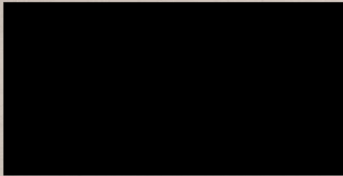




POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Einwurf-Einschreiben



HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

REFERAT/PROJEKT

TEL

FAX

E-MAIL

DATUM 12. August 2021

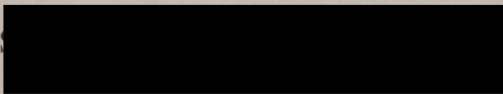
BETREFF **Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG);
Dokumente im Zusammenhang mit dem Treffen von Vertretern der Münchener
Rückversicherungs-Gesellschaft im Jahr 2020 im BMF**

BEZUG Ihr Antrag vom 8. Juni 2021

GZ **V B 5 - O 1319/21/10248**

DOK **2021/0793683**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)



in Ihrem Schreiben vom 8. Juni 2021 an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) begehren Sie den Zugang zu amtlichen Informationen und stellen daher nachfolgenden Antrag nach § 1 IFG:

„bitte senden Sie mir Folgendes zu:

- sämtliche Dokumente (u.a. Vorlagen, Protokolle, Vermerke, Vorbereitungsunterlagen) im Zusammenhang mit Treffen von Vertretern von Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft im Jahr 2020 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.“

Auf meine Zwischennachricht sendeten Sie folgende Stellungnahme:

„ich beschränke vorerst meinen Antrag auf die Auskunft, ob die angefragten Dokumente vorhanden sind. Ich gehe davon aus, dass diese Information im Rahmen einer einfachen Anfrage kostenfrei herauszugeben ist (vgl. auch kostenfreie Antworten u.a. des BMVg hier: <https://fragdenstaat.de/a/211757>). Sollten Sie dies anders sehen, teilen Sie mir bitte detailliert mit, warum diese Anfrage anders als vorherige Anfragen nicht kostenfrei beantwortet werden kann.

Eine Drittbeteiligung ist nicht notwendig, wenn Sie Namen einzelner Personen unkenntlich machen. Sollten Sie dies anders sehen, teilen Sie mir bitte detailliert auf meine Anfrage bezogen mit, warum Sie davon ausgehen, dass eine Drittbeteiligung erforderlich ist.“

Über Ihren Antrag entscheide ich nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG wie folgt:

- I. Ihren Antrag lehne ich ab.
- II. Dieser Bescheid ergeht gebührenfrei.

B e g r ü n d u n g:

Zu I.

§ 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.

1. Unbestimmtheit des Antrags

Mit meinem ersten Schreiben an Sie teilte ich Ihnen mit, dass Ihr Antrag zu unbestimmt ist, da die Eingrenzung der mit dem Informationsbegehren erbetenen Dokumente nicht im Hinblick auf ein bestimmtes Thema oder ein bestimmtes Vorhaben erfolgt, sondern durch Bezugnahme auf Treffen zwischen irgendwem auf Seiten der Behörde und irgendwem auf Seiten eines Verbandes oder Unternehmens, wobei solche Treffen durch bloße Vermutung Ihrerseits unterstellt werden. Die Annahme, dass

- irgendwer in einer großen Behörde
 - irgendwen, der einem bestimmten Verband oder Unternehmen angehört
 - in irgendeinem Zusammenhang
 - vielleicht
 - irgendwann binnen eines Jahres
 - getroffen haben könnte,
- reicht nicht aus,
- damit in Zusammenhang stehende
 - vielleicht
 - von irgendwem gefertigte
 - amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen

- beliebigen Inhalts
- diese aber alle und vollständig

zu identifizieren.

Im BMF liegen (Stand 2020) rd. 19 Millionen Dokumente vor, geführt in 2,6 Millionen Akten oder Vorgängen.

Daraufhin teilten Sie mit, dass Sie nunmehr eine Auskunft begehren, ob „*die angefragten Dokumente*“ im BMF vorhanden seien. Eine Konkretisierung der von Ihnen angefragten Dokumente bzw. eine Bezugnahme auf ein bestimmtes Thema oder ein bestimmtes Vorhaben haben Sie dabei aber nicht vorgenommen. Ihre Stellungnahme beantwortet meine Nachfragen und Hinweise nicht. Als Partner bei den Treffen käme daher nach wie vor jeder Beschäftigte des Unternehmens oder Verbandes in Betracht. Somit bleibt weiterhin unklar, was Sie mit „Vertretern“ der Ihrerseits genannten Institution meinen.

