

ABDRUCK



BAYERISCHER LANDTAG
LANDTAGSAMT

BAYERISCHER LANDTAG · Landtagsamt · Maximilianeum · 81627 München

Bayer. Verwaltungsgericht München
Postfach 20 05 43
80005 München

Maximilianeum
81627 München
Telefon 089 4126-2499
oder 089 4126-0

20.09.2012
P III/G-1410-41 5

Verwaltungsstreitsache Walter Keim gegen Freistaat Bayern wegen Akteneinsicht nach Petition (Az. M 17 K 12.3408)

Anlagen

- 1 Petitionsakte Az. P II/VF.0993.15 (Blatt 1-87) – im Original
- 2 Abdrücke dieses Schreibens

In obiger Verwaltungsstreitsache wird für den beklagten Freistaat Bayern – soweit dieser durch den Bayer. Landtag vertreten wird – beantragt,

die Klage abzuweisen.

Hierzu im Einzelnen:

I.

Mit Schreiben vom 25.10.2007, eingegangen am 30.10.2007, wandte sich der Kläger mit einer Petition an den Bayer. Landtag (Az. P II/VF.0993.15 – Blatt 1-47 der Akte). Diese war betitelt mit „Petition (Art. 17 GG): Vorschläge des Menschenrechtskommissars umsetzen und Richter (z.B. Amtsrichter Hans Laßmann, Amtsrichter Herbst, Richter Dörfler des OLG Bamberg) in Menschenrechten schulen, Judikative unabhängig machen und dem Gesetz unterwerfen“.

Mit Schreiben des Landtagsamts vom 05.11.2007 (Az. P II/VF.0993.15) erhielt der Kläger eine Eingangsbestätigung mit Hinweisen zum Ablauf des Petitionsverfahrens (Blatt 48 der Akte).

Auf Anforderung des Landtagsamts nahmen die Bayer. Staatsministerien der Justiz (Schreiben vom 08.01.2008, Az. 1402 E Ls – I – 9892/2007, Blatt 51-57 der Akte – nicht vorgelegt, siehe

Kommunikation allgemein

Telefax 089 4126-1392
E-Mail landtag@bayern.landtag.de
Internet <http://www.bayern.landtag.de>

Öffentliche Verkehrsmittel

U-Bahn U4/U5 Max-Weber-Platz
Straßenbahn 19 Maximilianeum

Paketanschrift

Max-Planck-Straße 1
81675 München

Umweltfreundlich, 100 % Altpapier



hierzu unter Ziffer II.2) und des Innern (Schreiben vom 14.04.2008, Az. IA1-1017-8, Blatt 58-63 der Akte – nicht vorgelegt, siehe hierzu unter Ziffer II.2) zur Petition gegenüber dem Bayer. Landtag Stellung.

Mit Schreiben des Landtagsamts vom 03.07.2008 (Az. P II/VF.0993.15 – Blatt 66 der Akte) wurde dem Kläger schließlich mitgeteilt, dass der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen des Bayer. Landtages seine Eingabe in der Sitzung vom 12.06.2008 beraten und beschlossen habe, die Eingabe aufgrund der Erklärung der Staatsregierung als erledigt zu betrachten. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Ausschuss zuvor Stellungnahmen der Bayer. Staatsministerien der Justiz und des Innern eingeholt habe. Diese seien zu dem Ergebnis gelangt, dass keine Veranlassung bestehe, dem Begehren des Petenten näher zu treten. Dieser Einschätzung sei der Ausschuss gefolgt. Er habe daher keine Möglichkeit gesehen, der Eingabe zum Erfolg zu verhelfen. Die in Bezug genommenen Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung waren dem Schreiben des Landtagsamts mangels entsprechenden Beschlusses des Ausschusses nicht beigelegt.

Mit Schreiben vom 08.08.2008 beehrte der Kläger beim Bayer. Landtag Einsicht in die Petitionsakte mit dem Az. P II/VF.0993.15, insbesondere in die im Rahmen des Petitionsverfahrens angeforderten Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung (Blatt 69-73 der Akte).

