

Verwaltungsgericht Berlin  
Kirchstraße 7  
10557 Berlin

## Per beA

**Bitte wählen Sie direkt  
Tel.-Nr. (030) 44 67 92 35  
Sekretariat Frau Plätke**

**Berlin, den 07.10.2022 / AGI  
Unser Zeichen 1323/2022-AGI  
Bitte stets angeben!**

## Klage

des Herrn **Arne Semsrott**,  
c/o Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.,  
Singerstraße 109, 10179 Berlin,

- Kläger -

### Prozessbevollmächtigte:

#### **dka Rechtsanwälte Fachanwälte,**

Marion Burghardt, Christian Fraatz, Dieter Hummel, Mechtild Kuby, Nils Kummert, Sebastian Baunack, Dr. Lukas Middel, Damiano Valgolio, Daniel Weidmann, Dr. Raphaël Callsen, Sandra Kunze, Dr. Silvia Velikova, Wolfgang Kaleck, Sönke Hilbrans, Sebastian Scharmer, Dr. Kersten Woweries, Dr. Peer Stolle, Henriette Scharnhorst, Gesa Asmus, Anne Weidner, Wolfgang Daniels, Anna Gilsbach, Benedikt Rüdeshheim, Micha Heilmann, Janine Kaldeweier, Eleonora Storm,

Immanuelkirchstraße 3 - 4, 10405 Berlin,

gegen

die **Bundesrepublik Deutschland**,  
vertreten durch das Bundesministerium der Finanzen,  
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin,

- Beklagte -

wegen **Anfrage nach dem IFG – Vorhabenliste BMF.**

## **Arbeits- und Sozialrecht**

**Marion Burghardt**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
Fachanwältin für Sozialrecht  
**Christian Fraatz**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Sozialrecht  
**Dieter Hummel**  
Rechtsanwalt  
Supervisor (DGSv)  
**Mechtild Kuby**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Nils Kummert**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Sebastian Baunack**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
**Dr. Raphaël Callsen**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Dr. Lukas Middel**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Benedikt Rüdeshheim**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Damiano Valgolio**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Daniel Weidmann**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Janine Kaldeweier**  
Rechtsanwältin  
**Sandra Kunze**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Eleonora Storm**  
Rechtsanwältin  
**Dr. Silvia Velikova**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Anna Gilsbach**  
Fachanwältin für Sozialrecht  
**Micha Heilmann**  
Rechtsanwalt  
**Gesa Asmus**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Wolfgang Daniels**  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
**Anne Weidner**  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Volker Gerloff\***  
Fachanwalt für Sozialrecht

## **Strafrecht und Öffentliches Recht**

**Wolfgang Kaleck**  
Fachanwalt für Strafrecht  
**Sönke Hilbrans**  
Fachanwalt für Strafrecht  
**Sebastian Scharmer**  
Rechtsanwalt  
**Dr. Kersten Woweries**  
Rechtsanwältin  
**Dr. Peer Stolle**  
Fachanwalt für Strafrecht  
**Henriette Scharnhorst**  
Fachanwältin für Strafrecht

\* In Bürogemeinschaft



Im Arbeitsrecht in Kooperation mit: [www.arbeitnehmer-anwaelte.de](http://www.arbeitnehmer-anwaelte.de)

Bremen Detté, Nacken, Ögüt & Koll.  
Dortmund Ingelore Stein  
Frankfurt a. M. Büdel Rechtsanwälte  
Frankfurt a. M. Franzmann Geilen Brückmann

Freiburg Schubert Ulbrich Czuratits  
Hamburg Müller-Knapp Hjort Wulff  
Hannover Arbeitnehmeranwälte Hannover  
Mannheim Dr. Growe & Kollegen

München huber.mücke.helm  
Münster Meisterernst Manstetten  
Nürnberg Manske & Partner  
Stuttgart Bartl & Weise  
Wiesbaden Schütte, Lange & Koll.

