

**Stellungnahme der Bundesregierung
zur Unterrichtung durch die
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
- Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2016 und 2017 -
(Bundestagsdrucksache 19/3370)**

I.

Allgemeiner Teil

Die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) geführte Statistik für IFG-Anträge in den Ressorts und ihren Geschäftsbereichen zeigt, dass vom Anspruch auf Informationszugang wiederum verstärkt Gebrauch gemacht wird. Im Jahr 2016 wurden 8.855 Anträge und im Jahr 2017 12.950 nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gestellt. Im Jahr 2016 wurde in 7.450 Fällen der Zugang vollständig oder teilweise gewährt. Im Jahr 2017 waren es 6.848 Fälle, die positiv entschieden wurden.

Die Zahl der im Jahr 2017 gestellten Anträge (12.950 Anträge) stieg im Vergleich zum Vorjahr (8.855 Anträge) um 4.095. Dies ergibt eine Steigerung um 46,25 %. Die Steigerung der Antragszahlen ist nicht nur auf einen größeren Personenkreis von Antragstellern zurückzuführen, sondern auch darauf, dass bestimmte Personengruppen vermehrt Anträge stellen. Bei den Antragstellern, die das IFG hauptsächlich nutzen, handelt es sich – soweit aus den freiwilligen Angaben der Antragsteller ersichtlich – im Wesentlichen um Journalisten, Rechtsanwälte, Stiftungen und Vielfachantragsteller. Dagegen verlieren die Anfragen einzelner Bürger, die kein spezifisch gesellschaftliches oder wirtschaftliches Interesse verfolgen, zunehmend an Gewicht.

Die hohe Belastung der obersten Bundesbehörden mit teils zeitlich und thematisch koordinierten pseudonymen IFG-Anträgen und Massen Anfragen stellt die Beschäftigten vor eine Herausforderung, die ohne zusätzliches Personal bewältigt werden muss.

Die Bearbeitung auch kritischer und fraglicher Fälle erfolgt in der Bundesverwaltung zunehmend sachgerecht routiniert. In der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes hat sich eine gefestigte Verwaltungspraxis etabliert. Dieser Befund findet seine Bestätigung auch darin, dass im Berichtszeitraum 2016 und 2017 keine förmliche Beanstandung durch die BfDI ausgesprochen wurde.

II.

Zu Einzelthemen

Zur Einführung - Forderung der BfDI nach Ombuds- und Kontrollfunktionen auch auf dem Gebiet des Umwelt- und Verbraucherinformationsrechts (BT-Drs. 19/3370, S. 9)

Eine Stellungnahme zu dieser Forderung findet sich in der Stellungnahme der Bundesregierung an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages vom 29. September 2016 zur Unterrichtung der BfDI zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015.

Das BMEL weist hinsichtlich des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) darauf hin, dass dieses Gesetz ganz überwiegend nicht auf Bundesebene, sondern auf Ebene der Länder angewendet wird. Darüber hinaus sind bislang keine Konflikt- oder Bedarf Fälle im BMEL bekannt, für die sich eine Einrichtung eines eigens für das VIG zuständigen Ombudsmanns auf Bundesebene rechtfertigen würde.

Zu Empfehlungen an den Deutschen Bundestag

Zu Empfehlung Ziff. 1 - Erweiterung der Ombudsfunktion der BfDI auf das Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz (BT-Drs. 19/3370, S. 11)

Siehe Stellungnahme der Bundesregierung zur Einführung.

Zu Empfehlung Ziff. 2 - Ausnahmetatbestände des Informationsfreiheitsgesetzes präzisieren und Doppelungen bereinigen (BT-Drs. 19/3370, S. 11)

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Forderung nach Präzisierung und Bereinigung vermeintlicher Doppelungen bei den Ausnahmetatbeständen überzeugt nicht und beruht zum Teil auf einer unzutreffenden Begriffsinterpretation. Zu den monierten Regelungen hat sich zudem inzwischen eine Verwaltungspraxis etabliert, eine Gesetzesänderung würde insoweit eher Unsicherheiten schaffen.

