



BfDI

Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Postfach 1468, 53004 Bonn

An das

- Bundeskanzleramt
 - Bundesministerium für Ernährung und
Landwirtschaft
 - Bundesministerium der Finanzen
 - Bundesministerium für Gesundheit
 - Bundesministerium des Innern und für
Heimat
 - Bundesministerium der Justiz
 - Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz
 - Bundesministerium der Verteidigung
 - Bundesministerium für Digitales und
Verkehr
 - Bundesministerium für Wirtschaft und
Klimaschutz
- (jeweils per E-Mail)

HAUSANSCHRIFT Graurheindorfer Straße 153, 53117 Bonn

FON (0228) 997799-2505

E-MAIL

Referat25@bfdi.bund.de

BEARBEITET VON

INTERNET www.bfdi.bund.de

DATUM

Bonn, 03.02.2022

GESCHÄFTSZ.

25-700/001#0154

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen
bei allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF IFG-Kampagne "Lobbyregister selbst gemacht!"

HIER Beratungsschreiben

Sehr geehrte Damen und Herren,

derzeit wird der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) in einer Vielzahl von Fällen in seiner Ombudsfunktion angerufen, welche sich auf den Zugang zu Informationen über Treffen von Lobbyverbänden mit Vertretern der Bundesregierung beziehen. Da sie ihr Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) durch das Bundeskanzleramt oder andere Bundesministerien als verletzt ansehen, wenden sich die petierenden Personen gemäß § 12 Abs. 1 IFG mit der Bitte um Rechtsprüfung und Vermittlung an den BfDI.

Vielfach wird für die Anfragen die vom Verein „Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.“ betriebene private Online-Plattform „Frag den Staat“ genutzt. Diese führt seit Mitte

2021 zusammen mit „abgeordnetenwatch.de“ eine Kampagne mit dem Slogan „Lobbyregister selbst gemacht“ durch. Im Rahmen dieser Kampagne wird öffentlich dazu aufgerufen, Anfragen zu Treffen von Lobbyverbänden mit Vertretern der Bundesregierung zu stellen. Die IFG-Antragstellung wird dadurch erleichtert, dass diverse Anfragen bezüglich Adressaten und Anfragegegenstand vorbereitet wurden, wobei jedoch auch freie Anfragen möglich sind.

Im Rahmen meiner Vermittlungen nach § 12 Abs. 1 IFG bin ich auf verschiedene Argumentationsmuster aufmerksam geworden, welche durch auskunftspflichtige Stellen in diesem Zusammenhang verwendet werden. Dabei geht es insbesondere um Themen wie den Einwand unzulässiger Rechtsausübung, Bestimmtheit des Antrags, Schutz exekutiver Eigenverantwortung sowie Drittbeteiligung, Antragsbegründung und Gebühren. Ich möchte Ihnen folgende Hinweise zum Umgang mit IFG-Anträgen im Zusammenhang mit o.g. Kampagne geben, deren Beachtung ich bei der IFG-Antragsbearbeitung empfehle:

1) Zum Einwand unzulässiger Rechtsausübung (Rechtsmissbrauch)

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in seiner jüngeren Rechtsprechung zum Einwand unzulässiger Rechtsausübung bei Informationszugangsanträgen Stellung genommen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24.11.2020 – 10 C 12.19, 10 C 13.19, 10 C 14.19 und 10 C 15.19 sowie Urteil vom 15.12.2020 – 10 C 24.19).

Auf Grundlage der höchstrichterlichen Rechtsprechung bin ich zu der Einschätzung gelangt, dass der Einwand unzulässiger Rechtsausübung bei IFG-Anträgen im Kontext der FG-Kampagne "Lobbyregister selbst gemacht!" *nur mit äußerster Zurückhaltung* anzuwenden ist. Im Einzelnen gebe ich folgende Hinweise:

- Nach der Rechtsprechung ist ein Informationsanspruch lediglich dann ausgeschlossen, wenn es dem Antragsteller gar nicht um die begehrte Information geht, sondern er »*allein*« (vgl. BVerwG vom 24.11.2020 – 10 C 13.19, Rn. 14) bzw. »*ausschließlich andere, von der Rechtsordnung missbilligte Zwecke verfolgt*« (vgl. BVerwG vom 15.12.2020 – 10 C 24.19, Rn. 11). »*Solange der Anspruchsteller an der begehrten Information interessiert ist, ist sein Antrag nicht allein deshalb rechtsmissbräuchlich, weil er damit zugleich sachfremde Zwecke verfolgt. Dies gilt auch dann, wenn der sachfremde Zweck überwiegen sollte; auf eine Abwägung kommt es nicht an. (...) Darin bestätigt sich das allgemeine Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes, das vorwiegend dem Demokratieprinzip und der Kontrolle staatlichen Handelns dienen soll (BT-Drs. 15/4493 S. 6 f.). Solange ein Informationsbegehren dieses allgemeine Ziel zumindest auch verfolgt, kann es nicht*



unter Verweis auf zugleich verfolgte Nebenzwecke abgelehnt werden« (vgl. BVerwG vom 24.11.2020 – 10 C 13.19, Rn. 14).

