



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

Mit Postzustellungsurkunde

Herrn
Martin Sonneborn, MdEP
c/o Die PARTEI
Kopischstr. 10
10965 Berlin

HAUSANSCHRIFT Mohrenstraße 37, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11015 Berlin

BEARBEITET VON Dr. Franziska Raabe
REFERAT Z B 2
TEL (+49 30) 18 580 9722
FAX (+49 30) 18 580 9525
E-MAIL raabe-fr@bmjv.bund.de
AKTENZEICHEN Z B 2 1451/6 II - Z 3 419/2018

DATUM Berlin, 8. November 2018

BETREFF: Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

HIER: Reform des Direktwahlaktes

- BEZUG:**
1. Ihr IFG-Antrag vom 3. Mai 2018
 2. IFG-Bescheid vom 10. Juli 2018
 3. Ihr Widerspruch vom 10. August 2018

- ANLAGE:**
1. Überweisungsvordruck
 2. Spezifiziertes Aktenverzeichnis

WIDERSPRUCHSBESCHEID

Auf den Widerspruch

des Herrn Martin Sonneborn, MdEP (Widerspruchsführer), c/o Die PARTEI, Kopischstr. 10, 10965 Berlin

gegen

den Bescheid des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Widerspruchsgegner) vom 10. Juli 2018, Geschäftszeichen 1451/6 II – Z3 419/2018,

wegen Auskunft nach dem IFG

LIEFERANSCHRIFT Kronenstraße 41, 10117 Berlin
VERKEHRSANBINDUNG U-Bahnhof Hausvogteiplatz (U2)

- 1. Der Bescheid vom 10. Juli 2018 - Az 1451/6 II – Z3 419/2018 wird aufgehoben, soweit die Auflistung aller im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorhandenen Dokumente begehrt wird, die im Zusammenhang mit der vom Europäischen Parlament in 2015 initiierten Reform des Direktwahlaktes (Reform of the Electoral Act)“ stehen sowie die Auflistung „alle Unterlagen, insbesondere interner E-Mail-Verkehr, Vermerke und Drahtberichte, die sich auf die Einführung einer verpflichtenden Mindestschwelle für die Wahlen zum Europäischen Parlament beziehen“ mit den für jedes Dokument einschlägigen Ausnahmetatbeständen des IFG. Im Übrigen wird der Widerspruch zurückgewiesen.**
- 2. Die Kosten des Widerspruchsverfahrens trägt der Widerspruchsführer. Die Widerspruchsgebühr wird auf EUR 30 festgesetzt.**

Begründung:

I.

1. Mit E-Mail vom 3. Mai 2018 bat der Widerspruchsführer über www.fragdenstaat.de unter Bezugnahme auf das IFG, dass ihm „alle Unterlagen, insbesondere interner E-Mail-Verkehr, Vermerke und Drahtberichte, die im Zusammenhang mit der vom Europäischen Parlament in 2015 initiierten Reform des Direktwahlaktes (Reform of the Electoral Act)“, die im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorliegen, sowie „alle Unterlagen, insbesondere interner E-Mail-Verkehr, Vermerke und Drahtberichte, die sich auf die Einführung einer verpflichtenden Mindestschwelle für die Wahlen zum Europäischen Parlament beziehen“, zur Verfügung gestellt werden.

2. Durch IFG-Bescheid vom 10. Juli 2018 wurde der IFG-Antrag abgelehnt, da einer Über-sendung dieser Unterlagen die Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 1 Buchst. a (Schutz internationaler Beziehungen), § 3 Nr. 3 Buchst. a und b (Schutz der Vertraulichkeit von Verhandlungen und Beratungen) sowie § 3 Nr. 4 IFG (Schutz von Verschlusssachen) entgegenstehen.