Mit Schreiben des Landtagsamts vom 25.08.2008 (Az. P II/VF.0993.15 – Blatt 75 der Akte) wurde dem Kläger mitgeteilt, dass ein Recht auf Akteneinsicht im Petitionsverfahren nicht bestehe. Die Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung würden an den Petenten nur dann übermittelt, wenn der betreffende Ausschuss dies bei der Entscheidung über die Petition so beschlossen habe. Da dies im vorliegenden Fall nicht der Fall gewesen sei, könne der Bitte auf Akteneinsicht leider nicht entsprochen werden.

Mit Schreiben vom 19.09.2008 (Az. LB) teilte das Bayer. Staatsministerium des Innern dem Kläger in Beantwortung eines Schreibens vom 05.09.2008 mit, dass über die Herausgabe von Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung in Petitionsverfahren der Bayer. Landtag entscheide (Blatt 76 f. der Akte). Ausweislich den Anlagen zur Klagebegründung erhielt der Kläger unter dem Datum des 17.09.2008 (Az. 1402 E Ls – I – 9892/2007) ein entsprechendes Schreiben vom Bayer. Staatsministerium der Justiz.

Mit Schreiben vom 12.12.2011 – mithin mehr als drei Jahre später – beehrte der Kläger erneut gegenüber dem Bayer. Landtag Einsicht in die Akte des Petitionsverfahrens mit dem Az. P II/VF.0993.15 (Blatt 78-81 der Akte).

Mit Schreiben des Landtagsamts vom 23.01.2012 (geführt unter Az. VF.0126.16 – Blatt 82 der Akte) wurde dem Kläger daraufhin mitgeteilt, dass eine nochmalige Behandlung einer anderen von ihm angestregten Petition mit dem Az. VF.0126.16 nicht möglich sei. Hierbei wurde offenbar die Bezugnahme des Klägers auf eine Akteneinsicht im Petitionsverfahren mit dem Az. P II/VF.0993.15 verkannt.

Sodann wies der Kläger mit Schreiben vom 26.01.2012 (Blatt 83 f. der Akte) darauf hin, dass sich sein vorangegangenes Schreiben auf die beehrte Akteneinsicht im Petitionsverfahren mit dem Az. P II/VF.0993.15 bezogen habe, nicht jedoch auf die Petition mit dem Az. VF.0126.16. Es wurde um nochmalige Ermessensentscheidung über die Gewährung der Akteneinsicht im Petitionsverfahren mit dem Az. P II/VF.0993.15 bis zum 26.03.2012 gebeten, „um eine gerichtliche Klärung zu vermeiden“.

Mit Schreiben des Landtagsamts vom 31.01.2012 (erneut versehentlich geführt unter Az. VF.0126.16 – Blatt 85 der Akte) wurde dem Kläger daraufhin mitgeteilt, dass § 190 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Bayer. Landtag (GeschOLT) ein Recht auf Akteneinsicht in Petitionsangelegenheiten grundsätzlich verneine. Dem Landtagsamt komme insoweit keinerlei eigenes Ermessen zu. Der Bitte auf Akteneinsicht könne daher nicht entsprochen werden.

Mit Schreiben vom 14.07.2012, eingegangen beim Verwaltungsgericht am 25.07.2012, verfolgt der Kläger sein Akteneinsichtsbegehren hinsichtlich des Petitionsverfahrens mit dem Az. P II/VF.0993.15 im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage weiter. Zur Begründung bezieht sich der Kläger auf Art. 25 des Grundgesetzes (GG) i.V.m. Art. 10 und Art. 13 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), Art. 25 GG i.V.m. Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie auf Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 GG. Jedenfalls bestehe gemäß § 9 der Allgemeinen Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern (AGO) ein Anspruch auf Entscheidung über den Antrag auf Akteneinsicht nach pflichtgemäßem behördlichen Ermessen, da ein berechtigtes Interesse für die Akteneinsicht gegeben sei. Denn der Kläger wolle die Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung dem Menschenrechtskommissar des Europarats übermitteln. Es sei zudem rechtsfehlerhaft, dass sich der Bayer. Landtag in seiner Ablehnung der Akteneinsicht auf § 190 Abs. 3 GeschOLT beziehe; denn diese Regelung gelte ausweislich der amtlichen Überschrift der Vorschrift nur für eine Akteneinsicht in Petitionsakten durch Dritte, nicht jedoch für eine Akteneinsicht in Petitionsakten durch den Petenten selbst. Letztlich müsse auch bei Fehlen eines Informationsfreiheitsgesetzes im Freistaat Bayern im Lichte des Völkerrechts, der Menschenrechte und des Verfassungsrechts ein umfassendes Recht auf Einsicht in die Dokumente der öffentlichen Verwaltung bestehen.

II.

1. In formeller Hinsicht wird zunächst vorsorglich darauf hingewiesen, dass der beklagte Freistaat Bayern vorliegend nur insoweit durch den Bayer. Landtag als Legislativorgan vertreten wird, als der Kläger vom Bayer. Landtag Einsicht in Petitionsakte mit dem Az. P II/VF.0993.15 begehrt. Soweit Klageziel auch Einsicht in die Akten der Bayer. Staatsregierung – hier insbesondere der Bayer. Staatsministerien des Innern und der Justiz – sein sollte, müsste vorliegend eine Vertretung des Freistaats Bayern durch die entsprechenden Exekutivorgane erfolgen.

2. In formeller Hinsicht wird ferner darauf hingewiesen, dass in der diesem Schreiben beigelegten Petitionsakte mit dem Az. P II/VF.0993.15 die streitgegenständlichen Stellungnahmen der Bayer. Staatsministerien der Justiz (Blatt 51-57 der Akte) und des Innern (Blatt 58-63 der Akte), die durch den zuständigen Ausschuss gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Bayer. Petitionsgesetzes (Bay-PetG) angefordert wurden, nicht enthalten sind. Gleiches gilt für das Sitzungsprotokoll des für die Petition zuständigen Ausschusses vom 12.06.2008 (Blatt 64-65 der Akte).

Gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sind Behörden zur Vorlage von Urkunden oder Akten an das Verwaltungsgericht verpflichtet. Ist jedoch ein Recht auf Akteneinsicht Gegenstand der Klage, so müssen die streitgegenständlichen Akten nicht schon im Rahmen der Vorlagepflicht aus § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorgelegt und damit nach § 100 VwGO der Akteneinsicht durch die Klägerseite zugänglich gemacht werden.

Grund hierfür ist, dass entscheidungserheblich – und daher gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorzulegen – nur jene Akten sind, die sich auf die Frage beziehen, ob ein Akteneinsichtsrecht des Klägers besteht, nicht jedoch auch eben jene Akten, deren Einsicht gerade streitgegenständlich ist. Denn andernfalls könnte der Kläger über das Akteneinsichtsrecht nach § 100 VwGO das Ziel sei-

ner Klage erreichen, ohne dass über sein Recht auf Akteneinsicht eine gerichtliche Entscheidung zur Hauptsache ergangen wäre. Eine solche Aktenvorlagepflicht würde die Entscheidung des Hauptsachestreits unzulässigerweise vorwegnehmen. Dies ist jedoch nicht Sinn des § 99 VwGO (vgl. zum Ganzen: BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 5 f.; vom 12.2.1990, Az. 5 C 89.198, juris, Rn. 32; VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 15; Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, Rn. 13 zu § 99 und Rn. 3 zu § 100, jeweils m.w.N.).

III.

Die als allgemeine Leistungsklage zulässige Klage ist nach hiesiger Auffassung nicht begründet. Ein Anspruch des Klägers auf Gewährung von Akteneinsicht im Petitionsverfahren mit dem Az. P II/VF.0993.15 besteht nicht.

1. Ein Anspruch des Klägers ergibt sich zum einen nicht aus Art. 29 Abs. 1 Satz 1 des Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG). Hiernach hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die einzelnen Teile der das Verwaltungsverfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Ein solches Akteneinsichtsrecht scheidet bereits daran, dass es vorliegend an einem Verwaltungsverfahren i.S.v. Art. 9 BayVwVfG fehlt; denn das Petitionsverfahren sowie das entsprechende Handeln des Bayer. Landtags – bzw. des gemäß Art. 5 Abs. 1 BayPetG zuständigen Ausschusses (vgl. hierzu BayVerfGH vom 15.5.1957, VerfGHE 10, 20, 24 f.) – im Zusammenhang mit Petitionsverfahren ist weder auf die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts noch auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet (BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 7; Scholler/Broß, BayVBl 1977, 225, 226; Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, S. 158 Fn. 61). Insbesondere ist der Petitionsbescheid kein Verwaltungsakt (BayVGH vom 10.10.1979, BayVBl 1981, 211, 212; BVerwG NJW 1977, 118; VerfGHE 11, 187, 188).

Auch eine analoge Anwendung von Art. 29 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG scheidet aus; denn der Zweck des Akteneinsichtsrechts im Verwaltungsverfahren, dem Bürger Gelegenheit zur sachgerechten Wahrnehmung seiner Interessen und zur gestaltenden Einflussnahme auf den Ablauf des Verwaltungsverfahrens zu eröffnen, kommt im gänzlich anders gearteten parlamentarischen Petitionsverfahren nicht zum Tragen (VG Mainz vom 12.1.1983, Az. 1 K 127/82). Unabhängig davon wäre ein etwaiges Verwaltungsverfahren vorliegend aufgrund des Petitionsentscheids aus dem Jahr 2008 jedenfalls abgeschlossen, so dass auch aus diesem Grunde ein Akteneinsichtsrecht aus Art. 29 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG ausscheidet (VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 16).

2. Ein Akteneinsichtsrecht ergibt sich auch nicht aus § 9 AGO. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 AGO kann eine Behörde Akteneinsicht nach Maßgabe von § 9 Abs. 2 AGO gewähren, soweit die Akteneinsicht nicht in Rechtsvorschriften besonders geregelt ist. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 AGO darf Akteneinsicht, die nicht ausschließlich Angelegenheiten des Antragstellers zum Gegenstand hat, nur gewährt werden, wenn ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht wird.

Vorliegend ist § 9 AGO jedoch bereits nicht anwendbar. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 AGO gilt die Allgemeine Geschäftsordnung für alle Behörden des Freistaates Bayern. Behörde im Sinn der Allgemeinen Geschäftsordnung ist gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 AGO jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Hiervon ausgehend ist der Bayer. Landtag jedoch vorliegend keine Behörde i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 2 AGO. Denn bei der Tätigkeit des Bayer. Landtags in

Petitionsverfahren handelt es sich um keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Wie bereits unter Ziffer 1. ausgeführt ist das Petitionsverfahren sowie das Handeln des Bayer. Landtags im Zusammenhang mit Petitionsverfahren weder auf die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsakts noch auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet. Es handelt sich beim Petitionsverfahren vielmehr um ein Verfahren der Legislative, der Bayer. Landtag ist insoweit als Legislativorgan gerade nicht Teil der Verwaltung, sondern übt vielmehr im Rahmen der Gewaltenteilung seine parlamentarische Kontrollfunktion über die Exekutive aus (vgl. BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 7 f.; OVG Berlin vom 18.10.2000, Az. OVG 2 M 15.00, DVBl. 2001, 313 f.; VG Potsdam vom 27.4.2010, Az. 3 K 1595/05, juris, Rn. 65; VG Schleswig vom 4.6.2007, Az. 11 A 184/05; vom 15.3.2002, Az. 6 A 198/01; Brocker in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Rn. 18.3 zu Art. 45c; Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt vom 1.10.2008 – 30.9.2010, Ziffer 5.8). Dem steht auch nicht entgegen, dass der Bayer. Landtag nach der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes in Petitionsverfahren Behörde i.S.v. Art. 120 der Bayer. Verfassung (BV) ist; denn diese Judikatur bezieht sich allein auf eine verfassungsgerichtliche Kontrolle von Petitionsbeschlüssen i.R.v. Art. 120 BV, da sich die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde nicht auf solche Behörden innerhalb des staatlichen Bereichs beschränken lässt, die vollziehende Gewalt ausüben und der Bayer. Staatsregierung unterstellt sind (vgl. BayVerfGH vom 15.5.1957, VerfGHF 10, 20, 23). Aus letzterer Begründung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes wird jedoch deutlich, dass der Bayer. Landtag in Petitionsverfahren gerade keine vollziehende Gewalt ausübt und nicht Teil der Bayer. Staatsregierung ist.

