



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

Verwaltungsgericht Berlin
2. Kammer
Kirchstr. 7
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

POSTANSCHRIFT
11014 Berlin

TEL +49 30 18 681-11546
FAX +49 30 18 681-55038

Z114@bmi.bund.de
www.bmi.bund.de

vorab ohne Anlagen
zur Fristwahrung per Telefax

Betreff: Informationsfreiheitsgesetz Bund (IFG)
hier: Informationszugang zu Formulierungshilfe zum Euro-
pawahlrecht

Bezug: Klage vom 25.03.2019, im BMI eingegangen am 2. Ap-
ril 2019

Aktenzeichen: Z II 4 - 13002/7#32

Berlin, 10. Mai 2019

Seite 1 von 8

Anlage: - 2 - - paginierter Verwaltungsvorgang (107 Blatt)
- zwei Abdrucke der Klageerwiderung

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn Arne Semsrott ./. **Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch
das Bundesministerium des Innern, für Bau und
Heimat**

- VG 2 K 45.19 -

übersende ich unter Bezugnahme auf das gerichtliche Übersendungs-
schreiben vom 26. März 2019, im BMI eingegangen am 2. April, in
dem bis 13. Mai 2019 um Stellungnahme gebeten wurde, den erbeten-
nen Verwaltungsvorgang mit der Bitte um Rückgabe nach Abschluss
des Verfahrens.

Zur Klageschrift vom 25. März 2019 nehme ich wie folgt Stellung:

Ich beantrage,

die Klage als zulässig, aber unbegründet abzuweisen.

Begründung:

I.

Die Parteien streiten um die Gewährung von Informationszugang zu der Formulierungshilfe, die das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) für den Gesetzentwurf bei der EU-Wahl für den Deutschen Bundestag verfasst hat.

Der Kläger stellte mit E-Mail vom 26. September 2018 über die von ihm betreute IFG-Antragstellungsplattform Frag-den-Staat.de einen Antrag nach Informationsfreiheitsgesetz Bund (IFG), der mit IFG-Bescheid vom 15. November 2019 (Verwaltungsakte Seite 29) unter Hinweis auf das Vorliegen des Ausschlussgrundes von § 3 Nr. 3b IFG abgelehnt wurde („Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.“). Hiergegen legte der Kläger mit Schreiben vom 19. Nov. 2019 Widerspruch ein (Verw.Akte Seite 35), der mit Widerspruchsbescheid vom 21. Februar 2019 (zugestellt am 25. Februar) zurückgewiesen wurde (Verw.Akte 102, 99).

II.

Eine Herausgabe der Formulierungshilfen ist nach § 3 Nr. 3 b) IFG ausgeschlossen, da dies die Beratungen von Behörden beeinträchtigen würde.

Die beiden Formulierungshilfen für ein Zustimmungsgesetz zum Beschluss des Rates vom 13. Juli 2018 und zur Umsetzung des europäischen Wahlaktes im deutschen Europawahlrecht hat das BMI auf Bitte der beiden Regierungsfractionen erstellt.

Bei Formulierungshilfen handelt es sich nicht um Gesetzentwürfe. Eine Entscheidung über Übernahme oder Änderungen an Inhalt und Begründungen der Gesetzentwürfe, die Entscheidung über den Kreis der einbringenden Fraktionen und über das „wann“ und „ob“ der Einbringung im Deutschen Bundestag durch die initiativberechtigten Fraktionen ist noch nicht erfolgt und Gegenstand nicht abgeschlossener Gespräche.

Bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens sind weitere Abstimmungen zu prozeduralen und materiellen Fragen der Ratifikation und Umsetzung der Änderung des europäischen Wahlaktes innerhalb des BMI, zwischen dem BMI und anderen Ressorts der Bundesregierung, sowie zwischen dem Formulierungshilfe leistenden BMI und den einbringenden Fraktionen des Deutschen Bundestags erforderlich.

Entgegen der Auffassung des Klägers erstreckt sich der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 b) IFG gerade auch auf Beratungen zwischen Bundesregierung und Fraktionen des Deutschen Bundestags. Die amtliche Begründung zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes zu § 3 Nr. 3 b) IFG nennt ausdrücklich Beratungen zwischen Exekutive und Legislative als möglichen Anwendungsfall (Bundestags-Drucksache, BT-Drs. 15/4493, Seite 10).

Bei einem Bekanntwerden der Information vor der Entscheidung der Initiativberechtigten, ob sie der Formulierungshilfe entsprechende Gesetzentwürfe überhaupt und mit welchem Inhalt sie diese einbringen möchten, bestünde die Gefahr, dass eine Einflussnahme durch Dritte auf die zulässigerweise vertraulich stattfindenden Entscheidungsbildung der Initiativberechtigten durch öffentliche Diskussion der noch nicht beschlossenen Initiative unter Rückgriff auf Inhalte oder Formulierungen in den Formulierungshilfen, die sich die Fraktionen nicht zu eigen gemacht haben, möglich wird, bevor die Initianten sich auf den Inhalt einer Initiative verständigt haben.

Der Meinungsbildungsprozess in den Koalitionsfraktionen über den Inhalt des Gesetzentwurfs sowie etwaige Ergänzungs- oder Änderungswünsche zu den Formulierungshilfen des BMI ist derzeit noch nicht abgeschlossen, sondern angesichts der unmittelbar bevorstehenden Europawahl vorläufig suspendiert. Weitere politische Abstimmungen zwischen den Regierungsfractionen und anschließend mit den für die nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz (GG) für das Zustimmungsgesetz notwendige Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat erforderlichen weiteren Fraktionen stehen daher bevor und sind politisch sensibel.

Ein vorzeitiges öffentliches Bekanntwerden von nicht-öffentlichen Formulierungshilfen in Vorstadien des tatsächlichen Gesetzentwurfs könnte die auch über Änderungen an den Formulierungen eines Gesetzentwurfs erfolgende Konsenssuche erschweren und das Gesetzgebungsprojekt politisch bekämpfenden anderen politischen Akteuren als Mittel zur Erschwerung oder Verhinderung einer Mehrheitsbildung dienen. Gleiches gilt für Abstimmungsprozesse zwischen den Ressorts der Bundesregierung und mit den im Bundesrat an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Ländern zu möglichen Kompromissfassungen.

Die Möglichkeit vertraulicher Beratung im Vorstadium einer Initiative aus der Mitte des Bundestags nach Artikel 76 Abs. 1 S. 1 GG gehört zum Kernbereich der verfassungsrechtlich begründeten Parlamentsautonomie, der nach der Rechtsprechung selbst gegenüber Auskunftsansprüchen der Presse geschützt ist (vgl. zum Konzept OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 25. Oktober 2018, 7 C 6/17 unter Verweis auf BVerfGE 102, 224, [236 f.]). Wie die Exekutive bedarf auch die Legislative des informatorischen Schutzes in ihrem Kernbereich, wozu u.a. die Gesetzgebung zu zählen ist (vgl. Urteilsanmerkung A. Hofmann, NVwZ 2019, S. 481 [482] m.w.N.).

Die Abstimmung des Wortlauts eines Gesetzentwurfs ist auch keine bloß administrative Tätigkeit der Verwaltung und keine vorgelagerte Unterstützungsleistung wie die des wissenschaftlichen Dienstes,

sondern Kern des verfassungsrechtlichen Initiativrechts der nach Artikel 76 Abs. 1 GG mit dem Recht zur eigenständigen Gesetzesinitiative ausgestatteten Teile des obersten Verfassungsorgans Deutscher Bundestag.

Die Formulierungshilfen stellen nicht nur Tatsachengrundlagen einer Beratung dar, sondern lassen mit Blick auf die in ihr enthaltenen Wertungen rechtlicher Art Rückschlüsse auf die Rechtsauffassung des BMI zu (vgl. zum Vorstehenden: BVerwG, Urteil vom 2. August 2012, 7 C 7.12, Rn. 26 - zitiert nach juris; OVG Berlin Brandenburg, Urteil vom 13. November 2015, OVG 12 B 16.14, Rn. 30 - zitiert nach juris).

Eine Verpflichtung zur Herausgabe der Formulierungshilfen besteht wegen Vorliegens des Ausschlussgrundes von § 3 Nr. 3 b) IFG nicht.

III.

Einer Herausgabe steht auch die fehlende Verfügungsbefugnis des BMI im Sinne von § 7 Abs. 1 IFG über die für die Fraktionen erstellten und den Fraktionen übermittelten Formulierungshilfen entgegen.

Es handelt sich bei den Formulierungshilfen um vorbereitende Arbeiten, die auf Bitte der die Bundesregierung tragenden Fraktionen gewissermaßen in Amtshilfe unter Nutzung des gesetzgebungstechnischen Know-hows der obersten Bundesbehörden für nach Artikel 76 GG aus eigenem Recht initiativbefugte Organteile eines anderen obersten Verfassungsorgans erstellt werden. Eine Formulierungshilfe stellt keine eigene Initiative der initiativberechtigten Bundesregierung und keinen in eigener Entscheidungsgewalt erstellten Text des Ministeriums dar. Inhalt und Adressatenkreis unterliegen der Verfügungsbefugnis der Formulierungshilfe erbittenden Fraktionen.

Aus diesem Grund kann - entgegen der Auffassung des Klägers - nicht zur Begründung einer Verfügungsbefugnis des BMI das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 (7 C 4.11) herangezogen werden. Die dortige Konstellation, nämlich die Abgabe

einer in eigener Entscheidungsgewalt erstellten fachlichen Stellungnahme durch ein Bundesministerium gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, ist mit der Erstellung einer Formulierungshilfe auf Bitten der Fraktionen nicht vergleichbar. Die gegenüber dem Petitionsausschuss abgegebene Stellungnahme der Bundesregierung ist eine auf eigener Entscheidungsbildung und im eigenen Namen abgegebene Äußerung der Bundesregierung gegenüber Dritten; die Formulierungshilfe ist eine Hilfeleistung zu einer Äußerung Dritter (Fraktionen).

Das für die Regierungsfaktionen Formulierungshilfe leistende Bundesministerium gibt die für eine oder mehrere Fraktion erstellte Formulierungshilfe an andere Fraktionen oder Dritte ohne Zustimmung der die Formulierungshilfe erbittenden und ihren Inhalt bestimmenden Fraktion(en) nicht weiter. Es ist nicht Sache der Formulierungshilfe leistenden obersten Bundesbehörde, über die Herausgabe oder die Verweigerung der Herausgabe der für ein anderes initiativberechtigtes Verfassungsorgan erstellten, von diesem aber (noch) nicht eingebrachten Textes zu entscheiden.

Die Verfügungsbefugnis der Fraktionen, die auch das Recht umfasst, zu entscheiden, wann und mit welchem Inhalt eine Gesetzesinitiative eingebracht und damit auch veröffentlicht wird, würde umgangen, wenn bereits im Stadium vor der Einbringung eines eigenen Gesetzesentwurfs vorbereitende Unterlagen der Fraktionen von Dritten, hier dem Formulierungshilfe leistenden Bundesministerium, herausgegeben werden müssten. Denn gegen den Deutschen Bundestag als Organ der Gesetzgebung und seine mit eigenen Organrechten ausgestatteten Teilorgane, die Fraktionen, könnte ein IFG-Anspruch nicht geltend gemacht werden (siehe Begründung des Entwurfs des Informationsfreiheitsgesetzes, BT-Drs. 15/4493, S. 8; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015 – 7 C 1/14 Rn. 16).

„Sachlicher Grund dafür ist, dass parlamentarische Angelegenheiten, die der Rechtssetzung dienen oder anderweitig mandatsbezogen sind, ein spezifischer Bereich sind, in

dem weisungsunabhängig und nach eigenen verfassungsrechtlichen Regeln gearbeitet wird.“

Vgl. wiederum OVG NRW, Urteil vom 15. Januar 2014 – 8 A 467/11 -, NWVBl. 2014, 267 = juris Rn. 47 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. Nov. 2013 - OVG 12 B 3.12 -, juris Rn. 34 ff.; Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 94 ff.

„Dieser Bereich soll informationsfreiheitsrechtlich anders behandelt werden als die Tätigkeit der Verwaltung, die - auch und gerade in Gestalt von Regierungshandeln - durch das Informationsfreiheitsgesetz einer weitergehenden Kontrolle durch die öffentliche Meinung, die auf fundierte Informationen angewiesen ist, geöffnet werden soll.“

Vgl. auch dazu BVerwG, Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3 11 -, BVerwGE 141, 122 = DVBl. 2012, 176 = juris Rn. 23, OVG NRW, Urteil vom 2. Juni 2015, 15 A 2062/12, Juris Rn. 66

Die nach dem IFG vom Deutschen Bundestag gerade nicht geschuldete Herausgabe der Dokumente kann deshalb auch nicht auf dem Umweg über einen IFG-Antrag beim BMI erlangt werden.

IV.

Die Herausgabe war auch nach § 3 Nr. 3 a) IFG abzulehnen, da durch das Bekanntwerden der Information die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen beeinträchtigt würde. § 3 Nr. 3 a) IFG schützt den Prozess der Entscheidungsfindung sowie die Verhandlungsposition der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt auch für Verhandlungen auf europäischer Ebene. Durch § 3 Nr. 3 a) IFG soll die Fähigkeit der Bundesregierung sichergestellt werden, deutsche Interessen wirksam zu vertreten.

Die Bundesrepublik Deutschland muss bei dem noch andauernden Prozess der Reform des europäischen Direktwahlaktes in der Lage

sein, Verhandlungen ohne vorzeitige Veröffentlichung der Planungen deutscher Verfassungsorgane und darauf aufbauende Einflussnahmen von dritter Seite mit allen beteiligten EU-Mitgliedstaaten durchzuführen, um am Ende ein Verhandlungsergebnis erzielen zu können.

Zwar hat der Rat der EU am 13. Juli 2018 dem Vorschlag des Europäischen Parlaments zur Reform des Direktwahlaktes bereits zugestimmt. Das europäische Gesetzgebungsverfahren ist aber damit in diesem Fall noch nicht abgeschlossen. Denn der Beschluss tritt in dem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 223 Abs. 1 Unterabsatz 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erst in Kraft, wenn alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben und dem Ratssekretariat die Zustimmungen aller 28 EU-Mitgliedstaaten vorliegen (vgl. auch Artikel 2 des Änderungsrechtsakts).

Die Zustimmung aller Mitgliedstaaten ist bisher noch nicht erfolgt. Die Bundesregierung wird nach der Europawahl weitere Gespräche mit anderen Mitgliedstaaten über die Ratifikation führen. Ein vorzeitiges Bekanntwerden von Inhalten der noch nicht von den initiativberechtigten Fraktionen übernommenen Entwürfe könnten das Vertrauen in die Vertraulichkeit dieser Verhandlungen und die von der Bundesregierung in internationalen Verhandlungen vertretene Position schwächen.

In dieser Hinsicht könnte eine Herausgabe der Information zum jetzigen Zeitpunkt die Position und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung schwächen und dem erfolgreichen Abschluss des Dossiers schaden. Damit steht einer Herausgabepflicht des BMI auch der Ausschlussgrund des § 3 Nr. 3 a) IFG entgegen.

Im Auftrag


Nitsch