

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen,
Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Schleswig-Holstein, Thüringen

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen,
Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,
Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Schleswig-Holstein, Thüringen

Herausgegeben
von den Mitgliedern der Gerichte

De Gruyter

Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder

Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen,
Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,
Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt,
Schleswig-Holstein, Thüringen

LVerfGE

21. Band

1. 1. bis 31. 12. 2010

De Gruyter

Zitierweise

Für die Zitierung dieser Sammlung wird die Abkürzung LVerfGE empfohlen, z. B. LVerfGE 1, 79 (= Band 1 Seite 79)

Redaktioneller Hinweis

Die abgedruckten Entscheidungen sind vom Verlag in formaler Hinsicht (Rechtschreibung, Zeichensetzung, Abkürzungen) in eine einheitliche Form gebracht, so dass sich insoweit Abweichungen von den jeweiligen Originaltexten ergeben können.

ISBN 978-3-11-027625-1

e-ISBN 978-3-11-027628-2

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2012 Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/Boston

Druck: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
∞ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalt

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Baden-Württemberg
(in diesem Band keine Entscheidungsveröffentlichung)

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin

Nr. 1	1.6.2010 VerfGH 15/09	Verfassungsbeschwerde; effektiver Rechtsschutz; Untersagung der Vermittlung von Sportwetten; Glücksspielstaatsvertrag; eingehende Prüfung verfassungs- und europarechtlicher Fragen; Ablehnung vorläufigen Rechtsschutzes durch das Gericht der zweiten Instanz; stattgebende erstinstanzliche Entscheidungen in parallel gelagerten Hauptsacheverfahren	3
Nr. 2	14.7.2010 VerfGH 57/08	Organstreitverfahren; Abgeordnete; Antrag auf Einsicht in Akten der Verwaltung zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe; Abgrenzung von Akten der Verwaltung zu solchen der Regierung; Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse; Ablehnung eines Antrags auf Akteneinsicht; Ermittlungs-, Gewichtung- und Begründungserfordernis	20
Nr. 3	14.7.2010 VerfGH 39/09	Verfassungsbeschwerde; Wasserentgelt; gesetzliche Kalkulationsgrundlagen für Wasser- und Abwassertarife der Berliner Wasserbetriebe; Abrechnungsperioden 2004 und 2005; Regelungskompetenz; Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	43
Nr. 4	16.11.2010 VerfGH 115/10	Verfassungsbeschwerde; Untersuchungshaft; Recht auf Schutz der Privatsphäre; Recht auf Wahrung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses; Überwachung der Außenkontakte eines Untersuchungsgefangenen; Flucht-, Verdunkelungs- und Wiederholungsgefahr	65

Entscheidungen des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg

Nr. 1	21.1.2010 VfGBbg 49/09	Keine Aussetzung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens bis zur Erschöpfung des Rechtswegs	75
Nr. 2	18.2.2010 VfGBbg 50/09	Subsidiarität des Verfassungsbeschwerdeverfahrens und Auftreten als Nebenkläger im Strafprozess	77
Nr. 3	15.4.2010 VfGBbg 37/09	Akteneinsicht in strafrechtliche Ermittlungsakten und Datenschutz	78
Nr. 4	20.5.2010 VfGBbg 28/09	Verfassungsbeschwerdefrist – Beginn	85
Nr. 5	19.8.2010 VfGBbg 4/09	Gewässerunterhaltung – kommunale Selbstverwaltung – funktionale Selbstverwaltung	89
Nr. 6	19.11.2010 VfGBbg 30/10, 1/10 EA	Vertretung vor dem Verfassungsgericht und Befähigung zum Richteramt	94
Nr. 7	16.12.2010 VfGBbg 18/10	Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts bei der Anwendung materiellen Bundesrechts – Kosten der Gewässerunterhaltung und Flächenmaßstab	97

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs der Freien und Hansestadt Bremen

Nr. 1	5.3.2010 St 1/09	Organstreit. Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich aus Art. 79 Abs. 2 und 3 BremLV für das Informationsverhalten des Senats der Freien Hansestadt Bremen gegenüber der Bürgerschaft der Freien Hansestadt ergeben; hier: Einführung einer Schuldenbremse in das Grundgesetz	121
Nr. 2	8.4.2010 St 3/09	Normenkontrollverfahren. Verfassungsmäßigkeit des in §§ 7 Abs. 6, 36 Abs. 1 BremWG geregelten Sitzverteilungsverfahrens bei den Wahlen zur Bürgerschaft der Freien Hansestadt Bremen	138

Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts

Nr. 1	21.12.2010 HVerfG 1/10	Organstreit, schriftliche kleine Anfrage, Informations- und Kontrollrecht des Abgeordneten, Umfang der Antwortpflicht der Landesregierung, Pflicht zur nachvollziehbaren Begründung unvollständiger Beantwortung, Grundsatz „so viel Antwort wie möglich“, Pflicht zur Informationsbeschaffung	159
-------	---------------------------	--	-----

Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen

Nr. 1	14.7.2010 P.St. 2276	Beschluss über eine Grundrechtsklage zu einem Ausgangsverfahren, in dem Schadensersatz- und Bereicherungsansprüche einer Bank streitig waren: Zur Nichtberücksichtigung eines Beweisantrages	181
Nr. 2	6.12.2010 P.St. 2292	Beschluss über die Zulassung eines Kommunalen Spitzenverbandes als Beistand von Kommunen im Grundrechtsklageverfahren	190

Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern

Nr. 1	25.3.2010 LVerfG 3/09	Organstreit; parlamentarische Ordnungsmaßnahme; Wortentziehung; Abgeordnetenstatus; Redefreiheit; Inhalt der Äußerung; Verhinderung einer Straftat; Volksverhetzung; Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle	199
Nr. 2	17.8.2010 LVerfG 11/10	Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Entscheidungen; Ungültigerklärung von Kommunalwahlen; keine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts; keine Erweiterung des abschließenden Zuständigkeitskatalogs	213
Nr. 3	28.10.2010 LVerfG 5/10	Organstreit; Wahl des Vizepräsidenten des Landesrechnungshofs; eigene Rechte der Fraktion; Geltendmachung von Abgeordnetenrechten durch die Fraktion; Rechtscharakter des Wahlvorschlags; Wahlverfahren; zweiter Wahlgang; Quorum; Gestaltungsautonomie des Landtags; Unverrückbarkeit von Beschlüssen	218
Nr. 4	9.12.2010 LVerfG 6/09	Konkrete Normenkontrolle; Finanzhilfen für Ersatzschulen; Verlängerung der Wartefrist; bereitgestellte Ersatzschulen; Übergangsregelung; Vertrauensschutz; Rückwirkung	234

Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs

Nr. 1	4.6.2010 StGH 1/08	Kommunale Verfassungsbeschwerde; Verfassungsmäßigkeit des Sonderbedarfansatzes zur Berücksichtigung der Ausgabenbelastungen von Landkreisen und kreisfreien Städten für Kreisstraßen und Schülerbeförderung im kommunalen Finanzausgleich; flächenbezogener Verteilungsmaßstab	255
Nr. 2	19.10.2010 StGH 6/09	Abstraktes Normenkontrollverfahren; Verfassungsmäßigkeit der Regelungen über den gemeinsamen Lenkungsausschuss und einer Hochschule; Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen; Hochschulentwicklungsplanung	283

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes

Nr. 1	1.7.2010 Lv 4/09	Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung in der Vorwahlzeit	299
-------	---------------------	---	-----

Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen*

Nr. 1	29.1.2010 Vf. 25-VIII-09	Normenkontrolle auf kommunalen Antrag, Sächsisches Finanzausgleichsgesetz, Garantie kommunaler Selbstverwaltung, interkommunaler Finanzausgleich, horizontale und vertikale Ausgleichsinstrumente, Nivellierungsverbot, Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, Systemgerechtigkeit, angemessene Finanzausstattung der Kommunen, Umfang verfassungsgerichtlicher Kontrolle	317
Nr. 2*	5.11.2010 Vf. 28-I-10	Organstreit, Wahl der Vizepräsidenten des Landtags, Geschäftsordnungsautonomie des Landtags, Prinzip gleichberechtigter Teilhabe, Gebot der Spiegelbildlichkeit	353
Nr. 3*	5.11.2010 Vf. 35-I-10	Organstreit, Kleine Anfrage, Antwortpflicht der Staatsregierung, überwiegende Belange des Geheimschutzes, Darlegung der Gründe bei Auskunftsverweigerung, Nachschieben von Gründen	355

* Die entsprechend gekennzeichneten Entscheidungen sind nur mit Leitsatz und Entscheidungsformel abgedruckt und im Volltext über die Internetseite des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen abrufbar.

Nr. 4*	3.12.2010 Vf. 77-I-10	Organstreit, organschaftliche Stellung, Ordnung des Landtags, Träger der Ordnungsgewalt, Ordnungsmaßnahmen, Geschäftsordnungsautonomie des Landtags, Sitzungsausschluss, Rederecht des Abgeordneten, Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfung des Sitzungsausschlusses, angemessene Sanktion	356
Nr. 5*	3.12.2010 Vf. 12-I-10	Organstreit, organschaftliche Stellung, Ordnung des Landtags, Träger der Ordnungsgewalt, Ordnungsmaßnahmen, Geschäftsordnungsautonomie des Landtags, Beurteilungsspielraum des Landtagspräsidenten, Ordnungsruf, Rederecht des Abgeordneten, Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Ordnungsmaßnahme	358
Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt			
Nr. 1	16.2.2010 LVG 9/08	Sonderabgabe nach dem Finanzausgleichsgesetz (Finanzausgleichsumlage)	361
Nr. 2	16.2.2010 LVG 10/09	Beiträge nach dem Kommunalabgabengesetz für übergroße Grundstücke	383
Entscheidungen des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts			
Nr. 1	26.2.2010 LVerfG 1/09	Amtsordnung – Wahl des Amtsausschusses	397
Nr. 2	30.8.2010 LVerfG 1/10	Landtagswahl 2009 – Wahlprüfungsbeschwerden	434

Entscheidungen des Thüringer Verfassungsgerichtshofes*

Nr. 1	18.3.2010 VerfGH 52/08	Kommunale Verfassungsbeschwerde; Darlegungslast; Beschwerdebefugnis; kommunale Selbstverwaltung; kommunaler Finanzausgleich; Finanzausgleichsmasse; kommunale Finanzausstattung	493
Nr. 2	7.9.2010 VerfGH 27/07	Konkrete Normenkontrolle; Vorlagebeschluss; Vorkaufsrecht; Waldeigentümer; notarieller Vorbescheid; Eigentumsgarantie; Inhalts- und Schrankenbestimmung; Gemeinwohlziel; Privatnützigkeit; Zweckeignung; Angemessenheit; vorkonstitutionelles Recht; Landesrecht	502
Nr. 3*	28.9.2010 VerfGH 9/10	Verfassungsbeschwerde; Begründungsanforderungen; rechtliches Gehör; Berufungsverfahren; vorweggenommene Beweiswürdigung	520
Nr. 4*	18.10.2010 VerfGH 27/09	Verfassungsbeschwerde; Unzumutbarkeit der Rechtswegerschöpfung; Darlegungslast; Gegenvorstellung; Beschwer; rechtliches Gehör	520
Sachregister			521
Gesetzesregister			533
Verzeichnis der Verfassungsgerichte der Länder			549

* Die entsprechend gekennzeichneten Entscheidungen sind nur mit Leitsatz abgedruckt und im Volltext auf der homepage des Thüringer Verfassungsgerichtshofs eingestellt.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
aaO	am angegebenen Ort
a.D.	außer Dienst
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags (Abgeordnetengesetz)
abl.	ablehnend
ABl. (Amtsbl.)	Amtsblatt
Abs.	Absatz
abw.	abweichend
AG	Amtsgericht (auch: Aktiengesellschaft)
AG GlüStV	Ausführungsgesetz zum Glücksspielvertrag (Berlin)
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
amtl. Begr.	amtliche Begründung
AmtsO	Amtsordnung
ÄndG	Änderungsgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APr	Ausschussprotokoll
Art.	Artikel
AuAs	Ausländer- und Asylrecht – Schnelldienst
Aufl.	Auflage
Az	Aktenzeichen
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH (n.F.)	Entscheidungssammlung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (neue Fassung)
BbgLWahlV	Brandenburgische Landeswahlverordnung
BbgVerfG	Verfassungsgericht für das Land Brandenburg
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
Bd., Bde.	Band, Bände
BeamtHaftG	Gesetz über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der Öffentli- chen Gewalt
Begr.	Begründung
Bek.	Bekanntmachung

ber.	berichtigt
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BerlVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Berlin
Beschl.	Beschluss
BeurkG	Beurkundungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
Bl. (d.A.)	Blatt (der Akten)
BNotO	Bundesnotarordnung
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BremLV	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHE	Entscheidungen des Staatsgerichtshofes der Freien Hansestadt Bremen
BremStGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof Bremen
BremWG	Bremisches Wahlgesetz
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
Bü-Drs.	Drucksache der Hamburgischen Bürgerschaft
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWahlO	Bundeswahlordnung
BWVBl	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
d.h.	das heißt
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs. (Drucks.)	Drucksache
DSG	Landesdatenschutzgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
DV	Deutsche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e.A.	Einstweilige Anordnung
ebd.	ebenda
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
Erg.Lfg.	Ergänzungslieferung

ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH und des VGH Baden-Württemberg (mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUR	EURO
f, ff	folgend, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Beirat	Beirat nach § 34 SächsFAG
FAG-Kommission	Kommission aus Vertretern der im Landtag vertretenen Fraktionen, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Ministerien der Finanzen und des Innern (Sachsen)
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
Fn.	Fußnote
FPStatG	Finanz- und Personalstatistikgesetz
FS	Festschrift
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
gez.	gezeichnet
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GKWG	Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (Schleswig-Holstein)
GkZ	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Schleswig-Holstein)
GlüStV	Glücksspielvertrag
GO	Geschäftsordnung (auch: Gemeindeordnung)
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GO-LT	Geschäftsordnung des Landtages
GO-LTg-LSA	Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt
grdl.	grundlegend
GUVG	Gesetz über die Bildung von Gewässerunterhaltsverbänden (Brandenburg)
GVBl. (GVOBl.)	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HessStGHG	Hessisches Staatsgerichtshofgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbJVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
HS.	Halbsatz (auch: Hauptsache)
HV	Verfassung (Freie und Hansestadt Hamburg; Verfassung des Landes Hessen)
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HVerfGG	Gesetz über das Hamburgische Verfassungsgericht
idF	in der Fassung
idR	in der Regel
IR	Innen- und Rechtsausschuss (Schleswig-Holstein)
iSd	im Sinne des (der)

iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
JbSächsOVG	Jahrbücher des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz (Thüringen; Sachsen-Anhalt)
KG	Kammergericht
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
lfd.	laufend
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LRHG	Landesrechnungshofgesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
LS	Leitsatz auch: Landessatzung Schleswig-Holstein
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LSA-Verf	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
LSA-VerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
LT	Landtag
LT-Drs.	
auch LdTgDrs	Landtagsdrucksache
LV (auch: LVerf)	Landesverfassung
LVerbO-NRW	Landschaftsverbandsordnung Nordrhein-Westfalen
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfG M-V	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
LVerfGBbg	Landesverfassungsgericht Brandenburg
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder
LVerfGG	Gesetz über das Landesverfassungsgericht
LVFG-LSA	Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
LWahlG/LWG	Landeswahlgesetz
LWO	Landeswahlordnung (Hessen)
MdL	Mitglied des Landtages
Mio.	Million(en)
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
mwN	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
n.V.	nicht veröffentlicht
Nachw.	Nachweis(e)
Nds. LT-Drs.	Drucksachen des Niedersächsischen Landtags
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
NdsStGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
Nds.GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds.VBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich
NHG	Niedersächsisches Hochschulgesetz
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift - Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr(n).	Nummer(n)

NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NV	Niedersächsische Verfassung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OWiG	Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PetBüG	Petitions- und Bürgerbeauftragtengesetz (Mecklenburg-Vorpommern)
PlenProt. (PlProt.)	Plenarprotokoll
Prot.	Protokoll
RG	Reichsgericht
RGB1.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
RStGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
RVG	Rechtanwaltsvergütungsgesetz
Rz.	Randziffer
S.	Seite
s.	siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SaarVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Saarland
SächsFAG	Sächsisches Finanzausgleichsgesetz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsKrG	Sächsisches Kulturraumgesetz
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsVerf	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SächsVerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern auch: Schleswig-Holstein
SH/Schl.-Holst.	Schleswig-Holstein
SHGT	Schleswig-Holsteinischer Gemeindegtag
SoAVP	Sonderausschuss Verfassungs- und Parlamentsreform (Schleswig-Holstein)
sog.	sogenannt(e/er)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
std. Rspr. (stRspr.)	ständige Rechtsprechung

StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StGHBW	Staatsgerichtshof Baden-Württemberg
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
SVerf	Verfassung des Saarlandes
Tg.	Tagung
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürVerfGHG	Gesetz über den Thüringer Verfassungsgerichtshof
ThürWaldG	Thüringer Waldgesetz
TPrG	Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe
u.a.	unter anderem; und andere
u.U.	unter Umständen
UA	Urteilsausfertigung
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
v.	vom (von)
v.H.	vom Hundert
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf Bad.-Württ.	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Verf LSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGGBbg	Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGH Berlin	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
VerfGH NRW (NWVerfGH)	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHG	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof
VerfGHRhPf	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VfGBbg	Verfassungsgerichtshof des Landes Brandenburg
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
Vorb.	Vorbemerkung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WahlPrG (WPrG)	Wahlprüfungsgesetz Hessen
WM	Wertpapier-Mitteilungen
WP	Wahlperiode
WVG	Gesetz über Wasser- und Bodenverbände

z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer(n)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Entscheidungen
des Verfassungsgerichtshofs
des Landes Berlin

Die amtierenden Richterinnen und Richter
des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin

Margret Diwell, Präsidentin
Michael Hund, Vizepräsident
Ralf Körner
Prof. Dr. Heike Krieger
Frank-Michael Libera
Johann Müller-Gazurek
Dr. Hans-Peter Rueß
Dr. Christina Stresemann
Natascha Wesel

Nr. 1

Stehen verfassungs- und europarechtliche Fragen im Mittelpunkt eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, so hindert Art. 15 Abs. 4 Satz 1 VvB ein im Eilverfahren zuständiges Gericht der zweiten Instanz nicht daran, nach eingehender Prüfung solcher Fragen vorläufig zu einem anderen Ergebnis zu gelangen, als das Gericht der ersten Instanz in parallel gelagerten Hauptsacheentscheidungen (Abgrenzung zu LVerfGE 18, 123).

Verfassung von Berlin Art. 15 Abs. 4 Satz 1; 17

Gesetz über den Verfassungsgerichtshof § 49 Abs. 2 Satz 1

Verwaltungsgerichtsordnung § 80 Abs. 5 und Abs. 7

Glücksspielstaatsvertrag § 4

Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag

Beschluss vom 1. Juni 2010 – VerfGH 15/09 –

in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde

der G. D. GmbH,

vertreten durch den Geschäftsführer Herrn B. Ö., B.-Straße, Berlin

Verfahrensbevollmächtigte:

Rechtsanwälte B., L.-Straße, Bad Homburg

gegen

den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. Dezember 2008 – OVG 1 S 116.08 –

Beteiligte gemäß § 53 Abs. 1 und 2 VerfGHG:

1. Der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin
2. Senat von Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Inneres und Sport, Klosterstraße 47, 10179 Berlin

Verfahrensbevollmächtigte des Beteiligten zu 2:

G. Partnerschaft von Rechtsanwälten, K.-Straße, Berlin

Entscheidungsformel:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.
Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.
Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft einen Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg, mit dem es den Antrag der Beschwerdeführerin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Untersagung der Vermittlung von Sportwetten abgelehnt hat.

1. Die Beschwerdeführerin betreibt ohne behördliche Erlaubnis eine Wettannahmestelle, in der sie gegen Provision Sportwetten (sog. Oddset-Wetten) an ein im europäischen Ausland ansässiges Unternehmen vermittelt. Diese Tätigkeit sowie die Werbung hierfür untersagte ihr das Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten Berlin mit Verfügung vom 20.9.2006 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und Androhung eines Zwangsgeldes. Ein im November 2006 gestellter Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes blieb ohne Erfolg (VG 35 A 314.06 / OVG 1 S 16.07). Die Beschwerdeführerin hat nach erfolglosem Widerspruchsverfahren Klage gegen die Untersagungsverfügung erhoben. Mit Urteil vom 25.2.2010 – VG 35 A 122.07 – hat das VG der Klage stattgegeben. Gegen diese Entscheidung hat das beklagte Land Berlin Berufung eingelegt, über die noch nicht entschieden ist.

Mit dem Berliner Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel vom 15.12.2007 (GVBl. S. 604) stimmte das Land Berlin dem am 19.3.2007 von den Bundesländern geschlossenen Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV – zu und verabschiedete das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV –. Der Glücksspielstaatsvertrag und das Ausführungsgesetz traten am 1.1.2008 in Kraft.

Unter Berufung auf die veränderte Rechtslage beantragte die Beschwerdeführerin im März 2008 die Abänderung der Beschlüsse im vorangegangenen Eilverfahren nach § 80 Abs. 7 VwGO. Das VG Berlin gab dem Antrag statt und ordnete mit Beschluss vom 9.5.2008 – VG 35 A 75.08 – die aufschiebende Wirkung der Klage der Beschwerdeführerin gegen die Untersagungsverfügung mit der Begründung an, es bestünden nunmehr schwerwiegende Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols in seiner Ausgestaltung seit dem 1.1.2008. Angesichts der erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken sei es nicht länger gerechtfertigt, den privaten Vermittler weiter auf unbestimmte Zeit vom Wirtschaftsbereich der Sportwetten auszuschließen, bis – möglicherweise

erst nach Jahren und erneuter Anrufung des Bundesverfassungsgerichts – eine verfassungskonforme Rechtsgrundlage für die Untersagung geschaffen worden sei. Dies gelte auch bei Berücksichtigung der gesetzlichen Anordnung des Sofortzuzugs in § 9 Abs. 2 GlüStV.

Mit Urteilen vom 7.7.2008 (VG 35 A 108.07, 149.07, 167.08, juris) gab das VG den Klagen anderer privater Sportwettenvermittler gegen Untersagungsverfügungen statt, weil die Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols auch im Ausführungsgesetz zum neuen Glücksspielstaatsvertrag nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im „Sportwetten-Urteil“ vom 28.3.2006 (BVerfGE 115, 276) entspreche. Die Beschränkungen der Berufsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit der Vermittler privater Sportwetten durch deren Ausschluss von der erforderlichen Erlaubnis seien weder verfassungsrechtlich noch gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt. Der Gesetzgeber sei seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung nicht nachgekommen, die wesentlichen Entscheidungen betreffend Art und Zuschnitt der Sportwetten, Vertrieb, Werbung und Spielerschutz selbst zu treffen, sondern habe diese der Verwaltung überlassen. Einer Vorlage an das Bundesverfassungsgericht bedürfe es nicht, da die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols des Landes Berlin zugleich gegen Gemeinschaftsrecht verstoße und deshalb die Verfassungswidrigkeit nicht entscheidungserheblich sei. Insbesondere das Ziel der Suchtbekämpfung werde nicht durch einen kohärenten und systematischen Beitrag zur Begrenzung der Wetttätigkeit verwirklicht. Die zwangsläufige formelle Illegalität ihrer Tätigkeit könne den Klägern wegen des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts nicht entgegengehalten werden.

Durch die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Entscheidung vom 19.12.2008 änderte das OVG Berlin-Brandenburg den Beschluss des VG Berlin vom 9.5.2008 mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung und lehnte den Antrag der Beschwerdeführerin nach § 80 Abs. 7 VwGO mit der Maßgabe ab, dass der Antragsgegner Vollstreckungshandlungen erst nach Ablauf des 31.12.2008 vornehmen dürfe. Zur Begründung führte es aus, es teile bei der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung nicht die von der Vorinstanz dargelegten Zweifel an der Vereinbarkeit des Glücksspielstaatsvertrages und des Berliner Ausführungsgesetzes mit dem Grundgesetz und dem Gemeinschaftsrecht. Die gesetzliche Neuregelung weise jedenfalls für die Zeit nach Auslaufen der vorgesehenen Übergangsfristen keine normativ begründeten Vollzugsdefizite auf, die zu einer anderen Beurteilung Anlass gäben. Derzeit noch bestehenden, normativ angelegten Vollzugsdefiziten sei mit der tenorierten Umsetzungsfrist hinreichend Rechnung getragen. Soweit die entscheidungserheblichen verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Fragen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht abschließend geklärt werden könnten, seien sie dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Die insoweit noch vorzuneh-

mende Interessenabwägung gehe dabei zu Ungunsten der Beschwerdeführerin aus.

Jedenfalls auf der Grundlage der Prüfung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes sei von der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung auszugehen. Die anders lautenden Entscheidungen des VG seien durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008 – 1 BvR 928/08 – überholt. Das Bundesverfassungsgericht habe festgestellt, dass der Glücksspielstaatsvertrag und das Berliner Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag vorrangig dem Ziel dienen, die Bevölkerung, insbesondere Kinder und Jugendliche, vor den Gefahren der Glücksspielsucht und der mit Glücksspielen verbundenen Folge- und Begleitkriminalität zu schützen, und dass damit überragend wichtige Gemeinwohlziele verfolgt würden, die selbst objektive Berufswahlbeschränkungen rechtfertigten. Mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht dargelegten verfassungsrechtlichen Zusammenhänge seien die aus der Wesentlichkeitstheorie abgeleiteten Bedenken, die das VG angeführt habe, nicht gerechtfertigt. Der Glücksspielstaatsvertrag und das Berliner Ausführungsgesetz enthielten hinreichende Regelungen, die Art und Zuschnitt der Sportwetten zum Gegenstand hätten und den Entscheidungsspielraum der Verwaltung im Erlaubniserteilungsverfahren nachhaltig einengten. Der Gesetzgeber habe die Regelung weiterer Detailfragen den Verwaltungsentscheidungen im Erlaubnisverfahren überlassen dürfen. Angesichts der bereits im Glücksspielstaatsvertrag selbst enthaltenen Regelungsdichte lasse sich aus dem Zusammenspiel von grundsätzlichen Vorgaben im Staatsvertrag und näherer Ausgestaltung im Erlaubniserteilungsverfahren nicht ein Regelungsdefizit im Sinne der Wesentlichkeitstheorie ableiten. Dies gelte auch für die Durchsetzung der Werbungsbeschränkungen, die Festlegung eines Einsatzlimits und die lediglich graduelle Verminderung der Zahl der Annahmestellen.

Die Neuregelung sei voraussichtlich auch mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. In formeller Hinsicht gelte dies sowohl unter dem Gesichtspunkt der Notifizierungspflicht für wettbewerbsbeeinträchtigende Rechtsnormen als auch einer fehlenden Evaluierung von Gefahren, die mit dem Betreiben von Glücksspielen verbunden seien. Durchgreifende Bedenken gegen die materielle Vereinbarkeit der Neuregelung ergäben sich bei summarischer Prüfung weder hinsichtlich ihrer Widerspruchsfreiheit („innere Kohärenz“) noch hinsichtlich der Zusammenschau mit anderen Regelungen („äußere Kohärenz“). Anlass zu näherer Prüfung der inneren Kohärenz böten allenfalls die Übergangsregelungen für die Dauer ihrer zeitlichen Anwendbarkeit bis zum 31.12.2008. Ungewollte Abweichungen von dem verfolgten Konzept, wie die Sonderregelung in Rheinland-Pfalz und fortgeltende Erlaubnisse aus der Endzeit der DDR, stellten die innere Kohärenz nur dann in Frage, wenn es sich als nicht möglich oder politisch bzw. gesetzgeberisch nicht durchsetzbar herausstelle, binnen angemessener Zeit Abhilfe zu schaffen. Schon die dieser Frage innewohnende zeitliche Komponente sprengte den Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes. Anlass zu näherer Prüfung der äußeren

Kohärenz böten zum einen die von dem Regelungskonzept des Glücksspielstaatsvertrages abweichende rechtliche Ausgestaltung der Pferdewetten und der Automaten Spiele, zum anderen die Frage der Effektivität des von dem Gesetzgeber mit der Neuregelung zum 1.1.2008 verfolgten Konzepts. Auch insoweit seien jedoch durchgreifende Bedenken nicht gegeben. Der Senat vermöge im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht die Feststellung zu treffen, der Gesetzgeber habe den ihm auch gemeinschaftsrechtlich gegebenen Gestaltungsspielraum offensichtlich überschritten. Ebenso wenig könne der Senat bei summarischer Prüfung feststellen, dass es der Neuregelung deswegen an äußerer Kohärenz mangle, weil sie strukturelle Defizite aufweise und von vornherein auf Ineffektivität angelegt sei. Die vermeintlichen strukturellen Defizite, die das VG in den Urteilen vom 7.7.2008 geltend gemacht habe, beruhten überwiegend darauf, dass die Wesentlichkeitstheorie überspannt und die Regelung von Detailfragen im Zuge der Erlaubniserteilungsverfahren als unzureichend angesehen werde. Dass dieser Ansatz nicht tragfähig sei, ergebe sich bereits aus dem vorstehend zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008. Allerdings sei zuzugestehen, dass Art und Ausmaß der von den staatlichen Monopolanbietern praktizierten Werbung noch immer Bedenken auslösten und nicht stets den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages entsprächen. Der Senat halte es jedoch für verfehlt, aus dem Umstand, dass sich die Glücksspielaufsicht bisher womöglich als noch nicht hinreichend effektiv erwiesen habe, um die Werbebeschränkungen des Glücksspielstaatsvertrages vollständig durchzusetzen, bereits im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes die Schlussfolgerung zu ziehen, die gesetzliche Regelung sei auf fehlende Effektivität angelegt und deshalb im gemeinschaftsrechtlichen Sinne inkohärent. Insoweit sei ein längerer Beobachtungszeitraum erforderlich, um feststellen zu können, ob es sich bei der bisher möglicherweise unvollständigen Durchsetzung der im Glücksspielstaatsvertrag angelegten Werbeverbote gegebenenfalls um typische Anlaufschwierigkeiten einer Neuregelung oder um ein normativ angelegtes, strukturelles Defizit handle. Auch dieser Gesichtspunkt bedürfe weiterer Klärung im Hauptsacheverfahren.

Das gelte auch für Restzweifel, ob die behördenorganisatorische Trennung der Glücksspielaufsicht von den für die Finanzen und die Beteiligungsverwaltung zuständigen Behörden ausreiche, um sicherzustellen, dass effektives ordnungsbehördliches Einschreiten nicht aus fiskalischen Motiven unterbleibe, wenn und soweit der staatliche Monopolveranstalter Werbung betreibe, die den Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrages nicht entspreche. Auch insoweit sehe der Senat keinen Raum dafür, wegen der in der Vergangenheit und zum Teil auch lediglich aus anderen Bundesländern dokumentierten, rechtswidrigen Werbung bereits aktuell und im Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes von einem die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Zweifel ziehenden Vollzugsdefizit auszugehen. Vielmehr würden das Werbeverhalten der staatlichen Anbieter und das Vollzugs-

verhalten der Glücksspielaufsicht zu beobachten und einer Würdigung im Hauptsacheverfahren zuzuführen sein.

Schließlich bestehe an der sofortigen Vollziehung der gegen die Beschwerdeführerin ergangenen Untersagungsverfügung ein überwiegendes öffentliches Interesse. Aus den Gründen, die das staatliche Wettmonopol und das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von privaten Sportwetten rechtfertigten, folge zugleich ein besonderes öffentliches Interesse an der Vollziehung, da nur so die Verwirklichung der mit dem Verbot verfolgten Schutzzwecke sichergestellt werden könne. Diesen die sofortige Vollziehung rechtfertigenden öffentlichen Interessen stünden keine gleichrangigen privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der Fortsetzung ihrer gewerblichen Tätigkeit gegenüber. Ihr Vertrauen darauf, dass sie die Vermittlung privater Sportwetten weiterhin ungehindert betreiben könne, sei schon deshalb stark eingeschränkt, weil sie diese Tätigkeit aufgenommen habe, obwohl ihr das Verbot der Veranstaltung privater Wetten und die sich daran anknüpfenden ordnungs- und strafrechtlichen Konsequenzen bekannt gewesen seien. Ihre unternehmerische Entscheidung, gleichwohl ein Wettbüro zu eröffnen, sei von vornherein risikobehaftet gewesen und verdiene kein Vertrauen.

2. Mit ihrer gegen diesen Beschluss gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung ihres Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 15 Abs. 4 VvB. Die Verfassungsbeschwerde sei nicht auf die klärungsbedürftige Frage gerichtet, ob die Vermittlung von Sportwetten an EU-konzessionierte Unternehmen mit Verfassungs- und Europarecht vereinbar sei. Die Beschwerdeführerin wende sich dagegen, dass das OVG im Eilverfahren bei bloß summarischer Prüfung dieser Frage den Eilantrag unter Verkenning der Reichweite des Rechtsschutzes (stattgebender) erstinstanzlicher Hauptsacheentscheidungen in Parallelverfahren zurückgewiesen habe. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus:

Der Beschluss des OVG verletze sie in ihrem Recht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes, da ein besonderes öffentliches Vollzugsinteresse nicht bestehe. Das OVG habe die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Untersagungsverfügung abgelehnt, obgleich offensichtlich sei, dass das erstinstanzliche Gericht seine positive Eilentscheidung im Besonderen darauf stütze, dass es bereits mehrere Hauptsacheverfahren zu Gunsten anderer privater Vermittler entschieden habe. In diesen mit umfangreichster Begründung entschiedenen Hauptsacheverfahren sei zudem eine ausführliche Beweisaufnahme durchgeführt und sodann festgestellt worden, dass Untersagungsverfügungen der vorliegenden Art sowohl gegen Verfassungsrecht als auch gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verstießen. Bei einer solchen Konstellation bedürfe es umso mehr eines besonderen öffentlichen Interesses am Sofortvollzug, welches vom OVG nicht dargelegt worden sei. Dieses habe vielmehr pauschal in summarischer Prüfung an seiner bisherigen Rechtsprechung festgehalten, obwohl sich die Gesetzeslage verändert habe und auch der Prüfungsmaßstab ein anderer sei als in der sogenannten Über-

gangszeit. Dabei habe es die erstinstanzlichen Hauptsacheentscheidungen außer Acht gelassen bzw. nicht in der erforderlichen Art und Weise in die Interessenabwägung einfließen lassen. Das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass sich in Fällen der vorliegenden Art grundsätzlich eine eingeschränkte Prüfungscompetenz für das Beschwerdegericht ergebe. Es habe sich darüber hinaus in einer Weise über die stattgebenden Hauptsacheentscheidungen hinweggesetzt, die erkennen lasse, dass eine Auseinandersetzung mit diesen Entscheidungen nicht in der gebotenen Ausführlichkeit und Gründlichkeit vorgenommen worden sei.

Das OVG sei an die Bewertung der Erfolgsaussichten durch das erstinstanzliche Gericht zunächst gebunden. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin habe im Beschluss vom 1.11.2007 – VerFGH 103/07 – (LVerfGE 18, 123) entschieden, dass es dem Beschwerdegericht nur in ganz engen Grenzen möglich sei, eine abweichende Interessenabwägung zu treffen. Eine dem im Hauptsacheverfahren gefundenen Ergebnis widersprechende Eilentscheidung könne nur ausnahmsweise, etwa bei schwerwiegenden und offensichtlichen Mängeln der Hauptsacheentscheidung oder sonst bei gleichwertigen Erkenntnismöglichkeiten und vergleichbar genauer und intensiver Prüfung wie im Hauptsacheverfahren verfassungsrechtlich tragfähig sein. Diese Voraussetzungen lägen nicht vor. Vor allem habe das Beschwerdegericht keine vergleichbar genaue und intensive Prüfung wie das VG Berlin im Hauptsacheverfahren vornehmen können. Dies habe das OVG selbst dadurch zum Ausdruck gebracht, dass es sich eine genauere Überprüfung im Hauptsacheverfahren vorbehalten habe. Mit diesem Vorbehalt habe es das Recht der Beschwerdeführerin auf effektiven Rechtsschutz verletzt.

Die vom OVG dargelegten Maßstäbe erlaubten keine von den Hauptsacheentscheidungen abweichende Entscheidung. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegerichts seien die Ausführungen des VG zur gesetzlichen Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenmonopols nicht durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008 überholt. Diese Entscheidung, der ein völlig anderer Sachverhalt zugrunde gelegen habe, betreffe andere Rechtsfragen und verhalte sich nicht zur europarechtlichen Problematik. Darüber hinaus habe das Bundesverfassungsgericht keine Prüfung des tatsächlichen Marktauftrittes vornehmen können, da die im Staatsvertrag gewährte Übergangsregelung noch bis Ende des Jahres 2008 gegolten habe. Die Entscheidung des VG erster Instanz berücksichtige auch die tatsächliche Ausgestaltung des staatlichen Monopols.

Selbst unterstellt, der rechtliche Gesichtspunkt der Wesentlichkeitstheorie sei nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008 „überholt“, habe das OVG übersehen, dass das VG die Hauptsacheentscheidung auf eine Vielzahl rechtlicher und tatsächlicher Gesichtspunkte gestützt habe, die zudem nach umfangreicher Beweiserhebung wesentlich die Entscheidung tragen würden. Zu Recht habe das VG darauf verwiesen, dass die vom Bundesverfassungsgericht geforderte konkrete Ausrichtung und Ausgestaltung an der Spiel-suchtbekämpfung in den gesetzlichen Regelungen keinen Niederschlag gefunden

habe. Diese seien vielmehr von Formulierungen durchzogen, die wesentliche Forderungen des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber auf die Behörde verlagerten. Zutreffend habe das VG anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Europarechtswidrigkeit festgestellt. Über all dies setze sich das OVG nach bloßer summarischer und zum Teil unvollständiger Würdigung und Prüfung hinweg und suggeriere, dass es keine Hauptsacheentscheidungen zu den offenen rechtlichen Fragen gebe. Unerheblich sei, dass im Zeitpunkt der angegriffenen Entscheidung noch kein erstinstanzliches Urteil im konkreten Verfahren ergangen sei. Sämtliche Verfahren seien gleich gelagert und würden vom VG gleich entschieden.

Vorläufiger Rechtsschutz sei zu gewähren, wenn ohne ihn eine erhebliche Verletzung der Rechte des Beschwerdeführers drohe, die durch die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könne. Ohne die Aussetzung der Vollziehung der Untersagungsverfügung drohe der Beschwerdeführerin der wirtschaftliche Ruin. Es sei auch nicht ersichtlich, dass überragende Gemeinwohlinteressen eine von der Hauptsacheentscheidung abweichende Entscheidung im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erforderlich machten. Konkrete Gefahren habe das OVG entgegen den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 27.4.2005 – 1 BvR 223/05 – nicht dargelegt. Es habe auch nicht erkennbar in Erwägung gezogen, vermeintlichen Gefahren durch das mildere Mittel der Auflagen zu begegnen.

Zudem habe das Beschwerdegericht unzutreffende Tatsachen in die Interessenabwägung einfließen lassen, indem es davon ausgegangen sei, dass das Vertrauen der Beschwerdeführerin an der Fortsetzung ihrer gewerblichen Tätigkeit schon deshalb stark eingeschränkt sei, weil sie diese Tätigkeit aufgenommen habe, obwohl ihr das Verbot der Veranstaltung privater Wetten und die sich daran anknüpfenden ordnungs- und strafrechtlichen Konsequenzen bekannt gewesen seien. Das OVG verkenne, dass die Beschwerdeführerin die Tätigkeit zu einem Zeitpunkt aufgenommen habe, für den die fachgerichtliche Rechtsprechung keine objektive Anwendbarkeit des § 284 StGB angenommen und eine strafbare Handlung verneint habe. Die Beschwerdeführerin habe weiterhin auf die vom Bundesverfassungsgericht am 28.3.2006 festgestellte Europarechtswidrigkeit vertrauen dürfen.

Aus allen diesen Gesichtspunkten ergebe sich zudem, dass die Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg willkürlich sei.

3. Der Verfassungsgerichtshof hat den Beteiligten gem. § 53 Abs. 1 VerfGHG Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

Der Beteiligte zu 2 trägt im Wesentlichen vor: Die Verfassungsbeschwerde sei mangels Beschwerdebefugnis und Rechtsschutzbedürfnis bereits unzulässig. Eine Verletzung von Art. 15 Abs. 4 VvB durch die angegriffene Entscheidung sei offensichtlich ausgeschlossen. Die verfassungsrechtliche Problematik sei durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einer vergleichbaren Konstellation

tion (Beschl. v. 20.3.2009 – 1 BvR 2410/08 –) als geklärt anzusehen. Der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 1.11.2007, auf den sich die Beschwerdeführerin berufe, sei offensichtlich nicht einschlägig, da eine die Beschwerdeführerin betreffende Hauptsacheentscheidung vor der Entscheidung des OVG nicht ergangen sei. Das Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführerin sei fraglich, da ihr selbst ein Obsiegen keinen rechtlichen Vorteil brächte. Zum einen bestünde weiterhin das strafrechtliche Verbot des § 284 StGB, zum anderen sei die Tätigkeit der Beschwerdeführerin auch nach § 4 Abs. 4 GlüStV verboten, wonach die Veranstaltung und Vermittlung öffentlichen Glücksspiels im Internet generell untersagt sei. Die Annahme der Wetten durch das ausländische Wettunternehmen erfolge unkörperlich durch Nutzung des Internets, da die Spielangebote der Teilnehmer über Online-Standleitungen an das Unternehmen weitergeleitet würden, womit der Vertragsabschluss selbst im Internet stattfinde.

Die Verfassungsbeschwerde sei auch nicht begründet. Die Entscheidung des OVG genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 15 Abs. 4 VvB. Eine ausführliche Prüfung aller vom erstinstanzlichen Gericht oder den Beteiligten aufgeworfenen Fragen sei verfassungsrechtlich nicht geboten gewesen. Die Ausgestaltung des Sportwettmonopols entspreche der Verfassung von Berlin und verstoße nicht gegen die in Art. 17 VvB statuierte Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin. Die angegriffenen Regelungen seien zur Zweckerreichung geeignet, weil dadurch die in § 1 GlüStV genannten Ziele gefördert würden. Mit dem Verweis auf diesbezügliche Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts habe das OVG den Prinzipien effektiven Rechtsschutzes genügt, weil sich die verfassungsgerichtlichen Wertungen allgemein auf Vermittler von Sportwetten übertragen ließen.

Das OVG habe im Rahmen seiner summarischen Prüfung im Beschluss dargelegt und begründet, warum eine Verletzung der Wesentlichkeitsrechtsprechung durch die gesetzlichen Regelungen nicht vorliege. Es genüge damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Effektivität des Rechtsschutzes. Dies gelte auch, soweit es die Entscheidung über die Verfassungskonformität der Regelungen zur Aufsichtsbehörde im Glücksspielrecht – wie das VG – offen gelassen und dies mit der Möglichkeit begründet habe, dadurch die Wahrnehmung der aufsichtsrechtlichen Befugnisse über einen längeren Zeitraum beobachten und beurteilen zu können. Es habe ferner eine ausführliche summarische europarechtliche Würdigung des Glücksspielstaatsvertrages und des Berliner Ausführungsgesetzes in formeller und materieller Hinsicht vorgenommen.

Zutreffend habe das OVG festgehalten, dass aus den Gründen, die das staatliche Wettmonopol und das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten rechtfertigten, zugleich ein besonderes öffentliches Interesse an der Vollziehung folge, da nur so die Verwirklichung der mit dem Verbot verfolgten Schutzzwecke sichergestellt werden könne. Konkrete Gefahren, die sich aus der Tätigkeit der Beschwerdeführerin ergäben, seien nicht im Rahmen eines vorläufigen Rechtsschutzes und jedenfalls nicht in der Beschwerdeinstanz zu prüfen. Zu-

dem habe es eine genauere rechtliche Prüfung von Einzelheiten der glücksspielrechtlichen Ausgestaltung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten dürfen, ohne dass formulierte Vorbehalte und „Restzweifel“ bei der Interessenabwägung zu Gunsten des privaten Vollziehungsinteresses hätten berücksichtigt werden müssen. In verfassungskonformer Weise habe es das private Aussetzungsinteresse gegenüber dem öffentlichen Vollzugsinteresse als nachrangig angesehen.

Der von der Beschwerdeführerin angeführte Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 1.11.2007 sei nicht einschlägig. Er betreffe ausschließlich asyl- und aufenthaltsrechtliche Verfahren, in denen in derselben Sache bereits eine Hauptsacheentscheidung ergangen sei. Urteile des VG Berlin, die andere Streitgegenstände und andere Kläger beträfen, beschränkten weder die Prüfungskompetenz des OVG in vorläufigen Rechtsschutzverfahren noch entfalteten sie eine vorläufige Bindungswirkung oder determinierten die vom OVG im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes vorzunehmende Interessenabwägung. Andernfalls würde den Beteiligten unter Verletzung von Art. 15 Abs. 5 S. 2 VvB der für ihren Einzelfall zuständige Richter faktisch entzogen.

Der Verfassungsgerichtshof habe im Beschluss vom 1.11.2007 maßgeblich auf die verstärkte Erkenntnismöglichkeit und bessere Einwirkungsmöglichkeit im Hauptsacheverfahren abgestellt. Vorliegend hätten in den Hauptsacheverfahren keine Beweiserhebungen stattgefunden. Die Entscheidungen stützten sich auf ein überdehntes Verständnis der Wesentlichkeitstheorie, mithin auf die Rechtsfragen einer verfassungsrechtlichen Würdigung und nicht auf tatsächliche Fragen. Das VG habe bei der Prüfung dieser Rechtsfrage im Hauptsacheverfahren keine gegenüber dem OVG im vorläufigen Rechtsschutzverfahren bessere Erkenntnisgrundlage. Dessen ungeachtet habe der Verfassungsgerichtshof nicht eine von der Beschwerdeführerin suggerierte Bindungswirkung statuiert, sondern lediglich die maßgebliche Bedeutung einer Hauptsacheentscheidung für die Interessenabwägung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren betont.

II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist mit Ausnahme der pauschalen Rüge einer Verletzung des Willkürverbots (Art. 10 Abs. 1 VvB) zulässig.

Der Rechtsweg ist iSv § 49 Abs. 2 S. 1 VerfGHG erschöpft. Die Beschwerdeführerin kann nicht auf die noch ausstehende rechtskräftige Entscheidung im Hauptsacheverfahren verwiesen werden, denn der geltend gemachte Grundrechtsverstoß beruht gerade auf der Versagung von Eilrechtsschutz (vgl. Beschl. v. 1.11.2007 – VerfGH 103/07 –, LVerfGE 18, 123 <131> und – wie alle im Folgenden zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs – unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de). Durch die Versagung vorläufigen Rechtsschutzes wird die Beschwerdeführerin bis zur Klärung der

Rechtslage in der Hauptsache möglicherweise unter Verstoß gegen Art. 12 GG bzw. Art. 17 VvB an der weiteren Ausübung ihrer Vermittlungstätigkeit gehindert.

Eine Verletzung der Beschwerdeführerin in ihrem Recht aus Art. 15 Abs. 4 VvB ist nicht offensichtlich ausgeschlossen. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesrecht in vergleichbar gelagerten Fällen stellen grundsätzlich nicht bereits die Beschwerdebefugnis in Frage.

Ebenso wenig bestehen die vom Beteiligten zu 2 geäußerten Zweifel am Rechtsschutzbedürfnis der Beschwerdeführerin. Eine erneute Entscheidung des OVG über ihren Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die ihr gegenüber ergangene Untersagungsverfügung nach einem Erfolg der Verfassungsbeschwerde wäre für die Beschwerdeführerin rechtlich vorteilhaft. Ob eine Fortsetzung bzw. Weiterführung der Vermittlungstätigkeit strafrechtliche Konsequenzen nach sich zöge oder eine (weitere) Untersagungsverfügung auf andere Gründe, etwa auf das Verbot der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele im Internet (§ 4 GlüStV), gestützt werden könnte, bedarf gegebenenfalls der fachgerichtlichen Klärung und wäre für das vorliegende Verfahren ohne Bedeutung.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht dadurch unzulässig geworden, dass zwischenzeitlich mit Urteil des VG vom 25.2.2010 eine der Klage der Beschwerdeführerin stattgebende Entscheidung in der Hauptsache ergangen ist. Die Beschwerdeführerin ist insoweit nicht auf die Möglichkeit eines weiteren Abänderungsantrages im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nach § 80 Abs. 7 S. 2 VwGO zu verweisen. Ein solcher Antrag wäre offensichtlich aussichtslos. Das OVG Berlin-Brandenburg entscheidet in ständiger Rechtsprechung in vorläufigen Rechtsschutzverfahren, dass entgegen der erstinstanzlichen Beurteilung des VG in Hauptsacheentscheidungen Sportwetten weiterhin nicht von privaten Anbietern veranstaltet und vermittelt werden dürfen (vgl. Beschl. v. 21.1.2010 – OVG 1 S 94.09 – www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de).

2. Die Verfassungsbeschwerde ist – soweit sie zulässig ist – nicht begründet. Die angegriffene Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Grundrecht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 15 Abs. 4 VvB.

Aus Art. 15 Abs. 4 S. 1 VvB (gleich lautend Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG), der nicht nur die Möglichkeit garantiert, die Gerichte anzurufen, sondern auch die Effektivität des Rechtsschutzes verbürgt, ergeben sich besondere Anforderungen für die Auslegung und Anwendung der gesetzlichen Regelungen über den vorläufigen Rechtsschutz (Beschl. v. 16.9.2008 – VerfGH 81/08, 81 A/08 –, Rn. 8). Die Gerichte sind gehalten, der besonderen Bedeutung jeweils betroffener Grundrechte und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfGE 79, 69 <74>). Der Verfassungsgerichtshof prüft nur, ob die fachgerichtliche Entscheidung Fehler erkennen lässt, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung des Grundrechts

des Beschwerdeführers auf effektiven Rechtsschutz beruhen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, aaO). Der Überprüfung unterliegt dabei hier grundsätzlich allein, ob das OVG seine Prüfung in einer Weise durchgeführt hat, die hinsichtlich Umfang und Intensität den Anforderungen gerecht wird, die Art. 15 Abs. 4 S. 1 VvB (wie Art. 19 Abs. 4 GG) an einen effektiven verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz stellt. Entscheidend ist insoweit, dass die – in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht notwendig endgültige – Prüfung eingehend genug ist, um den Beschwerdeführer vor erheblichen und unzumutbaren Nachteilen zu schützen, die ihm möglicherweise daraus entstehen können, dass die Untersagungsverfügung schon vor rechtskräftiger Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit vollzogen wird (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 20.3.2009 – 1 BvR 2410/08 – Rn. 26, NVwZ 2009, 1221 <1223> mwN).

Gegen kraft Gesetzes oder aufgrund besonderer behördlicher Anordnung sofort vollziehbare belastende Verwaltungsakte (vgl. § 80 Abs. 2 VwGO) kann umfassender und effektiver Rechtsschutz mit Hilfe des vorläufigen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 und 7 VwGO erlangt werden, indem das Gericht die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Einzelfall anordnet bzw. wiederherstellt. Art. 15 Abs. 4 VvB gewährleistet die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Verwaltungsprozess nicht schlechthin. Überwiegende öffentliche Belange können es rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des Grundrechtsträgers einstweilen zurückzustellen, um unaufschiebbare Maßnahmen im Interesse des allgemeinen Wohls rechtzeitig zu treffen. Für die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsakts trotz anhängiger Rechtsbehelfe ist ein besonderes öffentliches Interesse erforderlich, das über jenes Interesse hinausgeht, welches den Verwaltungsakt selbst rechtfertigt.

Bei der Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse am Sofortvollzug und dem privaten Interesse an der aufschiebenden Wirkung kommt den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs eine wichtige Bedeutung zu (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, NVwZ 1982, 241; AuAs 1996, 62). Eine „summarische Prüfung“ in dem Sinne, dass die Prüfung im Hauptsacheverfahren eingehender sein und deshalb ein anderes Ergebnis haben kann, ist dabei kennzeichnend für das Eilverfahren und verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich (zum Bundesrecht: BVerfGK 2, 29 <31>). Dabei ist der Rechtsschutzanspruch umso stärker und darf umso weniger zurückstehen, je schwerwiegender die auferlegte Belastung ist und je mehr die Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken (vgl. zuletzt etwa Beschl. v. 26.2.2008 – VerfGH 155/07 – Rn. 9 und 1.11.2007, aaO, S. 133 bzw. Rn. 34; zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 8.4.2010 – 1 BvR 2709/09 – juris, Rn. 22). Dementsprechend intensiver muss die Prüfung der Fachgerichte bereits im Eilverfahren ausfallen und bei besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffen zur Wahrung des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz eine konkrete Interessen- und Folgenabwägung umfassen, wenn sich die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Maßnahme nicht ohne Weiteres erschließt, d.h.

nicht offensichtlich ist (vgl. Beschl. v. 1.11.2007, aaO, S. 133 bzw. Rn. 35). Die Überprüfung muss in diesem Sinne auch im vorliegenden Zusammenhang eingehend genug sein, um den Beschwerdeführer vor erheblichen und unzumutbaren Nachteilen aus der vorläufigen Vollziehung der Untersagungsverfügung zu schützen (zum Bundesrecht: BVerfG, Beschl. v. 20.3.2009, aaO).

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben wird die angegriffene Entscheidung gerecht.

a) Entgegen der Darstellung in der Verfassungsbeschwerde hat das OVG die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung offensichtlich auf der Grundlage der seit dem 1.1.2008 geltenden Rechtslage vorgenommen und nicht pauschal an seiner bisherigen Rechtsprechung zur bis dahin geltenden Rechtslage festgehalten.

b) Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass das OVG aufgrund einer vorläufigen Prüfung der Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages im Eilrechtsschutzverfahren von der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung und deren grundsätzlicher Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts ausgegangen ist und jedenfalls für die Zeit nach Auslaufen der im Glücksspielstaatsvertrag und im Berliner Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag angelegten Übergangsfristen nicht der Auffassung des VG gefolgt ist, die Neuregelung weise mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im „Sportwetten-Urteil“ und des Gemeinschaftsrechts nicht vereinbare strukturelle Regelungsdefizite auf.

aa) Das OVG hat insoweit nicht die Bedeutung der durch Art. 17 VvB – dessen Regelung ebenso wie Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG alle Aspekte der Berufsfreiheit umfasst (Beschl. v. 16.9.2008, aaO, Rn. 7) – geschützten Grundrechtsposition, insbesondere nicht die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dessen „Sportwetten-Urteil“ vom 28.3.2006 (BVerfGE 115, 276) verkannt.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu vergleichbaren Eilentscheidungen des Niedersächsischen OVG in seinem Beschluss vom 20.3.2009 (aaO, S. 1223, Rn. 21) ausgeführt, das OVG habe davon ausgehen dürfen, dass die Ausgestaltung des – niedersächsischen – staatlichen Sportwettmonopols zu dem von ihm für maßgeblich erachteten Zeitpunkt den vom Sportwetten-Urteil (BVerfGE 115, 276) aufgestellten Anforderungen aus Art. 12 Abs. 1 GG entspricht. Es habe die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages und des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes bei überschlüssiger Prüfung dahingehend bewerten dürfen, dass sie – trotz der vom OVG unter bestimmten Gesichtspunkten auch zutreffend angemerkten Kritik – in zureichendem Maße eine suchtpreventive Ausrichtung des staatlichen Sportwettmonopols gesetzlich gewährleisteten. Vorbehaltlich einer eingehenden verfassungsrechtlichen Prüfung im Rahmen von Verfassungsbeschwerden gegen fachgerichtliche Hauptsacheentscheidungen könne das grund-

gende Regelungsdefizit, welches die alte landesrechtliche Regelungslage gekennzeichnet habe, als grundsätzlich behoben angesehen werden.

Das OVG hat überdies seine Beurteilung der neuen Rechtslage nicht allein auf den von ihm in Auszügen wörtlich zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.10.2008 (NVwZ 2008, 1338) gestützt, sondern in Auseinandersetzung mit den Regelungen im Glücksspielstaatsvertrag und unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des seine Rechtsauffassung teilenden Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschl. v. 2.6.2008 – 10 Cs 08.1102 – juris) begründet. Seine Entscheidung wäre daher auch dann nicht durchgreifend in Frage gestellt, wenn die Einschätzung, die Entscheidungen des VG zur Verfassungswidrigkeit der Neuregelung seien durch den zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts überholt, so nicht zuträfe. Es bedarf daher im vorliegenden Verfahren keiner weiteren Erörterung, welche Schlussfolgerungen sich aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts im Einzelnen ziehen lassen.

bb) Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an einen effektiven verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz wahrt der angegriffene Beschluss auch im Hinblick auf die Beurteilung der als solcher im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht rügefähigen gemeinschaftsrechtlichen Dienst- und Niederlassungsfreiheit (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.3.2009, aaO, S. 1225). Das OVG hat sich sowohl mit den formalen als auch den materiellen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben an die Ausgestaltung eines staatlichen Wettmonopols auseinandergesetzt. Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass es diese offenkundig verkannt hätte. Auch begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass das OVG nach summarischer Prüfung im Zeitpunkt der Entscheidung im Eilverfahren einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht offen gelassen und einer Klärung im Hauptsacheverfahren nach weiterer Beobachtung der staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Spielsucht vorbehalten hat. Eine intensivere Prüfung war zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes insoweit nicht geboten (vgl. auch BVerfG, aaO, S. 1226).

cc) Das OVG hat sich schließlich nicht in verfassungswidriger Weise über stattgebende Urteile des VG in parallel gelagerten Verfahren anderer Sportwettenvermittler hinweggesetzt.

(1) Es hat sich mit den Entscheidungen des VG auseinandergesetzt, insbesondere auch mit dessen Ausführungen zum Gemeinschaftsrecht, von denen das VG in seinem vorangegangenen Beschluss im Eilverfahren noch ausdrücklich abgesehen hatte. Es ist der Argumentation des VG mit tragfähiger Begründung bereits im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht gefolgt. Das VG hat die Gemeinschaftswidrigkeit des staatlichen Sportwettenmonopols im Wesentlichen aus den Gründen bejaht, die aus seiner Sicht auch dessen Verfassungswidrigkeit begründen und denen sich das OVG im Eilverfahren mit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Begründung gerade nicht angeschlossen hat (s.o.). Die Feststellungen des VG zur tatsächlichen aktuellen Ausgestaltung des staatlichen Wett-

angebots, insbesondere zu Art und Ausmaß der von den staatlichen Monopolanbietern praktizierten Werbung, hat das OVG aufgegriffen. Dass es insoweit – anders als das VG – im Zeitpunkt seiner mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Entscheidung kein in den gesetzlichen Regelungen angelegtes strukturelles Defizit gesehen hat, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

(2) Den Hauptsacheentscheidungen des VG kommt überdies nicht die Bedeutung eines in derselben Sache ergangenen erstinstanzlichen Urteils zu, wie sie der Verfassungsgerichtshof im Beschluss vom 1.11.2007 (aaO, LVerfGE 18, 123) betont hat: Danach hat das Beschwerdegericht in dem Verfahren, bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zu entscheiden und in dem bereits eine Hauptsacheentscheidung ergangen ist, den regelmäßig besseren Erkenntnismöglichkeiten und verstärkten Einwirkungsmöglichkeiten der Beteiligten im Hauptsacheverfahren Rechnung zu tragen, zumal wenn die Entscheidung nach Beweiserhebung ergangen ist. Eine dem im Hauptsacheverfahren gefundenen Ergebnis widersprechende Eilentscheidung kann ohne Verstoß gegen das Gebot effektiven Rechtsschutzes nur ausnahmsweise, etwa bei schwerwiegenden und offensichtlichen Mängeln der Hauptsacheentscheidung oder sonst bei gleichwertigen Erkenntnismöglichkeiten und vergleichbar genauer und intensiver Prüfung wie im Hauptsacheverfahren verfassungsrechtlich tragfähig sein.

Abgesehen davon, dass die in der Verfassungsbeschwerde aufgeführten Hauptsacheentscheidungen des VG nicht die Beschwerdeführerin betreffen, war die Ermittlung des konkreten entscheidungserheblichen Sachverhalts in diesen Verfahren anderer Sportwettenvermittler nicht von entscheidungstragender Bedeutung. Im Mittelpunkt der bundesweit geführten Verfahren gegen die Untersagung der privaten Sportwettenvermittlung stand und steht die Frage, ob die Ausgestaltung des staatlichen Sportwettmonopols auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages mit Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Das VG hat dies für die Rechtslage in Berlin aufgrund einer vom jeweiligen konkreten Einzelfall losgelösten rechtlichen Prüfung verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Fragen verneint. Auf die Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts in den konkreten Verfahren kam es insoweit nicht an, eine förmliche Beweisaufnahme fand ausweislich der mit der Verfassungsbeschwerde vorgelegten Urteile des VG auch nicht statt. Die verwaltungsgerichtlichen Feststellungen zur tatsächlichen Ausgestaltung des staatlichen Sportwettenangebots beruhten nicht auf den regelmäßig weiter gehenden Erkenntnismöglichkeiten des Hauptsacheverfahrens, sondern wesentlich auf allgemeinkundigen Erkenntnissen aus der Beobachtung des öffentlichen Auftritts und der Werbemaßnahmen des staatlichen Wettveranstalters. Das VG verfügte mithin für die Beurteilung der verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Rechtslage nicht über eine andere oder gar bessere Erkenntnisgrundlage als das OVG im Ausgangsverfahren. Dem OVG war es daher gemessen an Art. 15 Abs. 4 VvB nicht verwehrt, nach eigener eingehender

Prüfung ebenso wie andere Oberverwaltungsgerichte (z.B. BayVGH, Beschl. v. 2.6.2008 – 10 CS 08.1008 – juris; HambOVG, Beschl. v. 25.3.2008 – 4 Bs 5/08 – juris; OVG NRW, Beschl. v. 22.2.2008 – 13 B 1215/07 – juris) im Eilverfahren vorläufig davon auszugehen, der Glücksspielstaatsvertrag entspreche den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im „Sportwetten-Urteil“ und es bestünden keine durchgreifenden Bedenken gegen seine Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts.

c) Auf der Grundlage der danach verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Beurteilung der Untersagungsverfügung als voraussichtlich rechtmäßig durfte das OVG auch angesichts der von ihm aufgezeigten „Restzweifel“ und der dem Hauptsacheverfahren vorbehaltenen näheren Klärung insbesondere gemeinschaftsrechtlicher Fragen in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise von einem überwiegenden öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung ausgehen. Insbesondere begehren die Annahme eines besonderen Vollziehungsinteresses und die Einschätzung, die unternehmerische Entscheidung der Beschwerdeführerin, Sportwetten gegen Provision zu vermitteln, sei von vornherein risikobehaftet gewesen und verdiene daher kein Vertrauen, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das OVG war von Verfassungs wegen – wie das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 20.3.2009 (aaO, S. 1225) zu Art. 19 Abs. 4 GG und zur vergleichbaren Rechtslage in Niedersachsen ausgeführt hat – nicht gehalten, die konkrete Gefährlichkeit der Geschäftstätigkeit der Beschwerdeführerin zu prüfen. Ebenso wenig musste es im Rahmen der Interessenabwägung dem Umstand abwägungsentscheidende Bedeutung beimessen, dass die Wettvermittlungstätigkeit zu einer Zeit aufgenommen worden ist, zu der sich ein Ausschluss privater Anbieter aus verfassungsrechtlichen Gründen als unverhältnismäßig und deshalb rechtswidrig darstellte.

Soweit sich die Beschwerdeführerin auf ihr Vertrauen in die Europarechtswidrigkeit der Untersagungsverfügung beruft, gilt letztlich nichts anderes. Zum einen hat das OVG ohne Verfassungsverstoß die neue Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde gelegt (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 20.3.2009, aaO, S. 1223 bzw. Rn. 22), zum anderen war die alte Rechtslage für die Zeit davor insoweit nicht abschließend geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hatte im „Sportwetten-Urteil“ mangels Zuständigkeit gerade keine verbindlichen Aussagen zu gemeinschaftsrechtlichen Fragen gemacht (so ausdrücklich BVerfG, Beschl. v. 27.12.2007 – 1 BvR 3082/06 – juris, Rn. 20). Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.4.2005 (BVerfGK 5, 196), auf die sich die Beschwerdeführerin in der Verfassungsbeschwerde beruft, betraf die Anforderungen an die Begründung eines besonderen öffentlichen Vollziehungsinteresses und bot keine Grundlage für die Annahme, die Vermittlung privater Sportwetten könne nicht rechtswirksam untersagt werden.

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

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Nr. 2

1. Im Organstreit über eine mit Gründen versehene Entscheidung (hier: Ablehnung des Antrags auf Akteneinsicht nach Art. 45 Abs. 2 VvB) prüft der Verfassungsgerichtshof nur, ob die beanstandete Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung im Einklang mit der Landesverfassung steht.

2. Das Recht des einzelnen Abgeordneten auf Akteneinsicht nach Art. 45 Abs. 2 VvB bezieht sich ausdrücklich nur auf Akten und sonstige amtliche Unterlagen „der Verwaltung“ und damit nicht auf solche der Regierung. Als Regierung und nicht als Verwaltung handeln der Senat und seine Mitglieder namentlich im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren einschließlich der Vorbereitung und Initiierung von Gesetzesvorhaben.

3. Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB verlangt, alle für und gegen die Gewährung von Akteneinsicht sprechenden Belange vollständig und zutreffend zu ermitteln, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Die nach Art. 45 Abs. 2 Satz 3 VvB vorgeschriebene Pflicht zur Begründung muss sich auf alle danach für den Einzelfall wesentlichen Gesichtspunkte erstrecken, um dem Abgeordneten und dem Verfassungsgerichtshof eine sachgerechte Überprüfung der einen Antrag auf Akteneinsicht ablehnenden Entscheidung zu ermöglichen.

Verfassung von Berlin Art. 45 Abs. 2

Urteil vom 14. Juli 2010 – VerfGH 57/08 –

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

gegen

den Senator für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

– Antragsgegner –

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

Entscheidungsformel:

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 5.6.2007 an den Senator für Wirtschaft, Technologie und Frauen und den Senator für Finanzen beantragte die Antragstellerin u.a. gestützt auf Art. 45 Abs. 2 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 17.5.1999. 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 Ab-

geordnetenhaus von Berlin stimmte dem Konsortialvertrag am 1.7.1999 zu. Mit Gesetz zur Änderung des Teilprivatisierungsgesetzes vom 11.12.2003 (GVBl. S. 591) wurde das Teilprivatisierungsgesetz novelliert, nachdem der Verfassungsgerichtshof einzelne Regelungen zur Gebührenkalkulation für nichtig erklärt hatte (Urt. v. 21.10.1999 – VerfGH 42/99 – LVerfGE 10, 96). Das Teilprivatisierungsgesetz wurde mittlerweile durch das Berliner Betriebe-Gesetz vom 14.7.2006 (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 16.8.2007 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 26.2.2008 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 Pri-

vatisierungsverträgen, 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 Senatsitzungen 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 Gewährträgersammlung 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, Gewährträgersammlung) 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 Senatssitzungen 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 Gewährträgersammlung, 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 Gewährträgerver-

sammlung (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 Lenkungs- runden auf Senatorenebene 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-I 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-I enthalten auch Unterlagen, die darüber hinaus durch den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt sind, u.a. Vermerke für Senatorengespräche, Anmerkungen zum Informationsmemorandum, Vermerke für Staatssekretäre, Strategie des Senats, politische Abstimmung der Senatoren, Bewertung der Rechtsanwältin 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 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 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 7.4.2008 den Verfassungsgerichtshof angerufen mit dem Ziel festzustellen, dass die teilweise Ablehnung des Akteneinsichtsgesuchs gegen Art. 45 Abs. 2 S. 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 28.2.2008 lasse bereits eine den Anforderungen des Art. 45 Abs. 2 S. 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 anzudeu-

ten, 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 S. 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 S. 2 VvB ergebe; auch dies habe der Antragsgegner übersehen.

Mit Schreiben vom 24.6.2008 gab die Senatsverwaltung für Finanzen – Bezugnehmend auf die grundsätzlichen rechtlichen Erwägungen im Schreiben vom 26.2.2008 – 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 Einsichtsmöglichkeiten 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 grundrecht-

lich 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 Geschäfts-

geheimnisse 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 Merrill 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 Rechtsbera-

ter zu den Entwurfsfassungen der Wassertarifverordnung handelt. Demgegenüber ist die Einsichtnahme in folgende Unterlagen zur Wassertarifverordnung aufgrund des geschützten Kernbereichs 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 Staatssekretärsschreiben, 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 Senatorschriftwechsel, 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. Verschlossen 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 S. 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 26.2. und 24.6.2008 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 exekutiver 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 Filterung 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 hätten 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 iSd Art. 45 Abs. 2 S. 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 gem. § 38 Abs. 2 VerfGHG von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

II.

A.

Der Antrag ist nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 1 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 26.2. und 24.6.2008, 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, Urt. v. 9.12.2004 – 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, Urt. v. 20.5.2003 – HVerfG 9/02 –, juris, Rn. 105 f mwN).

2. Die Antragstellerin ist nach § 36 iVm § 14 Nr. 1 VerfGHG beteiligungsfähig, da Art. 45 VvB dem einzelnen Abgeordneten eigene Rechte einräumt (vgl. Beschl. v. 8.10.2001 – 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 S. 1 VvB; so zur Verfassung von Berlin von 1950: Beschl. v. 8.4.1997 – 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

16.8.2007 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 26.2.2008 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 5.6.2007 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 S. 1 VvB „durch die Regierung und die Verwaltung“ ausgeübt. Deshalb sprechen auch systematische Erwägungen dafür, bei der Auslegung des Art. 45 Abs. 2 S. 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 17.5.1999 entstandenen Unterlagen dem Anwendungsbereich des Art. 45 Abs. 2 S. 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 Teiblehnung 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 S. 2 VvB vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen verkennen und nicht den Anforderungen genügen, die an die Be-

gründung der Ablehnung eines auf Art. 45 Abs. 2 VvB gestützten Antrags auf Akteneinsicht zu stellen sind.

a) Das in Art. 45 Abs. 2 S. 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 S. 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 S. 2 und 3 VvB Genüge getan (vgl. entsprechend VerfG Bbg, Ur. v. 9.12.2004, aaO S. 135 – und 15.3.2007 – VfGBbg 42/06 – LKV 2007, 553 <555>; ähnlich zur Ablehnung der Herausgabe von Informationen an einen Untersuchungsausschuss des Bundestages: BVerfG, Beschl. v. 17.6.2009 – 2 BvE 3/07 –, juris, Rn. 138). Die Gewichtung der Einsichtsinteressen der Abgeordneten im Rahmen der nach Art. 45 Abs. 2 S. 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 S. 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 Akteneinsichtsantrag 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, Urt. v. 9.12.2004, aaO, S. 134 mwN).

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, Urt. v. 15.3.2007, aaO). 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, Urt. v. 9.9.2008 – 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 S. 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 widerstrebenden 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 S. 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 Akteinsicht beruft. Weil das Ak-

teneinsichtsrecht 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 Erörterungen 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, Beschl. v. 17.6.2009, aaO, 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 VvB) 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