

RAPHAEL THOMAS

- RECHTSANWÄLTE -

THOMAS RECHTSANWÄLTE - ORANIENBURGER STR. 23 - 10178 BERLIN

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7
10557 Berlin

Per beA

RAPHAEL THOMAS
RECHTSANWALT
FACHANWALT FÜR
GEWERBLICHEN RECHTSSCHUTZ
FACHANWALT FÜR
URHEBER- UND MEDIENRECHT

KAY WITTE
RECHTSANWALT*
FACHANWALT FÜR
GEWERBLICHEN RECHTSSCHUTZ

VITTORIO DE VECCHI LAJOLO
AVVOCATO
RECHTSANWALT**
DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER (TÜV)

DAVID WERDERMANN
RECHTSANWALT*

FRIDO KENT
RECHTSANWALT*

JAN BUSEMANN
RECHTSANWALT**

ORANIENBURGER STR. 23
10178 BERLIN

TEL: +49 30 220 6616 70
FAX: +49 30 220 6616 77

ZWEIGSTELLE CHIEMSEE:

MARKSTATT 6
83339 CHIEMING

INFO@THOMAS-LAW-OFFICE.COM
WWW.THOMAS-LAW-OFFICE.COM

* ANGESTELLTE(R) RA(IN)
** OF COUNSEL/FREIER MITARBEITER

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: 145-21 DW
Datum: 29.10.2021

In der Verwaltungsstreitsache

Finanzwende gGmbH ./. Bundesrepublik Deutschland

begründen wir die am 22. Oktober 2021 eingereichte Klage.

A. Sachverhalt

Die Klägerin ist eine gemeinnützige Gesellschaft, die Informationen sammelt und für die Öffentlichkeit aufbereitet. Die Arbeitsergebnisse fließen beispielsweise in Konzepte, Analysen und Stu-

dien ein, die u.a. auf www.finanzwende-recherche.de veröffentlicht werden. Diese beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit den Themen Finanzwirtschaft und Finanzlobbyismus.

Mit Schreiben vom 8. Juni 2021 (**Anlage K3**) beantragte die Klägerin beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Herausgabe aller dienstlichen Kontakte des Bundesministers der Finanzen Olaf Scholz und aller Staatssekretärinnen oder parlamentarischen Staatssekretäre mit den im Klageantrag genannten Verbänden, Unternehmen und Organisationen im Zeitraum zwischen dem 24. Oktober 2017 bis zum 8. Juni 2021. Die Klägerin bat darum, jeweils Datum und Art des Kontakts (Treffen, Videoanruf oder Telefonat) zu nennen.

Mit Schreiben vom 8. Juli 2021 (**Anlage K4**) bat die Beklagte um Klarstellung, wer Antragssteller(in) ist. Zudem wies die Beklagte auf Anspruchsbegrenzungen und Ausschlussgründe hin, die dem Antragsbegehren ihrer Ansicht nach entgegenstehen könnten.

Mit Schreiben vom 29. Juli 2021 (**Anlage K5**) stellte die Klägerin klar, dass der Antrag von einem Mitarbeiter im Namen der Klägerin gestellt wurde und beschränkte den Antrag auf die Termine des Bundesministers der Finanzen Olaf Scholz mit den genannten Verbänden und Unternehmen im genannten Zeitraum.

Mit Bescheid vom 9. August 2021 (bereits vorgelegt als **Anlage K1**) lehnte die Beklagte den Antrag ab. Eine geordnete Aufstellung sämtlicher dienstlicher Kontakte, geordnet nach Gesprächspartnern und Datum, sei im BMF nicht vorhanden. Eine inhaltliche Aufbereitung im Sinne einer generierten Aufstellung etwaiger vorhandener amtlicher Informationen sei nach dem IFG nicht geschuldet. Der Antrag sei zu unbestimmt. Des Weiteren würde die Herausgabe der dienstlichen Kontakte den Schutzbereich der exekutiven Eigenverantwortung betreffen.

