

Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
Senatskanzlei



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



Nur per E-Mail:



Geschäftszeichen (bitte angeben)  
SKzl - 1992 21/11  
Herr Waidick

Tel. +49 30 90 26-2116  
Sebastian.Waidick  
@senatskanzlei.berlin.de

Jüdenstraße 1, 10178 Berlin

29.04.2021

**Antrag auf Akteneinsicht nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz (IFG)**

Ihr Antrag vom 03. April 2021

Sehr



auf Ihren per E-Mail vom 03. April 2021 an den Regierenden Bürgermeister von Berlin -  
Senatskanzlei gestellten Antrag erlasse ich folgenden

**B e s c h e i d:**

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Der Bescheid ergeht gebührenfrei.

**Begründung:**

I.

Mit E-Mail vom 03. April 2021 über die Plattform „Frag-den-Staat.de“ [#217286]  
beantragten Sie Einsicht in sämtliche bzw. Zugang zu sämtlichen

*„Aufzeichnungen, die Mitarbeiter:innen der Senatskanzlei oder sonstige der  
Senatskanzlei bekannte Personen zu den Ministerpräsidentenkonferenzen in den Jahren  
2020 und 2021 erstellt haben. Die Aufzeichnungen können beispielsweise Teile des  
Verlaufs, Tagesordnungspunkte, Planungen, Abstimmungen, Erläuterungen,*

Der Regierende Bürgermeister  
von Berlin - Senatskanzlei -  
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin

berlin.de/senatskanzlei  
twitter.com/regberlin  
facebook.com/regberlin  
instagram.com/regberlin  
youtube.com/regberlin

Sprechzeiten Bürgerberatung:  
Mo. und Di. von 9.00 - 15.00 Uhr  
Mi. (nur telef.) 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

Verkehrsverbindungen:  
U-Bahn Rotes Rathaus, S-Bahn  
Alexanderplatz, Regionalbahn, Tram M 2,  
M 4, M 5, M 6, Bus 100, 200, 248, 300

Informationen zum Datenschutz  
erhalten Sie auf Anforderung oder  
unter [berlin.de/rbmskzl/datenschutz](http://berlin.de/rbmskzl/datenschutz)



*Anmerkungen, Vorschläge oder Billigungen auch einzelner Teilnehmer\*innen, offene Punkte und (Zwischen-)Ergebnisse der Konferenzen enthalten und auch in der Form von Gedächtnisprotokollen, Vermerken, Stellungnahmen oder Berichten nach den Sitzungen in gleich welcher Form (Textdatei, E-Mail, handschriftlich) erstellt worden sein. Zu den Aufzeichnungen zählen auch (Rand-)Bemerkungen auf etwaigen Vordrucken (wie Tagesordnung oder Gliederung). [...] Ob die Dokumente als non-paper veraktet sind oder nicht, ist unerheblich.“*

Zur Begründung führen Sie aus, Sie hätten einem Artikel der ZEIT zu den Corona-Maßnahmen entnommen, es gebe zu den Sitzungen der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten mit der Bundeskanzlerin (MPK) Unterlagen wie „vertrauliche Kurzprotokolle“, die Sie beim Bundeskanzleramt jedoch nicht erhalten hätten. Daraufhin habe Sie der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit an die Senatskanzlei verwiesen. Am 07. April 2021 beschränkten Sie Ihren Antrag auf den Zeitraum des Jahres 2021. Am 19. April 2021 wurden Sie darauf hingewiesen, dass die Senatskanzlei die Öffentlichkeit unter <https://www.berlin.de/rbmskzl/politik/bundesangelegenheiten/die-ministerpraesidentenkonferenz/beschluesse-1072926.php> über die länderintern veröffentlichten Beschlüsse der MPK informiert. Mit E-Mail vom selben Tag teilten Sie mit, gleichwohl an Ihrem Antrag festzuhalten. Sie stützen diesen auf Ihre Rechte nach dem IFG.

## II.

Ihr Antrag, für dessen Entscheidung ich gemäß § 14 Abs. 1 IFG zuständig bin, hat keinen Erfolg.

Dieser ist auf dem elektronischen Kommunikationsweg formell ordnungsgemäß gestellt, jedoch besteht kein materieller Anspruch entsprechend Ihrem Begehren.

Rechtsgrundlage für den geltend gemachten Anspruch ist § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG. Danach hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 IFG genannten öffentlichen Stellen nach seiner Wahl ein Recht auf Einsicht in oder Auskunft über den Inhalt der von der öffentlichen Stelle geführten Akten. Bei der Stelle Der Regierenden Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei handelt es sich um eine in § 2 IFG genannte öffentliche Stelle. Sie erstreben auch Einsicht in bzw. Zugang zu Unterlagen zu MPKen und damit Akten i.S.d. IFG; dies gilt unabhängig von der Urheberschaft dieser Dokumente.

### 1.

Sie begehren sämtliche hier vorliegende Aufzeichnungen zu MPKen im Jahr 2021. Aus Ihrer Bezugnahme auf einen ZEIT-Artikel zu den Corona-Maßnahmen ergibt sich, dass es Ihnen um MPKen geht, in denen die Corona-Pandemie thematisiert wurde. Dieses Begehren schränkten Sie in der Folge weiter ein, da Sie auf die hiesige E-Mail vom 19. April 2021, mit der Sie auf die im Internet veröffentlichten MPK-Beschlüsse aufmerksam gemacht wurden, mitteilten, dass die von Ihnen angefragten Informationen nicht auf der Webseite zu finden seien. Es geht Ihnen folglich nicht um MPK-Beschlüsse.

2.

Ihrem Begehren steht im Wesentlichen der Ausschlussgrund des § 10 IFG entgegen. Gemäß § 10 Abs. 3 IFG besteht das Recht auf Akteneinsicht insbesondere nicht, soweit sich die Akten auf die Beratung des Senats sowie deren Vorbereitung beziehen (Nr. 1) oder soweit durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich des IFG unterfallen, ohne deren Zustimmung offenbart werden (Nr. 2).

a)

Bezüglich aller die MPKen betreffenden behördlichen Dokumente, deren Urheberschaft nicht allein beim Land Berlin liegt, greift mangels Zustimmung der anderen öffentlichen Stellen überwiegend der Ausschlussgrund des § 10 Abs. 3 Nr. 2 IFG. Soweit also Teile von Dokumenten betroffen sind, die in der Urheberschaft des Landes Berlin liegen, aber inhaltliche Mitteilungen anderer Länder bzw. des Bundes enthalten, können diese schon aufgrund von § 10 Abs. 3 Nr. 2 IFG nicht zur Verfügung gestellt werden (vgl. nur OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.03.2008 - OVG 12 B 1.07 - juris, Rn. 18-23; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.10.2005 - OVG 95 A 4.05 - juris, Rn. 12).

b)

Hinsichtlich der landeseigenen Dokumente ohne Inhalte anderer behördlicher Stellen im Rahmen der angesprochenen MPKen steht dem Anspruch § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG entgegen. Mit diesem zeitlich unbeschränkten Ausschlussgrund wird den Eigenheiten von Beratungen auf der Regierungsebene Rechnung getragen, die eine strikte Vertraulichkeit voraussetzen und andernfalls eingeengt würden. Die Begründung zu diesem Schutz des vertraulichen Beratungsvorgangs entspricht derjenigen zur Annahme einer Versagung des Anspruchs zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Letzterer Topos wird in verfassungskonformer Auslegung des § 10 Abs. 3 Nr. 1 IFG angewendet, er stellt aber auch einen ungeschriebenen, zusätzlichen Ausschlussgrund dar. Dieser soll verhindern, dass der Schutz der Regierung, den diese im Verhältnis zu den anderen Verfassungsorganen genießt, unterlaufen wird (BT-Drs. 15/4493 S. 12).

Dem Schutz der Beratung unterfällt demnach der gesamte Vorgang der behördlichen Entscheidungsfindung (st. Rspr., zuletzt VG Berlin, Urteil vom 20. Mai 2020 - 2 K 164.17 -, juris, Rn. 22 ff. m.w.N.). Der aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgende Schutz eines nicht ausforschbaren exekutiven Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs dient der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung. Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Einbezogen sind sowohl die Erörterungen im Senat als auch diejenigen bei der Vorbereitung von Senats- und Ressortentscheidungen. Ein solcher Fall liegt für die von Ihnen begehrten, der Senatskanzlei vorliegenden „Aufzeichnungen“ vor. Diese beziehen sich auf den Entscheidungsprozess bezüglich des Vorgehens der Berliner Landesregierung während der MPKen sowie auf die auf der Grundlage der jeweiligen MPK zu treffenden Entscheidungen des Landes Berlin, mithin auf Beratungen des Senats sowie deren Vorbereitungen. Die komplexe Bedeutung von Verhandlungen auf MPKen und den damit

verbundenen Prozess der Willensbildung zu nicht unwesentlichen Teilen aus taktischen und politischen Erwägungen stellte im Rahmen eines Zugangsbegehrens nach IFG zuletzt das OVG des Saarlandes heraus. Es verneinte einen Zugangsanspruch (OVG des Saarlandes, Urteil vom 11.12.2020 - 1 A 230/18 -, juris, Rn. 37 ff.). Die MPKen bilden demnach einen fortlaufenden, aufeinander aufbauenden Prozess der Entscheidungsfindung, sofern und solange sie thematisch allein die Bekämpfung der Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie zum Gegenstand haben. Auch ist bei der Durchführung einer MPK - anders als bspw. bei der regelmäßigen vorbereitenden Ausarbeitung eines Entwurfs für ein vom Senat eingebrachtes Parlamentsgesetz - keine Zäsur zwischen der vorbereitenden Tätigkeit der Senatsverwaltungen inkl. der Senatskanzlei und der inhaltlichen Abstimmung und Ausgestaltung möglich, die während der MPK erfolgt (vgl. OVG des Saarlandes a.a.O., juris, Rn. 39). Damit stellt die Tätigkeit der Landesregierung zur Vorbereitung und Ausgestaltung der MPKen einen einheitlichen Vorgang dar, der in seiner Gesamtheit auf die Haltung und Positionierung der Landesregierung gegenüber den anderen Bundesländern sowie dem Bund ausgerichtet ist.

Zudem ist zu bemerken, dass es bei den MPKen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie um etwaige Abstimmungen zu einem dynamischen Geschehen geht, bei dem ein eigenverantwortliches Handeln der Regierung auch mit Blick auf eventuelle zukünftige Entscheidung gewahrt bleiben muss. Für den Fall des Bekanntwerdens der von Ihnen beehrten „Aufzeichnungen“ würde die Regierungsplanung und das -handeln des Regierenden Bürgermeisters sowie des Senates in Bezug auf wesentliche Bereiche der Gesellschaft wie Bildung, Wirtschaft, Finanzen oder Gesundheit in einer Weise vorhersehbar. Dies wiederum liefe der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung des Senats zuwider, was eine negative Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Regierungshandelns zur Folge hätte (vgl. dazu VG Köln, Beschluss vom 02.07.2020 - 6 L 681/20 -, juris, Rn. 17, 19).

Die MPKen sind der genuine Raum der einzelnen Regierungen für Beratungen. Deren Vertraulichkeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Regierungen. Sie garantiert und schützt einen unbefangenen und freien Meinungs austausch der Mitglieder des Gremiums sowie die Informations- und Austauschmöglichkeiten mit Dritten. Dazu gehört auch die Möglichkeit, vorläufige und noch nicht ausgereifte oder pointierte Argumente in die Entscheidungsfindung einzubringen, die wegen anderer Überzeugungen oder mit Rücksicht auf eine Konsensfindung wieder verworfen werden. Vor diesem Hintergrund ist evident, dass eine Offenlegung von Unterlagen, die diesen Prozess in vorbereitender oder begleitender Weise oder sonst dokumentierend wiedergeben, die staatliche Tätigkeit erheblich beeinträchtigen kann. Denn die Regierungschefinnen und Regierungschefs würden sich nicht mehr offen und unbefangenen äußern, wenn sie damit rechnen müssten, dass solche Dokumente im Nachgang öffentlich zugänglich wären bzw. werden könnten.

Dieses Ergebnis des Schutzes öffentlicher Belange entspricht auch der Wertung der §§ 9 Abs. 1 Satz 1 2. Fall, 10 Abs. 4 IFG. Hiernach besteht kein Recht auf Informationszugang, soweit und solange ein vorzeitiges Bekanntwerden des Akteninhalts nach der besonderen Art der Verwaltungstätigkeit mit einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung unvereinbar ist oder

der allgemeine Willensbildungsprozess innerhalb von und zwischen Behörden betroffen ist. Erforderlich ist eine Tätigkeit, die ihrer „besonderen Art“ nach bis zu einem bestimmten Zeitpunkt geheim gehalten werden muss, weil anderenfalls ihr Erfolg in Frage gestellt wird (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.02.2018 - 12 N 77.17 -, juris, Rn. 3). Um eine solche Exekutivtätigkeit handelt es sich bei der Durchführung von Ministerpräsidentenkonferenzen zur Bekämpfung der Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie. Die hierbei erfolgende enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern geht über die regelmäßige Verwaltungsarbeit hinaus. Im Bereich der vorbereitenden Absprachen, Diskussionen und Umsetzungen innerhalb der eigenen Landesverwaltung sind insbesondere sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen vor Bekanntwerden zu schützen. Nur ein pandemiebedingtes Geheimhalten stellt eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der Exekutive sicher (vgl. hierzu schon BT-Drs. 17/12051, S. 67).

Für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Steuerangelegenheiten regelt § 21a Abs. 1 Satz 4, 5 des Gesetzes über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz - FVG) diese Vertraulichkeit ausdrücklich. Die Sitzungen dieser Gremien erfordern den freien, vertrauensvollen Austausch aller Beteiligten und sind nicht öffentlich, wie dies auch für die Sitzungen der MPK der Fall ist. Ebenfalls entspricht die in § 21a Abs. 1 Satz 4 FVG vorgesehene Möglichkeit der einstimmigen Abweichung der Regelung in § 10 Abs. 3 Nr. 2 IFG. Die Zielsetzung eines gleichförmigen Verwaltungshandelns in allen Ländern wird aus § 21a Abs. 1 Satz 1 FVG ersichtlich, auch insoweit besteht eine Vergleichbarkeit zur Situation bei Ministerpräsidentenkonferenzen. Vorbereitende und begleitende Sitzungsunterlagen, einschließlich Protokollen und Unterlagen über Sitzungsergebnisse sind, soweit nichts anders beschlossen ist, vertraulich und nicht zur Weitergabe an Empfänger außerhalb der betroffenen Verwaltung bestimmt. So ist sichergestellt, dass in den vertraulichen Beratungen eine Atmosphäre der Offenheit herrscht und dass ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen kann. Ohne Gewährleistung der Vertraulichkeit bestünde die Gefahr, dass sachbezogene Diskussionen nicht stattfinden bzw. in den informellen Bereich außerhalb der Sitzungen verlagert würden oder dass eine Einigung gänzlich unterbliebe. Dies widerspräche der Zielsetzung des § 21a FVG (VG Bremen, Urteil vom 08.02.2021 - 4 K 1437/19 -, juris, Rn. 26 f.). Auch die Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskanzleramt und den Staats- bzw. Senatskanzleien der Länder im Rahmen der MPK ist ein wesentlicher Bestandteil der bundesstaatlichen Ordnung und betrifft zugleich die Kernbereiche der exekutiven Eigenverantwortung. Die Übertragung der Wertung des § 21a FVG ist möglich, weil für die MPK keine solche Regelung über allgemeine Verfahrensgrundsätze existiert und weil eine vergleichbare Interessenlage besteht.

### III.

Die Entscheidung über die Gebühren beruht auf § 16 IFG i.V.m. § 6 Abs. 1 des Gesetzes über Gebühren und Beiträge und § 1 Abs. 1 sowie § 6 Verwaltungsgebührenordnung i.V.m. Anmerkung Abs. 1 zur Tarifstelle 1004 des Gebührenverzeichnisses.

**Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diesen Bescheid ist der Widerspruch statthaft. Er ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe dieses Bescheids schriftlich oder zur Niederschrift bei dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Senatskanzlei, Jüdenstraße 1, 10178 Berlin, oder in elektronischer Form mit einer qualifizierten elektronischen Signatur im Sinne des Signaturgesetzes versehen unter der E-Mail-Adresse

justizariat@senatskanzlei.berlin.de

zu erheben. Es wird darauf hingewiesen, dass bei schriftlicher oder elektronischer Einlegung des Widerspruchs die Widerspruchsfrist nur dann gewahrt ist, wenn der Widerspruch innerhalb der genannten Frist eingeht.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

