

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes

Urteil

VerfGH 31/15

Verkündet am 10. Februar 2016
von Danckelman
Angestellte

In dem Organstreitverfahren

des Mitglieds des Abgeordnetenhauses von Berlin C. L.,
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

- Antragsteller -

- Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte W. u. a.,
Kiel -

g e g e n

den Senator für Inneres und Sport,
Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

- Antragsgegner -

- Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte W. u. a.,
Berlin -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Schudoma, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Müller-Jacobsen, Prof. Dr. Schönrock und Starostik

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. Dezember 2015
für R e c h t erkannt:

Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner die Rechte des Antragstellers aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin verletzt hat, indem er dem Antragsteller die Hinzuziehung der Mitarbeiterin der Piratenfraktion J. N. als Hilfsperson bei der Akteneinsicht aufgrund der Anträge des Antragstellers vom 8. Mai 2014 und vom 31. Juli 2014 verweigerte.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller begehrt die Feststellung der Verletzung seines Rechts aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung von Berlin - VvB.

Er ist Abgeordneter des Abgeordnetenhauses von Berlin, Mitglied der Fraktion der Piratenpartei und deren Sprecher für Gesundheits- und Innenpolitik.

Am 8. Mai und 31. Juli 2014 stellte er beim Antragsgegner jeweils Anträge auf Akteneinsicht gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB. Der erste Antrag bezog sich auf Dokumente, die die Einstufung von Orten in Berlin als kriminalitätsbelastet im Sinne des § 21 Abs. 2 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes betreffen. Der zweite Antrag betraf den Leitfaden zur Vergabe von personengebundenen Hinweisen in den polizeilichen Datenbanken samt Berliner Ergänzungen.

Zugleich bat der Antragsteller jeweils darum, dass ihm bei der Akteneinsicht eine sachkundige Mitarbeiterin oder ein sachkundiger Mitarbeiter zur Beantwortung von Rückfragen zur Verfügung stehe.

Mit Schreiben vom 22. Juli 2014 und 6. September 2014 gab der Antragsgegner den Anträgen statt und sicherte jeweils die Anwesenheit eines sachkundigen Mitarbeiters zu. Ein Großteil der Dokumente war als „Verschlussache - Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft.

Am 16. September 2014 wandte sich der Antragsteller telefonisch und mit E-Mail an den Grundsatzreferenten für Inneres und Planung im Leitungsbereich der Verwaltung des Antragsgegners mit der Bitte um Prüfung, ob die Juristin J. N., Mitarbeiterin der Fraktion der Piratenpartei im Abgeordnetenhaus, an der Akteneinsicht teilnehmen könne. Diese war im Rahmen ihrer Fraktionstätigkeit erfolgreich einer Sicherheitsüberprüfung nach dem Berliner Sicherheitsüberprüfungsgesetz unterzogen, vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses zum Zugang zu Verschlussachen ermächtigt und zur Geheimhaltung unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverletzung förmlich verpflichtet worden.

Am 19. September 2014 erhielt der Antragsteller eine ablehnende Antwort. Eine Prüfung im Hause des Antragsgegners habe ergeben, dass das Recht aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB ausschließlich dem Abgeordneten selbst zustehe und dieser sich darin nicht vertreten lassen könne, da das Recht unmittelbar an seinen Abgeordnetenstatus anknüpfe.

Mit Schreiben vom 30. September 2014 bat der Antragsteller den Antragsgegner, seine Rechtsauffassung noch einmal zu überdenken. Zur Begründung verwies er auf seine fehlende juristische Sachkunde, die die Hinzuziehung einer fachlich ausgebildeten Hilfsperson erfordere.

Der Antragsgegner bestätigte mit Schreiben vom 15. Januar 2015 seine ablehnende Haltung und bekräftigte seine Auffassung, dass der Anspruch aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB ein „höchstpersönliches Recht“ des Abgeordneten sei. Die

Teilnahme einer Hilfsperson komme nur in Ausnahmefällen in Betracht, etwa bei körperlich eingeschränkten Abgeordneten.

Am 10. März 2015 hat der Antragsteller das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Er ist der Auffassung, sein Recht aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB müsse nach teleologischer Auslegung der Norm die Hinzuziehung einer in der jeweiligen Materie kundigen Hilfsperson einschließen. Anders könne der fachliche Vorteil der Verwaltung nicht ausgeglichen und damit keine effiziente Kontrolle ausgeübt werden. Die von ihm benannte Fraktionsmitarbeiterin verfüge im Gegensatz zu ihm durch ein abgeschlossenes Jura-Studium über Kenntnisse der von der Akteneinsicht betroffenen Materie. Auch stehe sie anders als die vom Antragsgegner benannten fachkundigen Mitarbeiter in einem Vertrauensverhältnis zum Antragsteller. Dieser Umstand sei wichtig, wenn es darum gehe, neue Fragestellungen zu entwickeln, die sich aus dem eingesehenen Akteninhalt womöglich ergäben. Der Antragsgegner könne ihn auch nicht auf das Erstellen von Fotokopien verweisen, da die entsprechende Gewährung im Ermessen des Antragsgegners liege, das gerade bei Verschlussachen deutlich eingeschränkt sein dürfte.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner seine Rechte aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB verletzt hat, indem er die Hinzuziehung der Mitarbeiterin der Piratenfraktion J. N. als Hilfsperson bei der Akteneinsicht aufgrund der Anträge vom 8. Mai 2014 und vom 31. Juli 2014 verweigerte.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er meint, folge man der Rechtsansicht des Antragstellers, werde aus dem Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten ein Akteneinsichtsrecht der Fraktionsmitarbeiterin. Dies widerspreche der Natur des Abgeordnetenrechts aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB als höchstpersönlichem Recht. Lasse man die Hinzuziehung von Hilfspersonen zu, könnten zudem Szenarien mit unübersehbar vielen Mitarbeitern des Abgeordneten und damit verbundene unlösbare logistische Probleme auf Seiten der Verwaltung entstehen. Überdies könnten statt eines Mitar-

beiters andere Abgeordnete den Antragsteller zur unterstützenden Expertise bei der Akteneinsicht begleiten. Für den Antragsteller bestehe schließlich die Möglichkeit, sich Notizen aus den Akten zu machen oder Fotokopien zu erbitten – worüber die die Akteneinsicht gewährende Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden müsse. An Hand der Notizen und Fotokopien könne er sich von Mitarbeitern beraten lassen und dadurch seine parlamentarische Kontrollfunktion ausüben.

II.

Der nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 1 der Verfassung von Berlin - VvB -, § 14 Nr. 1 und §§ 36 ff. des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof zulässige Antrag ist begründet.

Die Weigerung des Antragsgegners, dem Antragsteller die Hinzuziehung der benannten Mitarbeiterin als Hilfsperson bei der Akteneinsicht aufgrund der Anträge vom 8. Mai 2014 und vom 31. Juli 2014 zu gewähren, verletzt den Antragsteller in seinem Recht aus Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB.

1. Die Vorschrift des Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB wurde durch das Achte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 25. Mai 2006 (GVBl. S. 446) in Anlehnung an die Vorschrift des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Landes Brandenburg eingefügt (vgl. Abghs-Drs. 15/5038, S. 4) und stellt eine spezielle Ausformung der Abgeordnetenrechte aus Art. 38 Abs. 4 VvB dar. Danach hat jeder Abgeordnete das Recht, Einsicht in Akten und sonstige Unterlagen der Verwaltung zu nehmen. Durch die Einfügung der Norm sollten die Kontrollrechte der Legislative gegenüber der Verwaltung ausgebaut werden (vgl. Abghs-Drs. 15/5038, S. 3).

Durch diese Kontrollfunktion des Parlaments, die nicht nur durch das Plenum in seiner Gesamtheit, sondern insbesondere auch durch den einzelnen Abgeordneten ausgeübt wird (vgl. zum Brandenburger Landesrecht: VerfG Brandenburg, Urteil vom 15. März 2007 - VfGBbg 42/06 -, juris Rn. 27), wird das parlamentarische Regierungssystem grundlegend geprägt. Der Grundsatz der Gewaltenteil-

lung, der zu den tragenden Organisationsprinzipien der Verfassung von Berlin gehört und dessen Bedeutung in der politischen Machtverteilung, dem Ineingreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsgewalt liegt, gebietet gerade im Hinblick auf die starke Stellung der Regierung, zumal wegen mangelnder Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments in den der Exekutive zukommenden Bereich unmittelbarer Handlungsinitiative und Gesetzesanwendung, eine Auslegung der Verfassung dahin, dass parlamentarische Kontrolle wirksam und möglichst effizient sein kann (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 -, BVerfGE 67, 100 <130> = juris Rn. 102 m. w. N.).

Um seine Kontrollfunktion sachgerecht wahrnehmen zu können, muss der Abgeordnete über einen umfassenden Informationszugang zur Verwaltung verfügen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 14. Januar 1986 - 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84 -, BVerfGE 70, 324 <355> = juris Rn. 124). Mit der Norm des Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB steht ihm dafür eine herausragende Befugnisnorm zur Verfügung (vgl. zum Brandenburger Landesrecht: VerfG Brandenburg, Urteil vom 15. März 2007, a. a. O.). Sie soll ihm nach dem Willen des Verfassungsgebers die Möglichkeit eröffnen, sich selbst ein umfassendes Bild von einem Verwaltungsvorgang zu verschaffen, diesen kritisch zu hinterfragen und schließlich unabhängig zu bewerten. Zudem eröffnet sich dem Abgeordneten die Möglichkeit, Antworten und Auskünfte der Landesregierung und der befragten Behörden und Dienststellen zu überprüfen oder wiederum Anhaltspunkte für weitere Nachfragen zu erhalten (vgl. zum Brandenburger Landesrecht: Kirschniok-Schmidt, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der Brandenburgischen Landesverfassung, 2010, S. 200).

Dafür ist es erforderlich, dass sich der Abgeordnete schon während der Akteneinsicht der fachkundigen Hilfe eines eigenen Mitarbeiters bedienen kann, wenn er dies für notwendig hält.

Diesem Bedürfnis der Abgeordneten wird nicht schon dadurch Genüge getan, dass sich die Exekutive bereit erklärt, anlässlich der Akteneinsicht einen mit dem jeweiligen Fachgebiet vertrauten Mitarbeiter aus der Verwaltung zur Beantwor-

tung von Fragen zur Verfügung zu stellen. Denn die Kontrollfunktion des Abgeordneten - zumal bei Angehörigen der Opposition - kann nicht mit voller Wirkung ausgeübt werden, wenn er zur Erfassung der Akteninhalte auf die Auskünfte von Personen angewiesen ist, die dem jeweiligen Exekutivbereich und damit dem Objekt seiner Kontrolltätigkeit zuzurechnen sind. Die Aufgabe eigener Mitarbeiter des Abgeordneten besteht nämlich darin, den Abgeordneten dabei zu unterstützen, Querverbindungen zu anderen politisch relevanten Themenbereichen zu erkennen, Widersprüche in den Akten aufzudecken sowie neue Fragen, die eventuell weitere Akteneinsichtnahmen erfordern, aufzuwerfen; also Handlungen vorzunehmen, die dazu beitragen, die Kontrolle durch den Abgeordneten bestmöglich zu gestalten. Von einer durch die jeweilige Verwaltung gestellten Auskunftsperson dagegen kann dies - auch aufgrund ihrer Eigenschaft als Teil einer Verwaltungshierarchie - weder erwartet noch eingefordert werden.

Zudem kann dem Abgeordneten nicht zugemutet werden, mit anderen Mitgliedern des Abgeordnetenhauses eine Art Wissensgemeinschaft zu bilden, um mit jeweils fachkundigen Kollegen gemeinsam das Akteneinsichtsrecht auszuüben. Denn er ist nach Art. 38 Abs. 4 VvB bei der Ausübung seines Mandates allein seinem Gewissen unterworfen. Dies sichert ihm - auch zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion - ein bedeutendes Maß an Unabhängigkeit. Er darf nicht darauf angewiesen sein, Absprachen mit anderen Abgeordneten treffen zu müssen, deren Interessen - und dies gilt sowohl für Abgeordnete seiner eigenen als auch insbesondere für die anderer Fraktionen - auf vielfältige Weise von den eigenen Interessen des Antragstellers abweichen können.

Der Abgeordnete darf auch nicht darauf verwiesen werden, den Akteninhalt mit Mitarbeitern auszuwerten, nachdem er sich in den Räumen der Behörde Notizen gemacht oder Ablichtungen der Akten erhalten hat. Denn gerade bei mangelnder eigener Sachkunde wäre der Abgeordnete nicht in der Lage zu entscheiden, welche der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen überhaupt relevant sind.

Hinzu kommt, dass die Fertigung von Ablichtungen in das Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt ist. Verwiese man damit den Abgeordneten zur Effektivierung seines grundsätzlich gebundenen Akteneinsichtsanspruchs auf eine in das

Ermessen der Verwaltung gestellte Unterstützungshandlung, bedeutete dies eine erhebliche und unverhältnismäßige Einschränkung seiner Rechte.

Die Höchstpersönlichkeit des Akteneinsichtsrechts des Abgeordneten führt nicht zur Unzulässigkeit der Inanspruchnahme eines Mitarbeiters. Zwar steht Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB ausschließlich dem Abgeordneten aufgrund seiner Stellung als Verfassungsorgan zu. Er kann sich bei der Akteneinsicht nicht vertreten und dieses Recht auch nicht durch Beauftragung von anderen ausüben lassen (vgl. zum brandenburgischen Landesrecht: Breidenbach und Kneifel-Havelkamp, in: Simon/Franke/Sachs (Hrsg.), Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 21 Rn. 32; Kirschniok-Schmidt, a. a. O., S. 204). Hieraus folgt jedoch nicht, dass es ihm verwehrt wäre, bei der von ihm persönlich vorgenommenen Akteneinsicht Hilfe in Anspruch zu nehmen, um den Akteninhalt seiner Kontrollfunktion entsprechend erfassen zu können. Dabei kommt es nicht darauf an, ob die dafür erforderliche Hilfe technischer Natur ist oder von Hilfspersonen geleistet wird.

2. Nach diesen Maßgaben verstößt die Weigerung des Antragsgegners gegen Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB. Der Antragsteller hat vorliegend die Hinzuziehung einer einzigen Mitarbeiterin zur Akteneinsicht beantragt. Organisatorische Probleme für den Antragsgegner sind insoweit nicht ersichtlich, so dass überwiegende öffentliche Interessen gemäß Art. 45 Abs. 2 Satz 2 VvB, die auch in einem Funktionsvorbehalt der Exekutive bestehen können (vgl. zum Fragerecht nach Art. 45 Abs. 1 VvB: Beschluss vom 18. Februar 2015 - VerfGH 92/14 -, abrufbar unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de, Rn. 37 m. w. N.), vorliegend nicht beeinträchtigt werden. Auch etwaige Sicherheitsbedenken gegen die vom Antragsteller benannte Mitarbeiterin, die im Übrigen im Rahmen ihrer Fraktionstätigkeit erfolgreich einer Sicherheitsüberprüfung nach dem Berliner Sicherheitsüberprüfungsgesetz unterzogen, vom Präsidenten des Abgeordnetenhauses zum Zugang zu Verschlussachen ermächtigt und zur Geheimhaltung unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Geheimnisverpflichtung förmlich verpflichtet worden war, hat der Antragsgegner nicht vorgetragen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 33 Abs. 1 und § 34 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof. Dem Antragsteller sind im Rahmen der vom Verfassungsgerichtshof zu treffenden Billigkeitsentscheidung (vgl. Beschluss vom 18. Februar 2015, a. a. O., Rn. 49 m. w. N.) seine Auslagen zu erstatten.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Schudoma

Dr. Seegmüller

Alagün

Dr. Gräfin von Galen

Hilbrans

Kipp

Müller-Jacobsen

Prof. Dr. Schönrock

Starostik