



Betreff: Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) - Bescheid

Bezug: Ihr Antrag vom 23.06.2021, hier eingegangen am 23.06.2021, teilweise zurückgenommen am 05.07.2021

Meine Zwischennachrichten vom 05.07.2021 und 08.09.2021

Ihre Erinnerungen / Beschwerden vom 11.08.2021, 18.08.2021, 07.09.2021 und 10.09.2021

Aktenzeichen: Z25/286.2/1-944IFG

Datum: Berlin, 25.05.2022

Seite 1 von 2

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

mit E-Mails vom 23. und 24. Juni 2021 beantragen Sie mit Bezug auf Ihren IFG-Antrag, Az.: SeIFG/286.2/1-542 IFG, vom 8. Juli 2020 unter anderem nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) Zugang zu folgenden Informationen:

„da der Abschlussbericht des Maut-U-Ausschusses nun an den Präsidenten des Bundestags überreicht wurde, bitte ich um unverzügliche Zusendung der angefragten Informationen.“

Ihr mit Bescheid vom 21. September 2020 abgelehnter Informationsantrag vom 8. Juli 2020 lautete wie folgt:

„den kompletten E-Mail-Verlauf zwischen dem Leiter für Strategisches Medienmanagement und Minister Scheuer in elektronischer Form, in dem die Rede davon ist, dass im Rahmen der Maut-Affäre der Plan ist

„morgige Vorabmeldung zu torpedieren“

- außerdem den E-Mail-Verlauf, der die Aufforderung des Ministers enthält „Wir müssen früher dran sein!!!!!!““



Seite 2 von 9

Ihren mit E-Mail vom 23.06.2021 zunächst gestellten, weiteren Antrag auf Zusendung der Akte, haben Sie auf meine Zwischennachricht vom 05.07.2021 mit E-Mail vom gleichen Tag zurückgenommen.

Es ergeht folgender Bescheid:

1. Soweit er nicht zurückgenommen wurde, wird Ihr Antrag abgelehnt, da ein Anspruch nicht besteht.
2. Der Bescheid ergeht auslagen- und gebührenfrei.

Begründung:

1. Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

Es besteht kein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Dem Antrag stehen folgende Versagungsgründe entgegen. Das BMDV ist hier nicht informationspflichtig (siehe unten unter a). Bei dem Antragsgegenstand handelt es sich nicht um amtliche Informationen (siehe unten unter b). Schließlich stehen der Herausgabe die Versagungsgründe des §§ 3 Nummer 3 Buchstabe b, 5 Absatz 2 IFG entgegen (siehe unten unter c).

a) Der Zugang zu den begehrten E-Mails ist zu versagen, weil der Schutz der Kommunikation eines Bundestagsabgeordneten durch diesen Informationszugang unterlaufen würde. Es wurde festgestellt, dass der antragsgegenständliche E-Mail-Wechsel vollständig über das Bundestagsabgeordnetenkonto des Bundestagsabgeordneten und Bundesministers (BM) a.D. Andreas Scheuer empfangen und gesendet worden ist. Zwar ist das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV; vormals: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur – BMVI) gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG eine informationspflichtige Stelle. Im Falle eines E-Mail-Wechsels mit dem Bundestagsabgeordneten und Bundesminister a.D. Andreas Scheuer über sein Bundestagsabgeordnetenkonto würde durch den Informationszugang der im IFG vorgesehene Schutz anderer, nicht informationspflichtiger Stellen, also auch nicht anspruchspflichtiger Stellen unterlaufen. Das begründet sich wie folgt:

Ihren Informationszugang könnten Sie gegenüber dem Deutschen Bundestag nicht geltend machen, weil der Deutsche Bundestag insoweit keine informationspflichtige Stelle ist (siehe hierzu aa)). Ein Informationszugang zur Abgeordnetenkorrespondenz über das BMDV würde diesen Schutz unzulässigerweise umgehen (siehe hierzu bb)).



Seite 3 von 9

aa) Sie könnten den Informationszugang nicht vom Deutschen Bundestag verlangen, soweit diesem die antragsgegenständlichen E-Mails vorliegen (würden).

Der Deutsche Bundestag ist ein sonstiges Bundesorgan im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes. Nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG gilt das IFG für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Der Anwendungsbereich des IFG wird damit auf Stellen des Bundes erstreckt, die nicht „Behörden des Bundes“ i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG sind (Schoch, in: Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 173). Damit soll nach der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493, S. 7 f.) klargestellt werden, dass auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank einbezogen werden, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden (vgl. Debus, in: Gersdorf/Paal, Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht, 35. Edition, Stand: 1. Februar 2022, IFG, § 1 Rn. 142).

Dagegen bleibt der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten von der Anwendung des IFG ausgenommen (vgl. BT-Drs. 15/4483, S. 8). Der Anwendungsbereich des IFG bezieht sich allein auf die Verwaltungstätigkeit. In diesem Zusammenhang ist der Begriff der Verwaltung grundsätzlich negativ im Wege der Abgrenzung zu anderen Staatsfunktionen zu bestimmen. In der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 1 Absatz 1 und 2 IFG werden diesen Staatsfunktionen zuzuordnende spezifische Aufgaben umschrieben, auf die das Informationsfreiheitsgesetz sich nicht erstreckt (BVerwG, Urteile vom 3. November 2011 - 7 C 3.11, juris Rn. 18 ff. und vom 15. November 2012 - 7 C 1.12, juris Rn. 24). Hiernach ist der Deutsche Bundestag nicht nur in seiner Funktion als Gesetzgeber und bei der Ausübung des Budgetrechts, sondern umfassend im Bereich der Wahrnehmung auch sonstiger parlamentarischer Angelegenheiten nicht informationspflichtig (siehe BT-Drs. 15/4493 S. 8). So heißt es auf Seite 8 der Gesetzesbegründung, dass der spezifisch-parlamentarische Bereich vom Informationszugang ausgenommen bleiben soll, „insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder [...], parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen“.

Vorliegend wäre der Deutsche Bundestag berechtigt, den Informationszugang abzulehnen, da der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet wäre. Denn die Mandatsausübung jedes einzelnen



Seite 4 von 9

Bundestagsabgeordneten ist als Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten dem Anwendungsbereich des IFG entzogen. Der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten umfasst nicht nur bestimmte Aufgaben des Bundestages als Verfassungsorgan, sondern auch die Mandatsausübung jedes einzelnen Bundestagsabgeordneten. Die mit dem Abgeordnetenstatus und dem freien Mandat (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG) verbundenen Aufgaben sind verfassungsrechtlicher Natur. Insoweit gibt es keinen Informationszugang nach dem IFG, weil der Anwendungsbereich des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG nicht eröffnet ist. Demnach sind das Mandat eines Bundestagsabgeordneten und die damit verknüpften Verhaltensweisen gegenüber Informationszugangsbegehren, die nach § 1 Absatz 1 IFG geltend gemacht werden, geschützt (vgl. hierzu insgesamt Schoch, in: Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 1 Rn. 194).

Dem von Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 GG gewährleisteten freien Mandat entspricht es, dass die Abgeordneten über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in ausschließlicher Verantwortung gegenüber dem Wähler entscheiden. Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG bezweckt die volle und unverzichtbare Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten (vgl. hierzu insgesamt Butzer, in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 50. Edition, Stand: 15. Februar 2022, Rn. 122-124).

Diese Freiheit würde gefährdet, wenn E-Mail-Korrespondenz einzelner Abgeordneter offengelegt würde. Dabei kann es keine Rolle spielen, ob es sich um gesendete oder empfangene E-Mails handelt. Auch kann es keine Rolle spielen, von wem die E-Mails stammen. Denn allen E-Mails, die sich auf dem E-Mail-Account eines Abgeordneten befinden, ist es immanent, dass diese einen Bezug zur Mandatstätigkeit des Abgeordneten aufweisen. Anderenfalls wären sie schon nicht an den Abgeordneten adressiert worden.

Hiernach könnte der Deutsche Bundestag den Informationszugang zum Schutz der Ausübung des freien Mandats des Abgeordneten ablehnen, da dieser Teil der geschützten spezifisch-parlamentarischen Angelegenheiten ist.

bb) Nach dem soeben Ausgeführten ist Ihr Informationszugangsantrag abzulehnen. Die Gewährung des Informationszugangs liefe den Wertungen des IFG zuwider, wonach der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten vom Informationszugang



Seite 5 von 9

ausgenommen bleiben soll (vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 8). Der Deutsche Bundestag selbst wäre nicht informationspflichtig, weil er sich eben auf jenen spezifisch-parlamentarischen Bereich seiner Tätigkeit berufen könnte. Um diesen Schutz zu gewährleisten, ist der Informationsanspruch auch gegenüber dem BMDV abzulehnen. Andernfalls käme es zu einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Umgehung dieses Schutzes.

b) Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich des IFG nicht eröffnet. Denn der Informationsantrag bezieht sich nicht auf amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nummer 1 Satz 1 IFG.

Der Anspruch des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG bezieht sich nur auf amtliche Informationen. Eine amtliche Information ist nach der Legaldefinition des § 2 Nummer 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören gemäß § 2 Nummer 1 Satz 2 IFG nicht dazu.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat den Begriff der Amtlichkeit im Sinne des § 2 Nummer 1 Satz 1 IFG konkretisiert. Danach ist eine Information nur dann amtlich im Sinne des § 2 Nummer 1 Satz 1 IFG, wenn gerade ihre Aufzeichnung amtlichen Zwecken dient. Diese Finalität, amtlichen Zwecken zu dienen, bezieht das Gesetz nicht auf die Information selbst, sondern auf deren Aufzeichnung. Die amtliche Zweckbestimmung kann ihren Ausdruck entweder in dem subjektiven Willen derjenigen Behörde finden, die die Aufzeichnung veranlasst oder in objektiven Regelungen über eine ordnungsgemäße Aktenführung (vgl. zum Vorstehenden BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20, juris Rn. 15 ff.). Vorliegend besteht weder eine subjektive (siehe unten unter aa) noch eine objektive (s. u., bb) amtliche Zweckbestimmung.

aa) Das BMDV hat keine subjektive Bestimmung zur Aufzeichnung von E-Mails und insbesondere der begehrten E-Mails getroffen. Die begehrten E-Mails wie auch sonstige ein- und ausgehende E-Mails sowie weitere Dateien des E-Mails-Dienstes wurden automatisch an bestimmten Speicherorten gespeichert. Eine solche automatische Speicherung enthält noch keine irgendwie geartete Zweckbestimmung, also auch keine amtliche.

bb) Ebenso wenig besteht eine objektive amtliche Zweckbestimmung in Bezug auf die begehrten E-Mails. Diese waren weder nach den



Seite 6 von 9

Grundsätzen der ordnungsgemäßen Aktenführung noch nach der Registraturrichtlinie (RegR) zu amtlichen Zwecken aufzuzeichnen.

Die E-Mails waren nicht nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung zu amtlichen Zwecken aufzuzeichnen. Maßgebend für die Umsetzung der Zweckbestimmung sind die Regeln der ordnungsgemäßen Aktenführung (Steinbach/Hochheim, NZS 2006, 517, 518; Schoch, in: Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 2 Rn. 50). Maßgeblich ist insoweit, ob sie Teil eines Verwaltungsvorgangs werden sollen, mit anderen Worten, ob sie aktenrelevant sind (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20, juris Rn.18; Schoch, in: Schoch, IFG, 2. Auflage, § 2 Rn. 45, 50, 57). Nur in diesem Fall dient die Aufzeichnung einem amtlichen Zweck (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20, juris Rn.18). Vorliegend enthalten die E-Mails keine Informationen, die zu amtlichen Zwecken als Gegenstand eines Verwaltungsvorgangs festzuhalten oder zu speichern waren. Wären E-Mails für die inhaltliche Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs relevant gewesen, so wären sie als Bestandteil eines Verwaltungsvorgangs und nicht als bloßer Reflex der automatischen Speicherung von E-Mails festgehalten oder gespeichert worden.

Eine Aufzeichnungspflicht aus der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (Registraturrichtlinie, RegR) vom 11. Juli 2001 (GMBL., S. 471) bestand ebenfalls nicht. Die Registraturrichtlinie ergänzt nach ihrem § 1 Absatz 1 die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien und regelt das sachgerechte Bearbeiten von Geschäftsvorfällen und das Verwalten von Schriftgut. Sie enthält Konkretisierungen allgemeiner Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 - 10 C 3.20, juris Rn. 19). § 1 Absatz 3 RegR stellt dabei klar, dass die Regelungen ebenso für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung von Schriftgut gelten.

Die Registraturrichtlinie sieht eine Differenzierung zwischen aktenrelevantem Schriftgut und solchem Schriftgut vor, das sofort oder alsbald zu vernichten ist. Letzteres ist nicht zu dienstlichen Zwecken aufzuzeichnen. Es wird nicht Gegenstand eines Verwaltungsvorgangs. § 10 Absatz 1 Satz 1 RegR sieht vor, dass jedem aktenrelevanten Dokument ein Geschäftszeichen zugeordnet wird. Satz 2 regelt, dass Dokumente ohne Informationswert zu vernichten sind; bei nur geringem Informationswert sind sie als Weglegesachen nach Anlage 1 zu behandeln. Weglegesachen sind danach nicht zu den Akten zu nehmen, sondern kurzfristig, in der Regel bis zum Ablauf des Kalenderjahres, aufzubewahren. Auch ihnen kommt keine Aktenrelevanz zu (BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 -



Seite 7 von 9

10 C 3.20, juris Rn. 19). In Bezug auf den Schriftverkehr von Mitarbeitenden der Bundesministerien gilt dementsprechend, dass Informationen in geeigneter Form entsprechend der Registraturrechtlinie veraktet werden, sofern sie für die inhaltliche Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs relevant sind.

Hier gilt das Gleiche wie in Bezug auf die Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung. Wären die E-Mails für die inhaltliche Bearbeitung eines Verwaltungsvorgangs relevant gewesen, so hätten sie entsprechend veraktet werden müssen. Ist dies hier entsprechend der RegR nicht geschehen und wurde daher kein Geschäftszeichen vergeben, so bestand keine Aktenrelevanz.

c) Selbst wenn das BMDV entgegen der obigen Ausführungen informationspflichtig wäre und selbst wenn es sich um amtliche Informationen handeln würde, stünde einer Herausgabe der Versagungsgrund des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG entgegen, und, soweit der Schutz persönlicher Daten betroffen ist, der Versagungsgrund nach § 5 Absatz 2 IFG.

Zweck der Vorschrift des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG ist es, einen unbefangenen und freien Meinungsaustausch innerhalb der Behörde zu gewährleisten. Angesichts der Zielsetzung, eine ungestörte Entscheidungsfindung zu gewährleisten und hierfür die notwendige Vertraulichkeit zu schützen, wird von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG das Beratungsverfahren bzw. der Beratungsvorgang geschützt. Informationen werden nur insoweit erfasst, als sie den eigentlichen Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung, das heißt die Besprechung, Beratschlagung und Abwägung abbilden, jedenfalls aber gesicherte Rückschlüsse auf die Meinungsbildung zulassen.

Die Äußerungen des Leiters für Strategisches Medienmanagement (LStrM) sowie des BM a. D. lassen sich als Bestandteile eines Beratungsvorgangs einstufen, denn sie dienen der Meinungsbildung zu der Formulierung der Antworten auf die Anfrage des SPIEGEL. Zur Steuerung einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit bedarf die Beantwortung von Presseanfragen im Namen des Ministers einer Abstimmung zwischen diesem und seinen Mitarbeitern. Dementsprechend werden in E-Mail-Dialogen mögliche Antworten vorgeschlagen und ihre möglichen Auswirkungen auf Diskussionen in der Presseöffentlichkeit diskutiert:

aa) Diese Beratungen über die Öffentlichkeitsarbeit unterliegen auch der



Seite 8 von 9

notwendigen Vertraulichkeit im Sinne des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG. Die notwendige Vertraulichkeit muss sich aus tragfähigen Gründen ergeben. Tragfähige Gründe bestehen vorliegend in der Schutzwürdigkeit von Beratungen zur strategischen Öffentlichkeitsarbeit. Diese dienen der Abstimmung einer bestimmten Außendarstellung. Eine solche Abstimmung dient der Festlegung, welche Äußerungen und Tatsachen in die Öffentlichkeitsarbeit einfließen sollen. Daraus folgt regelmäßig, dass bestimmte Meinungen und Tatsachen im Verlauf des Beratungsvorgangs dazu bestimmt werden, nicht in die Öffentlichkeitsarbeit einzufließen. Diese Meinungen und Tatsachen müssen dauerhaft vertraulich bleiben, damit sie nicht auf anderen Wegen an die Öffentlichkeit dringen. Denn dies würde eine strategische Öffentlichkeitsarbeit, die im Rahmen politischer Handlungsspielräume diejenigen Themen auswählt, zu denen sie sich äußert, von vornherein sinnlos werden lassen.

bb) Dabei ist es irrelevant, dass die Beratungen abgeschlossen sind. Denn der Zugang des Antragstellers und infolgedessen der Öffentlichkeit zu den in den E-Mails enthaltenen Beratungsvorgängen würde die Vertraulichkeit zukünftiger Beratungen ähnlichen Zuschnitts beeinträchtigen. Der Ausschluss des § 3 Nummer 3 IFG greift, „wenn und solange“ die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Eine Beeinträchtigung der Beratungen ist zuvörderst anzunehmen, solange die Entscheidung, die den Gegenstand der Beratungen betrifft, noch nicht getroffen worden ist. Nach Abschluss des Verfahrens ist maßgeblich, ob die nachträgliche Publizität die offene Willensbildung im Beratungsprozess der Beschlussabteilungen beeinträchtigen kann, indem sie eine einengende Vorwirkung auf diesen Beratungsprozess ausübt. Dies ist im Wege einer Prognose zu ermitteln, bei der die informationspflichtige Behörde die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausschlussgrundes trägt.

Vorliegend würde die Veröffentlichung der Beratungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer einengenden Vorwirkung künftiger Beratungen über politische Öffentlichkeitsarbeit führen. Derartige Beratungen müssen auch nach ihrem Abschluss vertraulich bleiben, damit die Beteiligten nachfolgender Beratungen ihre Meinungen weiterhin unbefangen äußern können. Beratungen zur Öffentlichkeitsarbeit enthalten, wie dargelegt, notwendig Überlegungen zur Wirkung der Offenbarung bestimmter Informationen. Sie können Überlegungen dazu enthalten, bestimmte Informationen in einer bestimmten Weise darzustellen oder auf deren Darstellung aus bestimmten Gründen zu verzichten. Werden diese Überlegungen nachträglich veröffentlicht, wird eine schriftliche Abwägung des Für und Wider bestimmter Äußerungen künftig nutzlos,



Seite 9 von 9

weil ohnehin damit gerechnet werden muss, dass der gesamte Abwägungsprozess veröffentlicht wird. Dadurch würden komplexe schriftliche Abwägungen von vornherein unmöglich und die Bundesministerien und sonstige Behörden durch Anwendung des IFG in ihren gesetzlichen Spielräumen politischer Öffentlichkeitsarbeit stark eingeschränkt. Der vorstehende Versagungsgrund betrifft den gesamten Antragsgegenstand. Soweit personenbezogene Daten betroffen sind, steht der Herausgabe ergänzend der Versagungsgrund des § 5 Abs. 2 IFG des Schutzes persönlicher Daten entgegen.

2. Umweltinformationsgesetz (UIG)

Ein Anspruch nach § 3 Absatz 1 UIG ist ebenso nicht gegeben, weil es sich bei den angeforderten Informationen nicht um Umweltinformationen im Sinne von § 2 Absatz 3 UIG handelt.

3. Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Auch ein Anspruch nach § 2 Absatz 1 VIG ist nicht gegeben, weil es sich bei den angeforderten Informationen auch nicht um Verbraucherinformationen im Sinne des § 1 VIG handelt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Vera Gintzel

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Invalidenstraße 44, 10115 Berlin einzulegen.