3. Mit Fax vom 10. August 2018 legt der Widerspruchsführer Widerspruch gegen diesen Bescheid ein. Er führt im Wesentlichen aus, dass der Ablehnungsbescheid ausschließlich pauschalisierte Ausnahmetatbestände enthalte und daher rechtswidrig sei und bittet um eine Auflistung aller vorhandenen Dokumente, um nachvollziehen zu können, welcher Ausschluss-

statbestand sich auf welches Dokument bezieht. Zu den nach § 3 Nr. 4 IFG abgelehnten Dokumenten sei weiterhin erbeten, die tatsächlichen materiellen Gründe für die Einstufung als Verschlussache für jedes Dokument einzeln darzulegen (vgl. BVerwG NVwZ 2010, 326 ff.).

II.

Der Widerspruch ist zulässig und teilweise begründet, so dass diesem teilweise stattgegeben werden kann. Die Sach- und Rechtslage wurde noch einmal eingehend überprüft. Hierbei wurde festgestellt, dass die von dem Widerspruchsführer begehrte Auflistung aller vorhandenen Dokumente erstellt werden kann, mit dem für jedes Dokument einschlägigen Ausnahmetatbeständen nach dem IFG, insbesondere auch dem § 3 Nr. 4 IFG.

Bei den vom Antrag erfassten Unterlagen handelt es sich insbesondere um externe und interne E-Mails, Vermerke, Drahtberichte und Weisungen. Eine entsprechende Auflistung aller vorhandenen Dokumente findet sich in dem anliegenden spezifizierten Aktenverzeichnis, in dem auch die Verschlussachen und die Versagungsgründe eingetragen sind.

Allerdings stehen einer Übersendung dieser Unterlagen die Ausschlussgründe nach § 3 Nr. 1 Buchst. a, § 3 Nr. 3 Buchst. a und b, § 3 Nummer 4 IFG und § 4 Abs. 1 IFG entgegen. Daher wird der Widerspruch im Übrigen zurückgewiesen. Hierzu wird ergänzend ausgeführt:

1. Nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen

Die vorliegend für die entsprechend aufgelisteten Dokumente (vgl. Anlage) einschlägige Nr. 1 Buchst. a des § 3 IFG sieht eine Ausnahme von der Regel (Informationszugang nach § 1 Abs. 1 S. 1 IFG) vor, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann.

Unter internationalen Beziehungen sind die auswärtigen Belange der Bundesrepublik Deutschland und das diplomatische Vertrauensverhältnis zu ausländischen Staaten sowie zu zwischen- und überstaatlichen Organisationen, etwa der Europäischen Union und ihren Organen, zu verstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22/08 – Juris-Rn. 14; die Begründung des Gesetzentwurfs BTDrucks 15/4493 S. 9).

Das Grundgesetz räumt der Bundesregierung zunächst einen weiten Beurteilungsspielraum ein hinsichtlich der Frage, ob solche negativen Auswirkungen zu befürchten sind. Maßgeblich ist allerdings, welche außenpolitischen Ziele die Bundesrepublik hinsichtlich des jeweiligen Staates und zwischenstaatlichen Organisation verfolgt (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - BVerwG 7 C 22/08 – Juris-Rn. 15).

Vorliegend sind sowohl die auswärtigen Belange als auch das diplomatische Vertrauensverhältnis der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union (EU) sowie zu einzelnen Mitgliedstaaten der EU berührt.

Mit einer Herausgabe der Stellungnahmen würden die Verfahrensregeln des Rates der Europäischen Union umgangen. Nach Artikel 4 der Geschäftsordnung des Rates der Europäischen Union (ABl. L 325, 11.12.2009, S.35) sind die Verhandlungen im Rat vertraulich. Dem Rat darf durch das nationale Informationsfreiheitsrecht nicht die Möglichkeit genommen werden, über den Umgang mit seinen Dokumenten und deren Veröffentlichung selbst zu entscheiden.

Das außenpolitische Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist es, das Dossier der europäischen Wahlrechtsreform im Sinne des Ko-Gesetzgebungsprozesses konstruktiv zum Abschluss zu bringen.

Dabei ist es in diesem Fall von besonderer Bedeutung, sich in dem traditionell sensiblen Bereich des Wahlrechts eng mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union abzustimmen.