Immanuelkirchstraße 3–4  
10405 Berlin  
Telefon 030 4467920  
Telefax 030 44679220  
info@dka-kanzlei.de  
[www.dka-kanzlei.de](http://www.dka-kanzlei.de)



Namens und in Vollmacht des Klägers wird unter Ankündigung der folgenden Anträge Klage erhoben:

1. Die Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 03.06.2022 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 08.09.2022 verpflichtet, dem Kläger auf seinen Antrag vom 05.05.2022 folgende Informationen zugänglich zu machen:

*Die Vorhabenliste des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahr 2022, in der die in diesem Jahr vom Ministerium prioritär zu bearbeitenden Themen verzeichnet sind (auch: „Kabinettplanung“)*

2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

### **Begründung**

Der Kläger ist Journalist und Projektleiter der Transparenzplattform FragDenStaat. FragDenStaat betreibt in Kooperation mit Wikimedia Deutschland den sogenannten Koalitionstracker. Für das Projekt haben der Kläger und weitere Personen den Koalitionsvertrag untersucht und 268 messbare Vorhaben identifiziert, welche die Ampelkoalition in ihrer Amtszeit umsetzen will. Der Koalitionstracker überwacht unter Mitwirkung diverser Expert\*innen aus der Zivilgesellschaft den Fortschritt der Umsetzung (vgl. <https://fragdenstaat.de/koalitionstracker/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2022).

Für den Koalitionstracker beantragte der Kläger bei sämtlichen Ministerien Zugang zu den sogenannten Vorhabenlisten (vgl. <https://fragdenstaat.de/blog/2022/09/05/koalitionstracker-vorhabenlisten-ampel/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2022).

Die Beteiligten streiten um den Zugang zu der Vorhabenliste des Bundesministeriums für Finanzen für das Jahr 2022.

I.

1.

Der Kläger wandte sich per E-Mail am 05.05.2022 über die Internetplattform fragdenstaat.de an die Beklagte und bat um Übersendung der aktuellen Vorhabenliste (bzw. "Kabinettplanung") des Bundesministeriums der Finanzen, in der die in diesem Jahr prioritär vom Ministerium zu



bearbeitenden Themen verzeichnet sind, sowie der Vorhabenliste (bzw. "Kabinettplanung") für das Jahr 2023.

Dabei wies der Kläger darauf hin, dass eine gleichlautende Anfrage an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz von diesem positiv beschieden worden sei und er die entsprechende Vorhabenliste erhalten habe (siehe <https://fragdenstaat.de/anfrage/vorhabenliste-bmu/>, zuletzt abgerufen am 07.10.2022) (Anfrage vom 05.05.2022 – **Anlage K01**).

## 2.

Der Antrag des Klägers wurde von der Beklagten abgelehnt. Sie gab an, dass die Vorhabenliste für das Jahr 2022 zwar vorhanden sei, aber die Herausgabe gemäß § 3 Nr. 4 IFG i.V.m. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Geheimnisschutz sowie gemäß § 4 IFG nicht erfolgen könne.

### a)

§ 4 Abs. 1 S. 1 IFG schütze 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 bevorstehenden behördlichen Maßnahme vereitelt würde. Dies diene dem ungestörten behördlichen Entscheidungsprozess. Die Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und damit ihre Funktionsfähigkeit solle gewahrt werden, eine offene und umfassende behördeninterne Beratung sichergestellt.

Die Begriffe „Arbeiten“ und „Beschlüsse“ erfassten dabei alle Aktenteile und Informationen, die unmittelbar mit dem Entscheidungsprozess zusammenhängen – darunter auch intrabehördliche Abstimmungsprozesse und zugehörige Unterlagen. Angeknüpft werde auch an Vorarbeiten und Ausarbeitungen, aus denen die zu treffende Entscheidung entwickelt werden solle.

Die aktuelle Vorhabenliste diene der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung, nämlich der Entscheidung, die Umsetzung bestimmter Vorhaben nach Maßgabe einer bestimmten behördenintern festgelegten Priorisierung anzustreben. Sie diene auch der rechtzeitigen Vorbereitung etwaiger Bearbeitungsschritte zum Anstoß eines Gesetzgebungsprozesses innerhalb des Ministeriums und der internen Projektplanung der Vorhaben im Ministerium. Unvorhergesehene gesellschaftliche Ereignisse könnten die Planung ganz erheblich verändern, zu Umpriorisierungen oder zu Aufnahme von neuen erörterungsnotwendigen Maßnahmen oder zu erheblichen zeitlichen Planänderungen führen.



Die Umsetzung der Vorhaben anhand dieser behördenintern festgelegten Priorisierung könnte dadurch „vereitelt“ werden, dass durch die vorzeitige Bekanntgabe der Vorhabenliste ein vorzeitiger öffentlicher Rechtfertigungsdruck bzw. eine vorzeitige öffentliche Diskussion, über die Art und den Umfang der behördlichen Entscheidung ausgelöst werden würde, obwohl etwaige in Planung befindliche Maßnahmen noch keine politische Entscheidungsreife innerhalb des Ressorts oder des Kabinetts erreicht hätten. So könnten Erwartungen an bestimmte politische Maßnahmen der Bundesregierung erweckt werden, obwohl der interne Entscheidungsprozess der Bundesregierung noch andauere. Dies würde voraussichtlich dazu führen, dass die Vorhaben später, gar nicht oder mit einem anderen Inhalt zustande kämen. Die zuständigen Stellen der demokratisch legitimierten Exekutive würden so schon im Prozess der Prüfung und Entscheidungsfindung dem Einfluss an bestimmten Ergebnissen interessierter Personen und Gruppen unterworfen und an ihrer eigentlichen Aufgabenerfüllung bei der Umsetzung von Gesetzesentwürfen oder politischer Vorhaben gehindert. Abläufe, wie die Beteiligung der Interessensvertreter und Länder innerhalb der Erarbeitung der Referentenentwürfe, würden gestört werden.

Es sei daher im Zeitpunkt des Bescheiderlasses am 03.06.2022 nicht möglich, die Vorhabenliste für das Jahr 2022 zugänglich zu machen.

**b)**

Dagegen stehe außerdem der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Die Willensbildung der Bundesregierung sei verfassungsrechtlich geschützt. Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung umfasse einen nicht ausforschbaren exekutiven Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, der der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung diene. Dieser sei im Anwendungsbereich des IFG als ungeschriebener, verfassungsrechtlicher Ausschlussgrund anerkannt. Der Kernbereich solle u. a. ein Mitregieren Dritter bei Entscheidungen verhindern, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung lägen. Der funktionsbezogene Schutz erstrecke sich in erster Linie auf laufende Verfahren. Auch bei abgeschlossenen Vorgängen könne der Ausschlussgrund einem Informationszugang unter dem Gesichtspunkt einer einengenden Vorwirkung jedoch im jeweiligen Einzelfall entgegenstehen. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung diene damit auch dem präventiven Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung.

Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, seien dabei umso schutzwürdiger, je



näher sie der gubernativen Entscheidung stünden. Dies umfasse gerade auch die Vorbereitung von Kabinettsentscheidungen und die zugehörigen ressortinternen Abstimmungsprozesse.

Die Vorhabenplanung sei der Regierungsentscheidung vorgelagert, die erst durch die Beschlussfassung im Kabinett als Kollegialorgan getroffen werde. Im Vorfeld der Kabinettsbefassung handle es sich daher noch um einen volatilen, noch nicht abgeschlossenen Prozess, der sich durch eine intensive Zusammenarbeit und einen laufenden Diskursprozess mit den Ressorts und dem Bundeskanzleramt auszeichne.

Daneben habe der Zeitpunkt der Umsetzung eines Vorhabens regelmäßig entscheidenden Einfluss auf die Erreichung des mit dem Vorhaben verfolgten Zieles. Die Entscheidung über den Zeitpunkt, etwa der Einbringung einer Gesetzesvorlage beim Bundestag, sei eine genuin gubernative Entscheidung.

Eine Veröffentlichung der Vorhabenliste könnte öffentliche Diskussionen, z. B. über die vorgenommene Priorisierung oder Wertung von Vorhaben hervorrufen. Dadurch würde es Dritten ermöglicht werden, bei Entscheidungen, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung lägen, mitzuregieren, indem sie beispielsweise versuchten, eine andere Priorisierung durch öffentlichen Meinungsdruck zu forcieren. Diese einengenden Vorwirkungen würden die Behörde in ihrer Funktion massiv beeinträchtigen. Insbesondere, da eine ständige Diskussion über eine vordringlichere oder weniger wichtige Umsetzung einzelner Vorhaben, zu befürchten wäre.

### c)

Schließlich sei die Vorhabenliste als „Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft, so dass gemäß § Nr. 4. IFG auch deshalb der Informationszugang ausscheide. Die Einstufung sei auch ordnungsgemäß erfolgt. Es liege die formal korrekte Kennzeichnung „VS – NfD“ vor. Auch die materiell-rechtlichen Einstufungsgründe lägen vor, da die Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder nachteilig sein könne. Es ließen sich dem Dokument interne Wertungen, Einschätzungen und Priorisierungen der umzusetzenden Vorhaben entnehmen. Es sei nicht auszuschließen, dass aus den dort gemachten Angaben öffentliche Diskussionen über die Priorisierungen entfacht würden, die die geplante Umsetzung verhinderten oder zumindest verzögerten. Dies würde die Interessen des Bundes massiv beeinträchtigen, da u. U. eine Umsetzung geplanter Vorhaben verhindert oder verzögert würde oder nur mit anderem Inhalt möglich wäre. Dadurch wäre die Regierungsarbeit massiv beeinträchtigt (Ablehnungsbescheid vom 03.06.2022 – **Anlage K02**).



### 3.

Der Kläger erhob hiergegen Widerspruch. Er wies darauf hin, dass inzwischen nicht mehr nur das Bundesumweltministerium, sondern auch alle anderen Ministerien einschließlich des Bundesministeriums des Inneren auf seine jeweils gleichlautende Anfrage ihre Vorhabenliste herausgegeben hätten. Es sei nicht ersichtlich, dass die Vorhaben des Bundesfinanzministeriums mehr Schutz benötigten als die Vorhaben anderer Ministerien.

Es gehöre außerdem zum demokratischen System dazu, dass Vorhaben von Ministerien auch in der Öffentlichkeit diskutiert würden. Dass Vorhaben gefährdet werden würden, weil die vom Bundesfinanzministerium zu bearbeitenden Themen tatsächlich öffentlich besprochen werden würden, lasse ein schiefes Bild auf diese Vorhaben fallen. Das Ministerium überdehne den Schutzbereich des behördlichen Entscheidungsprozesses auf groteske Weise, es habe offenbar nicht verstanden, für wen und welche Prozesse der Schutzbereich exekutiver Eigenverantwortung gedacht sei. Auch die materiellen Voraussetzungen für die Einstufung der Vorhabenliste als VS - NfD lägen offensichtlich nicht vor (Widerspruch vom 10.06.2022 – **Anlage K03**).

### 4.

Die Beklagte hielt auch auf den Widerspruch des Klägers an ihrer ablehnenden Haltung fest. Dabei wiederholte sie zur Begründung im Wesentlichen ihre Ausführungen aus dem Ausgangsbescheid wörtlich.

Sie stellte dem lediglich voran, dass es so sei, dass es den Ressorts frei stehe, eine eigene Vorhabenliste zu entwerfen und mit unterschiedlichen Informationen zu befüllen. Die im BMF gepflegte Liste enthalte zudem eine behördenintern festgelegte Priorisierung einzelner Vorhaben. Sie diene damit auch der rechtzeitigen Vorbereitung etwaiger Bearbeitungsschritte zum Anstoß eines Gesetzgebungsprozesses innerhalb des Ministeriums und der internen Projektplanung der Vorhaben im Ministerium. Unvorhergesehene gesellschaftliche Ereignisse könnten die Planung ganz erheblich verändern, zu Umpriorisierungen oder zur Aufnahme von neuen erörterungsnotwendigen Maßnahmen oder zu erheblichen zeitlichen Planänderungen führen. Deshalb sei die Entscheidung über eine mögliche Zugangsgewährung von der in Anspruch genommenen Behörde im Einzelfall anhand der konkreten Umstände vorzunehmen.

