

**0002**

**Vorlage gemäß Artikel 62 Abs. 3, 63 der Verfassung von Berlin**

**Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes“**



Der Senat von Berlin  
InnDS I A 31 – 0201/486  
Tel.: 9(0)223-1041

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage des Senats von Berlin an das Abgeordnetenhaus gemäß Art. 62 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung von Berlin (VvB) i.V.m. § 17 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz - AbstG)

über

Fachlich-politischer Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über „Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes“

---

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

#### **A. Inhalt des Volksbegehrens**

Mit Schreiben vom 20. März 2019 übermittelte die Trägerin des Volksbegehrens „Volksentscheid Transparenz Berlin“ (nachfolgend nur „Trägerin“ genannt) der Senatsverwaltung für Inneres und Sport einen Gesetzentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz. Nach Einräumung von Nachbesserungsmöglichkeiten und entsprechender Abstimmungen mit der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übersandte die Trägerin am 4. Juni 2021 einen endgültigen, mit den Unterschriften der Vertrauenspersonen versehenen Entwurf, der Gegenstand des weiteren Verfahrens ist.

Gegenstand des Volksbegehrens ist der Erlass eines Artikelgesetzes, das im Wesentlichen die Einführung eines „Berliner Transparenzgesetzes“ (Artikel 1, im Weiteren „BerITG-E“) enthält. Gleichzeitig soll das geltende Berliner Informationsfreiheitsgesetz aufgehoben und in mehreren anderen Gesetzen sollen Verweisungen auf dieses entsprechend angepasst werden.

Das begehrte Gesetz erweitert die nach den geltenden Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes (nachfolgend nur „IFG“ genannt) und des Landes Berlin (nachfolgend nur als „IFG BE“ bezeichnet) bestehenden Auskunfts- und Informationsrechte und ergänzt sie durch die Einführung eines „Transparenzportals“, in dem das Land Berlin eine Reihe von Informationen veröffentlichen soll.

## **B. Zulässigkeit des Volksbegehrens**

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat am 9. August 2021 gemäß § 17 Abs. 7 Satz 1 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz – AbstG) festgestellt, dass der Antrag gemäß §§ 10–16 AbstG formell und materiell zulässig ist:

### **I. Formale Zulässigkeit des Volksbegehrens**

Am 3. Dezember 2019 ist bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens eingegangen. Zusammen mit dem Antragsschreiben wurden die Unterstützungsunterschriften sowie fünf „Eidesstattliche Versicherungen über die Anzeige von Spenden“ abgegeben.

Die Prüfung der eingereichten 32.833 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab 27.091 gültige Unterschriften von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz). 5.742 Unterschriften waren ungültig. Die verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 und Abs. 4 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 2 Satz 1 AbstG für den Erlass und die Aufhebung von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt.

Die amtliche Kostenschätzung, beantragt unter dem 20. März 2019 (aktualisiert unter dem 9. April 2019) wurde der Trägerin am 31. Juli 2019 mitgeteilt; sie beziffert die Kosten auf einmalig rund 22 Mio. € für die Einrichtung des Transparenzportals und laufende Betriebs- und Personalmehrkosten von rund 20 Mio. € jährlich.

Demgegenüber hat die Trägerin die Kosten auf den Unterschriftenbögen auf einmalig rund 10 Mio. € und laufende rund 1,8 Mio. € jährlich beziffert.

### **II. Materiell-rechtliche Zulässigkeit**

Materiell-rechtlich ist der von der Trägerin zuletzt am 26. April 2021 geänderte Beschlussentwurf gemäß § 11, 12 AbstG mit höherrangigem Recht vereinbar.

Einzelheiten zur formalen und materiell-rechtlichen Zulässigkeit ergeben sich aus dem als Anlage beigefügten Prüfvermerk vom 6. August 2021.

## **C. Stellungnahme**

Gemäß § 17 Abs. 10 AbstG wird darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten entscheiden kann, den begehrten Entwurf eines Gesetzes inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen.

Eine demokratische Gesellschaft braucht mündige und gut informierte Bürgerinnen und Bürger. Hier haben der Staat und die Politik eine Bringschuld, sie müssen sich erklären, ihre Vorhaben und Entscheidungsgrundlagen nachvollziehbar machen, veröffentlichen, Barrieren abbauen, sich öffnen. Sie müssen transparenter werden, gerade mit Hilfe digitaler Möglichkeiten. Durchsichtig und transparent heißt dabei nicht gläsern. Selbstverständlich gibt es Grenzen. Sie sind sowohl dem Schutz personenbezogener Daten, von geistigem Eigentum und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als auch öffentlichen (Sicherheits-)Interessen sowie dem Interesse an einer funktionsfähigen und effektiven Verwaltungs- und Regierungsarbeit geschuldet.

Das von der Trägerin beantragte Volksbegehren über die Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes greift ein Thema auf, das auch der Senat von Berlin zur Weiterentwicklung einer offenen Gesellschaft intensiv vorantreibt. Bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik für die 18. Wahlperiode ist vorgesehen, das IFG BE in Richtung eines Transparenzgesetzes mit dem Ziel weiterzuentwickeln, nicht schützenswerte Daten in der Regel in das Berliner Datenportal einzustellen.

Der Senat von Berlin hat dementsprechend einen eigenen Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit (Berliner Transparenzgesetz – BlnTranspG-E; Abghs-Drs. 18/3458) in das Abgeordnetenhaus eingebracht, welcher das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an umfassender Transparenz und den noch stärkeren Ausbau von Offenheit und Transparenz der Verwaltung auf der einen Seite mit entgegenstehenden schutzwürdigen öffentlichen und privaten Belangen auf der anderen Seite angemessen in Einklang bringt.

Dem von der Trägerin vorgelegte Gesetzentwurf gelingt dieser Ausgleich aus Sicht des Senates nicht. Die im Gesetzentwurf der Trägerin vorgesehenen Regelungen enthalten eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die nur schwer anzuwenden sind, und führen zu überbürokratisierten Verfahren. Bestimmte Regelungen, z.B. zum sogenannten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, bedürfen einer verfassungskonformen Auslegung, um zulässig zu sein (siehe anliegenden Prüfvermerk). Dies führt zu einer Verunsicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben, die zu einer Lähmung des Verwaltungshandelns führen kann. Der erhebliche zusätzliche sachliche, personelle und finanzielle Aufwand, der durch die Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin verursacht werden würde, steht aus Sicht des Senats in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel.

Im Einzelnen sind folgende Schwerpunkte des von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurfs zu bewerten:

## **I. Anwendungsbereich eines Berliner Transparenzgesetzes**

### **1. Erstreckung auf Auftraggeberinnen und Auftraggeber i.S.d. §§ 98 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)**

Soweit der Gesetzentwurf der Trägerin den Anwendungsbereich eines Berliner Transparenzgesetzes auch auf Auftraggeberinnen und Auftraggeber i.S.d. §§ 98 ff. GWB erstreckt, erscheint dies nur insoweit gerechtfertigt, als es sich hierbei gleichzeitig um Stellen der unmittelbaren beziehungsweise mittelbaren Berliner Verwaltung beziehungsweise um diesen gleichgestellte juristische

Personen des Privatrechts handelt, welche öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen und hierbei vom Land Berlin kontrolliert werden.

Anderenfalls dürfte eine Einbeziehung mangels eines entsprechenden Informationsinteresses der Allgemeinheit hingegen nicht gerechtfertigt sein.

## **2. „Gremien“ und „Einzelpersonen“ als informationspflichtige Stellen?**

Deutlich zu weitgehend und in der Sache entbehrlich erscheint aus Sicht des Senats die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Gremien und Einzelpersonen, die informationspflichtige Stellen beraten.

Soweit es sich hierbei um ad hoc gebildete Gremien handelt, denen als „Einzelpersonen“ Dienstkräfte verschiedener Behörden oder anderer informationspflichtiger Stellen angehören, erscheint es überflüssig, diese als gesonderte informationspflichtige Stellen zu bestimmen. Antragstellerinnen und Antragsteller können sich an die Stelle oder diejenigen in dem jeweiligen Gremium vertretenen Stellen wenden, bei denen die begehrten Informationen vorhanden sind. Darüber hinaus dürfte es in der Praxis für Antragstellerinnen und Antragsteller nur schwer möglich sein, etwaige Ansprüche gegen Gremien im oben genannten Sinne durchzusetzen, da diese sich in der Regel schnell wieder auflösen dürften.

## **3. Ausnahmen vom Anwendungsbereich eines Berliner Transparenzgesetzes**

Dem Gesetzentwurf der Trägerin mangelt es darüber hinaus gleich an mehreren, zentralen Bereichsausnahmen vom Anwendungsbereich eines Berliner Transparenzgesetzes, welche aus Sicht des Senats zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der hiervon umfassten Stellen und Aufgabenbereiche erforderlich und zudem oftmals auch bereits aus rechtlichen Gründen zwingend geboten erscheinen.

Keine Informationspflichten (weder Auskunftspflicht, noch proaktive Veröffentlichungspflichten) nach einem Berliner Transparenzgesetz sollten hiernach – über den Gesetzentwurf der Trägerin hinausgehend (dort ggf. nur als Versäumnungsgrund normiert) – bestehen für:

- die für Justiz zuständige Senatsverwaltung, soweit sie als Fachaufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft oder in Gnadenangelegenheiten tätig wird, die Landeskartellbehörde, soweit sie als Verfolgungsbehörde wegen Verstößen gegen Verbote des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen tätig wird und die Vergabekammer des Landes Berlin,
- im Rahmen von Disziplinarverfahren entstandene Vorgänge,

- Vorgänge der Innenrevisionen und, soweit dies zum Quellenschutz notwendig ist, Vorgänge der Prävention und Bekämpfung von Korruption,
- Vorgänge der Steuerverwaltung,
- Schulen, Schulbehörden und Schulaufsichtsbehörden in Bezug auf Informationen, die die Erstellung einer Rangliste ermöglichen und somit geeignet sind, die Verwirklichung der Bildungs- und Erziehungsziele zu gefährden,
- Selbstverwaltungskörperschaften der freien Berufe in Bezug auf Informationen, die einer beruflichen Geheimhaltungspflicht unterliegen,
- Universitätskliniken, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, Hochschulen, es sei denn, es sind Informationen über den Namen von Drittmittelgebern und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben betroffen sowie diesbezügliche Vorgänge der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung und Bildungs- und Prüfungseinrichtungen, soweit sie im Bereich von Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden; Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung sowie diesbezügliche Vorgänge der für Forschung zuständigen Senatsverwaltung (im Gesetzentwurf der Trägerin nur als entgegenstehender öffentlicher Belang normiert).

Die im Gesetzentwurf der Trägerin (dort § 14 Nr. 6) vorgesehene Regelung erweist sich demgegenüber als unzureichend, wäre im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Wissenschaftsfreiheit auslegungsbedürftig und würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen.

Insbesondere fehlt es an einer Bereichsausnahme für den unantastbaren Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit, der keiner Abwägung mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit unterliegt. Darüber hinaus sind die umfangreichen Rückausnahmen für Informationen im Zusammenhang mit Drittmitteln, namentlich die Pflicht zur Preisgabe von Forschungsthema, -kontext und -ziel sowie von Namen der vom Drittmittelzufluss Begünstigten, ohne dass es dabei einer Interessenabwägung bedarf, gefährlich für eine freie, nicht von gesellschaftlichen oder politischen Interessen beeinflussbare Forschung. Der Gesetzentwurf der Trägerin würde die Rechtslage für die Grundrechtsträger -Hochschulen und Forschungseinrichtungen ebenso wie einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler- substanziell verschlechtern und Klageverfahren nach sich ziehen.

Dem politischen Ziel entsprechend, am jeweiligen Wissenschaftsstandort geeignete Bedingungen für freie Forschung und Lehre zu schaffen bzw. zu erhalten, haben andere Länder wie beispielsweise Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen von

vergleichbar weitgehenden Informationspflichten in ihren jeweiligen Landesgesetzen abgesehen.

Hinsichtlich der konkreten Einzelheiten zur Begründung der inhaltlichen Notwendigkeit der vorgenannten Bereichsausnahmen wird auf die Abgeordnetenhausdrucksache 18/3458 verwiesen.

#### **4. Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen**

Der Katalog der nach dem Gesetzentwurf der Trägerin (siehe Art. 1 § 6 BerlTG-E) zu veröffentlichenden Informationen ist sehr umfangreich und würde einen entsprechend hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Der Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen sollte sich stattdessen an dem Senatsentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz sowie am Katalog des § 3 Abs. 1 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) orientieren.

Insbesondere die Veröffentlichungspflicht gemäß Art. 1 § 6 Nr. 6 BerlTG-E ist nicht sachgerecht. Im Bereich der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder (MPK) und der Fachministerkonferenzen sind die Vertraulichkeit der Beratungen und interne Willensbildungsprozesse in sensiblen Themenbereichen mit komplexen Verhandlungssituationen sachgerecht um den offenen Meinungsaustausch zu fördern.

Auch eine uneingeschränkte Veröffentlichung von Gutachten oder gutachterlichen Stellungnahmen (Art. 1 § 6 Nr. 10 BerlTG-E) ist kritisch zu bewerten. Der Ausschlussgrund nach Art. 1 § 14 BerlTG-E deckt die Interessenlage nicht hinreichend ab. Unter anderem in Personal- und Organisationsfragen dienen Gutachten oder gutachterliche Stellungnahmen der unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung. Deren verfrühte Veröffentlichung könnte den Erfolg – hier: einer Personalentscheidung – vereiteln. Nach Art. 1 § 14 Nr. 1 BerlTG-E wären solche Gutachten oder gutachterlichen Stellungnahmen jedoch trotz eines Vereitelungsrisikos zu veröffentlichen. Es wären zudem auch Gutachten zur Marktüberwachung und / oder Vorbereitung staatsanwaltlicher Ermittlungen umfasst. Veröffentlichungen in diesen Bereichen wären unter Umständen für betroffene Unternehmen und / oder Personen nachteilig und könnten die Gefahr einer „Vorverurteilung“ mit sich bringen. Der ferner daraus potentiell resultierende wirtschaftliche Schaden wäre erheblich. Unabhängig davon, ob die jeweiligen Gutachterinnen und Gutachter die Veröffentlichung erlauben, kann bei internen wie externen Gutachten, die im Rahmen eines noch offenen Denkprozesses erfolgen, außerdem – mit Blick auf eine spätere Veröffentlichungspflicht – die Gefahr einer inneren Zensur bestehen, was bei besagten Denkprozessen eher hinderlich ist. Hier muss es möglich sein, einen operativen Freiraum zu belassen, der im Rahmen eines Ausnahmetatbestandes von der unmittelbaren Veröffentlichung gewährleistet werden könnte. Eine Veröffentlichung von Gutachten wäre dann gegebenenfalls erst mit Abschluss des jeweiligen Prozesses oder Vorganges vorzusehen.

Der Wortlaut des Art. 1 § 6 Nr. 10 BerlTG-E sieht zudem keinerlei Einschränkung der zu veröffentlichenden Gutachten und gutachterlichen Stellungnahmen vor. Dies erscheint zu weitgehend. Vielmehr sollte – entsprechend der Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 6 der Open Data Verordnung (OpenDataV) – eine



Bagatellgrenze von 10.000 Euro vorgesehen werden. Außerdem sollten zwingend die bereits derzeit bestehenden Ausnahmetatbestände gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 6 OpenDataV, auch im Rahmen der Veröffentlichungspflichten nach einem Berliner Transparenzgesetz Berücksichtigung finden. Zusätzlich dazu ist die Aufnahme einer Ausnahmeregelung für Informationen mit Bezug zu Bodenpreisen erforderlich. Ohne einen solchen Ausnahmetatbestand würde in vielen Fällen der Bodenspekulation Vorschub geleistet und die dahinterstehende öffentliche Maßnahme beeinträchtigt oder sogar verhindert werden.

Besonders kritisch sieht der Senat auch die in Art. 1 § 6 Nr. 8 BerlTG-E für Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen und Arbeitshilfen vorgesehene Veröffentlichungspflicht. Eine solche Veröffentlichungspflicht betrifft Aspekte der unternehmerisch organisierten Anstalten öffentlichen Rechts sowie anderweitiger Landesbeteiligungen. Die Veröffentlichung von Jahresabschlüssen und Prüfvermerken, Satzungen und Geschäftsordnungen ist im Handelsgesetzbuch geregelt und erfolgt im Handelsregister beziehungsweise Bundesanzeiger. Diesen bundesrechtlichen Regelungen liegt eine Interessenabwägung zugrunde, die auch im vorliegenden Zusammenhang Berücksichtigung finden sollte.

Eine Veröffentlichungspflicht auch für Entwürfe von Bauleit- und Landschaftsplänen, wie sie in Art. 1 § 6 Nr. 15 BerlTG-E vorgesehen ist, erscheint dem Senat zu weitgehend. Der Informationswert solcher Entwürfe ist zudem sehr eingeschränkt. Sinnvoller erscheint es, wie auch in § 3 Absatz 1 Nummer 12 HmbTG und dem Senatsentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz vorgesehen, nur auf die Veröffentlichung der Bauleit- und Landschaftspläne abzustellen.

Im Hinblick auf Art. 1 § 6 Nr. 17 BerlTG-E weist der Senat daraufhin, dass sich weder aus dem Wortlaut oder der Begründung eindeutig ergibt, welche Informationen von den „wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen, Bauvorbescheide und vergleichbarer Verwaltungsakte“ erfasst werden sollen. Zumindest in der Gesetzesbegründung sollten folgende Metadaten der Verfahren nach §§ 63, 63a, 64, 67, 75, 77 der Bauordnung Berlin (BauO Bln) als „wesentliche Regelungen“ aufgenommen werden: Verfahren nach BauO Bln, Aktenzeichen, Eingangsdatum der Vorlage oder des Antrages, Vorhabenbezeichnung, Datum der Genehmigung, Datum des Eintritts der Fiktion beziehungsweise des Fristablaufes, zuständige Behörde mit Adresse und Kontaktdaten. Hierbei geht der Senat davon aus, dass von den „wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen, Bauvorbescheide und vergleichbarer Verwaltungsakte“ nicht die gesamten Bauvorlagen erfasst sind und somit Grundrisse nicht der Veröffentlichungspflicht unterfielen. Eine Erstreckung der Veröffentlichungspflicht auch auf Grundrisse begegnet erheblichen Sicherheitsbedenken (Einbruchgefahr, Gefahr von terroristischen Anschlägen) und ist daher abzulehnen.

Auch die Veröffentlichungspflicht gemäß Art. 1 § 6 Nr. 24 BerlTG-E für Verträge ab einem Gegenstandswert von 100.000 Euro erscheint zu weitgehend.

Eine solche pauschale Regelung würde die Verhandlungsposition der öffentlichen Stellen teilweise stark einschränken und somit fiskalische Interessen des Landes Berlin beeinträchtigen. Sinnvoller erscheint es, diese Regelung ähnlich den Vorschriften des Hamburgischen Transparenzgesetzes und entsprechend des Senatsentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz und damit deutlich differenzierter auszugestalten. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 HmbTG beziehungsweise § 7 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 9 Nr. 1 des Senatsentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz sind grundsätzlich nur Verträge der Daseinsvorsorge ab einem Gegenstandswert von 100.000 Euro veröffentlichungspflichtig. Weitere Verträge sind gemäß § 3 Abs. 2 HmbTG bzw. § 7 Abs. 2 des Senatsentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz nur vorbehaltlich der Ausnahme- und Schutzvorschriften des Gesetzes und vor allem nur dann zu veröffentlichen, wenn an der Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht und dadurch nicht wirtschaftliche Interessen des Landes oder der veröffentlichungspflichtigen Stellen erheblich beeinträchtigt werden.

Die Veröffentlichungspflicht gemäß Art. 1 § 6 Nr. 25 BerlTG-E ist dahingehend einzuschränken, dass nur Entscheidungen zu veröffentlichen sind, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat oder haben kann. Zudem kann sich im Hinblick auf die Landesgesetzgebungskompetenz die Veröffentlichungspflicht nur auf Gerichte des Landes Berlin und den Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin beziehen.

Auch die vorgesehene Veröffentlichungspflicht gemäß Art. 1 § 6 Nr. 27 BerlTG-E für aufsichtsrechtliche Entscheidungen der Fach- und Rechtsaufsicht ist als zu weitgehend abzulehnen. Die Arbeit der Fach- und Rechtsaufsicht ist schutzwürdig. Zudem ist im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz unklar, welche konkreten Informationen gemäß Art. 1 § 6 Nr. 27 BerlTG-E veröffentlichungspflichtig sein sollen.

Hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht für die Quelltexte von Computerprogrammen (Art. 1 § 6 Nr. 29 BerlTG-E) weist der Senat zunächst darauf hin, dass es aktuell vollkommen ungewiss ist, ob zukünftig Programme entwickelt werden, die auf einem offenzulegenden Quelltext basieren. Jedenfalls ist im Hinblick auf die Veröffentlichungspflicht gemäß Art. 1 § 6 Nr. 29 BerlTG-E eine Öffnungsklausel notwendig, die es ermöglicht, Veröffentlichungen von Quellcodes auszuschließen. Anderenfalls ist nicht auszuschließen, dass IT-Aufträge mit einer ausschließlichen Open-Source-Software keine entsprechenden Angebote potentieller Auftragnehmer nach sich ziehen und die Verwaltung oder weitere informationspflichtige Stellen gegebenenfalls im operativen Geschäft handlungsunfähig werden. Soweit die Trägerin in ihrer Gesetzesbegründung zu Art. 1 § 6 Nr. 29 BerlTG-E ausführt, dass eine Offenlegung von Quelltexten nicht vorzunehmen ist, wenn die Sicherheit informationstechnischer Systeme erheblich gefährdet ist, sollte dieser Passus unmittelbar in den Regelungstext selbst aufgenommen werden. Art. 1 § 14 Nr. 2 BerlTG-E erfasst dies nicht unmittelbar. Gerade im Personalbereich wird mit informationstechnischen Systemen gearbeitet – die IT-Sicherheit hier ist insbesondere auch aufgrund der Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten von gro-

ßer Relevanz. Problematisch ist in diesem Zusammenhang ferner die Offenlegung des Quellcodes von Software in infrastrukturkritischen Unternehmen. Quellcodes enthalten sicherheitsrelevante Informationen, wie IP-Adressen, eingebaute Schutzmechanismen gegen Angriffe und Ähnliches. Bei einer Offenlegung kann dieses Wissen gegebenenfalls Angriffe auf die Systeme ermöglichen beziehungsweise erleichtern.

## **II. Schutz entgegenstehender öffentlicher und (vom Staat zu schützender) privater Belange**

Der Schutz gleich mehrerer öffentlicher und privater Belange wird aus Sicht des Senats von Berlin im Gesetzentwurf der Trägerin nicht in sachgerechtem Umfang gewährleistet:

### **1. Kein sachgerechter Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses und des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung**

Dies gilt zunächst für den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses und den verfassungsrechtlich abgesicherten Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung.

Die in Art. 1 § 14 Nr. 1 BerlTG-E formulierte Bezugnahme auf die „*Vereitelung*“ bevorstehender behördlicher Entscheidungen ist insoweit zu eng gefasst – wenn auch bei verfassungskonformer Auslegung bei Hinnahme der praktischen Probleme in der Anwendung noch zulässig (siehe anliegenden Prüfvermerk). Der Bedeutung von geschützten innerbehördlichen Beratungen im Vorfeld von Entscheidungen und auch dort, wo diese nicht in eine konkrete Entscheidung münden, wird nicht ausreichend Rechnung getragen.

Problematisch ist v.a. der generelle Abwägungsvorbehalt in Art. 1 § 14 letzter Halbsatz BerlTG-E („*es sei denn, das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Information überwiegt das Geheimhaltungsinteresse*“).

Auch sachgerechte Regelungen zum Schutz der Entscheidungsprozesse der Regierung fehlen im Gesetzentwurf der Trägerin vollständig, speziell für Senatsvorlagen nebst Entwürfen (vgl. §§ 15, 40, 48 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Besonderer Teil – GGO II), Vorlagen für die jeweilige Hausleitung und die Kommunikation der Senatsmitglieder untereinander und mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Im Gegenteil sollen Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse und Rundschreiben des Senats von Berlin sogar veröffentlichungspflichtig sein (vgl. Art. 1 § 6 Nr. 4 BerlTG-E, s.o.).

Auch die Veröffentlichung personenbezogener Daten ohne Berücksichtigung etwaig entgegenstehender schutzwürdiger Belange von betroffenen Dienstkräften kann im Verwaltungsalltag zu Einschränkungen führen, weil diese Dienstkräfte in ihrem Handeln beeinflusst werden können, wenn sie gewärtigen müssen, öffentlich für (politische) Entscheidungen verantwortlich gemacht

zu werden. Gleiches gilt für die Art. 1 § 20 BerlTG-E vorgesehene Bußgeldbewährung. Dies ist laut der Begründung zum Gesetzentwurf der Trägerin (*„Die Nichtbeachtung der Vorschriften zum BerlTG soll regelmäßig auch Konsequenzen für die Handelnden haben.“*) sogar ausdrücklich vorgesehen (siehe zum Aspekt der Bußgeldbewährung näher unten unter III. 7.).

## **2. Weitere schutzwürdige öffentliche Belange**

### **a) Schutz der öffentlichen und inneren Sicherheit**

Die in Art. 1 § 14 Nr. 4 BerlTG-E vorgesehene Ausnahme von der Informationspflicht sollte nicht erst im Fall einer erheblichen Schädigung der öffentlichen oder inneren Sicherheit greifen – mindestens eine erhebliche Gefährdung durch eine Bekanntgabe von Informationen muss hier genügen.

Auch sollte jedenfalls bezogen auf den Ausschlussgrund nach § 14 Nr. 4 BerlTG-E auf die Rückausnahme (*„es sei denn“*) verzichtet werden. Es ist bereits kaum denkbar, dass im Falle einer durch eine Informationsbekanntgabe entstehenden Gefährdung der öffentlichen oder inneren Sicherheit öffentliche Interessen das Geheimhaltungsinteresse überwiegen könnten.

### **b) Fehlender Schutz von weiteren schutzwürdigen öffentlichen Belangen (Art. 1 § 14 BerlTG-E)**

Der Gesetzentwurf der Trägerin lässt darüber hinaus eine Vielzahl weiterer, aus Sicht des Senats von Berlin schützenswerter, öffentlicher Belange unberücksichtigt.

So sieht der Gesetzentwurf der Trägerin etwa keine Versagungsgründe vor im Hinblick auf

- den Schutz von durch Rechtsvorschrift oder durch eine Anweisung zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen besonders geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten, insbesondere nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz von Verschlusssachen sowie nach entsprechenden Regelungen in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin;
- den Schutz der IKT-Sicherheit und der IKT-Architektur;
- den Schutz fiskalischer Interessen informationspflichtiger Stellen im Wirtschaftsverkehr;
- den Schutz der Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Finanz-, Wettbewerbs-, Sparkassenaufsichtsbehörde sowie der Geldwäschaufsicht;

- den Schutz von Bereichen kritischer Infrastrukturen, zum Beispiel der Energie-, Wasser-, Telekommunikations- oder Verkehrsinfrastruktur;
- den Schutz von Verfahren zur Leistungsbeurteilung und Prüfung;
- den Schutz von Informationen beziehungsweise Dokumenten im Zusammenhang mit gerichtlicher oder außergerichtlicher Geltendmachung von Ansprüchen sowie
- den Schutz vor missbräuchlicher Antragstellung.

### **3. Schutz personenbezogener Daten als entgegenstehender privater Belang**

Die Regelung in Art. 1 § 15 BerlTG-E zum Schutz personenbezogener Daten erscheint aus Sicht des Senats in ihrer Gesamtschau als unzureichend.

Nicht zu beanstanden ist dem Grunde nach der in Art. 1 § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BerlTG-E normierte Informationszugang zu personenbezogenen Daten der aufgeführten Dienstkräfte der informationspflichtigen Stellen im dienstlichen Kontext, vorausgesetzt, dass die begehrten Informationen die Funktion einer Dienstkraft im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit betreffen. Ein derartiger funktionaler Zusammenhang fehlt zum Beispiel dann, wenn die amtlichen Kontaktdaten aller Dienstkräfte einer Behörde veröffentlicht werden, ohne dass ein Zusammenhang der Dienstkräfte mit den begehrten Informationen besteht. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob ein funktionaler Zusammenhang besteht und amtliche Kontaktdaten zugänglich gemacht werden dürfen, sofern dies nicht gegebenenfalls aufgrund anderer schutzwürdiger Belange ausgeschlossen ist.

Um daher einerseits den Schutz personenbezogener Daten hinreichend zu beachten und andererseits den Prozess der Entscheidung über die Veröffentlichung im Transparenzportal oder eine Auskunftserteilung auf Antrag zu vereinfachen und letztlich zu beschleunigen, sollten – wie dies im Senatsentwurf vorgesehen ist – grundsätzlich alle personenbezogenen Daten unkenntlich gemacht werden, soweit nicht Ausnahmen einschlägig sind, die eine Mitteilung personenbezogener Daten ausnahmsweise gebieten. Eine vorbehaltlich einzelner Ausnahmen im Grundsatz bestehende Pflicht zur Unkenntlichmachung personenbezogener Daten würde überdies auch Zweifel ausräumen, die gegen die Umsetzung der Veröffentlichungs- und Auskunftspflicht aufgrund des datenschutzrechtlichen Prinzips der Zweckbindung nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b) Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) gesehen werden könnten. Denn nach dem Zweckbindungsgrundsatz müssen personenbezogene Daten stets für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht des

Senats angezeigt, personenbezogene Daten – sowohl im Rahmen proaktiv zu veröffentlichender Informationen als auch im Rahmen einer auf Antrag zu erteilenden Auskunft – generell unkenntlich zu machen, soweit hiervon nicht aufgrund zu regelnder Ausnahmen abgesehen werden kann.

#### 4. Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Die Regelung des Art. 1 § 16 Abs. 1 Satz 2 BerlTG-E erscheint praktisch kaum umsetzbar, da die zuständige Behörde die Rechtswidrigkeit des Informationsbesitzes bei Dritten regelmäßig nicht vollständig überprüfen kann. Abzulehnen ist aus Sicht des Senats der Wortlaut und Regelungsgehalt des Art. 1 § 16 Abs. 2 BerlTG-E, wonach das öffentliche Interesse insbesondere überwiegen soll, soweit das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über Einwirkungen auf die Umwelt oder ihre Bestandteile besteht, die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen ausgehen können. Insbesondere soll danach das öffentliche Interesse an der Information das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegen, wenn das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über vom Betroffenen angewandte Produktionsverfahren, die Art und Wirkungsweise der vom Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Einwirkungen auf die Umwelt oder ihre Bestandteile oder die Art und Zusammensetzung von Betroffenen hergestellter oder eingesetzter Stoffe besteht und es nur durch die Offenbarung dieser Angaben möglich ist,

1. die Gefahren und Risiken für die Umwelt oder ihre Bestandteile zu beurteilen, die von den angewandten Produktionsverfahren oder den hergestellten oder verwendeten Stoffen im Normalbetrieb oder Störfall ausgehen oder

2. zu beurteilen, ob die durch den Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen dem Stand der Technik entsprechen.

Hinsichtlich Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit sowie der insoweit getroffenen Schutzvorkehrungen soll Art. 1 § 16 Abs. 2 Satz 2 BerlTG-E entsprechend gelten.

Nach einer solchen Regelung wären beispielsweise die Berliner Wasserbetriebe (BWB) verpflichtet, Angaben über „*Einwirkungen auf die Umwelt [...], die von Anlagen [...] oder Stoffen ausgehen können*“ zu machen, soweit hier Gefährdungslagen gegeben wären oder Hinweise auf Gefährdungsmöglichkeiten in der Wasser- und Abwasserversorgung gegeben werden müssten. Auch die Art und Wirkungsweise von Schutzvorkehrungen kann regelmäßig nicht preisgegeben werden, ohne eine Art „*Vorlage*“ für mögliche Anschlags-szenarien zu veröffentlichen. Die Beurteilung der Gefährdungslage oder der Qualität der Schutzvorkehrungen müssen ebenfalls vertraulich bleiben können. In diesem Zusammenhang ist insgesamt festzuhalten, dass die Sicherheitsbelange kritischer Infrastrukturunternehmen wie beispielsweise der BWB

nach den Regelungen des Gesetzentwurfs der Trägerin nicht ausreichend abgesichert sind.

Art. 1 § 16 Abs. 3 Nr. 6 BerlTG-E sollte ebenfalls ersatzlos gestrichen werden. Durch eine solche Regelung würde die Vergabe von Leistungen erheblich erschwert. Mutmaßlich werden nur wenige Bietende bereit sein, unter diesen Bedingungen Verträge abzuschließen. Eine geringere Beteiligungsbereitschaft auf Seite der Bietenden könnte im Ergebnis zu höheren Preisen ausgeschriebener Leistungen führen.

### **III. Verfahrensanforderungen und -aufwände bei der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin**

Durch die Ausgestaltung der Auskunftspflicht in Art. 1 §§ 9 ff. BerlTG-E sowie weitere umfangreiche organisatorische Verfahrensanforderungen (Art. 1 §§ 5, 8 und 20 sowie Art. 11 BerlTG-E) würden die Behörden der Berliner Verwaltung vor einen nicht übersehbaren Verwaltungs- und insbesondere auch Kostenaufwand gestellt werden:

#### **1. Organisationspflichten (Art. 1 § 5 BerlTG-E)**

Die Regelung des Art. 1 § 5 Abs. 1 BerlTG-E erscheint zu unbestimmt und weitgehend und sollte deshalb gestrichen werden. Die Aktenführung der Berliner Behörden richtet sich nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil (GGO I). Aus der im Gesetzentwurf der Trägerin vorgesehenen Regelung des Art. 1 § 5 Abs. 1 BerlTG-E wird nicht hinreichend deutlich, inwiefern diese Regelungen ergänzt oder abgeändert werden sollen. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass eine ordnungsgemäße Aktenführung entgegen Art. 1 § 5 Abs. 1 Satz 3 BerlTG-E gerade nicht sichergestellt werden kann, wenn nach Art. 1 § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 BerlTG-E maßgebliche Aktenteile abgetrennt werden sollen.

Erheblichen inhaltlichen Bedenken begegnet aus Sicht des Senats darüber hinaus die Regelung des Art. 1 § 5 Abs. 4 BerlTG-E, wonach Verträge zu veröffentlichen sind, jedoch erst einen Monat nach dem Zeitpunkt der Veröffentlichung wirksam werden sollen. Eine derartige Regelung würde voraussichtlich erhebliche Kostensteigerungen verursachen und oftmals dazu führen, dass Verträge erst gar nicht zustande kommen. Das Hinausschieben des Wirksamwerdens um einen Monat würde zudem zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung der Vertragserfüllung führen und kann hierdurch gegebenenfalls auch Einfluss auf die Qualität der vertraglichen Leistungen haben, wenn z.B. Untersuchungen von Natur und Landschaft nicht mehr in dem dafür vorgesehenen Vegetationszeitraum vorgenommen werden können.

Die Durchführung des in Art. 1 § 5 Abs. 4 BerlTG-E vorgesehenen Verfahrens innerhalb eines Zeitraums von nur einem Monat wäre für die jeweils ausschreibende Stelle mit einem ganz erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden und bedürfte gegebenenfalls einer Schnittstelle zur e-Vergabepattform des Landes Berlin. Der Trägerin kann es in diesem Zusammenhang nicht erlassen werden, in ihrem Gesetzentwurf – gegebenenfalls über eine

entsprechende Verordnungsermächtigung – zumindest die Voraussetzungen und den Ablauf des insoweit durchzuführenden Verfahrens im Einzelnen zu regeln. Insbesondere wären hierbei die Voraussetzungen für einen Rücktritt vom Vertrag hinreichend zu bestimmen. Die in Art. 1 § 7 BerlTG-E vorgesehene Verordnungsermächtigung enthält hierzu keine Regelungen. Für den Fall, dass die „Öffentlichkeit“ einen Rücktritt vom Vertrag bewirken sollte, führte dieser Rücktritt zu einer Neuausschreibung des betreffenden Vertrags, welche wiederum mit einem zusätzlichen Arbeits- und Zeitaufwand verbunden wäre. Ausschreibungsverfahren sind in aller Regel arbeits- und zeitaufwändig, binden also Ressourcen.

Schließlich dürfte die Regelung in Art. 1 § 5 Abs. 4 BerlTG-E auch wettbewerbliche Folgen haben, da der Aufwand eines rücktrittsbehafteten Vertragsverfahrens und gegebenenfalls wiederholten Vergabeverfahrens viele Unternehmen in der Praxis abschrecken dürfte.

## **2. Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht (Art. 1 § 8 BerlTG-E)**

Die in Art. 1 § 8 Abs. 1 Satz 2 BerlTG-E vorgesehene Veröffentlichung von weitergehenden Informationen erscheint unverhältnismäßig und sollte gestrichen werden. Insbesondere die Veröffentlichung personenbezogener Daten der einstellenden Person erscheint – unter Berücksichtigung des gebotenen Schutzes des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung betroffener Personen – bedenklich, da sich die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Falle von Informationen zu besonders umstrittenen Vorgängen (etwa bestimmte Bauplanungsvorgänge oder Hochbaumaßnahmen) unter Umständen direkten Kontaktaufnahmen und sogar Anfeindungen oder Bedrohungen von externen Dritten ausgesetzt sehen könnten. Die betreffenden personenbezogenen Daten sollten deshalb nur auf Antrag zugänglich gemacht werden, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist, insbesondere schutzwürdige Belange der betroffenen Person nicht entgegenstehen. Zumindest müsste für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit eines Widerspruchsrechts gegen die Veröffentlichung ihrer personenbezogenen Daten aufgenommen werden.

Kritisch sieht der Senat auch die Vorgabe des Art. 1 § 8 Abs. 4 BerlTG-E, wonach bei Änderungen veröffentlichter Informationen stets eine Änderungshistorie vorgehalten werden soll, aus der sich neben jeder Änderung die jeweils vor und nach der Änderung geltende Fassung ergibt. Wegen des damit verbundenen gravierenden Bearbeitungsaufwands und der fehlenden technischen und praktischen Umsetzbarkeit ist eine solche Vorgabe abzulehnen.

## **3. Verfahren der Antragstellung im Falle der Informationsgewährung auf Antrag**

Ausweislich von Art. 1 § 9 Abs. 2 Satz 2 BerlTG-E kann ein Antrag auf Informationszugang auch anonym gestellt werden.



Die Möglichkeit einer anonymen Antragstellung sollte aus Sicht des Senats grundsätzlich nicht vorgesehen werden. Die Erkennbarkeit der Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers ist erforderlich, da die Stattgabe beziehungsweise die Ablehnung des Antrags einen Verwaltungsakt darstellt, welcher der Antragstellerin oder dem Antragsteller bekanntzugeben ist. Eine entsprechende Regelung, wonach anonyme Antragstellung ausgeschlossen ist, findet sich in § 11 Absatz 2 Satz 1 des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG RP). Die Angabe des Namens und der zustellfähigen Adresse der antragstellenden Person sind auch in Zeiten der Online-Dienste nicht hinfällig, sondern vielmehr zur ordnungsgemäßen Bekanntgabe und Zustellung des über den Antrag ergehenden Bescheides sowie zur Sicherstellung einer Vollstreckbarkeit etwaiger Gebühren und Auslagen zukünftig weiterhin notwendig.

Die in Art. 1 § 9 Abs. 6 BerlTG-E enthaltene Wiederbeschaffungspflicht für öffentliche Stellen erscheint zu weitgehend und ist in dieser Form auch nicht durchsetzbar. Die Regelung würde für die zuständige Stelle eine unerfüllbare Pflicht normieren. Denn die auskunftspflichtige Stelle hat im Falle der (vorübergehenden) Weitergabe von Unterlagen an Dritte gegenüber diesen in der Regel keinen Anspruch auf eine vorzeitige Rückgabe der Unterlagen. Möglich ist nur eine freiwillige Rückgabe durch die Dritten. Die Regelung des Art. 1 § 9 Abs. 6 BerlTG-E ist daher entweder zu streichen oder aber dahingehend zu konkretisieren, dass eine Wiederbeschaffung durch die zuständige Stelle nur zu erfolgen hat, wenn ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich ist.

#### **4. Bearbeitungsfristen (Art. 1 § 10 BerlTG-E)**

Der Gesetzentwurf der Trägerin sieht sehr kurze und feste Bearbeitungsfristen vor – abschließende Beantwortung von Auskunftsanträgen spätestens nach 15 Tagen (Ausnahme: 30 Tage), veröffentlichungspflichtige Informationen sind spätestens innerhalb von 10 Tagen in das Transparenzportal einzustellen. Der allein durch die kurze Veröffentlichungsfrist von 10 Tagen erforderliche personelle Mehrbedarf erscheint unverhältnismäßig in Relation zu dem gewünschten Transparenzziel des Gesetzentwurfs der Trägerin. Zudem könnten die nach den Art. 1 §§ 14 ff. BerlTG-E zu treffenden Abwägungsentscheidungen aufgrund der äußerst kurzen Bearbeitungsfristen von den zuständigen Dienstkräften nicht in der für ein rechtskonformes Handeln notwendigen Bearbeitungstiefe vorgenommen werden.

Insgesamt ist der zeitliche Rahmen für die Einstellung veröffentlichungspflichtiger Informationen in das Transparenzportal sowie die Erteilung einer beantragten Auskunft aus Sicht des Senats zu kurz und starr bemessen. Dies gilt insbesondere in solchen Fällen, in denen zuvor noch Informationen digital aufbereitet werden müssen sowie teilweise unkenntlich zu machen oder abzutrennen sind.

Die Fristen für die Bearbeitung und Bescheidung von Anträgen auf Akteneinsicht oder -auskunft sollten sich stattdessen im Wesentlichen an denen des bisherigen IFG BE beziehungsweise an allgemeinen verwaltungsrechtlichen

Vorgaben (Verwaltungsverfahrensgesetz, Verwaltungsgerichtsordnung) orientieren und an einzelnen Stellen maßvoll und angemessen verlängert werden. Folge eines Gesetzes zur Transparenzsteigerung darf nicht sein, dass die betroffenen Behörden und Institutionen durch entsprechende Umsetzungsanforderungen mit Fristendruck so stark beansprucht werden, dass die Erfüllung originärer (Verwaltungs-)Aufgaben darunter leidet.

## **5. Keine vollständige Gebührenfreiheit**

Abzulehnen ist die im Gesetzentwurf der Trägerin vorgesehene vollständige Gebührenfreiheit für Amtshandlungen nach einem Berliner Transparenzgesetz (vgl. dazu Art. 1 § 13 BerlTG-E). Ein gebührenfreier Informationszugang sollte auf Fälle der Erteilung einfacher mündlicher, schriftlicher oder elektronischer Auskünfte und die entsprechende Einsichtnahme in amtliche Informationen und Umweltinformationen beschränkt sein.

Eine Kosten- beziehungsweise Gebührenfreiheit von Anträgen auf Informationszugang wäre deutschlandweit singulär. Die Informationszugangsgesetze anderer Länder – so auch die Transparenzgesetze in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen – enthalten Kostenregelungen. Der Gesetzentwurf der Trägerin sieht insoweit eine grundsätzliche Abkehr von dem Prinzip, dass der Informationszugang auf Antrag zwar voraussetzungslos, aber nicht kostenfrei ist, vor. Die vorgesehene generelle Kostenfreiheit dürfte dazu führen, dass sich die Zahl der im Land Berlin gestellten Anträge auf Informationszugang spürbar erhöhen und entsprechende nachteilige Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Erledigung vorrangiger Verwaltungsaufgaben haben wird. Zudem müssten die Kosten für die Bereitstellung von Informationen, die von einzelnen Antragstellenden veranlasst werden oder lediglich in deren Interesse liegen, von der Allgemeinheit getragen werden, obwohl andere Verwaltungsdienstleistungen, auf die ebenso ein Anspruch besteht oder die zwingend notwendig sind, weiterhin gebührenpflichtig sind.

Ebenfalls abzulehnen ist in diesem Zusammenhang die in Art. 1 § 11 Abs. 3 Satz 1 BerlTG-E in Verbindung mit Art. 1 § 13 BerlTG-E vorgesehene Möglichkeit für Antragstellende, dass auf deren Antrag Kopien der Informationsträger, welche die begehrten Informationen enthalten, auch durch Versendung kostenlos zur Verfügung gestellt werden müssen. Bislang ist nach dem IFG BE (siehe dort § 16) und der heranzuziehenden Verwaltungsgebührenordnung (VGebO) vorgesehen, dass bei Fotokopien die ersten zehn Seiten jeweils 50 Cent und die weiteren Seiten jeweils 15 Cent kosten. Dadurch ist gewährleistet, dass Antragstellende zum einen überlegen, ob sie überhaupt Kopien benötigen und wenn ja, in welchem Umfang. Durch die im Gesetzesentwurf der Trägerin angelegte Regelung hätte jede antragstellende Person – ohne Begründung – den kostenlosen Anspruch auf Kopien und deren Übersendung. Es ist daher nicht auszuschließen, dass davon in großem Umfang Gebrauch gemacht würde, was im Hinblick auf das Informations- und Transparenzinteresse – auch im Zuge der heutigen Digitalisierung – als nicht erforderlich und auch wenig umweltfreundlich erachtet wird.

Der Senat von Berlin strebt auf der Grundlage einer entsprechenden Verordnungsermächtigung in dem von ihm vorgelegten Gesetzentwurf umfassende Gebührenbefreiungstatbestände für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen an – wie dies bereits nach der Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTGGebO; dort § 3) vorgesehen ist.

## **6. Ordnungswidrigkeiten (Art. 1 § 20 BerlTG-E)**

Abzulehnen ist aus Sicht des Senats schließlich auch die Regelung des Art. 1 § 20 BerlTG-E, wonach fahrlässige oder vorsätzliche Verstöße gegen die Veröffentlichungs- (Art. 1 § 6 BerlTG-E) oder Auskunftspflicht (Art. 1 § 9 BerlTG-E) mit einer Geldbuße i.H.v. bis zu 50.000 Euro geahndet werden können. Bei der praktischen Umsetzung einer solchen Regelung würden sich Mitarbeitende der Verwaltung in einem steten Spannungsfeld zwischen der Verwirklichung eines gemäß Art. 1 § 20 Abs. 1 BerlTG-E auch fahrlässig begehbaren und nach Art. 1 § 20 Abs. 2 BerlTG-E mit einer Geldbuße bis zu 50.000 Euro bewehrten Ordnungswidrigkeitentatbestands im Falle einer nicht vollständigen oder nicht rechtzeitigen Auskunftsgewährung beziehungsweise Veröffentlichung auf der einen Seite und der Gefahr des Verstoßes gegen Strafgesetze (vgl. § 353b Strafgesetzbuch (StGB) und § 353d Nr. 3 StGB) für den Fall einer rechtswidrigen Veröffentlichung auf der anderen Seite befinden. Hinzu kommt noch, dass ausweislich der Begründung der Trägerin zu Art. 1 § 20 BerlTG-E auch die Ordnungswidrigkeit des Versuchs explizit geregelt werden soll. Die Regelung erscheint mit Blick auf die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe und Abwägungserfordernisse des Gesetzentwurfs in besonderem Maße unangemessen.

## **7. Übergangsfristen (Art. 11 BerlTG-E)**

Die in Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BerlTG-E vorgesehene lediglich einjährige (für Behörden und sonstige Stellen der unmittelbaren und mittelbaren Berliner Verwaltung) beziehungsweise zweijährige (für alle weiteren informationspflichtigen Stellen) Übergangsfrist bezüglich der Regelungen zur Veröffentlichungspflicht und zum Transparenzportal ist mangels praktischer Umsetzbarkeit abzulehnen.

Für die praktische Umsetzung eines neuen Berliner Transparenzgesetzes bedarf es zwingend angemessener Übergangsfristen, v.a. im Hinblick auf dessen technische Einführung und Umsetzung – den Aufbau eines Transparenzportals. Aufgrund des Gebotes der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung steht die technische Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes wegen der hiermit verbundenen Synergieeffekte in einem unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang mit der flächendeckenden Einführung der elektronischen Akte im Land Berlin zum 1. Januar 2026.

In technischer Hinsicht ist zwischen der zukünftigen Einführung einer Software für die elektronische Akte im Land Berlin und deren Einbettung und Nutzung im Rahmen des elektronischen Workflows für die Veröffentlichung von

Informationen in einem Transparenzportal zwingend ein zeitlicher Gleichlauf herzustellen.

Der Senat erachtet vor diesem Hintergrund im Hinblick auf die Schaffung der notwendigen technischen Voraussetzungen für die Umsetzung eines Berliner Transparenzgesetzes eine einheitliche vierjährige Übergangsfrist wie sie im Senatsentwurf vorgesehen ist für angemessen und zwingend erforderlich.

#### **IV. Personelle und finanzielle Aufwände bei der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin**

Die voraussichtlich entstehenden personellen beziehungsweise sonstigen finanziellen Aufwendungen bei der Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin sind aktuell nicht verlässlich abschätzbar.

Die Einschätzung zur Höhe der Aufwendungen hängt auch davon ab, wie die organisatorischen Abläufe gestaltet werden und welche konkreten Stellen innerhalb der informationspflichtigen Stellen die veröffentlichungspflichtigen Informationen in das Transparenzportal einzustellen und Auskünfte zu erteilen haben: Der Aufwand wird angesichts des Umfangs der vorgesehenen Veröffentlichungs- und Auskunftspflichten voraussichtlich erheblich und jedenfalls nicht mit dem vorhandenen Personal leistbar sein. Jede informationspflichtige Stelle wird hierzu entsprechend zusätzliche qualifizierte Fachkräfte einstellen müssen. Auch im Hinblick auf die vorgesehene Benennung einer oder eines Transparenzbeauftragten bei allen informationspflichtigen Stellen wird zusätzlicher Personalaufwand entstehen.

Die Umsetzung der Informationspflicht erfordert für jede Veröffentlichung oder Auskunft eine Abwägung gegenläufiger Interessen, eine geeignete Dokumentation der getroffenen Entscheidung, gegebenenfalls eine digitale Aufbereitung von Informationen, gegebenenfalls Unkenntlichmachungen und Schwärzungen oder Abtrennungen von Informationen sowie behördeninterne Zuarbeiten und Abstimmungen. Neben personellen Ressourcen zur Wahrnehmung dieser Aufgaben werden zusätzliche sachliche Mittel – etwa Softwareprogramme zur Unkenntlichmachung von schützenswerten Informationen (insbesondere personenbezogener Daten), erhöhte Speicherkapazitäten und Tools beziehungsweise Programme zur Dokumentation von Veröffentlichungen und Auskünften – benötigt.

Im Vergleich mit den Transparenzgesetzen anderer Bundesländer enthält der von der Trägerin vorgelegte Gesetzentwurf in Art. 1 § 6 BerlTG-E teilweise erheblich erweiterte Veröffentlichungspflichten für die öffentlichen Stellen.

Die Veröffentlichung der in Art. 1 § 6 BerlTG-E aufgeführten Informationen wird – zumindest anfänglich – einen nicht unerheblichen Zeitaufwand verursachen, da es sich dabei um Aufwände handelt, die bislang bei den Tätigkeiten der hiesigen Beschäftigten noch keine Rolle gespielt haben. Solange eine automatische Befüllung des Transparenzportals technisch nicht gewährleistet ist, würde der Mehraufwand entsprechend größer ausfallen. Dieser Aufwand würde noch dadurch erhöht werden, dass die Beschäftigten auch die Metadaten einzupflegen und die Änderungshistorie in gewissen Abständen zu überarbeiten hätten. Zudem sind zur Veröffentlichung der Infor-

mationen sehr kurze Fristen vorgesehen (s.o.), wodurch es gerade in Phasen, in welchen viele nach Art. 1 § 6 BerlTG-E relevante Informationen erarbeitet werden, zu einer erheblichen Mehrbelastung kommen könnte. Der Aufwand wäre auch von der konkreten Ausgestaltung des Portals beziehungsweise der Hochladefunktion abhängig. Eventuell müssten entsprechende Schulungen finanziert werden. Aus veröffentlichten Informationen könnten sich zudem den Bürgerinnen und Bürgern auch Folgefragen stellen, welche den betreffenden Fachbereich in Form von Auskunftsanträgen erreichen könnten. In diesem Bereich könnte es demnach ebenfalls zu mehr Anträgen kommen als dies gegenwärtig im Rahmen der Anwendung des IFG BE der Fall ist.

Die vorgenannten finanziellen und personellen Aufwände sind gegebenenfalls auch bei einer Umsetzung des Gesetzentwurfs des Senats entsprechend abzubilden.

Im Einzelnen wären bei Umsetzung des Gesetzentwurfs der Trägerin jedoch – über den aus der Abgeordnetenhausdrucksache 18/3458 ersichtlichen Gesetzentwurf des Senats von Berlin hinausgehend – insbesondere die nachfolgend genannten grundsätzlichen Abläufe personell und kostenmäßig abzubilden:

- Nach Art. 1 § 5 BerlTG-E sind die informationspflichtigen Stellen verpflichtet, geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen;
- Hinsichtlich der Veröffentlichung von Quelltexten (Art. 1 § 6 Nr. 29 BerlTG-E) sind Fragen des Urheber- sowie des IT-Rechts zu klären;
- Prüfung, welche Informationen in das Transparenzportal einzustellen sind (hoher Interpretationsspielraum). Die Frist beträgt ausnahmslos 10 Arbeitstage (Art. 1 § 8 Abs. 1 BerlTG-E). Art. 1 § 8 BerlTG-E verlangt, dass die zu veröffentlichenden Informationen bewertet, kategorisiert, mit Quellenachweis versehen und standardisiert zugänglich gemacht werden;
- Archivierung für zehn Jahre (Art. 1 § 8 Abs. 3 BerlTG-E);
- Änderungshistorie für sämtliche Informationen (Art. 1 § 8 Abs. 4 BerlTG-E);
- Zwingende Verwendung maschinenlesbarer Formate (Art. 1 § 8 Abs. 2 BerlTG-E);
- ggf. Beratung gemäß Art. 1 § 9 Abs. 2 BerlTG-E und Möglichkeit der Einsichtnahme in die Information (einschließlich Versand angeforderter Kopien);
- Etwaige Rückmeldungen im Transparenzportal sind abzuarbeiten. Über die Anträge sind abschließend nach Art. 1 § 22 BerlTG-E Statistiken zu führen;

- Altfälle erfordern eine umfassende Prüfung (Art. 1 § 24 BerlTG-E). Die Nachverhandlungsklausel für die „Offenlegung“ von Altverträgen ist zudem gegebenenfalls mit gerichtlichen Auseinandersetzungen und einem damit einhergehenden Prozessrisiko verbunden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der von der Trägerin vorgelegte Gesetzentwurf

- im Vergleich mit den Transparenzgesetzen anderer Bundesländer (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen) teilweise erheblich erweiterte Veröffentlichungspflichten enthält und zugleich den Schutz öffentlicher und privater Belange aus fachlicher Sicht nicht sachgerecht gewährleistet,
- durch die Ausgestaltung der Verfahrensanforderungen die informationspflichtigen Stellen vor einen nicht übersehbaren Verwaltungs- und Kostenaufwand stellen würde und bei seiner Umsetzung mit erheblichen personellen und sachlichen Mehraufwänden zu rechnen wäre.

Berlin, den 17. August 2021

Der Senat von Berlin

Michael Müller

.....  
Regierender Bürgermeister

Andreas Geisel

.....  
Senator für Inneres und Sport

Senatsverwaltung  
für Inneres und Sport  
Klosterstraße 47  
10179 Berlin

Volksentscheid Transparenz  
c/o Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

Senatsverwaltung  
für Inneres und Sport  
Klosterstraße 47 · 10179 Berlin  
3/12.

Berlin, den 03.12.2019

**Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
Sehr geehrte Frau Petersen,

hiermit beantragen wir, die Vertrauenspersonen des Volksentscheid Transparenz, die Einleitung eines Volksbegehrens über folgenden Gesetzentwurf im Anhang (inklusive Begründung) für die Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes (BerITG).

Zu diesem Zweck überreichen wir Ihnen heute 32.827 Unterschriften der Berliner Bevölkerung für die Einleitung eines Volksbegehrens über diesen Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen




Marie Jünemann



Lea Pfau



Arne Semsrott



Oliver Wiedmann



## Anlage

### Vertrauenspersonen des Volksentscheid Transparenz

Marie Jünemann: [REDACTED] Berlin

Lea Pfau: [REDACTED] Berlin

Arne Semsrott, [REDACTED] Berlin

Oliver Wiedmann: [REDACTED] Berlin

Olof Leps: [REDACTED] Berlin



**Muster für Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden**

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Seunsvott, Arne

Name, Vorname

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Volksentscheid Transparenz

**Auszug aus dem Strafgesetzbuch****§ 156 Falsche Versicherung an Eides Statt**

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

**§ 158 Berichtigung einer falschen Angabe**

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

**§ 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt**

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 3.12.19

Ort/Datum



eigenhändige Unterschrift

## Muster für Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Flau, Lea

Name, Vorname

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Volksentscheid Transparenz

### Auszug aus dem Strafgesetzbuch

#### § 156 Falsche Versicherung an Eides Statt

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

#### § 158 Berichtigung einer falschen Angabe

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

#### § 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt


(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 3.12.19

Ort/Datum



eigenhändige Unterschrift



**Muster für Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden**

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Wiedmann, Oliver

Name, Vorname

Name der Trägerin des Volksbegehrens

Volksentscheid Transparenz

**Auszug aus dem Strafgesetzbuch****§ 156 Falsche Versicherung an Eides Statt**

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

**§ 158 Berichtigung einer falschen Angabe**

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

**§ 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt**

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Straflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 3.12.19

Ort/Datum

  
 eigenhändige Unterschrift

**Muster für Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden**

Name und Anschrift der Vertrauensperson

Jünemann, Anne Marie

Name, Vorname



Name der Trägerin des Volksbegehrens

Vollentscheid Transparenz

**Auszug aus dem Strafgesetzbuch****§ 156 Falsche Versicherung an Eides Statt**

Wer vor einer zur Abnahme einer Versicherung an Eides Statt zuständigen Behörde eine solche Versicherung falsch abgibt oder unter Berufung auf eine solche Versicherung falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

**§ 158 Berichtigung einer falschen Angabe**

(1) Das Gericht kann die Strafe wegen Meineids, falscher Versicherung an Eides Statt oder falscher uneidlicher Aussage nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe absehen, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt.

(2) Die Berichtigung ist verspätet, wenn sie bei der Entscheidung nicht mehr verwertet werden kann oder aus der Tat ein Nachteil für einen anderen entstanden ist oder wenn schon gegen den Täter eine Anzeige erstattet oder eine Untersuchung eingeleitet worden ist.

(3) Die Berichtigung kann bei der Stelle, der die falsche Angabe gemacht worden ist oder die sie im Verfahren zu prüfen hat, sowie bei einem Gericht, einem Staatsanwalt oder einer Polizeibehörde erfolgen.

**§ 161 Fahrlässiger Falscheid, fahrlässige falsche Versicherung an Eides Statt**

(1) Wenn eine der in den §§ 154 bis 156 bezeichneten Handlungen aus Fahrlässigkeit begangen worden ist, so tritt Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe ein.

(2) Strafflosigkeit tritt ein, wenn der Täter die falsche Angabe rechtzeitig berichtigt. Die Vorschriften des § 158 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

In Kenntnis über die Bedeutung der Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung und den strafrechtlichen Folgen unrichtiger Angaben versichere ich an Eides Statt, dass ich meiner Pflicht, Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport unverzüglich unter Angabe des Namens der Spenderin/des Spenders, der Anschrift sowie der Gesamthöhe der Spenden anzuzeigen, vollständig und richtig nachgekommen bin. Für Sachspenden ist der marktübliche Preis maßgebend.

Berlin, 03.12.19

Ort/Datum

eigenhändige Unterschrift



**Volksentscheid  
Transparenz  
Berlin**



OPEN  
KNOWLEDGE  
FOUNDATION  
DEUTSCHLAND



**MEHR  
DEMOKRATIE**

Volksentscheid Transparenz | Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport  
z.Hd. Dr. Wild  
Klosterstraße 47  
10179 Berlin  
Zimmer: 2303

**Volksentscheid Transparenz**  
c/o Mehr Demokratie e.V  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Telefon: 030-420 823 70  
[vertrauen@volksentscheid-  
transparenz.de](mailto:vertrauen@volksentscheid-transparenz.de)

Geschäftszeichen:  
I A 12 -  
0230/823/18/08

26. April 2021

## **Nachbesserung des Gesetzentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz**

Sehr geehrter Herr Dr. Wild,  
Sehr geehrter Herr Brumberg,

wir kommen nun zurück auf Ihre mit Schreiben vom 15. März 2021 vorgetragenen, teils noch bestehenden Bedenken im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des durch die Volksinitiative vorgelegten Gesetzesentwurfs, den wir Ende vergangenen Jahres auf Basis Ihres Vermerks vom 15. Oktober 2020 nochmals angepasst hatten.

Teilweise konnten wir die von Ihnen benannten Bedenken nachvollziehen und unterbreiten nun finale Vorschläge, die an der Verfassungsgemäßheit der betreffenden Regelungen keinen Zweifel mehr lassen dürften.

Teilweise jedoch, und dies betrifft insbesondere den Aspekt der Reichweite der exekutiven Eigenverantwortung, halten wir Ihre Auffassung, dass insbesondere auch für den Senat in seinem Verwaltungshandeln ein solcher Schutzbereich normiert werden müsse, auch angesichts aktueller Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin für unvertretbar; die vorgeschlagene Ausweitung des Anwendungsbereichs ist verfassungsrechtlich jedenfalls nicht geboten (und findet sich in dieser Form im Übrigen auch in keinen vergleichbaren Gesetzen anderer Bundesländer).





### **Zusammenfassung unserer Prüfung und Anpassungen:**

- *Eine Ausnahme der Informationspflichtigkeit für Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit und solange diese als Organe der Rechtspflege tätig werden, haben wir aufgenommen (**hierzu unter 1.**).*
- *Eine Ausweitung des Schutzbereichs des sog. „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ über das Regierungshandeln im eigentlichen Sinne hinaus, ist verfassungsrechtlich nicht geboten und kommt daher nicht in Betracht. Dem bestehenden Schutzbedürfnis der Verwaltung wird durch den Ausschluss der Informationspflicht, soweit die Vereitelung des Erfolgs von Entscheidungen von Behörden zu besorgen ist, Genüge getan (**hierzu unter 2.**). Dass sich der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung nur auf Regierungshandeln des Senats erstreckt, haben wir in § 14 Nr. 2 BerITG-Entwurf nun noch einmal verdeutlicht.*
- *Den Schutz personenbezogener Daten haben wir ausdrücklich als für sich betrachtet vorbehaltlosen schutzwürdigen Belang aufgenommen, der dem Informationszugangsanspruch entgegensteht, sofern eine Einwilligung nicht vorliegt oder das öffentliche Informationsinteresse an der Offenbarung der Information nicht überwiegt (**hierzu unter 3.**).*
- *Für den Verfassungsschutz haben wir eine Ausnahme von der Informationspflichtigkeit aufgenommen, soweit dessen Aufgabenerfüllung nach § 5 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin (VSG Bln) unmittelbar betroffen ist (**hierzu unter 4. a.**).*
- *Für Wissenschaft und Forschung haben wir eine klarstellende Ausnahme aufgenommen, soweit es sich nicht um Informationen über zweckfreie Zuwendungen privater Dritter oder Art und Umfang von Drittmittelforschung handelt (**hierzu unter 4. b.**).*
- *Die Generalklausel unter Bezugnahme auf sonstige öffentliche und private Interessen nach Art. 45 II VvB konnten wir streichen, da sich die verbliebenen denkbaren Belange, soweit diese nicht ausdrücklich geregelt sind, nun sämtlich hinter den bereits in der Vorfassung aufgenommen Tatbestand der „öffentlichen Sicherheit“ versammeln lassen (**hierzu unter 4. c.**).*



Im Einzelnen:

### 1. § 3 V BerITG-Entwurf (Bereichsausnahme Staatsanwaltschaft)

Die diskutierte Regelung in § 14 Nr. 5 BerITG-Entwurf lautet wie folgt:

*Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt oder der Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens vereitelt würde,*

Hier merken Sie an, dass der Entwurf keine Bereichsausnahme für die Staatsanwaltschaften enthalte, soweit sie als Organ der Strafrechtspflege tätig sind.

Ob die reine Nicht-Regelung einer ausdrücklichen Bereichsausnahme für die Staatsanwaltschaft gegen höherrangiges Recht der StPO verstößt, ist zweifelhaft. Zumal im Falle einer potenziellen Anspruchsgrundlagenkonkurrenz zwischen allg. Informationsfreiheitsrechten und spezialgesetzlichen Regelungen für Akteneinsicht in § 475 StPO bzw. 406e StPO die höchstrichterliche Rechtsprechung die StPO vorrangig anwendet (vgl. bspw. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - [7 C 23.17](#) -, juris, Rn. 17; VG Koblenz 490/19 KO -, juris Rn. 24 ff.). Eine Ausnahme für die Staatsanwaltschaft kommt indes nur *soweit und solange* in Betracht, als die Staatsanwaltschaft die Akten in ihrer Funktion als Organ der Strafrechtspflege verwaltet. Dies entspricht den „klassischen“ Regelungen zur Informationspflichtigkeit der Strafverfolgungsbehörden in Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen der Bundesländer.

Wir schlagen daher die Neufassung des § 3 V Nr. 1 BerITG-Entwurf wie folgt vor:

*„für Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit und solange sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden; dies gilt insbesondere nicht für Gerichtsentscheidungen oder*



*Strafvollzugsbehörden, soweit kein Bezug zu einer konkreten Strafvollstreckungsmaßnahme besteht“*

## **2. § 14 Nr. 1-3 BerITG-Entwurf (Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse)**

Die diskutierte Regelung in § 14 Nr. 1 - 3 BerITG-Entwurf lautet wie folgt:

*Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange*

*1. durch die vorzeitige Bekanntgabe von Entwürfen und Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung der Erfolg von Entscheidungen der Verwaltung vereitelt werden würde. Ausgenommen von Satz 1 sind Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten, gutachterliche Stellungnahmen sowie Studien,*

*2. die vorzeitige Bekanntgabe der Information vor einer Entscheidung den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde,*

*3. aufgrund besonderer, zu dokumentierender Umstände die Bekanntgabe der Information nach einer Entscheidung im Sinne von Nr. 21 den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde. Eine Verletzung gemäß Satz 1 scheidet in der Regel aus, wenn die Legislaturperiode abgelaufen ist, in der die Entscheidung getroffen wurde; [...]*

Hier merken Sie insbesondere an, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auch für die Verwaltung gelte und dieser verfassungskonform zwar reduziert, jedoch nicht ganz aufgegeben werden könne. Es fehle daher nach wie vor für den Bereich der Verwaltung an einem ausreichenden Schutz der behördeninternen Entscheidungsprozesse, der einen „öffentlichen Belang“ im Sinne von Art. 45 II VvB darstelle.

Zu Recht weisen Sie in Ihrem Vermerk vom 15. Oktober 2020 darauf hin, dass die – hier maßgebliche – Einschätzung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin von Ihrer Auffassung abweichen könnte. Die Regelung in § 14 Nr. 1 BerITG-Entwurf ist mit Blick auf den verfassungsrechtlich vorgegebenen Schutz eines „Kernbereichs exekutiver





Eigenverantwortung“ und das Schutzbedürfnis der Verwaltung mit Blick auf behördliche Entscheidungsprozesse ausreichend und entspricht im Übrigen auch den Regelungsinhalten ähnlicher Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze auf Ebene der Bundesländer. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, warum der Verwaltung für behördliche Prozesse, die keinem behördlichen Entscheidungsprozess (mehr) zuzuordnen sind, eine zusätzliche Ausnahme von der Informationspflichtigkeit zugestanden werden soll, zumal sich behördliche Entscheidungsprozesse streng am Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auszurichten haben und daher Transparenz im Nachhinein sinnvoll, die Notwendigkeit eines auch nachgelagerten geschützten „inneren Bereichs“ für den inner-behördlichen freien Meinungs Austausch jedoch gar nicht ersichtlich ist. Dementsprechend rechtfertigt sich die Bereichsausnahme für Regierungshandeln auch darüber, ein akutes politisch motiviertes „Hineinregieren“ von Seiten Dritter während laufender politischer Entscheidungsprozesse oder aber in Anbetracht einer Vorwirkung auf künftige, ähnlich gelagerte Entscheidungen zu verhindern (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010 - 57/08 -, juris Rn. 100). Dieses Interesse bilden § 14 Nr. 2/3 BerlTG-Entwurf sachgerecht ab. Dass eine entsprechende Ausnahme für die Berliner Verwaltung mit Blick auf die Landesverfassung des Landes Berlin nicht geboten ist, hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin mit Urteil v. 14. Juli 2010 - 57/08 - juris Rn. 99 f. ausdrücklich festgestellt. Die von Ihnen im Vermerk vom 15. Oktober 2020 getroffene Feststellung, dass die Nicht-Anwendbarkeit der Bereichsausnahme der exekutiven Eigenverantwortung auf die Verwaltung mit Blick auf bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung (BVerfG, Urteil vom 07. November 2017 - 2 BvE 2/11 -, juris4) zu relativieren sei, ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Der von Ihnen zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt sich unseres Erachtens nichts dazu entnehmen, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auch für die reguläre Verwaltung gelten solle. Vielmehr geht es in der zitierten Entscheidung um Regierungshandeln und auch das Bundesverfassungsgericht führt aus, dass eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, in der Regel dann nicht bestehe, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen könne, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen (BVerfG, Urteil vom 07. November 2017 - 2 BvE 2/11 -, juris Rn. 229). Im Folgenden geht es dann um



die zeitliche Tragweite der Ausnahme, nicht jedoch darum, dass auch die Verwaltung hiervon erfasst sein solle.

Zudem hat auch der Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin dieser Entscheidung zeitlich nachgelagert und unter Bezugnahme auf seine vorherige Entscheidung erneut betont, dass bei Tätigwerden des Senats zwischen der Regierungs- und der Verwaltungsebene zu unterscheiden sei und das für letztgenannte die Ausnahme der „exekutiven Eigenverantwortung“ nicht greife (BerlVerfGH, Beschl. v. 12.6.2019 - VerfGH 17/19). Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Sinne von Art. 45 II 2 VvB ist insbesondere berührt, wenn Unterlagen Aufschluss über die Beratungen des Senats, deren Vorbereitungen und die Meinungsbildung der Senatsmitglieder geben (Abghs-Drs. 15/5038, S. 4) (BerlVerfGH, Beschl. v. 12.6.2019 - VerfGH 17/19, NVwZ-RR 2019, 1025 Rn. 19). Dem wird die gemäß unserem Vorschlag vom 15. Dezember 2020 konkretisierte Regelung gerecht. Entsprechend Ihrer Anmerkung, dass der Begriff der exekutiven Eigenverantwortung als solcher noch nicht hinreichend konkretisiert sei und sich nur aus der Systematik zu dem ausdrücklich verwaltungsbezogenen Belang des § 14 Nr. 1 BerlTG-Entwurf ergebe, haben wir die der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entsprechende Formulierung nun noch in die Regelung aufgenommen.

Die Regelung des § 14 Nr. 2 BerlTG-Entwurf lautet daher nun wie folgt:

*die vorzeitige Bekanntgabe der Information vor einer Entscheidung den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde; der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist insbesondere berührt, wenn Unterlagen Aufschluss über die Beratungen des Senats, deren Vorbereitungen und die Meinungsbildung der Senatsmitglieder geben.*

Insgesamt kann daher kein Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Norm bestehen. Weitere Anpassungen in diesem Punkt sind daher nicht angezeigt.

### **3. § 15 BerlTG-Entwurf – Schutz personenbezogener Daten**

Hier wird nicht ganz deutlich, welche Version der Klausel Sie kommentieren. Die aktuelle Version des § 15 Abs. I/II BerlTG-Entwurf lautet wie folgt:



- (1) Personenbezogene Daten unterliegen nicht der Informationspflicht, soweit und solange der Offenbarung schutzwürdige Belange der betroffenen Personen entgegenstehen und das öffentliche Interesse das Interesse der betroffenen Personen an der Geheimhaltung nicht überwiegt.*
- (2) Der Offenbarung stehen keine überwiegenden schutzwürdigen Belange entgegen, wenn der Betroffene eingewilligt hat. Dies gilt ebenfalls regelmäßig für*

Insoweit weiterhin aktuell dürfte Ihr Hinweis sein, dass es dem Gesetzgeber nicht zustehe, zwischen einem schutzwürdigen und einem nicht schutzwürdigen privaten Interesse an der Geheimhaltung zu unterscheiden, sondern der Schutz personenbezogener Daten zunächst einmal vorbehaltlos als schutzwürdig gelte. Der von Ihnen angeführte Art. 33 VvB gewährleistet insoweit das Recht des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen, wobei gesetzliche Einschränkungen nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig sind.

Vor diesem Hintergrund setzen wir in unserem Vorschlag den Schutz personenbezogener Daten voraus und unterstellen ihn lediglich insoweit dem Informationszugangsanspruch, als die betroffene Person eingewilligt hat oder das öffentliche Informationsinteresse an der Offenbarung ein schutzwürdiges Interesse der betroffenen Person am Ausschluss überwiegt. Wie auch von Ihnen vorgeschlagen, konkretisiert Abs. 2 diese Abwägung über die genannten Regelbeispiele. Wir haben hier nun die von Ihnen angemahnte „Verneinungs“-Formulierungen positiv nach Maßgabe des anspruchsbegründenden Gesetzeszwecks umformuliert. In der Formulierung haben wir uns an § 5 I des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg orientiert.

Unser Vorschlag für § 15 I/II BerITG-Entwurf lautet nunmehr wie folgt:

- (1) Personenbezogene Daten unterliegen dem Informationszugangsanspruch, soweit und solange die betroffene Person in den Informationszugang eingewilligt hat oder das öffentliche*



*Informationsinteresse an der Offenbarung das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.*

*(2) Ein Überwiegen des Informationsinteresses ist insbesondere regelmäßig anzunehmen für [...]*

Jegliche Zweifel an der Verfassungsgemäßheit dürften hiermit ausgeräumt sein.

#### **4. § 3 VI BerITG-Entwurf, § 14 Nr. 6 BerITG-Entwurf, § 14 Nr. 7 BerITG-Entwurf - Verweise auf Verfassung zwecks Integration öffentlicher und privater Belange von Verfassungsrang**

Mit Blick auf den Schutz der Tätigkeit des Verfassungsschutzes (§ 3 VI BerITG-Entwurf), die Freiheit von Forschung und Lehre (§ 14 Nr. 6 BerITG-Entwurf) sowie „sonstige öffentliche und private Interessen im Sinne von Art. 45 Abs. 2 VvB“ (§ 14 Nr. 7 BerITG-Entwurf) monieren Sie, dass versucht werde, einen bislang fehlenden Schutz sonstiger öffentlicher und privater Belange dadurch zu verwirklichen, dass jeweils auf die entsprechenden Normen der Verfassung verwiesen und deren Berücksichtigung angeordnet werde. Es werde somit auf eine Normierung von Voraussetzungen und Reichweite des jeweiligen Schutzes verzichtet und nur deklaratorisch auf die ohnehin vorrangigen Verfassungsnormen verwiesen. Praktisch laufe dies darauf hinaus, dass den Gerichten die Abgrenzung des Informationszugangsrechts zu den jeweils widerstreitenden Belangen vollständig überlassen werde, ohne dass diesen dafür Kriterien an die Hand gegeben würden, was insbesondere der sog. Wesentlichkeitstheorie nicht genüge.

Um die Rechtsanwendung unter dem Gebot der Normenklarheit im verfassungsrechtlich gebotenen Maße zu ermöglichen, schlagen wir Anpassungen wie folgt vor:

##### **a) Tätigkeit des Verfassungsschutzes (§ 3 VI BerITG-Entwurf)**

Die diskutierte Regelung in § 3 VI BerITG-Entwurf lautet wie folgt:



*„Der Verfassungsschutz ist informationspflichtig, soweit Art. 45 Abs. 2 der Verfassung von Berlin unberührt bleibt. Die Auskunftspflicht in Bezug auf Umweltinformationen gemäß § 2 Abs. 3 UIG gilt davon unabhängig.“*

Für die noch nicht durch andere Ausnahmegesetze erfasste Tätigkeit des Verfassungsschutzes schlagen wir eine spezifische Anpassung in Anlehnung an erprobte Vorschriften anderer Landesgesetze aus den Bereichen Informationsfreiheit und Transparenz vor. § 3 VI BerlTG-Entwurf soll zu § 3 V Nr. 6 BerlTG-Entwurf werden und wie folgt lauten:

*[Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht]  
„gegenüber dem Landesverfassungsschutz, soweit und solange Informationen unmittelbar die Aufgabenerfüllung nach § 5 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin (VSG Bln) und nicht lediglich allgemeine Verwaltungstätigkeit betreffen. Die Ausnahme von der Informationspflicht gilt bezüglich § 5 Abs. 1 VSG Bln von vornherein nicht für Informationen, die auch der Unterrichtung der Öffentlichkeit oder des Abgeordnetenhauses außerhalb der für die Kontrolle des Verfassungsschutzes zuständigen Gremien zu dienen bestimmt sind. Die Auskunftspflicht in Bezug auf Umweltinformationen gemäß § 2 Abs. 3 UIG gilt davon unabhängig.“*

#### **b) Freiheit von Forschung und Lehre (§ 14 Nr. 6 BerlTG-Entwurf)**

Die diskutierte Regelung des § 14 Nr. 6 BerlTG-Entwurf lautet wie folgt:

*[Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange]  
durch die Bekanntgabe der Informationen die Freiheit von Forschung und Lehre erheblich beeinträchtigt würde,*

Hier schlagen wir eine Konkretisierung der Regelung des § 14 Nr. 6 BerlTG-Entwurf wie folgt vor:

*[Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange]  
„es sich um Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung von Hochschulen, der Universitätsklinik und Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen handelt, und Gegenstand des Informationsbegehrens nicht Informationen sind über materielle oder finanzielle zweckfreie Zuwendungen jeder Art durch private Dritter,*



*insbesondere Name des Zuwendenden, Gegenstand und Wert der Zuwendung, oder Informationen über Art und Umfang von teilweise oder vollständig über Drittmittel finanzierte Forschungsprojekte, insbesondere Forschungsthema, -kontext und -ziel eines Drittmittelprojekts, Namen von Drittmittelgebern sowie Begünstigten des Drittmittelzuflusses, Umfang der Drittmittel, zeitlicher Umfang und Laufzeit des Drittmittelprojekts; § 8 Nr. 6 BerITG bleibt unberührt.“*

**c) Weitere öffentliche und private Interessen im Sinne des Art. 45 Abs. 2 VvB (§ 14 Nr. 7 BerITG-Entwurf)**

Insbesondere infolge der oben vorgenommenen Ergänzungen sowie der bereits im Vorentwurf geschehenen Aufnahme der „öffentlichen Sicherheit“ als einen dem Informationszugangsanspruch ggf. entgegenstehenden öffentlichen Belang (§ 14 Nr. 4 BerITG-Entwurf), kann die „Generalklausel“ nach § 14 Nr. 7 BerITG-Entwurf entfallen. Es scheint kein praktischer Anwendungsfall zu verbleiben, der nicht hinter der anerkannten Schutztrias der öffentlichen Sicherheit in Form der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung versammelt werden kann. Dies betrifft neben dem Bestand des Staates selbst und der Funktionsfähigkeit seiner Institutionen auch die in der objektiven Rechtsordnung verbrieften subjektiven Rechte und insbesondere die individuellen Rechtsgüter (wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum). Insbesondere Ihren im Vermerk vom 15. Oktober 2020 vorgetragenen Bedenken mit Blick auf den Schutz vor Frauenhäusern und ihren Bewohnerinnen sowie dem Schutz von denkmalgeschützten Stätten vor Plünderung kann hierüber begegnet werden. Im Übrigen sind die „klassischerweise“ kollidierenden privaten Rechtspositionen und Interessen wie insbesondere informationelle Selbstbestimmung (§ 15 BerITG-Entwurf), Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 16 BerITG-Entwurf) und geistiges Eigentum (§ 17 BerITG-Entwurf) ausdrücklich geschützt. Eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzesentwurfs mit Blick auf diese Belange droht damit nicht; im Übrigen sind, abgesehen von Regelungen zu Denkmalwertgutachten (§ 9 Nr. 5 BerITG-Entwurf des Berliner Senats) und Bodendenkmälern / Kulturgut und Kulturerbe (§ 13 Nr. 14 BerITG-Entwurf des Berliner Senats), die jedoch fraglos der öffentlichen Sicherheit zugeordnet werden können, auch im Entwurf des Senats die angesprochenen privaten Interessen nicht detaillierter geregelt. Schließlich ist insbesondere der Begriff der öffentlichen Sicherheit in seiner



**Volksentscheid  
Transparenz  
Berlin**



OPEN  
KNOWLEDGE  
FOUNDATION  
DEUTSCHLAND



**MEHR  
DEMOKRATIE**

behördlichen Anwendung und gerichtlichen Praxis weithin geklärt, sodass Behörden und Gerichte in der Lage sein werden, die spezifischen Konstellationen in den Abwägungsentscheidungen gegenüber den konkreten Informationszugangsansprüchen ordnungsgemäß anwenden bzw. gerichtlich überprüfen zu können. Ein Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt bzw. das Bestimmtheitsgebot ist hier dementsprechend fernliegend.

Wir hoffen, Ihren Bedenken hiermit Rechnung getragen zu haben. Um hier noch zu einer schnellen Lösung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs der Volksinitiative zu gelangen, haben wir uns für Ihre finale Rückmeldung den

**10. Mai 2021**

vorgemerkt.

In der Zwischenzeit stehen wir für Rückfragen gern zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

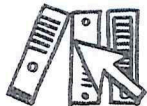
Die Vertrauenspersonen des Volksentscheid Transparenz

Marie Jünemann

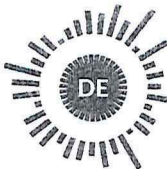
Oliver Wiedmann

Arne Semsrott

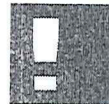




**Volksentscheid  
Transparenz  
Berlin**



OPEN  
KNOWLEDGE  
FOUNDATION  
DEUTSCHLAND



**MEHR  
DEMOKRATIE**

*per Scan überbracht*  
*GD 9/6*

Volksentscheid Transparenz | Greifswalder Straße 4 | 10405 Berlin

Senatsverwaltung für Inneres und Sport  
z.Hd. Dr. Wild  
Klosterstraße 47  
10179 Berlin  
Zimmer: 2303

Volksentscheid Transparenz

c/o Mehr Demokratie e.V.  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin

Telefon: 030-420 823 70  
[vertrauen@volksentscheid-transparenz.de](mailto:vertrauen@volksentscheid-transparenz.de)

Geschäftszeichen:  
IA 12 -  
0230/823/18/08

4. Juni 2021

## **Nachbesserung des Gesetzentwurfs für ein Berliner Transparenzgesetz**

Sehr geehrter Herr Dr. Wild,

wie in Ihrem Schreiben 21. Mai 2021 gewünscht senden wir Ihnen hiermit die letzte Fassung unseres Gesetzentwurfes vom 14. April 2021 inklusive Gesetzesbegründung vom 25. Mai 2021. Außerdem finden Sie diesem Schreiben beigelegt die Vergleichsfassung vom 14. Dezember 2020.


Gern stehen wir für Rückfragen gern zu Ihrer Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Die Vertrauenspersonen des Volksentscheids Transparenz

  
Lea Pfau

  
Arne Semsrott

  
Oliver Wiedmann



14. April ~~19. Oktober~~ 2021

Das Volk des Landes Berlin möge das folgende Gesetz beschließen:

# **Gesetz zur Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes**

## **Artikel 1**

### **Berliner Transparenzgesetz (BerlTG)**

#### **Abschnitt 1: Transparenzgebot**

##### **§ 1 Gesetzeszweck und Ziele**

Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für die Verwirklichung der Informationsfreiheit zu schaffen. Auf diese Weise sollen die demokratische Meinungs- und Willensbildung und die aktive Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben gefördert, eine bessere Kontrolle des staatlichen Handelns ermöglicht und Voraussetzungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovationen geschaffen werden. Der Informationszugang soll möglichst umfassend, unmittelbar und barrierefrei gewährleistet werden.

##### **§ 2 Begriffsbestimmungen**

(1) Informationen sind alle Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Aufzeichnung oder Speicherung. Informationsträger sind die physischen oder elektronischen Speichermedien von Informationen.

(2) Eine Information gilt als veröffentlicht, wenn sie über das Transparenzportal nach Maßgabe des § 7 öffentlich zugänglich ist.

(3) Das Transparenzportal ist ein zentral zu führendes, elektronisches und allgemein

zugängliches Portal, das alle nach diesem Gesetz veröffentlichten Informationen enthält.

(4) Die Informationspflicht umfasst die Auskunftspflicht und die Veröffentlichungspflicht.

(5) Unter Auskunftspflicht ist die Pflicht zu verstehen, Informationen auf Antrag nach Maßgabe dieses Gesetzes zugänglich zu machen.

(6) Unter Veröffentlichungspflicht ist die Pflicht zu verstehen, Informationen im Transparenzportal nach Maßgabe dieses Gesetzes öffentlich zugänglich zu machen.

(7) Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der\*die Rechtsträger\*in ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache in unbilliger Weise geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines\*einer Konkurrenten\*Konkurrentin zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem\*der Geheimnisträger\*in wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Informationen zu rechtswidrigem Verhalten sind niemals Geschäftsgeheimnisse.

(8) Interessenvertreter\*innen sind Personen, die für ein Unternehmen oder eine sonstige Organisation in Bezug auf die Ausarbeitung oder Durchführung politischer oder rechtsetzender Vorhaben mit informationspflichtigen Stellen in Kontakt treten.

### § 3 Anwendungsbereich

(1) Informationspflichtige Stellen sind:

1. Behörden und sonstige Stellen der unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Verwaltung des Landes,
2. die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union ausführen,
3. natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, soweit sie der Kontrolle des Landes oder einer anderen informationspflichtigen Stelle unterliegen und öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, ~~und dabei der Kontrolle des Landes oder einer anderen informationspflichtigen Stelle unterliegen~~, Dies gilt auch für solche ~~einschließlich solcher~~ juristischen ~~nr~~-Personen, die vom Land Berlin gemeinsam mit anderen Ländern oder dem Bund gegründet wurden und die ihren Sitz in Berlin haben,

4. Auftraggeber\*innen im Sinne des § 98 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, soweit sie überwiegend von anderen informationspflichtigen Stellen finanziert werden.

(2) Kontrolle im Sinne des Absatz 1 Nr. 3 liegt vor, wenn

1. die Person bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. das Land Berlin oder eine oder mehrere der in § 3 Abs. 1 genannten Stellen zusammen, unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens oder einer sonstigen Organisation besitzen oder
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens oder einer sonstigen Organisation verbundenen Stimmrechte verfügen oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens oder einer sonstigen Organisation bestellen können.

(3) Gremien oder Einzelpersonen, die eine informationspflichtige Stelle beraten, ohne selbst die Voraussetzungen nach Absatz 1 zu erfüllen, sind informationspflichtig, wenn

1. die Mehrheit der Mitglieder des Gremiums oder die Einzelperson von informationspflichtigen Stellen berufen wird, oder
2. die von informationspflichtigen Stellen berufenen Mitglieder über die Stimmenmehrheit im Gremium verfügen.

(4) Das Land Berlin wirkt darauf hin, dass Unternehmen und sonstige Organisationen, die Aufgaben nach Abs. 1 Nr. 3 wahrnehmen, Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes bereitstellen, wenn das Land Berlin unmittelbar oder mittelbar mindestens 25 % der Anteile oder Stimmen verwaltet, oder Darlehen, Garantien, Bürgschaften oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von mehr als 25% des Stammkapitals gewährt hat. Bei der Berechnung von Mehrheitsverhältnissen an mittelbaren Beteiligungen werden die verschiedenen Beteiligungsstränge zusammengezählt.

(5) Keine Informationspflicht nach diesem Gesetz besteht

1. für Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit und solange sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden; dies gilt insbesondere nicht für

- Gerichtsentscheidungen oder Strafvollzugsbehörden, soweit kein Bezug zu einer konkreten Strafvollstreckungsmaßnahme besteht,
2. für den Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden ist; dies gilt nicht für seine Berichte, Prüfergebnisse sowie Bemerkungen,
  3. für das Abgeordnetenhaus in Bezug auf parlamentarische Angelegenheiten, 4. für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen,
  5. für informationspflichtige Stellen in Bezug auf Gefangenenpersonal- und Gefangenenkrankenakten,-
  6. gegenüber dem Landesverfassungsschutz, soweit und solange Informationen unmittelbar die Aufgabenerfüllung nach § 5 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin (VSG Bln) und nicht lediglich allgemeine Verwaltungstätigkeit betreffen. Die Ausnahme von der Informationspflicht gilt bezüglich § 5 Abs. 1 VSG Bln von vornherein nicht für Informationen, die auch der Unterrichtung der Öffentlichkeit oder des Abgeordnetenhauses außerhalb der für die Kontrolle des Verfassungsschutzes zuständigen Gremien zu dienen bestimmt sind. Die Auskunftspflicht in Bezug auf Umweltinformationen gemäß § 2 Abs. 3 UIG gilt davon unabhängig.

#### **§ 4 Informationsrecht**

- (1) Jede\*r hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen und vollständigen Zugang zu bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen, für diese bereitgehaltene sowie im Transparenzportal veröffentlichte Informationen. ~~Dies gilt auch für sonstige Personenvereinigungen.~~
- (2) Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt.
- (3) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entfällt nach Maßgabe dieses Gesetzes.
- (4) Werden Informationen, die nach Maßgabe dieses Gesetzes herauszugeben sind, entgegen der Grundsätze der ordnungsgemäßen Aktenführung entfernt, sind diese, soweit möglich, auf Antrag wieder zu beschaffen.

#### **§ 5 Organisationspflichten**

(1) Die informationspflichtigen Stellen treffen geeignete organisatorische Vorkehrungen, um der Informationspflicht unverzüglich nachkommen und Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 14 bis 17 unterfallen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abtrennen zu können. Informationen sind in gängigen Formaten digital zu erfassen, zu speichern und aufzubereiten, sodass eine Veröffentlichung oder ein Informationszugang auf Antrag ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist. Insbesondere ist die Einhaltung der ordnungsgemäßen Aktenführung sicherzustellen.

(2) Informationspflichtige Stellen ernennen in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils eine\*n Transparenzbeauftragte\*n. Er\*sie nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

1. Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes,
2. Koordinierung und Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung und Verwirklichung der Informationsfreiheit nach diesem Gesetz,
3. zentrale Ansprechperson bei der Beantwortung von Fragen zu Informationsfreiheit, Informationszugang und Transparenz innerhalb und außerhalb der Behörde, 4. Wahrnehmung des verwaltungsübergreifenden Austausches zu Informationsfreiheit sowie zur\*zum Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Berlin.

(3) Verträge der informationspflichtigen Stellen mit Dritten sind so auszugestalten, dass aus diesen herrührende Rechte Dritter der Durchführung und Umsetzung dieses Gesetzes einschließlich des Zugangs zu, der freien Nutzung, der Weiterverwendung und der Verbreitung der Informationen nicht entgegenstehen.

(4) Verträge mit einem Gegenstandswert von mehr als 100.000 Euro, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die informationspflichtige Stelle innerhalb dieser Frist vom Vertrag kostenfrei zurücktreten kann. Eine Abweichung von Satz 1 ist im Fall von Gefahr im Verzug oder drohender schwerer Schäden zulässig. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der endgültige Vertragstext bereits vor Vertragsabschluss für mindestens einen Monat veröffentlicht war.

(5) Soweit eine Informationspflicht in absehbarer Zeit bestehen wird, weist die informationspflichtige Stelle im Transparenzportal ~~und~~bzw. gegenüber der\*dem Antragsteller\*in darauf hin. Eine Veröffentlichung bzw. Herausgabe der betreffenden Informationen erfolgt von Amts wegen unverzüglich nach Wegfall der Gründe, die dem Informationszugang entgegenstanden.

## **Abschnitt 2: Veröffentlichungspflicht und Veröffentlichung**

## § 6 Veröffentlichungspflichtige Informationen

Der Veröffentlichungspflicht unterliegen vorbehaltlich der §§ 14 bis 17 mindestens

1. Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften,
2. Entwürfe von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften oder Teile davon, sobald sie gemäß § 39 GGO II beteiligten Fachkreisen, Verbänden oder bestimmten Stellen zur Anhörung übermittelt wurden, sowie Entwürfe, die gemäß einer Ausnahme nach § 40 Satz 2 GGO II der Presse oder amtlich nicht beteiligten Stellen oder Personen zugänglich gemacht wurden,
3. Stellungnahmen zu den Entwürfen nach Nr. 2,
4. Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse und Rundschreiben des Senats, des Rats der Bürgermeister, der Landes- und Bezirksausschüsse, der Bezirksverordnetenversammlungen sowie der Bezirksämter im Sinne des § 34 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz, nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen,
5. Mitteilungen des Senats an das Abgeordnetenhaus und den Bundesrat sowie Informationen über das Abstimmungsverhalten des Landes Berlin im Bundesratsplenum,
6. Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse, Protokolle und Berichte der Berliner Abgesandten zu den Gremien und Foren der länderübergreifenden Zusammenarbeit und der Bund-Länder-Zusammenarbeit, einschließlich Informationen über das Abstimmungsverhalten der Berliner Abgesandten,
7. Haushalts-, Stellen-, Verwaltungsgliederungs-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Aktenordnungen, Aktenverzeichnisse, Einsendeverzeichnisse und Tagebücher sowie ihre Änderungen,
8. Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen und Arbeitshilfen, 9. Amtsblätter, amtliche Statistiken, Tätigkeitsberichte, Jahresabschlüsse und Ergebnisse der Rechnungsprüfung,
10. Gutachten, gutachterliche Stellungnahmen und Studien, die von informationspflichtigen Stellen verfasst oder in Auftrag gegeben wurden, insbesondere Sachverständigengutachten, Evaluationen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
11. Geodaten, Karten und Mietspiegel,
12. Mobilitätsdaten, insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs, auch in Echtzeit,
13. ~~Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationen~~, Ergebnisse von Messungen, Beobachtungen und sonstigen Erhebungen über schädliche Umwelteinwirkungen,

Umweltgefährdungen und über den Zustand der Umwelt, die von informationspflichtigen Stellen erstellt oder in Auftrag gegeben wurden, Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationen sowie ~~weitere~~ Umweltinformationen im Sinne des § 10 Abs. 1, Abs. 2 sowie Abs. 5 des Umweltinformationsgesetzes,

14. Katasterdaten,
15. öffentliche Pläne und Konzepte, insbesondere Bauleit- und Landschaftspläne und ihre Entwürfe und Begründungen, sowie das Verzeichnis der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen und das Landschaftsprogramm,
16. Daten und Pläne zu öffentlichen Liegenschaften, insbesondere Liegenschaftspläne und Angaben über Nutzungszwecke,
17. die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen, Bauvorbescheide und vergleichbarer Verwaltungsakte, außer es handelt sich um reine WohngebäudeWohnbebauung mit maximal fünf Wohneinheiten,
18. Informationen, hinsichtlich derer die informationspflichtige Stelle eine Beteiligung der Öffentlichkeit durchführt,
19. Vereinbarungen nach § 27 BauGB,
20. Beleihungsakte zur Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, Vergabe- und Konzessionsentscheidungen,
21. Informationen über staatliche Beihilfen, Subventionen und Zuwendungen, die Vergabe von Fördermitteln, Sponsoring und Spenden, insbesondere über den\*die Gewährende\*n, den\*die Empfänger\*in, die Höhe, die Rechtsgrundlage und den Zweck von erhaltenen oder gewährten Zahlungen oder Leistungen, sofern deren addierter Wert für den\*die jeweilige\*n Empfänger\*in innerhalb von zwölf Monaten über 1.000 Euro liegt sowie mit Ausnahme von Zuwendungen an natürliche Personen als Hilfe zum Leben, die auf gesetzlicher Grundlage erfolgen,
22. Informationen über Zuwendungen Privater an informationspflichtige Stellen, insbesondere über den\*die Gewährende\*n, den\*die Empfänger\*in, die Höhe und den Zweck der Zuwendungen,
23. die wesentlichen Daten von Unternehmen oder sonstigen Organisationen, an denen das Land Berlin oder informationspflichtige Stellen beteiligt sind, einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen einschließlich aller Zusatzleistungen wie Boni oder geldwerten Sach- und Versorgungsleistungen für die Mitglieder der Leitungsebene,
24. Verträge, sofern zwischen den Vertragspartnern im Laufe der vergangenen zwölf Monate Verträge über einen addierten Gegenstandswert von mindestens 100.000 Euro

- abgeschlossen worden sind, einschließlich der Anhänge und Nebenabreden,
25. veröffentlichte, veröffentlichungswürdige sowie auf Anfrage herausgegebene~~zur Herausgabe angefragte~~ Gerichtsentscheidungen,
26. Informationen über Besprechungen von Mitgliedern des Senats sowie von Staatssekretär\*innen mit Interessenvertreter\*innen, insbesondere Datum, Ort, Dauer, Thema sowie beteiligte Personen,
27. aufsichtsrechtliche Entscheidungen der Fach- und Rechtsaufsicht,
28. Informationen über die personelle Zusammensetzung von Aufsichtsräten, Geschäftsführungen, Steuerungsausschüssen oder anderweitig an Entscheidungsprozessen beteiligte Gremien informationspflichtiger Stellen, 29. Quelltext von Computerprogrammen,
30. nicht personenbezogene Informationen, die im Rahmen von Antragsverfahren im Sinne des § 9 sowie des § 2 Abs. 1 VIG elektronisch zugänglich gemacht wurden, 31. Informationen, für die bereits aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Veröffentlichungspflicht besteht.

## **§ 7 Transparenzportal**

- (1) Der Senat richtet das Transparenzportal des Landes ein. Er wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen zu treffen, insbesondere zu Einzelheiten der Veröffentlichung, konkreten Dateiformaten oder Verfahrensabläufen zur Erfüllung der Veröffentlichungspflicht. Das Transparenzportal soll Schnittstellen bereitstellen, die eine automatisierte Bereitstellung der Informationen ermöglichen. Die jeweiligen informationspflichtigen Stellen haben sicherzustellen, dass die zentrale Zugänglichkeit aller ihrer der Veröffentlichungspflicht unterliegenden Informationen über dieses Transparenzportal jederzeit gewährleistet ist. Metadaten der Eintragungen im Transparenzportal müssen im Portal GovData eingetragen sowie gemäß gängiger offener Standards beschrieben werden.
- (2) Der Zugang zum Transparenzportal ist barrierefrei und anonym. Er wird über öffentliche Kommunikationsnetze bereitgestellt. Zugang zum Transparenzportal wird außerdem in ausreichendem Maße in öffentlichen Räumen gewährt.
- (3) Das Transparenzportal enthält eine anonyme Rückmeldefunktion. Diese soll es der\*dem Nutzer\*in ermöglichen, vorhandene Informationen zu bewerten, Informationswünsche zu äußern oder auf Informationsdefizite hinzuweisen.
- (4) Die Informationen, die veröffentlicht werden, können in Kombination mit standardisierten



Bildsymbolen bereitgestellt werden, um in leicht wahrnehmbarer, verständlicher und klar nachvollziehbarer Form einen aussagekräftigen Überblick über die beabsichtigte Verwendung zu vermitteln. Werden die Bildsymbole in elektronischer Form dargestellt, müssen sie maschinenlesbar sein.

## **§ 8 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht**

(1) Informationen nach § 6 sind unverzüglich, spätestens innerhalb von 10 Arbeitstagen, im Transparenzportal zu veröffentlichen. Hierbei ist auch zu erfassen, von wem diese Information wann erstellt wurde, zu welcher Informationskategorie im Sinne des § 6 die Information gehört und wann sie von welcher informationspflichtigen Stelle in das Transparenzportal eingestellt wurde. Bei Verträgen sind alle Vertragsparteien zu erfassen.

(2) Alle Informationen müssen grundsätzlich in einem maschinenlesbaren Format vorliegen, leicht auffindbar, auch maschinell mindestens nach den in den vorstehenden Sätzen genannten Informationskategorien und im Volltext durchsuchbar und für den\*die Nutzer\*in druckbar, speicherbar und weiterverwendbar sein. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Das Datenformat muss auf verbreiteten und offenen Standards basieren. Liegt ein maschinenlesbares Format nicht vor, ist ein möglichst barrierearmer Standard zu bevorzugen.

(3) Die Informationen im Transparenzportal müssen bis zu ihrer Archivierung, mindestens aber für die Dauer von zehn Jahren nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden, sofern spezialrechtliche Regelungen nichts anderes bestimmen.

(4) Bei Änderungen veröffentlichter Informationen muss eine Änderungshistorie vorgehalten werden, aus der sich neben jeder Änderung die jeweils vor und nach der Änderung geltende Fassung ergibt.

## **Abschnitt 3: Auskunftspflicht und Auskunftserteilung**

### **§ 9 Antrag**

(1) Der Zugang zu Informationen wird zudem auf Antrag gewährt. Einer Begründung des Antrages bedarf es nicht.

(2) Der Antrag kann schriftlich, elektronisch, zur Niederschrift oder mündlich gestellt werden. Im Antrag sind die beanspruchten Informationen zu bezeichnen oder soweit möglich zu beschreiben. Der Antrag kann auch anonym gestellt werden. Antragsteller\*innen sind von der

informationspflichtigen Stelle auf Wunsch zu beraten.

(3) Soweit die Information nicht unmittelbar zugänglich gemacht wird, hat die angerufene Stelle den Eingang des Antrags unverzüglich zu bestätigen.

(4) Ist der Antrag zu unbestimmt, ist dies der\*dem Antragsteller\*in unverzüglich, spätestens innerhalb von 5 Arbeitstagen mitzuteilen und ihm unter Setzung einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt der\*die Antragsteller\*in der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung des Antrags erneut. Kommt der\*die Antragsteller\*in der Aufforderung nicht nach, so kann die informationspflichtige Stelle den Antrag mit entsprechender Begründung ablehnen.

(5) Liegt der Stelle, bei welcher der Antrag gestellt wurde, ~~nicht~~ die begehrte Information nicht vor, weist sie den\*die Antragsteller\*in auf die ihr bekannte informationspflichtige Stelle hin, die über die Information verfügt.

(6) Soweit sich die begehrte Information vorübergehend bei einer anderen Stelle befindet und dort nicht zugänglich ist, schafft die informationspflichtige Stelle diese oder Kopien derselben zum Zwecke der Zugangsgewährung heran.

## **§ 10 Entscheidung über den Antrag**

(1) Die zuständige Stelle macht die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb von 15 Arbeitstagen zugänglich.

(2) Dürfen bestimmte Informationen aufgrund der §§ 14 bis 17 teilweise nicht zugänglich gemacht werden, besteht der Anspruch auf Zugang zu den übrigen Informationen fort. Ist ein Informationszugang nicht möglich, sind mindestens Art und Titel der vorhandenen Informationen mitzuteilen.

(3) Die Ablehnung eines Antrags oder die Beschränkung des begehrten Zugangs erfolgt innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist regelmäßig in der gleichen Form wie der Antrag. Der\*die Antragsteller\*in kann auf die Einhaltung der Schriftform verzichten.

(4) Soweit der Antrag einen außergewöhnlichen Bearbeitungsaufwand erfordert, kann die Frist des Absatzes 1 ausnahmsweise einmalig auf 30 Arbeitstage verlängert werden. Der\*die Antragsteller\*in ist über die Fristverlängerung und deren Gründe innerhalb der in Absatz 1 genannten Frist zu informieren.

## **§ 11 Ausgestaltung der Auskunftspflicht**

(1) Nach Wahl der\*des Antragsteller\*in ist Auskunft zu erteilen oder es ist der

Informationsträger zugänglich zu machen, der die begehrten Informationen enthält. Dies umfasst das Recht, Einsicht in Akten zu nehmen, auch wenn die Akten bereits abgelegt sind.

(2) Die zuständige Stelle hat der\*dem Antragsteller\*in ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für die Wahrnehmung des Informationszugangs zur Verfügung zu stellen. Die Anfertigung von Notizen und Fotografien ist gestattet. Kann die informationspflichtige Stelle die Anforderungen von Abs. 1 nicht erfüllen, stellt sie Kopien zur Verfügung.

(3) Auf Antrag sind Kopien der Informationsträger, welche die begehrten Informationen enthalten, auch durch Versendung zur Verfügung zu stellen. Entsprechendes gilt für die elektronische Übermittlung von Dateien. Hat der\*die Antragsteller\*in keine Angabe zum gewünschten Übermittlungsweg getroffen, ist regelmäßig die kostengünstigste Form der Übermittlung zu wählen.

(4) Der\*die Antragsteller\*in kann verlangen, dass ihm\*ihr zugänglich gemachte Informationen gemäß § 6 Nr. ~~3029~~ veröffentlicht werden.

(5) Auf Verlangen der\*des Antragsteller\*in sind die begehrten Informationen in einer Weise zur Verfügung zu stellen, dass diese mit frei verfügbarer Software gelesen werden können. Maschinenlesbare Informationsträger sind einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen zur Verfügung zu stellen. Soweit die Anforderungen von Satz 1 und 2 nicht erfüllt werden können, sind lesbare Ausdrücke zur Verfügung zu stellen.

(6) Die informationspflichtige Stelle kann auf eine über öffentliche Kommunikationsnetze kostenfrei zugängliche Veröffentlichung verweisen, wenn sie dem\*der Antragsteller\*in die Fundstelle angibt. Hat der\*die Antragsteller\*in keinen Zugriff darauf, sind die Informationen auf einem anderen Weg zugänglich zu machen.

## **§ 12 Verfahren bei Beteiligung Betroffener**

(1) Sofern ein Antrag personenbezogene Daten oder Geschäftsgeheimnisse betrifft, so ist der\*die Betroffene vor der Zugangsgewährung anzuhören, es sei denn, der\*die Antragsteller\*in erklärt sich mit der Unkenntlichmachung der Daten einverstanden.

(2) Die informationspflichtige Stelle gibt den Betroffenen schriftlich oder elektronisch Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb von 20 Arbeitstagen. Die Frist des § 10 Abs. 1 verlängert sich entsprechend. Der\*die Antragsteller\*in ist auf die Drittbeteiligung und die damit einhergehende Verlängerung der Bearbeitungsfrist hinzuweisen.

(3) Die informationspflichtige Stelle entscheidet unter Berücksichtigung der Stellungnahme

des Betroffenen über den Antrag. Die Entscheidung ergeht schriftlich oder elektronisch und ist auch dem\*der Betroffenen bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem\*der Betroffenen gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet wurde.

### **§ 13 Gebühren und Auslagen**

Für Tätigkeiten aufgrund dieses Gesetzes werden keine Entgelte, Gebühren und Auslagen erhoben.

## **Abschnitt 4: Ausnahmen von der Informationspflicht**

### **§ 14 Schutz öffentlicher Belange**

Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange

1. durch die vorzeitige Bekanntgabe von Entwürfen und Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung der Erfolg von Entscheidungen der Verwaltung vereitelt werden würde. Ausgenommen von Satz 1 sind Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten, gutachterliche Stellungnahmen sowie Studien,
- ~~1.~~2. die vorzeitige Bekanntgabe der Information vor einer Entscheidung den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde; der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist insbesondere berührt, wenn Unterlagen Aufschluss über die Beratungen des Senats, deren Vorbereitungen und die Meinungsbildung der Senatsmitglieder geben;
- ~~2.~~3. aufgrund besonderer, zu dokumentierender Umstände die Bekanntgabe der Information nach einer Entscheidung im Sinne von Nr. 21 den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen würde. Eine Verletzung gemäß Satz 1 scheidet in der Regel aus, wenn die Legislaturperiode abgelaufen ist, in der die Entscheidung getroffen wurde~~;~~
- ~~3.~~4. die Bekanntgabe der Informationen die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung, die öffentliche Sicherheit oder die innere Sicherheit erheblich schädigen würde, oder
5. durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens oder eines Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt oder der Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahren vereitelt würde,

6. es sich um Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung von Hochschulen, der Universitätsklinik und Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen handelt und Gegenstand des Informationsbegehrens nicht Informationen sind über materielle oder finanzielle zweckfreie Zuwendungen jeder Art durch private Dritter, insbesondere Name des Zuwendenden, Gegenstand und Wert der Zuwendung, oder Informationen über Art und Umfang von teilweise oder vollständig über Drittmittel finanzierte Forschungsprojekte, insbesondere Forschungsthema, -kontext und -ziel eines Drittmittelprojekts, Namen von Drittmittelgebern sowie Begünstigten des Drittmittelzuflusses, Umfang der Drittmittel, zeitlicher Umfang und Laufzeit des Drittmittelprojekts; § 8 Nr. 6 BerlTG bleibt unberührt.

es sei denn, das öffentliche Interesse an der Herausgabe der Information überwiegt das Geheimhaltungsinteresse.

## **§ 15 Schutz personenbezogener Daten**

(1) Personenbezogene Daten unterliegen dem Informationszugangsanspruch, soweit und solange die betroffene Person in den Informationszugang eingewilligt hat oder das öffentliche Informationsinteresse an der Offenbarung das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt ~~keine überwiegenden öffentlichen Interessenschutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen.~~

(2) Ein Überwiegen des Informationsinteresses ist insbesondere regelmäßig anzunehmen für

1. personenbezogene Daten von leitenden Beschäftigten der informationspflichtigen Stelle, die in amtlicher Funktion an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt haben oder als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise an der Vorbereitung einer Entscheidung einer informationspflichtigen Stelle mitgewirkt haben. Dies betrifft ~~insbesondere~~ Namen, akademische Grade, Berufs-, Funktions- oder Dienstbezeichnungen und dienstliche Kontaktdaten wie Anschriften, Telefon- und Faxnummern sowie E-Mail

Adressen,

2. Namen von Vertragspartner\*innen bei Verträgen und Vergabeentscheidungen, 3.

Daten im Zusammenhang mit der Offenlegung von Vergütungen nach § 6 Nr. 23,

4. Namen von Verfasser\*innen von Gutachten, gutachterlichen Stellungnahmen und Studien nach § 6 Nr. 10,

5. Namen von Interessenvertreter\*innen nach § 6 Nr. 26,

6. Daten im Zusammenhang mit Subventions- und Zuwendungsvergaben nach § 6 Nr. 21

und 22, soweit es sich um die Empfänger\*innen von Einzelförderungen handelt; personenbezogene Daten in der Zweckbestimmung sind nicht zu veröffentlichen.

## **§ 16 Schutz von Geschäftsgeheimnissen**

(1) Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange durch die Offenbarung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Information überwiegt das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen. Hinsichtlich Informationen, die rechtswidrig in den Verfügungsbereich des Inhabers des Geschäftsgeheimnisses gelangt sind, überwiegt das öffentliche Interesse regelmäßig.

(2) Das öffentliche Interesse überwiegt insbesondere, soweit das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über Einwirkungen auf die Umwelt oder ihre Bestandteile besteht, die von Anlagen, Vorhaben oder Stoffen ausgehen können. Insbesondere überwiegt das öffentliche Interesse an der Information das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen, wenn das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Angaben über vom Betroffenen angewandte Produktionsverfahren, die Art und Wirkungsweise der vom Betroffenen eingesetzte Schutzvorkehrungen gegen schädliche Einwirkungen auf die Umwelt oder ihre Bestandteile oder die Art und Zusammensetzung von Betroffenen hergestellter oder eingesetzter Stoffe besteht und es nur durch die Offenbarung dieser Angaben möglich ist,

1. die Gefahren und Risiken für die Umwelt oder ihre Bestandteile zu beurteilen, die von den angewandten Produktionsverfahren oder den hergestellten oder verwendeten Stoffen im Normalbetrieb oder Störfall ausgehen oder
2. zu beurteilen, ob die durch den Betroffenen eingesetzten Schutzvorkehrungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen dem Stand der Technik entsprechen.

Satz 2 gilt entsprechend hinsichtlich der Gefahren und Risiken für die menschliche Gesundheit sowie der insoweit getroffenen Schutzvorkehrungen.

(3) Das öffentliche Interesse überwiegt das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen regelmäßig im Fall von

1. Angaben über Emissionen in die Umwelt,
2. Ergebnisse n amtlicher Messungen,
3. Angaben über die Ausstattung amtlicher Messstellen,
4. Angaben über Empfänger\*innen und Höhe öffentlicher Fördermittel oder staatlicher Beihilfen,

5. Angaben über Bieter und die Höhe der Gebote bei Ausschreibungen durch öffentliche Stellen, soweit der Eröffnungstermin abgeschlossen ist,
6. Angaben über Auftragnehmer\*innen und vereinbarte Preise bei freihändig vergebenen Aufträgen öffentlicher Stellen,
7. Angaben über erzielte Erlöse bei dem Verkauf oder der Verpachtung öffentlichen Eigentums,
8. Angaben über die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen, Bauvorbescheide und vergleichbarer Verwaltungsakte, außer es handelt sich um reine Wohngebäude ~~Wohnbebauung~~ mit maximal fünf Wohneinheiten.

(4) Bei Angaben gegenüber informationspflichtigen Stellen sind Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Das Geheimhaltungsinteresse ist darzulegen. Bei der Veröffentlichung oder der Information auf Antrag sind die geheimhaltungsbedürftigen Teile der Angaben unkenntlich zu machen oder abzutrennen. Dies kann auch durch Ablichtung der nicht geheimhaltungsbedürftigen Teile erfolgen. Der Umfang der abgetrennten oder unkenntlich gemachten Teile ist unter Hinweis auf das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses zu vermerken.

## **§ 17 Schutz von geistigem Eigentum**

(1) Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Rechte auf Zugang zu Informationen durch Akteneinsicht und Aktenauskunft bleiben hiervon unberührt.

(2) Die informationspflichtigen Stellen wirken darauf hin, sich von den Inhabern von Rechten des geistigen Eigentums für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten die erforderlichen oder zuträglichen Nutzungsrechte einräumen zu lassen. Zur Förderung der Informationsfreiheit haben die informationspflichtigen Stellen auf die Erteilung freier Lizenzen hinzuwirken.

## **Abschnitt 5: Absicherungen des Informationsrechts**

### **§ 18 Aufgaben des\*der Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (1)**

Der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit überwacht die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes. Ihm\*ihr werden zu diesem Zwecke angemessene und ausreichende Mittel zur Verfügung gestellt.

(2) Wer der Ansicht ist, dass gegen die Bestimmungen dieses Gesetzes verstoßen wurde, kann den\*die Berliner Beauftragte\*n für Datenschutz und Informationsfreiheit anrufen.

(3) Die informationspflichtigen Stellen und die mit dem Betrieb des Transparenzportals beauftragte Stelle sind verpflichtet, den\*die Berliner Beauftragte\*n für Datenschutz und Informationsfreiheit bei der Erfüllung seiner\*ihrer Aufgaben zu unterstützen. Dem\*der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist dabei insbesondere

1. Auskunft zu seinen\*ihren Fragen zu erteilen sowie die Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu gewähren, die im Zusammenhang mit dem Informationsinteresse stehen, und
2. Zutritt zu Diensträumen zu gewähren.

Besondere Amts- und Berufsgeheimnisse stehen dem nicht entgegen.

(4) Der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit informiert die Bürger\*innen über Fragen der Informationspflicht. Er\*sie berät den Senat, die mit dem Betrieb des Transparenzportals beauftragte Stelle und die sonstigen informationspflichtigen Stellen in Fragen des Informationszugangs und kann Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs geben. Auf Ersuchen des Abgeordnetenhauses oder des Senats soll der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge nachgehen, die ihren bzw. seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen. Auf Anforderung des Senats oder eines Viertels der Mitglieder des Abgeordnetenhauses hat der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Gutachten zu erstellen und Bericht zu erstatten. Außerdem legt er\*sie gegenüber dem Senat und dem Abgeordnetenhaus mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. Er\*sie kann sich jederzeit an das Abgeordnetenhaus wenden. Der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit steht den Ausschüssen des Abgeordnetenhauses zur Beratung zur Verfügung.

(5) Stellt der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Verstöße gegen dieses Gesetz bei der mit dem Betrieb des Transparenzportals beauftragten Stelle oder bei sonstigen informationspflichtigen Stellen fest, so fordert er\*sie diese zur Mängelbeseitigung auf. Bei erheblichen Verletzungen der Informationspflicht beanstandet er\*sie dies:

1. im Bereich der Verwaltung und der Gerichte gegenüber der Fachaufsichtsbehörde nach § 8 des Allgemeines Zuständigkeitsgesetzes;
2. im Bereich der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren öffentlich-rechtlich organisierten Einrichtungen gegenüber dem Vorstand oder dem sonst vertretungsberechtigten Organ;
3. im Bereich des Abgeordnetenhauses und des Rechnungshofes gegenüber dem\*der jeweilige\*n Präsident\*in;



4. im Bereich der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts und deren Personenvereinigungen gegenüber der Stelle, dessen Kontrolle diese unterliegen. Er\*sie soll zuvor die betroffene Stelle zur Stellungnahme innerhalb einer von ihm\*ihr zu bestimmenden Frist auffordern und die zuständige Aufsichtsbehörde über die Beanstandung unterrichten.

Mit der Feststellung und der Beanstandung soll der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Vorschläge zur Beseitigung der Mängel und zur sonstigen Verbesserung des Informationszugangs verbinden.

~~(6) Werden die Mängel nicht innerhalb einer angemessenen Frist behoben, kann der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit die Beseitigung der Mängel anordnen. Dies schließt die Anordnung auf Herausgabe von Informationen ein.~~

~~(7) In den Fällen des Absatz 5 kann der\*die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, soweit ihm\*ihr die Informationen vorliegen, diese auch selbst der Veröffentlichung zuführen, soweit er\*sie dies in der Aufforderung zur Stellungnahme nach Absatz 5 unter Verweis auf diesen Absatz angekündigt hat.~~

~~(68)~~ Das Recht, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, bleibt unberührt.

## **§ 19 Beteiligung des\*der Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit in der Rechtsetzung**

(1) Der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat die Aufgabe, den Senat und das Abgeordnetenhaus bei der Umsetzung von Regelungsentwürfen im Hinblick auf die Verwirklichung der Informationsfreiheit nach diesem Gesetz zu unterstützen.

(2) Der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit soll insbesondere die Auswirkungen neuer Regelungen hinsichtlich Informationsfreiheit, Informationszugang und Transparenz prüfen. Die angestrebten Ziele und Zwecke von Regelungen oder Regelungsentwürfen sind nicht Gegenstand der Prüfungen der\*des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

(3) Der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit nimmt Stellung~~überprüft die zu den~~ Regelungsentwürfen der Senatsverwaltungen, die die Informationsfreiheit berühren können, nach Abs. 2 vor deren Vorlage an den Senat. Er\*sie nimmt Stellung zu ~~prüft~~ Regelungsentwürfen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten. Die Reihenfolge der Bearbeitung steht in seinem\*ihrem Ermessen.

## **§ 20 Ordnungswidrigkeiten**

- (1) Ordnungswidrig handeln in juristische Personent, ~~die wer~~ vorsätzlich oder fahrlässig
1. entgegen § ~~109~~-Abs. 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Informationsträger nicht oder nicht vollständig vorlegt oder
  2. entgegen § 6 einer Veröffentlichungspflicht nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.
- (3) Gegen Behörden und sonstige öffentliche Stellen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 werden keine Geldbußen verhängt.
- (4) Zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.

## **§ 21 Förderung durch den Senat**

Der Senat wirkt darauf hin, dass die informationspflichtigen Stellen die Informationspflicht in einer dem Gesetzeszweck Rechnung tragenden Weise erfüllen und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die Informationspflicht unterrichtet wird. Er berichtet regelmäßig über die Nutzung der Auskunftsmöglichkeiten.

## **§ 22 Statistiken**

- (1) Die informationspflichtigen Stellen führen statistische Daten, aus denen sich mindestens ergibt:
1. die Anzahl der schriftlich und elektronisch eingereichten Anträge,
  2. der jeweilige Gegenstand der abgelehnten Anträge,
  3. die Anzahl der abgelehnten Anträge,
  4. die Gründe für die Ablehnung von Anträgen nach Maßgabe der jeweils angewandten gesetzlichen Vorschrift,
  5. die Anzahl der Widerspruchs- und Gerichtsverfahren.
- (2) Die nach Absatz 1 erfassten Daten werden zu einer Statistik zusammengefasst und einmal jährlich an zentraler Stelle veröffentlicht, wobei die Statistik auch nach den informationspflichtigen Stellen unterteilbar sein muss.

(3) Die zuständige Senatsverwaltung erlässt die zur Ausführung der Absätze 1 und 2 erforderlichen Verwaltungsvorschriften.

### § 23 Umweltinformationsgesetz

Für den Zugang zu Umweltinformationen im Land Berlin gilt mit Ausnahme der §§ 11 bis 14 das Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.

## **Abschnitt 6: Schlussbestimmungen**

### **§ ~~24~~3 Staatsverträge**

Staatsverträge sind so zu gestalten, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes auf juristische Personen unter Beteiligung des Landes Berlins Anwendung finden. Dies gilt auch, wenn die betreffende juristische Person in Abweichung zu § 3 Abs. 1 Nr. 3 ihren Sitz nicht im Land Berlin hat.

### **§ ~~25~~4 Altverträge**

(1) Geheimhaltungsklauseln und ähnliche Abreden in Verträgen mit informationspflichtigen Stellen, die nach dem 30.10.1999 abgeschlossen wurden und auf die das Informationsfreiheitsgesetz Anwendung fand, können der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes nicht entgegengehalten werden.

(2) Wird ein Antrag auf Information hinsichtlich eines Vertrages gestellt, auf den der vorstehende Absatz keine Anwendung findet, so hat die beteiligte informationspflichtige Stelle den Vertragspartner zu Nachverhandlungen mit dem Ziel aufzufordern, die Informationen freizugeben. Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten keine Einigung erzielt werden, so wird der Informationszugang gewährt, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.

### **§ ~~26~~5 Rechtsschutz**

(1) Für Streitigkeiten um Ansprüche aus diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg ~~nach den Vorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung~~ eröffnet. Dies gilt auch, wenn sich der Rechtsstreit gegen eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 richtet. Gegen einen ablehnenden Bescheid ist Widerspruch zulässig.

(2) Hinsichtlich der Rechtsbehelfsbelehrung gelten die Vorschriften der

Verwaltungsgerichtsordnung. Darüber hinaus ist der\*die Antragsteller\*in über sein\*ihr Recht zu belehren, sich an den\*die Berliner Beauftragte\*n für Datenschutz und Informationsfreiheit zu wenden. Der\*die Antragsteller\*in ist auch darüber zu belehren, dass durch die Anrufung der\*des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit die Klagefrist nicht gehemmt wird.

## **Artikel 2**

### **Änderung des Verfassungsschutzgesetzes Berlin**

§ 32 Abs. 3 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin wird aufgehoben.

## **Artikel 3**

### **Änderung des Archivgesetzes des Landes Berlin**

In § 9 Abs. 6 Satz 2 des Archivgesetzes wird “Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Juni 2015 (GVBl. S. 285) geändert worden ist” ersetzt durch “Berliner Informationsfreiheitsgesetz oder dem Berliner Transparenzgesetz”.

## **Artikel 4**

### **Änderung des Berliner Pressegesetzes**

§ 4 Abs. 5 des Berliner Pressegesetzes wird ersetzt durch “Die Vorschriften des Berliner Transparenzgesetzes bleiben unberührt.”

## **Artikel 5**

### **Änderung des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung**

§ 6 Abs. 2 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung wird ersetzt durch “Die Regelungen der §§ 14 bis 17 des Berliner Transparenzgesetzes gelten entsprechend.” § 6 Abs. 4 wird ersetzt durch “Für Nichtbeteiligte gilt das Berliner Transparenzgesetz.” In § 6 Abs. 5 wird “Berliner Informationsfreiheitsgesetzes” ersetzt durch “Berliner Transparenzgesetzes”.

## **Artikel 6**

### **Änderung des Berliner Betriebe-Gesetzes**

§ 3 Abs. 5 Ziffer 3 Satz 4 des Berliner Betriebe-Gesetzes wird ~~gestrichen,ersetzt durch “Das~~

~~Berliner Transparenzgesetz gilt entsprechend.”~~

## **Artikel 7**

### **Änderung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung**

§ 9 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung wird ersetzt durch “Sie oder er nimmt zugleich die Aufgaben der oder des Landesbeauftragten für das Recht auf Akteneinsicht nach § 18 Absatz 1 des Berliner Transparenzgesetzes wahr und führt die Amts- und Funktionsbezeichnung „Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit“ in weiblicher oder männlicher Form.”

## **Artikel 8**

### **Änderung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin**

§ 3 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin wird ersetzt durch “Neben diesem Gesetz ist das Berliner Transparenzgesetz anzuwenden, soweit sich nicht aus diesem Gesetz etwas anderes ergibt.” § 33 Satz 2 wird gestrichen.

## **Artikel 9**

### **Änderung des Berliner Mobilitätsgesetzes**

§ 37 Abs. 4 des Berliner Mobilitätsgesetzes wird ersetzt durch “Das landeseigene Unternehmen unterliegt darüber hinaus uneingeschränkt den Vorgaben und Anforderungen des Berliner Transparenzgesetzes.”

## **Artikel 10**

### **Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten**

In § 84 des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten wird “Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom 15. Oktober 1999 (GVBl. S. 561), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Juni 2015 (GVBl. S. 285) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung” ersetzt durch “Berliner Transparenzgesetz”.

## **Artikel 11**

### **Übergangsregelungen, Inkrafttreten**

(1) Dieses Gesetz tritt nach Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt zum kommenden Haushaltsjahr in Kraft. Gleichzeitig tritt das Berliner Informationsfreiheitsgesetz in der geltenden Fassung außer Kraft.

(2) Die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht und über das Transparenzportal gelten

1. für informationspflichtige Stellen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes,
2. für alle anderen informationspflichtigen Stellen zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes,
3. für Informationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgezeichnet worden sind, nur soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen.

25. Mai Juni 2021~~19~~

## **Allgemeine Begründung**

### **Problem und Ziel**

Ziel des Gesetzes ist es, den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Informationen der öffentlichen Verwaltung bzw. des Landes Berlins im Interesse einer noch transparenteren öffentlichen Hand zu erweitern sowie Mitbestimmung zu erleichtern. Die Bürgernähe der Verwaltung wird im Sinne des Artikel 66 der Berliner Landesverfassung gestärkt. Dazu wird das Berliner Informationsfreiheitsgesetz durch ein Transparenzgesetz ersetzt.

Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz entspricht nicht mehr den heutigen Anforderungen an Transparenz in Politik und Verwaltung. Weitgehende Auskunft- und Veröffentlichungspflichten, die Abkehr vom „Amtsgeheimnis“ hin zum Open-Government-Data-Prinzip – diese Weiterentwicklung vollzieht Berlin nun mit diesem außerparlamentarischen Gesetzentwurf. Berlin wird mit diesem Gesetz das transparenteste deutsche Bundesland.

Transparenz trägt dazu bei, das Vertrauen in Politik und Verwaltung zu stärken, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns weiter zu verbessern. Die Frage der Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns betrifft eine zentrale und unverzichtbare Funktionsbedingung von Demokratie. Die Forderung nach mehr Transparenz in Politik und Verwaltung wird deshalb als ein wichtiger Beitrag gegen Politikverdrossenheit und demokratiefeindliche Bestrebungen angesehen.

### **Berliner Transparenzgesetz**

Das Berliner Transparenzgesetz (BerlTG) dient dem Anliegen, die Transparenz und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Weitergehend als das bisherige Informationsfreiheitsgesetz soll es Bürger\*innen ermöglichen, sich im Vorfeld politischer Entscheidungen die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich eine alle maßgeblichen Umstände berücksichtigende Meinung zu bilden und entsprechend qualifizierte

Vorschläge zur besseren Gestaltung eines Vorhabens einbringen zu können. Insbesondere Rechtsetzungsprozesse sollen transparenter werden. Durch die Auskunftss- sowie die proaktive Veröffentlichungspflicht wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert, eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie Korruptionsprävention ermöglicht und das Kostenbewusstsein der Verwaltung noch weiter geschärft, weil potenzielle Nachfragen einen Rechtfertigungsdruck erzeugen. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass Transparenz der öffentlichen Verwaltung nicht nur die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger\*innen stärkt und damit der Politik- und Staatsverdrossenheit entgegenwirkt, sondern auch Manipulation und Korruption erschwert.

Die bestehende Auskunftsmöglichkeit wird durch ein generelles Transparenzgebot (Veröffentlichungspflicht) ergänzt, wofür ein Transparenzportal eingeführt wird. Ebenso werden Ausnahmetatbestände klar abschließend definiert, um die Möglichkeiten zur Durchsetzung eines Informationsanspruchs zu stärken. Durch das breit angelegte Transparenzportal wird ein Ansteigen von Informationsersuchen nachhaltig verhindert, indem Informationen frei zugänglich gemacht werden und somit auf viele, individuelle, bürokratische Anfragen verzichtet werden kann. Zudem behalten die Bürger\*innen die Möglichkeit, sich bei Problemen in Bezug auf Bearbeitung von Anträgen oder bei Verstoß gegen die Veröffentlichungspflicht an den\*die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zu wenden.

Das Transparenzgesetz ist ein Gesetz für die Wissensgesellschaft, wovon Bürger\*innen und Wirtschaft gleichermaßen profitieren: Wissen ermöglicht gesellschaftliche und wirtschaftliche Innovationen und ist ein Standortvorteil für das Land Berlin. Eine Studie der Konrad Adenauer Stiftung aus dem Jahr 2016 geht in einer Gesamtbetrachtung des wirtschaftlichen Potentials von offenen Daten von einem volkswirtschaftlichen Mehrwert in Höhe von 43,1 Mrd. Euro und ca. 20.000 neuen Arbeitsplätzen aus. Die Technologiestiftung Berlin nahm 2014 eine Nutzenabschätzung der ökonomischen Effekte von Open Data in Berlin vor, die einen jährlichen Nutzen zwischen 21,6 Millionen und 54,0 Millionen Euro, bei einer mittleren Ausprägung von 32,4 Millionen Euro, errechnete. Es gibt zahlreiche Anwendungsfälle, die eine gesteigerte Wertschöpfung durch die Nutzung von Daten und Informationen belegen.

Das digitale Transparenzportal gewährleistet zudem eine ressourcenschonende Umsetzung des Gesetzes, ruft möglichst wenig zusätzlichen Verwaltungsaufwand hervor, und befördert die Modernisierung und Digitalisierung des Verwaltungshandelns. Das Transparenzportal kann



perspektivisch durch moderne Fachverfahren automatisch befüllt werden bzw. greift unmittelbar und automatisiert auf Informationen der Fachverfahren zurück, weshalb manuelle Aufwände und redundante Datenhaltung vermieden werden. Deshalb zieht das Transparenzportal nach einmaligen Aufwänden zur Umsetzung nur geringe Kosten nach sich und hat zudem eine Beschleunigung der Verwaltungsmodernisierung im Sinne des E-Governments zur Folge, denn Geschäftsprozesse müssen zur Umsetzung eines kostengünstigen Transparenzportals digitalisiert und harmonisiert werden.

## **Finanzielle Auswirkungen**

Mit der Einführung der Hamburger Transparenzgesetzes liegen konkrete Erfahrungswerte für die Kosten der Errichtung und des Betriebs von Transparenzportalen vor. Auf Basis der Erfahrungen in Hamburg sowie anderer Bundesländer, von Kostentabellen der Verwaltung sowie marktüblicher Preise liegt hiermit eine Kostenschätzung des Bündnisses für ein Transparenzgesetz Berlin vor. Dabei wird zwischen einmaligen Kosten für die Errichtung und laufende - durch Digitalisierung und Automatisierungen vergleichsweise niedrige - Kosten für den Betrieb des Transparenzportals unterschieden. Zudem wurden auch zu erwartende Einsparungen, Einnahmen bzw. zu erwartende wirtschaftliche Mehrwerte berücksichtigt und gesondert erläutert. Die vorliegende Kostenschätzung weist großzügige Kostenräume auf, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Während beispielsweise etwa die Errichtung des Hamburger Transparenzportal Kosten in Höhe von 5,1 Millionen Euro verursacht hat<sup>1</sup>, ist der vergleichbare Wert für Berlin deutlich höher ausgewiesen.

### **Einmalige Kosten für die Errichtung des Transparenzportals**

Aus den Vorgaben des Transparenzgesetzes ergibt sich ein Errichtungszeitraum, der einschließlich der Begleitung der Einführung und Adoption durch die informationspflichtigen Stellen ca. 2 Jahre und eine Ertüchtigung der bereits vorhandenen Infrastruktur des Daten.Berlin.de-Portals umfasst. Insgesamt werden die Kosten für die Umsetzung des Transparenzgesetzes auf dieser Grundlage wie folgt geschätzt:

Projektorganisation	1.400.000 €
Externe Projektunterstützung	600.000 €

---

<sup>1</sup> Bürgerschafts-Drucksache 21/1175, <https://kleineanfragen.de/hamburg/21/1175>

Transparenzportal	800.000€
Softwareunterstützte Geschäftsprozesse	5.460.000 €
Schulungskosten	700.000 €
Erweiterung der Auskunftspflicht	1.400.000 €
<b>Einmalige Kosten für die Errichtung des Transparenzportals GESAMT</b>	<b>10.360.000</b>
€	

Projektorganisation (10 Mitarbeiter\*innen): Für eine Umsetzung des Projekts wird von einem Personalbedarf von insgesamt zehn Mitarbeiter\*innen ausgegangen (ca. 1.400.000 €). Weitere Aufwände der öffentlichen Stellen im Rahmen der Projektumsetzung (Ansprechpartner\*innen in den Senatsverwaltungen zur Umsetzung des Transparenzgesetzes, Gremienarbeit etc.) sind nicht zu berücksichtigen, da diese Aufgaben i.d.R. bereits durch die jeweiligen für Digitalisierung zuständigen Fachbereiche erbracht werden.

Externe Projektunterstützung: Das Projekt wird durch das ITDZ und ggf. weitere Dienstleister unterstützt. Hier kann von einem Volumen i.H.v. etwa 600.000 € ausgegangen werden. Dabei kann auf bisherige Erfahrungen mit dem Berliner Transparenzportal sowie auf umfangreiche Erfahrungen aus der Implementierung des Hamburger Transparenzportals zurückgegriffen werden.

Transparenzportal: Für das eigentliche Transparenzportal sind nachfolgende Aufbau- und Erweiterungskosten berücksichtigt worden: Entwicklung/Anpassung eines Datenspeicherfachverfahrens (200.000 €), Erweiterung und Anpassung Metadatenportal und Metasuche (200.000 €), Erweiterung und Anpassung Portallösung (200.000 €) zzgl. Feinkonzeption, Releaseplanung und Implementationssteuerung sowie Testmanagement (200.000 €).

Softwareunterstützte Geschäftsprozesse: Die dargestellten Kosten beinhalten die Kosten für die Anpassung an die Infrastrukturkomponente der E-Akte (500.000 €) und die Bereitstellung von Scannern für Bereiche ohne elektronische Aktenhaltung (50.000 €), die Softwareentwicklung einer Workflow-Unterstützung (300.000 €), die Integration einer Lösung zum Schwärzen von Dokumententeilen auf Basis von Open-Source-Lösungen (10.000 €) sowie die Anpassung und Bereitstellung eines Verfahrens für öffentliche Unternehmen zur Veröffentlichung von Informationen im Transparenzportal (100.000 €).

Ein weiterer Kostenblock entsteht bei der Anbindung von Fachverfahren als Liefersysteme an das Transparenzportal. Hierbei handelt es sich um einen Weg, veröffentlichungspflichtige Informationen (insbesondere Daten aus Datenbanken bzw. Fachverfahren) automatisiert im Transparenzportal bereitzustellen. Möglichst viele Informationen, darunter Informationen aus Echtzeit-Messsystemen und regelmäßig erarbeitete Dokumente oder Akten, sollten automatisiert und mittels Schnittstellen zur Verfügung zu stellen. Die Anbindung dieser Liefersysteme an das Transparenzportal ist auf Grund der Heterogenität z.B. aufgrund unterschiedlicher Typen (Dokumente, Rechtsakte, Geodaten, Messdaten), unterschiedlich anpassbarer Bestandssoftware sowie diverser Daten(austausch)standards mit entsprechendem Aufwand verbunden. Diese Kosten fallen jedoch pro System nur einmalig an, amortisieren sich im Vergleich zu der andernfalls notwendigen Daueraufgabe der manuellen Befüllung nach kurzer Zeit und ermöglichen einen günstigen dauerhaften Betrieb.

Um für geeignete Systeme und Fachverfahren eine automatisierte Anbindung an das Transparenzportal zu gewährleisten, sind Kosten für die fachliche und technische Konzeption (2.500.000 €) sowie für die Anpassung und Bereitstellung entsprechender Schnittstellen und Transportsysteme berücksichtigt worden (mind. 1.000.000 €). Hinzu kommen noch eventuelle Anpassungen an Liefersystemen (500.000 €) und die Einrichtung und Bereitstellung von Transportinfrastrukturen (250.000 €), Feinkonzeption, Releaseplanung und Implementationssteuerung sowie Testmanagement (250.000 €). Bis auf die Komponente zum Schwärzen und die Bereitstellung von Schnittstellen wird davon ausgegangen, dass bereits vorhandene IT-Infrastrukturkomponenten – gegebenenfalls mit Anpassungen – wiederverwendet werden können und das soweit möglich auf Open-Source-Komponenten zurückgegriffen werden kann (z.B. für Texterkennung/OCR).

Schulungskosten VAK: In Zusammenarbeit mit der Verwaltungsakademie Berlin sollte in Präsenzs Schulungen sowie in E-Learning-Modulen der Umgang mit dem Transparenzgesetz gelehrt werden. sieht sowohl Präsenzs Schulungen in mehreren Modulen für unterschiedliche Zielgruppen (250.000 €) als auch E-Learning-Module (250.000 €) vor. Hinzu kommen Kosten für Organisation, Dozenten-Briefings, Konzepterstellung und Erstellung von Schulungsmaterialien etc. (200.000 €).

Erweiterung der Auskunftspflicht: Die Auskunftspflicht der informationspflichtigen Stellen gilt direkt mit Inkrafttreten des Gesetzes. Bei bisher bereits auskunftspflichtigen Stellen ist nicht zu erwarten, dass sich der Aufwand dadurch erhöht, da hierfür bereits ausreichende

Personalkapazitäten vorhanden sind. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich der Prüfaufwand durch klare und weniger Ausnahmetatbestände und somit schlankere Verwaltungsverfahren verringert. Hingegen werden auch Unternehmen der öffentlichen Hand auskunftspflichtig. Hierfür werden pro Institution 0,1 Planstellen veranschlagt, was einen Mittelwert darstellt, der dem Umstand Rechnung tragen soll, dass es einerseits größere Unternehmen gibt, die höhere Aufwände aufgrund von Anfragen nach dem Transparenzgesetz zu verzeichnen haben, andererseits jedoch kleinere Unternehmen des Landes Berlins auch weiterhin nur im Ausnahmefall mit Anfragen zu rechnen haben. Daher entspricht der zusätzlich Personalaufwand Kosten i.H.v. insgesamt rund 1.400.000 €.

### **Jährliche Kosten für den Betrieb des Transparenzportals**

Ab dem 1. Januar 2023 fallen die nachfolgend dargestellten Betriebskosten an:

Fachstelle Transparenzgesetz und der\*die Landesbeauftragte für

Datenschutz und Informationsfreiheit	400.000 €
Betrieb und Pflege Transparenzportal	500.000 €
Erweiterungs- und Innovationsbudget	150.000 €
Erweiterung der Auskunftspflicht	700.000 €
<b>Jährliche Kosten für Betrieb des Transparenzportals GESAMT</b>	<b>1.750.000 €</b>

Fachstelle Transparenzgesetz und der\*die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit: Um den Betrieb und die Weiterentwicklung des Transparenzportals zu gewährleisten, wird auf Basis vergleichbarer Aufgaben angenommen, dass eine Fachstelle mit insgesamt drei Vollzeitkräften einzurichten ist (300.000 € p.a.). Das Team der Fachstelle sollte sowohl strategisch als auch operativ in den Bereichen fachliches Verfahrensmanagement, Geschäftsprozessunterstützung und -optimierung, Dienstleistersteuerung, Qualitätsmanagement, Kommunikation und Qualifizierung, Controlling und Nutzersupport tätig werden.

Der\*die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit soll eine weitere Vollzeitkraft erhalten, um die Einhaltung der Vorgaben nach dem Gesetz überwachen zu können (100.000 € p.a.).

Betrieb und Pflege Transparenzportal: Im Rahmen des Betriebs des Transparenzportals fallen u.a. Kosten für den Rechenzentrumsbetrieb und Kosten für das technische Verfahrensmanagement jeweils für Produktions- und Testumgebung der verschiedenen IT-Systemkomponenten i.H.v. 500.000 € p.a. an. Die Kosten verteilen u.a. auf Datenspeicher und -fachverfahren, Aufbereitungskomponenten, die Pflege des Metadatenportals sowie Wartungskosten für notwendige Softwarelösungen für Verwaltungsmitarbeiter\*innen.

Die IT-Systemkomponenten werden entsprechend den Anforderungen weiterzuentwickeln sein. Erkenntnisse aus der geplanten Evaluation sollen bei der kontinuierlichen Weiterentwicklung Berücksichtigung finden.

Erweiterungs- und Innovationsbudget: Im Rahmen des Betriebs und der Pflege wird voraussichtlich auch die Anbindung weiterer Liefersysteme sowie erforderlich werden. Hinzu kommen Innovationskosten für die Weiterentwicklung des Gesamtsystems oder die Entwicklung von offenen Standards. Hierzu ist ein Budget in Höhe von ca. 30 % der Gesamtkosten für Betrieb und Pflege des Transparenzportals (150.000 € p.a.) eingeplant. Zudem kann in Zusammenarbeit mit der Informationsfreiheit-Community innoviert werden.

Erweiterung der Auskunftspflicht: Die Auskunftspflicht der informationspflichtigen Stellen gilt direkt mit Inkrafttreten des Gesetzes. Bei bisher bereits auskunftspflichtigen Stellen ist nicht zu erwarten, dass sich der Aufwand dadurch erhöht, da hierfür bereits ausreichende Personalkapazitäten vorhanden sind. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass sich der Prüfaufwand durch klare und weniger Ausnahmetatbestände und somit schlankere Verwaltungsverfahren verringert. Hingegen werden auch Unternehmen der öffentlichen Hand auskunftspflichtig. Hierfür werden pro Institution 0,1 Planstellen veranschlagt, was einen Mittelwert darstellt, der dem Umstand Rechnung tragen soll, dass es einerseits größere Unternehmen gibt, die höhere Aufwände aufgrund von Anfragen nach dem Transparenzgesetz zu verzeichnen haben, andererseits jedoch kleinere Unternehmen des Landes Berlins auch weiterhin nur im Ausnahmefall mit Anfragen zu rechnen haben. Daher entspricht der zusätzlich Personalaufwand Kosten i.H.v. jährlich rund 700.000 €.

### **Zu erwartende Einnahmen und Einsparungen**

Durch die mit dem Gesetze einhergehende Digitalisierung sowie Effektivitätssteigerungen der Verwaltung werden nicht näher bezifferbare Kosten der öffentlichen Hand eingespart. Es entfällt durch Entbürokratisierung zudem Aufwand für die Beantwortung von Bürgeranfragen.

Nicht näher bezifferbar sind zudem Einsparungen der öffentlichen Hand durch die Vermeidung korruptiven Verhaltens im Zuge der Transparenz informationspflichtiger Stellen. Nach einer Studie von PwC im Auftrag der EU-Antikorruptionsagentur OLAF verliert die öffentliche Hand durch Korruption in Bereichen wie Wasser, Abfall oder Verkehr bis zu 2,9 % des Auftragswertes von Vergaben.<sup>2</sup> Das Berliner Transparenzgesetz wird nicht nur wirtschaftliche Verluste vermeiden, sondern auch zur Verringerung von Rechtsstreitigkeiten als Folge von Korruption führen. Dies reduziert Kosten für das Justizsystem und die öffentliche Hand.

Eine Studie<sup>3</sup> der Konrad-Adenauer-Stiftung beziffert zudem das volkswirtschaftliche Potential von Open Data in Deutschland im Falle der Umsetzung eines mit dem Berliner Transparenzgesetz angestrebten Transparenzportals mit ca. 43,1 Mrd. EUR bzw. 200.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen jährlich, was gemessen am Anteil des Bruttoinlandsprodukts für das Land Berlin i.H.v. 4,2 % für das Jahr 2017 einem volkswirtschaftlichen Potential von ca. 1,81 Mrd. EUR bzw. 8400 Arbeitsplätzen entspricht. Aufgrund der herausgehobenen Stellung des IT- und Dienstleistungssektors in der Startup-Hauptstadt-Berlin ist davon auszugehen, dass dieser Wert eine konservative Schätzung ist und übertroffen werden dürfte. Daher ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung des Berliner Transparenzgesetzes erhöhte Steuereinnahmen nach sich zieht, die nicht näher zu beziffern sind.

## **Inkludierende sprachliche Regelungen**

Um Personen jeglichen Geschlechts zu berücksichtigen, werden in diesem Gesetz Begriffe und Wörter, die auf das Geschlecht einer Person oder einer Personengruppe hinweisen, mit Hilfe des Asterisk angepasst. Dieser Sprachgebrauch gewährleistet die Benennung des männlichen und weiblichen Geschlechts sowie die Nennung anderer, mitunter uneindeutig abgrenzbarer Geschlechter durch den Asterisk. Mit dieser Regelung wird auf die Stellungnahme des Deutschen Ethikrates von 2011 zu Intersexualität sowie auf die Änderung des § 22 Absatz 3 Personenstandsgesetz von 2013 reagiert. Das Personenstandsgesetz sieht demgemäß die Möglichkeit einer uneindeutigen Identifizierbarkeit des Geschlechts vor.

---

<sup>2</sup> Pricewaterhouse Coopers (2013), Public Procurement: costs we pay for corruption, verfügbar unter [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc\\_olaf\\_study\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/pwc_olaf_study_en.pdf)

<sup>3</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung (2016), Open Data - The Benefits: Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland, verfügbar unter [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_44906\\_1.pdf/3fbb9ec5-096c-076e-1cc4-473cd84784df?version=1.0&t=1539650934955](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_44906_1.pdf/3fbb9ec5-096c-076e-1cc4-473cd84784df?version=1.0&t=1539650934955) .

Um eine inklusive Sprache zu gewährleisten, wird an den männlichen Wortstamm ein Asterisk gesetzt, gefolgt von der weiblichen Endung. Sollte der Wortstamm neutral sein, folgt zuerst der kürzere geschlechtsangebende Suffix, danach folgt der Astrisk, gefolgt von den Buchstaben, die zur Angabe der männlichen oder weiblichen Form noch fehlen. Ist dies nicht möglich, wird erst die weibliche Form benannt, an die verbunden durch ein Asterisk die männliche Form direkt anschließt. Dies gilt auch für Begriffe mit einem Bezug zum Geschlecht von Personen oder Personengruppen innerhalb eines zusammengesetzten Wortes. Die Worte werden wie folgt gesprochen: Der\*die Antragsteller\*in, gesprochen: der – *kurze Pause* – die Antragsteller – *kurze Pause* – in.

## **Begründung der Regelungen im Einzelnen**

### **Zu Artikel 1 (Berliner Transparenzgesetz)**

#### **Abschnitt 1: Transparenzgebot**

##### **Zu § 1 (Gesetzeszweck und Ziele):**

In § 1 begründet das Gesetz einen grundsätzlichen Anspruch auf Informationszugang ohne Darlegung eines berechtigten Interesses an der Kenntnis des jeweiligen Vorgangs. Zudem werden die Ziele des Gesetzes dargelegt.

##### **Zu § 2 (Begriffsbestimmungen):**

In Absatz 1 wird der Begriff der Informationen umfassend und grundsätzlich offen formuliert, sodass künftige gesellschaftliche Entwicklungen bereits umfasst sind. Erfasst werden alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, wozu insbesondere Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne, Karten, Ton- und Bildaufzeichnungen sowie Programmcode unabhängig von der Art des Speichermediums gehören. Private Aufzeichnungen, die nicht amtlichen bzw. dienstlichen Zwecken dienen, gehören nicht dazu. In Satz 2 wird ausgeführt, dass Informationen auf Informationsträgern vorliegen, die die physischen oder elektronischen Speichermedien von Informationen darstellen. Dies umfasst beispielsweise Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-Roms, DVDs, Festplatten, Datenspeicher, Filme sowie Fotos auf Papier.

Gemäß Absatz 2 gelten Informationen grundsätzlich als veröffentlicht, wenn sie im Volltext über das Transparenzportal nach § 7 öffentlich zugänglich sind. Sind sie dort nicht erreichbar, sind sie dementsprechend auch nicht veröffentlicht.

Zur Veröffentlichung der Informationen wird gemäß Absatz 3 ein elektronisches Transparenzportal eingeführt, das allgemein zugänglich und durchsuchbar ist und in dem alle vorliegenden Informationen übersichtlich aufgeführt beziehungsweise leicht auffindbar sind. Es ist über die allgemeinen Kommunikationsnetze (aktuell das Internet) jederzeit erreichbar.

Die Begriffsbestimmungen in den Absätzen 4 bis 6 dienen der Klarheit der Begriffe. Absatz 4 bezieht sich auf die in § 3 Absatz 1 genannten Stellen.

Der in Absatz 7 verwendete Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgericht definiert (BVerfGE 115 S. 205, 230 folgende). Er umfasst den im deutschen Recht ebenfalls verwendeten Begriff des Betriebsgeheimnisses. Die Zusammenfassung unter dem Begriff Geschäftsgeheimnis entspricht dem Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG). Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können. Soweit dies nicht der Fall ist, sind etwa Preise und Kalkulationen grundsätzlich nicht schutzwürdig. Darunter fallen demnach nicht etwa sämtliche Informationen, welche die Beteiligten gerne geheim halten würden. Vielmehr ist ein objektiver Maßstab anzulegen. Nur wenn ein objektiv berechtigtes Interesse geltend gemacht wird, kann ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegen. Das berechtigte Interesse wird rechtsgebietsübergreifend dann angenommen, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern, oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Ein berechtigtes Interesse fehlt demgegenüber, wenn die Offenlegung nicht



geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbssituation des Vertragspartners nachteilig zu beeinflussen. Ein berechtigtes Interesse liegt in jedem Fall nicht vor, wenn das Geheimnis auf einer Praxis beruht, welche den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit oder einer Straftat erfüllt.

In Absatz 8 wird der Begriff der Interessensvertreter\*innen definiert, deren Tätigkeit über das private Interesse hinaus die direkte Einflussnahme auf den demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess beinhaltet und die zu diesen Zwecken mit informationspflichtigen Stellen in Kontakt treten.

### **Zu § 3 (Anwendungsbereich):**

In Absatz 1 werden die informationspflichtigen Stellen definiert, die der Veröffentlichungs- und Auskunftspflicht unterliegen. Dies umfasst nach Nummer 1 und 2 alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, wozu insbesondere auch die Parlamentsverwaltung, Beliehene im Rahmen der Wahrnehmung hoheitlicher bzw. öffentlicher Aufgaben gehören sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts unter der Aufsicht des Landes Berlin, darunter auch die Berliner Sparkasse. Des weiteren gehören analog zu § 2 Umweltinformationsgesetz (UIG) gemäß Nummer 3 zu den informationspflichtigen Stellen auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts und deren Vereinigungen, soweit sie öffentliche Aufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen sowie Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem oder sozialem) Interesse erbringen und dabei der Kontrolle des Landes oder einer anderen informationspflichtigen Stelle unterliegen. Hierzu gehören auch juristische Personen, die vom Land Berlin gemeinsam mit anderen Ländern oder dem Bund gegründet wurden und die ihren Sitz in Berlin haben, wie etwa das Landeslabor Berlin-Brandenburg.

Mit öffentlichen Aufgaben sind diejenigen Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, dass sie weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden oder werden können, noch zu den im engeren Sinne staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss. Zu öffentlichen Dienstleistungen, die zur Versorgung von Endverbrauchern dienen, zählen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, des Schul- und Ausbildungswesens, des Sport- und Kulturbereichs und der sozialen Versorgung.

Zur Daseinsvorsorge zählen insbesondere die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Energieversorgung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, der öffentlichen Personennahverkehr, die wirtschaftliche Infrastruktur, die Wohnungswirtschaft, das öffentliche, öffentlich geförderte oder gemeinwohlorientierte Wohnungswesen, der Betrieb von Bildungs- und Kultureinrichtungen, die stationäre Krankenversorgung und die Datenverarbeitung für hoheitliche Tätigkeiten.

Informationspflichtige Stellen können sich ihrer Informationspflicht nach dem Gesetz nicht entziehen, indem sie Aufgabenbereiche, für die keine Informationspflicht besteht, mit anderen untrennbar vermengt. Bei unterstützenden Tätigkeiten für das gesamte Unternehmen, zum Beispiel der allgemeinen Personalverwaltung oder der Werbung, besteht immer auch ein Bezug zu den Aufgaben, die der Informationspflicht unterliegen. Nur wenn eine Trennung möglich ist, kann die Informationspflicht auch bei den unterstützenden Tätigkeiten auf die Bereiche begrenzt werden, die Absatz 3 definiert. Ist eine Trennung nicht möglich, so gilt die Informationspflicht für den gesamten Bereich. Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die eine der unmittelbaren Staatsverwaltung zugehörigen Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in deren Auftrag und nach deren Weisung unterstützen, unterliegen ebenfalls dem Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes.

Nach Nummer 4 sind öffentliche Auftraggeber, Sektorenauftraggeber sowie Konzessionsgeber im Sinne der §§ 99 bis 101 GWB informationspflichtig. Diese werden in der Regel bereits durch die Nummern 1 bis 3 von der Informationspflicht umfasst sein. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Sektorentätigkeiten nach § 102 GWB für die öffentliche Daseinsvorsorge wird dieser Bereich hier jedoch explizit genannt.

Absatz 2 zählt die Tatbestandsmerkmale auf, aus denen sich eine solche Kontrolle im Einzelnen ergibt.

Absatz 3 orientiert sich an § 2 Abs. 1 Nr. 1 des UIG und stellt klar, dass auch Gremien und Einzelpersonen, die nicht unmittelbar in informationspflichtigen Stellen integriert sind, unter gewissen Voraussetzungen als informationspflichtige Stellen gelten.

Ist das Land Berlin an Unternehmen und sonstigen Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben oder Dienstleistungen beteiligt, die [esf](#) nicht kontrolliert, hat es gemäß Absatz 4 darauf hinzuwirken, dass diese ebenfalls Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes bereitstellen. Dies betrifft beispielsweise die Flughafen Berlin Brandenburg GmbH.

Absatz 5 zählt auf, welche Bereiche von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen sind. Dies sind umfasst Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit und solange sie als Organe der Rechtspflege tätig werden, sowie Gerichte, soweit die richterliche Unabhängigkeit betroffen ist in richterlicher Unabhängigkeit mit Ausnahme von, wobei Gerichtsentscheidungen, die nach § 6 Nr. 25 zu veröffentlichen sind. Ferner ist der und den Rechnungshof von der Anwendung des Gesetzes ausgeschlossen, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit gemäß Artikel 95 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung von Berlin tätig geworden ist; davon ausgenommen sind mit Ausnahme von Prüfergebnissen, Bemerkungen und Berichten gemäß §§ 96, 97 und 99 LHO. Außerdem ist das Abgeordnetenhaus in Bezug auf parlamentarische Angelegenheiten ausgenommen. Dies betrifft beispielsweise Ausschussprotokolle, nicht jedoch den wissenschaftlichen Dienst, der der Verwaltung zuzurechnen ist. Die Ausnahme für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen stellt klar, dass die Pressefreiheit nicht eingeschränkt werden kann. Ferner besteht eine Ausnahme für Gefangenenkrankenakten sowie Gefangenenpersonalakten. Die Ausnahme für Gefangenenpersonalakten ist zurückzuführen auf übernommen worden aus § 33 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin.

Nach Ziffer 6 ist der Verfassungsschutz des Landes nicht auskunftspflichtig, soweit und solange Informationen unmittelbar die Aufgabenerfüllung nach § 5 des Verfassungsschutzgesetzes Berlin und nicht lediglich allgemeine Verwaltungstätigkeit betreffen. Auf diese Weise trägt der Gesetzentwurf Ausnahmen von der Auskunftspflicht gemäß Art. 45 Abs. 2 der Berliner Verfassung Rechnung. Die Ausnahme von der Informationspflicht gilt bezüglich § 5 Abs. 1 VSG Bln von vornherein nicht für Informationen, die auch der Unterrichtung der Öffentlichkeit oder des Abgeordnetenhauses außerhalb der für die Kontrolle des Verfassungsschutzes zuständigen Gremien zu dienen bestimmt sind. Eine Ausnahme des Berliner Verfassungsschutzes von der Auskunftspflicht nach dem Umweltinformationsgesetz ist nicht möglich, sodass die Auskunftspflicht in Bezug auf Umweltinformationen gemäß § 2 Abs. 3 UIG weiterhin besteht.

#### **Zu § 4 (Informationsrecht):**

In Absatz 1 wird festgelegt, dass jede\*r nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen und vollständigen Zugang zu bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Informationen hat. Dieser Rechtsanspruch gilt

insbesondere für natürliche Personen, jegliche juristische Personen, Unternehmen oder sonstige Organisationen, Personenvereinigungen bzw. Zusammenschlüsse des Privatrechts sowie jegliche Personen bzw. Einrichtungen des öffentlichen Rechts. Auch die Fraktionen des Abgeordnetenhauses können von dem Informationsrecht Gebrauch machen.

Bei einer informationspflichtigen Stelle sind Informationen vorhanden, sofern sie sich in ihrem Besitz befinden und sie entweder von ihr erstellt wurden oder sie bei ihr eingegangen sind. Eine Verfügungsbefugnis ist nicht erforderlich. Dem Umstand, dass vor allem die aktenführende Stelle das Vorliegen von Ablehnungsgründen beurteilen kann, kann durch eine Beteiligung dieser Stelle im Verwaltungsverfahren Rechnung getragen werden.

Informationen sind auch dann vorhanden, wenn sie nicht in der gewünschten Form vorliegen, aber durch einen zumutbaren Verwaltungsaufwand von der informationspflichtigen Stelle aufbereitet werden können.

Informationen werden für die informationspflichtige Stelle bereitgehalten, wenn diese einen Übermittlungsanspruch auf Informationen von nicht informationspflichtigen Stellen hat. Dies umfasst auch Informationen, die die Stelle Privaten übermittelt hat, ohne sie ordnungsgemäß zu verakten, beispielsweise Kommunikation über private Dienstleister.

Die Absätze 2 und 3 haben lediglich klarstellenden Charakter. Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt. Im Rahmen dieses Gesetzes entfällt die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit. Das BerlTG enthält keine Kollisionsregelung, sondern bringt an dieser Stelle den allgemeinen Grundsatz zum Tragen, dass Spezialgesetze dem allgemeinen Gesetz vorgehen. Je nach Ausgestaltung der Spezialnorm kann die von § 4 Abs. 2 angeordnete Subsidiarität des BerlTG im Einzelfall einen hilfsweisen Rückgriff auf dessen Regelungen zulassen, aber auch eine Sperrwirkung im Sinne eines Verbots der Anwendung der Vorschriften des BerlTG entfalten.

Eine (Wieder-)Beschaffungspflicht gemäß Absatz 4 ergibt sich aus der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Dokumentationspflicht der Verwaltung bzw. der Pflicht zur ordnungsgemäßen Aktenführung. Andernfalls könnte der Informationsanspruch ohne weiteres ausgehebelt werden.

### **Zu § 5 (Organisationspflichten):**

Um den Aufwand für informationspflichtige Stellen so gering wie möglich zu halten, sind diese dazu angehalten, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um der Informationspflicht

nachzukommen. Dazu gehört zum einen die digitale Erfassung und Bereitstellung von Informationen. Zum anderen sollen die Anforderungen des Transparenzgesetzes in Fachverfahren aufgenommen werden. Die Vorschriften für ordnungsgemäße Aktenführung sind in § 58 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung I (GGO I) festgelegt.

Die Transparenzbeauftragten der informationspflichtigen Stellen überwachen gemäß Absatz 2 die Umsetzung der Vorschriften des Gesetzes. Zudem sind sie für das Fortschreiben von Maßnahmen im Sinne des Gesetzes zuständig.

Zu Absatz 3 und 4: Verträge mit einem Netto-Gegenstandswert von mehr als 100.000 Euro, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die informationspflichtige Stelle innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann. Dies soll sicherstellen, dass die Öffentlichkeit über wichtige Vorhaben der öffentlichen Hand grundsätzlich informiert ist und darauf ggf. Einfluss nehmen kann.

## **Abschnitt 2: Veröffentlichungspflicht und Veröffentlichung**

### **Zu § 6 (Veröffentlichungspflichtige Informationen):**

Dieser Abschnitt regelt die Art der Informationen, die von informationspflichtigen Stellen mindestens veröffentlicht werden müssen. Liegt ein Ausnahmetatbestand nach §§ 14 bis 17 vor, müssen die davon betroffenen Informationen nicht veröffentlicht werden. Soweit es bereits gängige Praxis ist, dass in diesem Abschnitt erwähnte Informationen veröffentlicht werden, wird durch diese Regelung sichergestellt, dass die Informationen im zentralen Transparenzportal ebenfalls veröffentlicht werden.

Zu Nr. 1: Gesetze, Rechtsvorschriften sowie sonstige Verwaltungsvorschriften regeln die Verwaltungspraxis. Um eine transparente Verwaltung zu ermöglichen, sind diese zu veröffentlichen. Verwaltungsvorschriften umfassen sowohl abstrakt-generelle Anordnungen mit Geltung für die gesamte Verwaltung als auch Vorschriften für den internen Dienstbetrieb. Beispiele sind Dienstanweisungen, Dienstvorschriften, Erlasse, Verfügungen, technische Anleitungen, Richtlinien, Fachanweisungen, Regelungen des inneren Dienstbetriebs,

Aktenordnungen, Hausordnungen, Handlungsempfehlungen, Brandschutzordnungen sowie Vorschriften zur Dienstzeit.

Zu Nr. 2 und 3: Sobald Vorschriften an Externe zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändebeteiligung versandt werden, müssen sie ebenfalls veröffentlicht werden. Dies gilt ebenfalls für Stellungnahmen, die in diesem Rahmen beim Land Berlin eingehen. Die Veröffentlichung stellt sicher, dass die Öffentlichkeit über Rechtsetzungsvorhaben frühzeitig informiert wird.

Zu Nr. 4: Der Senat, der Rat der Bürgermeister, Landes- und Bezirksausschüsse, Bezirksverordnetenversammlungen sowie Bezirksamter haben durch ihre zentrale Stellung in Rechtsetzungsvorhaben eine besondere Verantwortung, zentrale Dokumente aus Entscheidungsprozessen zu veröffentlichen. Zu Landes- und Bezirksausschüssen gehören beispielsweise der Landes- sowie die Bezirkserntenausschüsse sowie der Landesausschuss für Berufsbildung.

Zu Nr. 5 und 6: Im föderalistischen System ist das Verhalten des Landes Berlin in länderübergreifenden Gremien ebenfalls transparent zu gestalten. Daher sind Tagesordnungen, Vorlagen, Beschlüsse, Protokolle und Berichte der Berliner Abgesandten zu veröffentlichen. Dazu gehören auch Vorgaben über das Abstimmungsverhalten. Zu den Gremien gehören neben dem Bundesrat unter anderem die Konferenzen der Ministerpräsidenten und Fachminister der Länder.

Zu Nr. 7: Verschiedene Pläne und Register sowie Verzeichnisse müssen veröffentlicht werden. Der Haushaltsplan umfasst den Gesamtplan, Einzelpläne, Bezirkshaushaltspläne sowie Wirtschaftspläne. Auch unterjährige Änderungen an den Plänen sind von der Veröffentlichungspflicht umfasst. Zu den Verwaltungsgliederungspläne gehören unter anderem Organigramme und Organisationspläne.

Zu Nr. 8: Gesellschaftsverträge, Satzungen, Geschäftsordnungen und Arbeitshilfen sind zu veröffentlichen. Dies betrifft vor allem informationspflichtige Stellen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3.

Zu Nr. 9: Amtliche Statistiken sind im rechtlich zulässigen Rahmen zu veröffentlichen. Ihre Grenze findet die Veröffentlichungspflicht im Statistikgeheimnis. Tätigkeitsberichte sind Berichte über die Tätigkeit der jeweiligen Einrichtung, unter anderem Jahresberichte und

Rechenschaftsberichte. Das Gesetz normiert keine Pflicht zur Erstellung von Tätigkeitsberichten.

Zu Nr. 10: Gutachten sind fachliche Bewertungen von Sachverhalten auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse und/oder praktischer Erfahrungen, in denen je nach Auftrag auch Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Unter Gutachten sind auch Organisations-, Wirtschaftlichkeits- und ähnliche Untersuchungen sowie damit in Zusammenhang stehenden Beratungen zu subsumieren. Auch Evaluationen, Bestandserhebungen und studienartige Artefakte wie Statistiken im Auftrag einer informationspflichtigen Stelle sowie gutachterliche Äußerungen fallen darunter.

Zu Nr. 11: Zu Geodaten zählen insbesondere Geobasisdaten und Geofachdaten, beispielsweise geotopographische Daten und administrative Grenzen. Zu den Karten zählen beispielsweise Jagdkarten, Bodenrichtwertkarten, und WLAN-Karten. Der Mietspiegel umfasst in der Regel auch eine Mietspiegeltabelle, ein Straßenverzeichnis sowie eine Wohnlagenkarte.

Zu Nr. 12: Zu Mobilitätsdaten zählen Livedaten und Fahrplandaten des öffentlichen Personennahverkehrs sowie Messwerte von Verkehrs- und Umfelddetektoren und daraus abgeleitete Daten über etwa über die Verkehrslage, Verkehrsmanagementmaßnahmen, Parkrauminformationen, Baustellendaten, Gefahren- und Ereignismeldungen.

Zu Nr. 13 stellt klar, dass Verzeichnisse, die nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG veröffentlicht werden, im Transparenzportal veröffentlicht werden müssen. Zudem müssen weitere Informationen veröffentlicht werden, über die informationspflichtige Stellen nach § 10 Abs. 1, Abs. 2 sowie Abs. 5 UIG die Öffentlichkeit unterrichten müssen,

Zu Nr. 14: Zu Katasterdaten gehören beispielsweise Baumkataster, Liegenschaftskataster, Bodenbelastungskataster, Straßenkataster, Grünflächenkataster, Friedhofskataster, Lärmbelastungskataster, Beleuchtungskataster und Jagdkataster.

Zu Nr. 15: Zu den Plänen gehören neben Bauleitplänen und Landschaftsplänen der Straßenbauplan, Luftreinhalteplan, Lärmaktionsplan, Abfallwirtschaftsplan, Abwasserbeseitigungsplan, Struktur- und Entwicklungspläne, Bildungsplan, Schulentwicklungsplan, Jugendhilfeplan und Flächennutzungspläne. Im Bereich der Baulandentwicklung und städtebaulichen Projekten sind insbesondere Konzepte und damit zusammenhängende Begründungen und Entscheidungen zu veröffentlichen.

Zu Nr. 17: Die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen, Bauvorbescheide und vergleichbarer Verwaltungsakte umfassen neben dem feststellenden und verfügenden Teil des Verwaltungsakts auch Informationen zur Nutzungsgenehmigung, Geltungsdauer, Daten gemäß der Baugenehmigungsstatistik, Flurstücknummer sowie Nebenbestimmungen wie Auflagen, Bedingungen, Auflagenvorbehalte und Befristungen. Soweit statistisch erfasst, sind auch Nutzungsänderungs- und Abrissgenehmigungen mit ins Transparenzportal einzustellen.

Zu Nr. 18: Informationen in Bezug auf Beteiligungen der Öffentlichkeit sind im Transparenzportal zu veröffentlichen. Dazu gehören beispielsweise Bekanntmachungen, Konzepte, Pläne und Karten. Beteiligungen der Öffentlichkeit finden insbesondere im Bereich der Stadtplanung sowie in Umweltangelegenheiten statt.

Zu Nr. 19: Abwendungsvereinbarungen nach § 27 BauGB sind zu veröffentlichen.

Zu Nr. 20: Vergabe- und Konzessionsentscheidungen sind ebenso zu veröffentlichen wie Beleihungsakte zur Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, auch wenn diese keinen öffentlichen Auftrag im Sinne des Vergaberechts darstellen.

Zu Nr. 21: Zur Veröffentlichung vorgesehen sind unter anderem alle vermögenswerten Zuwendungen des Staates oder eines anderen Verwaltungsträgers an Privatpersonen ohne marktmäßige Gegenleistung zur Förderung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks, sofern der Nettogesamtwert 1.000 Euro im Jahr übersteigt. Durch diese Regelung wird sichergestellt, dass Zuwendungen nicht aufgeteilt werden, damit sie nicht veröffentlicht werden müssen. Zuwendungen sind nach § 23 LHO Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Der Begriff der staatlichen Beihilfen orientiert sich an Art. 107 AEUV. Viele der Zuwendungen sind bereits jetzt in der Zuwendungsdatenbank Berlin veröffentlicht.

Zu Nr. 23: Wesentliche Daten von Unternehmen und sonstigen Organisationen umfassen insbesondere Eigentümer bzw. Gesellschafter, Vorstand und Geschäftsführung, Unternehmensaufgaben, Unternehmensstruktur, Beteiligungen, Geschäftsverlauf, Geschäftsberichte, Ausblick, Aufsichtsrat, Finanzdaten, Daten aus Gewinn- und Verlustrechnung sowie Beschäftigtenbestand. Zur Leitungsebene zählt die oberste Führungsebene wie der Vorstand und die Geschäftsführung.



Zu Nr. 24: Maßgeblich für die Berechnung des Schwellenwerts von 100.000 Euro ist der Nettobetrag. Erreichen mehrere Verträge innerhalb von 12 Monaten addiert den Schwellenwert, sind sämtliche Verträge zu veröffentlichen. Durch diese Regelung soll verhindert werden, dass Verträge aufgeteilt werden, damit sie nicht unter die Veröffentlichungspflicht fallen. Der Begriff der Verträge umschließt neben bürgerlich-rechtlichen auch öffentlich-rechtliche Verträge wie Verwaltungsverträge, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen.

Zu Nr. 25: Neben bereits veröffentlichten sollen auch veröffentlichungswürdige sowie zur Herausgabe angefragte Gerichtsentscheidungen der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Zu den Gerichtsentscheidungen zählen insbesondere Urteile, Beschlüsse und Bescheide, jeweils mit Tenor, Tatbestand und Entscheidungsgründen. Dies gilt auch für solche Entscheidungen, die noch nicht rechtskräftig sind. Gerichtsentscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sowie der Obergerichte sind grundsätzlich veröffentlichungswürdig. Für die Frage der Veröffentlichungswürdigkeit weiterer Entscheidungen ist zunächst die Sicht des\*der Entscheidungsverfassers\*Entscheidungsverfasserin ausschlaggebend. Dies entspricht inhaltlich in Teilen der bisherigen Praxis, nach welcher die Richter\*innenschaft und ggf. die Justizverwaltung die erste Auswahl trifft und die für veröffentlichungswürdig befundenen Entscheidungen der Publikation zuführt. Darüber hinaus soll diese Auswahl um solche Entscheidungen ergänzt werden, an deren Veröffentlichung ersichtlich ein öffentliches Interesse besteht. Dies ist insbesondere bei entsprechenden Anfragen aus der Öffentlichkeit der Fall. Dabei ist hervorzuheben, dass an Gerichtsentscheidungen ein besonderes Interesse aus der Wissenschaft und Forschung bestehen kann. Diesem Forschungsinteresse ist durch eine entsprechende Veröffentlichungspraxis zu entsprechen. Die Ausnahmetatbestände nach diesem Gesetz sind etwa im Hinblick auf eine Anonymisierung schutzwürdiger Daten bei der Veröffentlichung der Urteile zu beachten.

Zu Nr. 26: Um die Nachvollziehbarkeit sowie Teilhabe der Zivilgesellschaft an Rechtsetzungsprozessen zu verbessern sind Informationen über Besprechungen von Mitgliedern des Senats sowie von Staatssekretär\*innen mit Interessenvertreter\*innen zu veröffentlichen. Der Begriff der Interessenvertreter\*innen wird in § 2 Abs. 8 definiert.

Zu Nr. 27: Die wesentlichen Maßnahmen der Fach- und Rechtsaufsicht sind für die Stadtverwaltung in § 8 AZG, für die Bezirksverwaltungen in §§ 10-13a AZG sowie für die Aufsicht über Betriebe in § 28 Nr. 6 AZG gelistet.

Zu Nr. 28: Aufsichtsräte, Geschäftsführungen, Steuerungsausschüsse oder anderweitig an Entscheidungsprozessen beteiligte Gremien informationspflichtiger Stellen müssen die Namen und Positionen ihrer Mitglieder veröffentlichen. Der Begriff der Gremien ist möglichst breit auszulegen. Dadurch soll verhindert werden, dass Transparenzpflichten durch die Ausgliederung von Entscheidungsprozessen in externe Strukturen umgangen werden.

Zu Nr. 29: Mit öffentlichen Mitteln finanzierte Computerprogramme sollten im Sinne des Open Source-Gedankens für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Daher sollte der Quelltext der Programme frei verfügbar abrufbar sein, um ihre Weiterverwendung zu ermöglichen. Der Begriff der Computerprogramme ist breit zu verstehen. So sind Computerprogramme grundsätzlich den Regeln einer bestimmten Programmiersprache genügende Folgen von Anweisungen und umfassen neben Anwendungen, Skripten, Schnittstellenbeschreibungen und Daten(austausch)formaten auch Algorithmen, die etwa zur Entscheidungsfindung oder -unterstützung genutzt werden. Würde eine Offenlegung des Quelltextes die Sicherheit informationstechnischer Systeme erheblich gefährden, muss er nach § 14 Nr. 2 nicht veröffentlicht werden.

Zu Nr. 30: Sofern informationspflichtige Stellen Informationen nach dem Verbraucherinformationsgesetz elektronisch zugänglich machen, müssen diese ebenfalls im Transparenzportal veröffentlicht werden. Diese Regelung entspricht in Teilen der gleichlautenden Regelung des § 11 Nr. 7 Informationszugangsgesetz von Schleswig-Holstein.

Zu Nr. 31: Diese Regelung stellt klar, dass das Transparenzportal das zentrale Portal für Informationen der informationspflichtigen Stellen ist.

### **Zu § 7 (Transparenzportal):**

Der Senat richtet nach Absatz 1 das Transparenzportal des Landes ein, über das ein zentraler Zugriff auf die Informationen im Sinne des Gesetzes gewährleistet sein muss. Das Gesetz trifft keine Bestimmungen darüber, ob die Informationen zentral oder dezentral gespeichert werden, um beispielsweise vor einer Harmonisierung von Geschäftsprozessen und einem direkten Zugriff auf Informationen in Fachverfahren auch eine zentrale Zurverfügungstellung nach Art eines Registers gewährleisten zu können. Es muss sichergestellt werden, dass die Informationen so bereitgestellt werden, dass sie möglichst einfach genutzt und weiterverwendet werden können. In Satz 3 wird festgelegt, dass das Berliner Transparenzportal programmierbare Schnittstellen bereitstellen soll, mit denen die Berliner Behörden

automatisiert Daten bereitstellen können. Mithilfe der Schnittstellen soll es möglich sein, eine Datenbereitstellung direkt aus IT-Fachverfahren automatisiert auszulösen, ohne dass die Daten vor der Bereitstellung manuell strukturiert oder anderweitig angepasst werden müssen. Dazu zählt, das Metadaten insbesondere gemäß des derzeit gängigen Standards “Data Catalogue Vocabulary Application Profile” (DCAT-AP.de-Standard) in seiner jeweils aktuellen Fassung zu beschreiben sind.

Es muss gemäß Absatz 2 und 3 sichergestellt werden, dass einerseits der Zugang zum Transparenzportal jederzeit barrierefrei und anonym über öffentliche Kommunikationsnetze möglich ist. Andererseits ist sicherzustellen, dass auch Personen ohne direkten Zugang zu diesen Kommunikationsnetzen eine Möglichkeit haben, in öffentlichen Räumen auf das Transparenzportal zuzugreifen. Dies ist etwa über die Bereitstellung von Zugängen in städtischen Einrichtungen wie Bibliotheken oder Volkshochschulen möglich. Da das Transparenzportal der Öffentlichkeit dient, ist eine Feedback-Funktion für das Portal nötig. Eingegangene Rückmeldungen müssen von der zuständigen Stelle bearbeitet werden.

Zu Absatz 4: Um dem Ziel der Barrierefreiheit zu genügen, können entsprechend Art. 12 Abs. 7 DSGVO standardisierte Bildsymbole entwickelt werden, die das Verständnis für die Informationen erhöhen.

### **Zu § 8 (Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht):**

Zu Absatz 1 und 2: Es wird klargestellt, dass die Informationen im Transparenzportal eine Weiterverwendung im Sinne der Public Sector Information-Richtlinie (PSI-Richtlinie) der Europäischen Union sowie des § 2a des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) ermöglichen müssen. Dabei muss gemäß der EU-Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen sichergestellt werden, dass die Gestaltung, Erstellung, Pflege und Aktualisierung des Transparenzportals zum Zweck erfolgt, Informationen für Nutzer\*innen, insbesondere Menschen mit Behinderungen, möglichst barrierearm zugänglich zu machen. Über eine allgemeine statistische, anonyme Auswertung der Anfragen hinaus ist eine Erhebung von Nutzerdaten ohne Einwilligung der Nutzer\*innen nicht gestattet.

Zudem muss sichergestellt werden, dass Daten im Transparenzportal für eine maschinelle Verarbeitung mittels Schnittstellen abgerufen werden können und zu diesem Zweck nach Möglichkeit maschinenlesbar und gemäß offener, standardisierter Datenformate vorliegen.

Zu Absatz 3 und 4: Informationen im Transparenzportal müssen bis zu ihrer Archivierung oder mindestens zehn Jahren lang vorgehalten werden. Maßgeblich für die Berechnung der Frist ist die letzte Änderung der Information. Dadurch wird sichergestellt, dass Entscheidungen der informationspflichtigen Stellen dauerhaft nachvollziehbar sind und Informationen dauerhaft wirtschaftlich und gesellschaftlich genutzt werden können. Insbesondere für Forschungszwecke ist es wichtig, dass Änderungen an Informationen nachvollzogen werden können. Sofern spezialrechtliche Regelungen etwas anderes bestimmen, kann von der Frist abgewichen werden. Dies betrifft beispielsweise die Vorgaben nach § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB).

### **Abschnitt 3: Auskunftspflicht und Auskunftserteilung**

#### **Zu § 9 (Antrag):**

Absatz 1 stellt klar, dass alle nicht im Transparenzportal veröffentlichten Informationen im Sinne von § 2 Absatz 1, aber auch alle im Transparenzportal veröffentlichten Informationen auf Antrag zugänglich zu machen sind. Soweit ein Portaleintrag vorliegt, wird im Regelfall ein Verweis auf das Portal genügen.

Das Berliner Transparenzgesetz gewährt auch weiterhin die Möglichkeit des Zugangs zu Informationen auf Antrag, auf Wunsch auch anonym. Es soll die Möglichkeit bestehen, dass dieser schriftlich, elektronisch, zur Niederschrift oder mündlich gestellt werden kann, um möglichst bürgerfreundlich unterschiedliche Kommunikationswege zu berücksichtigen. Der ausdrückliche Hinweis auf die Zulässigkeit elektronischer Übermittlung stellt klar, dass eine qualifizierte elektronische Signatur nach dem Signaturgesetz nicht erforderlich ist.

Sofern ein Antrag noch nicht den Bestimmtheitsanforderungen zu den Informationen genügt, in die Einsicht genommen werden soll, ist dieser Umstand der\*dem Antragsteller\*in unverzüglich, spätestens innerhalb von 5 Arbeitstagen mitzuteilen und ihm unter Setzung einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Die informationspflichtige Stelle ist auf Anfrage bei der Formulierung bzw. Konkretisierung des Antrages behilflich. Erst mit Vorliegen eines Antrages, der diesen Anforderungen genügt, beginnt die in § 10 Abs. 1 normierte Frist für die Bearbeitung des Antrags.

Die antragstellende Person ist gehalten, die Anfrage jeweils an die zuständige informationspflichtige Stelle zu richten. Ist sie bei der Bestimmung der informationspflichtigen

Stelle einem Irrtum unterlegen, stellt die angerufene Stelle die eigentlich zuständige Stelle fest und verweist an diese. Der Antrag muss dann gegebenenfalls dort neu gestellt werden. Die Frist zur Bearbeitung beginnt erst, wenn die für die Auskunft zuständige Stelle angerufen wurde. Die irrtümlich angerufene Stelle hat das Informationsersuchen jedoch unverzüglich weiterzuleiten.

In Absatz 6 wird klargestellt, dass der Zugang auf Informationen auch zu gewähren ist, wenn die informationspflichtige Stelle eigentlich über die Information verfügt, die begehrte Information sich vorübergehend aber bei einer anderen Stelle befindet und dort nicht zugänglich ist. Die informationspflichtige Stelle hat in diesem Fall die gewünschten Informationen bzw. Kopien derselben zum Zwecke der Zugangsgewährung zu beschaffen.

### **Zu § 10 (Entscheidung über den Antrag):**

Die informationspflichtige Stelle hat nach Absatz 1 unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, über einen Antrag zu entscheiden. Die maximale Antwortfrist von 15 Arbeitstagen schafft einen Ausgleich zwischen dem unmittelbaren Informationsinteresse des\*der Antragsteller\*in und dem Arbeitsaufwand der informationspflichtigen Stelle.

Liegen Ausnahmetatbestände nach §§ 14 bis 17 vor, führt dies nach Absatz 2 grundsätzlich dazu, dass nur die betroffenen Informationen, nicht jedoch damit verbundene Informationen unkenntlich gemacht werden. Es muss für Antragsteller\*innen deutlich für jede einzelne zurückgehaltene Information gekennzeichnet werden, warum diese nicht herausgegeben werden kann.

Zu Absatz 3: Um den Antragsprozess möglich bürger\*innenfreundlich zu gestalten und den Aufwand zur Bearbeitung so gering wie möglich zu halten, erfolgt eine Ablehnung eines Antrags regelmäßig in der gleichen Form wie der Antrag. Für eine Beantwortung eines Antrags ist somit nicht in jedem Fall die Schriftform erforderlich.

Zu Absatz 4: Im Ausnahmefall ist es aufgrund eines außergewöhnlichen Bearbeitungsaufwands möglich, die Frist des Absatzes 1 einmalig auf 30 Arbeitstage zu verlängern. Dies ist dem\*der Antragsteller\*in mitzuteilen. Ein außergewöhnlicher Bearbeitungsaufwand kann beispielsweise vorliegen, wenn eine ungewöhnlich große Menge nicht digitalisierter Informationen gesichtet werden muss.

### **Zu § 11 (Ausgestaltung der Auskunftspflicht):**

Dieser Abschnitt regelt die Bedingungen, unter denen Informationen Antragstellern\*Antragstellerinnen zugänglich zu machen sind. Die Form der Auskunft richtet sich nach dem Wunsch der Antragsteller\*in. Dies kann beispielsweise Auskunft, Herausgabe von Kopien oder Akteneinsicht umfassen. Es ist möglich, die begehrte Information auf Antrag direkt im Transparenzportal zu veröffentlichen und den\*die Antragsteller\*in auf die Veröffentlichung hinzuweisen.

### **Zu § 12 (Verfahren bei Beteiligung Betroffener):**

Dieser Abschnitt regelt das Verfahren der Drittbeteiligung in Fällen der Betroffenheit von Dritten. Um zwischen den Interessen von Betroffenen und dem öffentlichen Interesse abwägen zu können, müssen informationspflichtige Stellen Betroffene anhören. Innerhalb von 20 Arbeitstagen haben Betroffene Stellungnahmen einzureichen. Eine solche Abwägung ist nicht erforderlich, wenn Antragsteller\*innen einverstanden sind, dass die infrage stehenden Informationen unkenntlich gemacht werden. Die Daten des\*der Antragstellers\*Antragstellerin dürfen grundsätzlich nicht an Dritte weitergegeben werden, wenn dies nicht erforderlich ist.

### **Zu § 13 (Gebühren und Auslagen):**

Für Tätigkeiten aufgrund dieses Gesetzes werden Entgelte, Gebühren und Auslagen nicht erhoben. Dies stellt sicher, dass der Zugang zu Informationen voraussetzungslos und unabhängig von der sozialen Situation Einzelner in Anspruch genommen werden kann.

## **Abschnitt 4: Ausnahmen von der Informationspflicht**

### **Zu § 14 (Schutz öffentlicher Belange):**

Soweit und solange Ausnahmetatbestände bestehen und das Geheimhaltungsinteresse das öffentliche Interesse überwiegt, sind Informationen nicht herauszugeben. Die Ausnahmetatbestände nach Maßgabe dieses Gesetzes sind grundsätzlich eng auszulegen.

Nummer 1 gewährleistet, dass - wenn durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg einer ~~der~~-Entscheidung der Verwaltung oder der behördlichen Maßnahmen vereitelt würde - Entwürfe und Beschlüsse zur unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung von der Informationspflicht ausgenommen werden. Nach Abschluss des Verfahrens erlischt der Schutz nach Nummer 1 regelmäßig. ~~Dies soll durch die Verwendung des Begriffes „solange“~~

~~verdeutlicht werden.~~ Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten, gutachterliche Stellungnahmen sowie Studien der informationspflichtigen Stellen sowie von Dritten sind von dem Schutz durch Satz 1 ausgenommen, da diese der allgemeinen und nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen.

Durch die Regelung in Nummer 2 wird der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in Fällen der möglichen vorzeitigen Bekanntgabe von Information vor einer Entscheidung geschützt. Es wird in Übereinstimmung mit der landesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung spezifiziert, dass der Kernbereich insbesondere berührt ist, wenn Unterlagen Aufschluss über die Beratungen des Senats, deren Vorbereitungen und die Meinungsbildung der Senatsmitglieder geben. Der Ausnahmetatbestand schützt exklusiv die politische Entscheidungsfindung des Senats in seiner Regierungsverantwortung, greift demgegenüber jedoch nicht im Rahmen eines Tätigwerdens auf der Verwaltungsebene.

Die Regelung in Nummer ~~32~~ garantiert, dass dem Schutz der exekutiven Eigenverantwortung auch nach einer Entscheidung ausreichend Rechnung getragen wird, wobei ein entsprechend verlängerter Schutz besondere zu dokumentierende Umstände voraussetzt; hiervon umfasst sein können insbesondere nachweislich anstehende, im Wesentlichen gleiche Entscheidungsprozesse, soweit die Bekanntgabe von Umständen des abgeschlossenen Entscheidungsprozesses Rückschlüsse auf die anstehende Entscheidungsfindung und eine unsachgemäße Einflussnahme auf Entscheidungsträger\*innen ermöglichen, die den Raum ungestörter Entscheidungsfindung beeinträchtigt. Dieser besondere Schutz kann nicht unbegrenzt zum Tragen kommen, da eine nachträgliche Kontrolle politischer Weichenstellungen zeitnah möglich sein muss, um gegebenenfalls nach der öffentlichen Meinungen politischen Fehlentwicklungen noch effektiv begegnet zu begegnen werden kann; dies gilt besonders in Bereichen von Kultur-, Klima-, Wohnraum- und Sozialpolitik, die eine besondere Bedeutung für die gesellschaftliche Fortentwicklung haben. In der Regel ist der besondere Schutz nach Ablauf einer Legislaturperiode daher nicht mehr erforderlich. ~~Würde der Schutz der exekutiven Eigenverantwortung im Einzelfall durch die Herausgabe von Informationen verletzt werden, sind die Umstände zu dokumentieren.~~

Mit dem Begriff der „internationalen Beziehungen“ in Nummer ~~43~~ sind die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland oder des Landes Berlin zu anderen Staaten und supranationalen Gemeinschaften gemeint. Die Beziehungen zum Bund oder einem anderen Staat würden

insbesondere dann erheblich geschädigt, wenn die Rückfrage beim Bund oder einem anderen Staat ergeben hat, dass die Freigabe der begehrten Information nach dem dortigen Recht nicht vorgesehen ist und im konkreten Einzelfall den Interessen des Bundes oder dieses Landes zuwiderliefe. Informationen, die für die Abwehr von Angriffen anderer Staaten oder terroristischer Organisationen auf die Bundesrepublik Deutschland oder für den Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall relevant sind, können nur dann im Rahmen des Informationsersuchens nach dem BerlTG herausgegeben werden, wenn eine Kontaktaufnahme mit dem für diesen Bereich allein zuständigen Bund eine Unbedenklichkeit ergeben hat.

Von einer erheblichen Schädigung der inneren Sicherheit ist auszugehen, wenn die Freigabe der Information die Aufgaben der Polizei, des Katastrophenschutzes, kritischer Infrastrukturen oder der Verfassungsschutzabteilung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erheblich erschweren oder Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen gefährden würde. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen sowie den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen der oder des Einzelnen. Eine erhebliche Schädigung liegt dann vor, wenn die Schädigung der genannten Schutzgüter nach Art oder Ausmaß besonders gravierend ist.

In Nummer 54 wird klargestellt, dass Unterlagen, die ein anhängiges Gerichtsverfahren gleich welchen Gerichtszweigs, anhängige Verfahren zu Ordnungswidrigkeiten oder anhängige Disziplinarverfahren betreffen, dann nicht erlangt werden können, wenn die Herausgabe sie erheblich in ihrem Verfahrensablauf beeinträchtigen würde. Um zu prüfen, ob eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt, sollte eine Einzelfallprüfung mit Abwägung der Interessen erfolgen. Dasselbe gilt für Unterlagen aus einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren. Hiervon ist beispielsweise auszugehen, wenn die Kenntnis der Unterlagen Zeugenaussagen beeinflussen könnte oder das Verfahren durch die Einsichtnahme erheblich verzögert würde. Nach Abschluss der Verfahren gilt dieser Ausnahmetatbestand nicht mehr.

Nummer 6 stellt klar, dass die Freiheit von Forschung und Lehre weiterhin ausreichend gewährleistet wird. In Bezug auf Grundlagenforschung oder anwendungsbezogene Forschung von Hochschulen, der Universitätsklinik und Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen gilt die Auskunftspflicht nicht, es sei denn, es handelt sich um Informationen über materielle oder finanzielle zweckfreie Zuwendungen jeder Art durch private Dritte, insbesondere Name des Zuwendenden, Gegenstand und Wert der Zuwendung, oder Informationen über Art und Umfang von teilweise oder vollständig über Drittmittel finanzierte Forschungsprojekte,



insbesondere Forschungsthema, -kontext und -ziel eines Drittmittelprojekts, Namen von Drittmittelgebern sowie Begünstigten des Drittmittelzuflusses, Umfang der Drittmittel, zeitlicher Umfang und Laufzeit des Drittmittelprojekts. Diese Ausnahme folgt der Einsicht, dass die Freiheit von Forschung und Lehre auch erfordert, dass transparent wird, welche Partikularinteressen gegebenenfalls mit konkreten Forschungsvorhaben und/oder der Unterstützung von Forschungseinrichtungen verbunden sind und wie entsprechende Forschungsergebnisse folglich einzuordnen sind. Die Forschung an den genannten öffentlichen Einrichtungen soll grundsätzlich im öffentlichen Interesse erfolgen, sodass ein berechtigtes Interesse daran besteht, zu erfahren, inwieweit Drittmittelforschung nach Art und Umfang gegebenenfalls der Forschung im öffentlichen Interesse zuwiderläuft oder diese begrenzt.

#### **Zu § 15 (Schutz personenbezogener Daten):**

Absatz 1 stellt klar, dass personenbezogene Daten ~~grundsätzlich nicht~~ unter die Informationspflicht fallen, soweit und solange die betroffene Person eingewilligt hat oder das öffentliche Informationsinteresse an der Offenbarung das schutzwürdige Interesse der betroffenen Personen am Ausschluss des Informationszugangs offenbart. der Offenbarung überwiegende schutzwürdige Belange der Betroffenen entgegenstehen. Die beiden Erlaubnistatbestände stehen gleichberechtigt nebeneinander.

In Absatz 2 werden nicht abschließende Beispiele von personenbezogenen Daten die Voraussetzungen genannt, hinsichtlich derer n-unter denen im Rahmen der nach Absatz 1 gegebenenfalls vorzunehmenden Abwägung das Informationsinteresse in der Regel überwiegt der Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betroffene Person nach Drittbeteiligung zugestimmt hat. Die Nummern 1 bis 6 stellen klar, welche Daten regelmäßig zu veröffentlichen sind. Dies gilt ausnahmsweise nicht, wenn eine Offenlegung beispielsweise eine Gefahr für die Sicherheit der Person darstellen würde.

#### **Zu § 16 (Schutz von Geschäftsgeheimnissen):**

Der in Absatz 1 verwendete Begriff des Geschäftsgeheimnisses ist in § 2 Abs. 7 definiert. Geschäftsgeheimnisse unterliegen grundsätzlich nicht der Informationspflicht, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Information überwiegt das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen. Hinsichtlich Informationen, die rechtswidrig in den Verfügungsbereich des

Inhabers des Geschäftsgeheimnisses gelangt sind, überwiegt das öffentliche Interesse regelmäßig.

Die Absätze 2 und 3 regeln, unter welchen Voraussetzungen das öffentliche Interesse überwiegt. Das Vorliegen der Voraussetzungen von Geschäftsgeheimnissen ist von den privaten Vertragspartnern zu begründen. Diese Begründung kann jederzeit von dem\*der Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit überprüft werden.

Für den Fall, dass in Verträgen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse aufgeführt sind, sind die entsprechenden Passagen gemäß Absatz 4 entweder vor der Veröffentlichung zu entfernen, wobei an der entsprechenden Stelle ein Vermerk einzufügen ist, oder die entsprechenden Informationen zu schwärzen.

#### **Zu § 17 (Schutz von geistigem Eigentum):**

Die Absätze 1 und 2 stellen klar, dass keine Informationspflicht besteht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums Dritter entgegensteht. Das Recht auf Einsichtnahme vor Ort, etwa in den Räumlichkeiten der informationspflichtigen Stelle, sowie das Recht auf Aktenauskunft ist in jedem Fall zu gewährleisten ~~bleibt davon unberührt~~. Die informationspflichtigen Stellen haben insbesondere durch vertragliche Abreden, das Einholen von Einwilligungen und die organisatorische Ausgestaltung des Zugangsanspruchs sicherzustellen, dass dieser Ausnahmetatbestand möglichst selten zum Tragen kommt. Insbesondere ~~Daher~~ haben sie sich bei entsprechenden Konstellationen die erforderlichen oder zuträglichen Nutzungsrechte einzuräumen, nach Möglichkeit auch bei zurückliegenden Vereinbarungen. Näheres regelt auch § 5 Absatz 2. In jedem Fall sind die urheberrechtlichen Schrankenbestimmungen gemäß §§ 44 ff. UrhG zu Gunsten des Anspruchstellers zu prüfen und möglichst umfassend in Ansatz zu bringen. Hiernach dürfte insbesondere die Anfertigung von Privatkopien im Rahmen der Akteneinsicht durch den Anspruchsteller selbst oder durch die informationspflichtige Stelle im Auftrag des Anspruchstellers in der Regel zulässig sein.

## **Abschnitt 5: Absicherungen des Informationsrechts**

### **Zu § 18 (Aufgaben des\*der Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit):**

Der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit gewährleistet als unabhängige Instanz, dass diesem Gesetz und den hierin festgelegten Informationspflichten nachgekommen wird. Sie ist für diese Aufgabe entsprechend auszustatten, insbesondere mit ausreichenden personellen und finanziellen Mitteln.

Die Vorschrift eröffnet Informationssuchenden die Möglichkeit, beispielsweise bei (teilweiser) Ablehnung des Informationszugangs oder bei Zweifeln an der Begründung einer nicht veröffentlichten Information bei einer unabhängigen Stelle klären zu lassen, ob dies berechtigt erfolgte, ohne den mit einem Kostenrisiko verbundenen Rechtsweg beschreiten zu müssen, der aber ebenfalls offen steht. Auch bei Nichtbescheidung des Antrags können Informationssuchende mit dem\*der Beauftragten Kontakt aufnehmen.

Soweit eine in richterlicher Unabhängigkeit ausgeübte Tätigkeit in Rede steht, ist der\*die Beauftragte an einer Überprüfung gehindert. Eine Anrufung des\*der Beauftragten kommt auch in Betracht, wenn eine Person den Eindruck hat, bei der Beantwortung eines Informationsersuchens seien ihre personenbezogenen Daten unbefugt an eine oder einen Dritten weitergegeben worden.

Soweit eine Kontrollbefugnis des\*der Beauftragten begründet ist, sind die informationspflichtigen Stellen nach Absatz 3 verpflichtet, diesem\*dieser Auskunft zu erteilen sowie die Einsichtnahme in alle Unterlagen und Akten zu geben, die für die Beurteilung der Korrektheit der Abwicklung des Informationsersuchens von Bedeutung sind. Auch haben sie ihm\*ihr Zutritt zu Diensträumen zu gewähren. Ein Geheimhaltungserfordernis darf dem\*der Beauftragten grundsätzlich nicht entgegengehalten werden. Die Kontrollbefugnis umfasst beispielsweise auch kommunale Eigenbetriebe, diesen gleichgestellte öffentliche Einrichtungen, rechtsfähige (kommunale) Anstalten des öffentlichen Rechts und Eigengesellschaften.

Neben dieser Überprüfung von Einzelfällen werden in Absatz 4 die Informations- und Beratungspflichten des\*der Beauftragten begründet. Auf Ersuchen des Abgeordnetenhauses oder des Senats soll der\*des Beauftragte Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge nachgehen, die ihren bzw. seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen. Wenn dies vom

Senat oder einem Viertel des Abgeordnetenhauses gewünscht wird, erstellt der\*die Beauftragte auch Gutachten oder Berichte.

Stellt der\*die Beauftragte nach Absatz 5 einen Verstoß gegen das Gesetz fest, beanstandet er\*sie dies. ~~Nach Absatz 6 ist auch eine Anordnung zur Beseitigung von Mängeln möglich.~~

~~Gemäß Absatz 7 kann der\*die Beauftragte unter bestimmten Voraussetzungen auch vorliegende Informationen selbst veröffentlichen. Absatz 8 stellt klar, dass die Anrufung des\*der Beauftragten nicht das Recht beschneidet, zugleich auch Widerspruch und Klage zu erheben. Dementsprechend hat die Anrufung des\*der Beauftragten keine hemmende oder unterbrechende Wirkung auf den Lauf der Klagefrist vor dem Verwaltungsgericht (§ 74 VwGO).~~

### **Zu § 19: Beteiligung des\*der Beauftragten für Datenschutz und Transparenz in der Rechtsetzung**

In § 19 wird normiert, wie der\*die Beauftragte für Datenschutz und Transparenz in der Rechtsetzung beteiligt bzw. selbstständig aktiv werden kann. Er\*sie hat die Aufgabe, den Senat und das Abgeordnetenhaus bei der Umsetzung von Regelungsentwürfen im Hinblick auf die Verwirklichung der Informationsfreiheit nach diesem Gesetz zu unterstützen. Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass er\*sie selbstständig Stellung zu Auswirkungen neuer Regelungen hinsichtlich Informationsfreiheit, Informationszugang und Transparenz nimmt. Zudem nimmt überprüft er\*sie Stellung zu Regelungsentwürfen der Senatsverwaltungen, die die Informationsfreiheit berühren können, vor deren Vorlage an den Senat im Rahmen einer entsprechenden Folgenabschätzung. Zuletzt kann er\*sie zu Regelungsentwürfen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten Stellung nehmen prüfen.

### **Zu § 20 (Ordnungswidrigkeiten):**

Diese Regelung vervollständigt den Schutz des Transparenzgesetzes. Künftig sollen vorsätzliche sowie auch fahrlässige Verstöße gegen Ge- bzw. Verbotsnormen des BerlTG Ordnungswidrigkeit geahndet werden können. Es ist somit ein Bußgeld gegenüber öffentlichen Stellen vorgesehen. Zwar ist die Verhängung von Bußgeldern gegenüber Trägern öffentlicher Gewalt im deutschen Recht ein Fremdkörper. Dieses Vorgehen verstößt jedoch nicht gegen das Prinzip der Polizeifestigkeit von Hoheitsträgern, da es sich nicht um präventive, sondern

vielmehr um repressive Maßnahmen handelt. Der Ordnungswidrigkeitenkatalog bezieht sich dabei insb. die in § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 genannten Stellen, da die Erfahrung mit vergleichbaren Gesetzen in Deutschland zeigte, dass insbesondere diese Stellen oft nicht ausreichend Ressourcen in die Erfüllung von Transparenzpflichten investierten.

Die Nichtbeachtung der Vorschriften zum BerlTG soll regelmäßig auch Konsequenzen für die Handelnden haben. Durch die präventive Wirkung der Bußgeldvorschrift und die Einleitung von Bußgeldverfahren kann die zuständige Behörde der Missachtung der Informationspflichten frühzeitiger und wirkungsvoller als bisher entgegenwirken.

Die Ordnungswidrigkeit des Versuchs ist in Übereinstimmung mit § 13 Absatz 2 OWiG explizit geregelt. Die für die Verhängung von Bußgeldern zuständige Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des OWiG ist der\*die Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.

#### **Zu § 21 (Förderung durch den Senat):**

Der Senat hat darauf hinzuwirken, dass den Bestimmungen des Gesetzes in angemessener Weise Rechnung getragen wird. Dazu ist es insbesondere erforderlich, die Öffentlichkeit auf die Nutzungsmöglichkeiten des Rechts auf Informationszugang zu unterrichten, beispielsweise durch Druckmaterialien und auf den jeweiligen Websites der informationspflichtigen Stellen.

#### **Zu § 22 (Statistiken):**

Um die Durchsetzung und Nutzung des Gesetzes überprüfen zu können, sind Statistiken zu führen, die regelmäßig zu veröffentlichen sind.

#### **Zu § 23 (Umweltinformationen):**

Dieser Abschnitt stellt klar, dass für den Zugang zu Umweltinformationen im Land Berlin Ausnahme der §§ 11 bis 14 das Umweltinformationsgesetz des Bundes gilt.

## Abschnitt 6: Schlussbestimmungen

### Zu § 2~~4~~3 (Staatsverträge):

Bei Verhandlungen zu zukünftigen Staatsverträgen ist darauf hinzuwirken, dass diese den Bestimmungen dieses Gesetzes, insbesondere der Informationspflicht nach § 2 Abs. 4, nicht entgegenstehen. Das Land Berlin wirkt des weiteren darauf hin, dass bestehende Staatsverträge gemäß der Bestimmungen dieses Gesetzes novelliert werden.

### Zu § 2~~5~~4 (Altverträge):

Soweit Altverträge nach dem 30.10.1999, also dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes, abgeschlossen wurden und auf sie das Informationsfreiheitsgesetz Anwendung fand, können Geheimhaltungsklauseln und ähnliche Abreden der Anwendung der Bestimmungen dieses Gesetzes nicht entgegengehalten werden. Alle Vertragspartnern muss bewusst gewesen sein, dass untergesetzliche Regelungen dem Gesetz nicht widersprechen dürfen.

Die Regelung in Absatz 2 trägt dem Umstand Rechnung, dass bei älteren Verträgen das Vertrauen der Vertragspartner in die Geheimhaltung der Verträge grundsätzlich zu berücksichtigen ist.

Soweit die Informationspflicht aus diesem Gesetz greift, hat die vertragsschließende öffentliche Stelle den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen und zur Anpassung des Vertrages aufzufordern, wenn ein Antrag auf Zugang zu Informationen gestellt wird, die einen Altvertrag betreffen. Die sechsmonatige Frist für die Nachverhandlungen beginnt mit Zugang der Aufforderung beim Vertragspartner. Die Vertragsverhandlungen sollen die Möglichkeit eröffnen, die gegebenenfalls betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu ermitteln und zu bewerten. Ziel der Verhandlungen ist eine Einigung mit dem privaten Vertragspartner über die Offenlegung des Vertrages. Soweit innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach Zugang der Aufforderung keine Einigung über die Offenlegung erzielt werden konnte, ist Aktenauskunft oder Akteneinsicht zu gewähren, soweit das Informationsinteresse das private Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt. In diesem Fall sind das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse und das Informationsinteresse festzustellen, zu gewichten und im konkreten Einzelfall abzuwägen. Von einem erheblichen Überwiegen des Informationsinteresses kann dann auszugehen sein, wenn vertragliche Zusagen (zum Beispiel Kosten) nicht eingehalten werden oder nach den Umständen des Einzelfalls ein deutlich

gesteigertes Interesse der Allgemeinheit an der Offenlegung besteht; eventuelle Gegenrechte aus §§ 14 bis 17 sind in der Abwägung zu berücksichtigen. Sollte die Abwägung nur bezüglich eines Teils des Altvertrages ein Überwiegen des Informationsinteresses ergeben, ist die Veröffentlichung auf diesen Teil zu beschränken.

#### **Zu § 2~~6~~5 (Rechtsschutz):**

Die Norm statuiert einen einheitlichen Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten. Im Rahmen des Berliner Transparenzgesetzes sind Widerspruch und Klage gegen sämtliche informationspflichtigen Stellen möglich. Diese sind darüber hinaus verpflichtet, Antragsteller\*innen auf diese Rechte sowie auf die Möglichkeit der Anrufung des\*der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit hinzuweisen. Die Anrufung hemmt die Klagefrist nicht.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Verfassungsschutzgesetzes Berlin)**

Bisher war der Berliner Verfassungsschutz vom Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen. Die Bereichsausnahme ist im Rahmen der Einführung des Berliner Transparenzgesetzes entbehrlich und wird aufgehoben: Die Behörde gilt als informationspflichtige Stelle im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1, wobei den schutzwürdigen Interessen des Verfassungsschutzes mit den Ausnahmetatbeständen in diesem Gesetz ausreichend Rechnung getragen wird.

#### **Zu Artikel 3 (Änderung des Archivgesetzes des Landes Berlin)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

#### **Zu Artikel 4 (Änderung des Berliner Pressegesetzes)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

#### **Zu Artikel 5 (Änderung des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

### **Zu Artikel 6 (Änderung des Berliner Betriebe-Gesetzes)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

### **Zu Artikel 7 (Änderung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten in der Berliner Verwaltung)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

### **Zu Artikel 8 (Änderung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justizvollzug und bei den Sozialen Diensten der Justiz des Landes Berlin)**

§ 33 Satz 2 wird gestrichen. Die Ausnahme für Gefangenepersonalakten findet sich in § 3 Absatz 5 Nr. 5. Dies erfolgt, da Ausnahmen vom Berliner Transparenzgesetz grundsätzlich im Gesetz selbst geregelt werden sollen.

### **Zu Artikel 9 (Änderung des Berliner Mobilitätsgesetzes)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

### **Zu Artikel 10 (Änderung des Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten)**

Der Verweis auf das Berliner Informationsfreiheitsgesetz wird in einen Verweis auf das Berliner Transparenzgesetz geändert.

### **Zu Artikel 11 (Übergangsregelungen, Inkrafttreten)**

Zu Absatz 1: Das Berliner Transparenzgesetz ersetzt das Berliner Informationsfreiheitsgesetz. Es tritt in dem Haushaltsjahr in Kraft, das auf die Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt folgt.



Zu Absatz 2: Die Veröffentlichungspflicht für Behörden und sonstige Stellen der Verwaltung beginnt ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes, für die anderen informationspflichtigen Stellen ein weiteres Jahr später. Sollten Informationen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes aufgezeichnet worden sind, nicht so vorliegen, dass sie in elektronischer Form veröffentlichungsfähig sind, müssen sie nicht veröffentlicht werden. Dazu gehören beispielsweise Akten, die nicht digitalisiert wurden.

Vermerk

## **Prüfung der Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung des Volksbegehrens „Einführung eines Berliner Transparenzgesetzes“**

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüft gemäß § 17 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) – neben den formalen und Verfahrensfragen –, ob das Volksbegehren einen zulässigen Gegenstand hat (§ 11 AbstG), ob ein spezieller Ausschlussstatbestand gegeben ist (§ 12 Absatz 1 und 3 AbstG) und ob das Begehren dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin (VvB) widerspricht (§ 12 Absatz 2 AbstG).

Im Ergebnis der Prüfung zeigt sich, dass die formalen Anforderungen erfüllt sind (dazu unten A.). Der Antrag ist statthaft (dazu unten B.). Inhaltlich ist der vorgelegte Gesetzentwurf – nach Nachbesserung durch die Trägerin – mit höherrangigem Recht vereinbar (dazu unten C.). Die Mängelbeseitigung war gemäß § 17 Abs. 4 AbstG zulässig (dazu unten D.).

### **A. Formale Anforderungen (§§ 10, 13-16 AbstG)**

#### **I. Antragstellung und Unterschriftenübergabe**

Am 3. Dezember 2019 ist bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport der Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens eingegangen. Zusammen mit dem Antragsschreiben wurden die Unterstützungsunterschriften sowie fünf „Eidesstattliche Versicherungen über die Anzeige von Spenden“ abgegeben.

Die Prüfung der eingereichten 32.833 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksamter gemäß § 17 Abs. 1 AbstG ergab 27.091 gültige Unterschriften von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). 5.742 Unterschriften waren ungültig. Die verwendeten Unterschriftslisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 6 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 2 Satz 1 AbstG für den Erlass und die Aufhebung von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt.

#### **II. Gegenstand**

Gegenstand des Volksbegehrens ist der Erlass eines Artikelgesetzes, das im Wesentlichen die Einführung eines „Berliner Transparenzgesetzes“ (Art. 1, im Weiteren „BerITG EF“) enthält. Gleichzeitig soll das geltende Berliner Informationsfreiheitsgesetz aufgehoben und in mehreren anderen Gesetzen sollen Verweisungen auf dieses entsprechend angepasst werden.

Das begehrte Gesetz erweitert die nach den geltenden Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes (im Weiteren: IFG) und des Landes (im Weiteren: BlnIFG) bestehenden Auskunfts- und Informationsrechte und ergänzt sie durch die Einführung eines „Transparenzportals“, in dem das Land Berlin eine Reihe von Informationen veröffentlichen muss.

Gegenstand der Prüfung ist der von der Trägerin mehrfach geänderte Gesetzentwurf in der abschließenden Fassung vom 26. April 2021.

### **III. Trägerin**

Trägerin des Volksbegehrens ist die „Initiative Volksentscheid Transparenz“, bestehend aus drei Privatpersonen (gemäß Antrag auf amtliche Kostenschätzung vom 20. März 2019). Diese Personenmehrheit kann gemäß § 13 Abstimmungsgesetz (AbstG) Trägerin eines Volksbegehrens sein.

### **IV. Vertrauenspersonen**

Die Trägerin hat mit dem Antragsschreiben entsprechend § 16 AbstG fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt, dies sind neben den drei die Trägerin bildenden Personen zwei weitere Privatpersonen. Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Abs. 1 Satz 3 AbstG).

### **V. Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden**

Alle Vertrauenspersonen haben an Eides statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).

### **VI. Bisheriges Verfahren, Gutachten**

Die amtliche Kostenschätzung, beantragt unter dem 20. März 2019 (aktualisiert unter dem 9. April 2019) wurde der Trägerin am 31. Juli 2019 mitgeteilt; sie beziffert die Kosten auf einmalig rund 22 Mio. € für die Einrichtung des Transparenzportals und laufende Betriebs- und Personalmehrkosten von rund 20 Mio. € jährlich.

Demgegenüber hat die Trägerin die Kosten auf den Unterschriftenbögen auf einmalig rund 10 Mio. € und laufende rund 1,8 Mio. € jährlich beziffert.

Fachlich zuständige Senatsverwaltung ist die Senatsverwaltung für Inneres und Sport (I A 3).

Nach Antragstellung wurde allen Senatsverwaltungen Gelegenheit zur fachrechtlichen Stellungnahme gegeben.

Unter dem 27. Oktober 2020 wurde der Trägerin das vorläufige Prüfergebnis mitgeteilt und Gelegenheit zur Beseitigung der festgestellten Mängel gegeben. Dazu fand am 17. November 2020 ein Gespräch zwischen Vertretern von SenInnDS und der Trägerin statt. Die Trägerin legte daraufhin am 15. Dezember (korrigiert am 18. Dezember) einen Nachbesserungsvorschlag vor. Dieser wurde erneut geprüft; mit Schreiben vom 15. März 2021 wurde der Trägerin mitgeteilt, dass der Vorschlag die festgestellten Mängel nicht vollständig beseitigt und erneut Gelegenheit zur Nachbesserung gegeben. Daraufhin lege die Trägerin am 26. April 2021 einen erneut geänderten Entwurf vor. Am 4. Juni 2021 übersandte die Trägerin schließlich einen endgültigen, geringfügig veränderten und mit den Unterschriften der Vertrauenspersonen versehenen Entwurf, der Gegenstand des weiteren Verfahrens ist. Der nach Prüfung des geänderten Gesetzentwurfs überarbeitete Prüfvermerk wurde am 30. Juni 2021 allen Senatsverwaltungen zur fachrechtlichen Stellungnahme übersandt.

### **B. Statthaftigkeit des Antrage (§ 11 AbstG)**

Art. 62 Abs. 1 und 6 VvB und § 11 AbstG zählen abschließend die – in formaler Hinsicht – zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens auf. Vorliegend wird ein Gesetz begehrt, für das ein ausgearbeiteter Entwurf sowie eine Begründung mit Ausführungen zu den Einzelregelungen vorgelegt wird. Der Antrag ist damit statthaft.

## C. Inhaltliche Zulässigkeit des Antrages (§ 12 AbstG)

Nach § 12 Abs. 2 AbstG sind Volksbegehren unzulässig, die dem Grundgesetz (GG), sonstigem Bundesrecht oder der Verfassung von Berlin (VvB) widersprechen. Zu prüfen ist daher, ob eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin besteht, ob der Gesetzentwurf mit organisationsrechtlichen Vorschriften der Verfassung von Berlin und mit Bundesrecht vereinbar ist und ob er in der Landesverfassung oder im Grundgesetz gewährleistete Grundrechte verletzt.

Nicht zu prüfen ist in diesem Rahmen, ob das begehrte Gesetz zweckmäßig ist. Ein hoher Verwaltungsaufwand, Mehrkosten oder etwaige nachteilige Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit führen nicht zu Verstößen gegen die Verfassung; derartige Fragen sind vom Gesetzgeber – hier dem Volk – zu bewerten und zu entscheiden.

### I. Gesetzgebungskompetenz

Für die Regelung eines allgemeinen, verfahrensunabhängigen Informationsanspruchs liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern, soweit sich dieser nicht an Bundesbehörden richtet (1.). Daran gemessen, besteht für das BerlTG EF eine Landesgesetzgebungskompetenz, wenn und soweit es nicht auf Bundesbehörden anwendbar ist (2.).

#### 1. Landeskompentenz für Informationszugangsrechte

Der Landesgesetzgeber ist zuständig, wenn das Grundgesetz nicht dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz verleiht (Art. 70 GG). Grundsätzlich besteht vorliegend keine Kompetenz des Bundes für die Regelung eines voraussetzungslosen Zugangs zu amtlichen Informationen:

„Nach dem Textbefund sieht das Grundgesetz keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Informationszugang im öffentlichen Sektor vor. Damit bleibt es an sich bei der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG; das Recht der Gesetzgebung über den Zugang zu amtlichen Informationen steht den Ländern zu.“  
(Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, Einl. Rn. 62; vgl. Debus, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, Stand: 01.05.2020, § 1 IFG Rn. 29)

Kompetenzen des Bundes bestehen insoweit nur punktuell aufgrund Sachzusammenhang und als Annexkompetenz:

- Zum einen kann der Bund kraft Sachzusammenhangs in Bereichen, in denen er eine Sachkompetenz nach Art. 73 oder 74 GG (ausschließliches oder konkurrierendes Gesetzgebungsrecht) hat, **unselbständige, verfahrensabhängige Informationsrechte** des Einzelnen gegenüber der Verwaltung normieren; Beispiel ist etwa das verwaltungs-verfahrensrechtliche Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG (das nach § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 VwVfG grundsätzlich auf für Landesbehörden gilt, soweit kein abweichendes Landesrecht besteht).
- Zum anderen besteht eine Annexkompetenz des Bundes zu den ihm nach Art. 73, 74 GG zugeordneten Sachmaterien für selbständige, **verfahrensunabhängige Informationsansprüche**, die unabhängig von einem anhängigen Verwaltungsverfahren bestehen und selbst materielles Ziel eines eigenen Verwaltungsverfahrens sind. Der Anspruch wird wegen der Information selbst eingeräumt, nicht aber nur zur besseren verfahrensrechtlichen Durchsetzung eines anderen materiellen Rechts. Derartige Ansprüche unterscheiden sich kategorial von unselbständigen Regelungen innerhalb eines Verwaltungsverfahrens (BVerwG GewA 2007, 478; vgl. Schoch, a.a.O., Rn. 63;).

Beide Arten von Informationszugangsansprüchen sind Regelungen des Verwaltungsverfahrens im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. Schoch, a.a.O., Rn. 64 f., Debus, aaO, Rn. 30, jeweils unter Verweis u.a. auf die Begründung des IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 7). Soweit die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen, kann der Bund daher gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG eine Regelung ohne Abweichungskompetenz der Länder nur mit

Zustimmung des Bundesrates treffen. Ohne diese kann er lediglich Regelungen für die Tätigkeit der Bundesbehörden treffen:

Soweit der Bund selbständige, voraussetzungslose Informationsansprüche normiert hat, etwa im IFG Bund oder im UIG, sind diese jeweils ohne Zustimmung des Bundesrates ergangen (Schoch, aaO, Rn. 64 mit eingehenden Nachweisen in Fn. 231-238). Sie entfalten eine Sperrwirkung für Länderregelungen daher nur in Bezug auf die Tätigkeit der Bundesbehörden.

Dementsprechend sind beispielsweise selbständige Informationszugangsregelungen im Umweltrecht in Landesgesetzen geregelt, auch dort, wo die Sachkompetenz beim Bund liegt (etwa Immissionsschutzrecht, Bauplanungsrecht). In Berlin ist die entsprechende Regelung in § 18a BlnIFG enthalten, der (Kraft Landesrechts) das Bundes-UIG für entsprechend anwendbar erklärt (vgl. Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Auflage 2019, § 4 Rn. 185).

Soweit Bundesrecht unselbständige, auf ein anhängiges Verwaltungsverfahren bezogene Informationsansprüche normiert, sperren diese einen selbständigen, verfahrensunabhängigen Informationsanspruch auch dann nicht, wenn sie nach Art. 84 Abs. 1 GG für die Länder bindend sind, da es sich um unterschiedliche Kategorien von Ansprüchen handelt (so für das IFG NRW im Verhältnis zum Bundes-IKHG BVerwG GewA 2007, 478; vgl. Schoch, a.a.O., Rn. 63). Denkbar ist aber, dass einzelne vom Bund auf der Grundlage seiner Sachkompetenz getroffenen materiellen oder verfahrensrechtlichen Vorschriften im Einzelfall der Herausgabe einer Information entgegenstehen. Dies wird nachstehend (unten II.) für einzelne Sachregelungen des Bundesrechts näher untersucht.

Festzuhalten ist, dass die allgemeinen Sachkompetenzen des Bundes keine generelle Sperrwirkung für das Informationszugangsrecht entfalten. Für verfahrensunabhängige Auskunft- und Veröffentlichungspflichten von Behörden und anderen Stellen des Landes Berlin besteht grundsätzlich keine kompetenzrechtliche Sperre durch entgegenstehendes Bundesrecht. Allerdings können in einzelnen Bereichen bundesrechtlich geregelte, unselbständige Regelungen über den Zugang zu Informationen durch Verfahrensbeteiligte der Herausgabe bestimmter Informationen entgegenstehen.

Die Länder haben mithin die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung verfahrensunabhängiger Informationsansprüche. Unzulässig mangels Gesetzgebungskompetenz wäre nur eine landesgesetzliche Regelung, mit der Bundesbehörden solchen Pflichten unterworfen werden sollen, denn insoweit hat der Bund durch das IFG sowie weitere Informationsgesetze (UIG, VIG, IWG, BArchG, StUG) abschließende Regelungen getroffen, die keinen Raum für abweichende oder weitergehende Landesregelungen lassen.

Die im Wege der Nachbesserung von der Trägerin eingefügte Regelung in Art. 1 § 3 Abs. 1 Nr. 1 BerlTG EF beschränkt den Anwendungsbereich des Gesetzes ausdrücklich auf Behörden und sonstige Stellen des Landes Berlins. Für das BerlTG EF besteht danach grundsätzlich eine Gesetzgebungskompetenz des Landes.

## **2. Bundeskompetenz „Wirtschaft“ – Einbeziehung von Beteiligungsunternehmen**

Auch insoweit, wie das BerlTG EF für Personen des privaten Rechts unter Kontrolle der öffentlichen Hand gelten soll (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlTG EF), wird die Landeskompetenz nicht durch die Kompetenzen des Bundes für das Bürgerliche, Handels- und Gesellschaftsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 11 GG) verdrängt; zur inhaltsgleichen Regelung in Hamburg hat das Bundesverwaltungsgericht ausgesprochen:

„Die vom Hamburgischen Transparenzgesetz [...] begründete öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung sowohl natürlicher als auch juristischer Personen des Privatrechts stellt entgegen der Auffassung der Beklagten keine kompetenzwidrige zivilrechtliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Gesellschaften mit beschränkter Haftung dar“.

Obwohl die Einbeziehung privatrechtlicher Beteiligungsunternehmen des Landes die Rechtsverhältnisse der „Wirtschaft“ im weitesten Sinne berührt, unterfällt sie auch nicht der Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. „Denn nach den Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht für die Zuordnung zu den Kompetenztiteln der Art. 74 und 75 GG entwickelt hat, kommt es in erster Linie auf den Regelungsgegenstand und den Gesamtzusammenhang der Regelung im jeweiligen Gesetz an (BVerfGE 116, 202, 216). Maßgeblich für die Zuordnung ist in erster Linie „der Gesetzeszweck, insbes. dann, wenn auf keine Tradition eines Rechtsgebiets zurückgegriffen werden kann. Für die Subsumtion unter den Kompetenztitel ist in erster Linie der primäre Normzweck entscheidend, dem der Gegenstand der Kompetenznorm entsprechen muss“; zu berücksichtigen ist auch, ob sich die Regelung in die „normative Struktur der Kompetenzmaterie“ einfügt. (Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 57). So sind beispielsweise sicherheits- und ordnungsrechtliche Vorschriften nur dann dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen, wenn sie einen wirtschaftsfördernden Zweck verfolgen oder spezifische Wirtschaftsbereiche betreffen (vgl. BVerfGE 13, 367; Degenhart, aaO Art. 74 Rn. 52).

Die Einbeziehung der genannten staatlichen Beteiligungsunternehmen erfolgt ausschließlich mit Blick auf die von ihnen unter staatlicher Kontrolle wahrgenommen Aufgaben, um auch diesen Bereich staatlicher Betätigung der öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen:

„Die genannten, das verfahrensgegenständliche Rechtsverhältnis prägenden Rechtsnormen unterwerfen auch Privatrechtssubjekte, sofern und soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei öffentlicher Kontrolle unterliegen, besonderen, spezifisch für Behörden geltenden Informationszugangsregeln, deren als öffentlich zu qualifizierender Zweck es ist, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen. Die gesetzlichen Regelungen verpflichten die betroffenen Privatrechtssubjekte hierbei nicht als Jedermann und knüpfen nicht an deren Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr an, sondern begründen eine - von privatautonom radizierten Rechtsverhältnissen unabhängige - spezifische Pflichtenstellung, die derjenigen von Behörden als Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 1 Abs. 2 HmbVwVfG), entspricht.

BVerwG, aaO (zur entsprechenden Regelung in Hamburg).

Primärer, und einziger, Normzweck ist danach vorliegend die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung, sie knüpft nicht an bestimmte Wirtschaftstätigkeiten an, sondern an eine bestimmte organisatorische Rolle der betroffenen Unternehmen im Zusammenhang mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Die Regelung hat keine wirtschaftsregelnde Tendenz. Ein allgemeiner, voraussetzungsloser Informationsanspruch gehört auch nicht zum traditionellen Bestand des Wirtschafts- oder Gesellschaftsrechts, sondern stammt aus dem Bereich des Verwaltungsrechts. Die Regelung fügt sich auch nahtlos in die Kompetenzmaterie des Informationsfreiheitsrechts ein, da das BerlTG EF schlicht den Anwendungsbereich der für Behörden geltenden Vorschriften auf bestimmte Privatrechtssubjekte erstreckt und nicht etwa für diese eigenständige Regelungen trifft. Das Informationsfreiheitsrecht ist nicht auf die „hoheitliche“ Tätigkeit des Staates begrenzt (so ausdrücklich auch BVerwG, aaO). All dies spricht dafür, dass die Einbeziehung privater Beteiligungsunternehmen vom Kompetenztitel „Informationszugangsrecht“ des Landes gedeckt ist.

Für andere Informationszugangsgesetze wird ähnlich argumentiert: Zum UIG wird ausgeführt: „Motivationen für die Allokation einer originären Informationsverpflichtung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts sind die kontinuierliche Verlagerung staatlicher Tätigkeiten in den privaten Sektor (Landmann/Rohmer UmweltR/Reidt/Schiller Rn. 19; SSW/Schomerus Rn. 9f) und der damit einhergehende Verlust an öffentlicher Kontrolle dieser Tätigkeiten. Durch die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des UIG auf private Stellen wird

auch deren Handeln einer demokratischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit unterzogen“ (BeckOK InfoMedienR/Karg, 28. Ed. 1.5.2020, UIG § 2 Rn. 48). Daher stützt sich das Bundes-UIG, das auch für Personen des Privatrechts unter staatlicher Kontrolle gilt, nicht auf den Kompetenztitel „Immissionsschutz“, „Wirtschaft“ oder „Bürgerliches Recht“, sondern auf seine Kompetenz (Kraft Sachzusammenhangs) für die Regelung des Verfahrens der Bundesbehörden (vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 5 Rn. 1378 mwN). Auch andere Landesgesetze – etwa Pressegesetze, Gemeindeordnungen und Landesverfassungen – regeln Informationsansprüche der Öffentlichkeit oder bestimmter Personengruppen (z.B. Abgeordneter) gegen privatrechtliche Gesellschaften, die unter der Kontrolle der jeweiligen Gebietskörperschaft stehen. Das Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz für solche Regelungen wird – auch von Gerichten – nicht in Zweifel gezogen (vgl. Werner, Auskunftsansprüche der Öffentlichkeit gegenüber Aktiengesellschaften unter Beteiligung der öffentlichen Hand, NVwZ 2019, 449 ff.; VG Hamburg, Urteil vom 28.1.2020 – VG 17 K 2383.19).

Festzuhalten ist, dass für die Regelungen des BerlTG EF grundsätzlich eine Landesgesetzgebungskompetenz besteht, soweit nicht einzelne Sachregelungen im Handels- und Gesellschaftsrecht vorrangige Regelungen über die Offenlegung von Gesellschaftsinformationen treffen (dazu nachfolgend II. 2. b).

## **II. Vorrangiges Bundesrecht**

Landesrechtliche Regelungen über den Zugang zu Informationen sind ausgeschlossen, soweit der Bundesgesetzgeber im Zusammenhang mit Sachregelungen spezielle Regelungen getroffen hat. Ein solcher Kompetenzkonflikt besteht zunächst dann, wenn der Landesgesetzgeber Regelungen trifft, nach denen Informationen veröffentlicht werden müssten, die nach anderen – bundesrechtlichen – Vorschriften der Vertraulichkeit unterliegen sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. 10. 2009 - 7 C 21/08, NVwZ 2010, 321, Rn. 21). Dies kann sich unmittelbar aus Regelungen des „besonderen Amtsgeheimnisses“ oder anderen Vertraulichkeitsvorschriften ergeben (1.). Landesrechtliche Informationszugangsansprüche sind auch dann ausgeschlossen, wenn der Bund für einen Sachbereich eine abschließende Regelung des Informationszugangs geschaffen hat (2.). Schließlich kann ein landesrechtlicher Informationszugangsanspruch auch aus anderen Gründen mit Bundesrecht kollidieren, das selbst keine speziellen diesbezüglichen Regelungen enthält (3.).

In allen drei Konstellationen würde eine landesrechtliche Regelung die materiell-rechtliche Entscheidung des Bundesgesetzgebers verändern, die er auf der Grundlage der jeweiligen Sachkompetenz getroffen hat. Bei solchen Regelungen fehlt es bereits an der Gesetzgebungskompetenz des Landes, so dass sich nicht die Frage stellt, ob die Regelung im Sinne von Art. 31 GG inhaltlich mit dem Bundesrecht kollidiert (Bundesrecht bricht Landesrecht).

### **1. Besonderer Geheimnisschutz im Bundesrecht**

Soweit der Bundesgesetzgeber bereichsspezifische Geheimhaltungsregelungen getroffen hat, stehen diese nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 4 Rn. 205). Wenn und soweit also der Bund auf der Grundlage von Sachkompetenzen nach Art. 73, 74 GG Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsvorschriften erlassen hat, besteht keine Kompetenz des Landesgesetzgebers, diese zu verändern. Soweit ein Landesgesetz entsprechende Vorschriften enthält, sind diese mangels Regelungskompetenz nichtig.

Zu fragen ist also, ob bundesrechtliche Vorschriften den Umgang mit Informationen regeln, die dem Anwendungsbereich des BerlTG EF unterfallen. Hierzu sind die in Betracht kommenden Vorschriften des Bundesrechts jeweils daraufhin zu befragen, ob sie Aussagen zur anlasslosen, verfahrensunabhängigen Veröffentlichung von Informationen treffen, die im Zusammenhang mit der jeweiligen Sachmaterie anfallen. Keine sperrende bundesrechtliche Regelung liegt vor, wenn in einem Bundesgesetz lediglich verfahrensbezogene Akteneinsichtsrechte der Beteiligten geregelt und ggf. beschränkt werden.

Bei der Prüfung kann auf Rechtsprechung und Literatur zu § 3 Abs. 1 Nr. 4 IFG zurückgegriffen werden, wonach das IFG anderweitig geregelte Geheimhaltungs- und oder Vertraulichkeitspflichten sowie besondere Amtsgeheimnisse und Berufsgeheimnisse unberührt lässt. Soweit diese Pflichten und Geheimnisse bundesrechtlich geregelt sind (was praktisch ganz überwiegend der Fall ist), ist kein Raum für landesrechtliche Regelungen zur Veröffentlichung.

Nachfolgend werden zunächst Regelungen des Bundesrechts, die „besondere Amtsgeheimnisse“ oder Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten enthalten, daraufhin überprüft, ob sie der anlasslosen, verfahrensunabhängigen Herausgabe von Informationen entgegenstehen (a). Anschließend wird geprüft, inwieweit der in § 4 BerITG EF geregelte, weitgefasste Informationsanspruch unter Berücksichtigung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausnahmen mit diesen bundesrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften vereinbar ist (b).

#### **a) Bewertung einzelner Geheimhaltungsvorschriften im Bundesrecht**

**Steuergeheimnis:** § 30 AO ist eine materiellrechtliche Regelung des Bundesrechts zum Umgang mit Daten, die im Besteuerungsverfahren erhoben werden; sie korrespondiert mit der Offenbarungspflicht der Steuerpflichtigen. Abweichende Regelungen zur Veröffentlichung von Informationen zu steuerlichen Einzelverfahren können daher von den Ländern nicht getroffen werden (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 243 mwN).

**Sozialgeheimnis:** Nach § 35 Abs. 1 Satz 1 SGB I dürfen Sozialdaten ausschließlich für die Aufgaben der erhebenden Sozialverwaltung genutzt und nicht weitergegeben werden. Hier handelt es sich um ein bundesrechtliches besonderes Amtsgeheimnis vgl. Schoch, a.a.O., § 3 Rn. 241 mwN).

Daneben werden in diesem Zusammenhang genannt das **Statistikgeheimnis** (§ 16 Abs. 1 BStatG), das **Wahlgeheimnis** (Art. 38 Abs. 1 GG, § 33 BWG), das **Meldegeheimnis** (§ 5 MRRG), das richterliche **Beratungsgeheimnis** (§ 4 DRiG) und das **allgemeine Verwaltungsgeheimnis** nach § 30 VwVfG, wonach bestimmte Geheimnisse des persönlichen Lebensbereichs und Geschäftsgeheimnisse von Beteiligten an Verwaltungsverfahren nicht weitergegeben werden dürfen (vgl. Schoch, IFG, aaO, § 3 Rn. 245 ff., 251 mwN.). Auch insoweit besteht keine Kompetenz für die Begründung landesrechtlicher Informationspflichten.

Kein „besonderes“ Amtsgeheimnis begründen dagegen die allgemeinen **beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflichten** (§ 67 Abs. 1 BBG, § 37 BeamStG, § 230 StGB, Art. 33 Abs. 5 GG). Denn diese verbieten nur die „unbefugte“ Weitergabe oder Veröffentlichung von amtlich erlangten Informationen, lassen also ausdrücklich Raum für anderweitig begründete Veröffentlichungspflichten. Zudem wenden sie sich an die individuellen Amtsträger und Amtsträgerinnen, nicht aber an die Behörde, die Adressat des vom Gesetzentwurf intendierten Informationsanspruchs ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. 5. 2011 – 7 C 6/10, NVwZ 2011, 1012, Rn. 15; BVerwGE 141, 122, Rn. 26; vgl. Schoch, IFG, a.a.O., § 3 Rn. 237 f., 226 mwN.). Entsprechendes gilt für das **Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen** (GeschGehHG), dessen § 1 Abs. 2 ausdrücklich den Vorrang anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften anerkennt.

Der Schutz von **Verschlusssachen** im Bereich der Landesverwaltung ist nicht bundesrechtlich geregelt; insoweit ist der Landesgesetzgeber kompetenzrechtlich befugt, Regelungen zu Veröffentlichungspflichten zu treffen.

Im **Vergaberecht** verpflichtet § 5 VgV den Auftraggeber zur Vertraulichkeit in Bezug auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Bieter; die Regelung steht aber unter dem Vorbehalt abweichender Regelungen in anderen Vorschriften. Landesrechtliche Ansprüche auf Informationszugang sind daher möglich (vgl. Beck VOB/B/Krohn, 3. Aufl. 2019, VgV § 5 Rn. 28).

#### **b) Vereinbarkeit des BerITG EF mit den Geheimhaltungsvorschriften**

Der vom Volksbegehren vorgelegte Gesetzentwurf trifft keine ausdrückliche Aussage dazu, ob auch solche Informationen herausgegeben werden sollen, die bundesrechtlich der Vertraulichkeit unterliegen.



Manche andere Landes-Informationsgesetze enthalten eine dem § 3 Abs. 1 Nr. 4 IFG entsprechende Vorbehaltsklausel, wonach die Informationspflicht entfällt, soweit die Weitergabe von Informationen nach höherrangigem Recht oder nach Spezialvorschriften verboten ist (etwa § 9 Abs. 1 HmbTG). Darüber hinaus werden manche Bereiche – wie etwa das Besteuerungsverfahren – generell vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen (etwa § 5 Nr. 4 HmbTG).

Andere Gesetze, insbesondere solche, die vor dem Bundes-IFG in Kraft getreten sind, verzichten auf eine solche Regelung (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 199). Auch diese wurden, soweit ersichtlich, bislang nicht für verfassungswidrig gehalten.

Soweit § 4 Abs. 3 BerlTG EF bestimmt, dass „die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit [...] nach Maßgabe dieses Gesetzes“ entfallen soll, kann dies dem Wortlaut nach so verstanden werden, dass es sich nur auf die oben genannten Regelungen zum *allgemeinen* Amtsgeheimnis, nicht aber auf *besondere* Geheimhaltungspflichten bezieht.

Es spricht nichts dagegen, auch das BerlTG EF in diesem Sinne auszulegen, obwohl eine ausdrückliche Regelung fehlt: Es wird daher davon ausgegangen, dass der Informationsanspruch nicht gelten soll, soweit bundesrechtlich geregelte Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsvorschriften oder besondere Amtsgeheimnisse entgegenstehen. Eine Kompetenzkonflikt mit Bundesrecht besteht insoweit nicht. Zur Frage, ob dadurch den speziellen Bestimmtheitsanforderungen bei Volksgesetzen genügt wird siehe unten VI.2.

## **2. Bundesrechtliche Spezialregelungen des Zugangs zu Informationen**

Soweit in Bundesgesetzen Ansprüche auf Zugang zu Informationen geregelt sind, stellt sich jeweils die Frage, ob dadurch – weitergehende – landesrechtliche Ansprüche ausgeschlossen werden sollen. Das ist nur der Fall, wenn es sich um einen Fall der „verdrängenden Spezialität“ handelt oder wenn sich der konkurrierenden Norm durch Auslegung entnehmen lässt, dass sie als abschließende Regelung des Zugangs zu Informationen im jeweiligen Sachgebiet zu verstehen ist. Für die Abgrenzung kann auf Rechtsprechung und Literatur zu § 1 Abs. 3 IFG zurückgegriffen werden, nach dem „Regelungen in anderen Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vorgehen“: Bundesrechtliche Normen, die danach das Bundes-IFG nicht verdrängen, stehen auch einem landesrechtlichen Anspruch auf Informationszugang nicht entgegen.

Die danach erforderliche Abgrenzung von abschließenden Spezialregelungen fasst das BVerwG wie folgt zusammen:

„Das IFG wird nur durch Normen verdrängt und ist diesen gegenüber subsidiär, die einen mit § 1 Absatz 1 IFG identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufweisen (Schoch, IFG, 2009, § 1 Rn. 165); nur insoweit kann dem Fachrecht Geltung verschafft werden“.

BVerwG, Urteil vom 3. 11. 2011 - 7 C 4.11, LKV 2012, 128, Rn. 9.

Es ist also jeweils bereichsspezifisch zu prüfen, ob „ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde“ (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 1 Rn. 294; OVG NW, Urteil vom 26. Oktober 2011 – 8 A 2593/10 juris Rn. 169). Nachfolgend werden zunächst die einzelnen in Frage kommenden Rechtsgebiete daraufhin untersucht, ob sie abschließende Spezialregelungen des Informationszugangsrechts enthalten (a) – f)); anschließend wird zusammenfassend die Vereinbarkeit des BerlTG EF mit den als vorrangig identifizierten Regelungen geprüft (unten g)).

### **a) Öffentliche Register**

Bundesgesetzliche Spezialregelungen des Zugangs zu Informationen bestehen für die verschiedenen öffentlichen Register (Melderegister, Personenstandsregister, Handelsregister, Partnerschaftsregister, Grundbuch). Diese Register werden von Berliner Behörden oder Gerichten geführt, die grundsätzlich dem Anwendungsbereich des BerlTG EF unterliegen. Der

allgemeine Informationsanspruch ist aber bundesrechtlich ausgeschlossen, es gelten ausschließlich die spezialgesetzlich geregelten Auskunftsrechte.

## **b) Handels- und Gesellschaftsrecht**

Den Informationspflichten des Gesetzentwurfs unterfallen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlTG EF auch juristische Personen des Privatrechts, wenn sie der Kontrolle der öffentlichen Hand unterliegen.

Für diese gelten die Regelung über Pflichtangaben der Gesellschaften nach § 325 ff. iVm § 264 des Handelsgesetzbuchs (Kapitalgesellschaften), die zur Offenlegung des Jahresabschlusses und weiterer Unterlagen verpflichtet.

Diese stehen weitergehenden und andersartigen Veröffentlichungspflichten nicht entgegen, sie sind nicht abschließend. Ihr Zweck ist zum einen der Funktionsschutz des Marktes und zum anderen der Individualschutz der Marktteilnehmer (Merkt, in: Baumbach/Hopt, HGB, 39. Aufl. 2020, § 325 Rn. 1). Zudem werden die Unternehmen verpflichtet, bestimmte Informationen nicht nur herauszugeben, sondern diese zunächst aufzubereiten und in bestimmter Form proaktiv zu veröffentlichen.

Es ist nicht ersichtlich, dass diese Zielsetzungen durch einen andersartigen, voraussetzungslosen Informationsanspruch konterkariert oder ihren Sinn verlieren würden. Durch den zusätzlichen, allgemeinen Informationsanspruch wird ausschließlich die betroffene Gesellschaft selbst belastet und u.U. gegenüber Konkurrenten benachteiligt; ob dies angemessen ist, ist keine Frage der Kompetenz, sondern der materiellen Rechtmäßigkeit, etwa mit Blick auf Grundrechte der betroffenen Unternehmen (siehe unten IV.2.). Soweit etwa das Aktienrecht spezielle Vertraulichkeitspflichten der Vorstände enthält (§ 93 Abs. 1 Satz 3 AktG), bleiben diese unberührt (vgl. Werner, NVwZ 2019, 449, 455 f.). Inwieweit § 51a GmbHG, der das Akteneinsichtsrecht der Gesellschafter regelt, eine Spezialregelung ist und als Kann-Vorschrift überhaupt eine Geheimhaltungspflicht des Geschäftsführers begründet, kann hier dahinstehen. Sollte dies allgemein oder im Einzelfall so sein, würde die höherrangige bundesrechtliche Vorschrift vorgehen.

Die im BerlTG EF geregelten Auskunftsverweigerungstatbestände, insbesondere zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (§ 16) gelten – selbstverständlich – auch zugunsten der betroffenen auskunftspflichtigen Stellen.

Fragen der Zweckmäßigkeit der Regelung, die möglicherweise die Handlungs- und Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Beteiligungsunternehmen empfindlich stören können, sind hier im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung nicht zu prüfen.

## **c) Vergaberecht**

Das Vergaberecht – geregelt im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und den auf seiner Grundlage ergangenen Vorschriften – enthält verschiedene Regelungen zur Veröffentlichung von Informationen und zur Akteneinsicht der Beteiligten, die differenziert zu bewerten sind. Grob zusammengefasst gilt, dass das Vergaberecht für die Ausschreibungsphase und laufende Vergabeverfahren lediglich einzelne vorgehende Vorschriften enthält, während im Nachprüfungsverfahren vor den Vergabekammern das Akteneinsichtsrecht abschließend durch § 111 GWB geregelt ist. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens gibt es keine vorrangigen bundesrechtlichen Vorschriften zum Informationszugang. Das Vergaberecht im Unterschwellenbereich ist landesrechtlich geregelt (§ 55 LHO); insoweit gibt es keine kompetenzrechtliche Sperre (vgl. Willenbruch, NordÖR 2013, 137; Polenz, NVwZ 2009, 883; VG Stuttgart, Urteil v. 17.05.2011, NJOZ 2011, 1907). Lediglich das Wettbewerbs-, das Transparenz- und das Gleichbehandlungsgebot gelten – abgeleitet aus dem AEUV – auch für Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte. Der Gesetzentwurf steht in zweierlei Hinsicht in einem Spannungsverhältnis zum Vergaberecht; es ist aber nicht ausgeschlossen, dass diese Spannungen im Gesetzesvollzug gelöst werden können:

## (1) Vergabekammern

Der Entwurf für ein BerlTG enthält keine Regelung des Verhältnisses zum Vergaberecht; anders, als etwa § 5 Nr. 1 HmbTG, regelt er keine spezielle Ausnahme für die Tätigkeit der Vergabekammern. Für die Auslegung kann aber entsprechend den Ausführungen oben unter 1. b) davon ausgegangen werden, dass der Gesetzentwurf auch insoweit keinen Vorrang beansprucht und daher nicht im Widerspruch zu Bundesrecht steht. Zur Frage, ob dadurch den speziellen Bestimmtheitsanforderungen bei Volksgesetzen genügt wird siehe unten VI.2.

## (2) Materielle Gesichtspunkte

Inhaltliche bestehen Spannungen des Bundes-Vergaberechts zu § 5 Abs. 4 BerlTG EF, wonach veröffentlichungspflichtige Verträge mit einem Wert von über 100.000 € so zu schließen sind, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die informationspflichtige Stelle binnen dieser Frist zurücktreten kann:

- §§ 127; 168 Abs. 1 und 2 GWB bestimmen, dass ein einmal erteilter Zuschlag nicht wieder aufgehoben werden kann. Der Zuschlag kann daher nicht durch Rücktritt aufgehoben werden. Auch der durch den Zuschlag zustande gekommene zivilrechtliche Vertrag ist mit Vertragsschluss „wirksam“. Im Gesetzesvollzug wird zu klären sein, wie vor diesem Hintergrund die „Unwirksamkeit“ des Vertrages nach § 5 Abs. 4 BerlTG zu verstehen ist (aufschiebende Bedingung, Aufschub des Vollzuges o.ä.).
- Öffentliche Auftraggeber sind im Hinblick auf die Gestaltung ihrer Vertragsbedingungen durch das Vergaberecht in ihrem Ermessen eingeschränkt (vgl. etwa § 29 VgV i.V.m. § 8 VOL/B, § 21 Abs. 2 UVgO i.V.m. § 8 VOL/B, § 8a Abs. 1 und 2 VOB/A EU i.V.m. § 8 VOB/A). Danach ist kein allgemeines vertragliches Rücktrittsrecht vorgesehen, sondern sind einige spezielle Rücktrittsrechte geregelt (z.B. sehen VOB/B und VOL/B, die in der Regel in den ausgeschriebenen Vertrag einzubeziehen sind und die Vorgaben für die zivilrechtliche Ausgestaltung des Vertrages enthalten, eine Kündigung grundsätzlich (nur) in begrenzten Fällen wie bei Leistungsverzug vor). Auch § 133 GWB normiert ein – eng begrenztes – Rücktrittsrecht in besonderen Fällen. Ein weites, nahezu unbegrenztes Rücktrittsrecht des Auftraggebers könnte dazu im Widerspruch stehen.
- Auch vor der Erteilung des Zuschlages kann das Vergabeverfahren nicht ohne weiteres ohne sachlichen Grund aufgehoben werden: Eine rechtmäßige Aufhebung ist nur unter den engen Voraussetzungen des Vergaberechts zulässig (vgl. § 63 VgV). Bieter haben bei Aufhebung eines Vergabeverfahrens ohne einen der in § 63 VgV genannten Gründe einen Schadensersatzanspruch gegen die ausschreibende Stelle. Ein Rücktritt vom bereits geschlossenen Vertrag ist danach „erst recht“ begründungsbedürftig, ein unbegrenztes Rücktrittsrecht verträgt sich nicht mit dieser Systematik. Theoretisch würde dieses es erlauben, die Ausschreibung so lange zu wiederholen, bis der „richtige“ Bieter den Zuschlag erhalten kann. Dies widerspricht dem Grundsatz, dass stets das wirtschaftlichste Gebot den Zuschlag erhalten soll (§ 127 Absatz 1 GWB).

Zu bedenken ist zunächst, dass sich die genannten vergaberechtlichen Regelungen ausschließlich auf das Vergabeverfahren, aber nicht auf den durch den Zuschlag abgeschlossenen Vertrag beziehen, der grundsätzlich verschiedenste Rücktritts- und Kündigungsrechte enthalten kann (und auch häufig enthält). Wenn also das Land Berlin gemäß § 5 Abs. 4 BerlTG EF von einem durch Zuschlag zustande gekommenen Vertrag zurücktritt, lebt das vorangegangene Vergabeverfahren nicht wieder auf (so dass etwa nicht der zweitplatzierte Bieter beauftragt werden kann oder die Vertragsbedingungen geändert werden können). Vielmehr muss der Vertrag erneut von Anfang an ausgeschrieben werden.

Es spricht aber viel dafür, dass ein freies, unbegrenztes Rücktrittsrecht des Auftraggebers mit den genannten Vorschriften des Vergaberechts unvereinbar wäre, da es die Wirksamkeit des Zuschlages umgeht und die dort eingehend geregelten, speziellen Rücktrittsrechte aushebeln würde.

Gleichwohl wird insgesamt davon ausgegangen, dass sich die Vorschrift des § 5 Abs. 4 BerlTG EF in der Praxis so auslegen und anwenden lässt, dass Konflikte mit dem Bundesvergaberecht vermieden werden können.

#### **d) Immissionsschutzrecht**

§ 10 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und § 10 Abs. 3 9. Bundesimmissionschutzverordnung (BImSchV) sehen vor, dass bestimmte Antragsunterlagen für die Genehmigung von Anlagen öffentlich auszulegen beziehungsweise Auskünfte daraus zu erteilen sind. Dabei ist vorgesehen, dass Antragsteller Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kennzeichnen können, die Genehmigungsbehörde überprüft dies. Im Falle eines Dissenses wird die Genehmigung abgelehnt (Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2019, 9. BImSchV, § 10 Rn. 12). Nach § 6 Nr. 18 BerlTG EF sind „Informationen, hinsichtlich derer eine informationspflichtige Stelle eine Beteiligung der Öffentlichkeit durchführt“ sowie nach Nr. § 6 Nr. 13 BerlTG EF „weitere Umweltinformationen“ nach § 10 des UIG zu veröffentlichen; darüber hinaus unterliegen Antragsunterlagen der Auskunftspflicht nach § 9 BerlTG EF. In beiden Fällen gilt der in § 16 BerlTG EF geregelte Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Ein Widerspruch zwischen den bundesrechtlichen Vorgaben im Immissionsschutzrecht und den Regelungen des BerlTG EF ist nicht zu erkennen. Die Veröffentlichungspflichten nach § 6 Nr. 13 und Nr. 18 des Entwurfs beziehen sich nur auf Unterlagen, die nach anderen – bundesrechtlichen Vorschriften – ohnehin veröffentlicht werden. Genehmigungsunterlagen, die nach der Regelung des § 10 9. BImSchV wegen Dissenses nicht ausgelegt werden, unterliegen damit nicht der Veröffentlichungspflicht nach dem BerlTG EF.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens liegt auch nicht darin, dass § 16 BerlTG EF eingehende Leitlinien für die Abwägung des privaten Geheimhaltungsinteresses an Geschäftsgeheimnissen und dem Informationsinteresse enthält, die eine bundeseinheitliche Auslegung des Begriffs der „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ beeinträchtigen könnte: Das ergibt sich schon daraus, dass § 16 des Entwurfs nicht den Begriff als solchen definiert, sondern lediglich Leitlinien für die Abwägung aufstellt. Eine solche Abwägung ist in § 10 Abs. 3 9. BImSchV aber gar nicht vorgesehen, wonach eine Veröffentlichung der Unterlagen eben nur bei Einvernehmen zwischen Behörde und Antragsteller erfolgt.

Unabhängig davon folgt die Definition des Begriffs der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse in § 2 Abs. 7 BerlTG EF der bundesrechtlichen Begrifflichkeit (vgl. Begründung, S. 27), so dass unterschiedliche Handhabungen zu bundesrechtlich geregelten Bereichen durch Auslegung vermieden werden können (dazu auch unten IV.2).

#### **e) Bundeswahlrecht**

Das Bundeswahlrecht enthält detaillierte Vorschriften über Auskünfte aus dem Wählerverzeichnis, die im Interesse der termingerechten Wahlvorbereitung insbesondere bestimmten Fristenregelungen unterworfen sind (§ 17 Abs. 1 Bundeswahlgesetz (BWG), §§ 19 – 24 Bundeswahlordnung (BWO)). Auch hierbei handelt es sich um eine abschließende bundesrechtliche Spezialregelung, so dass die Wahlorgane des Landes nicht zu anderen oder weitergehenden Auskünften durch Landesgesetz verpflichtet werden können. Für andere Bereiche des Wahlverfahrens, etwa die Kandidatenaufstellung, gibt es keine vergleichbaren Regelungen im Bundesrecht; zu beachten ist aber das Wahlgeheimnis. Das Landeswahlrecht enthält weitgehend parallele Vorschriften für die Durchführung der Wahlen zum Abgeordnetenhaus und den Bezirksverordnetenversammlungen. Diese stehen als Landesrecht einer abweichenden oder ergänzenden Regelung in einem Landes-Transparenzgesetz nicht entgegen, auch wenn das Auseinanderfallen der entsprechenden Regelungen für Bundes- und Landeswahlen aus praktischer Sicht gegebenenfalls nicht wünschenswert ist.

#### **f) Andere Vorschriften**

Keine spezielleren Vorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen sind das **allgemeine Akteneinsichtsrecht** Beteiligter nach § 29 VwVfG und ähnliche Vorschriften; dies kommt bereits in der Wertung des § 1 Abs. 3 IFG zum Ausdruck, wonach das Bundes-IFG neben diesem Anspruch besteht (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 1 Rn. 381).

Auch die parteienrechtlichen **Rechenschafts- und Transparenzvorschriften** (§ 23 ff. PartG) sind keine dem allgemeinen Informationsanspruch vorgehenden Spezialregelungen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil v. 26.4.2018 – OVG 12 B 6/17, NVwZ 2018, 1152, 1153).

Andere abschließende, bundesrechtliche Spezialvorschriften über den Zugang zu Informationen sind – auch unter Berücksichtigung der durchgeführten Verwaltungsbeteiligung – vorliegend nicht relevant. Grundsätzlich sind aber auch andere sachgebietsbezogene, Informationszugangsrechte im Bundesrecht denkbar, die insoweit abschließende Geltung beanspruchen.

#### **g) Fazit**

Der Gesetzentwurf enthält keine ausdrückliche Klarstellung, dass abschließende bundesrechtliche Regelungen zum Informationszugang unberührt bleiben sollen; denkbar wären eine vollständige oder beispielhafte Aufzählung der betroffenen Sachbereiche oder – wie in § 1 Abs. 3 IFG – eine Generalklausel, wonach „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen“ vorgehen.

Auch ohne eine solche ausdrückliche Regelung lässt sich dem Gesetzentwurf aber im Wege der Auslegung entnehmen, dass vorrangige bundesrechtliche Spezialregelungen nicht durchbrochen werden sollen (geltungserhaltende Reduktion). Zweifelhaft kann nur sein, ob die Formulierung des Entwurfs insoweit den spezifischen Bestimmtheitsanforderungen im Rahmen der Volksgesetzgebung genügt (dazu unten VI.2).

### **3. Sonstiges Bundesrecht**

Verschiedene Regelungen des Gesetzentwurfs berühren mittelbar oder unmittelbar Rechte und Pflichten, die bundesgesetzlich geregelt sind.

#### **a) Gerichte, Staatsanwaltschaft**

Abschließend bundesrechtlich geregelt ist danach die Tätigkeit der Gerichte, soweit sie auf dem Gebiet der Rechtsprechung tätig sind. Das gleiche gilt auch für die Staatsanwaltschaften, die zwar im Rahmen der Gewaltenteilung der Exekutive zuzuordnen sind; aufgrund ihrer Aufgabenstellung fungieren sie jedoch als Organ der Rechtspflege, werden also im Bereich der Justizgewährung tätig und üben insoweit keine Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne aus (VGH Mannheim NVwZ 2019, 1781; vgl. BVerwG, NVwZ 2019, 978; OVG Greifswald, Ur. v. 24. 4. 2013 – 1 L 140/10, NVwZ 2013, 1503). Informationspflichten der Staatsanwaltschaften im Zusammenhang mit Ermittlungsverfahren können daher landesrechtlich ebenso wenig begründet werden, wie für Gerichte. Bundesrechtlich nicht geregelt sind dagegen Informationsrechte für die Justizverwaltung und für Verwaltungssachen der der Staatsanwaltschaften außerhalb von Ermittlungsverfahren (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 1 Rn. 352 f., 354 f.; 209 ff.).

Der Entwurf des BerlTG trägt dem Rechnung und nimmt **Gerichte**, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig geworden sind, sowie – nach entsprechender Nachbesserung der Trägerin - die Staatsanwaltschaften, soweit sie als Organ der Rechtspflege tätig sind, von der

Informationspflicht aus (§ 3 Abs. 5 Nr. 1 BerlTG EF). Ausgenommen sind alle „Strafverfolgungs- und Vollstreckungsbehörden“; es kann davon ausgegangen werden, dass damit auch die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne von § 152 GVG, Polizeibeamtinnen und -beamte, soweit sie nach § 163 StPO mit der Aufklärung von Straftaten befasst sind, sowie die Senatsverwaltung für Justiz, soweit sie als Aufsichtsbehörde im Rahmen von strafprozessualen Ermittlungsverfahren tätig ist, erfasst sind. Der Gesetzentwurf lässt sich mithin so auslegen, dass ein Widerspruch zu den abschließenden Informationszugangsregelungen der StPO im Bereich der Staatsanwaltschaften nicht besteht.

#### **b) Urheberrecht**

Der Gesetzentwurf begründet Informationspflichten auch für geistiges Eigentum Dritter, das sich im Gewahrsam von informationspflichtigen Stellen befindet, etwa für Gutachten (§ 6 Nr. 10) und Quellcodes von Computerprogrammen (§ 6 Nr. 29). Derartige Unterlagen können verfassungsrechtlich (Art. 7, 23 VvB; Art. 2, 12 und 14 GG) und nach Maßgabe des bundesrechtlichen Urheberrechts gegen eine Veröffentlichung ohne Einwilligung des Rechteinhabers geschützt sein (vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 6 Rn. 7 mwN.).

Der Gesetzentwurf sieht in § 17 Abs. 1 ausdrücklich vor, dass in diesen Fällen keine Informationspflicht besteht; dies soll allerdings nicht für die Akteneinsicht und -auskunft gelten. Das heißt, urheberrechtlich geschützte Unterlagen müssen zwar nicht im Transparenzportal veröffentlicht werden, Akteneinsicht einschließlich der Möglichkeit, Fotokopien und Abschriften herzustellen (§ 11 Abs. 2 und 3 BerlTG EF) soll aber gewährt werden.

Nach herrschender Auffassung ist dies mit dem geltenden Urheberrecht vereinbar: Zum IFG wird angenommen, dass bei Gutachten, die im Auftrag einer Behörde gegen Entgelt erstellt werden, das der Behörde eingeräumte Nutzungsrecht zur behördlichen Aufgabenerfüllung (§ 31 Abs. 5 UrhG) auch das Recht zur Informationserteilung nach dem IFG umfasst (Schoch, IFG, a.a.O., § 6 Rn. 61 mwN.). Entsprechendes gilt für Werke, die von Bediensteten einer Behörde erstellt werden. Erlaubt ist auch die Herstellung von einzelnen Kopien zum privaten Gebrauch und ihre Weitergabe an Dritte (§ 53 UrhG; vgl. Schoch, a.a.O., Rn. 64).

Urheberrechtlich unzulässig ist ohne Einwilligung des Rechteinhabers lediglich die Veröffentlichung eines geschützten Werkes; dem trägt der Gesetzentwurf aber Rechnung, denn auf dem Transparenzportal sind nach § 17 nur solche Gutachten und Computerprogramme zu veröffentlichen, für die eine Einwilligung oder ein anderer Erlaubnistatbestand vorliegt.

Der Gesetzentwurf ist daher mit bundesrechtlichem Urheberrecht vereinbar.

Weitergehende schutzwürdige Belange in diesem Zusammenhang können freilich vom Schutz von Geschäftsgeheimnissen gemäß § 16 BerlTG EF abgedeckt sein.

#### **c) Verwaltungsprozessrecht**

Der Gesetzentwurf trifft in § 25 eine Rechtswegzuweisung, wonach alle Streitigkeiten zum Informationszugang nach dem BerlTG EF den Verwaltungsgerichten zugewiesen sind; das gilt auch für Ansprüche gegen Stellen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BerlTG EF, d.h. gegen privatrechtliche organisierte Gesellschaften, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, sowie für öffentliche Auftraggeber, die von Stellen des Landes Berlin überwiegend finanziert werden.

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren. Von dieser Kompetenz hat der Bund für den Verwaltungsprozess durch Erlass der VwGO Gebrauch gemacht, und zwar abschließend (BVerfGE 83, 24, 30). Die Länder können daher abweichende oder ergänzende Rechtswegzuweisungen nur regeln, wenn die VwGO einen entsprechenden Regelungsvorbehalt enthält. Dafür spricht, dass § 40 Abs. 1 S. 2 VwGO den Ländern die Befugnis zu abdrängenden Sonderzuweisungen auf dem Gebiet des Landesrechts ausdrücklich einräumt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass den Ländern außerhalb der Fälle des § 40 Abs. 2 S. 2 VwGO keine Kompetenz zum Erlass aufdrängender Sonderzuweisungen eingeräumt wird. Landesrechtliche Vorschriften, die den Verwaltungsrechtsweg für eröffnet erklären (z.B. § 65 Hs. 2 BlnASOG)

können daher allenfalls deklaratorischen Charakter haben (BeckOK VwGO-Reimer, 52. Ed. 1.7.2019, VwGO § 40 Rn. 223-225 unter Verweis auf BFSA/v. Albedyll Rn. 120; a.A. NK-VwGO/Sodan Rn. 140)

Die Rechtswegzuweisung in § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BerlTG EF ist daher nur zulässig, wenn es sich ohnehin um eine „öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art“ handelt. Regelungen sind öffentlich-rechtlich, wenn sie Sonderrechte oder -pflichten des Staates oder anderer Träger öffentlicher Gewalt begründen (Sonderrechtstheorie; BeckOK VwGO-Reimer, 52. Ed. 1.7.2019, VwGO § 40 Rn. 45). Deshalb ist etwa der Streit um die Benutzung von gemeindlichen Einrichtungen auch dann öffentlich-rechtlich, wenn die Gemeinde die Einrichtung durch eine juristische Person des Privatrechts betreiben lässt (Redeker, VwGO, VwGO § 40 Rn. 26).

Die vom BerlTG EF vorgesehen Informationsansprüche sind eindeutig öffentlich-rechtlicher Art. Das ergibt sich schon daraus, dass sie sich in erster Linie an öffentliche Stellen wenden. Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung einiger weniger privatrechtlicher Gesellschaften ist die Erbringung „öffentlicher“ Dienstleistungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3) oder ihre Stellung als „öffentliche Auftraggeber“ im Sinne des Vergaberechts (§ 3 Abs. 1 Nr. 4). Es handelt sich jeweils um materielle Verwaltungsaufgaben, Anhaltspunkte für die Einordnung der Informationspflichten als privatrechtlich gibt es nicht (unklar und wohl falsch: Engewald, NVwZ 2018, 1536, 1539).

Die Regelung des § 25 Abs. 1 BerlTG EF ist daher im Ergebnis nicht zu beanstanden.

#### **d) *Eingriff in Altverträge***

Nach § 24 Abs. 1 BerlTG EF können Geheimhaltungsabreden in Verträgen, die nach dem Inkrafttreten des Bln IFG abgeschlossen wurden, der Anwendung des BerlTG EF nicht entgegengehalten werden. Mit Blick auf die Regelungen in § 4 Abs. 2 und § 7a Bln IFG ist diese Regelung nicht zu beanstanden, denn nach diesen bestehen bereits nach geltendem Recht weitgehende Informationspflichten in Bezug auf Verträge, Geheimhaltungsklauseln waren bereits nach dem abzulösenden Recht unzulässig.

In § 24 Abs. 2 BerlTG EF ist bestimmt, dass auch für ältere Verträge und solche, auf die das geltende Bln IFG keine Anwendung findet, die im neuen Transparenzgesetz vorgesehenen Informationspflichten gelten sollen; dabei sollen Informationen abhängig von einer im Gesetzentwurf ausdrücklich vorgesehenen Interessenabwägung grundsätzlich auch gegen den Willen des Vertragspartners erteilt werden können, wenn zuvor ergebnislos verhandelt wurde. Die Regelung ist dem geltenden § 7a Abs. 3 Satz 2 Bln IFG nachgebildet. Sie greift in bestehende privatrechtliche Vertragsverhältnisse ein, indem sie dem Land Berlin ein Abweichen von vertraglichen Vertraulichkeitsklauseln erlaubt. Aus kompetenzrechtlichen oder anderen bundesrechtlichen Gründen steht einer solchen Regelung nichts entgegen; auch sonst beansprucht das bürgerliche Recht keinen Vorrang gegenüber öffentlich-rechtlichen Regulierungen von Verhaltensweisen, die vertraglich zulässig sind; § 134 BGB gilt auch für landesrechtliche Verbotsgesetze, speziell für solche in Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetzen. Inwieweit im Einzelfall eine landesrechtliche Norm Vorrang vor einem zivilrechtlichen Vertrag hat, hängt von der konkreten Konstellation und der Auslegung in diesem Einzelfall ab (vgl. Schwill, NVwZ 2019, 109, unter Hinweis auf Palandt-Ellenberger). Die im Gesetz vorgesehene Interessenabwägung gibt für eine solche Berücksichtigung des Einzelfalls auch unter dem Gesichtspunkt einer Rückwirkung auf Altverträge notfalls Raum.

#### **e) *Rechte anderer Hoheitsträger***

§ 3 Abs. 1 Nr. 3, letzter Halbsatz sowie § 3 Abs. 1 Nr. 1 iVm Abs. 2 Nr. 2 BerlTG EF unterwerfen auch solche öffentliche Einrichtungen der Informationspflicht, an denen andere Hoheitsträger beteiligt sind. Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht ist hierin nicht zu sehen: Bundesrechtlich spricht nichts dagegen, dass Personen oder Einrichtungen mit Sitz in Berlin dem Berliner Landesrecht unterliegen. Etwas anders ergibt sich auch nicht aus dem Grundsatz der Bundestreue oder anderen Verfassungsgrundsätzen. Würde man annehmen, dass

die Beteiligung eines anderen Hoheitsträgers der Unterwerfung unter das Recht des Sitzlandes entgegensteht, würden derartige Institutionen teilweise im rechtsfreien Raum agieren, soweit nicht Bundesrecht gilt.

Zudem erfassen die genannten Vorschriften nur Einrichtungen und Gremien, die unter der Kontrolle des Landes Berlin stehen oder in denen Vertreter des Landes Berlin über eine Mehrheit verfügen. Soweit der Informationsanspruch gleichwohl ausnahmsweise Hoheitsrechte anderer Länder oder Beschränkungen aus Staatsverträgen berühren sollte, kann dem unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue nach § 14 Nr. 3 BerITG EF Rechnung getragen werden (dazu unten III.4). Auch eine Kollision mit § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG, wonach diejenige Behörde über den Informationszugang entscheidet, der die „Verfügungsberechtigung“ zusteht, ist in Bezug auf Informationen mit Bezug zu Bundesbehörden nicht ersichtlich, insbesondere nicht im Zusammenhang mit § 6 Nr. 6 BerITG EF, der die Veröffentlichung von Tagesordnungen, Protokollen u.ä. aus Bund-Länder-Veranstaltungen vorsieht. Zum einen sind die hier angesprochenen Stellen des Landes Berlin nicht Adressaten des Bundes-IFG. Zum anderen hat das Bundesverwaltungsgericht klargestellt, dass bei Weitergabe von Informationen auch das Verfügungsrecht weitergegeben wird, so dass es anschließend bei mehreren Behörden liegen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. 11. 2011 - 7 C 4.11, LKV 2012, 128, Rn. 28). Auch insoweit kann dem Gesichtspunkt der Bundestreue notfalls nach § 14 Nr. 3 BerITG EF Rechnung getragen werden.

Negative Auswirkungen der in diesem Zusammenhang vorgesehenen Regelungen auf die Einbindung des Landes Berlin in die Bund-Länder-Zusammenarbeit sind nicht auszuschließen, gegen höherrangiges Recht würden derartige Regelungen jedoch nicht verstoßen.

#### **4. Fazit**

Festzuhalten ist, dass für den Gesetzentwurf eine Gesetzgebungskompetenz des Landes gegeben ist.

Soweit es im Bundesrecht abschließende Spezialregelungen des Informationszugangs für einzelne Sachbereiche (Justiz, öffentliche Register, Wahlrecht) oder Geheimhaltungsvorschriften (besonderer Geheimnisschutz, etwa Steuergeheimnis, Wahlgeheimnis, Sozialgeheimnis u.a.) gibt, enthält der Gesetzentwurf zwar keinen ausdrücklichen Geltungsvorbehalt; im Wege der Auslegung kann aber davon ausgegangen werden, dass eine Verdrängung der – höherrangigen – bundesrechtlichen Regelungen nicht beabsichtigt ist, so dass eine Kollision insoweit nicht besteht.

Widersprüche zu sonstigem, vorrangigem Bundesrecht sind nicht festzustellen.

Zweifelhaft ist jedoch auch hier, ob die Formulierung des Entwurfs insoweit den spezifischen Bestimmtheitsanforderungen im Rahmen der Volksgesetzgebung genügt (dazu unten VI.2).

### **III. Staatsorganisationsrecht**

Das BerITG EF berührt in mehrfacher Hinsicht Fragen des Staatsorganisationsrechts der Berliner Verfassung: § 14 BerITG EF schließt die Informationspflicht aus, soweit es der Schutz öffentlicher Belange erfordert. Nr. 1 und 2 der Vorschrift schützen dabei Entscheidungsprozesse von Regierung und Verwaltung, Nr. 3 und 4 betreffen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit, des Staatswohls und speziell die Führung von Prozessen und Ermittlungsverfahren. Unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Verwaltung ist zu prüfen, ob damit der von der Verfassung gewährleistete Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einschließlich des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses hinreichend geschützt wird (1.) und ob es möglich bleibt, wichtigen Gemeinwohlbelangen, insbesondere der öffentlichen Sicherheit, Rechnung zu tragen (2.). Zweifelhaft ist schließlich, ob die Zuweisung von Aufgaben an die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit mit dem Ressortprinzip vereinbar ist (3.).



## 1. Kernbereich der Exekutive und behördlicher Entscheidungsprozess

Regierung und Verwaltung sind in der Verfassung von Berlin (VvB) vorgesehen und mit eigenen Aufgaben und Kompetenzen ausgestattet, die nicht der uneingeschränkten Disposition des Gesetzgebers unterliegen. Es besteht Einigkeit, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 3 Abs. 1 VvB) und die Funktionsfähigkeit dieser Institutionen verfassungsrechtlich geschützt sind, wozu insbesondere gehört, dass es einen internen Raum für die vertrauliche Vorbereitung und Erörterung von Entscheidungen geben muss. Zur Konkretisierung wurde zum einen in der Rechtsprechung der Grundsatz des „Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ entwickelt (a). Speziell in Berlin enthält Art. 45 Abs. 2 VvB weitere Konkretisierungen dieses Schutzes für den Bereich der Verwaltung (b). Die Vorschriften des § 14 Nr. 1 und 2 BerlTG EF werden den daraus abzuleitenden Anforderungen nach einer Nachbesserung durch die Trägerin noch gerecht (c).

### a) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Der Begriff des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wurde vor allem im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Informationsrecht gegenüber der Regierung vom Bundesverfassungsgericht entwickelt (1). Er umfasst – geht man von dieser Rechtsprechung aus – in abgestufter Form nicht nur den engeren Bereich der Kabinettsberatungen, sondern den gesamten Verantwortungsbereich der Regierung, einschließlich der nachgeordneten Verwaltungsebenen (2). Ein möglicherweise abweichendes, engeres Konzept deutet der Berliner VerfGH an (3).

#### (1) Rechtsprechung des BVerfG

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schließt der Begriff des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ einen „grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ ein (grundlegend die Entscheidung des BVerfG zum Flick-Untersuchungsausschuss, BVerfGE 67, 100, 139). Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Regierung soll gewährleistet werden, indem eine unstatthafte Einflussnahme des Parlaments oder externer Kräfte auf die der Regierung zugewiesene Teilhabe an der politischen Staatsleitung verhindert wird. Den letzten Stand der Rechtsprechung fasst das Bundesverfassungsgericht wie folgt zusammen:

„Die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk setzt notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört zunächst 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. [...] Eine Pflicht der Regierung, parlamentarischen Informationswünschen zu entsprechen, besteht danach in der Regel nicht, wenn die Information zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen führen kann, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung liegen. Diese Gefahr besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Bundestages erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. [...] Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz vor Eingriffen in den Bereich exekutiver Entscheidungsvorbereitung erschöpft sich jedoch nicht in dieser Abschirmung gegen unmittelbare Eingriffe in die autonome Kompetenzausübung der Regierung, sondern wirkt über den Zeitpunkt einer Entscheidung hinaus. Zwar scheiden parlamentarische Informationsrechte in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nicht grundsätzlich immer dann aus, wenn es sich um Akte aus dem Bereich der Willensbildung der Regierung, einschließlich der vorbereitenden Willensbildung innerhalb der Ressorts und der Abstimmung zwischen ihnen handelt; grundsätzlich können auch Informationen aus dem Bereich der regierungsinternen Willensbildung dem parlamentarischen Zugriff unterliegen.

Allerdings würde ein - sei es auch erst nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses einsetzender - schrankenloser parlamentarischer Anspruch auf Informationen aus diesem Bereich vor allem durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der selbständigen Funktion beeinträchtigen, die das Gewaltenteilungsprinzip ihr zuweist. Informationen aus dem Vorfeld von Regierungsentscheidungen sind danach zwar nach Abschluss der jeweiligen Entscheidung nicht mehr im selben Maße geschützt wie in der Phase, in der die Kenntnisnahme Dritter diesen einen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung verschaffen würde. Jedoch sind auch bei abgeschlossenen Vorgängen Fälle möglich, in denen die Regierung geheim zu haltende Tatsachen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung mitzuteilen nicht verpflichtet ist. Die Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs lassen sich in Bezug auf abgeschlossene Vorgänge nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände feststellen.“

BVerfGE 147, 50, Rn. 229 ff. (Auskunftsrechte über die DB AG; Hervorhebungen nur hier)

Diese Erwägungen gelten auch – und erst recht – für einen *allgemeinen* Jedermanns-Anspruch auf Informationszugang gegenüber der Regierung, denn das Informationsrecht der Öffentlichkeit darf zwar grundsätzlich auch weiter reichen als die in der Verfassung normierten Rechte des Parlaments; die verfassungsmäßigen Schranken des Informationsrechts dürfen aber durch ein einfaches Gesetz nicht wirkungslos gemacht werden.

## (2) *Geltung der vorstehenden Grundsätze auch für die Verwaltung*

Mit Blick auf den hier zu prüfenden Gesetzentwurf spricht viel dafür, dass der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Schutz des Willensbildungsprozesses der Exekutive nicht nur für die Regierung im engeren (oder „organisatorischen“) Sinn gilt (also die Beratungen des Senats und Aufzeichnungen der Senatsmitglieder), sondern auch für die Verwaltung insgesamt als Regierung im weiteren (oder „funktionalen“) Sinne (zum Begriff vgl. Weber, in: Creifelds, Rechtswörterbuch, 23. Edition 2019, Stichwort „Regierung“; Magiera, in: Sachs, 8. Aufl. 2018, GG Art. 38 Rn. 24; umgekehrt subsumiert das BVerwG, Urteil vom 3. 11. 2011 - 7 C 4.11, LKV 2012, 128 Rn. 13, die Regierung unter den Begriff der „Verwaltung“ im Sinne des IFG, die die gesamte vollziehende Gewalt umfasse).

Das Bundesverfassungsgericht bezieht ausdrücklich die „vorbereitende Willensbildung“ innerhalb und zwischen den Ministerien in den Kernbereich der Exekutive mit ein. Aber auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen erfordert die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung in gleicher Weise einen geschützten „Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“. Die Tätigkeit der nachgeordneten Verwaltung wird letztlich ebenso durch das zuständige Regierungsmitglied verantwortet, das ihr auch die demokratische Legitimation vermittelt (vgl. dazu (Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 89. EL Oktober 2019, Art. 20 II. Rn. 138).

In den Entscheidungen zum exekutiven Kernbereich hat das Bundesverfassungsgericht eingehend herausgearbeitet, dass sich das (parlamentarische) Informationsrecht auf den gesamten „Verantwortungsbereich der Regierung“ erstreckt; dieser reicht so weit wie die Aufsichts- und Weisungsrechte der Regierung und damit bis hin zu mehrheitlich oder vollständig in der Hand des Bundes befindlichen Unternehmen in Privatrechtsform (BVerfGE 147, 50, Rn. 214, 216). Gerade auch für Untersuchungsausschüsse, zu denen die Grundsätze des Schutzes des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ zuerst entwickelt wurden, ist anerkannt, dass sie die Aufgabe haben, die „Gesetzlichkeit oder Lauterkeit von Regierungs- oder Verwaltungsmaßnahmen“ zu kontrollieren (vgl. BVerfGE 67, 100, 130; v. Mangoldt/Klein/Starck/Unger, 7. Aufl. 2018, GG Art. 44 Rn. 15).

Das Bundesverfassungsgericht deutet an keiner Stelle an, dass die von ihm entwickelten Schranken des Informationsrechts nur für einen Teilbereich des Informationsrechts (also etwa nicht für Verwaltungshandeln) gelten sollen. Vielmehr formuliert es eine gleitende Abstufung:

„Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, die Aufschluss über den Prozess der Willensbildung geben, sind umso schutzwürdiger, je näher sie der gubernativen Entscheidung stehen. So kommt den Erörterungen im Kabinetts besonders hohe Schutzwürdigkeit zu. Je weiter ein parlamentarisches Informationsbegehren in den innersten Bereich der Willensbildung der Regierung eindringt, desto gewichtiger muss das parlamentarische Informationsbegehren sein, um sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen zu können. Die vorgelagerten Beratungs- und Entscheidungsabläufe sind demgegenüber einer parlamentarischen Kontrolle in einem geringeren Maße entzogen.

BVerfGE 124, 78, Rn. 127.

Eine ausdrückliche Aussage des Bundesverfassungsgerichts zur Geltung des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung auf die gesamte Verwaltung (einschließlich Gubernative) gibt es zwar auch nicht. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass das Grundgesetz von der „vollziehenden Gewalt“ (Art. 20 Abs. 1 GG) spricht, die von der „Regierung“ ausgeübt wird, bestehend aus dem Bundeskanzler und den Ministern (Art. 62 GG), mithin die Regierung im engeren Sinn. Die „Verwaltung“ (Art. 86 ff. GG) gehört aber in gleicher Weise zur Exekutive (Regierung im weiteren Sinn; vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, 89. EL Oktober 2019, GG Art. 62 Rn. 20). Eine scharfe verfassungsrechtliche Trennung zwischen beiden gibt es nicht:

„Im Schrifttum ist hier häufig von einer Doppelfunktion der Minister die Rede: einerseits als Regierungsmitglieder andererseits als Chefs ihrer Ressorts. Für den Alltag des Ministers ist die Unterscheidung oft von Bedeutung, speziell für die Frage seiner Vertretung. Verfassungsrechtlich ist sie dagegen nur von untergeordneter Bedeutung“.

Herzog, in: Maunz/Dürig, 89. EL Oktober 2019, GG Art. 62 Rn. 20 Fn. 1

Letztlich trägt die Endverantwortung für jede Verwaltungsentscheidung entweder die Regierung als Kollegialorgan oder das zuständige Kabinettsmitglied auch dann, wenn es nicht persönlich entscheidet (vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, 89. EL Oktober 2019, GG Art. 65 Rn. 95).

Daraus folgt, dass der Grundsatz des Schutzes des Kernbereichs der Exekutive nicht auf die Tätigkeit der Minister selbst begrenzt ist, sondern sich auf den gesamten Verantwortungsbereich der Regierung erstreckt, soweit dieser dem (parlamentarischen) Kontrollrecht unterliegt. Dabei gelten Abstufungen, die aber nicht nach den Begriffen „Regierung“ und „Verwaltung“ unterscheiden: Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet vielmehr nach dem Zeitpunkt des Informationsverlangens vor oder nach einer Entscheidung, und nach der Nähe der begehrten Information zum „gubernativen“ Bereich, also der Tätigkeit der Regierung und ihrer Mitglieder: Vor der Entscheidung (also bei laufenden Verfahren) wird die Schutzbedürftigkeit vermutet, ein Informationsrecht besteht nur ausnahmsweise; bei abgeschlossenen Angelegenheiten ist es umgekehrt. Bei der jeweils zu treffenden Abwägung wiegt das Geheimhaltungsinteresse umso stärker, je näher die Information der Ministerial- und Regierungsebene kommt. Informationen aus „regierungsfernen“ Bereichen der Verwaltung unterliegen also durchaus dem Schutz, das Geheimhaltungsinteresse wiegt aber tendenziell leichter.

### (3) *Ansatz des VerfGH*

Der Verfassungsgerichtshof Berlin hat 2010 angedeutet, dass der – auch von ihm anerkannte – Schutz von Entscheidungsprozessen der Exekutive nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB eher nicht für die Verwaltung gelten solle:

„Hier besteht von vornherein nicht die Gefahr eines der Gewaltenteilung widersprechenden ‚Mitregierens‘ durch das Parlament oder einzelne Abgeordnete. Handeln der Senat oder seine Mitglieder auf der Ebene der Verwaltung, so kann [...] die Gewährung von Akteneinsicht den Kernbereich exekutiver Eigenverant-

wortung allenfalls ausnahmsweise berühren. Ob zu erwarten ist, dass die Herausgabe bestimmter Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung des Senats beeinträchtigt, lässt sich nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände feststellen. Der pauschale Verweis darauf, dass der Bereich der Willensbildung des Senats betroffen sei, reicht jedenfalls nicht aus. Anders als bei der Regierungstätigkeit unterliegt das Verwaltungshandeln auch hinsichtlich der Willensbildung der Exekutive grundsätzlich uneingeschränkter parlamentarischer Kontrolle.“

Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 14. Juli 2010 – 57/08 , Rn. 100, juris

Auch der VerfGH schließt einen Schutz interner Prozesse der Verwaltung nicht generell aus, sondern deutet Ausnahmen an („grundsätzlich“, „ausnahmsweise“, „Berücksichtigung der konkreten Umstände“). Dafür spricht auch klar der Wortlaut des Art. 45 Abs. 2 VvB, der den potentiellen Ausschlussgrund des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ausdrücklich für Einsichtsbegehren in Akten und sonstige amtliche Unterlagen „der Verwaltung“ vorsieht.

Das damalige Diktum des VerfGH, ein „Mitregieren“ drohe im Bereich der Verwaltung nicht, überzeugt mit Blick auf die weitere Entwicklung der Rechtsprechung des BVerfG nicht mehr, denn auch ein „Mitentscheiden“ des Parlaments oder der Öffentlichkeit in Verwaltungsfragen läuft der Gewaltenteilung zuwider und beeinträchtigt die Verantwortung der Regierung. Wenig überzeugend ist es auch, dass der in Art. 45 Abs. 2 VvB im Zusammenhang mit Akten der Verwaltung verwendete „Begriff des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anders auszulegen“ sein soll, als in der Rechtsprechung des BVerfG (so a.a.O, Rn. 98). Die dem zugrundeliegende Prämisse des VerfGH, wonach die Grundsätze zum Kernbereichsschutz der Exekutive (nur?) für Untersuchungsausschüsse entwickelt wurden (a.a.O, Rn. 99), ist jedenfalls aus heutiger Sicht zu relativieren, da sie inzwischen – in der DB-Entscheidung von 2017 (BVerfGE 147, 50, s.o.(1)) – vom BVerfG auch auf Auskunftsverlangen aus dem Bereich der Verwaltung angewendet wurden.

In der Begründung zum 2006 neu eingefügten Art. 45 Abs. 2 VvB heißt es im hier vertretenen Sinne:

„Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung wird als Beispiel für überwiegende öffentliche Interessen hervorgehoben. Dies sind insbesondere solche, die sich auf die Beratungen des Senats und Arbeiten zu ihrer Vorbereitung beziehen sowie auf die Meinungsbildung der Senatsmitglieder. Gleiches kann hinsichtlich der Beratungen in den Bezirksämtern gegeben sein. Die Ablehnung kann in diesem Zusammenhang sowohl laufende als auch abgeschlossene Vorgänge betreffen“. (Abgh-Drs. 15/5038, S. 4)

In der Kommentarliteratur wird der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses im Rahmen von Art. 45 Abs. 2 VvB stattdessen unmittelbar als „öffentlicher Belang“ gewertet (Korbmacher, in: Driehaus, VvB, 4. Auflage 2020, Art. 45 Rn. 6). Geht man davon aus, gelangt man trotz der Auslegung des Begriffs des „Kernbereichs“ durch den VerfGH auch für Art. 45 VvB zu einem ähnlichen Ergebnis für den Schutz der Entscheidungsprozesse der Verwaltung, wie es oben aus der Rechtsprechung des BVerfG abgeleitet wurde.

#### (4) *Schlussfolgerung*

Festzuhalten ist, dass der Schutz des Kernbereichs der Exekutive gegen parlamentarische und andere Informationsansprüche grundsätzlich für den gesamten Verantwortungsbereich der Regierung, mithin auch die Verwaltung gilt, wobei der Schutz insoweit tendenziell schwächer ausgeprägt ist, als mit Blick auf das Handeln der Regierungsmitglieder selbst. Auch im Bereich der unteren Verwaltungsebenen muss es aber einen nicht ausforschbaren Bereich der internen Kommunikation und Willensbildung geben, jedenfalls im Vorfeld von Entscheidungen, in Ausnahmefällen möglicherweise auch danach. Aufgabe des Gesetzgebers ist es in jedem Fall – auch nach der Entscheidung der VerfGH vom 14. Juli 2010 –, insoweit eine sachgerechte Abwägung vorzunehmen.

## **b) Schranke des Art. 45 Abs. 2 VvB**

Art. 45 Abs. 2 VvB gewährt den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses ein Akteneinsichtsrecht in Verwaltungsakten und normiert in Satz 2 und 4 dessen Grenzen: Es ist ausgeschlossen, „soweit überwiegende öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung oder überwiegende private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern“. Unabhängig davon bleibt „das Einsichtsrecht in Akten oder sonstige amtliche Unterlagen der Verfassungsschutzbehörde den Mitgliedern der für die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde zuständigen Gremien nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften vorbehalten“.

Auch insoweit gilt, dass der Gesetzgeber grundsätzlich weitergehende Akteneinsichtsrechte normieren kann, als der in Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB gewährleistete Mindestbestand (vgl. Korbmacher, in: DrieHaus, VvB, 4. Auflage 2020, Rn. 5 mit Verweis auf die Anwendbarkeit des Bln IFG). Dadurch dürfen aber die verfassungsmäßigen Schranken, die dem Schutz der Handlungsfähigkeit und der Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung dienen, nicht umgangen werden.

Selbst wenn man sich der Auffassung des VerfGH (s.o.) anschließt und dem Schutz des „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung“ für die Verwaltung keine oder nur eine sehr eingeschränkte Bedeutung zumessen würde, muss der Gesetzgeber daher dem Schutz überwiegender öffentlicher und privater Interessen sowie dem Schutz geheimsdienstlicher Akten Rechnung tragen.

Konkret werden die Grenzen des Informationsrechts wie folgt beschrieben:

„Als Beispiele für geschützte öffentliche Interessen werden in der Gesetzesbegründung die Strafverfolgung und die präventive polizeiliche Ermittlungsarbeit genannt. Andere überwiegende Interessen können dann gegeben sein, wenn Gründe des Geheimschutzes oder der Schutz bevorstehender behördlicher Maßnahmen oder des behördlichen Entscheidungsprozesses entgegenstehen. [...] Diese stehen einem Einsichtsrecht der Abgeordneten aber nur entgegen, wenn sie dies ‚zwingend erfordern‘. Die Schwelle für eine Ablehnung ist damit hoch“.

Korbmacher, in: DrieHaus, VvB, 4. Auflage 2020, Art. 45 Rn. 6

## **c) Regelung in § 14 BerlTG EF**

§ 14 BerlTG EF sieht einen Schutz „öffentlicher Belange“ vor und wurde von der Trägerin nachgebessert.

•

- Für den **Bereich der Regierung** im engeren Sinn (Gubernative) sieht § 14 Nr. 2 BerlTG EF einen weitergehenden Schutz vor:

Informationen, die „Aufschluss über die Beratungen des Senats, deren Vorbereitungen und die Meinungsbildung der Senatsmitglieder geben“, müssen **im Vorfeld** nicht herausgegeben werden, soweit dies den „Kernbereich“ verletzt. Im Lichte der dargestellten Rechtsprechung zu diesem Begriff bedeutet das, dass regelmäßig keine Informationspflicht besteht, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Das betrifft im Regelfall etwa Senatsvorlagen nebst Entwürfen (vgl. §§ 15, 40, 48 GGO II), Vorlagen für die Hausleitungen der Senatsverwaltungen und ggf. für die Beantwortung schriftlicher Anfragen und die Kommunikation der Senatsmitglieder untereinander und mit ihren Mitarbeitenden.

- Für den Bereich der **Verwaltung** sieht § 14 Nr. 1 BerlTG EF vor, dass Entwürfe und Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen geschützt sind, aber nur, soweit die Bekanntgabe von Informationen den Erfolg der Entscheidung vereiteln würde. Zusätzlich gilt auch für die Verwaltung nach § 14 Nr. 3 BerlTG EF der Schutz des „Kernbereichs“ im Sinne der – insoweit nicht ganz klaren – Rechtsprechung. Auch insoweit ist

der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses im Vorfeld von Entscheidungen als „öffentlicher Belang“ i.S.v. Art. 45 Abs. 2 VvB anzusehen (s.o. b) und – nach der hier vertretenen Auffassung – auch aus dem Schutz des exekutiven Kernbereichs abzuleiten; Unterhalb der gubernativen Ebene muss aber nicht jeder laufende Vorgang der Verwaltung geheim bleiben. Die drohende Vereitelung des Entscheidungserfolges ist jedenfalls ein „zwingendes“ öffentliches Interesse i.S.v. Art. 45 Abs. 2 VvB, das einer Informationspflicht entgegenstehen kann. Das gleiche gilt aber auch für Vorarbeiten zu Entscheidungen und behördeninterne Abstimmungsprozesse, wenn und soweit andernfalls ein offener Gedankenaustausch innerhalb der Behörde beeinträchtigt würde. Die vorgeschlagene Regelung, lässt sich aber so auslegen, dass Informationen auch dann nicht herausgegeben werden müssen, wenn die behördeninterne Entscheidungsfindung oder – im Sinne des Kernbereichsschutzes – das Funktionieren der Behörde insgesamt dadurch beeinträchtigt werden würde. Das ist lediglich dann nicht zu erwarten, wenn etwa keine diskursive Meinungsbildung erforderlich ist, wie in Routineangelegenheiten, oder eine Beeinflussung oder Vereitelung der Entscheidung aus anderen Gründen nicht zu befürchten ist.

- In der Zeit **nach einer Entscheidung** wird der behördliche Entscheidungsprozess von § 14 Nr. 3 BerlTG EF durch Verweis auf den „Kernbereich“ nur generalklauselartig geschützt und soll nur „aufgrund besonderer, zu dokumentierender Umstände“ gelten. Dies entspricht den Vorgaben des BVerfG und des VerfGH. Dabei spricht viel dafür, dass die Regelung für **Regierung und Verwaltung** gilt, denn in Nr. 2 heißt es nunmehr, dass der Kernbereich „insbesondere“ berührt ist bei Beratungen des Senats. Zweifel können insofern bestehen, als der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ vom VerfGH für die Verwaltung anders verstanden wird, als für die Regierung. Weil der VerfGH sein Verständnis insoweit bislang nicht näher präzisiert hat, bleibt letztlich unklar, ob und unter welchen Voraussetzungen Informationen zu internen Abstimmungsvorgängen der Verwaltung im Nachhinein vertraulich bleiben dürfen. Da dies nach der Rechtsprechung des BVerfG in Bereichen fern der Gubernative ohnehin nur ausnahmsweise der Fall ist, kann aber davon ausgegangen werden, dass das Nähere von den Gerichten geklärt werden kann.
- § 14 Nr. 3 Satz 2 BerlTG EF enthält die – widerlegliche – Vermutung, dass nach **Ablauf der Legislaturperiode** keine Schutzbedürftigkeit von Informationen mehr besteht. Dies ist vereinbar mit der Annahme des BVerfG, dass nach Abschluss eines Vorgangs nur noch „Einzelfälle“ denkbar sind, in denen ausnahmsweise die Vorarbeiten zu einer Entscheidung noch schutzwürdig sind und ist daher jedenfalls als bloße Regelvermutung nicht zu beanstanden..
- Die Schranke des Art. 45 Abs. 2 Satz 4 VvB, wonach das Einsichtsrecht in Akten oder sonstige amtliche Unterlagen der **Verfassungsschutzbehörde** den Mitgliedern des Ausschusses für Verfassungsschutz nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Vorschriften vorbehalten ist, findet Berücksichtigung in § 3 Abs. 6 BerlTG EF. Danach sind nur solche Informationen des Verfassungsschutzes herauszugeben, die sich auf dessen „allgemeine Verwaltungstätigkeit“ beziehen. Die Abgrenzung zu geheimdienstlichen Informationen erfolgt durch Bezugnahme auf die Aufgabenbeschreibung des Verfassungsschutzes in § 5 Abs. 1 des Verfassungsschutzgesetzes (VSG). Dies genügt jedenfalls dem Bestimmtheitsgebot. Darüber hinaus können auch Informationen aus der allgemeinen Verwaltungstätigkeit nach § 14 Nr. 4 BerlTG-EF ausgeschlossen sein, wenn ihre Herausgabe die Innere Sicherheit oder die öffentliche Sicherheit gefährden würde.

#### **d) Zusammenfassung**

Festzuhalten ist, dass der Schutz der behördlichen Entscheidungsprozesse im BerlTG EF hinreichend, wenn auch im Einzelfall auslegungsbedürftig, geregelt ist. Die Vorschriften des § 14 Nr. 1 bis 3 lassen sich so auslegen, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 VvB nicht verletzt ist

## 2. Schutz öffentlicher (und vom Staat zu schützender privater) Belange

Die Verfassung setzt voraus, dass Regierung und Verwaltung die ihnen zugewiesenen Aufgaben tatsächlich erfüllen können und daran nicht durch gesetzliche Regelungen gehindert werden. Auch wenn der Gesetzgeber dabei einen weiten Gestaltungsspielraum hat, gibt es auch insoweit in der Verfassung verbindliche Vorgaben. Mit Blick auf Informationsrechte Dritter ist hier wiederum Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB zu nennen, der klarstellt, dass der Zugang zu Informationen verwehrt werden darf, wenn „überwiegende öffentliche Interessen“ dies „zwingend“ erfordern. In der Gesetzesbegründung werden als Beispiel genannt der Schutz staatsanwaltlicher Ermittlungen sowie präventive polizeiliche Ermittlungen (Korbmacher, in: Drie- haus, VvB, 4. Auflage 2020, Art. 45 Rn. 6, ausführliches Zitat oben 1. b). Daneben sind noch weitere wichtige Gemeinwohlbelange denkbar, denen bei der potentiellen Öffnung von Verwaltungsakten Rechnung zu tragen ist:

- § 14 Nr. 4 BerlTG EF schützt – neben internationalen Beziehungen und der Landesverteidigung – auch die „**Innere Sicherheit**“. Soweit Letztere nur vor „erheblichen“ Beeinträchtigungen geschützt werden soll, dürfte dies mit der VvB vereinbar sein, da auch Art. 45 Abs. 2 die Verweigerung von Auskünften nur erlaubt, wenn dies „zwingend“ geboten ist.
- Die nach Maßgabe von Art. 45 Abs. 2 VvB geschützte präventive **polizeiliche Ermittlungsarbeit** wird nicht ausdrücklich genannt; sie kann aber teilweise unter § 14 Nr. 1 BerlTG EF subsumiert werden, teilweise fällt sie auch unter § 14 Nr. 3 unter dem Aspekt der inneren Sicherheit.
- § 14 Nr. BerlTG EF schützt Gerichtsverfahren, staatsanwaltschaftliche Ermittlungen im laufenden Verfahren, ebenso wie Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarverfahren. Darin eingeschlossen dürften auch repressive Ermittlungen der Polizei sein, soweit sie in der Verantwortung der Staatsanwaltschaft stehen. Die Regelung geht über den Schutz von Strafverfahren im engeren Sinne, der schon in § 3 Abs. 5 Nr. 1 BerlTG EF als Bereichsausnahme vorgesehen ist, hinaus, und umfasst auch Informationen außerhalb der eigentlichen Verfahrensakten, deren Bekanntwerden den Verfahrenserfolg gefährden kann, also etwa taktische Überlegungen und Vorbereitungen. Zweck ist es, die Waffengleichheit im Prozess zu wahren und es dem Land Berlin zu ermöglichen, seine Rechte vor Gericht effektiv durchzusetzen. Aus dem gleichen Grund muss die Vorschrift auch auf absehbar bevorstehende, drohende Gerichtsverfahren angewendet werden, damit sich künftige Prozessgegner nicht im Vorfeld der Klageerhebung interne Informationen verschaffen können.

Andere wichtige öffentliche und vom Staat zu schützende private Belange (über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen und persönlichen Daten hinaus) lassen sich unter den nach Nachbesserung der Trägerin eingeführten Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ in § 14 Nr. 4 subsumieren. Hierbei geht es um Informationen, die nach der dem Art. 45 Abs. 2 VvB zugrundeliegenden Wertung nicht herausgegeben werden dürfen. Von den im Verfahren beteiligten Senatsverwaltungen wurden beispielhaft insbesondere folgende Aspekte genannt:

- Der **Denkmalschutz** könnte erheblich beeinträchtigt werden, wenn exakte Geodaten von Bodendenkmälern und Wertgutachten zu Denkmälern herausgegeben werden müssten; dies könnte Raubgrabungen ermöglichen.
- Der Betrieb von **Frauenhäusern** zum Schutz vor häuslicher Gewalt könnte beeinträchtigt oder unmöglich werden, wenn deren Funktion und Adressen von jedermann abgerufen werden könnten. Dem Staat würde es unmöglich werden, für den effektiven Schutz von gewaltbetroffenen Frauen zu sorgen, obwohl dies zu seinen Aufgaben zählt.
- Bedenken bestehen auch gegen die – laut der Begründung zu § 6 Nr. 1 BerlTG EF vorgesehene – Veröffentlichung von internen Hausordnungen und Brandschutzordnungen oder von sicherheitsrelevanten Verträgen. Dadurch kann u.U. die Gebäude- und die IKT-Sicherheit im Falle von Einbrüchen oder Angriffen gefährdet sein. Auch die Veröffentli-

chung von internen, allgemeinen Handlungsanweisungen, Arbeitshilfen und Handreichungen, die möglicherweise von § 6 Nr. 1 BerlTG EF, jedenfalls aber von der Auskunftspflicht erfasst sind (§ 14 Nr. 1 BerlTG EF greift mangels konkretem Entscheidungsbezug nicht ein), kann u.U. die Handlungsfähigkeit von Behörden gefährden (etwa bei der Steuerfahndung), da Außenstehende die Handlungsweise der Behörde im Vorhinein abschätzen können. Beides könnte vermieden werden, wenn § 6 Nr. 1 BerlTG EF auf „allgemeine Verwaltungsvorschriften“ (vgl. Art. 64 Abs. 3 Satz 2; 67 Abs. 2 Satz 2 VvB) begrenzt und in § 14 BerlTG EF eine Ausnahme für allgemeine interne Arbeitsanweisungen aufgenommen wird, soweit deren Bekanntwerden den Erfolg von Entscheidungen beeinträchtigen kann.

Obwohl § 14 Nr. 4 BerlTG EF die Herausgabe dem Wortlaut nach nur dann ausschließt, wenn dadurch die öffentliche Sicherheit oder die anderen genannten Rechtsgüter „geschädigt“ würden, kann die Regelung so verstanden werden, dass bereits eine – hinreichend wahrscheinliche und erhebliche – Gefahr einer Schädigung ausreicht, wenn sich dies aus einer Abwägung der gefährdeten Rechtsgüter mit dem Informationsinteresse ergibt. Dieses Auslegung ist mit Blick auf das von Art. 45 Abs. 2 VvB festgeschriebene Schutzniveau geboten und im Rahmen des Wortlauts möglich; der dort verwendete Begriff der „zwingend erforderlichen“ Geheimhaltung kann zur Ausfüllung des Begriffs der (drohenden) „Schädigung“ in § 14 Nr. 4 BerlTG EF herangezogen werden.

### **3. Ressortprinzip**

§ 18 BerlTG EF sieht nach Nachbesserungen der Trägerin Befugnisse der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (BlnBDI) vor, die mit dem Ressortprinzip zu vereinbaren sind: Neben einem Umfassenden Auskunfts- und Einsichtsrecht in Verwaltungsakten (Abs. 3) hat sie ein Recht zu – nicht sanktionsbewehrten – Beanstandungen (Abs. 5).

Die Vorschriften des § 18 BerlTG EF haben jeweils eine Entsprechung in § 18 IFG oder § 13 BlnDSG; ähnliche Regelungen gibt es im IFG des Bundes und in anderen Landesgesetzen (etwa § 14 HmbTG). Die Regelung des § 19 Abs. 3 BerlTG EF entspricht § 18 Abs. 2 Satz 2 IFG in der seit 20. Oktober 2020 geltenden Fassung. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung und des Ressortprinzips mit der Verfassung problematisch, soweit dort eine zwingende Stellungnahme der BlnBDI zu Regelungsentwürfen der Senatsverwaltungen vor deren Einbringung in den Senat vorgesehen ist und zudem noch die Reihenfolge der Bearbeitung der Prüffälle in das freie Ermessen der BlnBDI gestellt wird. Würde man die Regelung so verstehen, dass die Stellungnahme der BlnBDI zwingende Voraussetzung für die Einleitung oder Fortführung des Gesetzgebungsverfahrens wäre, wäre sie mit dem von der Verfassung vorgesehenen Gesetzesinitiativrecht der Abgeordneten und des Senats nicht zu vereinbaren. Die Regelung lässt sich aber verfassungskonform so auslegen, dass der BlnBDI *Gelegenheit* zur Stellungnahme zu geben ist.

### **4. Staatsverträge, länderübergreifende Zusammenarbeit**

§ 14 Nr. 4 BerlTG EF schützt auch die Beziehungen zum Bund und anderen Bundesländern. Es wird hier davon ausgegangen, dass davon insbesondere auch der Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens erfasst ist, d.h. die verfassungsmäßige Pflicht zur Rücksichtnahme auf die Belange von Bund und Ländern. Nicht ganz klar und nach der Fassung des Entwurfs nur durch Auslegung im Einzelfall zu ermitteln ist, inwieweit etwa die informell verabredete Vertraulichkeit von Beratungen in Länder- oder Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften von der Veröffentlichungspflicht (u.a. in § 6 Nr. 6 BerlTG EF) unberührt bleiben sollen. Hier wird davon ausgegangen, dass solche Abreden von der Ausnahmeregelung erfasst sind.

Davon zu unterscheiden sind ausdrückliche Vertraulichkeitsabreden in Staatsverträgen, die durch Gesetz ratifiziert und dadurch den Rang von einfachen Landesgesetzen haben. Ein Beispiel hierfür ist der Staatsvertrag über das Gemeinsame Krebsregister mehrerer Bundesländer (GKR-StV). Insoweit fehlt eine ausdrückliche Klarstellung, dass solche Abreden in bestehenden Verträgen vom BerlTG unberührt bleiben; mit Blick auf § 23 BerlTG EF ist zwar durch Auslegung davon auszugehen, dass eine Regelung in diesem Sinne gewollt ist. Zur



Frage, ob angesichts dieses Auslegungserfordernisses den speziellen Bestimmtheitsanforderungen bei Volksgesetzen genügt wird siehe unten VI.2.

Der Gesetzestext regelt nicht ausdrücklich, inwieweit der Inhalt von Gesprächen zwischen den Ländern oder mit dem Bund – sei es in Einzelverhandlungen, sei es in institutionalisierten Zusammenhängen (Arbeitskreise, Arbeitsgemeinschaften) – aufgrund des Grundsatzes der Bundestreue vertraulich behandelt werden darf, was § 14 Nr. 3 BerlTG EF grundsätzlich ermöglicht. Angesichts der Vielzahl der in Betracht kommenden Gremien und der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen für deren Arbeit ist es aber noch hinnehmbar, dass insoweit auf Detailregelungen verzichtet wird. Diese sind für die gesetzgeberische Willensbildung der Abstimmenden nicht „wesentlich“.

## **5. Fazit**

Der Gesetzentwurf ist in nach Nachbesserung der Trägerin mit den staatsorganisationsrechtlichen Vorgaben der Berliner Verfassung vereinbar:

- Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung wird hinreichend geschützt, wenn man davon ausgeht, dass § 14 Nr. 1 bis 3 BerlTG EF in der von der Trägerin nachgebesserten Fassung so zu auszulegen ist, dass auch die Offenlegung von internen Beratungen die Entscheidungsfindung der Verwaltung in einem konkreten Verfahren oder auch generell beeinträchtigen und so den Erfolg von Entscheidungen „vereiteln“ kann. Das Informationsrecht für den Bereich der Regierung im Vorfeld von Entscheidungen ist für den Regelfall ausgeschlossen, im Nachgang dann, wenn sich dies aus besonderen Umständen ergibt. Dies entspricht der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zum Schutz des exekutiven Kernbereichs.
- Der Informationsanspruch beeinträchtigt nicht die von der Verfassung vorausgesetzte Funktionsfähigkeit der Verwaltung, denn Informationen dürfen nach § 14 Nr. 4 BerlTG EF nicht nur mit Blick auf die innere Sicherheit geheim gehalten werden, sondern auch aufgrund anderer öffentlicher und privater Belange, deren Schutz der Verwaltung anvertraut ist; diese werden von dem vom Polizei- und Ordnungsrecht geprägten und im Wege der Nachbesserung eingeführten Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ erfasst. Mit Blick auf den in Art. 45 Abs. 2 VvB angelegten Schutz dieser Belange ist davon auszugehen, dass eine „Schädigung“ der in § 14 Nr. 4 BerlTG EF genannten Belange auch im Falle einer erheblichen Gefährdung angenommen werden kann.

## **IV. Grundrechte**

Der Schutz überwiegender privater Belange steht nach dem Gesetzentwurf der Veröffentlichung von Informationen entgegen; ausdrücklich geregelt ist dabei der Schutz von personenbezogenen Daten (1.), Geschäftsgeheimnissen (2.) und geistigem Eigentum (3.). Zu beachten ist außerdem die Wissenschaftsfreiheit (4.).

### **1. Personenbezogene Daten, Art. 33 VvB**

Personenbezogene Daten, auch soweit sie im Bereich der öffentlichen Verwaltung gespeichert sind, unterliegen dem grundrechtlichen Schutz der informationellen Selbstbestimmung nach Art. 33 VvB.

§ 15 BerlTG EF trägt dem nach Nachbesserung durch die Trägerin Rechnung, indem solche Daten nur dann veröffentlichungspflichtig sein sollen, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder das öffentliche Informationsinteresse überwiegt; § 12 BerlTG EF ergänzt dies verfahrensrechtlich, indem eine Anhörung Betroffener vorgesehen wird, die aber kein Widerspruchsrecht haben.

Nicht zu beanstanden sind die Regelbeispiele für ein regelmäßig zu bejahendes überwiegendes öffentliches Interesse in § 15 Abs. 2 BerlTG EF; diese entsprechen vergleichbaren Regelungen etwa in § 5 Abs. 3 und 4 IFG oder erscheinen in der Sache gerechtfertigt.

Personalakten, Schülerakten, Akten von Untergebrachten, Krankenakten u.Ä., die bei Veröffentlichungspflichtigen Stellen geführt werden, betreffen Privatpersonen, die einem „besonderen Gewaltverhältnis“ unterworfen sind oder, im Falle von Beschäftigten, dem Land Berlin vertraglich verbunden sind, und enthalten stets personenbezogene Daten. Im Gegensatz zu den in § 3 Abs. 5 BerlTG EF angeführten Gefangenenaakten gilt für jene aber keine generelle Ausnahme von der Informationspflicht, was zunächst nicht einleuchtet. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass für alle Arten der genannten Personal- und Krankenakten der Schutz des § 15 BerlTG EF greift, so dass eine Verletzung des Datenschutzgrundrechts nicht zu befürchten ist.

Es wird darauf hingewiesen, dass bestimmte persönliche Daten aus einer Zusammenschau von verschiedenen veröffentlichungspflichtigen Unterlagen mittelbar erschlossen werden können. Als Beispiel wird die Besoldung einzelner Dienstkräfte informationspflichtiger Stellen genannt, die aus Geschäftsverteilungsplänen (§ 6 Nr. 7 BerlTG EF) zusammen mit Haushaltstiteln erschlossen werden könnte. Genannt werden auch die in § 6 Nr. 7 BerlTG EF genannten Einsendeverzeichnisse und Tagebücher, die die Korrespondenzpartner öffentlicher Stellen erkennen lassen. Insoweit kann aber davon ausgegangen werden, dass der Schutz personenbezogener Daten nach § 15 BerlTG EF ausreicht, um auch in diesen Fällen die Veröffentlichungspflicht auszuschließen, auch wenn dies u.U. etwa bei Einsendeverzeichnissen möglicherweise einen hohen – im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung freilich nicht zu bewertenden - Verwaltungsaufwand verursacht.

## **2. Berufs- und Geschäftsgeheimnisse**

Berufs- und Geschäftsgeheimnisse Privater sind von Art. 12 und 14 GG sowie von Art. 17 und 23 VvB geschützt. Dem trägt die Regelung in § 16 BerlTG EF Rechnung, die durch § 2 Abs. 7 BerlTG EF mit einer Definition des Begriffs des „Geschäftsgeheimnisses“ ergänzt wird.

Die Definition des „Geschäftsgeheimnisses“ entspricht laut Begründung (Seite 27) der in der Rechtsprechung entwickelten Begrifflichkeit (vgl. BVerfGE 115, 205, 230); daneben sind nach § 16 Abs. 1 BerlTG EF auch „Betriebsgeheimnisse“ geschützt, die nicht definiert werden, sich aber durch Rückgriff auf die Rechtsprechung konkretisieren lassen, auch wenn die bisherige richterrechtliche Definition ihren normativen Anknüpfungspunkt aufgrund der Überführung des § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb in § 23 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) verloren hat.

Es ist daher unschädlich – wenn auch möglicherweise unpraktisch –, dass der Entwurf nicht auf die inzwischen eingeführte, bundesrechtliche Definition in § 2 GeschGehG Bezug nimmt, mit der er auch nur sinngemäß, aber nicht wörtlich übereinstimmt. Dieses zur Umsetzung einer EU-Richtlinie erlassene Gesetz steht einer abweichenden Regelung auch nicht entgegen, weil nach seinem § 1 Abs. 2 andere öffentlich-rechtliche Regelungen zum Schutz und zur Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen vorgehen.

Das Schutzniveau für Geschäftsgeheimnisse ist nach dem BerlTG EF höher als für personenbezogene Daten, denn im Normalfall besteht insoweit keine Informationspflicht, es sei denn, ein überwiegendes Informationsinteresse ist dargetan (zur gleichheitsrechtlichen Problematik einer solchen Differenzierung vgl. Schoch, IFG, 4. Auflage 2016, § 6 Rn. 124 ff).

Die in § 16 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 und 3 BerlTG EF enthaltenen Regelbeispiele für ein überwiegendes Informationsinteresse sind nicht zu beanstanden: Absatz 2 und Absatz 3 Nr. 1 entsprechen in der Sache ungefähr den nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) zu veröffentlichenden Informationen; das dürfte insbesondere auch für Angaben über „Produktionsverfahren“ und „Schutzvorkehrungen“ (§ 16 Abs. 2 Satz 2 BerlTG EF) gelten, denn nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 UIG sind „Maßnahmen oder Tätigkeiten, die sich auf die Umweltbestandteile [...] auswirken oder wahrscheinlich auswirken“ veröffentlichungspflichtige Umweltinformationen im Sinne des Bundesrechts.

Problematisch ist, ob „Informationen zu rechtswidrigem Verhalten“ vom Begriff des Geschäftsgeheimnisses ausgeschlossen werden können (so § 2 Abs. 7 BerlTG EF). Für die Definition des Begriffs etwa im Bundes-IFG ist dies umstritten; die wohl überwiegende Auffassung in der Literatur bejaht dies aber, jedenfalls dann, wenn die Rechtswidrigkeit „manifest“ ist (Schoch, a.a.O., § 6 Rn. 96 f. mwN). Die Regelung im Gesetzentwurf ist danach nicht unzulässig.

Hinzuweisen ist darauf, dass die Grundrechte der Eigentums- und der Berufsfreiheit insoweit nicht anwendbar sind, wie es um Geschäftsgeheimnisse der informationspflichtigen Stellen, insbesondere der öffentlich kontrollierten Unternehmen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 BerlTG EF, geht, denn diese sind nicht Grundrechtsträger, und zwar auch dann nicht, wenn es eine private Minderheitsbeteiligung gibt (vgl. BVerfGE 147, 50, Rn. 243).

### **3. Geistiges Eigentum**

Geistiges Eigentum ist nach § 17 des Gesetzentwurfs geschützt, allerdings gegen die Veröffentlichung, nicht aber gegen die Erteilung von Auskünften. Dies ist urheberrechtlich zulässig (s.o. II.3.b). Weil das Urheberrecht den Inhalt des geistigen Eigentums bestimmt, ist auch keine Verletzung des Eigentumsgrundrechts (Art. 14 GG, Art. 23 VvB) gegeben.

### **4. Wissenschaftsfreiheit**

Art. 21 Satz 1 VvB und Art. 5 Abs. 3 GG schützen die Wissenschaftsfreiheit.

„Geschützt ist die gesamte praktische Durchführung eines Forschungsvorhabens. Dazu zählen auch vorbereitende und begleitende Tätigkeiten. Erfasst sind etwa die Ermittlung des Standes der Forschung, die Auswahl und Beschäftigungsmöglichkeit des die eigene Forschung unterstützenden Personals, die Zusammenarbeit mit anderen Wissenschaftlern, der Zugang zu und die Nutzung von Daten und Dokumenten aus allgemein zugänglichen Quellen, staatlichen Archiven und Datenbanken, das Experimentieren und die Aus- und Bewertung der eigenen Ergebnisse.

Schließlich umfasst die Forschungsfreiheit die Verbreitung der eigenen Forschungsergebnisse, nicht hingegen deren kommerzielle Verwertung. Geschützt ist insbesondere die Wahl des Ortes, des Zeitpunkts und der Modalitäten der Publikation. Auch die Entscheidung, Forschungsergebnisse nicht zu veröffentlichen, ist grundrechtlich geschützt.“

Britz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Abs. 3 (Wissenschaft), Rn. 25, 26), unter Hinweis auf BVerfGE 128, 1, 67, Rn. 242 und mwN.

Geschützt sind danach insbesondere auch Exposé von Forschungsvorhaben, Dokumentationen von Versuchsaufbauten, Verträge zwischen Hochschulen und Unternehmen über die Forschungskooperation sowie die Forschungsergebnisse. Auch bei wissenschaftlichen Auftragsgutachten hat der Forschende grundsätzlich das Recht zu entscheiden, wann und in welchem Umfang seine Forschungsergebnisse publiziert werden (vgl. BVerfGE 47, 327 ff.;). Der Inhalt wissenschaftlicher Arbeiten ist unabhängig davon geschützt, ob diese zugleich die Voraussetzungen eines urheberrechtlichen Schutzes erfüllen (Maatsch/Schnabel, Kommentar zum Hamburgischen Transparenzgesetz, § 5 HmbTG, Rn. 34).

Zur Wissenschaftsfreiheit gehört darüber hinaus die Freiheit der Lehre an den Hochschulen.

#### **a) Informationen zu Drittmitteln**

Der Gesetzentwurf unterwirft die öffentlichen Hochschulen grundsätzlich der Informationspflicht, mithin auch die dort Forschenden. Eine Ausnahme gilt nach Nachbesserung durch die Trägerin gemäß § 14 Nr. 6 BerlTG EF für die eigentliche Forschung, wobei Informationen über Zuwendungen oder Drittmittel von der Ausnahme nicht erfasst sind. Daneben greift insoweit partiell der Schutz geistigen Eigentums (§ 17 BerlTG EF) ein, soweit es um geistige Schöpfungen geht, die urheberrechtlich oder durch gewerbliche Schutzrechte geschützt sind

(vgl. Schoch, in: IFG, 4. Auflage 2016, § 6 Rn. 24), also auf fertige Publikationen. Grundsätzlich schützt § 17 BerlTG EF also Forschende an den Universitäten davor, dass Zwischenergebnisse, Versuchsanordnungen u.Ä. von Außenstehenden eingesehen werden können.

Fraglich ist, ob die Einbeziehung von bestimmten Informationen über (i) zweckfreie finanziellen Zuwendungen für Forschende und (ii) über Drittmittelprojekte mit der Forschungsfreiheit vereinbar ist. Das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Die Drittmittelinwerbung [...] wird von [Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG](#) geschützt, weil hiermit die faktischen Voraussetzungen geschaffen werden, finanzmittelabhängige Methoden der Forschung überhaupt erst anwenden zu können. Darunter fällt der gesamte Schutz aller im Zusammenhang mit der Drittmittelinwerbung stehenden Umstände und damit auch die Informationspflicht gegenüber Dritten. Lediglich gegenüber der Hochschule besteht eine Anzeigepflicht des Forschenden (vgl. auch [§ 77 Abs. 3 HmbHG](#)), um eine Kontrolle zu gewährleisten, dass die Drittmittel im Rahmen der dienstlichen Aufgaben verwendet werden, um die Prüfung zu ermöglichen, ob die Inanspruchnahme von Ressourcen der Hochschule gewährleistet werden kann und die Folgekosten des Projekts berücksichtigt sind, und um die Drittmittelprojekte zu koordinieren und zu organisieren“.

OVG Hamburg, Urteil vom 25.11.2020 – 3 Bf 183/18 –, Juris Rn. 65.

Das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht sagt nichts dazu, ob und inwieweit ein Eingriff in die Forschungsfreiheit durch Informationspflichten im Bereich der Forschungsfinanzierung zulässig sein könnte, denn in Hamburg fehlt eine entsprechende Einschränkung der Ausnahmenvorschrift für die Forschung. Dort wurde vom Gesetzgeber erwogen, eine Abwägungsklausel (ähnlich, wie § 14 BerlTG EF am Ende) zu Informationen über die Forschung aufzunehmen (die dann aus anderen Gründen fallengelassen wurde). Dazu führt das Gericht aus:

„Für eine Abwägungsklausel bestünde von vornherein kaum Anlass, wenn nur der Kernbereich der Forschungsfreiheit von der streitgegenständlichen Norm [sic: die Bereichsausnahme für die Forschung in § 5 Nr. 7 HmbTG] geschützt würde. Denn der Kernbereich der Forschungsfreiheit – d.h. die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen bei der Suche nach Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe – unterscheidet sich von deren Abwägungsbereich; der Kernbereich ist schon per se – was auch zwischen den Beteiligten unstreitig ist – einer Abwägung mit Informationsinteressen entzogen“.

OVG Hamburg, aaO, Rn. 75.

Grundlage dieser Erwägung ist offensichtlich, dass Informationen zur Forschungsfinanzierung zwar in das Grundrecht der Forschungsfreiheit eingreifen, aber nicht – jedenfalls nicht zwangsläufig – dessen unantastbaren Kernbereich berühren. Eine Abwägung mit dem Informationsinteresse wäre also grundsätzlich möglich.

Demzufolge wäre für den Informationsanspruch danach zu unterscheiden, ob und inwieweit bestimmte Informationen zur Forschungsfinanzierung den Kernbereich berühren oder jedenfalls die Forschenden unangemessen beeinträchtigen; dies wäre etwa der Fall, wenn die Veröffentlichung mittelbar Rückschlüsse auf den Inhalt der Forschung und die ihr zugrundeliegenden wissenschaftlichen Ansätze ermöglichen oder wenn die Veröffentlichung solcher Informationen mittelbar dazu führen kann, dass Forschende in ihrer Tätigkeit faktisch beeinträchtigt werden.

Die – geänderte – Fassung des § 14 Nr. 6 BerlTG EF nennt – differenziert nach zweckfreien Zuwendungen und Drittmitteln – konkrete Informationen, die in jedem Fall herausgegeben werden sollen, weil sie nach Auffassung des Gesetzgebers im Regelfall nicht den Kernbereich der Forschungsfreiheit berühren und ihre Herausgabe auch nicht unverhältnismäßig sei (u.a. Name des Zuwendenden, Wert und Gegenstand der Zuwendung, bei Drittmitteln zusätzlich Forschungsthema und -ziel und die Begünstigten).

Nach hiesigem Verständnis lassen sich die in dieser Aufzählung genannten Angaben aber im Lichte der Verfassung als Regelbeispiele verstehen: Danach wären die Rechtsanwender in jedem Fall gehalten zu prüfen, ob und inwieweit die Herausgabe der einzelnen begehrten Informationen unangemessen wäre oder in den Kernbereich der Forschungsfreiheit fällt, weil ihr Bekanntwerden die Forschenden unmittelbar oder mittelbar in ihrer freien Betätigung einschränken könnte. Je nach den besonderen Umständen des Einzelfalls kann das dazu führen, dass nur sehr abstrakte Angaben zu Forschungsthema, -kontext und -ziel eines Drittmittelprojektes herausgegeben werden müssen. Über die genannten Angaben hinausgehende Detailangaben zum Inhalt der Forschung müssen generell nicht herausgegeben werden.

Ein Widerspruch zum Grundrecht der Forschungsfreiheit wird daher im Ergebnis nicht gesehen; der Gesetzgeber wäre befugt, in der vorgeschlagenen Weise zu typisieren. Eine ergänzende Klausel, die auf den Kernbereichsschutz und das Erfordernis der Abwägung im Einzelfall hinweist wäre wegen der unmittelbaren Grundrechtsgeltung deklaratorisch, ihr Fehlen führt daher nicht zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des § 14 Nr. 6 BerlTG EF. Dennoch wird in einer künftigen Rechtsanwendung eine verfassungsfreundliche Auslegung der Regelung mit Blick auf die Forschungsfreiheit geboten sein.

## **b)      *Freiheit der Lehre***

Nicht erwähnt werden im Gesetzentwurf etwaige Eingriffe in die Freiheit der Lehre. Allerdings sind solche, wenn überhaupt, nur ganz ausnahmsweise denkbar: Informationsansprüche mit Bezug etwa auf Lehrmaterialien oder die Vorbereitung dürften in der Regel nicht zu Eingriffen in die Freiheit der Lehre führen; wenn doch, dürften sie zugleich die Forschungsfreiheit berühren (wenn es um Forschungsergebnisse oder –vorhaben der Lehrenden geht) oder wegen des Schutzes geistigen Eigentums (Skripten) oder personenbezogener Daten (Bewertungen von Prüfungsleistungen) ausgeschlossen oder beschränkt sein. In diesen Ausnahmefällen kann unmittelbar Art. 5 Abs. 3 GG dem Begehren entgegengehalten werden, vom Gesetzgeber kann nicht zwingend verlangt werden, hierfür im Vorfeld eine eingehende Regelung vorzusehen.

**5.      Bedenken begegnet der Rückverweis des § 14 Nr. 6 auf § 6 Nr. 6 BerlTG EF (abgesehen von dem redaktionellen Fehler, es wird offenkundig irrtümlich auf § 8 Nr. 6 verwiesen): Nach dem Wortlaut soll die Ausnahme für Informationen über Grundlagenforschung nicht gelten, soweit diese Gegenstand von Vorlagen, Beratungen oder Protokollen länderüberreifender Gremien sind. Auch insoweit kann aber davon ausgegangen werden, dass in solchen Unterlagen nur ganz ausnahmsweise inhaltliche Informationen enthalten sind, deren Veröffentlichung die Forschungsfreiheit verletzt. In diesen – nicht hinreichend konkret vorhersehbaren – Ausnahmefällen greift wiederum unmittelbar Art. 5 Abs. 3 GG, eine ausdrückliche Regelung im Gesetz ist nicht zu verlangen. Fazit**

Die nachgebesserte Regelung des § 15 Abs. 1 BerlTG EF zur Veröffentlichung personenbezogener Daten ist aus verfassungsrechtlicher Sicht ausreichend, auch wenn seine Umsetzung speziell mit Blick auf die Daten von Dienstkräften der Verwaltung und auf veröffentlichungspflichtige Einsenderverzeichnisse nach § 6 Nr. 7 BerlTG EF erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen könnte.

Auch der Schutz von Geschäftsgeheimnissen nach § 16 BerlTG EF genügt den grundrechtlichen Anforderungen.

Schließlich ist der Gesetzentwurf mit dem Grundrecht der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit vereinbar, indem er Daten der Hochschulen mit Bezug auf die Forschung von dem Informationsanspruch ausnimmt. Die dem Informationsanspruch unterliegenden Daten zur Finanzierung und Förderung der Forschung stehen für sich nicht unter dem Schutz der Wissenschaftsfreiheit.

## **V. Europarecht, Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)**

Der Umgang mit personenbezogenen Daten ist auf der europäischen Ebene in der unmittelbar geltenden Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) geregelt. Berührungspunkte zum hier zu prüfenden Gesetzentwurf bestehen insofern, als dieser Informationsansprüche auch in Bezug auf personenbezogene Daten begründet und dafür in § 15 BerlTG EF ein differenziertes Schutzkonzept enthält. Eine Kollision beider Regelungen besteht nicht:

### **1. Allgemeines**

Allgemein erlaubt die DSGVO die Verarbeitung – einschließlich der Veröffentlichung (vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO) – von personenbezogenen Daten „zur Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen“ des Verantwortlichen und „zur Wahrnehmung einer Aufgabe“, die „im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde“ (Art. 6 Abs. 1 c) und e) DSGVO). Beides bedarf einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage im Recht des jeweiligen Mitgliedstaates (Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO). Eine solche Regelung wäre auch das BerlTG EF. Es gibt keinen Anlass zu Zweifeln, dass es den Anforderungen der Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO nicht genügen könnte. Insbesondere die in Art. 6 Abs. 3 Satz 4 DSGVO geforderte Angemessenheit ist durch die Regelung in § 15 BerlTG EF gewährleistet. Den Informationsansprüchen über die Verwendung von Daten der Betroffenen (Art. 13, 14 DSGVO) sowie den Rechten auf Einschränkung der Verarbeitung und Widerspruch gegen die Verarbeitung (Art. 18, 21 DSGVO) kann im Rahmen von § 15 BerlTG EF iVm dem Anhörungsrecht der Betroffenen nach § 12 BerlTG EF bei der Rechtsanwendung Rechnung getragen werden.

### **2. Besondere Datenkategorien**

Nach Art. 9 und 10 DSGVO unterliegt die Veröffentlichung von besonderen Kategorien personenbezogener Daten engeren Einschränkungen (strikte Zweckbindung der Verarbeitung); sie kann nicht ohne weiteres von einem Gesetz der Mitgliedstaaten zugelassen werden. Zwar enthält der Gesetzentwurf keine ausdrückliche Regelung, nach der die besonderen Datenkategorien von der Veröffentlichungspflicht generell ausgenommen wären. Ähnlich, wie mit Blick auf besondere bundesrechtliche Geheimhaltungspflichten (oben II.1) kann der Entwurf aber auch hier so ausgelegt werden, dass der Geltungsvorrang der unmittelbar und vorrangig geltenden DSGVO nicht angetastet werden soll. Auch insoweit ist gesondert zu prüfen, ob den verschärften abstimmungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügt ist (dazu unten VI.2).

### **3. Flurstücknummern**

Nach § 6 Nr. 17 BerlTG EF sind die „wesentlichen Regelungen“ von Baugenehmigungen zu veröffentlichen; hierzu gehören nach der Begründung auch die Flurstücknummern des Baugrundstücks. Hierbei handelt es sich grundsätzlich um ein personenbezogenes Datum i.S.d. Art. 4 Nr. 1 DSGVO bzw. § 31 Nr. 1 BlnDSG.

Die Veröffentlichung erscheint verhältnismäßig: Einerseits handelt es sich bei der Flurstücknummer lediglich um ein einzelnes personenbezogenes Datum, das auch zusammen mit weiteren Angaben in der Baugenehmigung keinen Rückschluss etwa auf Namen und Anschrift des Bauherrn erlaubt. Bereits jetzt sind die Flurstücknummern berlinweit im FIS-Broker ersichtlich, wenn Adresse oder Lage eines Grundstücks bekannt sind. Der Name des Eigentümers und des Bauherrn dagegen soll auch nach dem BerlTG EF nicht öffentlich zugänglich sein. Auf der anderen Seite ist die Bezeichnung des Flurstücks – ebenso wie der Adresse – in jedem Fall eine „wesentliche“ Regelung der Baugenehmigung, die ohne diese Angabe keinen Aussagegehalt hat.

Sollte es im Einzelfall aufgrund besonderer persönlicher Umstände des Bauherrn oder des Bauvorhabens Gründe geben, die einer Veröffentlichung entgegenstehen, kann dem im Rahmen der Abwägung nach § 15 oder anderer Ausnahmetatbestände des BerlTG EF Rechnung getragen werden.

#### 4. Umweltinformations-Richtlinie

Mit Blick auf die Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 verweist § 23 BerITG EF nach Nachbesserung durch die Trägerin auf Teile des Umweltinformationsgesetzes; die Regelung entspricht dem geltenden § 18a BlnIFG.

### VI. Bestimmtheit, Normenklarheit, redaktionelle Anmerkungen

Gesetze müssen zunächst dem allgemeinen Bestimmtheitsgebot genügen (1.). Darüber hinaus sind bei Entwürfen für Volksgesetze weitergehende Anforderungen an die Normenklarheit und Verständlichkeit zu stellen (2.). Schließlich gibt es redaktionelle Anmerkungen zum Entwurfstext, die nicht die Zulässigkeit berühren, aber gleichwohl berücksichtigt werden sollten (3.).

#### 1. Allgemeines Bestimmtheitsgebot

Nach dem rechtsstaatlichen Gebot der Gesetzesbestimmtheit ist der Gesetzgeber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Rechtsunterworfenen müssen in zumutbarer Weise erkennen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochenen Rechtsfolgen vorliegen (vgl. BVerfGE 102, 254, 337). Dabei ist nicht gefordert, dass der Inhalt gesetzlicher Vorschriften dem Bürger grundsätzlich ohne Zuhilfenahme juristischer Fachkunde erkennbar sein muss (BVerfGE 131, 88, 123).

„Hinreichend bestimmt ist ein Gesetz, wenn sein Zweck aus dem Gesetzestext in Verbindung mit den Materialien deutlich wird; dabei reicht es aus, wenn sich der Gesetzeszweck aus dem Zusammenhang ergibt, in dem der Text des Gesetzes zu dem zu regelnden Lebensbereich steht. Nicht erforderlich ist, dass der Gesetzgeber zu jeder einzelnen gesetzlichen Verpflichtung auch den konkreten Zweck im Gesetz selbst erläutert.“

BVerfGE 65, 1, 54

Diesen Anforderungen genügt – nach diversen Nachbesserungen – der Gesetzentwurf.

1. Nicht ganz klar erscheint der Begriff des „Gutachtens“ in § 6 Nr. 10, § 14 Nr. 1, § 15 Nr. 4, bei dem es sich nicht um einen rechtlich fassbaren Fachbegriff handelt. Die im Wege der Nachbesserung eingefügte erläuternde Formulierung „insbesondere Sachverständigengutachten, Evaluationen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ macht deutlich, dass etwa Berufungs-, Wert-, Gesundheitsdienst- oder Denkmalgutachten von Mitarbeitenden der Verwaltung, aber auch Vermerke, die im Verlauf eines Verwaltungsverfahrens erstellt werden, regelmäßig nicht unter den Gutachtenbegriff fallen dürften, auch wenn sie „fachliche Bewertungen von Sachverhalten auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse und/oder praktischer Erfahrungen“ (so die Definition in der Begründung) enthalten.
2. § 6 Nr. 17: Veröffentlicht werden sollen „die wesentlichen Regelungen“ von Baugenehmigungen und „vergleichbarer Verwaltungsakte“. Letzteres wird in der Begründung durch Aufzählung von Beispielen erläutert. Die Abgrenzung von „wesentlichen“ Bestandteilen der Baugenehmigung bleibt aber offen – ebenso wie in der gleichlautenden Regelung in Hamburg. Der Hinweis der Begründung auf den „feststellenden und verfügenden Teil“ hilft nicht weiter, da sich die Regelungen einer Baugenehmigung vor allem aus den (grüngestempelten) Bauvorlagen (Pläne, Berechnungen) ergeben. Eine genaue Abgrenzung dessen, was letztlich in das Transparenzportal einzustellen ist, muss in der Praxis und u.U. durch Verwaltungsvorschrift entwickelt werden. Angesichts der Vielgestaltigkeit von baurechtlichen Genehmigungsbescheiden erscheint dies unter Bestimmtheitsgesichtspunkten lösbar und zulässig. Es ist nicht geregelt,

3. § 6 Nr. 29: Nicht ganz klar ist, was mit „Quelltexten“ gemeint ist, auch dies ist kein rechtlich definierter Fachbegriff. Auch ist vom Wortlaut her unklar, ob nur von der Verwaltung selbst programmiertes darunter fällt oder alle benutzten Computerprogramme. Im letztgenannten Fall würde fast immer die Ausnahme nach § 17 BerlTG EF eingreifen oder Software wäre am Markt praktisch kaum zu bekommen. Die Begründung erläutert dazu, dass „insbesondere selbst verfasste“ Programme gemeint sind – mithin auch eingekaufte Software; allerdings soll keine Herausgabe des Quellcodes erfolgen, wenn Urheberrechte entgegenstehen.
4. § 15 Abs. 2 Nr. 1: Der Wortlaut lässt offen, wer unter den „leitenden Beschäftigten“ zu verstehen ist, deren Daten veröffentlichungspflichtig sein sollen. Die Begründung erläutert dies aber dahingehend, dass dies jeweils vorgangsbezogen zu verstehen ist, so dass die Regelung in der Regel für die Schlusszeichnenden gilt, unabhängig von der Dienststellung. Im Übrigen ist nach Nachbesserung nunmehr eindeutig aufgezählt, welche Daten der betreffenden Mitarbeiter zu veröffentlichen sind, so dass die Regelung trotz des damit verbundenen Grundrechtseingriffs hinreichend bestimmt und im Ergebnis auch angemessen ist.

## 2. Gebot der Normenklarheit bei Volksgesetzen

Darüber hinaus ist der Gesetzentwurf an den Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit zu messen, welche die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung spezifisch zu Volksgesetzentwürfen ausgeformt hat. Danach dürfen Volksgesetzentwürfe insbesondere nicht über wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen. Sie dürfen ferner nicht „in sich widerspruchsvoll sein“. Sowohl im Interesse der Rechtsanwender wie der Rechtsunterworfenen darf die Systematik eines Gesetzes keine gedanklichen Brüche aufweisen; es soll klar erkennbar sein, welche Vorschriften im Einzelfall gelten sollen oder welchen von ihnen der Vorrang zukommen soll (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 14.02.2000 - St 1/99 - juris Rn. 50 ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00 -, juris Rn. 145 ff, jeweils m. w. N.). Der Regelungsgehalt eines Gesetzentwurfs muss deshalb im Wortlaut einen klaren Ausdruck finden. Die einem „durchschnittlichen Stimmberechtigten“ mögliche Interpretationsleistung bildet dafür den Maßstab. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der spezifisch für die gesetzgeberische Willensbildung wesentlichen Umstände.

Mit Blick auf die Funktionsbedingungen der Volksgesetzgebung dürfen die Anforderungen an die Entwurfsformulierung allerdings nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Juris Rn. 54).

Der Gesetzentwurf enthält keinen Hinweis darauf, dass das BerlTG EF – nach dem hier zugrunde gelegten bzw. zur Feststellung der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes zu Grunde zu legenden Ergebnis der Auslegung – bundesrechtlich geregelte Geheimhaltungsvorschriften und den Schutz besonderer Datenkategorien nach Art. 9, 10 DSGVO unberührt lässt (s.o. II. und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) und nicht für Informationen aus Bereichen gelten soll, für die es abschließende bundesrechtliche Informationszugangsregelungen gibt (oben II.1). Die Trägerin hat einen von ihr – nach entsprechendem Hinweis – zunächst vorgeschlagenen, klarstellenden Formulierungsvorschlag wieder zurückgezogen, wonach Informationen nicht herausgegeben werden müssen, soweit höherrangiges Recht dem entgegensteht. Bei den Stimmberechtigten könnte aufgrund dessen der falsche Eindruck entstehen, der Gesetzentwurf enthalte eine umfassende Neuregelung des Informationszugangsrechts, der bisherige, auch bundes- und europarechtliche, Regelungssysteme ersetzen solle.

Auch wenn die damit einhergehende mangelnde Transparenz des Regelungsinhalts des Gesetzentwurfs kritikwürdig ist, kann einem falschen Eindruck im weiteren Verfahren im Rahmen der Stellungnahmen von Senat und Abgeordnetenhaus zum Gesetzentwurf entgegengetreten werden, denn es geht nicht um kleinteilige Details, sondern um das Grundverständnis



nis der Bedeutung des Vorhabens. Es kann daher erwartet werden, dass die durchschnittlichen Abstimmungsberechtigten nicht von einem grundlegenden Fehlverständnis des Gesetzentwurfs im dargestellten Sinne ausgehen werden.

Im Übrigen ist der – nachgebesserte – Gesetzentwurf im Ergebnis nicht zu beanstanden.

#### **D. Nachbesserung**

Nach § 17 Abs. 3 AbstG ist der Trägerin Gelegenheit zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel gegeben worden, soweit dies ohne wesentliche Änderung des Volksbegehrens möglich ist. Eine inhaltliche Grenze für Änderungen des dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zugrunde liegenden Gesetzentwurfs nach Antragstellung folgt dabei aus dem in Art. 62 Abs. 3 und Art. 63 Abs. 1 der VvB normierten Erfordernis einer hinreichenden Unterstützung des Gesetzentwurfs, der dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten ist, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist.

Einem Volksbegehren muss insoweit stets ein Gesetzentwurf zugrunde liegen, der zweifelsfrei von dem Willen der nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG mindestens 20.000 wahlberechtigten Unterstützerinnen und Unterstützer des Antrags gedeckt ist. Wesentliche Änderungen eines Volksgesetzentwurfs sind nach der Stellung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens daher nicht mehr möglich und unzulässig (BerlVerfGH, Urteil vom 13.05.2013 - 32/12, juris Rn. 75, vgl. auch die auf diesen Fall übertragbaren Ausführungen zur Teilunzulässigkeit eines Volksbegehrens ebd. Rn. 79).

Die Zulässigkeit ist nur dann zu bejahen, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen, geändert oder ergänzt werden und insoweit kaum Zweifel daran bestehen kann, dass ein dergestalt veränderter Gesetzentwurf als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der der Unterschriftensammlung zugrunde gelegte Gesetzentwurf auf dem Willen der Unterstützenden beruht (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 05.12.2007 - 47/06, juris Rn. 106; BayVerfGH, Urteil vom 13.04.2000 - Vf-4-IX-00, juris Rn. 173). Abzustellen ist insoweit auf den objektivierten Willen der Unterstützenden. Ist dieser ‚gemeinsame Nenner‘ für die Vereinigung nicht mehr feststellbar, weil ein Teil des Gesetzentwurfs wegen Verfassungswidrigkeit weggefallen ist oder durch Erklärung der Trägerin zu ändern wäre und ein Einfluss der beanstandeten oder abgeänderten Teile auf den Entschluss zu unterschreiben nicht unwahrscheinlich ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme des Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichnenden. Die ursprüngliche Erklärung der Unterstützenden würde dann den verbleibenden oder geänderten Teil nicht mehr abdecken.

Die vorstehend dargestellte materielle Grenze für Änderungen des Gesetzentwurfs nach der Einreichung des Antrags kommt auch in § 17 Abs. 3 AbstG – wenngleich unvollkommen – zum Ausdruck, wonach eine „Änderung des Gegenstands“ des Volksbegehrens zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel ausscheidet.

Die von der Trägerin vorgenommenen Änderungen des Gesetzentwurfs sind danach zulässig:

- Soweit die geheimdienstliche Tätigkeit des Verfassungsschutzes von § 3 Abs. 5 Nr. 6 BerITG EF vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden soll, handelt es sich um eine nicht unerhebliche Einschränkung des ursprünglichen Entwurfs. Allerdings war auch in diesem bereits die Herausgabe von Informationen ausgeschlossen, wenn dadurch die „innere Sicherheit“ geschädigt würde (§ 14 Nr. 3 BerITG EF). Dies deckt die geheimdienstliche Tätigkeit zwar nicht vollständig, aber doch zu einem nicht unerheblichen Teil ab; in der Begründung hieß es, dass der Ausnahmetatbestand greifen solle, „wenn die Freigabe der Information die Aufgaben [...] der Verfassungsschutzabteilung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport erheblich erschweren würde“. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Änderung jedenfalls nicht den Kern des Volksbegehrens betrifft.

- Soweit wegen der besonderen Bestimmtheitsanforderungen bei Volksgesetzen zunächst Klarstellungen gefordert wurden, hat die Trägerin diese weitgehend ergänzt. Dadurch wurde der – durch Auslegung ermittelte – Inhalt des Gesetzentwurfs nicht geändert. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass einige Unterstützende ihre Erklärung nur aufgrund von durch die Unklarheiten hervorgerufenen Fehlvorstellungen abgegeben haben, ist daher nicht von einer „Änderung des Gegenstandes“ des Volksbegehrens im Sinne von § 17 Abs. 3 AbstG auszugehen.
- Soweit der Gesetzentwurf nach Maßgabe des allgemeinen Bestimmtheitsgrundsatzes zu beanstanden war, handelte es sich durchweg um Details einzelner Regelungen, die von der Trägerin korrigiert wurden, ohne die Grundzüge und Kernpunkte zu berühren.
- Inhaltliche Änderungen waren dagegen erforderlich für die Mängelbeseitigung bei den Regelungen zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozess (§ 14 Nr. 1 und 2 BerlTG EF), zu den Ausnahmetatbeständen wegen öffentlicher Belange (§ 14 Nr. 3 BerlTG EF), zum Schutz personenbezogener Daten (§ 15 BerlTG EF), zum Schutz der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit (oben C.IV.4) und zu den Befugnissen der BlnBDI (§ 18 BerlTG EF). Die insoweit vorgenommenen Änderungen wurden aber so formuliert, dass die Ziele und Eckpunkte des Gesetzentwurfs nicht grundlegend verändert wurden: Das gilt insbesondere für die Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses beim Schutz personenbezogener Daten in § 15 Abs. 1 BerlTG EF. Es handelt sich hier zwar um eine aus rechtsdogmatischer Sicht bedeutsame Frage, die aber angesichts der nachfolgenden Detailregelungen in der Praxis nur in wenigen Grenzfällen ein unterschiedliches Ergebnis ergeben dürfte; es spricht auch viele dafür, dass sogar eine verfassungskonforme Auslegung ohne Änderung des Wortlautes möglich gewesen wäre. Die Ausweitung des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung und der öffentlichen Sicherheit sind nur graduell und führen nicht zu einer Aufgabe oder Umkehrung der dem ursprünglichen Gesetzentwurf zugrundeliegenden Wertungen. Es können daher kaum Zweifel daran bestehen, dass bei objektivierender Betrachtung auch der insoweit geänderte Gesetzentwurf vom Willen der Unterstützenden getragen wird.

## **E. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist das Volksbegehren damit zulässig:

1. Die Regelungen zum Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung sind ausreichend, wenn sie im Sinne der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte ausgelegt werden, insbesondere mit Blick auf Informationen aus dem Bereich der Regierung im engeren Sinn im Vorfeld von Entscheidungen und auf den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses der Verwaltung. Die uneingeschränkte Einbeziehung des Verfassungsschutzes in den Informationsanspruch ist verfassungswidrig, wurde von der Trägerin aber im Wege der Nachbesserung auf dessen reine Verwaltungstätigkeit beschränkt.
2. Der Schutz wichtiger öffentlicher und privater Belange, wie er in Art. 45 Abs. 2 VvB angelegt ist, ist hinreichend gewährleistet, weil die Herausgabe von Informationen auch dann verweigert werden kann, wenn eine erhebliche, das Informationsinteresse übersteigende Gefahr für die öffentliche Sicherheit im polizeirechtlichen Sinne besteht.
3. Die vorgesehene Stellungnahme der BerlBDI zu Gesetzentwürfen vor ihrer Einbringung in das Abgeordnetenhaus ist mit dem verfassungsrechtlich verankerten Gesetzesinitiativrecht von Abgeordneten und Senat vereinbar, wenn es verfassungskonform dahingehend ausgelegt wird, dass der Beauftragten lediglich Gelegenheit zu Stellungnahme zu geben ist.
4. Der Gesetzentwurf ist mit dem Grundrecht der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit vereinbar. In Übereinstimmung mit dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit müssen Informationen zum Inhalt wissenschaftlicher Forschungen nicht herausgegeben werden. Informationen zur Finanzierung der Forschung an Hochschulen unterliegen dem Schutz

der Wissenschaftsfreiheit nur insoweit, wie sie mittelbare Rückschlüsse auf Inhalt und Stand der Forschungsprojekte ermöglichen. Je nach den besonderen Umständen des Einzelfalls kann das dazu führen, dass nur sehr abstrakte Angaben zu Forschungsthema, -kontext und -ziel etwa eines Drittmittelprojektes herausgegeben werden müssen.

5. Die im ursprünglich von der Trägerin vorgelegten Gesetzentwurf festgestellten Mängel wurden zulässigerweise im Wege der Mängelbeseitigung nach § 17 Abs. 3 AbstG beseitigt.

*Dr. Wild*