Die vom Widerspruchsführer angeforderten und in der Auflistung aufgeführten internen E-Mails, Vermerke und Drahtberichte enthalten Angaben zu Positionen anderer Mitgliedstaaten zur Reform des Direktwahlaktes. Aus diesen Angaben lassen sich zudem Rückschlüsse auf zusätzliche Positionen weiterer Mitgliedstaaten ziehen. Es handelt sich mithin um Dokumente, aus denen sich Positionen verschiedener internationaler Partner unmittelbar oder mittelbar während eines vertraulichen Verhandlungsprozesses entnehmen lassen. Die Regierungen vertrauen darauf, dass insbesondere die Stellungnahmen der Mitgliedstaaten in den Gremien nicht öffentlich sind und erwarten, dass das innerhalb etablierter diplomatischer Kommunikationskanäle Besprochene nicht an die Öffentlichkeit gelangt. Andernfalls wäre die Bereitschaft der Mitgliedstaaten geschmälert, innerhalb der Gremien sich über vertrauliche Argumente, Überlegungen und Positionen offen auszutauschen.

Zur Weiterführung der vertrauensvollen Zusammenarbeit sind alle Beteiligten wechselseitig auf die zuverlässige Wahrung der Vertraulichkeit angewiesen. Die Herausgabe dieser ver-

traulich übermittelten Angaben und die damit verbundene Offenbarung vertraulicher Details würden die auswärtigen und europapolitischen Beziehungen zu diesen Mitgliedstaaten stark belasten und eine gewünschte offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit und den Austausch von vertraulichen Argumenten etwa in den dafür vorgesehenen Gremien erschweren. Eine Veröffentlichung der aufgelisteten Dokumente könnte von den Mitgliedstaaten als Vertrauensbruch gewertet werden und die Bereitschaft schmälern, sich zukünftig über sensible Inhalte mit der Bundesregierung vertrauensvoll auszutauschen.

Die zukünftige Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland könnte künftig weniger eng gestaltet werden, was den außenpolitischen Zielen der Bundesregierung abträglich wäre und die Glaubwürdigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Bundesrepublik in den Organen der EU und damit deren Handlungsfähigkeit beschädigen könnte.

Der Informationszugang kann für die entsprechend aufgelisteten Dokumente gem. § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG nicht gewährt werden.

2. Schutz der Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen

§ 3 Nr. 3 Buchst. a IFG sieht eine Ausnahme vom Informationszugang vor, wenn durch das Bekanntwerden der Information die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt wird. § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG schützt diese Vertraulichkeit und damit den Prozess der Entscheidungsfindung sowie die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt auch für Verhandlungen auf europäischer Ebene. Durch § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG soll die Fähigkeit der Bundesregierung sichergestellt werden, deutsche Interessen wirksam zu vertreten. Durch eine Bekanntgabe der deutschen Interessen und Verhandlungspositionen würde dieses Ziel beeinträchtigt werden.

Die entsprechend mit dem einschlägigen Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG aufgelisteten Dokumente stellen eine wichtige Verhandlungsgrundlage dar. Die Bundesrepublik Deutschland muss bei dem noch andauernden Prozess der Reform des Direktwahlaktes in der Lage sein, Verhandlungen ohne unbefugten Einfluss von außen mit allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten durchzuführen, um am Ende ein annehmbares Ergebnis im eigenen Interesse erzielen zu können. Zwar stimmte im Juli 2018 der Rat der EU dem Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Reform des Direktwahlaktes in Form eines Änderungsrechtsakts bereits zu. In Kraft treten wird die Reform des Direktwahlaktes gemäß Art. 223 AEUV aber erst, nachdem alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vor-

schriften zugestimmt haben und dem Ratssekretariat die Zustimmungen aller 28 EU-Mitgliedstaaten vorliegen. Dies ist bislang nicht der Fall, die Verhandlungen sind somit noch nicht abgeschlossen. Die Partnerländer müssen sich darauf verlassen können, dass die vereinbarte Vertraulichkeit der Verhandlungen gewahrt wird.

Grundsätzlich müssen Partnerländer bei diplomatischen Abstimmungen darauf vertrauen können, dass Gesprächsinhalte nicht in die Öffentlichkeit gelangen, sondern vertraulichen diplomatischen Gesprächskanälen vorbehalten bleiben. Andernfalls würde dies die Bereitschaft der anderen Seite schmälern, sich mit der Bundesregierung über sensible bzw. vertrauliche Inhalte auszutauschen.

In dieser Hinsicht könnte eine Herausgabe der Information zum jetzigen Zeitpunkt die Position und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung schwächen und dem erfolgreichen Abschluss des Dossiers schaden.

Der Informationszugang kann gem. § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG für die entsprechend aufgelisteten Dokumente nicht gewährt werden.

3. Vertraulichkeit behördlicher Beratungen

Ein Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 IFG besteht auch gemäß § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Beratungen sind Betätigungen der staatsinternen Willensbildung, die innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgen (BT-Drucks. 15/4493, 10; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz; § 3 Rn. 175, 176). Schutzgut ist die Gewährleistung eines unbefangenen und freien Meinungsaustausches innerhalb der Behörden, mithin die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen. Geschützt ist der Vorgang der Entscheidungsfindung, d.h. die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung.

Bei den vom Widerspruchsführer angefragten Unterlagen, die entsprechend mit dem einschlägigen Ausnahmetatbestand des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG in der Auflistung (vgl. Anlage) dargestellt sind, handelt es sich um interne und zwischenbehördliche Kommunikation. Der Schriftwechsel enthält viele Einzelinformationen, die in der Zusammenschau umfangreiche Rückschlüsse auf diese Kommunikation zulassen. Die gelisteten Unterlagen enthalten detaillierte Abläufe über inner- und intrabehördlichen Meinungsaustausch, nicht nur inhaltlich, sondern auch prozedural. Diese fallen unter die beschriebene behördliche Vertraulichkeit, die § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG schützt, da es sich um Beratungen handelt, die auf offene Mei-

nungsbildung und einen freien Meinungs austausch im Rahmen eines behördlichen Entscheidungsprozesses angelegt sind.

Deshalb kann es je nach Fallkonstellation auch nötig sein, dass der Schutz von § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG auch über den Abschluss der Beratungen hinausreicht. Europapolitische Dossiers verlangen in der Regel eine enge Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts in der Bundesregierung. Für eine sachgerechte und unbefangene Kommunikation ist eine Gesprächssituation erforderlich, die es den Beteiligten ermöglicht, sich – ohne Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit – im Vorfeld einer zu veröffentlic henden Entscheidung auszutauschen. Eine Einsichtnahme in Unterlagen vertraulicher Beratungen würde zum derzeitigen Zeitpunkt zukünftige Beratungen belasten.

Der Informationszugang kann für die entsprechend gelisteten Dokumente gem. § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG derzeit nicht gewährt werden.

4. Schutz von Verschluss sachen

Gemäß § 3 Nr. 4 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn die Information einer durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss sachen (VSA) geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegt. Die Einstufung als Verschluss sache muss materiell richtig sein, d.h. die Einstufungsvoraussetzungen müssen noch vorliegen (BVerwG NVwZ 2010, 321). Darauf weist der Widerspruchsführer zutreffend hin.

Das ist hier für die entsprechend in der Auflistung aufgeführten Dokumente der Fall.

Die entsprechend aufgelisteten Dokumente (vgl. Anlage) sind im Einklang mit § 3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschluss sachen – Verschluss sachenanweisung (VSA) als „Verschluss sache – nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Einstufung wurde jeweils vom Auswärtigen Amt vorgenommen. Aus Anlass des Widerspruchs wurden die Einstufungen erneut überprüft. Die Notwendigkeit dieser Einstufungen besteht derzeit in Gänze fort.

