

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jimmy Schulz, Stephan Thomae, Manuel Höferlin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/10974 –**

Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Gesetzlich garantierte Informationsfreiheit ist eine wichtige Errungenschaft, die für Jedermann Geltung besitzt. Sie dient der Kontrolle der Regierung unmittelbar durch die Bürgerinnen und Bürger und schafft Transparenz. Informationsfreiheit stärkt die Legitimation politischer Entscheidungen und Prozesse, die Mündigkeit der Menschen und somit unsere Demokratie. Gerade deshalb ist es von großer Bedeutung, dass das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) konsequent und einheitlich Anwendung findet. In einigen Fällen ist dies leider nicht zu beobachten. So gab es in der Vergangenheit unterschiedliche Auslegungen bei der Gebührenerhebung: Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat seine Gebührenerhebungspraxis an die Vorgaben des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg nach dem Urteil vom 14. September 2017 (OVG 12 B 11.16) entsprechend angepasst und auf eine Revision gegen das Urteil verzichtet. In dem genannten Urteil wurde klargestellt, dass die Gebühren zwar im Verhältnis zum Aufwand stehen müssen, allerdings nicht der Kostendeckung dienen. Die Höchstgrenze ist zudem nicht lediglich als Kapplungsgrenze zu verstehen, da für eine verhältnismäßige Gebührengleichheit auch unterhalb dieser Grenze Sorge zu tragen ist. Weiterhin dürfen sich Gebühren nicht abschreckend auf das Informationsbegehren auswirken. Im Ergebnis mussten die angesetzten Gebühren entsprechen gesenkt werden. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hingegen war bisher der Ansicht, dass dieses Urteil „nicht als maßstabsetzend“ anzusehen sei (Antwort auf die Schriftliche Frage 45 auf Bundestagsdrucksache 19/6961). Ferner kommt das BMI zu dem Schluss, dass keine Notwendigkeit bestünde, die ansonsten laut BMI „unbeanstandete Praxis“ (Antwort auf die Schriftliche Frage 27 des Abgeordneten Jimmy Schulz auf Bundestagsdrucksache 19/7341) zu ändern. Allerdings wurde nun mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. März 2019 (VG 2 K 96.17) gerade diese Praxis des BMI beanstandet und ein Gebührenbescheid wurde aufgehoben. Das Urteil kommt zu dem Schluss, dass die Höhe der Gebühren nicht angemessen und zu hoch war, das BMI also gegen die „Grundsätze der Gebührengerechtigkeit“ verstoßen habe (www.heise.de/downloads/18/2/6/7/0/6/5/4/VG_Berlin_anonymisiertes_Urteil_in_Sachen_IFG-Gebuehren.pdf).

Neben den Sonderwegen des BMI zeigt sich nach Ansicht der Fragesteller auch das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) derzeit von seiner verschlossenen Seite und kommt zu dem viel kritisierten Schluss, dass das sogenannte Glyphosat-Gutachten, also eine Stellungnahme des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) zur Monographie der International Agency for Research on Cancer (IARC) über Glyphosat vom 4. September 2015, nicht im Internet veröffentlicht werden darf. In einer einstweiligen Verfügung wurden der Plattform FragDenStaat bis zu 250 000 Euro Strafe bei Nichteinhaltung angedroht (<https://fragdenstaat.de/dokumente/75/>). Die Folge waren knapp 40 000 IFG-Anträge von Bürgerinnen und Bürgern, die das Gutachten erhalten wollen. Folglich können aufgrund der Menge an Anträgen vom BfR bereits nach IFG geprüfte und positiv entschiedene IFG-Anträge nicht entsprechend der gesetzlichen Fristvorgaben bearbeitet werden, da keine Onlineveröffentlichung erfolgt, sondern jeder Antrag einzeln abgewickelt werden muss. Mittlerweile wird den Antragstellern nach dem IFG das Gutachten zwar per Onlinezugang zugänglich gemacht, eine für Jedermann sichtbare Onlineveröffentlichung ist aber weiterhin nicht angedacht (<https://fragdenstaat.de/dokumente/86-allgemeinverfuegung-des-bundesinstituts-fur-risikobewertung/>). Das BfR begründet dies mit Urheberrechtsansprüchen (siehe <https://fragdenstaat.de/dokumente/75/>).

Insgesamt ist aus Sicht der Fragesteller keine einheitliche Ausrichtung und konsequente Umsetzung des Rechts auf Informationsfreiheit seitens der Bundesregierung zu erkennen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung befürwortet die Herstellung von Transparenz und hält das Vermeiden abschreckender Wirkung bei der Festsetzung von IFG-Gebühren für notwendig. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg (OVG BB) vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16 – weicht von der bisherigen Rechtsprechung seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes Bund (IFG) im Jahre 2006 ab, die die Gebührenfestsetzungspraxis der Ressorts nicht beanstandet hatte. Das OVG BB hat unter Berufung auf den Allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz die Aufstellung „näherer Kriterien“ bei der Festsetzung von IFG-Gebühren gefordert.

Das OVG BB will mit seiner Forderung nach der Aufstellung „näherer Kriterien“ einer seines Erachtens ansonsten vorliegenden Ungleichbehandlung begegnen, die zwischen Antragstellern entstehe, die z. B. 1 000 Euro Verwaltungsaufwand, 5 000 Euro Verwaltungsaufwand oder 20 000 Euro Verwaltungsaufwand verursachen und trotzdem (wegen der Kappungsgrenze von 500 Euro) alle gleichermaßen 500 Euro Gebühr zahlen sollen. Der Unterschied zwischen tatsächlich bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen entstehendem Verwaltungsaufwand und der Begrenzung der Gebühr auf maximal 500 Euro soll auf Gebührenfestsetzungen unterhalb der Kappungsgrenze von 500 Euro abgebildet und IFG-Gebühren generell abgesenkt werden.

1. Welche Konsequenzen zieht das BMI aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 29. März 2019 (VG 2 K 96.17)?

Beabsichtigt das BMI, nach richterlicher Beanstandung der Gebührenpraxis in dem Urteil seine Gebührenpraxis zu ändern?

Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat in einem Gerichtsverfahren um 235 Euro IFG-Gebühren (Urteil des VG Berlin vom 29. März 2019, Aktenzeichen VG 2 K 95.17) die vom Gericht zugelassene Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingelegt. Das Verfahren dient dazu,

auch vor dem Hintergrund des Berufungsurteils des OVG BB vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16, das in einem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) betriebenen Verfahren erging, eine grundsätzliche Klärung herbeizuführen. Das BMWi hatte gegen die Entscheidung nicht die vom OVG BB zugelassene Revision zum BVerwG eingelegt. Bis zur Klärung durch das BVerwG hält das BMI an seiner Gebührenpraxis fest.

2. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Berlin-Brandenburg vom 14. September 2017 (OVG 12 B 11.16) getroffen, um eine einheitliche Praxis bei der Anwendung der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) durch die einzelnen Ressorts und die nachgeordneten Behörden sicherzustellen (bitte einzeln auflisten)?

Nach Artikel 65 Satz 2 des Grundgesetzes leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung (Ressortprinzip). Das BMI koordiniert aufgrund seiner Gesetzgebungszuständigkeit für das Informationsfreiheitsgesetz zwar die Ausführung des Gesetzes durch die Bundesressorts. Es kann jedoch keinem Ministerium vorgeben, wie das IFG auszuführen ist. Dadurch kann es zu Unterschieden in der Verwaltungspraxis der verschiedenen Ressorts kommen.

3. Bei welchen Bundesministerien wurden die Gebührenbemessungskriterien für die Festsetzung von Gebühren bei Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) entsprechend der Leitsatzentscheidung des OVG Berlin-Brandenburg (Urteil vom 14. September 2017 – OVG 12 B 11.16) angepasst?

Falls bisher nicht geschehen, bis wann soll das umgesetzt werden (bitte nach Bundesministerium aufschlüsseln)?

4. Trifft es zu, dass die derzeitige Praxis des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) von der etwa des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) bei der Bemessung von Gebühren nach der IFGGebV erheblich abweicht, wie das Verwaltungsgericht Berlin in seinem Urteil vom 29. März 2019 (VG 2 K 95.17) ausführt?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Das BMWi hat nach der Entscheidung des OVG BB Gebührenbemessungskriterien aufgestellt. Das Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Bundesministerium für Bildung und Forschung setzen das Urteil des Gerichts bei der Festsetzung von IFG-Gebühren um.

5. Wie erklärt die Bundesregierung diese unterschiedliche Gebührenpraxis der verschiedenen Ressorts vor dem Hintergrund des Artikels 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG)?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

6. In wie vielen Fällen hat das BMI seit dem 14. September 2017 Gebühren nach dem IFG verhängt, ohne die vom OVG Berlin-Brandenburg in dem genannten Urteil aufgestellten Maßstäbe für die Gebührenbemessung zu beachten?

Das BMI veröffentlicht jährlich auf seinem Internetportal unter der Internetadresse www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/informationsfreiheitsgesetz/informationsfreiheitsgesetz-node.html die IFG-Statistik der Ressorts, wobei es lediglich die von den Ressorts zugeliferten Zahlen zusammenstellt. Ausweislich der dort ersichtlichen Zahlen wurden vom BMI im Jahre 2018 in zwölf Fällen IFG-Gebühren erhoben. Die Festsetzungen sind im bisherigen Verfahren ergangen, das von den Jahren 2006 bis 2016 von der Rechtsprechung unbeanstandet praktiziert wurde.

7. Trifft es zu, dass das BMI gegen das Urteil des VG Berlin vom 29. März 2019 (VG 2 K 95.17), mit welchem das Gericht abermals auf die vom OVG Berlin-Brandenburg bestätigten Gebührenmaßstäbe abstellt, die zugelassene Sprungrevision einlegen will?

Das BMI hat die vom VG Berlin zugelassene Sprungrevision zum BVerwG eingelegt (BVerwG 7 C 2.19).

8. Auf welche Weise stellt das BMI sicher, dass weiteren Antragstellern nicht höhere Gebühren nach seiner Berechnungsmethode aufgelastet werden, obwohl dies nach den beiden Urteilen rechtswidrig ist, unter anderem gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt und die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese Auffassung letztlich vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bestätigt wird?

Das BMI hält seine Gebührenpraxis nicht für rechtswidrig.

9. Werden die weiteren Antragsteller im Falle der Gebührenerhebung auf das derzeit schwebende Verfahren hingewiesen und die Gebührenentscheidungen im Hinblick darauf für vorläufig erklärt oder ist dies in der Zeit bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens (VG 2 K 95.17) beabsichtigt?

Es werden nur in einem relativ geringen Anteil der IFG-Verfahren überhaupt IFG-Gebühren festgesetzt: nach der IFG-Statistik im BMI im Jahre 2018 nur bei zwölf von 332 eingegangenen Anträgen. Den Antragstellern steht es frei, Rechtsmittel gegen Gebührenfestsetzungen einzulegen, die sich auch auf die Höhe der festgesetzten Gebühr beschränken lassen.

10. Beabsichtigt das BMI, in der Zwischenzeit erhobene Gebühren, die nach Auffassung des VG Berlin und OVG Berlin-Brandenburg zu ermäßigen wären, den Betroffenen (teilweise) zu erstatten?

Wenn nicht, wie begründet sich dieses Vorgehen, u. a. vor dem Hintergrund von Artikel 20 Absatz 3 GG?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

11. Wie viele Rechtsstreitigkeiten haben Bundesministerien und Bundesbehörden seit Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes am 1. Januar 2006 geführt, die auf die Unterlassung der Veröffentlichung bzw. Verbreitung staatlicher Dokumente und Informationen gerichtet und auf das Urheberrechtsgesetz gestützt waren (bitte einzeln und nach Bundesministerien und Bundesbehörden auflisten)?

Die Frage wird so verstanden, dass die Ausgangssituation die ist, dass Informationszugang zu Verwaltungsunterlagen gewährt wurde und die Antragsteller die erlangten Unterlagen ins Internet gestellt haben. Gefragt ist dann nach zivilrechtlichem gerichtlichen Vorgehen der Ressorts zur Unterbindung solcher ungenehmigter Veröffentlichungen im Internet. In diesem Sinne gab bzw. gibt es vier Rechtsstreitigkeiten:

Aus dem Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes gab es im Jahr 2012 eine Rechtsstreitigkeit im Sinne der Fragestellung.

Das BMI blieb im Jahre 2014 vor den Berliner Zivilgerichten erfolglos mit dem Versuch, die Veröffentlichung einer fünfseitigen Ministervorlage mit einer Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünfprozentklausel im Europawahlrecht unter Berufung auf das Urheberrecht zu unterbinden. Landgericht und Kammergericht Berlin befanden, dass die Ministervorlage nicht die notwendige Schöpfungshöhe erreiche, um nach Urheberrecht schutzfähig zu sein.

Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft führt das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) zwei Rechtsstreitigkeiten einschließlich der einstweiligen Rechtsschutzverfahren, die auf Unterlassung der Veröffentlichung bzw. Verbreitung einer Stellungnahme des BfR zur Monographie der International Agency for Research on Cancer (IARC) über Glyphosat vom 4. September 2015 gerichtet sind. Auf die Antworten zu den Fragen 16 bis 18 wird verwiesen.

12. Nach welchen Maßgaben entscheidet sich die Bundesregierung für oder gegen eine Veröffentlichung häufig angefragter Dokumente im Internet, wenn Anträge auf Informationszugang nach IFG offensichtlich begründet sind (bitte ggf. nach Bundesministerien aufschlüsseln)?

Die Bundesministerien veröffentlichen in großem Umfang und laufend amtliche Dokumente im jeweiligen Zuständigkeitsbereich unaufgefordert von Amts wegen. Da der voraussetzungslose Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG häufig individuelle Interessen bedient, kann aus der Häufigkeit von Anträgen in Bezug auf einzelne Dokumente nicht automatisch auf ein allgemeines öffentliches Interesse geschlossen werden. Eine Veröffentlichung solcher Dokumente von Amts wegen kann aber sinnvoll sein, um Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung einzelner Anträge zu vermeiden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die abschreckende Wirkung hoher Bearbeitungsgebühren bei Verfahren nach dem IFG?

