

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Beschluss

VerfGH 93/17

In dem Organstreitverfahren

des Mitglieds des Abgeordnetenhauses von Berlin Marcel **Luthe**,
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

- Antragsteller -

g e g e n

den **Senat von Berlin**
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister von Berlin,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin,

- Antragsgegner -

- Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte S.
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, und Prof. Dr. Schönrock

am 4. Juli 2018 b e s c h l o s s e n :

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller ist Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Er begehrt die Feststellung der Verletzung seines Rechts auf Akteneinsicht.

Mit E-Mail an die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 13. Dezember 2016 beantragte er Akteneinsicht nach Art. 45 Abs. 2 Verfassung von Berlin - VvB - in die das ... Gymnasium in Charlottenburg betreffenden Akten der Schulaufsicht. Mit einer weiteren E-Mail an die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie vom 15. Dezember 2016 beantragte er Akteneinsicht in die Personalakten und, soweit gesondert geführt, Akten etwaiger dienstrechtlicher Verfahren und der Schulaufsicht betreffend drei am ... Gymnasium beschäftigte Lehrkräfte sowie betreffend die Schulleiterin der ... Grundschule in Wilmersdorf.

Am 23. Dezember 2016 informierte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie die Senatskanzlei über die Akteneinsichtsansträge vom 13. und 15. Dezember 2016 und schlug vor, dem ersten Gesuch stattzugeben und hinsichtlich des zweiten Gesuchs eine nähere Begründung zu erbitten, die eine

Abwägung mit den Interessen der betroffenen Dienstkräfte ermögliche. Die Senatskanzlei teilte der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie ihr Einverständnis mit dieser Vorgehensweise mit.

Der Staatssekretär für Bildung unterrichtete den Antragsteller mit Schreiben vom 22. Februar 2017 darüber, dass er die Einsicht in Akten der Schulaufsicht zu gestatten beabsichtige. Der Antrag auf Einsicht in Personal- und Disziplinarakten begegne hingegen Bedenken. Der Gewährung von Einsicht in diese Akten stehe möglicherweise das Recht der betroffenen Dienstkräfte auf informationelle Selbstbestimmung entgegen. Daher sei es für die Interessenabwägung erforderlich, die Gründe für das Akteneinsichtsgesuch detailliert darzulegen. Die Senatskanzlei habe den Akteneinsichts Antrag ebenfalls zur Kenntnis genommen und sich der fachlichen Einschätzung der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie angeschlossen.

Darauf antwortete der Antragsteller mit Schreiben vom 28. Februar 2017. Hinsichtlich des für die Abwägung benötigten Sachverhalts teilte er unter anderem mit, dass Hintergrund der Akteneinsichtsgesuche gravierende Grundrechtseingriffe durch Lehrer des ... Gymnasiums seien. Dabei gehe es um die Verhängung von Kollektivstrafen, die Beeinflussung von Schülern in der Weise, dass diese Vorgänge an der Schule nicht mit ihren Eltern besprechen sollten, und auch um die Ungleichbehandlung von männlichen und weiblichen Schülern. Mit dem Akteneinsichts Antrag solle geklärt werden, ob die aufgezeigten Grundrechtsverstöße in die Personalakten Einzug gefunden hätten. Der Antrag bezwecke, ein mögliches staatliches Fehlverhalten im Zusammenhang mit der Führung von Personalakten aufzudecken. Darüber hinaus wies der Antragsteller die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie darauf hin, dass sie eine Einwilligung der betroffenen Personen in die Akteneinsicht einholen könne. Es sei nicht ausgeschlossen, dass diese erteilt werde.

Mit Schreiben vom 14. März 2017 teilte der Staatssekretär für Bildung dem Antragsteller mit, dass er die das ... Gymnasium betreffenden Akten der Schulaufsicht einsehen könne, Personal- und Dienstakten jedoch weiterhin nicht. Zuvor hatte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie den Entwurf zu die-

sem Schreiben an die Senatskanzlei zur Abstimmung übermittelt und einige - im Wesentlichen redaktionelle - Änderungsvorschläge der Senatskanzlei übernommen. Mit E-Mail vom 11. April 2017 wandte sich der Antragsteller gegen die Ablehnung der Akteneinsicht. Mit Schreiben vom 24. April 2017 teilte der Staatssekretär für Bildung dem Antragsteller - wiederum nach Abstimmung mit der Senatskanzlei - mit, dass es bei der bereits ergangenen förmlichen Entscheidung mit Schreiben vom 14. März 2017 verbleibe.

Der Antragsteller hat mit Schriftsatz vom 6. Juli 2017 das vorliegende Organstreitverfahren gegen „den Senat von Berlin“ eingeleitet. Er rügt die Verletzung seines Rechts auf Akteneinsicht aus Art. 45 Abs. 2 VvB.