Eine Auseinandersetzung mit den Ausführungen des Klägers im Widerspruch fand nicht statt (Widerspruchsbescheid vom 08.09.2022 – **Anlage K04**).



## II.

Der Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Er hat Anspruch auf Zugänglichmachung der begehrten Informationen.

### 1.

Aus den Ausführungen der Beklagten im Verwaltungsverfahren ergibt sich, dass sie den Zweck und die Ziele des Informationsfreiheitsgesetzes verkennt.

Wie schon in der Gesetzesbegründung dargelegt, soll das IFG es den Bürgern ermöglichen, die Aktivitäten des Staates kritisch zu begleiten, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und Einfluss auf sie zu nehmen. Das Gesetz dient in erster Linie der demokratischen Meinungs- und Willensbildung (BT-Drs. 15/4493, S. 6). Der „öffentliche Rechtfertigungsdruck bzw. die vorzeitige Diskussion“, die die Beklagte fürchtet, ist somit im Informationsfreiheitsgesetz angelegt und von diesem bezweckt. Eine öffentliche Diskussion über von der Bundesregierung geplante Vorhaben, auch solche, über die noch nicht endgültig entschieden ist, über die „vorgenommene Priorisierung oder Wertung von Vorhaben“ und ebenso „Erwartungen an politische Maßnahmen der Bundesregierung“ gehören zur Meinungs- und Willensbildung in einem demokratischen verfassten, pluralistischen Gemeinwesen. In einer solchen Gesellschaft ist zu begrüßen, wenn es eine „ständige Diskussion über eine vordringlichere oder weniger wichtige Umsetzung einzelner Vorhaben“ gibt. Das Informationsfreiheitsgesetz dient gerade dazu, dies zu fördern.

Bedenklich und Zeugnis eines fragwürdigen Demokrativerständnisses ist es hingegen, wenn ein Bundesministerium solche Diskussionen und „öffentlichen Meinungsdruck“ als „einengenden Vorwirkungen“ und „massive Beeinträchtigung der Regierungsarbeit“ sowie als Verhinderung und Verzögerung versteht.

Entsprechend der soeben dargelegten Konzeption des Informationsfreiheitsgesetzes sind die Ausschlussgründe als Ausnahmen zu verstehen und von informationspflichtigen Stellen wie der Beklagten anzuwenden. Der Informationszugang ist danach die Regel, der Informationsausschluss die Ausnahme. Die Ausnahmetatbestände sind konkret und präzise formuliert und nach den üblichen Ausnahmeregeln eng auszulegen (BT-Drs. 15/4493, S. 9). Hieraus folgt außerdem, dass Analogiebildungen zu den ausdrücklich geregelten Ausnahmetatbeständen ausgeschlossen sind (Schoch IFG/Schoch, 2. Aufl. 2016, Vorb. § 3 Rn. 18; VHG Bayern, Urteil vom 02.05.2012 – 5 BV 11.1724, Rn. 27). Dabei ist hier bekannt, dass der Schutz der exekutiven Eigenverantwortung verfassungsgerichtlichen als ungeschriebener Ausschlussgrund anerkannt ist.



Die Beklagte kommt aufgrund ihres Fehlverständnisses vom Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes zu keinem der von ihr geltend gemachten Ausschlussgründe ihrer Darlegungslast nach. Es ist anhand ihrer Ausführungen nicht ersichtlich, dass diese vorliegen könnten. Alle anderen Bundesministerien, an die der Kläger gleichlautende Anfragen gestellt hat, haben dies zutreffend erkannt.

§ 4 IFG kann im Übrigen aufgrund der verstrichenen Zeit – es ist inzwischen Oktober 2022 – nicht mehr einschlägig sein.

## **2.**

Es wird zunächst

### **Akteneinsicht**

beantragt und um Übersendung der Akte über das besondere elektronische Anwaltspostfach, andernfalls um Mitteilung gebeten, wann die Akte zur Mitnahme in unser Büro bereit liegt.

Anschließend wird die Klage weiter begründet werden.

Eingereicht per beA.

*Qualifiziert elektronisch signiert durch*

Anna Gilsbach  
Rechtsanwältin