Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Beschluss

VerfGH 154/19

In dem Organstreitverfahren

des Mitglieds des Abgeordnetenhauses von Berlin …,
Niederkirchnerstraße 5, 10117 Berlin,

- Antragsteller -

g e g e n

den Senator für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung,
Salzburger Straße 21-25, 10825 Berlin,

- Antragsgegner zu 1 -

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

- Antragsgegner zu 2 -

Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner zu 1 und 2:
Frau Prof. Dr. K.,
Berlin,

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Burholt, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Prof. Dr. Lembke und Prof. Dr. Schönrock

am 20. Mai 2020 b e s c h l o s s e n:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Antragsteller es für erledigt erklärt hat. Im Übrigen werden die Anträge zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Der Antragsteller ist Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Er begehrt die Feststellung der Verletzung seines parlamentarischen Einsichtsrechts aus Art. 45 Abs. 2 der Verfassung von Berlin - VvB -.

Der Antragsteller beantragte am 9. Oktober 2018 mit sieben Schreiben an den Polizeipräsidenten in Berlin Akteneinsicht zu sämtlichen in dessen Hause vorliegenden Akten beziehungsweise Tätigkeitsberichten ab 2016 zu sieben Berliner Anschriften, an denen sich Musikclubs befinden. Der Antragsgegner zu 2 teilte dem Antragsteller mit, ihm seien die Akteneinsichtsanträge von der Polizei zur Bearbeitung übermittelt worden und bat um eine Konkretisierung, da die Akteneinsichtsanträge nach erster Prüfung 1.640 polizeiliche Vorgänge beträfen. Diese sagte der Antragsteller in einem Telefonat mit der Polizeipräsidentin zu und wählte 94 Vorgänge aus, von denen 13 auf die Anschrift A. entfielen.

Mit Schreiben vom 27. Mai 2019 bot der Antragsgegner zu 2 dem Antragsteller für sechs Vorgänge, die nicht die Anschrift A. betrafen, eine Akteneinsicht an und teilte mit, die Akteneinsichtsanträge hinsichtlich der übrigen Vorgänge habe er an die aktenführenden Stellen, den Antragsgegner zu 1 (85 Vorgänge, in denen amts- oder staatsanwaltliche Ermittlungsakten angelegt worden seien, darunter die 13 Vorgänge, die die Anschrift A.

betrafen) und zwei Bezirksämter (drei ordnungsbehördliche Vorgänge, die nicht die Anschrift A. betrafen) weitergeleitet. Die Bezirksämter boten dem Antragsteller in der Folgezeit Einsicht in die bei ihnen geführten Vorgänge an, die der Antragsteller teilweise nahm.

Mit Schreiben vom 11. Juni 2019 teilte der Antragsgegner zu 1 dem Antragsteller mit, ihm seien die Akteneinsichtsersuchen vom Antragsgegner zu 2 zugeleitet worden. Diese bezögen sich nicht auf Verwaltungsvorgänge, sondern auf strafrechtliche Ermittlungsakten und seien daher an die Staatsanwaltschaft Berlin weitergeleitet worden. Eine weitere Bescheidung durch sein Haus erfolge nicht. Der Leitende Oberstaatsanwalt in Berlin teilte dem Antragsteller im Juli 2019 mit, die begehrte Einsicht bezöge sich nicht auf Verwaltungsvorgänge im Sinne von Art. 45 Abs. 2 VvB, sondern auf Ermittlungsakten. Für die Einsicht in derartige Akten enthalte die Strafprozessordnung abschließende Regelungen. Die Voraussetzungen des insoweit einschlägigen § 475 der Strafprozessordnung lägen nicht vor, weil dem Antrag schon kein einzelfallbezogenes berechtigtes Interesse zu entnehmen sei. Der Antragsteller wandte sich daraufhin erneut an den Antragsgegner zu 1 und forderte weiter die beantragte Akteneinsicht. Zur Begründung gab er im Wesentlichen an, die Staatsanwaltschaft sei eine Behörde und ihre Akten seien vom parlamentarischen Einsichtsrecht erfasst. Der Antragsgegner zu 1 teilte dem Antragsteller daraufhin mit, er halte an seiner Rechtsauffassung fest.

Am 17. Juni 2019 richtete der Antragsteller zu seinen Akteneinsichtsanträgen eine schriftliche Anfrage über das Abgeordnetenhaus an den Senat von Berlin. Der Antragsgegner zu 2 beantwortete diese mit Schreiben vom 1. Juli 2019 (Abghs-Drs. 18/19962) und teilte mit, über die Einsichtsanträge sei mit Schreiben vom 27. Mai 2019 entschieden worden.

Am 28. Oktober 2019 hat der Antragsteller das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Er gibt an, das Schreiben des Antragsgegners zu 2 vom 27. Mai 2019 nicht erhalten zu haben. In der Sache trägt er vor, die Antragsgegner verweigerten pauschal und ohne Nennung von Gründen die Akteneinsicht und hätten die Möglichkeit von Schwärzungen und anderen eine Akteneinsicht ermöglichenden Maßnahmen nicht in Erwägung gezogen. Die pauschale Verweigerung der begehrten Akteneinsicht und die langsame Bearbeitung seiner Anträge verletzten sein parlamentarisches Einsichtsrecht. Dieses erstrecke sich auch auf strafrechtliche Ermittlungsakten, wie sich aus dem Wortlaut und der Begründung zu Art. 45 Abs. 2 VvB ergebe. Insbesondere unterscheide die Vorschrift nicht

zwischen Verwaltungs- und Justizbehörden. Der Gesetzgeber habe den Abgeordneten ein umfassendes Akteneinsichtsrecht gewähren und dieses lediglich hinsichtlich der Verfassungsschutzbehörde begrenzen wollen.

Mit Schriftsatz vom 25. März 2020 hat der Antragsteller mitgeteilt, er wolle mit seinen Anträgen lediglich die Verletzung seines Akteneinsichtsrechts hinsichtlich der auf die Adresse A. bezogenen Vorgänge festgestellt wissen. Im Übrigen hat er das Verfahren für erledigt erklärt.

Er beantragt zuletzt,

1. festzustellen, dass der Antragsgegner zu 1 ihn in seinem Einsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB dadurch verletzt hat, dass er es mit Schreiben vom 11. Juni 2019 abgelehnt hat, den Antrag auf Akteneinsicht vom 9. Oktober 2018 inhaltlich zu bescheiden, weil sich dieser „gerade nicht auf Verwaltungsvorgänge im Sinne des Art. 45 VvB“ beziehe.

2. festzustellen, dass die Antragsgegner zu 1 und 2 ihn in seinem Einsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB dadurch verletzt haben, dass sie die mit Schreiben vom 9. Oktober 2018 beantragte Einsicht in die bei dem Polizeipräsidenten vorliegenden Akten bzw. Tätigkeitsberichte seit dem 1. Januar 2016, die den im Betreff genannten Adressen zugeordnet werden können, verweigert haben.

3. festzustellen, dass die Antragsgegner zu 1 und 2 ihn in seinem Einsichtsrecht aus Art. 45 Abs. 2 VvB dadurch verletzt haben, dass sie die mit Schreiben vom 9. Oktober 2018 beantragte Einsicht in die bei dem Polizeipräsidenten vorliegenden Akten bzw. Tätigkeitsberichte seit dem 1. Januar 2016, die den im Betreff genannten Adressen zugeordnet werden können, auch in Form etwaiger amts- und staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsakten, verweigert haben.

Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie meinen, die Anträge seien unzulässig und unbegründet.

Die Anträge seien unbestimmt. Der Antragsteller habe nicht deutlich gemacht, ob sie sich auf seine ursprünglichen Akteneinsichtsanträge bezögen oder lediglich auf den von ihm als Anlage zum Organstreitantrag vorgelegten Akteneinsichtsantrag zur Anschrift A. Ferner fehle dem Antragsteller ein Rechtsschutzbedürfnis. Er habe den Sachverhalt höchst

selektiv dargestellt und dadurch das streitgegenständliche Geschehen verfremdet. Deshalb habe er kein rechtlich schützenswertes Interesse, eine Sachentscheidung zu erhalten. Dem Antragsteller fehle das Rechtsschutzbedürfnis hinsichtlich der Anträge zu 2. und 3. auch, soweit ihm Akteneinsicht angeboten worden sei. Das Rechtsschutzbedürfnis fehle schließlich, soweit er Akteneinsicht über die ausgewählten 94 Vorgänge hinaus begehre, denn er habe seinen parlamentarischen Akteneinsichtsantrag durch die Auswahl von 94 Vorgängen beschränkt. Die Anträge seien auch unbegründet. Der Antrag zu 1. sei entgegen der Ansicht des Antragstellers beschieden worden. Die mit den Anträgen zu 2. und 3. geltend gemachten Akteneinsichtsbegehren seien teilweise erfüllt worden. Im Übrigen erstrecke sich das parlamentarische Akteneinsichtsrecht nicht auf Ermittlungsakten der Amts- und Staatsanwaltschaft.

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

II.

Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung, da der Verfassungsgerichtshof einstimmig auf sie verzichtet (§ 24 Abs. 1 VerfGHG).

1. Das Verfahren ist einzustellen, soweit der Antragsteller seine Anträge mit Schreiben vom 25. März 2020 für erledigt erklärt hat.

2. Im Übrigen bleiben die Anträge ohne Erfolg. Sie sind nur teilweise zulässig (a.). Soweit sie zulässig sind, sind sie unbegründet (b. und c.).

a. aa. Die Anträge sind nur zulässig, soweit sie sich auf die 13 Vorgänge zur Adresse A. beziehen, die der Antragsteller auf Nachfrage der Polizeipräsidentin bezeichnet hat. Der Antragsschrift ist hinreichend deutlich zu entnehmen, dass sich die Anträge von vornherein auch auf diese Vorgänge beziehen sollten. Das Schreiben des Antragstellers vom 25. März 2020 stellt danach keine unzulässige Antragsänderung, sondern lediglich eine zulässige Antragsbeschränkung dar.

Dem Antragsteller fehlt hinsichtlich dieser 13 Vorgänge nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis, weil er den Sachverhalt in seiner Antragsbegründung unvollständig und teilweise falsch dargestellt hat. Es versteht sich von selbst, dass ein Mitglied des Abgeordnetenhauses, das den Verfassungsgerichtshof zum Zwecke der Wahrung und Durchsetzung seiner ihm von der Verfassung des Landes Berlin eingeräumten parlamentarischen Rechte anruft, den dem Organstreit zugrunde liegenden Sachverhalt möglichst vollständig und wahrheitsgemäß wiederzugeben hat. Eine Verletzung dieser Verpflichtung nimmt dem Antragsteller aber nicht, wie der Antragsgegner meint, seinen Anspruch auf eine gerichtliche Entscheidung.

Dem Antragsteller fehlt das Rechtsschutzbedürfnis hinsichtlich der genannten 13 Vorgänge auch nicht, weil er bereits Akteneinsicht genommen hätte oder ihm eine solche angeboten worden wäre. Die dem Antragsteller angebotenen Akteneinsichten betrafen nicht die Adresse A.

bb. Dem Antragsteller fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, soweit er die Verletzung seines parlamentarischen Akteneinsichtsrechts hinsichtlich anderer die Anschrift A. betreffender Vorgänge rügt, weil er insoweit von seinem Akteneinsichtsbegehren auf Nachfrage der Polizeipräsidentin Abstand genommen hat.

b. Der Antragsgegner zu 1 hat das Recht des Antragstellers aus Art. 45 Abs. 2 VvB nicht verletzt, indem er ihm Einsicht in amts- und staatsanwaltliche Vorgänge ab 2016 mit der Begründung verwehrt hat, das Akteneinsichtsersuchen bezöge sich auf strafrechtliche Ermittlungsakten und gerade nicht auf Akten der Verwaltung im Sinne von Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB. Die Anträge zu 1 bis 3 sind daher, soweit sie sich gegen den Antragsgegner zu 1 richten, unbegründet.

Das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten bezieht sich nicht auf strafrechtliche Ermittlungsakten. Gemäß Art. 45 Abs. 2 VvB 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). Das Einsichtsrecht in Akten oder sonstige amtliche Unterlagen der Verfassungsschutzbehörde bleibt den Mitgliedern

der für die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde zuständigen Gremien nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften vorbehalten (Satz 4).

Amts- und Staatsanwaltschaft sind keine Verwaltung im Sinne von Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VvB. Der Wortlaut der Vorschrift ließe zwar auch ein weites Verständnis des Begriffs der Verwaltung im Sinne des Antragstellers zu. Die Gesetzesbegründung und die systematischen Argumente sprechen aber für ein engeres Verständnis des Begriffs der Verwaltung, der strafrechtliche Ermittlungsakten nicht erfasst. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist der in Art. 45 Abs. 2 VvB verwendete Begriff der Verwaltung „im Sinne des Abschnitts VI der Verfassung von Berlin zu verstehen und umfasst die gesamte unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung" (Abgh-Drs. 15/5038 S. 4). Der Verwaltungsbegriff wird demnach von den Vorgaben in der Verfassung von Berlin geprägt (vgl. bereits Urteil vom 14. Juli 2010 - VerfGH 57/08 -, LVerfGE 22, 19 ff.). Diese unterscheidet zwischen der Verwaltung im Abschnitt VI und der Rechtspflege im Abschnitt VII. Amts- und Staatsanwaltschaft sind zwar Behörden, die auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Aufgrund der ihnen gemeinsam mit den Gerichten obliegenden Aufgabe der Justizgewährung (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 31. August 2007 - 2 BvR 1681/07 -, juris Rn. 5) sind sie der Sache nach aber Organe der Rechtspflege. Sie sind, ohne Gerichte zu sein, bei den Gerichten errichtet, um sich an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen und diese zu fördern (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Februar 2019 - 7 C 23.17 -, juris Rn. 16). Die vorstehende am gesetzgeberischen Willen orientierte Auslegung, was Verwaltung im Sinne des neu geschaffenen Art. 45 Abs. 2 VvB sein soll, widerspricht dem Gesetzeswortlaut nicht. Aus dem Wortlaut ergibt sich kein Verbot, zwischen Verwaltung einerseits und Amts- bzw. Staatsanwaltschaft anderseits zu differenzieren. Ebenso fehlt ein hinreichender Anhaltspunkt dafür, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit dem parlamentarischen Akteneinsichtsrecht die Kontrollrechte des einzelnen Abgeordneten nicht nur gegenüber der Exekutive und dem gesondert in der Gesetzesbegründung aufgeführten Landesrechnungshof sowie der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ausbauen wollte (so Abghs-Drs. 15/5038 S. 3), sondern auch gegenüber Amts- und Staatsanwaltschaft. Entgegen der Auffassung des Antragstellers steht dieser Auslegung auch nicht entgegen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber das Einsichtsrecht in Akten oder sonstige amtliche Unterlagen der Verfassungsschutzbehörde den Mitgliedern der für die Kontrolle der Verfassungsschutzbehörde zuständigen Gremien vorbehalten hat. Denn anders als die Amts- und die Staatsanwaltschaft ist die Verfassungsschutzbehörde kein Teil der Rechtspflege. Soweit der Antragsteller auch deshalb Ermittlungsakten bei Amts-

und Staatsanwaltschaft vom Akteneinsichtsrecht umfasst sieht, weil er befürchtet, der Antragsgegner zu 1 könne Akteneinsichten von Abgeordneten dadurch verhindern, dass er Vorgänge an die Staatsanwaltschaft mit der Weisung weiterleitet, Ermittlungsverfahren einzuleiten, überzeugt dies nicht. Es fehlen jegliche Anhaltspunkte für diese Befürchtung.

c. Der Antragsgegner zu 2 hat das parlamentarische Einsichtsrecht des Antragstellers nicht verletzt. Die Anträge zu 2. und 3. sind daher auch insoweit unbegründet, als sie gegen den Antragsgegner zu 2 gerichtet sind.

Dass der Antragsgegner zu 2 dem Antragsteller keine Einsicht in die die [Anschrift] A. betreffenden Vorgänge angeboten hat, die an die Amts- und die Staatsanwaltschaft abgegeben worden waren, sondern ihn insoweit an den Antragsgegner zu 1 verwiesen hat, verletzt das parlamentarische Einsichtsrecht des Antragstellers nicht. Der Antragsgegner zu 2 war zur Gewährung der begehrten Einsicht nicht berechtigt, denn durch die Abgabe an die Amts- und die Staatsanwaltschaft sind die Akten in den Geschäftsbereich des Antragsgegners zu 1 übergegangen (siehe Abschnitte VIII Nr. 21 und VI Nr. 10 der Geschäftsverteilung des Senats von Berlin vom 21. April 2017).

III.

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

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Selting	Dr. Seegmüller	Alagün
Dr. Burholt	Dr. Gräfin von Galen	Hilbrans
Kipp	Prof. Dr. Lembke	Prof. Dr. Schönrock