Allein der Umstand, dass ein IFG-Antrag im Rahmen der Kampagne gestellt wird, erscheint mir somit nicht als rechtsmissbräuchlich. Selbst wenn hauptsächlich politische Ziele – wie etwa weitergehende gesetzliche Pflichten zur Offenlegung von Lobbykontakten der Bundesregierung – verfolgt werden, dürfte dies unschädlich sein, wenn zumindest auch ein Interesse an der beantragten amtlichen Information besteht.

- Meines Erachtens kann nicht ohne weiteres angenommen werden, dass keinerlei Interesse der antragstellenden Person an der beantragten amtlichen Information zu Lobbykontakten besteht. Denn gerade wenn wegen der Antragstellung im Rahmen der Kampagne ein politisches Interesse an der allgemeinen Offenlegung von Lobbykontakten unterstellt wird, erscheint dies nicht naheliegend.
- Das Verwaltungsgericht München (Beschluss vom 16.10.2019 - M 32 SN 19.1851, Rn. 78 sowie Beschluss vom 03.09.2019 - M 32 SN 19.2251, Rn. 71 zum Verbraucherinformationsrecht) hat die Ansicht vertreten, dass es nicht zur Rechtsmissbräuchlichkeit führe, wenn ein Antrag auf Informationszugang nur der Umsetzung politischer Forderungen der Portalbetreiber durch Lobbyismus und Einflussnahme auf den Bundesgesetzgeber dienen könnte. Denn eventuelle Absichten der Portalbetreiber könnten nicht mit denen des Antragstellers gleichgesetzt und ihm unterstellt werden. Für die Beurteilung einer behaupteten Rechtsmissbräuchlichkeit sei nur das Verhalten des Antragstellers entscheidend. Es stehe dem Antragsteller zu, einen erleichterten Zugang zu solchen Informationen, wie mit der Plattform geboten, zu nutzen.
- Hinweisen möchte ich auch darauf, dass nicht ohne weiteres unterstellt werden kann, dass ein IFG-Antrag im Rahmen der Kampagne gestellt wurde, nur weil er auf die Offenlegung von Lobbykontakten der Bundesregierung zielt.
- Allein eine Vielzahl von Anträgen und der damit verbundene Verwaltungsaufwand soll nach der Rechtsprechung nicht für die Annahme eines Rechtsmissbrauchs genügen (vgl. BVerwG vom 15.12.2020 – 10 C 24.19, Rn. 11 f. i. V.m. Rn. 5, das die entsprechende Annahme der Vorinstanz im Ergebnis nicht beanstandet). Dies sollte nach meiner Einschätzung erst recht dann gelten, wenn die Vielzahl der Anträge nicht durch *einen* Antragsteller selbst generiert wird, sondern durch viele antragstellende Personen im Rahmen einer von Dritten organisierten Kampagne.



Denn für »den Vorwurf des Rechtsmissbrauchs ist wesentlich, dass der Antragsteller sein eigenes Recht missbraucht« (vgl. BVerwG vom 24.11.2020 – 10 C 13.19, Rn. 17). Das Verhalten Dritter muss sich ein Antragsteller nur sehr beschränkt zurechnen lassen (z. B. vom BVerwG abgelehnt für des Verhaltens eines Bevollmächtigten außerhalb des eigenen Mandats, vgl. BVerwG vom 24.11.2020 – 10 C 13.19, Rn. 17).

2) Zum Einwand unzureichender Bestimmtheit des Antrags

Das BVerwG hat bereits in verschiedenen Entscheidungen Ausführungen zur Bestimmtheit eines Antrags auf Informationszugang – allerdings betreffend Umweltinformationen – gemacht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 – 6 A 2.17, Rn. 7 ff.; Urteile vom 25.03.1999 – 7 C 21/98, Rn. 14 ff. und vom 18.10.2005 - 7 C 5.04, Rn. 17).

Nach Prüfung der Gesetzeslage unter Beachtung der Rechtsprechung bin ich zu der Einschätzung gelangt, dass an die Bestimmtheit des Antrags *keine zu hohen Anforderungen* gestellt werden dürfen. Im Einzelnen gebe ich folgende Hinweise:

- Da der Antragsteller oftmals »mangels Kenntnis nicht in der Lage ist, die begehrten Informationen durch die Benennung von Unterlagen zu konkretisieren (...) sind an die Bestimmtheit des Antrags keine hohen Anforderungen zu stellen (...). Der Annahme hinreichender Bestimmtheit des Antrags steht daher nach allgemeiner Auffassung nicht entgegen, dass der Antragsteller nicht die begehrten Umweltinformationen im Einzelnen, sondern nur die Verwaltungsvorgänge bezeichnen kann, auf die sich sein Zugangsbegehren bezieht (...). Es reicht aus, wenn der Antragsteller seinen Antrag in einem ersten Schritt darauf richtet, davon Kenntnis zu erlangen, dass und welche Informationen vorliegen, von deren Inhalt er sodann in einem zweiten Schritt im Wege der Akteneinsicht oder Auskunftserteilung Kenntnis erlangen kann. Für den ersten Schritt genügt es, wenn der Antragsteller dafür die Verwaltungsvorgänge bezeichnet, auf die sein Zugangsbegehren gerichtet ist« (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 – 6 A 2.17, Rn. 7).
- Sofern eine Behörde einen Antrag als zu unbestimmt erachtet, hat jedenfalls eine Aufforderung zur Präzisierung zu erfolgen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 – 6 A 2.17, Rn. 8). Dieses Erfordernis wurde in den mir bekannten Vermittlungen regelmäßig eingehalten. Allerdings habe ich Zweifel, dass der antragstellenden Person klar verständliche und *zielführende* Hinweise gegeben wurden, in welcher Art eine Präzisierung erfolgen sollte. So sind teilweise seitenlange abstrakte Rechtsausführungen dafür in der Regel nicht geeignet, sondern wirken eher abschreckend. Die Anforderung des BVerwG (Beschluss vom 11.06.2019 – 6 A 2.17,

Rn. 10) » *Die Beteiligten haben in diesem Verfahrensstadium kooperativ auf die Stellung eines hinreichend bestimmten Antrags hinzuwirken*« ist auch von der auskunftsverpflichteten Behörde zu beachten.

- Das BVerwG hat in Bezug auf die Bestimmtheit darauf abgestellt, ob durch den Antrag hinreichend konkret zu erkennen ist, zu "welchen" Informationen Zugang begehrt wird. Die auskunftspflichtige Stelle sollte in der Lage sein, die Voraussetzungen des Anspruchs und entgegenstehende Ablehnungsgründe zu prüfen. Das BVerwG hat zudem die (potenzielle) Vollstreckbarkeit des Antrags aufgrund eines Urteils betrachtet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.06.2019 – 6 A 2.17, Rn. 9). In den von mir vorgelegten Konstellationen erscheint das Begehren der Antragsteller zwar als durchaus weitgehend. Ein weitgehendes Begehren ist jedoch nicht ohne weiteres als unbestimmt abzulehnen.
- Eine Unbestimmtheit des Antragsgegenstandes ist nach meiner Auffassung nicht allein deswegen gegeben, weil die Recherchemöglichkeiten der Behörde eingeschränkt sind. Der Inhalt des Antrags ist *vorab* zu bestimmen. Wenn Unterlagen nicht aufzufinden sind oder die Suche danach einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten würde, ist dies nicht mit mangelnder Bestimmtheit des Antrags gleichzusetzen.
- Die Behörde hat ihre Recherchemöglichkeiten auszuschöpfen. Eine Ablehnung wegen unzureichender Angaben für eine Aktenrecherche erscheint dann nicht überzeugend, wenn andere Recherchemöglichkeiten gegeben sind. Das könnte bei der Suche nach Unterlagen zu Treffen von Vertretern bestimmter Organisationen der Fall sein (z. B. Anfrage bei Besucherdienst oder bei Facheinheiten, welche üblicherweise Vorbereitungen für entsprechende Treffen erstellen).

3) Zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Zur Verweigerung eines Informationszuganges zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hat das BVerwG sich bereits eingehend geäußert (vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19/17).

In Hinblick auf die Versagung eines Informationszuganges unter dem Aspekt des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung weise ich auf Folgendes hin:

- § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG verwirklicht – soweit seine tatbestandlichen Voraussetzungen reichen, d.h. in Bezug auf die Beeinträchtigung der Beratung von



Behörden – einfachgesetzlich den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Darüber hinaus erkennt der Gesetzgeber den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Ausschlussgrund gegenüber einem Informationszugang des Bürgers an (vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 12, BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19/17, Rn. 18). Auskunftspflichtige Behörden dürfen die *Reichweite dieses Schutzes jedoch nicht überdehnen* und unterliegen strengen *Darlegungsanforderungen*.

- Die Reichweite des Schutzes ist limitiert und wurde bereits von der höchstrichterlichen Rechtsprechung umrissen:
 - „Dem Schutz der Beratung unterfällt nur der eigentliche Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung als solcher; ausgenommen sind das Beratungsergebnis und der Beratungsgegenstand“ (BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19/17, Rn. 17 sowie Urteil vom 30. März 2017 - 7 C 19.15, Rn. 10 m.w.N.).
 - Beim Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung handelt es sich um einen »funktionsbezogenen Schutz, der sich in erster Linie auf laufende Verfahren bezieht, bei denen im Falle der Kenntnisnahme Dritter ein Einfluss auf die anstehende Entscheidung im Sinne eines "Mitregierens Dritter" möglich wäre« (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19/17, Rn. 18).
 - Der »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“ (BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19/17, Rn. 18, vgl. auch BVerfG, Urteil vom 21. Oktober 2014 - 2 BvE 5/11 - BVerfGE 137, 185 Rn. 136 f. m.w.N.).
 - "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 13.12.2018 – 7 C 19/17, Rn. 18, vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. März 2017 - 7 C 19.15, Rn. 11 m.w.N.).

- Bereits die Bezeichnung des Schutzes legt nahe, dass dieser nicht zu weit aufgefasst werden darf, sondern sich lediglich auf einen „Kernbereich“ bezieht.
- Hierzu liegt die Darlegungslast für das Vorliegen eines entsprechenden Ausschlussgrundes bei der informationspflichtigen Behörde. Sie muss Tatsachen vorbringen, aus denen sich nachvollziehbar eine Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann und nachteilige Auswirkungen darlegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13.12.2018 – 7 C 19, 17, Rn. 23).
- Ohne eine solche detaillierte Begründung ist mir nicht ersichtlich, inwieweit die Herausgabe von Informationen über Treffen mit Vertretern einer bestimmten Organisation zu einer Beeinträchtigung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung führen könnte.
- Eine entsprechende Behauptung erscheint insbesondere dann zweifelhaft, wenn die antragsgegenständlichen Unterlagen noch gar nicht identifiziert und im Einzelnen durch die informationspflichtige Behörde geprüft wurden. Dies gilt z. B. dann, wenn ein Sachbezug der Treffen – wie oftmals seitens der auskunftspflichtigen Stelle vorgetragen wird – gar nicht klar sei.
- Als schwerlich nachvollziehbar erachte ich es auch, wenn einem IFG-Antrag einerseits von der informationspflichtigen Stelle die erforderliche Bestimmtheit abgesprochen wird und andererseits – quasi hilfsweise – eine Ablehnung unter Berufung auf den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung erfolgt. Letzteres impliziert, dass der Antrag eben doch als so bestimmt angesehen wird, dass eine Prüfung und Bewertung stattfinden kann.

4) Zu Drittbeteiligung, Begründungsobliegenheit und Gebühren

- Die Erforderlichkeit einer Drittbeteiligung gemäß § 8 IFG ist unter Berücksichtigung der Antragsgegenstände der Kampagne nicht fernliegend, da die „Gespräche“ regelmäßig mit Dritten erfolgt sein dürften. Entscheidend ist der Einzelfall. Betrifft



der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 (d.h. personenbezogene Daten) oder § 6 (Schutz des geistigen Eigentums oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen), muss er begründet werden.

- Der Hinweis auf die Möglichkeit der Entstehung von Gebühren bei der Bearbeitung des IFG-Antrages ist jeweils im Einzelfall zu beurteilen. Nach dem neueren Urteil des BVerwG vom 13. Oktober 2020 – 10 C 23.19 kommt der auskunftspflichtigen Behörde bei der Ausfüllung des Gebührenrahmens nach der IFGGebV ein Ermessensspielraum zu. Grundsätzlich ist es möglich, dass thematisch und zeitlich breit gestellte Anträge nicht als einfache und damit gebührenfreie Auskunft anzusehen sind, aber nur, wenn sie einen entsprechenden Verwaltungsaufwand verursachen. Bei der Gebührenprognose ist indes auf die allgemeinen Anforderungen zu achten. Der Verweis allein auf den gesetzlichen Gebührenrahmen (30 bis 500 Euro) kann hierbei abschreckend wirken, ebenso wie ein pauschaler Hinweis auf die Gebührenpflichtigkeit. Daher sind möglichst konkrete Gebührensätzungen abzugeben. Ist eine Auskunft bereits einmal gebührenpflichtig erteilt worden, darf von einem weiteren Antragsteller keine Gebühr verlangt werden, da es sich dann im Regelfall um eine gebührenfreie einfache Auskunft handelt.

Dieses Schreiben ergeht nicht im Rahmen einer Vermittlung im Einzelfall, sondern ist als Ausfluss meiner Beratungskompetenz nach § 12 Abs. 2 IFG in Verbindung mit § 26 Abs. 3 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in der am 24. Mai 2018 geltenden Fassung zu sehen.

Soweit einzelne Vermittlungsverfahren im gegebenen Zusammenhang Ihr Haus betreffen, behalte ich mir weitere, auf die jeweiligen konkreten Verfahren bezogene Hinweise und Vermittlungsmaßnahmen vor.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag