

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Katja Keul, Hans-Christian Ströbele, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung zum besseren Rechtsschutz bei behördlich geheim gehaltenen Informationen

A. Problem

I. Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, die Gerichte anzurufen, um Maßnahmen der öffentlichen Gewalt auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Um die Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns überprüfen zu können, sind Behörden gemäß § 99 Absatz 1 Satz 1 VwGO zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente sowie weiterer Informationsträger und zu Auskünften (Informationsübermittlung) gegenüber den Gerichten verpflichtet. Nach derzeitiger Rechtslage kann eine Behörde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren trotz entsprechender Anforderung durch das Verwaltungsgericht gem. § 99 Absatz 1 Satz 2 VwGO die Informationsübermittlung jedoch verweigern, wenn die entsprechenden Informationen von ihr als geheimhaltungsbedürftig eingeschätzt werden. Gemäß § 99 Absatz 2 Satz 1 VwGO kann daraufhin auf Antrag eines Beteiligten ein In-camera-Zwischenverfahren zur Überprüfung der Geheimhaltungsbedürftigkeit durchgeführt werden. Dieses Verfahren wird nach derzeitiger Rechtslage vor eigens eingerichteten Spruchkörpern der Oberverwaltungsgerichte bzw. des Bundesverwaltungsgerichts geführt. Wird die Geheimhaltungsbedürftigkeit im In-camera-Zwischenverfahren bestätigt, sind die Informationen dem Hauptsacheverfahren dauerhaft entzogen. Hierdurch soll verhindert werden, dass andere Prozessbeteiligte auf Grund des in den §§ 100 und 108 Absatz 1 Satz 2 VwGO ausgestalteten Grundrechts auf rechtliches Gehör Zugang zu geheimhaltungsbedürftigen Informationen erlangen. So erlangen die Bürgerinnen und Bürger am Ende weder effektiven Rechtsschutz noch rechtliches Gehör. Durch die Trennung der für das In-camera-Zwischenverfahren und die Hauptsache zuständigen Gerichte haben die Richterinnen und Richter, die über die Hauptsache entscheiden, auch keinerlei Kenntnis über die entscheidungsrelevanten Informationen.

II. Der bisher geltende § 99 VwGO und das dort geregelte In-camera-Verfahren sind darauf angelegt, typischerweise Verfahrenskonstellationen zu bewältigen, bei

denen ein Bürger oder eine Bürgerin gegen eine Behörde klagt und z.B. über eine entsprechende Klage nach den Informationsfreiheits- oder den Umweltinformationsgesetzen Einsicht in bestimmte Behördenunterlagen nehmen möchte. Für solche bipolaren Streitverhältnissen, bei denen sich die Klagebegehren im Zugang zu bestimmten bei einer Behörde vorhandenen Informationen erschöpfen, liefert die Norm gerade noch rechtstaatlich hinnehmbare Ergebnisse. Bei Streitverhältnissen mit mehreren Beteiligten ist dies hingegen nicht der Fall. Solche mehrpoligen Fallkonstellationen, bei denen z.B. private Dritte gemäß § 65 VwGO beigeladen worden sind, deren Berufs- und/oder Geschäftsgeheimnisse, Urheberrechte oder an die Behörde vertraulich übermittelte Informationen vom Verfahren betroffen sind, können derzeit nicht zufriedenstellend gelöst werden. Es ist dem entscheidenden Gericht unmöglich, die widerstreitenden Interessen am Schutz des Geheimnisses und am effektiven Rechtsschutz im Wege der praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringen. Entweder die Berufs- und/oder Geschäftsgeheimnisse der einen Seite werden öffentlich oder der anderen Seite kann an dieser Stelle kein Rechtsschutz gewährt werden. In der Sonderregelung des § 138 Absatz 2 Telekommunikationsgesetz wurde dieses Problem zwar erkannt und zumindest die Möglichkeit geschaffen, dass das über die Hauptsache entscheidende Gericht Kenntnis über alle Informationen erlangt, aber eine Nutzung der Informationen im Hauptsacheverfahren ist trotzdem nicht vorgesehen. Es bedarf außerdem einer über das Telekommunikationsgesetz hinausgehenden Lösung des Problems. Es muss den Gerichten möglich sein, widerstreitende Grundrechtsinteressen im Wege der praktischen Konkordanz in einen möglichst schonenden Ausgleich zueinander zu bringen.

B. Lösung

Auflösen des Konfliktverhältnisses von rechtlichem Gehör und effektivem Rechtsschutz durch die Einführung eines In-camera-Hauptsacheverfahrens. Hierzu müssen die Beteiligtenrechte gem. §§ 100 und 108 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2 VwGO, sofern die Beteiligten sich zu einem solchen Verfahren entscheiden, eingeschränkt werden.

Das bisherige In-camera-Zwischenverfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Geheimhaltung der in Frage stehenden Informationen - und damit der Rechtmäßigkeit der Beschneidung des Rechts auf rechtliches Gehör - soll beibehalten werden, wird allerdings künftig vom Gericht der Hauptsache durchgeführt und durch das neue in-camera-Hauptsacheverfahren ergänzt.

Ein In-camera-Hauptsacheverfahren gegen den Willen der Klägerin oder des Klägers nur auf Betreiben der Behörde hin soll nicht möglich sein. Klägerinnen und Kläger sollen weiterhin die Chance haben, eine Entscheidung auf Grund von Beweislastregelungen treffen zu lassen, wenn ihnen dies gegenüber einem In-camera-Verfahren in der Hauptsache sachgerechter erscheint.

Die bisher für das In-camera-Zwischenverfahren zuständigen Spruchkörper an den Oberverwaltungsgerichten bzw. am Bundesverwaltungsgericht werden abgeschafft.

C. Alternativen

Beibehaltung des derzeitigen Zustands bis zu einer verfassungsgerichtlichen Klarstellung.

D. Kosten

Wenn die Verwaltungsgerichte als Eingangsinstanzen künftig für den Geheimschutz im Verfahren zuständig sind, entstehen hierdurch voraussichtlich höhere Kosten für den personellen und materiellen Geheimschutz beim Gericht. Dem stehen Einsparungen gegenüber, die sich durch die Abschaffung der bisher für das In-camera-Zwischenverfahren zuständigen Spruchkörper an den Oberverwaltungsgerichten bzw. am Bundesverwaltungsgericht ergeben.

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung zum besseren Rechtsschutz bei behördlich geheim gehaltenen Informationen

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. § 99 wird wie folgt gefasst:

„§ 99

- (1) Behörden sind zur Vorlage von Urkunden oder Akten, zur Übermittlung elektronischer Dokumente sowie weiterer Informationsträger und zu Auskünften (Informationsübermittlung) verpflichtet.
- (2) Wenn das Bekanntwerden dieser Informationen dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde oder wenn die Vorgänge aufgrund eines Gesetzes oder ihrem Wesen nach geheim gehalten werden müssen, kann die zuständige oberste Aufsichtsbehörde die Informationsübermittlung verweigern.
- (3) In den Fällen des Absatzes 2 stellt das Gericht auf Antrag der Klägerin oder des Klägers ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss fest, ob die Verweigerung der Informationsübermittlung rechtmäßig ist (In-camera-Zwischenverfahren). Zur Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Sperrerklärung im In-camera-Zwischenverfahren sind dem Gericht der Hauptsache die das Klageverfahren betreffenden Informationen zu übermitteln. Die Sperrerklärung ist rechtmäßig, soweit nach Abwägung aller Umstände des Einzelfalles das Geheimhaltungsinteresse der Behörde oder eines beteiligten Dritten das Interesse der Klägerin oder des Klägers auf rechtliches Gehör und Zugang zu den entscheidungserheblichen Informationen überwiegt. Die oberste Aufsichtsbehörde ist zu diesem In-camera-Zwischenverfahren beizuladen. Soweit die Verweigerung der Informationsübermittlung rechtmäßig ist, weist das Gericht die Klägerin oder den Kläger des Hauptsacheverfahrens auf die Möglichkeit eines In-camera-Hauptsacheverfahrens nach Absatz 4 hin.
- (4) Auf Antrag der Klägerin oder des Klägers zieht das Gericht die nach Absatz 2 rechtmäßig verweigerten Informationen zur Durchführung eines In-camera-Hauptsacheverfahrens zur Entscheidung heran. Im Rahmen dieses Verfahrens dürfen die Beteiligtenrechte und dabei insbesondere das Recht auf rechtliches Gehör nicht weiter eingeschränkt werden, als es die Geheimhaltungsinteressen nach Absatz 2 erfordern.
- (5) In-camera-Verfahren unterliegen, soweit dies aus Geheimschutzinteressen notwendig ist, den Vorschriften des materiellen Geheimschutzes. Können diese nicht eingehalten werden oder macht die zuständige Aufsichtsbehörde substantiiert geltend, dass besondere Gründe der Geheimhaltung oder des Geheimschutzes der Informationsübermittlung an das Gericht entgegenstehen, wird die Vorlage oder Übermittlung dadurch bewirkt, dass die Informationen dem Gericht in von der obersten Aufsichtsbehörde bestimmten Räumlichkeiten zur Kenntnis gegeben werden. Die Mitglieder des Gerichts sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Für das nichtrichterliche Personal gelten die Regelungen des personellen Geheimschutzes.
- (6) Soweit nicht das Bundesverwaltungsgericht entschieden hat, kann der Beschluss nach Absatz 3 Satz 1 selbständig mit der Beschwerde angefochten werden. Über die Beschwerde gegen den Beschluss eines Oberverwaltungsgerichts entscheidet das Bundesverwaltungsgericht.“

2. Dem § 100 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für die im In-camera-Hauptsacheverfahren gemäß § 99 Absatz 4 rechtmäßig geheim gehaltenen Informationen sowie die nach § 99 Absatz 5 Satz 2 geltend gemachten besonderen Gründe ist das Recht nach Absatz 1 und Absatz 2 ausgeschlossen. Für Verfahren gemäß § 99 Absatz 3 Satz 1 und § 99 Absatz 6 gilt Satz 1 entsprechend.“

3. Dem § 108 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) In Fällen des § 99 Absatz 4 dürfen die Entscheidungsgründe des In-camera-Hauptsacheverfahrens Art und Inhalt der geheim gehaltenen Informationen nicht erkennen lassen. Absatz 1 Satz 2 sowie Absatz 2 finden insoweit keine Anwendung. Für In-camera-Zwischenverfahren gemäß § 99 Absatz 3 Satz 1 und Beschwerdeverfahren gemäß § 99 Absatz 6 gelten die Sätze 1 und 2 entsprechend.“

4. § 124 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 5 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

b) Nach Nummer 5 wird folgende Nummer 6 eingefügt:

„6. wenn in der Hauptsache ein In-camera-Urteil ergangen ist.“

5. § 189 wird aufgehoben.

Berlin, den 3. Februar 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Es ist derzeit nicht möglich, effektiven Rechtsschutz zu erlangen, wenn die Entscheidung von rechtmäßig geheim gehaltenen Informationen abhängt. Eine Entscheidung wird dann auf Grund von Beweislastregelungen getroffen. Dies muss nicht zwangsläufig zum Nachteil der betroffenen Klägerinnen und Kläger sein, jedoch sollte es im Interesse eines modernen Rechtsstaats sein, dass Gerichtsentscheidungen auf einer breiten Tatsachenbasis fußen. Dies fördert die Akzeptanz der gerichtlichen Entscheidungen bei den Betroffenen und in der Öffentlichkeit. Zwar stellt die derzeit geltende, im Jahr 2001 eingeführte Regelung bereits einen großen Fortschritt gegenüber der Rechtslage vor der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur grundsätzlichen Zulässigkeit und Gebotenheit von In-camera-Verfahren im Jahr 1999 dar (Beschluss vom 27.10.1999 – 1 BvR 385/90, wonach Art. 19 Abs. 4 und Art. 103 Abs. 1 GG nicht in Gegensatz zueinander gerückt werden dürfen), allerdings hat sich im Laufe der Zeit herausgestellt, dass es, um effektiven Rechtsschutz zu ermöglichen, notwendig ist, die Stellung der Klägerinnen und Kläger im Verfahren weiter zu verbessern.

Mit seinem Beschluss hatte das Bundesverfassungsgericht die bis dahin geltende Fassung des § 99 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 VwGO für unvereinbar mit Artikel 19 Abs. 4 GG erklärt und den Gesetzgeber dazu verpflichtet, einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen. Im Zuge der Umsetzung des Beschlusses wurde erstmals ein In-camera-Verfahren als Zwischenverfahren vor den Oberverwaltungsgerichten bzw. dem Bundesverwaltungsgericht in das verwaltungsgerichtliche Verfahren eingeführt. In diesen Verfahren wird, unter Ausschluss der Klägerinnen und Kläger, über die Rechtmäßigkeit der Entscheidung der Behörde über die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen entschieden. Sofern die Geheimhaltungsbedürftigkeit bejaht wird, sind die Informationen dem Hauptsacheverfahren entzogen. Dies führt außerhalb von klassischen „Einsichtsklagen“ zu nicht sachgerechten Ergebnissen und selbst dort ergeben sich Probleme, wenn in der Hauptsache noch um einen anderen Streitgegenstand gefochten wird, für den die Informationen aus dem in-camera-Zwischenverfahren entscheidungserheblich wären. Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten setzt voraus, dass das angerufene Gericht dazu in der Lage ist, sich ein Bild von dem in Rede stehenden Sachverhalt zu verschaffen. Für dieses Bild ist die Kenntnis der bei der jeweiligen Behörde zum Sachverhalt vorgehaltenen Akten regelmäßig unverzichtbar. Ein Gericht kann kaum über die Rechtmäßigkeit des Tuns oder Unterlassens einer Behörde entscheiden, wenn ihm zur Aufklärung des Sachverhalts relevante Informationen unbekannt sind. § 99 Absatz 1 Satz 1 VwGO verpflichtet Behörden daher im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Übermittlung von Informationen gegenüber dem die Tatsachen ermittelnden Gericht. Für Fälle, in denen es berechnigte private oder staatliche Geheimhaltungsinteressen gibt, führt die hier vorgeschlagene Gesetzesänderung die Möglichkeit ein, auf Antrag des Klägers oder der Klägerin, zukünftig auch ein In-camera-Verfahren in der Hauptsache durchzuführen (In-camera-Hauptsacheverfahren).

Obwohl in In-camera-Verfahren das Recht der Rechtsschutzsuchenden auf rechtliches Gehör nicht vollständig zur Geltung kommt, stellt es gegenüber der bisherigen Rechtslage eine Besserstellung der Rechtsschutzsuchenden dar. Ein In-camera-Verfahren gegen den Willen des Klägers oder der Klägerin nur auf Betreiben der Behörde, soll nicht möglich sein da es verfassungsrechtlich bedenklich wäre wenn dem Kläger oder der Klägerin staatlicherseits ein In-camera-Hauptsacheverfahren gegen seinen oder ihren Willen aufgezwungen werden würde.

Der Vorschlag soll auch zu sachgerechteren Ergebnissen führen, wenn es sich bei den Verfahrenskonstellationen nicht um bipolare Verfahrenskonstellationen, wie z.B. bei klassischen „Einsichtsklagen“, handelt, sondern um Verfahren mit mehreren privaten Beteiligten, deren rechtliche Interessen im Widerspruch zueinander stehen. In solchen multipolaren Streitverhältnissen kann nur ein In-camera-Hauptsacheverfahren es dem zuständigen Gericht ermöglichen, die widerstreitenden Interessen der Verfahrensbeteiligten, wie z.B. den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Wahrung des effektiven Rechtsschutzes, im Wege der praktischen Konkordanz in Ausgleich zu bringen.

