

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Senatskanzlei



Der Regierende Bürgermeister von Berlin
Senatskanzlei – Jüdenstraße 1, 10178 Berlin (Postanschrift)

GeschZ. (bei Antwort bitte angeben)
ZS 52 - 1992 18/09

Mit PZU

Herrn Leonard Wolf
c/o Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
Singerstraße 109
10179 Berlin

www.berlin.de/senatskanzlei

Datum

M. April 2019

Antrag auf Aktenauskunft nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

hier: Widerspruchsbescheid

Sehr geehrter Herr Wolf,

auf Ihren für den Verein Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (im Folgenden: Widerspruchsführer/Verein) erhobenen, hier am 26. Februar 2019 eingegangenen Widerspruch gegen den Ablehnungsbescheid vom 25. Januar 2019 ergeht folgender

Widerspruchsbescheid:

1. Der Widerspruch wird zurückgewiesen.
2. Der Widerspruchsführer hat die Kosten des Widerspruchsverfahrens zu tragen.
3. Die Gebühr für diesen Widerspruchsbescheid wird auf 10 EUR festgesetzt.

Begründung:

I.

Mit E-Mail vom 31. Juli 2018 beantragten Sie, Ihnen alle (bisherigen) Protokolle des Rates der Bürgermeister aus den Jahren 2017 und 2018 zuzusenden.

Mit E-Mail vom 26. September 2018 wurden Sie gebeten klarzustellen, wer Antragsteller ist, da unklar war, ob dies Sie als Einzelperson oder der Widerspruchsführer ist. Am 27. September 2018 teilten Sie mit, den Antrag für den Widerspruchsführer zu stellen. Sie

Der Regierende Bürgermeister
Senatskanzlei
Jüdenstraße 1
10178 Berlin

Verkehrsverbindungen:
U- und S-Bahn Alexanderplatz,
Regionalbahn, Tram M 2, M 5, M 6
Bus M 48, 100, 200, 248, TXL

Besucher/-innen und Telefon:
Mo. und Di. von 9.00 - 15.00 Uhr,
Mi. (nur telefonisch)
von 9.00 - 15.00 Uhr
Do. von 9.00 - 18.00 Uhr
Fr. von 9.00 - 14.00 Uhr

Hinweis:
Außerhalb der Sprechzeiten nach
Terminvereinbarung

übersandten gleichzeitig eine von der Geschäftsführerin des Widerspruchsführers unterzeichnete, auf Sie ausgestellte Vollmacht zum Stellen von IFG-Anfragen.

Auf meinen Hinweis, dass die Vollmacht nicht den Anforderungen der Satzung des Widerspruchsführers sowie des BGB genüge, übersandten Sie mit E-Mail vom 8. Oktober 2018 einen Beschluss des Vorstands des Widerspruchsführers, aus dem sich ergibt, dass die Geschäftsführerin gemäß der Satzung i.V.m. § 30 BGB zur besonderen Vertreterin des Widerspruchsführers ernannt wurde, und dass sie für die laufenden Geschäfte des Vereins allein vertretungsberechtigt ist.

Mit am 6. Februar 2019 zugestelltem Bescheid vom 25. Januar 2019 wurde der Antrag abgelehnt, wobei offen gelassen wurde, ob der Widerspruchsführer durch Sie wirksam vertreten wurde.

Der Ablehnungsbescheid wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Senatskanzlei nicht zur Verfügung über die angefragten Unterlagen befugt sei. Verfügungsbefugt sei allein der Rat der Bürgermeister (RdB). Eine Verfügungsbefugnis der Senatskanzlei ergebe sich insbesondere nicht aus der Geschäftsordnung des RdB, da in deren § 8 Abs. 4 lediglich vorgesehen sei, dass Beschlüsse des RdB - abgesehen von Ausnahmen - veröffentlicht werden. Darüber hinaus stehe dem Informationsersuchen entgegen, dass es sich beim RdB nicht um eine öffentliche Stelle i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG handle, womit keine Verwaltungstätigkeit i.S.d. IFG vorliege.

Ferner wurde die Ablehnung des Antrags damit begründet, dass die in § 10 Abs. 4 IFG und § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG genannten Ausschlussgründe vorliegen. Ersteres, da sich der RdB aus Behörden zusammensetze, so dass sich der Inhalt der angefragten Akten auf den Prozess der Willensbildung zwischen Behörden beziehe. Letzteres, da sich die Akten auch auf die Beratung der Bezirksamter sowie deren Vorbereitung beziehen.

Gegen den Ablehnungsbescheid erhoben Sie mit hier am 26. Februar 2019 eingegangenem Schreiben Widerspruch.

Zur Begründung führen Sie an, dass weder § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG noch § 10 Abs. 4 IFG eine Ablehnung des Antrags zuließen. Aus der Rechtsprechung ergebe sich, dass § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG nicht die Tatsachengrundlagen und das Ergebnis der Willensbildung umfassten. Entsprechendes gelte in Hinblick auf § 10 Abs. 4 IFG.

Mit Schreiben vom 28. Februar 2019 wurden Sie darum gebeten, klarzustellen, wer Widerspruchsführer ist. Für den Fall, dass Sie den Widerspruchsführer vertreten, wurde um Vorlage einer von zwei Vorstandsmitgliedern unterzeichneten Vollmacht Einzelvollmacht gebeten.

Mit E-Mail vom 6. März 2019 stellten Sie klar, dass nicht Sie, sondern der Verein Widerspruchsführer ist. Ferner legten Sie eine von zwei Vorstandsmitgliedern unterzeichnete Vollmacht vor, wonach Sie berechtigt sind, die hier vorliegende IFG-Anfrage zu stellen und Widerspruch zu erheben.

Mit Schreiben vom 29. März 2019 wurde Ihnen aufgrund der beabsichtigten erstmaligen Erhebung einer Verwaltungsgebühr die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Sie teilten hierzu mit E-Mail vom 08. April 2019 mit, dass Sie von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machen möchten und baten um Zusendung des endgültigen Bescheids.

II.

Ihr Widerspruch, für dessen Entscheidung ich gemäß § 14 Abs. 3 IFG zuständig bin, ist zulässig, aber unbegründet.

1.

Der Widerspruch ist zulässig. Insbesondere ist der Widerspruchsführer handlungsfähig, da Sie ihn aufgrund der in Übereinstimmung mit § 26 BGB, § 9.6 der Satzung des Widerspruchsführers durch zwei Vorstandsmitglieder erteilten Vollmacht wirksam als besonders Beauftragter i.S.v. § 79 VwVfG i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG bzw. als Bevollmächtigter i.S.v. § 79 VwVfG i.V.m. § 14 Abs. 1 VwVfG vertreten haben.

2.

Der Widerspruch ist unbegründet.

Zwar steht nunmehr zweifelsfrei fest, dass Sie den Widerspruchsführer bei der Antragstellung wirksam vertreten. Allerdings ist auch nach nochmaliger Prüfung nicht erkennbar, dass dem Widerspruchsführer gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG ein Anspruch auf Information zusteht.

a)

§ 10 Abs. 4 IFG (Die Akteneinsicht oder Aktenauskunft soll versagt werden, wenn sich der Inhalt der Akten auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen Behörden bezieht.) steht einer Gewährung von Informationszugang entgegen.

Der in § 10 Abs. 4 IFG genannte Ausschlussgrund ist ein dauerhaft geltender (OVG Berlin Brandenburg, Beschl. v. 19.10.2005 - OVG 95 A 4.05 - juris, Rn. 14; OVG Berlin-Brandenburg, Urte. v. 20.12.2017 - OVG 12 B 12.16 - juris, Rn. 58). Den Regelungszweck von § 10 Abs. 4 IFG hat die Rechtsprechung wie folgt umschrieben:

„§ 10 Abs. 4 IFG schützt die Freiheit und Offenheit des funktionsnotwendigen inner- und zwischenbehördlichen Willensbildungsprozesses. Dazu gehört auch die Art und Weise der behördlichen Informationsgewinnung einschließlich des behördlichen Vorgehens bei der Beteiligung anderer Stellen. Die behördliche Entscheidungsfindung und die darauf ausgerichtete Beteiligung, Abstimmung und Arbeitsweise sollen - im Unterschied zu § 10 Abs. 1 IFG - auch nach Abschluss des jeweiligen Entscheidungsprozesses für die Öffentlichkeit unzugänglich bleiben. Auch die nachträgliche Offenlegung behördlicher Willensbildungsprozesse kann geeignet sein, die künftige Entscheidungs- und Willensbildung von Behörden zu beeinflussen. Der Versagungsgrund des § 10 Abs. 4 IFG ist daher nach seiner Zweckbestimmung darauf gerichtet, Entscheidungsprozesse auf Dauer der Öffentlichkeit vorzuenthalten. Auf Grund des auf der Rechtsfolgenseite angeordneten gebundenen Ermessens („soll“) ist die Akteneinsicht im Regelfall zu versagen, soweit sie sich auf Unterlagen bezieht, die behördliche Willensbildungsprozesse dokumentieren, ohne dass es dabei grundsätzlich auf das inhaltliche Gewicht ankommt.“ (OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.10.2005 - OVG 95 A 4.05 - juris, Rn. 14)

Dieser Regelungszweck greift hier. Daher ist der Inhalt der RdB-Protokolle, sofern er nicht gemäß § 8 Abs. 4 GO RdB auf Geheiß des RdB im Internet veröffentlicht wird, dauerhaft geheimzuhalten.

Gerade angesichts der politischen Bedeutung des Gremiums (vgl. *Michaelis-Merzbach*, in: *Driehaus: Verfassung von Berlin*, 3. Aufl., Art. 68, Rn. 1) würde eine Pflicht zur nachträglichen Offenlegung der Willensbildungsprozesse innerhalb des RdB sehr wahrscheinlich dazu führen, die künftige Entscheidungs- und Willensbildung desselben zu beeinflussen. Wären die RdB-Protokolle nämlich auf IFG-Anfragen hin offenzulegen, dann bestünde die konkrete Gefahr, dass die Bezirke von ihrem verfassungsrechtlich verbrieftem Recht auf Stellungnahme (Art. 68 VvB) nicht mehr Gebrauch machen würden, weil sie befürchten müssten, dass die Gesprächsinhalte in jedem Fall an die Öffentlichkeit gelangen würden. Wahrscheinlich würden sie dann als besonders vertraulich angesehene Themen nicht mehr offen im RdB zur Sprache bringen, sondern sich andere Foren suchen wie beispielsweise eine Direk-

tansprache des Regierenden Bürgermeisters oder bi- bzw. multilaterale Gespräche einzelner Bezirksbürgermeister. Damit droht der RdB weitgehend bedeutungslos zu werden, wodurch die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans ernsthaft gefährdet wird.

Dieses Ergebnis wiederum wäre nicht mit dem Willen des Verfassungsgebers vereinbar, den Bezirken und dem Regierenden Bürgermeister mit der Schaffung des RdB einen Raum zu geben, in dem in einem geschützten Raum ein offener, politischer Meinungs austausch stattfinden kann.

§ 10 Abs. 4 IFG ist dementsprechend vor dem Hintergrund von Art. 68 VvB dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass eine Gewährung von Informationszugang nicht dazu führen darf, dass die Verfassungsorgane in ihrer Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt werden. Dies führt dazu, dass die Vorschrift Ihrem Informationsbegehren entgegensteht. Zu veröffentlichen ist bei der gebotenen verfassungskonformen Auslegung nur das, was der RdB selbst zur Veröffentlichung freigegeben hat (siehe § 8 Abs. 4 GO RdB) oder was aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung (vgl. insbesondere den verfassungskonformen § 16a Abs. 2 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes [AZG]) zu veröffentlichen ist. Die vom Widerspruchsführer angeforderten Dokumente fallen nicht unter diese Kategorien und sind daher in Gänze nicht offenzulegen.

b)

Wenngleich es nach dem Vorstehenden nicht mehr darauf ankommt, steht auch § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG (Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit sich Akten auf die Beratung des Senats und der Bezirksämter sowie deren Vorbereitung beziehen.) dem Informationsbegehren entgegen.

Auch hierbei handelt es sich um einen der Informationsgewährung dauerhaft entgegenstehenden Ausschlussgrund (OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 20.12.2017 - OVG 12 B 12.16 - juris, Rn. 58).

§ 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG schützt den eigentlichen Vorgang des Überlegens. Nicht durch die Norm geschützt sind Unterlagen, die Informationen zu Tatsachengrundlagen enthalten oder das Ergebnis der Willensbildung betreffen (OVG Berlin-Brandenburg a.a.O., Rn. 52).

Legt man dies zugrunde, besteht kein Anspruch auf Gewährung der Information.

aa)

Das Ergebnis der Willensbildung der RdB-Beratungen wird auf Grundlage von § 8 Abs. 4 GO RdB kostenlos im Internet veröffentlicht (<https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/buergermeister-von-berlin/rat-der-buergermeister/beschluesse/>). Es handelt sich hierbei um finale Beschlüsse, die nicht lediglich einen Arbeitsstand darstellen. Soweit die veröffentlichten Beschlüsse auch in den Protokollen der RdB-Sitzungen enthalten sind, besteht aufgrund der anderweitigen Verfügbarkeit kein Informationsinteresse nach dem IFG (vgl. zum Bundesrecht § 9 Abs. 3 IFG Bund). Darüber hinaus wäre die Informationsgewährung durch die Senatskanzlei gebührenpflichtig (§ 16 IFG). Angesichts Ihrer im Antrag formulierten Bitte nach kostenfreier Auskunft kann nicht davon ausgegangen werden, dass Sie im Falle eines Bestehens kostenloser Alternativen die kostenpflichtige Information vorziehen. Sollte dies dennoch gewollt sein, so wäre es widersprüchlich und damit unbeachtlich.

bb)

Die übrigen in den Protokollen der RdB-Sitzungen enthaltenen Angaben betreffen demgegenüber finalen RdB-Beschlüssen vorgelagerte Aspekte. Sie beziehen sich demzufolge auf den Vorgang des Überlegens und sind daher nicht preiszugeben. In diesem Zusammenhang ist auf Besonderheiten des RdB hinzuweisen. Da es sich hierbei um ein Beratungsgremium ohne exekutive Befugnisse handelt, kommt es nicht selten vor, dass die Entscheidungsfindung mehrere Wochen oder sogar Monate dauert. Auch können Themen, die aus Sicht ei-

nes Außenstehenden bereits abschließend beraten worden sind, aufgrund geänderter politischer Rahmenbedingungen jederzeit wieder auf die Tagesordnung kommen. Ein Ergebnis der Willensbildung im Sinne der o.g. Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg liegt damit erst vor, wenn der RdB selbst bestimmt, dass ein Beschluss zu veröffentlichen ist. Dementsprechend harmoniert § 8 Abs. 4 GO RdB mit § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG: Was auf Geheiß des RdB auf der Internetseite der Senatskanzlei veröffentlicht wird, ist zugleich nach dem IFG zu veröffentlichen, sonstige Unterlagen mit Bezug zum RdB dagegen nicht.

cc)

Im Übrigen ist auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin zu § 3 Nr. 3b) IFG Bund hinzuweisen, der im wesentlichen § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG entspricht. Hierzu hat das Verwaltungsgericht Berlin in einem das sog. Verlaufsprotokoll einer Sitzung des Bundeskabinetts betreffenden Verfahren ausgeführt:

*„Die erforderliche Abwägung fällt - **unabhängig vom konkreten Inhalt des Verlaufsprotokolls** - zugunsten des Geheimhaltungsinteresses der Beklagten aus. Das Interesse der Bundesregierung an einer funktionsnotwendig freien und offenen Willensbildung innerhalb des Kabinetts ist sehr hoch anzusetzen. Die Beklagte weist zu Recht darauf hin, dass es hier um die Willensbildung der Regierung selbst und nicht um der gubernativen Entscheidung vorgelagerte Beratungs- oder Entscheidungsabläufe auf der Arbeitsebene geht ... Eine Zurückhaltung der Kabinettsmitglieder bei zukünftigen Beratungen im Kabinett widerspräche dem Sinn und Zweck einer effektiven, freien und offenen Willensbildung innerhalb der Bundesregierung, die die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Bundesregierung unabdingbar voraussetzt ... Das Informationsinteresse des Klägers ist demgegenüber von geringerem Gewicht.“* (VG Berlin, Urt. v. 25.2.2016 - VG 2 K 180.14 - ZUM-RD 2016, 549 [552f.]; Hervorhebung nicht im Original)

Die Verlaufsprotokolle des Bundeskabinetts ähneln den vom Widerspruchsführer angeforderten Unterlagen, bei denen es sich um Protokolle handelt, die zunächst formale Angaben enthalten. Anschließend wird darin der Verlauf der Sitzung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten dargestellt. Sind bereits die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung aufgrund der entsprechenden bundesrechtlichen Vorschrift ohne Betrachtung ihres konkreten Inhalts (vgl. die Hervorhebung) von einer Einsichtnahme ausgenommen, dann muss dies erst recht für die RdB-Protokolle gelten. Denn wie beim Bundeskabinett droht auch beim RdB die offene Willensbildung unmöglich zu werden, wenn IFG-Anträge zur Offenlegung des Protokollinhalts führen würden (s.o.). Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG einen dauerhaften Ausschlussgrund darstellt, § 3 Nr. 3b) IFG Bund aber nur eine vorübergehende Verweigerung des Informationszugangs zulässt (vgl. VG Berlin a.a.O., 551). Daher ist dem Widerspruchsführer der Zugang zu den angefragten Unterlagen auch auf Grundlage von § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG dauerhaft zu verwehren.

c)

Unabhängig hiervon halte ich daran fest, dass Ihnen die begehrte Information auch aus den bereits im Ausgangsbescheid genauer erläuterten grundsätzlichen Erwägungen nicht zu erteilen ist. Ergänzend gilt Folgendes:

aa)

Die Senatskanzlei ist nicht zur Verfügung über die von Ihnen angefragten Informationen befugt, da die Verfügungsbefugnis allein beim RdB liegt und dieser die Senatskanzlei ausweislich seiner Geschäftsordnung - abgesehen von den RdB-Beschlüssen (insoweit gilt § 8 Abs. 4 GO RdB) - nicht zur Preisgabe des Inhalts der RdB-Protokolle berechtigt hat.

In diesem Zusammenhang ist erneut auf § 16a Abs. 2 AZG hinzuweisen, der vorgibt, dass (nur) Stellungnahmen des Rats der Bürgermeister zu Senatsvorlagen den Vorlagen des Senats an das Abgeordnetenhaus beizufügen sind. Hiernach und nach der GO RdB gibt es

eine klare Unterscheidung zwischen zu veröffentlichenden und nicht öffentlich zugänglichen RdB-Dokumenten. Bei den vom Widerspruchsführer angeforderten Informationen handelt es sich nicht um solche, die nach den zitierten Vorschriften zur Veröffentlichung vorgesehen sind (vgl. insbesondere § 7 Abs. 4 GO RdB).

bb)

Die Tätigkeit des RdB stellt außerdem keine dem Anwendungsbereich des IFG unterfallende Verwaltungstätigkeit dar, da es sich bei dem Gremium nicht um eine öffentliche Stelle i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG handelt, weil das Gremium nicht mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse betraut ist, sondern lediglich eine beratende Funktion hat (Art. 68 VvB, §§ 14ff. AZG).

Der RdB gleicht seiner Funktion nach Dritten wie beispielsweise Interessenvereinigungen oder Privatpersonen, die ebenfalls zu Angelegenheiten des Senats Stellung nehmen können. Unterscheidet sich der RdB aus diesem Grund und wegen seiner rein politischen Funktion deutlich von einer Behörde, fehlt für eine Eröffnung des Anwendungsbereichs des IFG der sachliche Rechtfertigungsgrund.

III.

Die Kostengrundentscheidung beruht auf § 73 Abs. 3 Satz 3 VwGO i.V.m. § 80 Abs. 1 Satz 3 VwVfG Bund, 1 Abs. 1 VwVfG Berlin.

Die Gebührenentscheidung beruht auf § 16 IFG i.V.m. § 6 Abs. 1 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge (GebBtrG), § 1 Abs. 1 und § 5 der Verwaltungsgebührenordnung (VGebO), Tarifstelle 1004 Buchst. c) i.V.m. Abs. 6 der Anmerkung. Es war eine Gebühr am unteren Ende des in der Tarifstelle 1004 Buchst. c) vorgegebenen Rahmens anzusetzen. Hierbei war zu berücksichtigen, dass der Widerspruchsführer ein Verein ist, der gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgt. Ein Absehen von der Gebührenerhebung kommt nicht in Betracht. Insbesondere ist der Widerspruchsführer nicht gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VGebO von der Pflicht zur Zahlung von Verwaltungsgebühren befreit, da die gebührenpflichtige Amtshandlung - Durchführung eines Widerspruchsverfahrens - nicht unmittelbar der Durchführung gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke dient.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Widerspruchsbescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage bei dem Verwaltungsgericht Berlin erhoben werden. Die Klage ist gegen das Land Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, zu richten. Sie muss weiterhin den Kläger und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und soll einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden. Für die Erhebung der Klage stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

1. Die Klage kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle erhoben werden. Die Anschrift lautet: Kirchstraße 7, 10557 Berlin. Der Klage sollen dieser Widerspruchsbescheid im Original oder in Kopie und so viele Abschriften der Klage mit ihren Anlagen beigefügt werden, dass alle Beteiligten eine Ausfertigung erhalten können. Es wird darauf hingewiesen, dass bei schriftlicher Klageeinlegung die Klagefrist nur dann gewahrt ist, wenn die Klage innerhalb dieser Frist bei Gericht eingegangen ist.

2. Die Klage kann auch auf elektronischem Weg über das Elektronische Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP) erhoben werden. Sie muss bei Versand über das EGVP mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sein. Eine qualifizierte elektronische Signatur ist nicht erforderlich, wenn das elektronische Dokument auf einem sicheren Übermittlungs-

weg (absenderauthentifizierte De-Mail, besonderes elektronisches Anwaltspostfach, besonderes elektronisches Behördenpostfach) eingereicht wird. Die EGVP-Adresse des VG Berlin lautet: Verwaltungsgericht BE (safe-sp1-1464243915146-016123557)

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Christian Gaebler