Welche Maßnahmen erwägt sie, um eine abschreckende Wirkung aufgrund hoher Gebühren zu verhindern?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass von den in der Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV) getroffenen Festsetzungen keine abschreckende Wirkung auf IFG-Antragsteller ausgeht. Der in den Jahren seit 2006 angewandten

Praxis der Festsetzung von IFG-Gebühren ist bereits eine starke Dämpfung der Gebührenbemessung inhärent: Der Gebührenbemessung werden für die IFG-Anwendung fiktive niedrige Personalkostenstundensätze zugrunde gelegt (mittlerer Dienst: 30 Euro, gehobener Dienst: 45 Euro, höherer Dienst: 60 Euro), die weit unter den auf den Ist-Werten des jeweiligen Vorjahres beruhenden und jährlich aktualisierten Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung liegen. Diese Werte veröffentlicht das Bundesministerium der Finanzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen (danach läge z. B. aktuell der Stundensatz für Beschäftigte des höheren Dienstes (A-Besoldung) einer obersten Bundesbehörde bei 114,68 Euro bzw. im nachgeordneten Bereich bei 103,05 Euro).

Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

14. In wie viel Prozent der Anträge wurde seit Inkrafttreten der IFGGebV von der Möglichkeit der Gebührenbefreiung oder -ermäßigung des § 2 IFGGebV Gebrauch gemacht (bitte nach Ermäßigungsquoten und Bundesministerien aufschlüsseln)?

Detailfragen zu erledigten IFG-Verfahren seit Inkrafttreten der IFGGebV im Jahre 2006 lassen sich nur durch manuelle Durchsicht aller seither angefallenen Akten klären, die zum Teil aufgrund abgelaufener Aufbewahrungsfristen (im BMI für IFG-Akten fünf Jahre) nicht mehr vorhanden sind. Soweit die Akten in den Ressorts noch vorhanden sind, ist eine Beantwortung dieser Frage für den Zeitraum seit 2006 in der für die Kleine Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.

15. Nach welchen Maßstäben bemisst sich in der Gebührenpraxis der Bundesregierung die Beurteilung der Billigkeit und des öffentlichen Interesses nach § 2 IFGGebV?

Nach § 2 IFGGebV kann aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. In besonderen Fällen kann von der Erhebung der Gebühr auch abgesehen werden. Möglich ist dies z. B. in Fällen, in denen ein Missverhältnis zwischen dem entstandenen Verwaltungsaufwand und den herausgegebenen Verwaltungsinformationen besteht, die Bearbeitungszeit ungewöhnlich lang war oder in der Person des Antragstellers liegende Umstände geltend gemacht werden, die für eine Ermäßigung oder für ein Absehen von der Gebühr sprechen. Dies ist jedoch eine Frage des Einzelfalles.

16. Ist der Bundesregierung bekannt, dass die Stellungnahme des Bundesamtes für Risikobewertung zur IARC-Monographie über Glyphosat vom 4. September 2015 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde?

Der Bundesregierung bzw. dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft ist die erstmalige Veröffentlichung des Dokuments im Internet bekannt.

17. Wenn ja, welche Schritte werden gegen die Veröffentlichung unternommen?
Auf welche gesetzliche Grundlage stützt sich das Vorgehen?

Bei Bekanntwerden von Verletzungen der Urheberrechte des BfR werden angemessene Maßnahmen im Einzelfall geprüft.

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen verweist das BfR auf die bisher ergangenen, öffentlich zugänglichen Gerichtsentscheidungen. In einem der beiden

einstweiligen Verfügungsverfahren wurde in zwei Instanzen zugunsten des BfR entschieden (Landgericht Köln, 15. Dezember 2016 – 14 O 302/15; Oberlandesgericht Köln, 6. Dezember 2017 – 6 U 8/17).

18. Sind weitere Veröffentlichungen dieses oder anderer Dokumente, die nach Ansicht der Bundesregierung einem rechtlichen Schutz unterliegen, im Internet bekannt?

Dem BfR sind keine weiteren unautorisierten Erstveröffentlichungen seiner wissenschaftlichen Risikobewertungen und Forschungsergebnisse bekannt.

19. In wie viel Prozent der Fälle wurden die Anträge auf Informationszugang seit Inkrafttreten des IFG am 1. Januar 2006 nach § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG fristgemäß bearbeitet (bitte ggf. nach Bundesministerien aufschlüsseln)?

§ 7 Absatz 5 Satz 2 IFG lautet: „Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen.“ Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen.