Zu Empfehlung Ziff. 3 - Sicherstellung einer klaren und zugangsfreundlichen, nicht prohibitiven Regelung des Kostenrechts auch für Spezialbehörden (BT-Drs. 19/3370, S. 11)

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung sieht bei den gebührenrechtlichen Regelungen Änderungsbedarf, der aber noch einer Abstimmung über die Details innerhalb der und zwischen den Ressorts bedarf.

Zu Empfehlung Ziff. 4 - Temporäre Aussetzung des Widerspruchsverfahrens bei Anrufung der BfDI zur Vermittlung (BT-Drs. 19/3370, S. 11)

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die Forderung nach einer gesetzlichen Aussetzung des Widerspruchsverfahrens bei Anrufung der BfDI durch den Widerspruchsführer ist abzulehnen. Eine Aussetzung könnte zu unnötigen Verzögerungen führen, zudem kann im Einzelfall der Einbeziehung der BfDI im Rahmen des Verfahrensermessens bereits ausreichend Rechnung getragen werden.

Zu Ziff. 3.2.5 - Verpflichtung des Präsidenten des Bundesamtes in seiner „Zugleichfunktion“ als Bundeswahlleiter zur Gewährung des Informationszugangs nach dem IFG (BT-Drs. 19/3370, S. 63 f.)

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1. Behördenbegriff

Dem IFG liegt ein funktioneller Behördenbegriff zugrunde. Danach ist Behörde im Sinne des IFG jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Der Bundeswahlleiter und der Bundeswahlausschuss sind keine Behörden des Bundes im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG, sondern gemäß § 8 Abs. 1 Bundeswahlgesetz (BWG) und § 5 Abs. 1 Europawahlgesetz (EuWG) Wahlorgane. Als solche sind sie Einrichtungen gesellschaftlicher Selbstorganisation außerhalb der Behördenorganisation.

Die BfDI führt in ihrem 6. Tätigkeitsbericht aus, dass der verfassungsrechtliche Bezug seiner Tätigkeit den Bundeswahlleiter nicht zum Verfassungsorgan mache. Dies ist zutreffend und wurde auch nicht von Seiten des Bundeswahlleiters so vertreten. Die Verfassungsorgane sind im Grundgesetz abschließend aufgezählt, der Bundeswahlleiter gehört nicht dazu. Der Bundeswahlleiter und der Bundeswahlausschuss sind auch keine sonstigen Bundesorgane oder -einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG, da sie keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

2. Organisation und Durchführung bundesweiter Wahlen

Wahlen sind Selbstorganisationsakte des Volkes, gerichtet auf die Bildung eines obersten Staatsorgans. Wahlrecht ist materielles Verfassungsrecht. Die zur Ausgestaltung des Wahlverfahrens erlassenen wahlrechtlichen Vorschriften sind Regelungen besonderer Art. Sie sind originäres Selbstgestaltungs- und Selbstorganisationsrecht des Bundes. Die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen in Anwendung der wahlrechtlichen Regelungen des Bundeswahlrechts und des Europawahlrechts durch die Wahlorgane ist keine administrative Ausführung eines Gesetzes, sondern ein Verfahren sui generis. Das Handeln der Wahlorgane ist daher inhaltlich kein öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln, sondern selbstorganisatorisches Tun mit amtlichem Charakter. Etwas anderes folgt auch nicht aus der von der Rechtspre-

chung grundsätzlich herangezogenen Subtraktionsmethode, wonach unter vollziehender Gewalt jede staatliche Tätigkeit zu verstehen ist, die nicht der Rechtsprechung oder der Gesetzgebung zuzuordnen ist. Vielmehr gibt es darüber hinaus staatliches Handeln, welches keiner der drei Gewalten zugeordnet werden kann.

