

**Gutachten**  
**zu der Frage, ob die fehlende Zustimmung Dritter,**  
**insbesondere anderer Behörden außerhalb des Landes Berlin,**  
**dem Akteneinsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB entgegensteht**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der FDP-Fraktion mit der Erstellung eines Gutachtens zu der folgenden Frage beauftragt:

Steht die fehlende Zustimmung Dritter, insbesondere anderer Behörden außerhalb des Landes Berlin, der Gewährung des Akteneinsichtsrechts der Abgeordneten nach Art. 45 Abs. 2 VvB in beim Senat und nachgelagerten Behörden vorhandene Akten entgegen?

**II. Gutachten**

A. Fehlende Zustimmung von landesfremden Behörden

Gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin<sup>1</sup> (VvB) hat jeder Abgeordnete das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Die Einsichtnahme darf gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB abgelehnt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung oder überwiegende private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern.

---

<sup>1</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Zu prüfen ist zunächst, ob die fehlende Zustimmung von Behörden außerhalb des Landes Berlin ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne des Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB begründet, das die Ablehnung der Einsicht zwingend erforderlich macht.

„Überwiegende öffentliche Interessen“ sind ein offener und auslegungsbedürftiger Begriff. Der Verfassungsgeber ist davon ausgegangen, dass hierunter auch die fehlende Zustimmung anderer Behörden fällt und hat somit in solchen Fällen offenbar die Ablehnung der Einsichtnahme als gerechtfertigt angesehen. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt:

*Solche Interessen sind auch gegeben, wenn die Einsichtnahme Angaben und Mitteilungen von öffentlichen Stellen anderer Bundesländer oder des Bundes betreffen und deren Zustimmung nicht vorliegt.*<sup>2</sup>

Der Gesetzgeber folgte hierbei dem Grundsatz, dass stets die herausgebende Behörde darüber zu entscheiden hat, inwieweit ihre Akten Dritten zugänglich gemacht werden dürfen. Da die Zustimmung zur Einsichtnahme ein formelles Kriterium darstellt, bleibt insoweit für eine einzelfallbezogene Abwägung zur zwingenden Erforderlichkeit der Ablehnung im Regelfall kein Raum.

Fraglich erscheint, ob die Auffassung, die fehlende Zustimmung begründe ein öffentliches Interesse im Sinne des Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB, zutreffend ist.

Nach Ansicht der Literatur ist bei der Entscheidung, wann öffentliche Interessen der Einsichtnahme entgegenstehen, eine Orientierung an den Ausschlussgründen für eine Einsichtnahme nach dem Informationsfreiheitsgesetz<sup>3</sup> (im Weiteren: Bln IFG) angebracht. Sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des IFG erfüllt, dürfte in der Regel auch eine Versagung der Einsicht nach Art. 45 Abs. 2 gerechtfertigt sein.<sup>4</sup> Gemäß § 10 Abs. 3 Nr. 2 Bln IFG besteht das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft nicht, soweit durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, ohne deren Zustimmung offenbart werden.

---

<sup>2</sup> Abghs-Drs. 17/5038, S. 4; vgl. hierzu Stollwerck, Akteneinsichtsrecht der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin nach Art. 45 II VvB – Ein Streifzug, LKV 2016, S. 298, 300.

<sup>3</sup> Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 2016 (GVBl. S. 434).

<sup>4</sup> Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 45 Rn. 6; Stollwerck (Fn. 2), S. 298, 300.

§ 3 Nr. 5 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG)<sup>5</sup> besagt, dass der Anspruch auf Informationszugang hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll, nicht besteht. Der Bundesgesetzgeber hat in der Begründung zu § 3 Nr. 5 IFG hierzu ausgeführt, insoweit gelte das Urheberprinzip.<sup>6</sup> Nach diesem Prinzip sind Behörden über die von ihnen erhobenen Informationen verfügungsbefugt.<sup>7</sup>

Somit ist festzustellen, dass ein Vergleich mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Landes Berlin und des Bundes dafür spricht, die fehlende Zustimmung landesfremder Behörden als einen Fall anzusehen, in dem das öffentliche Interesse der Einsichtnahme entgegensteht.

Weiter bietet sich bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB ein Vergleich mit den Einschränkungen des Fragerechts der Abgeordneten aus Art. 45 Abs. 1 VvB an. Das Fragerecht wird unter anderem eingeschränkt durch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, das Staatswohl, Grundrechte Dritter sowie die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Exekutive.<sup>8</sup> Für die Verweigerung der Akteneinsicht ist hier der Aspekt der Funktionsfähigkeit der Exekutive in Betracht zu ziehen. In Bezug auf das Fragerecht werden allerdings nur Fälle angesprochen, in denen die Beantwortung von Anfragen mit einem Arbeitsaufwand verbunden wäre, der die Kapazität der Exekutive übermäßig in Anspruch nehmen würde.<sup>9</sup> Jedoch sind auch andere Störungen der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung denkbar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Exekutive eines Landes in einem Bundesstaat in vielen Angelegenheiten auf die Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Bundesländern angewiesen ist. Es erscheint fraglich, ob landesfremde Behörden noch weiterhin Akten zur Verfügung stellen würden, wenn sie befürchten müssten, dass deren Inhalt ohne ihre Zustimmung Dritten bekannt gegeben würde. Daher könnte durch eine solche unbefugte Weitergabe der erforderliche Informationsaustausch gestört und hierdurch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt werden. Auch dieser Aspekt spricht dafür, die fehlende Zustimmung anderer Behörden als ein der Akteneinsicht entgegenstehendes öffentliches Interesse im Sinne des Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB anzusehen.

---

<sup>5</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

<sup>6</sup> BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>7</sup> Brink/Polenz/Blatt, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2017, § 3 Rn. 117, § 7 Rn. 38; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar, 2006, § 3 Rn. 53.

<sup>8</sup> BVerfGE 67, 100, 139; 124, 161, 189; NW VerfGH, NVwZ-RR 2009, S. 41, 43; Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012, Art. 56 Anm. 2.2.2.

<sup>9</sup> NW VerfGH, NVwZ-RR 2009, S. 41, 43; Lieber/Iwers/Ernst (Fn. 8), Anm. 2.2.2.

Da das Akteneinsichtsrecht eine erhebliche Bedeutung für die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament hat und es aus diesem Grund in der Verfassung verankert worden ist, wird man von einer Pflicht der um Einsichtnahme gebetenen Behörde ausgehen können, die fehlende Zustimmung der landesfremden Behörde zu erlangen. Selbst wenn man insofern von einem Ermessen der Behörde ausgeht<sup>10</sup>, dürfte die entsprechende Ermessensentscheidung angesichts des Verfassungsgrads des Akteneinsichtsrechts im Regelfall eine Anfrage bezüglich der Zustimmung zum Ergebnis haben. Hinzuweisen ist hierbei auf die Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Berlin, wonach eine Berliner Behörde im Fall der fehlenden Zustimmung rechtlich verpflichtet ist, bei der anderen öffentlichen Stelle nachzufragen, ob die Zustimmung zur Freigabe der von § 10 Abs. 3 Nr. 2 Bln IFG erfassten Information erteilt wird.<sup>11</sup>

Eine Anfrage der Berliner Behörde kann nur in Ausnahmefällen entfallen. Eine solche Ausnahme dürfte anzunehmen sein, wenn die verfügungsberechtigte Behörde den Inhalt der Akten bereits veröffentlicht hat, zum Beispiel durch Einstellen ins Internet. Dann besteht kein schutzwürdiges Interesse mehr an einer vertraulichen Behandlung. Abgesehen davon kann man ein solches Verhalten auch als konkludente Zustimmung zur Gewährung von Akteneinsicht bewerten.<sup>12</sup> Eine weitere Ausnahme dürfte dann vorliegen, wenn die Gewährung von Akteneinsicht eine evidente Gefährdung oder Verletzung von Grundrechten zur Folge haben würde, so dass eine Akteneinsicht nicht in Betracht kommt. Denn die Berliner Behörden sind an das Grundgesetz<sup>13</sup> gebunden und haben daher in eigener Verantwortung auf die Wahrung der Grundrechte zu achten.

Abgesehen von solchen Ausnahmefällen sind die Behörden des Landes Berlin aber verpflichtet, die verfügungsbefugten Behörden jeweils um Zustimmung zu ersuchen.

## B. Fehlende Zustimmung Privater

Gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB darf die Akteneinsicht auch abgelehnt werden, soweit überwiegende private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern. Bei der Anwendung dieses Ablehnungsgrundes ist zwischen dem Akteneinsichtsrecht und den privaten Geheimhaltungsinteressen abzuwägen.

---

<sup>10</sup> Stollwerck (Fn. 2), S. 298, 300.

<sup>11</sup> OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2009, S. 48, 49.

<sup>12</sup> OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2009, S. 48, 49.

<sup>13</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346, 2347).

Haben Privatpersonen freiwillig Informationen zur Verfügung gestellt, ist die Gewährung von Einsicht in die entsprechenden Akten von ihrer Zustimmung abhängig, da insoweit eine besondere Schutzwürdigkeit besteht.<sup>14</sup> Ansonsten erscheint eine Heranziehung der in den §§ 6, 7 Bln IFG enthaltenen Maßstäbe für die Gewährung von Akteneinsicht sinnvoll.<sup>15</sup> Zu beachten ist hierbei insbesondere § 6 Abs. 2 Bln IFG, der Fallgruppen aufführt, in denen einer Offenbarung von Daten in der Regel keine schutzwürdigen Belange der Betroffenen entgegenstehen. Durch die Zustimmung der Betroffenen wird gemäß § 6 Abs. 2 Satz 2 Bln IFG im Regelfall eine Akteneinsicht ermöglicht.

### C. Ergebnis

Art. 45 Abs. 2 VvB gewährt den Abgeordneten ein Recht auf Einsicht in die Akten der Verwaltung. Aus der fehlenden Zustimmung von verfügungsberechtigten Behörden außerhalb des Landes Berlin ergibt sich im Regelfall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Ablehnung der Einsichtnahme. Die Behörden des Landes Berlin sind jedoch verpflichtet, die betreffenden landesfremden Behörden jeweils um ihre Zustimmung zu ersuchen.

Die fehlende Zustimmung Privater steht einer Akteneinsicht vor allem dann entgegen, wenn Informationen freiwillig mit der Erwartung einer vertraulichen Behandlung zur Verfügung gestellt worden sind. In anderen Fällen erscheint eine Entscheidung der Behörden unter Heranziehung der in den §§ 6 und 7 Bln IFG enthaltenen Maßstäbe angebracht.

Dr. Fehlau

---

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 11.

<sup>15</sup> Korbmacher (Fn. 4), Art. 45 Rn. 6.