Mit Schreiben vom 25. September 2017 hat der Antragsgegner darauf hingewiesen, dass der Senat von Berlin nicht der richtige Antragsgegner sei und sich der Antrag im Organstreitverfahren gegen die Senatorin für Bildung hätte richten müssen. Diese trage die rechtliche Verantwortung für die Ablehnung der Akteneinsicht. Der Antrag sei deshalb unzulässig.

Daraufhin hat der Antragsteller mit Schreiben vom 30. November 2017 die Berichtigung des Rubrums wie folgt beantragt: „Senat von Berlin, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, vertreten durch die Senatorin für Bildung, Jugend und Familie Sandra Scheeres, Bernhard-Weiß Str. 6, 10178 Berlin“. Er macht geltend, dass der ursprüngliche Antrag „natürlich zulässig“ sei. Nichtsdestotrotz werde die Berichtigung „rein vorsorglich“ beantragt. Bei einer Gesamtwürdigung seines bisherigen Vortrags sei erkennbar, dass tatsächlich die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie gemeint gewesen sei.

Der Antragsteller beantragt zuletzt,

festzustellen, dass der Senat von Berlin, hier Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, sein Recht aus Art. 45 Abs. 2 VvB dadurch verletzt hat, dass dieser es unterlassen hat, ihm Akteneinsicht in die Personal- und soweit vorhanden Disziplinarakten der am ... Gymnasium beschäftigten Lehrkräfte R., P., S. und der Schulleiterin der ... Grundschule zu gewähren,

sowie hilfsweise, festzustellen, dass der Senat von Berlin, hier die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie, sein Recht aus Artikel 45 Abs. 2 VvB dadurch verletzt hat, dass dieser es unterlassen hat, ihm Akteneinsicht in die Personal- und soweit vorhanden Disziplinarakten der am ... Gymnasium beschäftigten Lehrkräfte R., P., S. und der Schulleiterin der ... Grundschule bei gleichzeitiger Schwärzung der in diesen Akten vorhandenen personenbezogenen Daten Dritter zu gewähren.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt er vor, dass der Antrag des Antragstellers, sollte er nicht bereits unzulässig gegen den falschen Antragsgegner gerichtet worden sein, jedenfalls unbegründet sei.

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

II.

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

Die Anträge sind unzulässig. Sie sind gegen den falschen Antragsgegner gerichtet.

1. Die Anträge richten sich allein gegen den Senat von Berlin.

Dies folgt zunächst aus der insoweit eindeutigen Antragsschrift vom 6. Juli 2017. Diese bezeichnet auf Seite 1 wörtlich „den Senat von Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister von Berlin Michael Müller, Jüdenstr. 1, 10178 Berlin“ als Antragsgegner. Darüber hinaus richten sich auch die in der Antragsschrift

enthaltenen Anträge gegen den „Senat von Berlin“ und führt der Antragsteller im Rahmen seiner Sachverhaltsdarstellung aus: „Der Antragsgegner ist der Senat von Berlin als Verfassungsorgan im Sinne der Verfassung von Berlin“. Außerdem weist der Antragsteller in der Antragschrift - ebenfalls unmissverständlich - darauf hin, dass die Parteifähigkeit „des Senats als oberstes Landesorgan (vgl. Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 55 Abs. 1 VvB)“ aus § 36 i. V. m. § 14 Nr. 1 VerfGHG folge.

Eine Auslegung dahingehend, dass sich die Anträge nicht gegen den Senat, sondern gegen die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie oder gegen die Senatorin für Bildung, Jugend und Familie richten, ist auch unter Berücksichtigung des späteren Vorbringens des Antragstellers nicht möglich. Zwar hat der Antragsteller in seinem Schriftsatz vom 30. November 2017 - nachdem der Antragsgegner in Frage gestellt hatte, passiv legitimiert zu sein - erklärt, tatsächlich sei die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie gemeint gewesen. Zugleich hat er aber in diesem Schriftsatz bestätigt, dass der Senat Antragsgegner sein soll. Er hat zum einen darauf hingewiesen, dass die ursprünglichen Anträge mit der Bezeichnung des Senats als Antragsgegner „natürlich zulässig“ seien. Zum anderen hat er auch in seinen neu formulierten Anträgen den Senat als Antragsgegner genannt und diese jeweils nur um den Einschub „hier Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie“ ergänzt. Daher ist eine versehentliche Falschbezeichnung des Antragsgegners in der Antragschrift ausgeschlossen und entspricht es vielmehr dem Willen des Antragstellers, dass sich die Anträge gegen den Senat richten. Dabei liegt aufgrund der zuletzt gegen den „Senat, hier Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie“ gerichteten Anträge der Schluss nahe, dass der Antragsteller (unzutreffend, siehe unten 2.) davon ausgeht, die Verweigerung der Akteneinsicht sei dem Senat zuzurechnen und der Senat sei deshalb richtiger Antragsgegner.

Der Schriftsatz vom 30. November 2017 ist auch nicht so zu verstehen, dass der Antragsteller den Antragsgegenstand erweitert hat und seine Anträge nun zusätzlich gegen die Senatsverwaltung oder Senatorin für Bildung, Jugend und Familie richten möchte. Die Formulierung „Senat, hier Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie“ lässt eine solche Auslegung nicht zu. Daher kann

offen bleiben, ob die Erweiterung des Streitgegenstands bereits deshalb unzulässig wäre, weil der Antragsteller nicht dargelegt hat, sie innerhalb der Frist des § 37 Abs. 3 VerfGHG erklärt zu haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10 -, BVerfGE 134, 141 <192> = juris Rn. 149).

Da sich die Anträge demnach allein gegen den Senat richten, bedarf es der vom Antragsteller „rein vorsorglich“ beantragten Rubrumsberichtigung nicht.

2. Der Senat ist nicht der richtige Antragsgegner im vorliegenden Organstreitverfahren, da er für die Verweigerung der Akteneinsicht nicht die rechtliche Verantwortung trägt.

Wer im Organstreitverfahren als richtiger Antragsgegner anzusehen ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung rechtlich zu verantworten hat (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Beschluss vom 19. November 2009 - VfGBbg 44/09 -, juris Rn. 8).

Die im vorliegenden Verfahren angegriffene Verweigerung der Akteneinsicht hat die Senatorin für Bildung, Jugend und Familie rechtlich zu verantworten. Der Antragsteller wendet sich gegen die Entscheidungen vom 14. März 2017 und 24. April 2017, mit denen sein Antrag auf Einsicht in Personal- und Disziplinarakten abgelehnt wurde. Diese Entscheidungen hat die Senatorin für Bildung, Jugend und Familie durch den Staatssekretär für Bildung im Rahmen ihrer Ressortkompetenz getroffen (vgl. Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB, § 17 Abs. 2 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung, Allgemeiner Teil - GGO I -). Sie trägt damit die rechtliche Verantwortung für die Verweigerung der Akteneinsicht und wäre, wenn die Anträge gegen sie gerichtet wären, passiv legitimiert (vgl. Beschluss vom 14. Juli 2010 - VerfGH 57/08 -, abrufbar unter www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de, Rn. 83).

Dagegen sind ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner eine für die Passivlegitimation im Organstreitverfahren genügende rechtliche (Mit-) Verantwortung für die Verweigerung der Akteneinsicht trägt, weder dargetan

noch sonst ersichtlich. Der Antragsteller muss in seinem Antrag im Organstreitverfahren schlüssig darlegen, dass der Antragsgegner die Verantwortung für die angegriffene Maßnahme oder Unterlassung trägt (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. September 2015 - 2 BvE 1/11 - BVerfGE 140, 115 <140> = juris Rn. 61). Dies hat der Antragsteller nicht getan. Er hat den Senat lediglich als Antragsgegner benannt, ohne zu erläutern, weshalb auch er für die Entscheidungen vom 14. März 2017 und 24. April 2017 verantwortlich ist.

Eine solche Verantwortung des Antragsgegners ist auch sonst nicht ersichtlich. Die angegriffenen Entscheidungen sind dem Antragsgegner nicht zuzurechnen. Sie wurden in der Zuständigkeit der Senatorin für Bildung, Jugend und Familie getroffen, die ihren Geschäftsbereich nach Art. 58 Abs. 5 Satz 1 VvB grundsätzlich selbständig und in eigener Verantwortung leitet.

Auch die aus der beigezogenen Fachakte des Antragsgegners sowie aus dem Schreiben des Staatssekretärs für Bildung vom 22. Februar 2017 hervorgehende Beteiligung der Senatskanzlei im Akteneinsichtsverfahren führt nicht zu einer rechtlichen (Mit-)Verantwortung des Antragsgegners in dem vorgenannten Sinn. Zwar ist es grundsätzlich möglich, dass die Verantwortung sowohl beim Senat als auch beim Senatsmitglied liegt (vgl. zu einer solchen Konstellation etwa BVerfG, Urteil vom 17. Juli 1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 -, BVerfGE 67, 100, <126 f.> = juris Rn. 89). Ein solcher Fall liegt jedoch nicht vor. Die Senatskanzlei wurde im Rahmen des in der GGO vorgesehenen Beteiligungsverfahrens lediglich gemäß § 17 Abs. 3 Satz 1 GGO I in die fachliche Prüfung einbezogen und hat per E-Mail Änderungen am Text vorgeschlagen. Dass sie im Rahmen des Akteneinsichtsverfahrens eine eigene förmliche Entscheidung getroffen hat oder die in § 17 Abs. 3 Satz 2 GGO I vorgesehene Möglichkeit zur Mitzeichnung wahrgenommen und aus diesem Grund Verantwortung für die Entscheidung übernommen haben könnte (vgl. § 51 Abs. 2 GGO I), ist nicht ersichtlich. Ihre Beteiligung ist daher als bloße Anhörung und ihre Mitwirkung als lediglich beratende Stellungnahme anzusehen (vgl. Schneider, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 28 Rn. 91), die eine für die Passivlegitimation im Organstreitverfahren ausreichende rechtliche Verantwortung nicht begründet.

III.

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

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

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