Die Organisation von Wahlen ist kein Verfahren einer der drei Staatsgewalten, insbesondere nicht der vollziehenden Gewalt, sondern sie stellt ein vorgelagertes Verfahren zur Kreation der Staatsorgane dar, das vom Grundsatz der Selbstorganisation des Volkes beherrscht wird. Dies gilt für die Wahlen zum Europäischen Parlament ebenso wie für die Wahlen zum Deutschen Bundestag.

Die Organisation und Durchführung von Bundestags- und Europawahlen durch den Bundeswahlleiter stellt auch nicht in einzelnen Teilen eine öffentliche Verwaltungstätigkeit dar, die als administrativer Vollzug von Gesetzen einzustufen ist. Die dem Bundeswahlleiter übertragenen Aufgaben der Wahlorganisation sind in ihrer Gesamtheit staatsorganisatorisches Handeln und sie sind insgesamt Ausdruck der Selbstorganisation des Volkes. Sie sind daher insgesamt als Maßnahmen staatsorganisatorischen Tuns außerhalb öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns einzuordnen. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen durch weisungsunabhängige, überparteiliche Institutionen erfolgt, die außerhalb der allgemeinen Verwaltungsorganisation stehen, um deren rechtmäßige und verfassungsgemäße Abwicklung zu gewährleisten.

3. Führung der Unterlagensammlung (§ 6 Abs. 3 Parteiengesetz)

Der Bundeswahlleiter ist hingegen Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 IFG, soweit er gemäß § 6 Abs. 3 Parteiengesetz (PartG) die Sammlung der Parteiunterlagen führt. § 6 Abs. 3 Satz 3 PartG gewährt einen Anspruch auf Einsicht bzw. Abschriften der in der Sammlung hinterlegten Unterlagen (Satzung und Programm der Partei, Namen der Vorstandsmitglieder etc.). Die Norm soll unter anderem gewährleisten, dass sich interessierte Bürger über führende Repräsentanten, innere Organisation sowie Programme politischer Parteien informieren können. Die Sammlung hat Publizitätsfunktion. Das Führen der Unterlagensammlung und das Erteilen von Auskünften aus der Sammlung stellen einen verwaltungsmäßigen Vollzug des Parteiengesetzes dar, so dass es sich um allgemeine Verwaltungstätigkeiten handelt.

4. Fazit

Die Schlussfolgerung der BfDI, dass aufgrund der Tätigkeit des Bundeswahlleiters ein Verwaltungshandeln vorläge, hält die Bundesregierung nicht für überzeugend. Es handelt sich bei der Arbeit des Bundeswahlleiters um „sonstige unabhängige Tätigkeiten“, die vom Recht auf Informationszugang nach dem IFG ausgenommen sind.

Die bisherige Praxis des Umgangs mit an den Bundeswahlleiter gerichteten IFG-Anträgen im Statistischen Bundesamt zeigt darüber hinaus, dass es keinen Handlungsbedarf gibt. Antragstellern wurde bereits in der Vergangenheit umfassend Zugang zu den jeweils begehrten Informationen gewährt. Anträge bezogen sich regelmäßig auf Informationen, die bereits nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl allgemein zugänglich sind.

III.

Zu Kritik, Anregungen und Verbesserungsvorschlägen der BfDI

Zu 4.2 Bundesministerium des Innern

Zu Ziff. 4.2.3 - IFG-Anträge müssen beschieden werden (BT-Drs. 19/3370, S. 76)

Die BfDI stellt fest, sofern das Haushaltsinteresse gefährdet ist, weil der Antragsteller weiterhin eine Gebühr aus einem vorherigen IFG-Verfahren schuldet, kann bei einem erneuten Antrag ein Vorschuss bzw. eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Über den IFG-Antrag muss jedoch zeitnah entschieden werden (BT-Drs. 19/3370, S. 76).