B. Besonderer Teil

Zu Nummer 1 (§ 99)

Absatz 1: Die Norm wird auf den Grundsatz der Pflicht zur Informationsübermittlung reduziert. Die bisherige Aufzählung der bereitzustellenden „Urkunden, Akten, elektronischen Dokumente und zu gebenden Auskünfte“ wird aus Gründen der Übersichtlichkeit unter der Legaldefinition „Informationsübermittlung“ zusammengefasst.

Absatz 2: Der neue Absatz 2 entspricht sachlich dem bisherigen Absatz 1 Satz 2.

Absatz 3 Satz 1 - 3: Für die Überprüfung der Geheimhaltungsbedürftigkeit ist künftig das Gericht der Hauptsache zuständig. Hierbei sind das Geheimhaltungsinteresse und das Recht auf rechtliches Gehör gegeneinander abzuwägen. Das Zwischenverfahren muss auf Grund des Geheimschutzes In-camera stattfinden. Es stellt keine unzulässige Benachteiligung der nicht am In-camera-Verfahren Beteiligten dar, da als Ergebnis der Überprüfung durch das Gericht nur rechtswidrig von der Behörde zurückgehaltene Informationen in das Hauptsacheverfahren eingeführt werden können. Diese unterliegen nicht dem Geheimschutz, und das rechtliche Gehör muss hierfür nicht eingeschränkt werden.

Zum Ausdruck „beizuladen“ siehe auch BVerfG, 1 BvR 2087/03 vom 14.03.2006 Rn 138 ff. Dies ist hier nicht als Beiladung iSd § 65 VwGO zu verstehen, sondern als „Beteiligung“, um das Sachverhaltsverständnis zu erleichtern. Daher liegt kein Verstoß gegen prozessuale „Waffengleichheit“ aus Art. 3 Abs. 1 GG iVm Art. 20 Abs. 2 GG vor.

Absatz 3 Satz 4: Auf Grund der erhöhten Komplexität des In-camera-Verfahrens ist eine Belehrung des Klägers oder der Klägerin geboten. Da zumindest vor dem Verwaltungsgericht kein Anwaltszwang herrscht, muss das Gericht den Kläger oder die Klägerin über die Besonderheiten und Einschränkungen eines In-camera-Hauptsacheverfahrens aufklären.

Absatz 4: Auf Antrag des Klägers oder der Klägerin wird ein In-camera-Hauptsacheverfahren durchgeführt. Allein auf Bestreben der Behörde darf kein In-camera-Hauptsacheverfahren durchgeführt werden. Den Klägerinnen und Klägern soll kein In-camera-Verfahren aufgezwungen werden.

Absatz 5: Ordnet die zum Geheimschutz notwendigen Maßnahmen an.

Absatz 6: Der Beschluss nach Absatz 3 Satz 1 kann mit der Beschwerde angefochten werden.

Zu Nummer 2 (§ 100)

Absatz 4: Schränkt das rechtliche Gehör ein, um verbesserten Rechtsschutz zu ermöglichen.

Zu Nummer 3 (§ 108)

Absatz 3: Die Entscheidungsgründe des nach Durchführung des In-camera-Hauptsacheverfahrens ergehenden Urteils oder Beschlusses dürfen Art und Inhalt der geheim gehaltenen Informationen nicht erkennen lassen, da sonst der Geheimschutz nicht gewahrt ist. Es soll nach Möglichkeit aber eine cursorische Gesamtschau gegeben werden.

Zu Nummer 4 (§ 124)

Um den Rechtsschutz der Betroffenen zu erhöhen soll ein Urteil das in einem in-camera-Hauptsacheverfahren ergangen ist grundsätzlich vor einem Berufungsgericht überprüfbar sein.

Zu Nummer 5

Kann gestrichen werden, da zukünftig das Gericht der Hauptsache für die Verfahren zuständig ist.