



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Nur per E-Mail

Herrn
[REDACTED]
[REDACTED]

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

REFERAT/PROJEKT V B 5

TEL +49 (0) 30 18 682-0

FAX +49 (0) 30 18 682-2506

E-MAIL poststelle@bmf.bund.de

DATUM 1. Juli 2021

BETREFF **Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG);
Dokumente im Zusammenhang mit dem Treffen von Vertretern von Philip Morris
GmbH im Jahr 2018**

BEZUG Ihr Antrag vom 7. Juni 2021

ANLAGEN 2

GZ **V B 5 - O 1319/21/10211**

DOK **2021/0664434**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

Ihr Antrag vom 7. Juni 2021, der Teil der Kampagne „Lobbyregister selbst gemacht“ der Internetplattform „fragdenstaat.de“ ist, ist im Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingegangen.

Unter Berufung auf das IFG stellen Sie folgenden Antrag:

„bitte senden Sie mir Folgendes zu:

- sämtliche Dokumente (u.a. Vorlagen, Protokolle, Vermerke, Vorbereitungsunterlagen) im Zusammenhang mit Treffen von Vertretern von Philip Morris GmbH im Jahr 2018 in Ihrem Haus (BMF).

Ich bitte ausdrücklich um elektronische Zusendung der Dokumente, ggf. zusätzlich zu einer postalischen Benachrichtigung. Mit der Schwärzung personenbezogener Daten erkläre ich mich einverstanden.“

§ 1 Absatz 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gewährt gegenüber Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (§ 2 Nummer 1 IFG). Nach § 1 Absatz 2 Satz 1 IFG kann die Behörde Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Der Anspruch auf Informationszugang besteht jedoch nur für die bei der jeweiligen Behörde vorhandenen Informationen bzw. Akten. Einen Anspruch auf Informationsbeschaffung vermittelt das IFG nicht.

Nach derzeitigem Arbeitsstand dürfte Ihr Antrag zu unbestimmt sein.

Die Eingrenzung der mit dem Informationsbegehren erbetenen Dokumente erfolgt nicht im Hinblick auf ein bestimmtes Thema oder ein bestimmtes Vorhaben, sondern durch Bezugnahme auf Treffen zwischen irgendwem auf Seiten der Behörde und irgendwem auf Seiten eines Verbandes oder Unternehmens, wobei der Antragsteller solche Treffen durch bloße Vermutung unterstellt.

Der hier gestellte Antrag umfasst diverse Dokumente aus unterschiedlichen Arbeits- und Sachzusammenhängen. Darunter fallen z. B. Materialsammlungen und inhaltliche Vorbereitungen für Gespräche, aber auch eventueller Schriftverkehr zwischen der Behörde und dem Gesprächspartner (von Terminvereinbarungen bis zum nachbereitenden Meinungsaustausch), der Austausch zwischen den verschiedenen Stellen des Hauses, ggf. mit weiteren Dritten. Als Partner bei den Treffen käme jeder Beschäftigte des Unternehmens oder Verbandes in Betracht. Im Antrag wird nicht hinreichend deutlich, was Sie mit „Vertretern“ der Ihrerseits genannten Institution meinen. Insbesondere wird nicht deutlich, ob hier nur organschaftliche Vertreter oder auch sonstige Personen gemeint sein sollen.

Zur Frage der Gebühren:

Formulärmäßig von der Internetplattform „fragdenstaat.de“ vorgegeben, unterstellt Ihr Antrag die Gebührenfreiheit. Aber selbst wenn durch eine Stellungnahme Ihrerseits Ihr Begehren hinreichend bestimmt für eine weitere Bearbeitung würde, würde es sich sicher nicht um eine gebührenfreie einfache Auskunft im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG handeln. Dafür wäre schon der zu erwartende Rechercheaufwand zu hoch. Der Umfang des Bearbeitungsaufwands und ggf. durchzuführender Drittbeteiligungen ist derzeit noch nicht genauer absehbar. Bisher sind keine Kosten entstanden.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage wären Gebühren von bis zu 500,00 Euro möglich (§ 10 Absatz 3 IFG i. V. m. § 1 Absatz 1 Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) und Teil A der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV).

Selbst wenn Ihr Begehren durch eine entsprechende Stellungnahme Ihrerseits hinreichend deutlich würde, möchte ich Sie bereits jetzt auf folgende allgemeine Erwägungen im Hinblick auf mögliche Ausschlussgründe hinweisen, die Ihrem Antragsbegehren entgegenstehen könnten. Die nachfolgende Darstellung soll Ihnen nur einen ersten, generellen Überblick über mögliche Ausschlussgründe geben. Bitte beachten Sie, dass eine rechtsverbindliche Aussage zum Vorliegen oder Nichtvorliegen von Ausschlussgründen i. S. e. vollumfänglichen und erschöpfenden Prüfung im vorliegenden Fall mit den nachfolgenden Ausführungen nicht verbunden ist. Die nachfolgende Darstellung erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Anwendungsbereiche v. a. der folgenden Ausschlussgründe könnten vorliegend eröffnet sein.

Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung kann dem Anspruch auf Informationszugang entgegenstehen. Im Bereich des Regierungshandelns ist dieser Ausschlussgrund vonseiten des Gesetzgebers als ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausschlussgrund anerkannt (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 12). Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz eines nicht ausforschbaren exekutiven Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs dient der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung. Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Dieser funktionsbezogene Schutz bezieht sich in erster Linie auf laufende Verfahren, bei denen im Falle der Kenntnisaufnahme Dritter ein Einfluss auf die anstehende Entscheidung im Sinne eines „Mitregierens Dritter“ möglich wäre. Er ist hierauf jedoch nicht beschränkt. Nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalles kann es Konstellationen geben, in denen auch der Zugang zu Unterlagen über abgeschlossene Vorgänge zu versagen ist. Bei abgeschlossenen Vorgängen fällt als funktioneller Belang nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung ins Gewicht, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung, die durch „einengende Vorwirkungen“ einer nachträglichen Publizität beeinträchtigt werden kann. Unter diesem Aspekt sind Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 - 7 C 19/17 -, BVerwGE 164, 112-127 Rn. 18 m.w.N).

Soweit Ihr Antragsbegehren insbesondere einen Informationszugang in Zusammenhang mit Kontakten von Vertretern der Leitung des BMF mit externen Entscheidungsträgern umfassen würde, ist hier der Schutzbereich des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung in

besonderem Maße betroffen. Solche Gespräche dienen unmittelbar der Willensbildung der Leitungsebene des BMF in den betroffenen Themenfeldern bzw. Politikbereichen.

Der Kontakt zu und der regelmäßige Austausch mit Externen aus den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft und Wirtschaft ist ein wesentlicher Baustein für die erfolgreiche Arbeit und Aufgabenerfüllung des BMF. Dies betrifft neben der Hausleitung auch die übrigen Bereiche des Hauses. Das BMF ist insgesamt im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung, v.a. bei aktuellen und anstehenden politischen Entscheidungen, erheblich auch auf die Möglichkeit eines konstruktiven und unbefangenen Austausches mit Externen aus Gesellschaft und Wirtschaft angewiesen.

Eine sachgerechte Durchführung von derartigen Kontakten und Beratungen mit Externen wäre aber nicht mehr möglich in dem Wissen, dass die Informationen im Kontext zu den Gesprächen anschließend, oder sogar im Vorfeld der jeweiligen Kontakte, auf entsprechende IFG-Anträge hin vollumfänglich veröffentlicht werden müssten. Es wäre insbesondere fahrlässig, in eine Gesprächsvorbereitung auch für den jeweiligen Gesprächspartner unvorteilhafte Informationen aufzunehmen: Denn deren Bekanntwerden in einem IFG-Verfahren wäre aus Sicht eines Gesprächspartners ein durch das Gespräch mit dem BMF entstandener Schaden. Einer solchen Gefahr, die vertretenen Interessen oder Beteiligten zu schädigen, wird sich niemand aussetzen wollen. Aber auch Vorteilhaftes dürfte nur insoweit ausgeführt werden, als sein Bekanntwerden nicht nachteilige Nebenwirkungen - für den weiteren Umgang mit dem Gesprächspartner oder für Dritte - verursachen könnte.

Es ist daher naheliegend, dass externe Gesprächspartner, im Wissen um die Möglichkeit einer Veröffentlichung der entsprechenden Unterlagen zum jeweiligen Gespräch, für einen Meinungs-, Informations- und Gedankenaustausch mit dem BMF nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stünden. Das BMF könnte so in der Wahrnehmung seiner Aufgaben, d. h. insbesondere im Hinblick auf den Dialogprozess mit unterschiedlichsten Externen, stark beeinträchtigt werden. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dient jedoch auch dem präventiven Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung.

Zudem würde auch zwischen den Gesprächsteilnehmern selbst die Einsichtnahme in die Vorbereitung zu einer neuen, bei dem tatsächlich geführten Gespräch gerade nicht gewollten, Informationsquelle.