Ihr Antrag ist trotz der Veränderung Ihres Begehrens hin zu einer Auskunft über die begehrten Dokumente nach wie vor nicht hinreichend bestimmt. Die Suchparameter bleiben weiterhin im Unklaren. Auch nach Ihrer Stellungnahme können von Ihrem Antrag diverse Dokumente aus unterschiedlichen Arbeits- und Sachzusammenhängen betroffen sein. 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. Der gesamte Datenbestand in allen Stellen des Hauses müsste auf Ihrerseits lediglich vermutete Treffen mit der von Ihnen genannten Institution und deren Angehörigen hin überprüft werden. In Anbetracht der Vielzahl der möglichen Beteiligten wäre eine inhaltlich komplexe Analyse und Auswertung von Aufzeichnungen erforderlich, die so nach dem IFG nicht mehr geschuldet ist und aufgrund der vorgenannten Unbestimmtheit Ihres Begehrens auch gar nicht erfolgversprechend durchgeführt werden könnte.

Ihr Antrag ist auch nach Ihrer Stellungnahme für eine weitere Bearbeitung zu unbestimmt.

2. Gebühren

Mit Antragstellung baten Sie vorab um Mitteilung, ob Ihr Antrag gebührenpflichtig ist sowie um Mitteilung zur Höhe der Kosten. Ihnen wurde bereits mitgeteilt, dass es sich sicher nicht um eine gebührenfreie einfache Auskunft im Sinne des § 10 Absatz 1 Satz 2 IFG handelt. Der zu erwartende Rechercheaufwand ist hierfür zu hoch. Auch der Umfang des Bearbeitungsaufwands und ggf. durchzuführender Drittbeteiligungen ist nicht genau absehbar.

Auch die in Ihrer Stellungnahme vorgenommene Veränderung Ihres Begehrens, hin zu einer Auskunft, ob die begehrten Dokumente im BMF vorliegen, ändert an der Kosteneinschätzung

nichts. Der zu erwartende Rechercheaufwand bliebe unabhängig von der weiteren Unbestimmtheit Ihres Antrags unverändert hoch.

Einfache Anfragen sind vor allem mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand oder auch einfache schriftliche Auskünfte. Für das Merkmal „einfach“ ist allein der notwendige Verwaltungsaufwand entscheidend, jedoch nicht der Umfang der Auskunft.

Insoweit gilt der Hinweis für Ihren Antrag weiterhin, dass nach der derzeit geltenden Rechtslage, Gebühren von bis zu 500,00 Euro möglich wären (§ 10 Absatz 3 IFG i. V. m. § 1 Absatz 1 Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) und Teil A der Anlage zu § 1 Absatz 1 IFGGebV).

Weiterhin ist festzustellen, dass Sie in Ihrer Stellungnahme zu meiner Zwischennachricht nicht erklären, dass Sie Ihren Antrag aufrechterhalten wollen, wenn eine kostenfreie Zugangsgewährung nicht möglich ist. Vielmehr gehen Sie weiterhin von einer Kostenfreiheit Ihres Antrages, zumindest jedoch Ihres umformulierten Begehrens aus.

Ihr Begehren auf kostenfreie Bearbeitung wird hier so verstanden, dass Sie die Antragsbearbeitung davon abhängig machen wollen, dass keine Gebühren entstehen. Sie stellen Ihren IFG-Antrag folglich unter der Bedingung der Gebührenfreiheit. Diesem Antrag kann nicht entsprochen werden.

Denn eine gebührenfreie Zugangsgewährung wäre aus den genannten Gründen aller Voraussicht nach nicht möglich.

Ein Antrag im Verwaltungsverfahren ist im Übrigen bedingungsfeindlich. Anträge können wirksam nicht bedingt gestellt werden. Mit Blick auf Rechtsunsicherheit und Belastung der Behörde sind „Nebenbestimmungen“ zum Antrag, insbesondere Bedingungen, Verknüpfungen mit einer Voraussetzung sowie Befristungen unzulässig (vgl. Schoch/Schneider VwVfG/Reimer, Juli 2020, VwVfG § 64 Rn. 53).

