

15. Wahlperiode

Kleine Anfrage

des Abgeordneten Thomas Birk (Bündnis 90/Die Grünen)

vom 17. November 2005 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 21. November 2005) und **Antwort**

Akteneinsichtsrecht der Bezirksverordneten

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche verfahrensrechtlichen Vorschriften bestehen hinsichtlich des Akteneinsichtsrechts von einzelnen Bezirksverordneten (vgl. § 11 Abs. 2 BezVG); ist insbesondere die Geltendmachung beim Bezirksverordnetenvorsteher/ bei der Bezirksverordnetenvorsteherin sowie die Genehmigung durch das jeweilige Mitglied des Bezirksamtes zwingend vorgeschrieben?

Zu 1.: Verfahrensrechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit der Beantragung von Akteneinsicht bestehen nicht. Insbesondere ist keine Geltendmachung beim Bezirksverordnetenvorsteher vorgesehen. Zwischen den Bezirksverordnetenversammlungen und den Bezirksämtern könnten aber Verfahrensregeln vereinbart und in den Geschäftsordnungen verankert werden, um insbesondere bei mehreren gleichartigen Akteneinsichtsansträgen eine praktikable Verfahrensgestaltung sicherzustellen. Wer innerhalb eines Bezirksamtes für die Bearbeitung eines Akteneinsichtsanspruchs zuständig ist, richtet sich nach dessen Geschäftsverteilung und der Geschäftsordnung. Das Bezirksamt oder das zuständige Bezirksamtsmitglied hat die Möglichkeit, sich Entscheidungen nach § 11 Abs. 2 BezVG grundsätzlich oder im Einzelfall vorzubehalten.

2. In welchem Umfang besteht dieses Akteneinsichtsrecht, insbesondere hinsichtlich der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe „schutzwürdige Belange Dritter“ oder ein dringendes öffentliches Interesse“ bei der Verweigerung der Akteneinsicht?

Zu 2.: Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich grundsätzlich auf alle Akten des Bezirksamtes. Der Aktenbegriff umfasst nicht nur schriftliche Akten im herkömmlichen Sinne sondern nach Sinn und Zweck auch elektronisch, optisch, akustisch oder in anderer Weise festgehaltene Gedankenverkörperungen und sonstige Aufzeichnungen (vgl. § 3 Abs. 2 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes). Entwürfe oder Notizen, die nicht dazu bestimmt

sind, einem Vorgang zuzugehören, fallen nicht unter den Begriff der Akten.

Das Akteneinsichtsrecht einzelner Bezirksverordneter unterliegt allerdings der Einschränkung, dass die Einsichtnahme verweigert werden kann, wenn „schutzwürdige Belange Dritter“ oder „ein dringendes öffentliches Interesse“ entgegenstehen. Es handelt sich hierbei um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einer einzelfallbezogenen Auslegung bedürfen und nicht abschließend definiert werden können. Erfasst sind insbesondere solche Belange, die bereits von der Rechtsordnung unter einen besonderen Schutz gestellt sind (u.a. das Sozial- oder Steuergeheimnis).

Als Maßstab für die Berücksichtigung von Geheimhaltungsinteressen bietet sich ein vergleichender Blick in das Informationsfreiheitsgesetz an, in dem die Grenzen des jedem Bürger zustehenden Informationsrechts definiert sind. Soweit einer Offenbarung von personenbezogenen Daten oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gegenüber dem Bürger nach den dortigen Bestimmungen schutzwürdige Belange Betroffener nicht entgegenstehen, muss dies auch für eine Offenbarung gegenüber Bezirksverordneten gelten.

Im Rahmen der erforderlichen Abwägung zwischen dem Informationsinteresse und möglichen Geheimhaltungsinteressen ist dem Informationsinteresse einzelner Bezirksverordneter aufgrund ihrer Rechtsstellung in der Regel ein höheres Gewicht einzuräumen als dem Informationsinteresse „einfacher Bürger“, zumal Bezirksverordnete als Mitglieder einer Verwaltungsbehörde und in Bezug auf die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung ihrer Funktion erworbenen Kenntnisse zum Schutz von Privat- und Dienstgeheimnissen verpflichtet sind (vgl. Srocke, Bezirksverwaltungsgesetz, Kurzkomentar, 2. Aufl. 1979, Erl. zu § 7 Abs. 2). Bei einer unbefugten Offenbarung dieser Geheimnisse können sie sich nach § 203 StGB strafbar machen. Bei aller Betonung der herausgehobenen Stellung der Bezirksverordneten darf die Mitteilung personenbezogener Daten an diese nur

soweit gehen, als es zur Ausübung des Mandats auch erforderlich ist.

In persönlicher Hinsicht ist das Akteneinsichtsrecht dahingehend beschränkt, dass einem Mitglied der Bezirksverordnetenversammlung keine Akteneinsicht gewährt werden darf, wenn in Bezug auf dieses Mitglied Gründe vorliegen, die zu einem Ausschluss seiner Person vom Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz führen würden. Danach darf einem Bezirksverordneten keine Akteneinsicht gewährt werden, wenn er oder ein Angehöriger Verfahrensbeteiligter ist oder sonstige Ausschlussgründe nach den §§ 20, 21 Verwaltungsverfahrensgesetz in Verbindung mit § 3 a des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung vorliegen.

3. Unterscheiden sich diese Rechte quantitativ und qualitativ vom Akteneinsichtsrecht eines Ausschusses der Bezirksverordnetenversammlung, deren Durchführung vom Bezirksamt verweigert werden darf, wenn es durch Beschluss feststellt, dass das Bekanntwerden der Akten dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes erhebliche Nachteile bereiten würde (vgl. § 17 Abs. 2 BezVG)?

Zu 3.: Das Akteneinsichtsrecht einzelner Bezirksverordneter bezieht sich ebenso wie das Akteneinsichtsrecht der Ausschüsse grundsätzlich auf alle Akten des Bezirksamtes. Zur sachdienlichen Erfüllung der Kontrollaufgaben kann der Ausschuss grundsätzlich auch Akten ressortfremder Abteilungen des Bezirksamtes einsehen (Neumann in: Pfennig/Neumann, Verfassung von Berlin Art. 72 Rn. 16).

Ein Vergleich der unterschiedlichen Formulierungen in § 11 Abs. 2 und in § 17 Abs. 2 BezVG macht deutlich, dass an die Verweigerung der Einsichtsgewährung gegenüber einzelnen Ausschüssen deutlich höhere Anforderungen gestellt werden als an die Verweigerung der Akteneinsichtsgewährung an einzelne Abgeordnete.

Formal setzt die Aktenverweigerung gegenüber Ausschüssen stets einen Bezirksamtsbeschluss voraus. Sie ist gegenüber dem Ausschuss zu begründen. In materieller Hinsicht regelt § 17 Abs. 2 BezVG, dass die Einsichtnahme nur verweigert werden kann, wenn das Bekanntwerden der Akten dem Wohle des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde. Das Merkmal „Nachteil für das Wohl des Bundes oder eines Landes“ ist dasselbe wie in § 29 Abs. 2 VwVfG, § 99 Abs. 1 VwGO, § 96 StPO und § 11 IFG und eng zu interpretieren. Solche Nachteile sind in der Regel nur bei Beeinträchtigungen oder Gefährdungen des Bestandes und der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner wesentlichen Einrichtungen, insbesondere bei Beeinträchtigungen der äußeren und inneren Sicherheit oder bei einer erheblichen Störung der öffentlichen Ordnung oder des freundschaftlichen Verhältnisses zu anderen Staaten oder internationalen Organisationen anzunehmen.

Unterhalb dieser Schwelle sind in § 17 Abs. 2 BezVG keine weiteren Einschränkungen im Hinblick auf staat-

liche Geheimhaltungsinteressen oder schutzwürdige Belange Dritter vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bei Ausschüssen angesichts der in der Verfassung verankerten Kontrollfunktion der BVV grundsätzlich keine weitere Verkürzung des Akteneinsichtsanspruchs zulassen wollte. Den Geheimhaltungsinteressen wird in der Regel in hinreichendem Maße Rechnung getragen, wenn die Akteneinsicht mit dem Hinweis der Vertraulichkeit gewährt wird. Soweit erforderlich, kann eine Behandlung in nichtöffentlicher Sitzung beantragt werden.

Eine ungeschriebene Einschränkung des Akteneinsichtsrechts von Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung ist nur in Ausnahmefällen anzunehmen, in denen Informationen betroffen sind, deren Weitergabe an die Bezirksverordneten wegen ihres streng persönlichen Charakters unzumutbar ist (vgl. für Untersuchungsausschüsse BVerfGE 67,100,144) oder in denen vorrangige spezialgesetzliche Vorschriften den Kreis der Zugangsberechtigten abschließend definieren. Im Übrigen ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob der Kontrollzweck die Übermittlung geheimhaltungsbedürftiger personenbezogener Daten überhaupt erfordert. Ausgenommen vom Recht auf Akteneinsicht sind aus strukturellen Gründen ferner interne Beratungen des Bezirksamtskollegiums und interne Beratungen auf Verwaltungsbeamtenebene (vgl. Mudra, BezVG, Anm. zu § 17 Abs. 2).

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Akteneinsichtsrechte der Ausschüsse und der einzelnen Bezirksverordneten macht deutlich, dass bei Akten mit geheimhaltungsbedürftigen Inhalten die umfassende Kontrolle weiterhin den Ausschüssen vorbehalten bleibt. Den einzelnen Bezirksverordneten steht lediglich ein eingeschränktes Kontrollrecht zu, das weitgehend an das Akteneinsichtsrecht des Bürgers nach dem Informationsfreiheitsgesetz angenähert ist.

4. Wie gewährleistet der Senat von Berlin einen einheitlichen Vollzug dieser Rechtsvorschriften?

Zu 4.: Die Vorschriften sind von den bezirklichen Rechtsämtern in eigener Verantwortung auszulegen und anzuwenden. Bei Bedarf kann die Beratung der Senatsverwaltung für Inneres in Anspruch genommen werden. Eine einheitliche Praxis muss sich anhand konkreter Fragestellungen erst noch herausbilden. Die Senatsverwaltung für Inneres gibt als Auslegungshilfe rechtliche Hinweise für die Tätigkeit von Bezirksverordnetenversammlung und Bezirksamt heraus. Sobald hinreichende Erfahrungen vorliegen, können in diesem Rahmen auch Anwendungshinweise zu der neuen Vorschrift gegeben werden.

Berlin, den 27. Dezember 2005

Dr. Körting
Senator für Inneres

(Eingang beim Abgeordnetenhaus am 05. Januar 2006)