Gegen den Bescheid legte die Klägerin mit Schreiben vom 25. August 2021 (**Anlage K6**) Widerspruch ein. Darin wies sie unter anderem darauf hin, dass die Termine des Bundesministers in Form eines Kalenders vorliegen sollten.

Mit Widerspruchsbescheid vom 24. September 2021 (bereits vorgelegt als **Anlage K2**) wies die Beklagte den Widerspruch zurück. In dem Bescheid wiederholte sie im Wesentlichen die Ausführungen aus dem Ausgangsbescheid (kein Anspruch auf Informationsbeschaffung; Antrag zu unbestimmt; Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung).

Mit der vorliegenden Klage verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter.

B. Rechtliche Würdigung

Die zulässige Klage ist begründet. Die Ablehnung des Informationszugangs ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Die Klägerin hat einen Anspruch auf die begehrten Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG.

Bei den Terminen des Bundesministers für Finanzen handelt es sich um amtliche Informationen (dazu unter I.). Die Informationen müssen nicht erst beschafft werden, sondern liegen bereits vor (dazu unter II.). Der Antrag ist auch nicht zu unbestimmt (dazu unter III.). Schließlich stehen Ausschlussgründe, insbesondere der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, dem Informationszugang nicht entgegen (dazu unter IV.).

I. Anspruch auf Zugang zu Terminen

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jede Person gegenüber Behörden des Bundes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Amtliche Informationen sind nach § 2 Nr. 1 IFG amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.

Wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hinsichtlich des Terminkalenders der Bundeskanzlerin bereits entschieden hat, handelt es sich bei Informationen über dienstliche Termine um amtliche Informationen im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG:

„Hinsichtlich des Terminkalenders der Bundeskanzlerin ist der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zwar grundsätzlich eröffnet. Soweit es um die Eintragung dienstlicher und nicht lediglich privater Termine der Bundeskanzlerin geht, handelt es sich um amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG. In Bezug auf dienstliche Termine stellt der Terminkalender nicht nur ein persönliches Organisationsmittel der Bundeskanzlerin dar. Die Eintragung derartiger Termine steht vielmehr im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Amtsgeschäfte und dient damit amtlichen Zwecken (vgl. Schoch, IFG, 2009, § 2 Rn. 40 m.w.N.). Die Eintragungen können auch nicht bloßen Entwürfen oder Notizen, die lediglich vorbereitenden Charakter haben, gleichgestellt werden.“

(Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. März 2012 – OVG 12 B 27.11 –, Rn. 32, juris)

Auch die Beklagte hat nicht in Abrede gestellt, dass es sich bei den begehrten Informationen um amtliche Informationen handelt.

II. Informationen sind vorhanden

Die Beklagte weist zutreffend darauf hin, dass das IFG keinen Anspruch auf Beschaffung von Informationen vermittelt. Um eine solche geht es hier jedoch nicht. Die begehrten Informationen sind vorhanden und müssen nicht erst beschafft werden.

Dem steht nicht entgegen, dass eine Aufstellung sämtlicher Termine und Kontakte des Bundesfinanzministers mit den bezeichneten Verbänden und Unternehmen unter Nennung des Gesprächspartners, des Datums und der Art des Kontaktes, nicht vorhanden ist. Denn die Erstellung einer solchen Aufstellung erfordert keine inhaltliche Auswertung, sondern nur eine verwaltungstechnische Aufbereitung. Es handelt sich um eine „reine Übertragungsleistung, die als Vorbedingung des Informationszugangs lediglich ein in verwaltungstechnischen Erwägungen wurzelndes Zugangshindernis beseitigt“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 20/12 –, BVerwGE 151, 1-14, Rn. 37).

Wenn der Zugang zum gesamten Kalender vom Anspruch nach § 1 Abs. 1 IFG erfasst ist (s.o. unter I.), dann muss dies auch für Auskünfte über einzelne Termine aus dem Kalender gelten. Die Beschränkung des Antrags auf bestimmte Termine kann der Klägerin nicht zum Nachteil gereichen.

