ausnahmenvorschriften sind grundsätzlich eng auszulegen. Die §§ 3 ff IFG werden von den Bundesbehörden auch entsprechend angewendet. Der Gesetzgeber hat mit dem IFG, das einerseits einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang und andererseits Ausschlussgründe zum Schutz öffentlicher und privater Belange formuliert, eine ausgewogene Regelung geschaffen. Um den vom Gesetzgeber vorgegebenen Ausgleich zwischen Transparenz und schützenswerten Belangen in der Praxis zu gewährleisten, sind die Behörden gehalten, auch die Ausnahmegründe des IFG im Einzelfall zu prüfen.

Hinzu kommt, dass die entscheidende Behörde die Folgen eines zu Unrecht gewährten Informationszugangs zu tragen hätte. Zu denken ist hier etwa an Schadensersatzklagen Dritter bei unbefugter Offenbarung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses. Die Behörden des Bundes neigen keineswegs dazu, die Ausnahmetatbestände grundsätzlich zu weit auszulegen. Dies zeigen auch die Ergebnisse der bisher gerichtlich geklärten Fälle: Die Anzahl der Klageabweisungen übersteigt die Anzahl der Stattgaben deutlich (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 16/11958, Antwort zu Frage 11, S. 3).

Bearbeitungsaufwand und Bearbeitungsdauer

Anders als der BfDI dies darstellt (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 5, S. 69), ist die Bearbeitung der Anfragen nach dem IFG häufig mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden. Neben der Recherche und Durchsicht teilweise umfangreicher Aktenbestände zum Auffinden der vom Antragsteller begehrten Informationen ist – wie bereits ausgeführt – in vielen Fällen eine Prüfung der gesetzlichen Ausnahmegründe angezeigt. Unabhängig davon, ob die Antragsbearbeitung zentral oder dezentral organisiert ist, wird eine IFG-Anfrage zusätzlich zu den sonstigen Aufgaben bearbeitet. Zu einer Reduzierung von Aufgaben an anderer Stelle kommt es dabei nicht. Dies führt insbesondere bei den Behörden, die ein höheres Antragsaufkommen haben, zu einer spürbaren Mehrbelastung, da zusätzliche Mittel für die Bearbeitung von IFG-Anträgen mit Inkrafttreten des IFG nicht zur Verfügung gestellt wurden.

Für die Einschätzung des BfDI, die Fristen des IFG für die Antragsbearbeitung würden in einer Vielzahl von Verfahren nicht eingehalten (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.7, S. 19), gibt es keine Anhaltspunkte. Statistische Angaben zur Verfahrensdauer liegen nicht vor. Auskunftersuchen werden von den Bundesbehörden unverzüglich bearbeitet und beantwortet. Wie der BfDI zutreffend bemerkt, sind in vielen Fällen Dritte von Gesetzes wegen zu beteiligen. Aufgrund des im IFG vorgesehenen Verfahrens kann es hierbei zu einer längeren Verfahrensdauer kommen. Zudem bedarf es – wie dargelegt – in zahlreichen Verfahren einer umfassenden Prüfung mit unverändert gebliebenen personellen Ressourcen. Zudem handelt es sich in den Fällen, in denen sich die Antragsteller an den BfDI wenden, regelmäßig um aufwändige Prüfverfahren, die einen größeren Zeitaufwand erfordern.

Gebühren

Die Kritik des BfDI an der Gebührenerhebung (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.8, S. 19) ist nicht gerechtfertigt.

Die Praxis der Gebührenerhebung ist sehr moderat. Die Statistik belegt, dass in den Jahren 2006 und 2007 nur in ca. 10 % der Fälle überhaupt Gebühren für die Gewährung von Informationszugang erhoben worden sind, davon in der überwiegenden Zahl der Fälle weniger als 100 €.

Die Festsetzung der im Einzelfall erhobenen Gebühren orientiert sich am entstandenen Verwaltungsaufwand und erfolgt mit Hilfe von Pauschalierungen und Typisierungen.

gen. Die Bundesbehörden bedienen sich hierbei anerkannter, allgemein gültiger Verwaltungskostensätze. Zusätzlich erfolgt jeweils eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Verwaltungsgerichte haben die Praxis der Gebührenerhebung bislang nicht beanstandet.

Die Bundesbehörden machen den Informationszugang nicht grundsätzlich, sondern nur in begründeten Einzelfällen von einer Vorauszahlung abhängig, z.B. wenn der Betroffene in der Vergangenheit schon Gebührenzahlungen schuldig geblieben ist.

Dagegen ist es üblich und aus Gründen der Transparenz und Bürgerfreundlichkeit auch geboten, den Antragsteller bei voraussichtlich höheren Gebühren auf diese vorab aufmerksam zu machen. Nicht allen Antragstellern ist bekannt, dass der Antrag eine Gebührenforderung nach sich ziehen kann. Eine überraschende erhebliche Gebührenforderung würde beim Antragsteller absehbar auf Unverständnis stoßen. Dass der BfDI die Vorabmitteilung als Versuch wertet, den Antragsteller vom Informationswunsch abzubringen, ist nicht nachvollziehbar.

II.

Zu den förmlichen Beanstandungen

Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)

Zugang zu Informationen über Kontrollbegehungen in ehemaligen Luftschutzztollen bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)

Die Auffassung des BfDI, wonach eine eingehende Begründung für den Ablehnungsgrund des § 3 Nr. 2 IFG (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit) im konkreten Fall nicht erfolgte (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.6.6, S. 45), trifft nicht zu. Die BImA hat die Ablehnungsgründe gegenüber dem Antragsteller ausführlich dargelegt. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung des BfDI zur Rechtslage und zum Verfahren nicht. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln im Verfahren VG Köln 13 K 4230/07 bleibt abzuwarten.

Fehlende Zusammenarbeit der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) mit dem BfDI

Die Darstellung des BfDI, wonach die BvS nicht innerhalb von drei Monaten auf ein Stellungnahmeersuchen des BfDI reagiert habe (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.6.7, S. 46), ist nicht zutreffend. Die BvS hat innerhalb von zwei Monaten Bearbeitungszeit gegenüber dem BfDI Stellung genommen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Geschäftsbereich

Einsicht in den sog. Mautbetreibervertrag

Die Auffassung des BfDI, dass der Zugang zum sog. Mautbetreibervertrag weder nach § 3 Nr. 7 IFG (vertrauliche Information) noch nach § 6 Satz 2 IFG (Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses) oder nach § 3 Nr. 1g IFG (laufendes Gerichtsverfahren) verweigert werden kann (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.12.1, S. 57), wird nicht geteilt. Das VG Berlin hat mit Urteil vom 11. Juni 2008 (VG 2 A 69.07) entschieden, dass auf Grund des Ausnahmegrundes des § 3 Nr. 1g IFG der Zugang zum Mautvertrag zu versagen ist. Das Gericht teilt die Einschätzung, dass das Bekanntwerden der vertraglichen Regelungen Auswirkungen auf das zwischen Bund und Toll Collect laufende schiedsgerichtliche Verfahren haben kann. Die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg (OVG 12 B 26.08) im anhängigen Berufungsverfahren bleibt abzuwarten.

Zugang zu technischen Unterlagen und Erlassen zu einer Diensterfindung

Zu der Beanstandung des BfDI, wonach der Zugang zu den gewünschten Informationen nicht nach § 3 Nr. 1g IFG verweigert werden kann (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.12.8, S. 63), ist Folgendes anzumerken: Der Antragsteller führte einen Zivilprozess gegen die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Mitte. Dieser Prozess hätte durch den Zugang zu den gewünschten Informationen beeinträchtigt werden können. Der Antragsteller wurde daher abschlägig beschieden. Dieser Bescheid ist bestandskräftig geworden.

Bundesministerium der Justiz (BMJ)

Zugang zu Sponsorennamen

Die Beanstandung gegenüber BMJ (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.5.1, S. 40) ist im Ergebnis gegenstandslos. Die Unternehmen, die sich zunächst dagegen ausgesprochen hatten, dass ihre Namen im Rahmen eines IFG-Verfahrens als Sponsoren des BMJ genannt werden, konnten in weiteren Gesprächen davon überzeugt werden, in die Nennung der Unternehmensnamen einzuwilligen.

III.

Zu Einzelthemen des Berichts

Verhältnis des IFG zu anderen Informationsansprüchen

Der BfDI kritisiert die Auslegung der in § 1 Abs. 3 IFG verankerten Konkurrenzregelung durch die Bundesbehörden (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.1, S. 12, Nr. 4.2.2, S. 37, Nr. 4.12.9, S. 63). Nach seiner Auffassung kann eine spezialgesetzliche Regelung das IFG nur verdrängen, soweit der Anwendungsbereich der Spezialnorm reicht und sie als abschließende Regelung anzusehen ist. Als Beispiel wird u.a. das Verhältnis des IFG-Anspruchs zu § 90 Bundesbeamtengesetz (BBG) - jetzt § 107 BBG – angeführt. Zudem sieht der BfDI das Verhältnis zum Verbraucherinformationsgesetz als klärungsbedürftig an.

Hier nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

§ 1 Abs. 3 IFG, wonach andere gesetzliche Zugangsregelungen in der Regel dem IFG-Anspruch vorgehen, normiert den Vorrang des Fachrechts. Dies bedeutet, dass die Vorschriften des Fachrechts, die den Zugang zu Informationen regeln, einen Anspruch nach dem IFG sperren. Dies gilt unabhängig davon, ob der fachgesetzliche Zugangsanspruch enger oder weiter ist oder im Einzelfall Zugang gewährt oder nicht (vgl. hierzu Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Das IFG setzt bewusst keine Mindeststandards. Es wollte die bereits bestehenden fachgesetzlichen Zugangsregelungen unverändert lassen.

§ 107 BBG geht danach gemäß § 1 Abs. 3 IFG dem Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG vor. Das BBG beschränkt den Zugang zur Personalakte auf Beschäftigte, die im Rahmen der Personalverwaltung mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind. Damit liegt eine fachgesetzliche Zugangsregelung vor, die die Anwendung des IFG ausschließt. Diese Bewertung wird durch die Ausführungen in der Begründung zu § 5 Abs. 2 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 13) gestützt, wonach es der Wille des Gesetzgebers war, Personalakten vor unbefugter Einsichtnahme zu schützen.

Die Frage des Verhältnisses von IFG- und VIG-Ansprüchen stellte sich im Berichtszeitraum nicht, da das VIG erst zum 1. Mai 2008 in Kraft getreten ist. Es bleibt abzuwarten, ob sich hier in der Praxis tatsächlich Anwendungsprobleme ergeben.

Verfügungsbefugnis im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG

Der BfDI kritisiert, aus § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG, der eine Verfahrensvorschrift darstelle, sei in „kreativer Rechtsfortbildung“ der Ausnahmetatbestand „fehlende Verfügungsbefugnis“ geschaffen worden (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.2.2, S. 14, Nr. 4.8.2, S. 50, Nr. 4.8.3, S. 51).

Hierzu nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Nach dem Wortlaut des § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG ist nur die Behörde für den Antrag nach IFG zuständig, bei der die begehrte Information vorliegt und die zur Verfügung über diese berechtigt ist. Damit stellt § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nicht nur darauf ab, dass die Information bei der Behörde tatsächlich vorhanden ist, sondern auch auf die rechtliche Befugnis der Behörde, über diese Informationen zu verfügen (vgl. hierzu Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14).

Anders als vom BfDI angenommen ist nicht grundsätzlich davon auszugehen, dass Informationen in den Akten einer Behörde auch deren Verfügungsbefugnis unterliegen. Vielmehr muss bei nicht selbst erhobenen Informationen im Einzelfall geprüft werden, ob der Behörde kraft Gesetzes oder kraft Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht zusteht (vgl. hierzu Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14). Hierbei sind nach der Entstehungsgeschichte insbesondere Kriterien der Verwaltungsorganisation maßgebend. Dazu zählen - im Hinblick auf die Entscheidung über etwaige Ausnahmegründe nach §§ 3 bis 6 IFG - vor allem die Sachnähe sowie die Federführung.

Ungeschriebener Ausnahmegrund „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“

Der BfDI will den ungeschriebenen Ausnahmegrund „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulassen. Insbesondere, wenn das fragliche Verfahren abgeschlossen sei, könne dieser Ausnahmegrund kaum noch herangezogen werden (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.2.3, S. 14, Nr. 4.6.1, S. 41).

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des BfDI insoweit, als eine Berufung auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als ungeschriebener Ausnahmegrund nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht kommen kann. Nach der Gesetzesbegründung, die insoweit die Rechtsprechung des BVerfG zum Flick-Untersuchungsausschuss wiedergibt (BVerfGE 67, 100, 139 ff.), existiert ein nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung (vgl. die Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12). Dazu gehört u.a. die Willensbildung der Regierung in den verschiedenen Ausprägungen und Stadien. Nach Auffassung der Bundesregierung können jedoch regelmäßig auch nach Abschluss eines Entscheidungsprozesses – etwa nach dem Einbringen eines Regierungsentwurfs in das Parlament – die politischen oder sonstigen regierungsinternen Erwägungen schutzwürdig sein. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Entscheidend ist, ob und inwieweit die Unterlagen Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben. Der BfDI ist in dem im Bericht angesprochenen Einzelfall, in dem es um die Berechnung der Mehrwertsteuereinnahmen ging (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 4.6.1, S. 41), auch für die Zeit nach Abschluss der Willensbildung zum gleichen Ergebnis gelangt.

Anwendung der Ausnahmegründe § 3 Nr. 1d IFG und § 3 Nr. 6 IFG

Der BfDI unterstellt, insbesondere das BMF habe für seinen Zuständigkeitsbereich eine Bereichsausnahme vom IFG erwirken wollen und versuche weiterhin, diese entgegen der geltenden Rechtslage durch entsprechende Auslegung der Ausnahmegründe § 3 Nr. 1d IFG (nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanzbehörden) und § 3 Nr. 6 IFG (Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes) durchzusetzen (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.3, S. 15, Nr. 4.6.3, S. 43, Nr. 4.6.4, S. 43, Nr. 4.6.5., S. 44).

Dies trifft nicht zu. Der Ausgang der insoweit anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren bleibt abzuwarten.

Reichweite des Ausnahmegrundes § 3 Nr. 1g IFG

Der BfDI kritisiert die Auslegung des Ausnahmegrundes § 3 Nr. 1g IFG (Beeinträchtigung laufender Gerichtsverfahren), wonach ein Informationsanspruch nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.4, S. 15, Nr. 4.12.8, S. 63). Nach Auffassung des BfDI geht es bei diesem Ausnahmegrund nicht um die Prozesssituation der Verwaltung, sondern um die Durchführung der Verfahren als solche, die nicht beeinträchtigt werden dürfe. Er sieht seine Auffassung durch ein Urteil des VG Berlin bestätigt.

Hierzu nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

Die Reichweite des § 3 Nr. 1g IFG ist bislang nicht eindeutig geklärt. Schutzgut des § 3 Nr. 1g IFG ist die Rechtspflege. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen die Akten der Ausgangsbehörde, die Gegenstand eines Gerichtsverfahrens sind, einem Informationszugang entzogen sein (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 10). Aus der Formulierung "wenn ... nachteilige Auswirkungen haben kann" ergibt sich, dass hier eine Abwägung erfolgen muss. Danach muss unter Berücksichtigung der o.g. Zwecke des Gesetzes eine Verfahrensbeeinträchtigung zumindest möglich erscheinen. So hat das VG Berlin im Verfahren zur Zugangsverweigerung zum Mautbetreibervertrag die Möglichkeit der Beeinträchtigung des Schiedsgerichtsverfahrens durch das Bekanntwerden der Vertragsbestimmungen umfassend bejaht (VG Berlin 2 A 69.07, Urteil vom 11. Juni 2008).

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass in laufenden Verfahren, in denen die Bundesbehörde Verfahrensbeteiligte ist, ein Informationszugang, der die Prozesschancen der Behörde beeinträchtigt, abgelehnt werden kann. Insbesondere in laufenden Zivilprozessen müssten Bundesbehörden dem Prozessgegner nicht zu einer schlüssigen Klage verhelfen (so Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 62). Dem ist zuzustimmen, da nur dadurch die Chancengleichheit im Prozess, in der die Behörde wie ein Privater agiert, gewahrt werden kann.

Eine Klärung durch die Gerichte bleibt für diese Fälle abzuwarten.

Bedeutung von VS-Einstufungen

Der BfDI stellt fest, dass die Einstufung eines Dokumentes nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Geheimschutz von Verschlussachen (VSA) nach dem Wortlaut des Gesetzes zu einem Ausschluss des Informationszugangs gemäß § 3 Nr. 4 IFG führt (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.5, S. 16, Nr. 4.4.2, S. 40; Nr. 4.12.4, S. 60). Er habe sich jedoch dafür eingesetzt, dass in Fällen, in denen die Einstufung bereits längere Zeit zurücklag, überprüft wurde, ob die Voraussetzungen für die Einstufung noch vorlagen. Die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung einer Einstufung hält der BfDI für erforderlich.

Dem BfDI ist darin zuzustimmen, dass allein die Einstufung eines Dokumentes die Sperrwirkung des § 3 Nr. 4 IFG auslöst. Anlassbezogen wird im Rahmen von IFG-Anträgen die VS-Einstufung überprüft. Das Bundesverwaltungsgericht wird sich in einem Revisionsverfahren mit dem Umfang des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 4 IFG befassen (BVerwG 7 C 22.08).

Das Bundesministerium des Innern prüft derzeit im Rahmen der Novellierung der VSA, ob eine Vorschrift aufgenommen werden kann, wonach eine Einstufung aus Anlass eines IFG-Antrages regelmäßig zu überprüfen ist.

Abgrenzung zwischen allgemeiner dienstlicher Verschwiegenheit und besonderem Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG

Der BfDI stellt fest, dass die Abgrenzung zwischen allgemeinen und besonderen Verschwiegenheitspflichten in der Praxis schwierig ist (Bundestagsdrucksache 16/8500, Nr. 2.2.5, S. 16, Nr. 4.6.4, S. 43, Nr. 4.10.1, S. 55, Nr. 4.12.4, S. 60). Er behauptet, die Bundesbehörden neigten dazu, jede Verschwiegenheitsregelung als besonderes Amts- oder Berufsgeheimnis im Sinne des § 3 Nr. 4 IFG zu behandeln.

Die Bundesregierung begrüßt, dass der BfDI die Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten sowie die haftungsrechtlichen Risiken einer falschen Entscheidung anerkennt. Für die behauptete restriktive Praxis gibt es keine Anhaltspunkte. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist für den Umfang des Geheimschutzes die materiellrechtliche Regelung des jeweiligen Spezialgesetzes entscheidend (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11). Die Gesetzesbegründung liefert für die Abgrenzung von Regelungen zur Konkretisierung der allgemeinen Amtsverschwiegenheit einerseits und besonderen Amtsgeheimnissen andererseits einige Anhaltspunkte, indem sie

Beispiele für besondere Geheimhaltungsregeln nennt. Die Einordnung anderer Verschwiegenheitsregelungen orientiert sich an diesen Beispielen.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis

Nach Auffassung des BfDI wird der Begriff „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ im Sinne des § 6 Satz 2 IFG zu weit ausgelegt; problematisch sei hier insbesondere die Frage, wann ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung bestehe (Bundestagsdrucksache 16/5800, Nr. 2.2.6, S. 17, Nr. 4.4.1, S. 38, Nr. 4.6.9, S. 47, Nr. 4.8.2, S. 50, Nr. 4.11.3, S. 56, Nr. 4.12.1, S. 57). Hinzu komme, dass die Behörden die Entscheidung darüber, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliege, den Unternehmen überlasse, statt eine eigenständige Prüfung durchzuführen.

Die Darstellung des BfDI ist nicht zutreffend. Die Behörden orientieren sich bei der Auslegung des § 6 Satz 2 IFG an dem Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, der von der Rechtsprechung entwickelt wurde. Diesen Begriff legt auch die Gesetzesbegründung zu Grunde (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14). Ob ein solches Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt, entscheidet die jeweilige Behörde. Dies gilt insbesondere auch für die Prüfung der Frage, ob ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse vorliegt. Zur Sachverhaltsermittlung kann es im Einzelfall sinnvoll sein, das betroffene Unternehmen frühzeitig einzubinden. Durch diese Gewährung rechtlichen Gehörs wird die Prüfungs- und Entscheidungsbefugnis der Behörden aber weder in Frage gestellt noch gar die Entscheidung verlagert. Sie unterliegt zudem der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit.