

Abschrift

# VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

## Im Namen des Volkes Urteil

**VerfGH 57/08**

Verkündet am 14. Juli 2010  
von Danckelman  
Angestellte

In dem Organstreitverfahren

des Mitgliedes des Abgeordnetenhauses von Berlin  
H. K.,  
Abgeordnetenhaus von Berlin,  
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

Antragstellerin,

- Verfahrensbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Dr. M. Z.,  
N.-Straße, Berlin -

g e g e n

den Senator für Finanzen,  
Klosterstraße 59, 10179 Berlin,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte G. L.,  
F.-Straße, Berlin -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Diwell, den Vizepräsidenten Hund und die Richterinnen und Richter Körner, Prof. Dr. Krieger, Libera, Müller-Gazurek, Dr. Rueß, Dr. Stresemann und Wesel

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. April 2010  
für R e c h t erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Entscheidungen des Antragsgegners vom 26. Februar und 24. Juni 2008 die Rechte der Antragstellerin aus Art. 45 Abs. 2 der Verfassung von Berlin verletzen, soweit ihr Antrag auf Akteneinsicht abgelehnt worden ist.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

### **Gründe:**

#### I.

Die Antragstellerin wendet sich als Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin gegen die teilweise Versagung der Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen der Verwaltung.

Mit gleichlautenden Schreiben vom 5. Juni 2007 an den Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen und den Senator für Finanzen beantragte die Antragstellerin u. a. gestützt auf Art. 45 Abs. 2 der Verfassung von Berlin - VvB - Einsicht in sämtliche bei den beiden Senatsverwaltungen vorhandenen Akten und Archivakten bezogen auf die Veräußerung der Berliner Wasserbetriebe (BWB), insbesondere in den Kaufvertrag zwischen dem Land Berlin und den Erwerbern (Konsortialvertrag) einschließlich aller Nebenverträge.

Hintergrund dieses Begehrens ist das Verfahren der Teilprivatisierung der BWB. Der Senat von Berlin beschloss im Juli 1998, die BWB in einen privatrechtlichen Konzern einzubinden. Hierzu sollte eine Holding-Aktiengesellschaft mit 49,9 % als stiller Gesellschafter am Unternehmen der - im Übrigen im Landesbesitz verbleibenden - Anstalt beteiligt werden. Grundlage hierfür war das Gesetz zur Teilprivatisierung der BWB vom 17. Mai 1999. Nach einem schon zuvor eingeleiteten Bieterwettbewerb erhielt den Zuschlag eine aus dem französischen Versorger Veolia (damals: Vivendi) sowie dem deutschen RWE-Konzern bestehende Bietergemeinschaft. Mit dieser schloss der Senat im Juni 1999 einen Konsortialvertrag ab, welcher der Bietergemeinschaft eine Minderheitsbeteiligung in Höhe von 49,9 % einräumt. Der Vertrag verpflichtet die Vertragsparteien zu absolutem Stillschweigen über Vertragsinhalt und -verhandlungen, soweit nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften eine Verpflichtung zur Offenlegung bestehe; ausgenommen sei die Unterrichtung des Senats und des Abgeordnetenhauses. Das Abgeordnetenhaus von Berlin stimmte dem Konsortialvertrag am 1. Juli 1999 zu. Mit Gesetz zur Änderung des Teilprivatisierungsgesetzes vom 11. Dezember 2003 (GVBl. S. 591) wurde das Teilprivatisierungsgesetz novelliert, nachdem der Verfassungsgerichtshof einzelne Regelungen zur Gebührenkalkulation für nichtig erklärt hatte (Urteil vom 21. Oktober 1999 - VerfGH 42/99 - LVerfGE 10, 96). Das Teilprivatisierungsgesetz wurde mittlerweile durch das Berliner Betriebe-Gesetz vom 14. Juli 2006 (GVBl. S. 827) unter weitgehender Übernahme der maßgeblichen Regelungen aufgehoben.

Von der Senatsverwaltung für Finanzen angehört, lehnte die Beteiligungsgesellschaft eine Zustimmung zu der von der Antragstellerin beantragten Akteneinsicht wegen der zum Schutz der beiderseitigen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vertraglich vereinbarten Vertraulichkeit ab.

Mit Schreiben vom 16. August 2007 gewährte der Senator für Finanzen der Antragstellerin die Einsicht in den Konsortialvertrag „unter den vertraulichen Bedingungen des Datenraums des Abgeordnetenhauses“, da den Abgeordneten bei der damaligen Entscheidung über den Vertragsabschluss die vertrauliche Einsichtnahme gleichfalls möglich gewesen sei.

Die Senatsverwaltung für Finanzen gab nach Befassung des Senats mit der Angelegenheit dem Antrag der Antragstellerin auf Einsicht in die bei ihr vorhandenen einschlägigen Akten durch Schreiben vom 26. Februar 2008 teilweise statt. Zur Begründung heißt es darin:

Bei der Entscheidung über die Gewährung der Einsicht nach Art. 45 Abs. 2 VvB, dessen persönlicher wie sachlicher - es gehe um Akten im Sinne des verwaltungsrechtlichen Aktenbegriffs - Anwendungsbereich eröffnet sei, seien die dort genannten privaten und öffentlichen Interessen gegenüber dem zu ermittelnden und zu gewichtenden Einsichtsinteresse abzuwägen. Privatinteressen, die ebenfalls verfassungsrechtlich geschützt seien, lägen dann vor, wenn personenbezogene Daten und Betriebs- sowie Geschäftsgeheimnisse betroffen seien. Solche Geheimnisse stellten vorliegend die Teile der Informationen dar, die die Privatinvestoren, aber auch die externen Berater im Privatisierungsverfahren dem Land Berlin zur Verfügung gestellt hätten. Ihnen komme besonderes Gewicht zu, weil sie durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 VvB) und das Grundrecht auf Freiheit der Berufsausübung (Art. 17 VvB) geschützt seien. Zum als öffentliches Interesse geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zählten insbesondere Beratungen und Meinungsbildung des Senats und hierauf bezogene Vorarbeiten auch innerhalb der nachgeordneten Stellen. Nach den verfassungsgerichtlich im Hinblick auf die Kontrollmöglichkeiten der Untersuchungsausschüsse entwickelten Maßstäben könne sich der geheim zu haltende Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung auch auf abgeschlossene Vorgänge erstrecken. Dies müsse erst recht in Bezug auf das Einsichtsrecht des einzelnen Abgeordneten gelten. Als weiteres überwiegendes öffentliches Schutzinteresse trete hinzu die vertragliche Zusage absoluten Stillschweigens in den Privatisierungsverträgen, da ein Vertrauensbruch das Land Berlin in den Augen potenzieller Investoren als unzuverlässig erscheinen lasse; daher unterliege die - bereits zugestandene - Einsicht in den Vertrag den Datenraumregelungen des Abgeordnetenhauses.

Die Abwägung ergebe, dass das Einsichtsinteresse der Antragstellerin als parlamentarisches Kontrollrecht zwar hohen Rang habe, dennoch aber hinter den schützenswerten Geheimhaltungsbelangen der Unternehmen, soweit deren

Grundrechte tangiert seien, zurücktreten müsse. Neben dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei im Rahmen der Abwägung auch das Interesse des Landes Berlin an der Geheimhaltung seiner Verhandlungsposition in Privatisierungsverfahren zu berücksichtigen. Dieses überwiege nach Abwägung mit den Kontrollinteressen der Abgeordneten, wenn infolge der Einsichtnahme künftige Verhandlungspositionen (gegenüber privaten Dritten) geschwächt werden könnten. Jeder Vertrag lasse erkennen, in welchem Umfang das Land Zugeständnisse in Form von Gewährleistungen und Garantien abgebe und welche Zusagen es von den Vertragspartnern akzeptiert habe. Ein Bekanntwerden dieser Position wäre für jeden potenziellen Investor aufschlussreich und könnte insofern künftige Privatisierungsverfahren des Landes erheblich belasten.

Der Vorgang bei der Senatsverwaltung für Finanzen umfasse 119 Ordner mit zusammen ca. 60.000 Blatt. Im Einzelnen seien die Ordner(teile) aus folgenden Gründen zur Einsicht freizugeben bzw. zurückzuhalten:

„1. Ordner der Senatsverwaltung für Finanzen, die vor der eigentlichen Teilprivatisierung angelegt wurden:

Ordner 1 bis 15: Diese Ordner beinhalten u. a. die Modelldiskussion, Gutachten zur Privatisierung, Berateranfragen, Befassung des Senats und des Abgeordnetenhauses mit dem Thema, Unterlagen zur Kapitalherabsetzung und Stammkapitalverzinsung. Sie können ganz überwiegend zur Einsicht bereitgestellt werden. Es wurden lediglich Unterlagen zur Kapitalherabsetzung herausgenommen, da diese in keinem Sachzusammenhang mit der Teilprivatisierung stehen. Ferner wird vertrauliches Datenmaterial, z. B. Wirtschaftspläne und WP-Gutachten, nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt, da es sich um geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter handelt. Ebenso werden Unterlagen zur Senatsvorbereitung und Protokolle der Senatssitzungen nicht zur Akteneinsicht freigegeben, da sie durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind.

2. Ordner der Senatsverwaltung für Finanzen zur Teilprivatisierung

Die Ordner I bis III enthalten die Angebote der Investmentbanken, Rechtsberater und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie Informationen zu deren Auswahl, Mandatierung und zu der weiteren Abwicklung. Diese Ordner können aufgrund schützenswerter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter (u. a. Angebote, Verträge und Preise) nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden.

Die Ordner IV und V enthalten Aufsichtsratsunterlagen, Unterlagen über die Gewährträgerversammlung und einen vertraulichen Senatsbeschluss. Diese Unterlagen können nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden, da es sich zum einen um geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der BWB (Aufsichtsrat, Gewährträgerversammlung) handelt, zum anderen ist der geschützte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (vertraulicher Senatsbeschluss) betroffen.

Ordner VI enthält ein Gutachten von Rechtsanwalt Prof. Dr. Laule und wird zur Einsichtnahme bereitgestellt.

Die Ordner VII a und b können teilweise zur Verfügung gestellt werden, soweit nicht der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist; dies ist bei Senatsitzungen und Staatssekretärskonferenzen und deren jeweiliger Vorbereitung jedoch der Fall.

Die Ordner VII c, d und VIII enthalten überwiegend Unterlagen zur Senatsvorlage, Protokolle von Staatssekretärskonferenzen sowie Senatorenschreiben und können daher nicht zur Verfügung gestellt werden (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung).

Ordner IX enthält Unterlagen zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und wird zur Einsicht bereitgestellt.

Die Ordner X a - c enthalten Unterlagen zu Steuerfragen mit bieterbezogenen Steuertatbeständen und sind aufgrund von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowohl der Investoren als auch der BWB und des Steuergeheimnisses - bis auf wenige Unterlagen des Ordners X a - geschützt.

Die Ordner XI a, b und d enthalten rechtliche Beurteilungen und Rechtsfragen (ohne Artikelgesetz) und stehen überwiegend zur Einsichtnahme bereit. Nicht zur Verfügung gestellt werden Unterlagen zum Senat (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) und Informationen zu Grundstücksangelegenheiten, Prozessunterlagen, Aufsichtsratsunterlagen sowie Unterlagen zur Gewährträgerversammlung, da es sich hier um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der BWB handelt.

Der Ordner XI c enthält Unterlagen, die durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind (Senatsvorlage zum Rahmenvertrag und politische Abstimmung) und kann daher nicht zur Einsicht bereitgestellt werden.

Ordner XII enthält ein Wirtschaftsprüfergutachten und kann aufgrund zu schützender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der BWB nicht zur Einsicht bereitgestellt werden. Aus dem gleichen Grund bleibt auch das Informationsmemorandum geheim.

Die Ordner XIII a - e und XIV können überwiegend freigegeben werden. Sie enthalten Unterlagen zum Artikelgesetz und zur Wassertarifverordnung. Ausgeschlossen sind nur Vorgänge, die durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind (insbesondere Senatsbefassung).

Ordner XV enthält Unterlagen zur Altlastenfrage, des Rechnungshofs von Berlin, zum Landeshaushalt, zur Vermögenszuordnung und zur staatlichen Beihilfe. Dieser Ordner kann mit Ausnahme der Unterlagen zur Kapitalverzinsung, Dividendenausschüttung, Liquiditätssteuerung, staatlichen Beihilfe und Gewährträgerversammlung (Betriebs und Geschäftsgeheimnisse der BWB betroffen) sowie Senatsbefassung zur Einsichtnahme bereitgestellt werden.

Die Ordner XVI und XVII a - n und q, enthalten in einem Ordner Unterlagen und Verhandlungspositionen zu den Arbeitnehmerbelangen und darüber hinaus den Vertragsentwurf und die einzelnen Verhandlungsstände. Diese Ordner können aufgrund des geschützten Interesses des Landes Berlin an seiner Verhandlungsstrategie sowie aufgrund geschützter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Investoren und der BWB nicht zugänglich gemacht werden.

Die Ordner XVII o und p enthalten den Vertrag und können aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit nicht herausgegeben werden. Ein Exemplar des Vertrages wurde Ihnen aber bereits im Datenraum des Abgeordnetenhauses zur Einsichtnahme bereitgestellt.

Ordner XVIII ist durchsetzt oder enthält Unterlagen der exekutiven Lenkungsrounden auf Senaterebene und bieterbezogene Angaben. Dieser Ordner kann daher unter Heranziehung der oben dargestellten Abwägungskriterien aufgrund des geschützten Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung als auch wegen zu schützender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Investoren und der BWB nicht zur Einsicht freigegeben werden.

Die Ordner XIX a - l enthalten Unterlagen zur Durchführung des Verfahrens soweit sie nicht in Spezialordnern enthalten sind. Diese Ordner sind ganz überwiegend mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter durchsetzt (u. a. bieterbezogene Angaben, Vertragsverhandlungen, Entwurf eines Aufsichtsratsbeschlusses nebst Stellungnahme der rechtlichen Berater, Kaufpreisaufteilung, Vorstandserklärungen (z. B. Nettofinanzverbindlichkeiten), Angebotsergänzungen eines Bieters, weitere Aufsichtsratsunterlagen, Vertragsinterpretation, Vermerke über Einlagen, Steuersachverhalte o. Ä., Entwurf eines Prüfberichts über die Kapitalerhöhung, Beteiligungen der BWB (Gesellschafterbeschlüsse/Vorstandsbeschlüsse), Darstellung der Rückstellungen, Ausgleichszahlungen für Gewinnanteile, Wirtschaftszahlen SVZ Schwarze Pumpe, Gewinnverteilung, Übertragungsvertrag für Nutzungsrechte zwischen BWB/BerliKomm, Closing-Memorandum, Closing-Protokollentwürfe und Unterlagen zur Gewährträgerversammlung).

Die Ordner XIX a - l enthalten auch Unterlagen, die darüber hinaus durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind, u. a. Vermerke für Senatengespräche, Anmerkungen zum Informationsmemorandum, Vermerke für Staatssekretäre, Strategie des Senats, politische Abstimmung der Senatoren, Bewertung der Rechtsanwälte der verschiedenen Angebote als Vorbereitung für die Finanzsenatorin, Stellungnahmen der Verwaltung zu den Angeboten, Übersicht zu den offenen Verhandlungspunkten im Konsortialvertrag, Sachstände zu den Vertragsverhandlungen. Diese Ordner können daher - bis auf einige Unterlagen in den Ordnern XIX a und XIX c - nicht offengelegt werden.

Der Ordner XIX m, der Einzelthemen, wie die Deutsche Mediathek, ein Personaltableau und die Gestaltung des Datenraums enthält, kann Ihnen überwiegend zur Einsichtnahme bereitgestellt werden. Verschlungen bleiben müssen aber das Personaltableau (Betriebs- und Geschäftsgeheimnis Dritter), Senatorenschreiben (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) und Geschäftszahlen zum SVZ (Betriebs- und Geschäftsgeheimnis).

Der Ordner XIX n enthält u. a. bieterbezogene Mark-ups des Vertrages, Planzahlen sowie Vorbereitung von Lenkungsrounds und kann daher nicht offengelegt werden (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter/Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung).

Die Ordner XX a und b stehen für die Einsichtnahme offen. Es handelt sich um den Antrag auf Normenkontrolle vor dem Landesverfassungsgerichtshof.

Die Ordner XX c bis h, die das Verfahren vor dem Landesverfassungsgerichtshof dokumentieren, sind geschützt. Der Senat als Verfahrensbeteiligter hatte ein eigenes Äußerungsrecht. Antragsteller waren Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Würden die Verfahrensakte zur Einsichtnahme bereitgestellt, liefe dieses auf eine Offenlegung der verfahrenstaktischen Erwägungen der "Gegenseite" des gerichtlichen Verfahrens hinaus sowie auf eine Vermischung der legislativen Kontrolle der Exekutive mit der gerichtlichen Kontrolle der Legislative.

Die Ordner XXI a bis d, die das Kartellverfahren zum Gegenstand haben, müssen verschlossen bleiben, da sie mit Unternehmensinterna der BWB und der Investoren durchsetzt sind und daher geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter enthalten.

Die Ordner XXII und XXIII enthalten Unterlagen (Rechnungen, Kontoauszüge) zum Rechtsanwalts-Anderkonto und zu den Honoraren der Berater und sind aufgrund geschützter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter geheim.

Der Ordner XXIV a enthält beglaubigte Abschriften des Vertrages und steht aus dem gleichen Grund wie die Ordner XVII o und p für eine Einsichtnahme nicht zur Verfügung.

Gegenstand der Ordner XXIV b und c ist das Closing-Protokoll. Sie enthalten Aufsichtsratsprotokolle, Unterlagen zur Gewährträgerversammlung, Nachgründungsvorgänge, Prüfberichte und sind daher aufgrund geschützter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter geheim.

Der Ordner XXIV d enthält Anlagen zum Konsortialvertrag und steht aus dem gleichen Grund wie die Ordner XVII o und p und XXIV a für eine Einsichtnahme nicht zur Verfügung.

Ein weiterer Ordner (ohne Nummer) enthält Angebote, vertrauliche Präsentationsunterlagen und Unterlagen zur Bewertung der BWB und ist aufgrund geschützter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Investoren und der BWB geheim.

### 3. Ordner zum Vorgang, die nach dem Closing der Teilprivatisierung bei der Senatsverwaltung für Finanzen angelegt wurden.

Die Ordner 1 bis 15 enthalten Unterlagen zur Anpassung des Teilprivatisierungsvertrages, die aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofes vom 21.10.1999 notwendig wurde. Diese Akten sind einer Einsicht komplett verwehrt, da sie zum einen mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der Investoren durchsetzt sind, zum anderen den Verlauf der Vertragsverhandlungen dokumentieren. Des Weiteren enthalten sie Unterlagen zur exekutiven Abstimmung und vertrauliche Papiere, die durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind.

Der Ordner „Berater“ enthält die Abrechnung der beauftragten Berater und kann aufgrund schützenswerter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Berater nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden.“

Die freigegebenen Aktenordner stünden ab sofort zur Einsichtnahme bereit. Eine Information zur Einsichtsmöglichkeit in die Akten der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen - insoweit habe die Senatsverwaltung für Finanzen die Bearbeitung des Einsichtsgesuchs nach Absprache im Senat übernommen - werde baldmöglichst folgen. Nachdem diese trotz Erinnerung seitens der Antragstellerin ausgeblieben war, hat die Antragstellerin am 7. April 2008 den Verfassungsgerichtshof angerufen mit dem Ziel festzustellen, dass die teilweise Ablehnung des Akteneinsichtsgesuchs gegen Artikel 45 Abs. 2 Satz 1 VvB verstößt. Zur Begründung trägt sie vor:

Die Teilprivatisierung der BWB stehe nach wie vor in der öffentlichen Kritik. Als Abgeordnete habe sie es sich daher zur Aufgabe gemacht, die näheren Umstände des Verfahrensablaufs und des Inhalts der Privatisierungsvereinbarungen aufzuklären. Im Zusammenhang mit der Teilprivatisierung sei es zu Missständen und einer die Grundversorgung der Bevölkerung beeinträchtigenden Preisentwicklung gekommen. In diesem Zusammenhang wolle sie insbesondere in Erfahrung bringen, wie es dazu habe kommen können, dass den privaten Unternehmen vom Land Berlin dauerhaft feste Gewinne garantiert worden seien und der Senat ermächtigt sei, die Wasserpreise einseitig und ohne parlamentarische Kontrolle festzulegen, obwohl er von Preiserhöhungen direkt selbst profitiere. Sie wolle Klarheit gewinnen, ob die Entscheidungen fehlerhaft gewesen seien, ob es Warnungen kompetenter Fachverwaltungen und Alternativen zu der Teilprivatisierung gegeben habe. Des Weiteren sei von Interesse, ob problematische Interessenkollisionen bei den Entscheidungen aufgetreten seien und ob die anwaltlichen und sonstigen Berater ihre Gutachten neutral und sachgerecht abgefasst hätten. Schließlich suche sie nach Wegen, um aufgetretene Fehler zu korrigieren und die Wasserver- und -entsorgung wieder in die öffentliche Hand zurückzuführen. Angesichts des Gewichts dieser mit der Akteneinsicht verfolgten Interessen seien etwaige gegenläufige öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen nachrangig. Die weitgehende Ablehnung der Akteneinsicht mit dem Schreiben vom 28. Februar 2008 lasse bereits eine den Anforderungen des Art. 45 Abs. 2 Satz 3 VvB genügende einzelfallbezogene Begründung vermissen, wenn darin Ablehnungsgründe lediglich pauschal benannt würden. Überdies habe der Antragsgegner die Versagungsgründe in ihrer Ausprägung, die sie



durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu ähnlichen parlamentarischen Kontrollrechten erfahren hätten, verkannt. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung stehe einer Akteneinsicht in - wie hier - abgeschlossene Vorgänge nur ausnahmsweise entgegen. Dazu müsse konkret dargelegt sein, inwieweit die Offenbarung die Regierung in der Wahrnehmung ihrer künftigen Exekutivverantwortung beeinträchtigen könne. Hierzu genüge es nicht, einen bestimmten Akteninhalt schlagwortartig anzudeuten, gefolgt von der bloßen Behauptung eines Eingriffs in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien nur schützenswert, wenn die Daten Einblicke in die Preiskalkulation des betroffenen Unternehmens zuließen. Hierfür sei aber nichts erkennbar. Die Kalkulationen könnten allenfalls Grundlage, nicht aber Bestandteil der Angebote der privaten Bieter im Teilprivatisierungsverfahren und damit auch nicht Verhandlungs- und Vertragsgegenstand gewesen sein. Gleiches gelte für die BWB. Auch die herangezogenen externen Begutachtungen verrieten nichts über deren Kalkulationsgrundlage. Namen der Berater und mit diesen geschlossene Honorarvereinbarungen seien anerkanntermaßen nicht schutzwürdig. Im Übrigen erschöpften sich auch in diesem Rahmen die Erläuterungen des Antragsgegners zu den Aktenbestandteilen in einer Auflistung von Stichworten mit lediglich behauptetem Geheimhaltungsvorrang. Vertraulichkeitsabreden könnten einen Geheimhaltungsschutz nicht begründen. Anderenfalls würde das Kontrollrecht der Abgeordneten unterlaufen. Schließlich habe der Antragsgegner bei der ohnehin nur abstrakt gehaltenen Interessenabwägung nicht berücksichtigt, dass das parlamentarische Kontrollrecht sich im Regelfall durchsetze, da Geheimhaltungsinteressen nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB nur im Falle zwingenden Erfordernisses vorrangig sein könnten. Selbst dann aber liege die Entscheidung über die Versagung der Einsicht im Ermessen der Verwaltung, wie sich aus der Wortwahl „darf“ in Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB ergebe; auch dies habe der Antragsgegner übersehen.

Mit Schreiben vom 24. Juni 2008 gab die Senatsverwaltung für Finanzen - Bezug nehmend auf die grundsätzlichen rechtlichen Erwägungen im Schreiben vom 26. Februar 2008 - auch dem Antrag auf Einsicht in die bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen vorhandenen Akten zur Teilprivatisierung der BWB teilweise statt. Die zeitversetzte Mitteilung zu den Einsichts-

möglichkeiten in die Akten der beiden Senatsverwaltungen sei dem Umfang der Unterlagen geschuldet. Der Vorgang bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen umfasse insgesamt 61 Ordner mit ca. 30.000 Blatt. Den nunmehr erstmalig mit dem Antrag an den Verfassungsgerichtshof konkretisierten Einsichtsinteressen könne im Hinblick auf die Unterlagen über die Prüfung möglicher Alternativen im Rahmen der sog. "Modelldiskussion" - soweit nicht auf Senatoren- oder Staatssekretärebene geführt - entsprochen werden. Sofern Geheimhaltungsbelange betroffen seien, seien diese mit den geltend gemachten Einsichtsinteressen abzuwägen. Die Gründe für eine Offenlegung seien dabei umso gewichtiger, je spezifischer das Einsichtsinteresse dargetan sei. Dies gelte insbesondere für die konkret angesprochenen Akten, die externe Gutachten und eventuelle Bedenken gegen die oder Alternativen zu der Teilprivatisierung enthielten. Entsprechend verliere das Einsichtsinteresse an Bedeutung, je geringer der konkrete Aktenbezug sei. Demgegenüber sei das spezifische Gewicht der betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln. Die aus den Unterlagen ersichtlichen unternehmerischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seien grundrechtlich geschützt. Soweit diese Grundrechte tangiert seien, was im Folgenden einzeln dargestellt werde, müsse das Abgeordnetenkontrollrecht zurückstehen.

Zur Begründung, welche Ordner(teile) zur Einsicht freigegeben bzw. zurückgehalten würden, heißt es im Einzelnen:

„Ordner 1 bis 3 und Ordner 5 bis 12: Diese Ordner beinhalten u. a. die Überlegungen zur Rechtsformänderung, vorbereitende Vermerke für die politische Leitungsebene, Gutachten zur Privatisierung, Befassung des Senats und des Abgeordnetenhauses mit dem Thema, Unterlagen zur Kapitalherabsetzung und Stammkapitalverzinsung, Wirtschaftsdaten, Steuersachverhalte (verbindliche Auskunft) und Arbeitnehmerbelange. Sie können teilweise zur Einsicht bereitgestellt werden, soweit nicht Unterlagen zur Senatsvorbereitung, Protokolle der Senatssitzungen, Senatsbeschlüsse, außerordentliche Tagesordnungspunkte (ATO)-Besprechungsunterlagen, interne Vermerke zur Rechtsformänderung und Senatorenschreiben betroffen sind, da diese durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind. Ferner werden die Belange der Arbeitnehmer, Geschäftsdaten, Aufsichtsratsunterlagen und Vertragsunterlagen Dritter nicht zur Akteneinsicht zur Verfügung gestellt, da es sich um geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, Steuersachverhalte sind durch das Steuergeheimnis geschützt und müssen ebenfalls geheim bleiben. Unterlagen zur Kapitalherabsetzung wurden aussortiert, da sie in keinem Sachzusammenhang mit der Teilprivatisierung stehen.“

Der Ordner 4 kann überwiegend nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden; er enthält überwiegend Senatorenschreiben, ATO-Besprechungsunterlagen sowie Unterlagen zur Senatsvorbereitung, die durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind. Zur Einsicht bereitgestellt werden u. a. zwei Rechtsanwaltsgutachten zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Privatisierung. Der Ordner 13 enthält u. a. Unterlagen über Abstimmungen zu einzelnen Themen. z. B. zum SVZ Schwarze Pumpe Vertragsentwürfe, Aufsichtsratsunterlagen, Senatsunterlagen und Geschäftsdaten. Diese Unterlagen können überwiegend nicht zur Verfügung gestellt

werden, da es sich zum einen um geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt (Geschäftsdaten der BWB, Aufsichtsratsunterlagen), zum anderen ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (Senatorenschreiben, Senatsvorlage, Senatsbeschluss) betroffen.

Der Ordner 14 enthält u. a. Schriftwechsel zu Steuerfragen, Vertragsentwürfe, Abstimmungen der Verwaltungen, Gutachten und Senatsunterlagen. Er kann überwiegend nicht zur Verfügung gestellt werden, da das geschützte Interesse des Landes Berlin an seiner Verhandlungsstrategie sowie geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Investoren und der BWB das Akteneinsichtsrecht überwiegen. Außerdem ist ein Großteil der Unterlagen durch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung geschützt (Senatorenschreiben, Senatsvorlage, Vermerke zu Senatorengesprächen und Unterlagen zur Zwischenholding).

Der Ordner 15 enthält u. a. eine Senatsvorlage und die dazugehörige Abstimmung der Verwaltungen, Senatorenschreiben, Aufsichtsratsunterlagen, einen Vertragsentwurf. Der Ordner kann überwiegend nicht zur Verfügung gestellt werden, da der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung geschützt ist (Senatorenschreiben, Senatsvorlage, Vertragsentwurf). Geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Investoren und der BWB werden ebenfalls nicht zugänglich gemacht (Aufsichtsratsunterlagen, Geschäftsdaten).

Der Ordner 16 kann überwiegend nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden, da er durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützte Unterlagen enthält: Senatorenschriftwechsel, Staatssekretärsvermerke zum weiteren Vorgehen und zur Rechtsformänderung.

Die Ordner 17 und 18 enthalten ein Gutachten von Rechtsanwalt Prof. Laule und werden zur Einsicht bereitgestellt.

Der Ordner 19 enthält Stellungnahmen von Rechtsanwalt Prof. Laule, ATO-Besprechungsunterlagen, Senatsunterlagen, Presseunterlagen, Wirtschaftsdaten, einen Antrag auf Gewährung einer verbindlichen Auskunft und Senatorenschreiben und wird teilweise zur Einsicht bereitgestellt. Aufgrund des geschützten Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung können Senatsunterlagen, Senatorenschreiben, ATO-Besprechungsunterlagen nicht zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sind Geschäftsdaten und die Unterlagen zur verbindlichen Auskunft als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. durch das Steuergeheimnis geschützt und werden nicht zur Einsicht freigegeben.

Der Ordner 20 enthält u. a. Unterlagen zum Senat, Senatorenschreiben, Entwurf des Teilprivatisierungsgesetzes, Unterlagen zum Lenkungsausschuss, ATO-Besprechungsunterlagen, interne Vermerke, verbindliche Auskunft, Unterlagen zu Steuersachverhalten, Presseberichte und ein Plenarprotokoll. Soweit der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (Unterlagen zum Senat, Senatorenschreiben, ATO-Besprechungsunterlagen, Vermerke für die politische Leitung) bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter bzw. das Steuergeheimnis (verbindliche Auskunft, Unterlagen zu Steuersachverhalten) betroffen sind, bleibt die Akte verschlossen, der übrige Ordner wird zur Einsicht freigegeben.

Die Ordner 21 bis 23 können überwiegend nicht zur Einsicht bereitgestellt werden, da sie u. a. Unterlagen zum Lenkungsausschuss, den Entwurf der Senatsvorlage mit der Verwaltungsabstimmung und eine ATO-Besprechungsvorlage enthalten (geschützter Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung). Außerdem enthalten sie u. a.: Unterlagen zu Steuersachverhalten, das Informationsmemorandum und Geschäftsdaten (geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse/Steuergeheimnis).

Die Ordner 24 bis 31 enthalten Unterlagen zur Teilprivatisierung, im Einzelnen u. a.: Gutachten, Stellungnahmen von Merry Lynch, Unterlagen zum Lenkungsausschuss, Vertragsentwürfe und Vorabstimmungen dazu, Unterlagen für den Senat, Aufsichtsratsunterlagen, Unterlagen zur verbindlichen Auskunft. Die Ordner können aufgrund des geschützten Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung überwiegend nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt werden. Vermerke u. a. zu Steuerfragen und dem betriebsnotwendigen Kapital, Wirtschaftsdaten, Aufsichtsratsunterlagen und Arbeitnehmerbelange sind als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt. Zugänglich sind Unterlagen, die das Abgeordnetenhaus betreffen, Presseunterlagen und Unternehmensprofile.

Die Ordner 32 und 34 enthalten Unterlagen zur Wassertarifverordnung. Diese Ordner werden zur Einsichtnahme freigegeben soweit es sich um Unterlagen für das Abgeordnetenhaus, Stellungnahmen und Anmerkungen externer Rechtsberater zu den Entwurfsfassungen der Wassertarifverordnung handelt. Demgegenüber ist die Einsichtnahme in folgende Unterlagen zur Wassertarifverordnung aufgrund des geschützten Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung zu versagen: Senatsvorlage, Vermerk zur Vorbereitung der Leitung zur Senatssitzung, Senatsprotokollauszug, Senatsbeschluss, Vermerk zur Leitungsrunde und Staatssekretärsschreiben.

Der Ordner 33 enthält Vertragsentwürfe und kann aufgrund des geschützten Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung und aufgrund des geschützten Interesses des Landes Berlin an seiner Verhandlungsstrategie (Dokumentation des Verlaufes der Vertragsverhandlungen) nicht bereitgestellt werden.

Die Ordner 35 bis 37 enthalten Senatorenschriftwechsel, persönliche Senatoren- und Staatssekretärsnotizen, Stellungnahmen, Vermerke und Abstimmungen der Verwaltungen zur Vorbereitung einer Senatsentscheidung im Hinblick auf die Novellierung/Anpassung des Teilprivatisierungsgesetzes aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 21.10.1999 (Normenkontrollantrag) und werden überwiegend nicht zur Einsichtnahme bereitgestellt, da die genannten Unterlagen durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind.

Der Ordner 38 ist einer Einsichtnahme komplett verwehrt, da er Vertragsentwürfe zum Konsortialvertrag enthält und damit den Verlauf der Vertragsverhandlungen dokumentiert, der durch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung und aufgrund des geschützten Interesses des Landes Berlin an seiner Verhandlungsstrategie geschützt ist.

Die Ordner 39, 40 und 45 betreffen das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof und werden bezüglich der Mitteilung der Senatskanzlei über Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes zur Einsichtnahme freigegeben. Die Ordner sind geschützt soweit sie das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof dokumentieren. Der Senat als Verfahrensbeteiligter hatte ein eigenes Äußerungsrecht. Antragsteller waren Mitglieder des Abgeordnetenhauses. Würden die Verfahrensakten zur Einsichtnahme bereitgestellt, liefe dieses auf eine Offenlegung der verfahrenstaktischen Erwägungen der "Gegenseite" des gerichtlichen Verfahrens hinaus sowie auf eine Vermischung der legislativen Kontrolle der Exekutive mit der gerichtlichen Kontrolle der Legislative.

Die Ordner 41 und 42 können überwiegend nicht zur Verfügung gestellt werden. Sie enthalten sowohl Staatssekretärsschreiben und -vermerke, die das Abstimmungsverfahren bezüglich offener Vertragsverhandlungspunkte dokumentieren (Interesse des Landes an der Geheimhaltung seiner Verhandlungsstrategie) als auch Senatorenschreiben (Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung) und Schriftwechsel mit dem Aufsichtsrat sowie Unterlagen zur Gewährträgerversammlung und zur verbindlichen Auskunft des Finanzamtes für Körperschaften (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

Eine Einsichtnahme in den Ordner 43 kommt nicht in Betracht; er enthält das Closing-Memorandum und ist insgesamt als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt.

Der Ordner 44 enthält Unterlagen zur Honorar- und Kostenaufstellung zur Teilprivatisierung und ist daher aufgrund geschützter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geheim.

Die Ordner 46 und 47 und 49 werden überwiegend nicht zur Verfügung gestellt. Sie enthalten überwiegend Unterlagen zur Vertragsabstimmung, Senatsunterlagen und Vermerke zur politischen Abstimmung, die durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind. Zudem enthalten sie auch Schriftverkehr zu Closing-Modalitäten sowie Unterlagen zur Gewährträgerversammlung und Aufsichtsratssitzung, die in den Bereich schützenswerter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse fallen.

Der Ordner 48 enthält keine Originalunterlagen, sondern nur Kopien des von der Senatsverwaltung für Finanzen geführten Vorgangs (insbesondere zum Organstreitverfahren der PDS vor dem Verfassungsgerichtshof). Wir verweisen insofern auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Originalunterlagen der Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen des bereits in der Mitteilung vom 26. Februar 2008, auf S. 8 f (zu den Ordnern XX a und b, bzw. XX c bis h) dargestellten Umfangs.

Der Ordner 50 ist überwiegend geheim. Er enthält u. a. Senatsunterlagen mit dazugehöriger Vorbereitung und Auszüge aus dem Kaufvertrag. Diese Unterlagen sind durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt.

Die Ordner 51 bis 55 können nicht zur Einsicht bereitgestellt werden. Sie enthalten u. a. Unterlagen zu den Kompensationsverhandlungen nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes, ein Gutachten zur Stammkapitalherabsetzung (kein Sachzusammenhang mit der Teilprivatisierung), Senatorenvermerke und Senatorenschriftwechsel, Unterlagen zur Vorbereitung einer Anpassung des Teilprivatisierungsgesetzes, Vermerke zur 4. Änderungsvereinbarung, Entwürfe der 5. Änderungsvereinbarung. Diese Akten sind durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt.

Die Ordner 56, 57 und 59 enthalten Unterlagen zur 5. Änderungsvereinbarung des Konsortialvertrages und bleiben überwiegend verschlossen. Sie enthalten u. a. Unterlagen zum vertraulichen Unterausschuss Vermögen, Abstimmungen zur Senatsvorlage, Vorbereitungsunterlagen für den

Ausschuss, Senatsprotokoll, Unterlagen zur Verwaltungsabstimmung zur 5. Änderungsvereinbarung. Diese Unterlagen sind durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt.

Der Ordner 58 bleibt geschlossen, da er den Entwurf einer Senatsvorlage samt Vorbereitung und Verwaltungsabstimmung dazu enthält und durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt ist.

Die Ordner 60 und 61 enthalten Unterlagen zur Wassertarifverordnung und können teilweise zur Einsicht bereitgestellt werden. Verschlungen bleiben u. a. die Unterlagen zum Senat samt Vorbereitung und Abstimmung dazu, da sie durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind.“

Die Antragstellerin hat diese Entscheidung der Senatsverwaltung für Finanzen in das verfassungsgerichtliche Verfahren einbezogen, soweit damit ihr Antrag auf Einsicht in die Akten der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen abgelehnt worden ist. Diese sei aus den gleichen Gründen wie die Bescheidung des Antrags auf Einsicht in die Akten der Senatsverwaltung für Finanzen unzureichend.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Entscheidungen des Senators für Finanzen vom 26. Februar und 24. Juni 2008 gegen Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB verstoßen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hält den Antrag für unbegründet. Die teilweise Ablehnung der Akteneinsicht sei in den beiden Schreiben vom 26. Februar und 24. Juni 2008 unter Darstellung der generellen rechtlichen wie auch der konkreten abwägungsbezogenen Erwägungen detailliert begründet worden. Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei trotz der - unterstellten - Tatsache eines abgeschlossenen Vorgangs schon deshalb berührt, weil es sich lediglich um eine Teilprivatisierung gehandelt habe. Damit sei die Möglichkeit einer weiteren Privatisierung gegeben. Die der Teilprivatisierung zugrunde liegenden Verhaltensmuster ließen damit Rückschlüsse auf etwaige künftige Verhandlungsstrategien zu, zumal die unter dem fraglichen Aspekt geheim gehaltenen Vorgänge direkten Bezug zur höchsten Entscheidungsebene hätten. Im Übrigen sei der Kernbereich exekuti-

ver Eigenverantwortung in einem weiteren Sinne als von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt zu fassen. Während nämlich dort stets über Ersuchen des Parlaments oder eines Untersuchungsausschusses zu befinden gewesen sei, stehe hier das Einsichtsbegehren einer einzelnen Abgeordneten zur Entscheidung. Dieses sei - entgegen der Ansicht der Antragstellerin - nicht dem Wesenskern parlamentarischer Kontrolle zuzurechnen. Es handele sich vielmehr um eine verfassungsrechtliche Besonderheit erweiterter Befugnisse des einzelnen Abgeordneten, die bundesweit eine Entsprechung nur in der Verfassung Brandenburgs finde. Das individuell jedem einzelnen Abgeordneten eingeräumte Einsichtsrecht sei aber nicht zwangsläufig von einem erheblichen politischen Interesse getragen, wie dies bei einem Vorlageersuchen von Parlament oder Untersuchungsausschuss - aufgrund der Quotenvorgaben - der Fall sei. Auf dieser Basis seien die betroffenen Belange ermittelt und in den Entscheidungsprozess eingestellt worden. Dabei sei nicht bereits die Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, sondern vielmehr die Abwägung der gegenläufigen Interessen zum Maßstab der Entscheidung im Einzelfall genommen worden. Zu Recht seien auch als weitere öffentliche Interessen die Wahrung einer günstigen Verhandlungsposition gegenüber Investoren und die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung herangezogen worden. In den Akten über die Teilprivatisierung seien Informationen enthalten, die Rückschlüsse auf Verhandlungstaktik und -spielräume Berlins zuließen, die eine zukünftige Verhandlungsposition des Landes schwächen könnten. Das Interesse der Verwaltung, den mit der Bearbeitung des Akteneinsichtsbegehrens verbundenen Aufwand auf ein zumutbares Maß zu begrenzen, rechtfertige sich aus dem verfassungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot, dem Verfassungsorgane bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte untereinander unterlägen. Aus den geschilderten Gründen sei hier wiederum zwischen Anträgen einzelner Abgeordneter einerseits und denjenigen von Untersuchungsausschüssen in puncto des Detaillierungsgrades der Filtrierung und Unkenntlichmachung von Akteninhalten zu unterscheiden. Die Antragstellerin habe ihr Einsichtsbegehren trotz der erklärten Gesprächsbereitschaft weder eingegrenzt noch ihr Einsichtsinteresse spezifiziert. Gemessen hieran könne die wortgenaue Schwärzung einzelner Textpassagen oder auch die Entfernung einzelner Blätter des Aktenbestandes unzumutbar sein. Bereits die Sichtung und das Sortieren von insgesamt 119 Ordnern mit etwa 60.000 Seiten hät-

ten über 150 Arbeitsstunden beansprucht. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen sei mit den dortigen 61 Aktenbänden entsprechend verfahren. Dieser - an sich schon unverhältnismäßige - Aufwand sei nur deshalb betrieben worden, weil es sich um den ersten Anwendungsfall des individuellen Abgeordneteneinsichtsbegehrens gehandelt habe. Zu einer noch detaillierteren Filterung und Aufbereitung der Akten habe keine Verpflichtung bestanden. Eine Überprüfung jedes einzelnen Satzes und Wortes des Aktenbestandes darauf hin, ob ein öffentliches oder privates Interesse die Geheimhaltung rechtfertige, wäre in der laufenden Verwaltung nur unter Vernachlässigung anderer wichtiger Vorhaben zu leisten gewesen.

Soweit die Akteneinsicht aus Gründen entgegenstehender privater Interessen i. S. d. Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB verwehrt worden sei, seien auch diese fehlerfrei ermittelt und gewichtet worden. Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfs zu Art. 45 VvB sei der Begriff der schutzwürdigen privaten Interessen weit zu verstehen. Dies gebiete es, sowohl die Unterlagen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der – erfolglos gebliebenen – privaten Bieter als auch der Investoren, der externen Berater und der BWB einzubeziehen.

Bei der Abwägung sei das Informationsinteresse der Antragstellerin, die ihre Einsichtsansprüche erst im vorliegenden Verfahren begründet habe, von Amts wegen ermittelt worden. Gemäß der Zielrichtung des Antrags sei dem Interesse in Bezug auf die Modelldiskussion im Vorfeld der Teilprivatisierung bezogenen Akten besonderes Gewicht beigemessen und dem Antrag insoweit weitgehend stattgegeben worden. Gleiches gelte in Bezug auf den Konsortialvertrag, wenn dieser auch nur unter den Bedingungen vertraulicher Einsichtnahme habe freigegeben werden können. In Bezug auf die Beraterverträge sei ein gewichtiges Einsichtsinteresse nur in Bezug auf die Ergebnisse der Beratung (Gutachten etc.) nicht erkennbar oder dargetan. Insbesondere sei bei der Abwägung, die einen Ausgleich der beteiligten Interessen im Wege „praktischer Konkordanz“ bezwecke, die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen, die es gebiete, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur insoweit einzuschränken, als dies zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich sei.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Abgeordnetenhaus und dem Senat von Berlin gemäß § 38 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

## II.

A. Der Antrag ist nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 1 der Verfassung von Berlin - VvB -, § 14 Nr. 1 VerfGHG zulässig. Danach entscheidet der Verfassungsgerichtshof im Organstreitverfahren über die Auslegung der Verfassung von Berlin aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung von Berlin oder die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

1. Die Antragstellerin begehrt ausschließlich die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Entscheidungen des Antragsgegners vom 26. Februar und 24. Juni 2008, soweit sie eine Akteneinsicht ablehnen. Damit wird der Streitgegenstand im Organstreitverfahren (§ 37 Abs. 1 VerfGHG: „Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners“) für das Gericht verbindlich umschrieben. Soweit einem Verfassungsorgan – wie hier geltend gemacht – ein ihm nach der Verfassung von Berlin zustehendes Recht versagt und dies durch eine mit Gründen versehene Entscheidung ausgesprochen wird, ist allein diese Entscheidung unter Einschluss ihrer Begründung Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Beurteilung. Der Verfassungsgerichtshof prüft daher nicht abstrakt, ob ein Anspruch auf Akteneinsicht grundsätzlich besteht oder ob dieser aus Rechtsgründen im Ergebnis nicht durchgreift, sondern allein, ob die beanstandete Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung im Einklang mit der Landesverfassung steht (VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004 - VfGBbg 6/04 -, LVerfGE 15, 124 <138> zu der § 37 Abs. 1 VerfGHG entsprechenden Regelung in § 36 Abs. 1 BbgVerfGG; ebenso zur Beantwortung einer Kleinen Anfrage: HambgVerfG, Urteil vom 20. Mai 2003 – HVerfG 9/02 –, juris, Rn. 105 f. m. w. N.).

2. Die Antragstellerin ist nach § 36 i. V. m. § 14 Nr. 1 VerfGHG beteiligungsfähig, da Art. 45 VvB dem einzelnen Abgeordneten eigene Rechte einräumt (vgl.



Beschluss vom 8. Oktober 2001 – VerfGH 137/01 u. a. – LVerfGE 12, 75 <78>). Antragsgegner im Streit um den Umfang des Akteneinsichtsrechts der Antragstellerin ist der Senator für Finanzen als Leiter der Senatsverwaltung für Finanzen (Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB; so zur Verfassung von Berlin von 1950: Beschluss vom 8. April 1997 - VerfGH 78/96 - LVerfGE 6, 66 <74>; ebenso für die Verfassung von Berlin von 1995: Michaelis-Merzbach, in: Driehaus [Hrsg.], VvB, 3. Aufl. 2009, Art. 84 Rn. 9).

3. Der Antrag ist innerhalb der Sechsmonatsfrist des § 37 Abs. 3 VerfGHG gestellt worden. Dies gilt auch in Bezug auf die Verweigerung einschränkungsloser Einsicht in den Konsortialvertrag. Die beschränkte Einsichtnahme im Datenraum des Abgeordnetenhauses unter dessen besonderen Vertraulichkeitsbedingungen wurde der Antragstellerin zwar bereits mit Schreiben des Finanzsenators vom 16. August 2007 und damit länger als sechs Monate vor Antragstellung bei Gericht zugestanden. Die endgültige Weigerung des Antragsgegners, den Vertrag weitergehender Einsicht zu öffnen, ist aber erst der hier angegriffenen Entscheidung vom 26. Februar 2008 zu entnehmen.

B. Der Antrag ist auch begründet. Die teilweise Ablehnung der beantragten Akteneinsicht verletzt das Einsichtsrecht der Antragstellerin aus Art. 45 Abs. 2 VvB. Danach hat jeder Abgeordnete das Recht, Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der Verwaltung zu nehmen (Satz 1); die Einsichtnahme darf abgelehnt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen einschließlich des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung oder überwiegende private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern (Satz 2). Die Entscheidung ist dem Abgeordneten schriftlich mitzuteilen und zu begründen (Satz 3).

1. Im Ansatz zutreffend gehen die Beteiligten davon aus, dass über die Akteneinsichtsgesuche der Antragstellerin vom 5. Juni 2007 auf dieser Grundlage zu befinden war.

Bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs von Art. 45 Abs. 2 VvB ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich das Recht auf Akteneinsicht ausdrücklich nur auf Akten und sonstige amtliche Unterlagen „der Verwaltung“ bezieht. Dieser

Begriff ist nach der Begründung des (von allen damals im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen getragenen) Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung der Verfassung von Berlin (Abgh-Drs. 15/5038, S. 4) „im Sinne des Abschnitts VI der Verfassung von Berlin zu verstehen und umfasst die gesamte unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung“. Hieraus ergibt sich, dass nach dem Willen des Gesetzgebers die im Abschnitt IV der Verfassung von Berlin geregelte Regierungstätigkeit nicht umfasst sein sollte; sie unterfällt nicht dem im Gesetz verwendeten Begriff der Verwaltung. Die Verfassung von Berlin unterscheidet auch im Übrigen zwischen den beiden Exekutivbereichen Regierung und Verwaltung. So wird die vollziehende Gewalt nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1 VvB „durch die Regierung und die Verwaltung“ ausgeübt. Deshalb sprechen auch systematische Erwägungen dafür, bei der Auslegung des Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB zwischen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zu differenzieren mit der Folge, dass die Regelung auf Regierungsakten von vornherein nicht anwendbar ist. Insoweit ist für die Bestimmung des Rechts des einzelnen Abgeordneten auch als Ausfluss seiner Stellung als Mitglied des Parlaments und dessen demokratischer Kontrollfunktion gegenüber der Regierung allein von der speziell hierfür neu geschaffenen Verfassungsnorm auszugehen. Hingegen geht es im vorliegenden Zusammenhang nicht um die Erörterung und Abgrenzung der Akteneinsichtsrechte des einzelnen Abgeordneten auf der einen und des Parlaments selbst bzw. einer Gruppe von Abgeordneten auf der anderen Seite im Hinblick auf deren offenkundig weitergehende Befugnisse, wie sie vor allem in den Regelungen über Untersuchungsausschüsse zum Ausdruck kommen (vgl. Art. 48 VvB und aus der Rechtsprechung zur Vorlage von Regierungsakten an einen Untersuchungsausschuss etwa BVerfGE 110, 199).

Die Unterscheidung, welche Handlungen des Senats von Berlin als Träger der vollziehenden Gewalt (Exekutive) bei der Anwendung des Art. 45 Abs. 2 VvB der Wahrnehmung von Regierungsverantwortung (Gubernative) und welche Akte der ihm gleichzeitig übertragenen Aufgabe als Spitze der Berliner Verwaltung zuzurechnen sind, ist nicht einfach zu treffen. Während Regierung die Funktion der Staatsleitung und damit prinzipielle, vor allem politische Richtungs- und Lenkungsentscheidungen sowie solche Entscheidungen von besonderer Bedeutung für das Staatsganze umschreibt, dient das Verwaltungshandeln in erster Linie

der Ausführung der Bundes- und Landesgesetze. Ob der Senat auf Regierungs- oder aber auf Verwaltungsebene tätig geworden ist, lässt sich danach nur durch eine wertende Zuordnung der in den fraglichen Akten erfassten Vorgänge feststellen. Als Regierung und nicht als Verwaltung handeln der Senat und seine Mitglieder namentlich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Vorbereitung und Initiierung von Gesetzesvorhaben. Dagegen ist die Ausführung eines vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Gesetzes typischerweise Verwaltungshandeln. Auch wenn es möglich erscheint, dass der Senat oder eines seiner Mitglieder in Bezug auf ein Gesetz schon vor dessen Verabschiedung als Verwaltung tätig wird, bildet der Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses des Abgeordnetenhauses doch eine in der Regel sachgerechte und praktikable Grenze für die Unterscheidung von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Danach unterfallen jedenfalls der den Kern der Einsichtsansprüche bildende Konsortialvertrag und die mit ihm zusammenhängenden, nach Verabschiedung des Teilprivatisierungsgesetzes am 17. Mai 1999 entstandenen Unterlagen dem Anwendungsbereich des Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB.

Nicht zu prüfen hat der Verfassungsgerichtshof, welche weiteren der in den angegriffenen Entscheidungen bezeichneten Aktenteile dem Verwaltungs- und welche dem Regierungsbereich zuzurechnen sind. Der Antragsgegner hat sich in seinen den Gegenstand des Verfahrens bildenden Entscheidungen hierauf nicht berufen, sondern ist davon ausgegangen, dass ein Einsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB in sämtliche von ihm bezeichneten Akten bestehen kann. Die Begründung der Teilablehnung geht dementsprechend allein auf die in der Verfassungsbestimmung genannten Ausschlussgründe für das Akteneinsichtsrecht ein. Damit ist zugleich, wie ausgeführt (A 1), der Gegenstand des Organstreitverfahrens und der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle abschließend bestimmt.

2. Der Antrag hat Erfolg, weil die angegriffenen Entscheidungen des Antragsgegners den von Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen verkennen und nicht den Anforderungen genügen, die an die Begründung der Ablehnung eines auf Art. 45 Abs. 2 VvB gestützten Antrags auf Akteneinsicht zu stellen sind.

a) Das in Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB niedergelegte Entscheidungsprogramm verlangt, alle für und gegen die Gewährung von Akteneinsicht sprechenden Belange vollständig und zutreffend zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Damit geht, wie Art. 45 Abs. 2 Satz 3 VvB eigens hervorhebt, die Pflicht zur Begründung der getroffenen Entscheidung einher. Erst wenn diese Begründung eine Abwägung aller für den Einzelfall wesentlichen Gesichtspunkte zum Ausdruck bringt, ist dem Ermittlungs-, Gewichtungs- und Begründungserfordernis aus Art. 45 Abs. 2 Sätze 2 und 3 VvB Genüge getan (vgl. entsprechend VerfG Bbg, Urteile vom 9. Dezember 2004, a. a. O. S. 135 - und 15. März 2007 - VfGBbg 42/06 - LKV 2007, 553 <555>; ähnlich zur Ablehnung der Herausgabe von Informationen an einen Untersuchungsausschuss des Bundestages: BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 - 2 BvE 3/07 -, juris, Rn. 138). Die Gewichtung der Einsichtsinteressen der Abgeordneten im Rahmen der nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB erforderlichen Abwägung darf - entgegen der vom Antragsgegner insbesondere in der mündlichen Verhandlung vertretenen Auffassung - weder in den Bereich politischer Bewertung der Beweggründe und Ziele des einsichtsbegehrenden Abgeordneten hineinreichen noch darf sie auf eine eigene Einschätzung der entscheidenden Stelle zurückgreifen, ob oder inwieweit das zum Ausdruck gebrachte oder erkennbare Informations- bzw. Kontrollinteresse insgesamt oder bezogen auf einzelne Einsichtsgegenstände tragfähig oder wie bedeutsam es ist. Die Abwägung muss sich schließlich nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB davon leiten lassen, ob „überwiegende“ öffentliche oder private Interessen die Ablehnung der Einsichtnahme zwingend erfordern. Diese Formulierung macht deutlich, dass die beantragte Akteneinsicht nicht schon dann abgelehnt werden kann, wenn überwiegende Belange entgegenstehen. Auch bei einem für vorrangig befundenen Geheimhaltungsinteresse ist deshalb immer zu erwägen, ob diesem dadurch hinreichend Rechnung getragen werden kann, dass die Einsichtnahme - statt sie ganz oder zum Teil abzulehnen - bestimmten Vorkehrungen parlamentarischer Geheimhaltung unterstellt wird (vgl. BVerfGE 67, 100 <144>).

Um dem Abgeordneten eine sachgerechte Überprüfung der Akteneinsicht ablehnenden Entscheidung zu ermöglichen, sind die Ablehnungsgründe substantiiert

und nicht lediglich pauschal und formelhaft darzulegen. Insbesondere der allgemeine Verweis darauf, dass der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung oder andere öffentliche Interessen berührt seien, greift zu kurz. Die mit dem Akteneinsichts Antrag befasste Stelle muss nachvollziehbar darlegen, welche öffentlichen oder privaten Belange durch Einsicht in angeforderte Akten berührt sind und warum diese nicht herausgegeben werden können. Eine substantiierte Begründung der ablehnenden Entscheidung ist auch unentbehrliche Grundlage für eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrolle.

Dem Senat steht ferner für die Beurteilung der Frage, welche Informationen er den Abgeordneten zur Verfügung stellt, keine (verfassungsgerichtlicher Kontrolle entzogene) Einschätzungsprärogative zur Seite. Vielmehr unterliegen diesbezügliche Entscheidungen uneingeschränkter verfassungsgerichtlicher Nachprüfung (ebenso zur Rechtslage in Brandenburg: VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004, a. a. O., S. 134 m. w. N.).

Dem dargelegten Erfordernis einer einzelfallbezogenen, substantiierten und konkreten Begründung kann durch eine pauschale Betrachtung ganzer Akten oder mehrere Dokumente beinhaltender Aktenteile (Ordner, Hefter usw.) grundsätzlich nicht genügt werden. Regelmäßig lässt erst eine konkrete und individuelle Prüfung jedes Dokuments die Feststellung zu, ob und ggf. welche Daten aus welchem Grund Geheimnisschutz beanspruchen (vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 15. März 2007, a. a. O.). Nur eine derart engmaschige Bearbeitung ermöglicht im Übrigen die Beurteilung, ob und wie dem Antragsteller teilweiser Zugang zu den begehrten Unterlagen - etwa gemäß den Aktenraumregelungen des Abgeordnetenhauses von Berlin - gewährt werden kann (vgl. zum Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe der Europäischen Union: EuG<sup>[w1]</sup>, Urteil vom 9. September 2008 - T 403/05 - Nr. 74, juris).

An die Begründung waren hier entgegen der Auffassung des Antragsgegners nicht deshalb mindere Anforderungen zu stellen, weil die Antragstellerin ihr Akteneinsichtsgesuch nicht inhaltlich präzisiert und eingegrenzt hat. Das Akteneinsichtsrecht ist nicht auf Akten und Unterlagen bestimmter Art und Qualität beschränkt, sondern wird von Art. 45 Abs. 2 VvB umfassend gewährt. Im Übrigen

hat der Antragsgegner die Antragstellerin auch nicht aufgefordert, ihr Gesuch näher einzugrenzen, nachdem er sie über Gegenstand und Umfang der betroffenen Akten und Unterlagen unterrichtet hatte.

b) Den Anforderungen aus Art. 45 Abs. 2 Sätze 1 und 2 VvB genügen die angegriffenen Entscheidungen nicht. Der Antragsgegner hat darin weder die der Einsichtnahme entgegenstehenden Interessen einzelfallbezogen plausibel aufgezeigt noch hat er die gebotene konkrete Begründung dafür gegeben, wie die widerstreitenden Belange gegeneinander abzuwägen sind (nachfolgend aa). Schließlich sind auch die in Bezug auf einzelne Aktenbestandteile gegebenen Einzelbegründungen zu allgemein, um nachvollziehen zu können, ob die Ablehnung von Akteneinsicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht (bb).

aa) Rechtlich zu beanstanden ist bereits die Auslegung der in Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB genannten Ablehnungsgründe im allgemeinen Teil der Begründung der angegriffenen Entscheidungen und die Begründung der aus ihnen allgemein abgeleiteten Abwägungsentscheidung.

(1) Dies gilt zunächst, soweit der Antragsgegner sich auf den in der genannten Bestimmung ausdrücklich benannten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Ausschlussgrund für die beantragte Akteneinsicht beruft. Weil das Akteneinsichtsrecht nur Verwaltungsakten betrifft, ist der Begriff des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung anders auszulegen, als dies der Antragsgegner - ausgehend von einem auch Regierungsakten erfassenden Akteneinsichtsrecht - verstanden hat.

Die Grundsätze zum Schutz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Aktenherausgabeverlangen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse entwickelt. Danach setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendigerweise einen "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" voraus, der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Er-

örterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht (BVerfGE 67, 100 <139>). 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 Möglichkeit besteht bei Informationen aus dem Bereich der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen regelmäßig, solange die Entscheidung noch nicht getroffen ist. Die Kontrollkompetenz des Parlaments erstreckt sich daher grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge (BVerfGE 110, 199 <214>; BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009, a. a. O., Rn. 124 ff.).

Diese für das Regierungshandeln entwickelten Grundsätze lassen sich auf die Kontrolle der Tätigkeit des Berliner Senats als Verwaltungsspitze nur eingeschränkt übertragen. 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 angesichts der zentralen Bedeutung parlamentarischer Kontrolle der Exekutive (Abschnitt III der Verfassung von Berlin) die Gewährung von Akteneinsicht den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung 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. Dem wird auch die allgemeine Begründung der angegriffenen Entscheidungen nicht gerecht.

(2) Als weiteres öffentliches Abwägungsinteresse hat der Antragsgegner im verfassungsgerichtlichen Verfahren die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung herangezogen. Das Erfordernis, den mit der Bearbeitung des Akteneinsichtsbegehrens verbundenen Aufwand auf ein zumutbares Maß zu begrenzen, rechtfertigt sich

aus dem verfassungsrechtlichen Rücksichtnahmegebot, das Verfassungsorgane und damit auch die Antragstellerin bei der Inanspruchnahme ihrer Rechte untereinander beachten müssten.

Damit hat der Antragsgegner zwar die Begründung der angegriffenen Entscheidungen an sich in zulässiger Weise nachträglich ergänzt. Sie ist nicht wesensändernd und damit von dem Verbot des Nachschiebens von Gründen im Organstreitverfahren (vgl. VerfG Bbg, Urteil vom 9. Dezember 2004, a. a. O., S. 137 f.) nicht erfasst. Ob dem rechtlichen Ansatz des Antragsgegners zu folgen ist, kann aber dahinstehen. Jedenfalls erscheint die allein auf die große Seitenzahl der betroffenen Unterlagen abhebende Ablehnung zu allgemein gefasst, um den hohen Anforderungen zu genügen, die es - wenn überhaupt - ausnahmsweise rechtfertigen könnten, den Anspruch auf Akteneinsicht allein aus Gründen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands einzuschränken.

(3) Von den privaten Interessen, die einer Akteneinsicht entgegenstehen können, nennen die angegriffenen Entscheidungen zutreffend das in Art. 33 VvB niedergelegte Grundrecht auf Schutz persönlicher Daten, das dem aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG hergeleiteten Recht auf informationelle Selbstbestimmung entspricht und auch juristischen Personen zusteht. Dieses Grundrecht erfasst auch dem Steuergeheimnis unterfallende steuerliche Angaben und Verhältnisse. Hiervon ausgehend heben die angegriffenen Entscheidungen im Ansatz zutreffend hervor, dem hohen Stellenwert des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sei bei der Abwägung im Rahmen des Art. 45 Abs. 2 VvB besonders Rechnung zu tragen. Die daraus abgeleitete Folgerung, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gehe schon im Ansatz dem Einsichtsrecht des Abgeordneten vor, steht indes nicht in Einklang mit Art. 45 Abs. 2 VvB. Das Einsichtsrecht hat schon nach dem Wortlaut der Verfassung nur dann zurücktreten, wenn die gegenläufigen Belange überwiegen und eine Geheimhaltung zudem zwingend erfordern. Dies gebietet eine auf einzelne geheimhaltungsbedürftige (etwa dem Steuergeheimnis unterfallende) Daten bezogene Beurteilung der Schutzbedürftigkeit und eine Abwägung mit dem verlautbaren oder erkennbaren Einsichtsinteresse der Antragstellerin. Auch hierzu



enthalten die angegriffenen Entscheidungen keine hinreichenden, konkreten Erwägungen.

(4) Im Ausgangspunkt beanstandungsfrei geht der Antragsgegner weiterhin davon aus, dass zu den abwägungsrelevanten Privatinteressen der vom Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 17 VvB) garantierte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gehört. Indes fällt die den angegriffenen Entscheidungen vorangestellte generelle Gewichtung dieser Interessen schon deshalb unzureichend aus, weil der Antragsgegner auch hier allein aus dem Umstand, dass Privat- und Geschäftsgeheimnisse berührt seien, folgert, insoweit müsse das Einsichtsrecht des Abgeordneten zurückstehen. Diese Begründung wird zum einen nicht dem Umstand gerecht, dass bei den hier fraglichen Akten nicht eine außerhalb des öffentlichen Bereichs liegende Beteiligung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens an einem anderen, sondern der Erwerb von Teilen eines öffentlichen Unternehmens im Rahmen von dessen Teilprivatisierung durch Privatunternehmen in Rede steht. Unternehmen, die sich an einem solchen Vorgang von allgemeinem Interesse beteiligen, müssen gesteigerte Anforderungen an dessen Transparenz und an die verfassungsrechtlich gebotene Kontrolle durch das hierzu berufene Parlament und seine Abgeordneten in Rechnung stellen und können sich dem nicht von vornherein durch eine Berufung auf Geschäftsgeheimnisse entziehen. Zum anderen verkennt die Begründung auch insoweit, dass Geheimhaltungsinteressen – hier das Bestehen von Privat- und Geschäftsgeheimnissen - die Ablehnung der Akteneinsicht nur dann rechtfertigen, wenn sie überwiegen und eine Geheimhaltung zwingend erforderlich machen. Es muss sich also um besonders bedeutsame Geheimnisse handeln, die unbedingten Vorrang vor dem Akteneinsichtsrecht genießen. Dass dies hier der Fall ist, lassen die gegebenen Begründungen weder in ihrem allgemeinen noch im besonderen Teil erkennen.

(5) Rechtlich unbedenklich ist es im Grundsatz weiter, die Verlässlichkeit von Geheimhaltungszusagen als im Rahmen von Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB schutzwürdiges öffentliches Interesse der Verwaltung anzusehen. Allerdings stellt nicht jede Preisgabe von Informationen aus einem von den Beteiligten als vertraulich vereinbarten Vorgang die Verlässlichkeit einer Geheimhaltungszusage in Frage.

Geheimhaltung kann von den Vertragspartnern nur in dem von der Rechtsordnung abgesteckten Rahmen zugesichert werden. Dies erkennt auch der Konsortialvertrag, indem er in § 43.1 die Vertragsparteien zu absolutem Stillschweigen über Vertragsinhalt und –verhandlungen (nur) insoweit verpflichtet, als nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften eine Verpflichtung zur Offenlegung bestehe; ausdrücklich ausgenommen wird weiterhin die Unterrichtung des Senats und des Abgeordnetenhauses. Ob zu letzterer auch die – erst nach dem Abschluss des Konsortialvertrags eingeführte – Akteneinsicht für Abgeordnete nach Art 45 Abs. 2 VvB gehört, kann dahinstehen. Art 45 Abs. 2 VvB begründet zumindest eine gesetzliche Pflicht zur Gewährung von Akteneinsicht an Abgeordnete, der die Vertraulichkeitsabrede auch nach dem Vertragstext nicht entgegensteht. Der Antragsgegner kann sich mithin schon nach dem Inhalt des Konsortialvertrags nicht darauf berufen, ihm sei eine Offenlegung gegenüber der Antragstellerin vertraglich nicht gestattet.

(6) Fehlerhaft ist auch die Gewichtung und Abwägung der dargestellten Ein- und Geheimhaltungsinteressen. Dies schon deshalb, weil sie nicht entlang der einzelnen Unterlagen erfolgt, sondern gleichsam vor die Klammer gezogen wird und damit zwangsläufig abstrakt und pauschal bleibt. Auch wenn angesichts des Umfangs des Aktenmaterials eine seiten- oder gar absatz- und zeilenbezogene Abwägung unzumutbar sein sollte, war der Antragsgegner zu einer konkret auf einzelne Unterlagen und Aktenbestandteile bezogenen Abwägungsentscheidung verpflichtet. Zumindest hätte eine typisierende und zugleich konkret nachvollziehbare Kategorisierung der Unterlagen erfolgen müssen, um eine hieran anknüpfende, jeweils auf Gruppen vergleichbarer Konstellationen bezogene Abwägung der widerstreitenden Interessen zu ermöglichen und nachvollziehbar zu machen.

bb) Die bezeichneten Mängel der Entscheidungen werden auch nicht durch die dem allgemeinen Teil der Begründung folgende Auflistung behoben, welche einzelnen Aktenbestandteile von der Einsichtnahme ausgeschlossen seien. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um eine grobe Inhaltsangabe der zum einschlägigen Aktenbestand gehörenden Aktenordner, der sich jeweils eine stichwortartige Angabe der im Fall der Ablehnung gegen eine Akteneinsicht spre-

chenden Gründe - z. B. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter - anschließt.

Wie in der mündlichen Verhandlung erörtert, fehlt auch in diesem Teil der angegriffenen Entscheidungen eine den dargelegten Anforderungen entsprechende vollständige, konkrete und nachvollziehbare Gewichtung und Abwägung der widerstreitenden Interessen. Beispielhaft hierfür ist die Begründung zu den (den Konsortialvertrag enthaltenden) Ordnern XVII o und XVII p der Akten der Senatsverwaltung für Finanzen in der Entscheidung vom 26. Februar 2008, deren Herausgabe „aufgrund der vereinbarten Vertraulichkeit“ ohne Gewichtung und Abwägung der in Rechnung zu stellenden Interessen und – wie dargelegt – mit dieser Begründung ohnehin fehlerhaft abgelehnt wird. Der generelle Mangel an ausreichender Spezifizierung von Gegenstand und Grund von Geheimhaltungsinteressen sowie die fehlende Darlegung von deren überwiegendem und zwingenden Charakter machen die Entscheidungen insoweit zusätzlich fehlerhaft und rechtswidrig. Der Antragsgegner hat außerdem auch verkannt, dass die Ausschlussgründe nach Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB es nicht rechtfertigen, Aktenordner oder Teile von ihnen gänzlich zurückzuhalten, wenn sie nur in Teilen geheimhaltungsbedürftige Daten enthalten.

Die angegriffenen Entscheidungen sind danach, soweit sie eine Akteneinsicht ablehnen, insgesamt mit Art. 45 Abs. 2 VvB nicht vereinbar.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Prof. Dr. Krieger

Libera

Müller-Gazurek

Dr. Rueß

Dr. Stresemann

Wesel