Nach § 3 Nr. 4 VSA erfolgt die Einstufung als „Verschluss sache – nur für den Dienstgebrauch“, wenn die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein kann.

Diese Einstufung ist materiell gerechtfertigt, weil die Kenntnissnahme der gelisteten Dokumente (vgl. Anlage) durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik nachteilig sein könnte. Bei Bekanntwerden der darin enthaltenen konkreten Informationen ist insbesondere ein Nachteil zulasten der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu befürchten, da die Offenlegung zu einem erheblichen Vertrauensverlust der Bundesregierung gegenüber den EU-Partnern führen würde. Damit wäre die zukünftige Verhandlungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung beschädigt, was nachteilig für die Belange der Bundesrepublik Deutschland wäre.

Das außenpolitische Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist es, auch weiterhin Gesetzgebungsprozesse auf EU-Ebene in enger Abstimmung mit ihren europäischen Partnern durchzuführen.

Zudem müssen bei internationalen Verhandlungen die Partnerländer darauf vertrauen können, dass Gesprächsinhalte und Abstimmungen in den Gremien verbleiben und nicht in die Öffentlichkeit gelangen, sondern vertraulichen diplomatischen Gesprächskanälen vorbehalten bleiben. Andernfalls würde dies die Bereitschaft der anderen Länder schmälern, sich mit der Bundesregierung über sensible bzw. vertrauliche Inhalte überhaupt noch auszutauschen und damit die künftige Verhandlungsbereitschaft beeinträchtigen. Eine solche Entwicklung wäre nachteilig für die Belange der Bundesrepublik Deutschland und begründet daher die nach wie vor gültige Einstufung der gelisteten Dokumente.

Ein Zugang zu den eingestufteten Dokumenten, wie in der Liste dargestellt, kann daher aus den genannten Gründen nicht gewährt werden.

5. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Nach § 4 Abs. 1 IFG soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. § 4 IFG dient dem Schutz der ungestörten behördlichen Entscheidungsfindung (vgl. Schoch, IFG, 2. Aufl., § 4 Rn. 5). Eine Vereitelung des Erfolgs einer Entscheidung liegt vor, wenn die Entscheidung bei Offenbarung der Information voraussichtlich überhaupt nicht oder mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme (vgl. Schoch, IFG, § 4 Rn. 29 m.w.N.).

Würde Zugang zu den streitgegenständlichen Unterlagen gewährt, wäre zu befürchten, dass der Abschluss des Gesetzgebungsprozesses zur Reform des Direktwahlaktes, der wie unter Ziff. II. 2. ausgeführt noch nicht abgeschlossen ist, gefährdet werden könnte.

III.

Die Entscheidung über die Kosten des Widerspruchsverfahrens nach § 72 und § 73 Absatz 3 Satz 3 VwGO ergeht gemäß § 80 Absatz 1 VwVfG. Für die teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs fällt nach § 1 IFGGebV in Verbindung mit Teil A der Anlage zu § 1 IFGGebV Gebührentatbestand Nr. 5 (vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs) eine Mindestgebühr in Höhe von EUR 30 an.

Ich bitte Sie, den Betrag i.H. von EUR 30 innerhalb **eines Monats** auf das folgende Konto

Begünstigter: Bundeskasse in Trier
IBAN: DE81 5900 0000 0059 0010 20
BIC: MARKDEF1590
Verwendungszweck: 1151 5080 8126 BEW 03183384

unter Verwendung des beigefügten Vordrucks zu überweisen.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen den Bescheid des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, Mohrenstr. 37, 10117 Berlin, vom 10. Juli 2018 in der Fassung des Widerspruchsbescheides, Az.: 1451/6 II – Z3 419/2018, kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Widerspruchsbescheids Klage bei dem Verwaltungsgericht Berlin in 10557 Berlin, Kirchstraße 7, erhoben werden. Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen. Sie soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden. Der Klage nebst Anlagen sollen so viele Abschriften beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können.

Im Auftrag



(Dr. Raabe)