

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Informationsfreiheitsrecht, Umweltinformationsrecht und
Recht der Weiterverwendung von Informationen öffentlicher
Stellen

Rechtsquelle/n:

IFG	§ 3 Nr. 4
BStatG	§ 16 Abs. 1 Satz 1, Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 und Abs. 6
GWB	§ 47 Abs. 1 und 2

Stichworte:

Unternehmenskonzentration; Dominanzprüfung; Monopolkommission; Statistikgeheimnis; Statistisches Bundesamt; Einzelangabe; statistisches Ergebnis; Aggregation; Bereichsausnahme; Wissenschaftsfreiheit; Gehörsverstoß; Schriftsatzfrist.

Leitsätze:

1. § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG stellt eine Rechtsvorschrift im Sinne von § 3 Nr. 4 IFG dar.
2. Der Begriff der Einzelangaben in § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG ist weit auszulegen.

Urteil des 7. Senats vom 29. Juni 2017 - BVerwG 7 C 22.15

- I. VG Wiesbaden vom 7. März 2013
Az: VG 6 K 1423/11.WI
- II. VGH Kassel vom 30. Juli 2015
Az: VGH 6 A 1998/13





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 22.15
VGH 6 A 1998/13

Verkündet
am 29. Juni 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. Juni 2017
durch
den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Böhmman und
Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des
Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Juli 2015
wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt Zugang zu Unterlagen des Statistischen Bundesamtes zur Unternehmenskonzentration.
- 2 Im September 2010 beantragte er auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Zugang zu Vergleichsberechnungen zur Gruppenzugehörigkeit von Unternehmen, die das Statistische Bundesamt für die Monopolkommission durchgeführt und an diese zur Erstellung des XVII. Hauptgutachtens 2006/2007 übermittelt hatte. Den Antrag lehnte das Statistische Bundesamt ab.
- 3 Das der Klage stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts hat der Verwaltungsgerichtshof aufgehoben. Dem Anspruch auf Informationszugang stehe der Ausschlussgrund nach § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG entgegen. Das Statistikgeheimnis des § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG erstrecke sich auch auf die streitbefangenen Unterlagen des Statistischen Bundesamtes, die Einzelangaben im Sinne dieser Vorschrift enthielten. Der Begriff der Einzelangabe umfasse nicht nur die einzelnen Daten vor der Aggregation, sondern

auch die ermittelten Ergebnisse, solange es sich nicht sicher um die in § 16 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 BStatG genannten "statistischen Ergebnisse" handele, die vom Gebot der Geheimhaltung ausgenommen seien. Die Berechnungen unterfielen hinsichtlich der Rechenmethoden, der Auswahl der Daten und des Ergebnisses dem Schutzzweck des § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG, weil in den Daten dominante Einzelwerte enthalten sein könnten und diese gegebenenfalls auf das einzelne Unternehmen und dessen Einzelangaben zurückgerechnet werden könnten. Eine Dominanzprüfung sei nicht durchgeführt worden. Das Statistische Bundesamt sei nicht verpflichtet, weitere Amtshandlungen vorzunehmen, die einen Auskunftsanspruch erst begründen könnten.

- 4 Zur Begründung seiner vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision trägt der Kläger vor:
- 5 Den Informationszugang beschränkende Versagungsgründe seien eng auszulegen. Das gelte auch für das Statistikgeheimnis des § 16 BStatG. Dominanzfälle müssten für den Datensatz tatsächlich vorliegen. Sie dürften nicht bloß vermutet werden. Dies habe das Berufungsgericht aber als ausreichend erachtet. Die Auffassung des Bundesamtes führe zu einer dem Informationszugang entgegenstehenden Bereichsausnahme für Statistik, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur für Nachrichtendienste bestehe. Das Berufungsgericht habe den Anspruch auf Informationszugang zu Unrecht insgesamt versagt. Dass in einem Vorgang geheimhaltungsbedürftige Informationen enthalten seien, reiche zur vollständigen Verweigerung des Informationszugangs nicht aus. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG müsse dem Antrag auf Zugang zu Informationen in dem Umfang stattgegeben werden, der ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich sei. Demnach sei vorliegend die Durchführung einer Dominanzprüfung geboten.
- 6 Im Übrigen greift der Kläger das Berufungsurteil unter dem Gesichtspunkt eines Gehörsverstoßes an.

7 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Juli 2015 zu ändern und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 7. März 2013 zurückzuweisen.

8 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Sie verteidigt das angefochtene Urteil.

II

10 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Das Berufungsurteil beruht nicht auf einer Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat der Berufung der Beklagten zu Recht stattgegeben; die Verfahrensrüge des Klägers greift nicht durch.

11 1. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass der Versagungsgrund des § 3 Nr. 4 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) zugunsten der Beklagten eingreift. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang unter anderem nicht, wenn die Information einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

12 § 3 Nr. 4 IFG überlässt als Rezeptionsnorm den besonderen Geheimnisschutz den in Bezug genommenen Spezialvorschriften (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. Mai 2011 - 7 C 6.10 - Buchholz 400 IFG Nr. 4 Rn. 14 und vom 28. Juli 2016 - 7 C 3.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 19 Rn. 11; Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 204 f.). Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim

(vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 21.08 - Buchholz 400 IFG Nr. 2 Rn. 21 und 25).

- 13 Eine solche Spezialvorschrift ist auch § 16 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2394) (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 11). Nach dieser Bestimmung sind Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, von den Amtsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheim zu halten, soweit durch besondere Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist. Der Versagungsgrund des Statistikgeheimnisses nach § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG ist keine Bereichsausnahme, wie sie nach § 3 Nr. 8 IFG hinsichtlich eines Anspruchs auf Informationszugang etwa gegenüber den Nachrichtendiensten besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Februar 2016 - 7 C 18.14 - Buchholz 404 IFG Nr. 17 Rn. 12). Diese Vorschriften nehmen nicht das Statistische Bundesamt schon als solches vom Zugangsanspruch aus, sondern schränken den Informationszugang für bestimmte Einzelangaben ein, soweit nicht ein Ausnahmetatbestand nach den nachfolgenden Absätzen vorliegt.
- 14 Die von § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG geschützten Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse umfassen Erklärungen, die vom Auskunftspflichtigen oder Befragten in Erfüllung seiner statistischen Auskunftspflicht nach § 15 BStatG oder bei einer Erhebung ohne Auskunftspflicht freiwillig abgegeben werden (vgl. Dorer/Mainusch/Tubies, Kommentar zum BStatG, 1988, § 16 Rn. 13 f.; BT-Drs. 10/5345 S. 21). Für den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist die strikte Geheimhaltung der zu statistischen Zwecken erhobenen Einzelangaben unverzichtbar, solange ein Personenbezug noch besteht oder herstellbar ist (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1, 49). Dieser Schutzzweck gebietet eine weite Auslegung des Begriffs der Einzelangaben in § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG.
- 15 Zu den durch das Statistikgeheimnis geschützten Einzelangaben gehören daher auch die mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefassten

Einzelangaben, solange ein Personenbezug wieder herstellbar ist. "Statistische Ergebnisse" im Sinne der Ausnahmegvorschrift des § 16 Abs. 1 Satz 3 Nr. 3 BStatG stellen somit nur solche zusammengefassten Einzelangaben dar, die nicht geeignet sind, einen Rückschluss auf Einzelangaben einzelner Befragter zuzulassen. Das setzt regelmäßig die Vornahme einer sog. Dominanzprüfung voraus, mit der ermittelt werden soll, ob trotz Zusammenfassung von Einzelangaben ein Befragter aufgrund seiner besonderen Stellung noch identifizierbar ist (vgl. Dorer/Mainusch/Tubies, Kommentar zum BStatG, 1988, § 16 Rn. 27). Eine solche Prüfung ist hier vor der Übermittlung an die Monopolkommission nicht erfolgt. Dass die Beklagte hierzu verpflichtet gewesen wäre, trägt auch der Kläger nicht vor.

- 16 Auf dieser Grundlage, von der auch der Verwaltungsgerichtshof ausgeht (vgl. UA S. 15), fallen Angaben unter den Schutz des Statistikgeheimnisses nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG, in denen dominante Einzelwerte enthalten sein können, die einen Rückschluss auf einzelne Auskunftspflichtige bzw. die von diesen gemachten Einzelangaben ermöglichen. Dies ist nach den für den Senat bindenden Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO) hinsichtlich der vom Kläger begehrten Ergebnisse der vom Statistischen Bundesamt für die Monopolkommission durchgeführten Vergleichsberechnungen der Fall. Danach steht fest, dass in den verfahrensgegenständlichen Untersuchungen derartige Einzelwerte (sog. Dominanzwerte) auftreten können und sogar wahrscheinlich sind (vgl. UA S. 17). Auch die sog. Herfindahl-Indizes sind den Einzelangaben zuzurechnen. Da nicht auszuschließen ist, dass durch Kombination mit anderen Konzentrationsmaßen Rückschlüsse auf einzelne Einheiten gezogen werden können, ist ein Zugang zu diesen Daten ohne weitere Prüfung nicht möglich. Dass diese Prüfung nach Auffassung des Klägers keinen besonderen Aufwand erfordert, sondern schematisch vorgenommen werden kann, stellt die Notwendigkeit einer solchen Prüfung nicht in Frage. Das Gleiche gilt für die Fallzahlen, die den Vergleichsberechnungen zugrunde liegen. Auch sie fallen unter die statistische Geheimhaltung. Nach nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs stammen diese Daten nicht allein aus kommerziellen Quellen, son-

dern sind mit Daten aus den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt zusammengefasst worden.

- 17 § 16 Abs. 1 Satz 1 BStatG bedarf entgegen der Auffassung des Klägers auch keines "wissenschaftsfreundlichen" Verständnisses. Den Anforderungen der Wissenschaftsfreiheit trägt § 16 Abs. 6 BStatG Rechnung. Diese Vorschrift ist auf den Kläger, der für keine Hochschule oder sonstige Forschungseinrichtung tätig ist, nicht anwendbar.
- 18 Schließlich hat der Kläger keinen Anspruch auf Vornahme einer nachträglichen Dominanzprüfung. Das Bundesstatistikgesetz sieht eine solche Rechtspflicht der Beklagten nicht vor. Anderes folgt nicht aus § 47 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245). Auch das Informationsfreiheitsgesetz bietet keine Rechtsgrundlage hierfür. Insbesondere ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Satz 1 IFG kein Anspruch auf eine weitere Aufbereitung der zum Gegenstand des Informationsbegehrens gemachten Vergleichsberechnungen. Die Vorschrift geht davon aus, dass ein Informationszugang nach den materiell-rechtlichen Vorgaben wenigstens teilweise besteht (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - BVerwGE 154, 231 = Buchholz 404 IFG Nr. 18 Rn. 19). Daran fehlt es hier. Das Statistikgeheimnis schließt - wie dargelegt - einen Informationszugang zu den Vergleichsberechnungen insgesamt und nicht nur bezogen auf einen Teil der Berechnungen aus. Sperrt das Fachrecht den Informationszugang und gewährt es auch keinen Anspruch auf eine weitere Bearbeitung der Informationen, um die Sperrwirkung zu überwinden, so ist dies auch für den Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz maßgeblich. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass der Zugangsanspruch nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG auf diejenigen Informationen beschränkt ist, die bei der Behörde im Zeitpunkt des Eingangs des Antrags vorhanden sind (BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 - 7 C 2.15 - BVerwGE 154, 231 = Buchholz 404 IFG Nr. 18 Rn. 41).
- 19 2. Entgegen der Auffassung der Revision leidet das Urteil des Berufungsgerichts nicht an einem Verfahrensfehler. Die Revision rügt eine Versagung des

rechtlichen Gehörs nach § 138 Nr. 3 und § 108 Abs. 2 VwGO. Das rechtliche Gehör sei verletzt, weil der Kläger nicht die Möglichkeit gehabt habe, zu dem Schriftsatz der Beklagten vom 29. Juli 2015 ausreichend Stellung zu nehmen. Diese Auffassung geht indes fehl. Falls der Kläger durch neues Vorbringen des Prozessgegners überfordert gewesen sein sollte, hätte er, um sich Gehör zu verschaffen, um Vertagung oder um Schriftsatzfrist nachsuchen müssen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Dezember 1997 - 11 B 3.97 - NVwZ 1998, 634, 636; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 138 Rn. 35). Dies hat der Kläger nicht getan. Ihm wurde in der mündlichen Verhandlung zweimal durch Unterbrechung der Sitzung Gelegenheit gegeben, sich zu dem Schriftsatz zu äußern. Nach der ersten Unterbrechung hat der Kläger zwar angekündigt, eine Schriftsatzfrist zu beantragen, einen solchen Antrag hat er aber auch nach der zweiten Unterbrechung nicht gestellt. Im Übrigen enthält der Schriftsatz der Beklagten kein neues Vorbringen, sondern fasst den wesentlichen Inhalt der zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze zusammen.

20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Schipper

Dr. Schemmer

Böhmann

Dr. Löffelbein