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Entgegen der Auffassung der BfDI wurde der Antragsteller mit Schreiben vom 19. Dezember 2017, also vor Ende des Berichtszeitraums, zur Zahlung eines Vor-

schusses aufgefordert und die Weiterbearbeitung seines IFG-Antrages bis zum Zahlungseingang ausgesetzt. Dieses Vorgehen wurde von der BfDI in ihrem Abschlusschreiben an den Antragsteller vom 23. Juli 2018 nicht beanstandet.

Zu Ziff. 4.2.6 - Zugang zu prozessuaalem Schriftverkehr einer Behörde im laufenden Verfahren beim Bundesverfassungsgericht (BT-Drs. 19/3370, S. 79)

Die BfDI konstatiert, einer Herausgabe von Informationen können nachteilige Auswirkungen auf ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht entgegenstehen. Gerichte und Staatsanwaltschaften sind bei der Prüfung zu beteiligen.

Die Bundesregierung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Der Informationszugang wird durch § 3 Nr. 1 lit. g) für drei Fallgestaltungen ausgeschlossen: Laufendes Gerichtsverfahren, Gewährleistung eines fairen Verfahrens, Durchführung bestimmter Ermittlungsverfahren, und zwar jeweils unter der Voraussetzung, dass das Bekanntwerden der begehrten Information auf eines der Verfahren nachteilige Auswirkungen haben kann. Damit liegt der Schutzzweck des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG auf der Hand: Schutz der Rechtspflege und Schutz des Gesetzesvollzugs.

Geschützt wird das Gerichtsverfahren als „Institut der Rechtsfindung“ gegen negative Einflüsse, die von dem Informationszugang ausgehen könnten. Dies schließt auch die Befugnis der Prozessbeteiligten ein, im Rahmen der jeweiligen Verfahrensordnungen darüber verfügen zu können, ob und in welchem Umfang sie Dritten Informationen über Gegenstand und Inhalt des von ihnen geführten Gerichtsverfahrens zugänglich machen.

Konkret unter den Schutzgegenstand des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG fallen Informationen (z.B. in Akten) der Ausgangsbehörde. Diese muss – als Beteiligte eines Gerichts- oder eines betreffenden Verwaltungsverfahrens – die Informationen nicht zugänglich machen, wenn dadurch nachteilige Auswirkungen auf das Verfahren verursacht werden können. Diese sind schon dann anzunehmen, wenn sich das Bekanntwerden der Information negativ oder ungünstig niederschlagen kann, eine mögliche Belastung ist ausreichend; eine Gefährdung, Beeinträchtigung oder ein Schaden ist gerade nicht erforderlich.

Das Statistische Bundesamt ist hinsichtlich der den Schutzgegenstand darstellenden Informationen die verfügungsberechtigte Behörde und damit mit der Herkunft, den Eigenschaften und der Sensibilität der betreffenden Informationen vertraut. Somit besitzt das Statistische Bundesamt üblicherweise Kenntnis aller notwendigen Um-

stände und ist damit in der Lage, eigenständig über ein Vorliegen des Ausnahmetatbestands des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG zu entscheiden.

Dies gilt umso mehr, als dass das Statistische Bundesamt als zuständige Behörde für die Bescheidung des in Rede stehenden Antrags nach dem IFG selbst das Vorliegen von Ausschlussgründen rechtlich zu prüfen und zu bewerten hat. Diese Sichtweise wird auch durch die Tatsache gestützt, dass im Gegensatz zu den Fällen des Betroffenseins personenbezogener Daten, von Urheberrechten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter im Rahmen des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG kein Drittbeteiligungsverfahren vorgesehen ist.

Darüber hinaus bleibt es dem Statistischen Bundesamt unbenommen, sich im Zweifelsfall zur Klärung der Frage des Vorliegens des Ausschlussgrundes des § 3 Nr. 1 g) IFG an das betreffende Gericht bzw. an die Staatsanwaltschaft zu wenden. Dies zur Voraussetzung einer Entscheidung zu machen, ist aus den oben dargestellten Gründen nicht notwendig.