3. Kampagne „Lobbyregister selbst gemacht“ der Internetplattform „fragenstaat.de“

Ihr Antrag ist Teil der Kampagne „Lobbyregister selbst gemacht“ der Internetplattform fragenstaat.de.

Auch für Ihre Stellungnahme auf mein Schreiben übernehmen Sie einen im Rahmen der genannten Kampagne vorformulierten Antwortentwurf.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sowie zur ordnungsgemäßen Durchführung des Verwaltungsverfahrens nach dem IFG, ist es erforderlich, dass die Identität des

Antragstellers eindeutig ist. Auch die Erhebung von Gebühren und Auslagen nach § 10 Absatz 1 IFG setzt voraus, dass über die Identität des Antragstellers keine Zweifel bestehen. Auch wenn über Klarnamen sowie vorliegende zustellfähige Postanschriften ein Antragsteller identifizierbar ist, ist hier dennoch fraglich, ob die Antragsteller dieser Kampagne ein eigenes inhaltliches Interesse mit ihren jeweiligen Anträgen verfolgen oder lediglich eine IFG-Antragskampagne eines Dritten unterstützen möchten. Wer selbst kein eigenes Interesse an dem formell von ihm begehrten Informationszugang hat, handelt nur als „Strohmann“, hier für die Organisation fragdenstaat.de.

Mit dieser Konstruktion einer scheinbaren Vielzahl von Zugangsinteressenten werden unerwünschte Folgen umgangen, die möglich würden, wenn nur ein einzelner Antragsteller aktiv geworden wäre:

Durch die Vorgabe einer vermeintlichen Vielzahl von Zugangsinteressenten soll der Vorwurf vermieden werden, das IFG werde als Instrument für die Verfolgung von Zielen missbraucht, die nicht mehr vom Sinn und Zweck des IFG gedeckt wären. Erklärtes Ziel der Kampagne ist der Versuch, durch die Schaffung eines „eigenen Lobbyregisters“ öffentlichen Druck auf die Bundesregierung und letztlich den Gesetzgeber auszuüben, das Lobbyregistergesetz nach den Vorstellungen der Organisatoren der Kampagne zu ändern. Es geht nicht um den Zugang zu irgendwelchen tatsächlichen, angeblichen oder ins Blaue hinein vermuteten Informationen. Das IFG und die Vielzahl der Anträge liefern nur den Hebel, diesem Interesse Nachdruck zu verleihen. Soweit durch die kampagnenartige Antragstellung nach dem IFG Ziele verfolgt werden, die außerhalb eines Informationsinteresses an der begehrten Information selbst liegen, ist dies aber nicht mehr vom Sinn und Zweck des IFG umfasst.

Die Kampagne führt ein langjähriges Ziel der Lobbyarbeit von abgeordnetenwatch.de und fragdenstaat.de fort. Dies soll - wie auf der Internetseite der Plattform fragdenstaat.de angekündigt - durch eine Steigerung des Antragsvolumens in den Folgejahren („in der Zukunft tausende Anfragen pro Jahr“) erreicht werden. Hierdurch soll eine hohe, die vorhandenen Strukturen extrem strapazierende Belastung der Bundesregierung im Allgemeinen und des Bundesministeriums der Finanzen im Besonderen herbeigeführt werden. Die Behörden sollen veranlasst werden, zur Vermeidung solcher Belastungen auf den Bundestag einzuwirken, ein „echtes Lobbyregister“ im Sinne der Kampagne einzuführen. Die Kampagne zielt auf die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Veröffentlichung von Lobbykontakten ab; ihr Zweck liegt somit außerhalb des IFG.

Dabei ist unerheblich, ob sich ein Antrag auf Zugang oder Herausgabe von Dokumenten richtet, oder ob er sich auf eine Auskunft bezieht, ob und ggf. wie viele Dokumente vorhanden sind. Denn auch die Auskunft wäre Teil der genannten Kampagne und bereitet lediglich den Informationszugang durch Herausgabe von Dokumenten vor. Endziel der Kampagne bleibt

das außerhalb des IFG liegende Ziel eines „echten Lobbyregisters“ im Sinne der Antragstellung.

Des Weiteren wird durch die Konstruktion der individualisierten Massen-Antragstellung hier auch eine mögliche weitreichende Kostenfolge vermieden. Wenn fragdenstaat.de alle 800 Anträge der Kampagne selbst stellen würde, wäre eine Bescheidung in 800 Fällen mit dazugehöriger Kostenfolge möglich. Zwar wird durch die Kampagnenleiter mehrfach darauf hingewiesen, dass die Antragstellung kostenfrei sei. Dies entspricht jedoch nicht der im IFG und der IFGGebV geregelten Kostenfolge. Insoweit werden durch die kampagnenmäßige Aufteilung mögliche vielzählige Kostenbescheide auf mehrere Antragsteller verteilt. Im Ergebnis dient diese Vorgehensweise damit auch der rechtsmissbräuchlichen Umgehung der Erhebung von gesetzlich vorgeschriebenen Gebühren gemäß § 10 Absatz 1 Satz 1 IFG.

Mit dem Aufruf auf der Internetplattform fragdenstaat.de haben Sie einen inhaltlich vorformulierten Antrag ausgewählt und gestellt.

Auch Ihre Stellungnahme entspricht einem von „fragdenstaat.de“ vorformulierten Antwortentwurf.

Folglich steht Ihr eigenes Informationsinteresse nach dem IFG hier in Frage. Die Tatsache, dass Sie dem Werben der Internetplattform fragdenstaat.de für die Kampagne „Lobbyregister selbst gemacht“ gefolgt sind, erweckt den Anschein, dass es Ihnen vorrangig darum ging, Ihren Beitrag zu dieser Kampagne zu leisten.

Ihr Antrag ist somit auch aufgrund der vorgenannten Ausführungen abzulehnen.

4. 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 Kenntnisnahme 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).

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. Das BMF ist insgesamt im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung, v. a. bei aktuellen und anstehenden Entscheidungen, erheblich auch auf die Möglichkeit eines konstruktiven und unbefangenen Austausches mit Externen aus Gesellschaft und Wirtschaft angewiesen und fordert ihn auch aktiv ein. Dieser ist wichtig, um aus unterschiedlichen Perspektiven zu erfahren, welche Veränderungsprozesse in der Wirtschaft stattfinden und welcher politischen Maßnahmen es bedarf, beispielsweise um Arbeitsplätze zu schaffen oder zu erhalten.

Der hier gestellte Antrag ist im Zusammenhang mit den anderen im Rahmen dieser IFG-Kampagne zu betrachten. Die Kampagne mit 800 vorgefertigten Anträgen ist darauf gerichtet, ein lückenloses Profil aller etwaiger Treffen verschiedener Institutionen mit Behörden zu erstellen. Durch die umfassende Fragestellung wird der durch die exekutive Eigenverantwortung geschützte Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich beeinträchtigt.

Beratungen des Ministeriums mit Externen wären nicht mehr möglich in dem Wissen, dass alle Kontakte anschließend auf entsprechende IFG-Anträge hin veröffentlicht werden müssten, und das womöglich sogar als Gesamtprofil etwaiger Ministeriums-Kontakte aller genannten Institutionen, mit ihren unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Interessen.

Es ist naheliegend, dass externe Gesprächspartner, im Wissen um die Möglichkeit einer Veröffentlichung des jeweiligen Gesprächs, 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. Es muss auch insbesondere den Gesprächsführenden vorbehalten bleiben zu entscheiden, mit wem, wie und mit welchen Inhalten Gespräche geführt werden.

Die daraus resultierenden einengenden Vorwirkungen würden die Behörde in ihrer Funktion folglich massiv beeinträchtigen. Eine solche Entwicklung hätte eine fatale Auswirkung auf einen offenen Austausch zwischen Dritten und BMF sowie in der weiteren Folge auf die Qualität der Arbeit des Ministeriums.

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.

Zu II.

Dieser Bescheid ergeht gebührenfrei.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe beim Bundesministerium der Finanzen, Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin, Widerspruch erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