III. Antrag nicht zu unbestimmt

Entgegen der Auffassung der Beklagten ist der Antrag auch nicht zu unbestimmt.

Die Klägerin begehrt Zugang zu Informationen über sämtliche dienstliche Kontakte des Bundesministers der Finanzen mit den genannten Verbänden und Unternehmen im genannten Zeitraum. Indem die Klägerin Beispiele für die Art des Kontakts genannt hat (Treffen, Videoanruf, Telefonat) hat sie hinreichend deutlich gemacht, was unter Kontakten zu verstehen ist. Indem sie weiter beispielhaft darauf hingewiesen hat, dass die Kontakte sich aus dem Kalender erge-

ben, hat sie deutlich gemacht, dass der Antrag sich auf Informationen aus Aufzeichnungen im Sinne § 2 Nr. 1 IFG bezieht.

Wenn die Beklagte meint, der Personenkreis der Gesprächskontakte, die Art bzw. Form der Kontakte und der Anlass bzw. die Themen der Kontakte seien nicht näher bestimmt, dann verwechselt sie die die Unbestimmtheit des Antrags mit der Weite des Antrags. Für die Bestimmtheit ist es völlig unerheblich, ob sich der Antrag auf einen umfangreichen oder auf einen begrenzten Informationsbestand bezieht. Eine irgendwie geartete Ein- oder Abgrenzung des Informationsbegehrens ist nicht erforderlich (Brink/Polenz/Blatt/Blatt, IFG, 1. Aufl. 2017, § 7 Rn. 14). Die Klägerin ist daher nicht verpflichtet den Antrag weiter einzuschränken.

Die Weite eines Antrags kann allenfalls dazu führen, dass ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand dem Informationszugang entgegensteht. Dies wird jedoch von der Beklagten nicht behauptet und ist auch nicht ersichtlich. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die begehrten Informationen ohne großen Aufwand identifiziert werden können, indem die von der Klägerin genannten Verbände und Unternehmen in die Suchmaske des digitalen Kalenders des Bundesministers der Finanzen eingegeben werden. Zusätzlich bietet sich ein Abgleich mit etwaigen zu den einzelnen Verbänden und Unternehmen bestehenden (digitalen) Unterlagen an, in denen ebenfalls Informationen über zurückliegende Kontakte festgehalten sein dürften (z.B. Gesprächsprotokolle). Selbst wenn eine „komplexe und sehr aufwendige Analyse sowie Auswertung des gesamten Datenbestandes von Kalendern und Informationen“ erforderlich sein sollte, wären die engen Voraussetzungen eines etwaigen Ausschlussgrundes des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes nicht erfüllt (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17. März 2016 – 7 C 2/15 –, BVerwGE 154, 231-247, Rn. 24).

Schließlich steht dem Informationszugangsanspruch auch nicht entgegen, dass die Treffen des Bundesministers der Finanzen mit den genannten Verbänden und Unternehmen durch „bloße Vermutung“ der Klägerin unterstellt werden, wie die Beklagte meint. Denn die Besonderheit des Informationsfreiheitsrechts besteht gerade darin, dass der oder die Informationsberechtigte regelmäßig nur vermuten kann, dass eine bestimmte Information bei der Behörde vorhanden ist; dies zu ermitteln ist sodann Pflicht der Behörde (VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014 – 2 K 212.13 –, Rn. 47, juris). Da der Klägerin nicht bekannt ist, welche Treffen stattgefunden haben, muss sie ihren Antrag auch nicht weiter konkretisieren (vgl. zum UIG BVerwG, Urteil vom 25. März 1999 – 7 C 21/98 –, Rn. 16, juris; Beschluss vom 11. Juni 2019 – 6 A 2/17 –, Rn. 7, juris). Der oder die Informationsberechtigte muss vielmehr die begehrte Information nur so konkret

und zumindest bestimmbar bezeichnen, wie es ihm oder ihr nach seinem oder ihrem Horizont und Kenntnisstand möglich ist (VG Freiburg (Breisgau), Urteil vom 17. Mai 2017 – 1 K 1802/16 –, Rn. 24, juris).

Gemessen daran ist sowohl der Antrag auf Informationszugang als auch der Klageantrag hinreichend bestimmt.

IV. Kein Ausschluss zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Dem Informationszugangsanspruch können schließlich auch keine Ausschlussgründe entgegengehalten werden.

Zu Recht macht die Beklagte nicht den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG geltend. Denn die „Beratungen von Behörden“ umfassen Beratungen *zwischen Behörden* und Beratungen *innerhalb einer Behörde*, aber nicht die Beratungen einer Behörde mit sonstigen *Dritten* (Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 178). Entgegen der Auffassung der Beklagten steht jedoch auch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht dem Informationszugangsanspruch entgegen. Dabei kann dahinstehen, ob ein solcher verfassungsunmittelbarer Ausschlussgrund anzuerkennen ist (dazu unter 1.). Denn jedenfalls liegen seine Voraussetzungen nicht vor (dazu unter 2.).

1. Zweifel am verfassungsunmittelbaren Ausschlussgrund

Es ist bereits zweifelhaft, ob ein verfassungsunmittelbarer Ausschlussgrund zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anzuerkennen ist. Zwar ist richtig, dass es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen verwehrt ist, durch die Schaffung von Informationszugangsansprüchen den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auszuhöhlen. Richtig ist auch, dass in der *Gesetzesbegründung* davon ausgegangen wird, dass ein „ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ existiert (BT-Drs. 15/4493, S. 12). Verfassungsrechtlich ist die Anerkennung eines solchen ungeschriebenen Ausnahmegrundes jedoch zweifelhaft. Denn durch die Versagung des Informationszugangs wird in das Grundrecht auf Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG eingegriffen (BVerfGE 145, 365 <373 f.>). Daher ist eine gesetzliche Regelung erforderlich. Der Vorbehalt des Gesetzes gilt auch, wenn kollidierendes Verfassungsrecht in Ausgleich gebracht

werden muss (BVerfGE 108, 282 <311>). Letztlich kann dies jedoch dahinstehen, da der Informationszugang nicht den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde.

2. Keine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Die Voraussetzungen eines etwaigen verfassungsunmittelbaren Ausschlussgrundes zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung liegen nicht vor. Die materielle Darlegungs- und Beweislast liegt – wie bei den geschriebenen Ausschlussgründen – bei der verpflichteten Behörde.

Den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hat die 27. Kammer des erkennenden Gerichts jüngst wie folgt zusammengefasst:

„Der vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit parlamentarischen Auskunftsrechten aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung hergeleitete Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung umfasst einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich. Dazu gehört die Willensbildung der Regierung selbst (vgl. grundlegend BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11/83 u.a. –, juris, Rn. 127, BVerfGE 67, 100; BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –, juris, Rn. 30, BVerwGE 141, 122). Eine Pflicht zur Information gibt es danach in der Regel nicht, wenn die begehrte Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, in denen die Regierung nicht verpflichtet ist, Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen. Dazu gehören insbesondere solche Tatsachen, die die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würden. Eine Auskunftspflicht kann demnach auch für Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung bestehen. Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe begehrter Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung beeinträchtigen würde, lässt sich nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen. Hierfür ist es notwendig zwischen gegenläufigen Belangen abzuwägen. Bei abgeschlossenen Vorgängen fällt als funktioneller Belang, der der Erteilung der begehrten Auskunft entgegenstehen könnte, nicht mehr die Entscheidungsautonomie der Regierung ins Gewicht, sondern vor allem die Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung, die durch die einengende Vorwirkungen einer nachträglichen Publizität beeinträchtigt werden kann. Unter diesem Aspekt sind In-

formationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 – 2 BvE 5/11 –, juris, Rn. 170 f.; BVerwG, Urteil vom 30. März 2017 – 7 C 19.15 –, juris, Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. August 2017 – OVG 6 S 9.17 –, amtl. Umdr., S. 5). Je weiter ein Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss es sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Die der gubernativen Entscheidung vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer Kontrolle in einem geringeren Maß entzogen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, juris, Rn. 127, BVerfGE 124, 78; BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –, juris, Rn. 30, BVerwGE 141, 122).“

(VG Berlin, Urteil vom 13. November 2020 – 27 K 34.17 –, Rn. 67, juris)

Daran gemessen verletzt die Offenlegung der begehrten Informationen nicht den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Die begehrten Informationen sind schon nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zuzuordnen (dazu unter a)). Es ist auch nicht plausibel dargelegt, dass Beratungen mit Dritten beeinträchtigt werden (dazu unter b)). Schließlich überwiegt jedenfalls das Informationsinteresse (dazu unter c)).

a) Keine Zuordnung der Informationen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Die begehrten Informationen unterfallen nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

Zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Willensbildung der Regierung, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vor allem in ressortinternen und -übergreifenden Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. April 2021 - 2 BvE 4/15 -, Rn. 82).

Beratungen mit externen Dritten können hingegen *per definitionem* nicht zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung gehören. Denn in solchen Gesprächen mit Dritten vollzieht sich

nicht die Willensbildung der Regierung. Die Ergebnisse können allenfalls zum Gegenstand von anschließenden ressortinternen oder -übergreifenden Abstimmungsprozessen gemacht werden. Wie die Beklagte zutreffend schreibt, können die Gespräche der Willensbildung „dienen“, geben diese jedoch gerade nicht wieder. Die Gespräche mit externen Dritten finden mithin im Vorfeld der Willensbildung der Bundesregierung statt. Sie sind daher – wie die Sitzungen des Beirats des BMF – nicht dem Kernbereich und erst recht nicht dem Kernbereich des Kernbereichs zuzuordnen (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 05. November 2020 – OVG 12 B 11.19 –, Rn. 39, juris). Auch das Bundesverfassungsgericht stellt klar, dass Abstimmungsprozesse mit Dritten nicht von Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erfasst sind (BVerfGE 131, 152 <210>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 27. April 2021 - 2 BvE 4/15 -, Rn. 83).

Hinzu kommt, dass die Klägerin keine Informationen zu den Gesprächsinhalten begehrt. Sie begehrt lediglich Informationen zu Gesprächspartnern, Datum und Form des Kontakts. Es ist nicht dargetan, dass das Bekanntwerden dieser Informationen die Willensbildung der Regierung beeinträchtigen können. Wenn schon die Teilnehmer*innenlisten von Kabinettsitzungen nicht dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterfallen (VG Berlin, Urteil vom 25. Februar 2016 – 2 K 180.14 –, Rn. 34, juris; Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04. Mai 2017 – OVG 12 B 5.16 –, Rn. 35, juris; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19/17 –, BVerwGE 164, 112-127, Rn. 28), dann muss dies erst recht für formale Angaben zu den Treffen mit externen Dritten gelten. Da keine Gesprächsinhalte offengelegt werden, scheidet eine Beeinträchtigung der Willensbildung der Regierung aus (vgl. VG Berlin, Urteil vom 13. November 2020 – 27 K 34.17 –, Rn. 71, juris zu Hintergrundgesprächen mit Medienvertreter*innen).

Die angebliche Befürchtung der Beklagten, dass externe Gesprächspartner nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stünden, vermag ebenfalls keinen Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu begründen. Abgesehen davon, dass die Befürchtung unsubstantiiert und unplausibel ist (dazu sogleich unter b)), ist das Anliegen der Beklagten nicht vom Schutzzweck der exekutiven Eigenverantwortung umfasst. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung hat nicht den Zweck, der Regierung eine möglichst umfassende Grundlage für die Willensbildung zu sichern. Er schützt vielmehr vor einem Mitregieren Dritter, namentlich des Parlaments. Selbst wenn Gesprächspartner*innen nicht mehr zur Verfügung stünden, droht kein solches Mitregieren. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vermittelt der Bundesre-

gierung keinen Anspruch auf uneingeschränkten, nicht öffentlichen, Zugang zu externen Gesprächspartner*innen.

b) Keine Beeinträchtigung der Beratungen mit Dritten

Selbst wenn die Beratungen mit Dritten vom Schutzzweck erfasst wären, ist ein Eingriff in den Kernbereich nicht gegeben. Die Befürchtung, dass externe Gesprächspartner nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung stünden, wird in den Raum gestellt, ohne sie näher zu begründen. Eine Tatsachengrundlage für die Befürchtung wird nicht vorgetragen und ist auch nicht ersichtlich. Es ist im Gegenteil alles andere als plausibel, dass potenzielle Gesprächspartner*innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf einen Zugang zum Bundesminister der Finanzen verzichten, nur weil der Kontakt (nicht der Gesprächsinhalt!) später bekannt werden könnte.

Dass die Funktionsfähigkeit der Regierung nicht durch die Offenlegung von dienstlichen Kontakten beeinträchtigt wird, zeigt die Europäische Kommission. Dort ist es vorgeschrieben und gängige Praxis, dass die Kommissionsmitglieder, ihre Kabinettsmitglieder sowie Generaldirektor*innen Informationen über Zusammenkünfte mit Organisationen oder Selbstständigen veröffentlichen (vgl. https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_de#sitzungen-mit-interessenvertretern). Dass es der Europäischen Kommission an Gesprächspartner*innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft mangelt, ist hingegen nicht bekannt.

c) Jedenfalls: Überwiegen des Informationsinteresses

Selbst wenn die Kontakte mit Dritten vom Kernbereichsschutz erfasst wären und wenn diese durch die Offenlegung beeinträchtigt würden, stünde der Ausschlussgrund einer Veröffentlichung nicht entgegen. Denn das Informationsinteresse überwiegt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat lediglich zum Ausnahmegrund des § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG entschieden, dass keine Interessenabwägung vorzunehmen ist (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19/17 –, BVerwGE 164, 112-127, Rn. 19). Für den subsidiär anwendbaren ungeschriebenen verfassungsunmittelbaren Ausnahmegrund zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hat es eine Interessenabwägung ausdrücklich für möglich erachtet:

„Ein Rückgriff auf die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kernbereichsschutz entwickelten Abwägungsgrundsätze käme mithin nur dann in Betracht, wenn die Anwendung der Ausschlussgründe des Informationsfreiheitsgesetzes zu Schutzlücken führte und deswegen auf die verfassungsunmittelbaren Grenzen des Informationsanspruchs zurückgegriffen werden müsste (BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 - 7 C 3.11 - BVerwGE 141, 122 Rn. 31).“

(BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19/17 –, BVerwGE 164, 112-127, Rn. 20)

Dies ist konsequent. Denn wenn der verfassungsunmittelbare Ausschlussgrund zur Anwendung kommt, greift nicht das Argument, dass im § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG auf eine Abwägungsklausel verzichtet wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2018 – 7 C 19/17 –, BVerwGE 164, 112-127, Rn. 19). Zudem hat der verfassungsunmittelbare Ausnahmegrund die Funktion, dass der Schutz des Kernbereichs im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Leere geht (BVerwG, Urteil vom 03. November 2011 – 7 C 3/11 –, BVerwGE 141, 122-133, Rn. 31). Im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander ist jedoch eine Abwägung vorzunehmen. Dies entspricht der doppelten Funktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes als Grund und Grenze parlamentarischer Kontrollrechte (BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 –, BVerfGE 124, 78-161, Rn. 126).

Da der verfassungsunmittelbare Ausnahmegrund allenfalls soweit anzuerkennen ist, wie es die Verfassung zwingend vorschreibt, ist bei seiner Anwendung ebenfalls eine Interessenabwägung vorzunehmen. Es ist mithin danach zu fragen, ob das Parlament einen Anspruch auf Erteilung der begehrten Auskunft hätte. Ist dies der Fall, droht der Schutz des Kernbereichs im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen zu werden.

Gemessen daran steht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Auskunft nicht entgegen. Dass das Interesse an parlamentarischer Kontrolle überwiegt, ergibt sich schon daraus, dass die Bundesregierung Abgeordneten regelmäßig Auskunft über Treffen ihrer Mitglieder (auch des Bundesministers der Finanzen) mit privaten Akteuren gibt. Beispielhaft genannt sei Antwort der Bundesregierung vom 14. Februar 2020 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Petra Sitte, Friedrich Straetmanns, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Darin gibt die Bundesregierung umfassend Auskunft darüber, welches Regierungsmit-

glied wann mit welchen Akteuren Kontakt hatte, um über den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht zu sprechen (BT-Drs. 19/17203, S. 5 ff.). Weitere parlamentarische Anfragen und die Antworten der Bundesregierung darauf sind auf der Internetseite der NGO [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) aufgelistet (siehe <https://www.abgeordnetenwatch.de/die-lobbykontakte-der-bundesregierung-liste>). Es ist nicht ersichtlich, dass bei einer allgemeinen Auflistung ohne thematische Einschränkung die Abwägung anders ausfallen würde.

Die Abwägung fällt ebenfalls nicht anders aus, wenn die Eigenverantwortung der Bundesregierung – entgegen der hiesigen Auffassung – nicht mit dem Informationsinteresse des Parlaments, sondern mit dem Informationsinteresse der Klägerin in Ausgleich gebracht werden müsste. Zwar kann sich die Klägerin nicht auf parlamentarische Kontrollrechte berufen. Der Informationszugangsanspruch nach dem IFG ist gleichwohl verfassungsrechtlich geschützt, namentlich durch die Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (BVerfGE 145, 365 <373 f.>).

Bezogen auf die begehrten Informationen überwiegt auch insofern das Informationsinteresse.

Die Kontakte mit externen Dritten sind der gubernativen Entscheidung weit vorgelagert, wenn sie überhaupt eine Rolle spielen. Hinzu kommt, dass die Gespräche mit Dritten durch die Offenlegung der Kontakte – wenn überhaupt – nur marginal beeinträchtigt werden.

Dem steht ein erhebliches öffentliches Interesse gegenüber. Die begehrten Informationen geben Aufschluss darüber, mit welchen Unternehmen und Verbänden der Bundesminister der Finanzen wann und in welchem Umfang Kontakt hat. Die Klägerin verschreibt sich der Transparenz über die Einflussnahme auf politische Prozesse, gerade im Bereich der Finanzmarktpolitik. Um eine solche Transparenz herzustellen, ist es eine Mindestvoraussetzung, dass nicht nur einem eingeschränkten Kreis bekannt ist, mit welchen Verbänden und Unternehmen sich der Bundesminister getroffen bzw. telefoniert hat. Allein die Darstellung der Häufigkeit der Treffen des Ministers mit Verbänden der Finanzwirtschaft bzw. mit der Zivilgesellschaft kann Aufschluss darüber geben, ob im Finanzmarktbereich von einer Balance der Interessen gesprochen werden kann. Im Zuge der Finanzwende-Studie zu Lobbyismus im Finanzmarktbereich von 2020 (siehe https://www.finanzwende.de/fileadmin/user_upload/Lobbyreport_Finanzwende.pdf) ist außerdem offensichtlich geworden, dass mittels der öffentlich einsehbaren Informationen zum Lobbyismus (u.a. Ausschusssitzungen und Kommentierung von Referentenentwürfen) nur ein

kleiner Teil der Einflussnahme abgedeckt werden kann. Gerade die Treffen des Ministers wären somit eine wichtige Ergänzung zur Komplettierung dieser Informationen. Gerade die zahlreichen Skandale im Finanzmarktbereich (Greensill, Wirecard, CumEx etc.) haben zudem gezeigt, dass es für die Öffentlichkeit wichtig ist, Informationen über Lobbyaktivitäten im Finanzmarktbereich zu erhalten.

Danach überwiegt das Informationsinteresse.

Werdermann
Rechtsanwalt