Es muss auch insbesondere den Gesprächsführenden vorbehalten bleiben zu entscheiden, wie und mit welchen Inhalten Gespräche geführt werden. Diese Herrschaft über die Gesprächsinhalte ginge verloren, wenn nicht mehr die Möglichkeit einer vorbehaltlos an den Bedürfnissen der Gesprächsführenden orientierten schriftlichen Vorbereitung des Gesprächs bestünde. Dieses Informationsbedürfnis für eine sachgerechte Gesprächsvorbereitung im Vor- oder

Nachhinein einer öffentlichen Darlegungspflicht zu unterwerfen, hätte den Zwang zur Folge, den Gesprächsinhalt anzupassen an die Inhalte, deren Vorbereitung ohne eine Beeinträchtigung der Belange der Gesprächspartner veröffentlicht werden könnten. Darüber hinaus bleibt als Auswirkung der Veröffentlichung unvermeidbar, dass die Gespräche öffentlich gemessen würden an den vorbereitenden, für die Gesprächsführung nicht verbindlichen Vorschlägen und Erwägungen zum Gesprächsinhalt. Damit hätte die Pflicht zur Veröffentlichung einer Vorbereitung typische einengende Vorwirkungen auf jedes vorzubereitende Gespräch.

Diese einengenden Vorwirkungen würden die Behörde in ihrer Funktion folglich massiv beeinträchtigen. Insbesondere zur Gesprächsführung erforderliche Zusatz-, Neben- oder Hintergrundinformationen und v.a. alternativ gefasste Gesprächsführungsvorschläge hätten zukünftig zum Schutz der Dritten, des BMF und seiner Arbeit zu unterbleiben.

Gegenüber dem vorbezeichneten, grundlegenden Schutz der Funktionsfähigkeit des BMF und des behördlichen Kommunikationsprozesses mit Externen sind hier auch keine höher zu bewertenden Interessen Ihrerseits erkennbar. Ausweislich der Ausführungen zur Kampagne auf der Internetseite „fragdenstaat.de“ sind die Anträge durch bloße Vermutung gestellt und gerade auch in ihrer Massierung Mittel zum Zweck, eine Rechtsänderung herbeizuführen.

§ 3 Nummer 3 b IFG

Eine einfachgesetzliche Ausprägung findet der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung im Ausschlussgrund des § 3 Nummer 3 b IFG. Hiernach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. § 3 Nummer 3 b IFG bezweckt den Schutz eines unbefangenen und freien Meinungsaustauschs innerhalb von Behörden und zwischen verschiedenen Behörden, um eine effektive, funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Eine Beeinträchtigung ist dabei etwa gegeben, wenn ein unbefangener und freier innerbehördlicher Meinungsaustausch erschwert wird.

Dies kann auch dadurch geschehen, dass die oben dargestellte, zielführende und sorgfältige innerbehördliche Gesprächsvorbereitung im gesamten Haus im Wissen um eine etwaige Veröffentlichungspflicht schlichtweg unterbleibt bzw. nicht mehr im erforderlichen Umfang erfolgen kann.

§ 4 IFG - Schutz der behördlichen Entscheidung

Darüber hinaus kann der Informationszugang auch nach § 4 IFG ausgeschlossen sein. Gemäß § 4 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.

Zweck dieser Norm ist also ebenfalls der Schutz der Vertraulichkeit des behördlichen Entscheidungsprozesses. Erfasst werden Entwürfe zu Entscheidungen, welche durch eine noch nicht abschließende Bearbeitung gekennzeichnet sind sowie Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen, welche alle Informationen umfassen, die unmittelbar mit dem Entscheidungsprozess zusammenhängen. Sofern das von Ihnen weitgefaste Zugangsbegehren derartige Dokumente umfassen würde, wäre der Informationszugang hier ausgeschlossen, wenn der Erfolg einer Entscheidung/Maßnahme vereitelt würde, d. h. wenn diese aufgrund des Bekanntwerdens der Information überhaupt nicht, mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.

§ 6 Satz 2 IFG

Auch ist es bereits jetzt naheliegend, dass der Ausschlussgrund des § 6 Satz 2 IFG einschlägig ist. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können (BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03 -, BVerfGE 115, 205-259 Rn. 87).

Es ist nicht auszuschließen, dass in Ihrem weitgefassen Antragsbegehren Informationen erfasst werden, die dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 6 Satz 2 IFG unterliegen. Der Zugang zu diesen Informationen wäre daher auch nach § 6 Satz 2 IFG verwehrt. In diesem Zusammenhang wird die Durchführung eines zeit- und kostenintensiven Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 IFG erforderlich sein.

Überobligatorisch kann ich Ihnen bereits jetzt mitteilen, dass es keine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher geführter Gespräche sowie deren Ergebnisse gibt. Eine solche umfassende Dokumentation wird regelmäßig auch nicht durchgeführt. Dies ist auch im Sinne einer effizienten und ressourcenschonenden öffentlichen Verwaltung nicht leistbar. Dies gilt auch für Gesprächsinhalte. Eine ansatzweise nachvollziehbare Dokumentation etwaiger geführter

Gespräche wird, vorbehaltlich der zu diesem Zeitpunkt im BMF noch nicht vorgenommenen Recherche, wahrscheinlich nicht verfügbar sein.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Kobus

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist nur im Entwurf gezeichnet.