Auch soweit man vorliegend die Behördeneigenschaft des Bayer. Landtags – entgegen der hier vertretenen Auffassung – bejahen wollte, wäre jedenfalls eine Akteneinsicht nach § 9 AGO aufgrund der negativen Spezialregelung in § 190 Abs. 3 GeschOLT ausgeschlossen. Denn nach § 9 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 AGO darf Akteneinsicht nicht gewährt werden, wenn besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften entgegenstehen. In § 190 Abs. 3 GeschOLT ist jedoch abschließend geregelt, dass in Petitionsangelegenheiten grundsätzlich keine Akteneinsicht gewährt wird (siehe hierzu unter Ziffer 6.).

Unabhängig davon ist vorliegend seitens des Klägers jedenfalls kein berechtigtes Interesse substantiiert dargelegt worden. Die bloße Vermutung, in den streitgegenständlichen Stellungnahmen der Bayer. Staatsregierung im Petitionsverfahren könnten Aussagen oder Ausführungen enthalten sein, die für den Menschenrechtskommissar des Europarats in irgendeiner Weise von Interesse sein könnten, ist hierfür nicht ausreichend. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die bloße selbstgefasste Intention des Klägers, sich losgelöst von jedweden konkreten persönlichen Rechtsschutzinteresse mit allgemeinen, abstrakten Ausführungen zur Rechtslage in Deutschland an den Menschenrechtskommissar des Europarates zu wenden. Anders könnte dies allenfalls zu beurteilen sein, soweit der Kläger Akteneinsicht begehren würde, um seine eigenen Rechtsschutzinteressen – etwa in einem Zivilprozess – zu wahren (vgl. BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 10). Dies ist jedoch vorliegend gerade nicht der Fall. Mangels berechtigten persönlichen Interesses auf Tatbestandsebene wäre der klägerische Antrag auf Akteneinsicht daher jedenfalls abzulehnen gewesen, sodass auf Rechtsfolgenseite kein Ermessen mehr auszuüben gewesen wäre.

Selbst wenn man mit Blick auf das Vorbringen des Klägers – entgegen des oben Ausgeführten – auch ein berechtigtes Interesse noch bejahen wollte, folgte auch hieraus kein Anspruch auf Einsicht in die Petitionsakte. Denn in einer solchen Situation hätte auf Rechtsfolgenseite eine Ermessensreduktion auf Null vorgelegen, die begehrte Akteneinsicht zu versagen. Grund hierfür ist § 190 Abs. 3 GeschOLT, nach dem Akteneinsicht in Petitionsangelegenheiten grundsätzlich nicht gewährt wird (siehe hierzu unter Ziffer 6.).

3. Es besteht auch im Übrigen kein Anspruch des Klägers auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag auf Einsicht in die Petitionsakte. Zwar wird außerhalb von Verwaltungsverfahren nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen Akteneinsicht bei berechtigtem Interesse gewährt, die Entscheidung hierüber steht im pflichtgemäßen Ermessen der aktenführenden Behörde (vgl. BayVGH vom 15.11.2010, Az. 3 CE 10.2390, juris, Rn. 17; VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 17; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl. 2008, Rn. 8 zu § 29). Auch ein solcher Anspruch scheidet jedoch vorliegend daran, dass es sich beim Bayer. Landtag in Petitionsverfahren nicht um eine Behörde i.S.v. Art. 1 Abs. 2 BayVwVfG, sondern um ein parlamentarisches Legislativorgan handelt. Jedenfalls ist vorliegend kein berechtigtes persönliches Interesse des Klägers an der Akteneinsicht substantiiert dargelegt worden. Unabhängig davon steht die negative Regelung in § 190 Abs. 3 GeschOLT einer Akteneinsicht entgegen bzw. führt zu einer Ermessensreduktion auf Null, die begehrte Akteneinsicht zu versagen. Zu alledem wird vollumfänglich auf die Ausführungen unter Ziffer 2. verwiesen.

4. Aus den unter Ziffer 2. und 3. ausgeführten Gründen – insbesondere eines nicht substantiiert dargelegten berechtigten Interesses – scheidet auch ein Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes bzw. der Rechtswegsgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG aus (vgl. BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 8-10).

5. Ein Anspruch des Klägers auf Einsicht in die Petitionsakte ergibt sich auch nicht aus dem Petitionsrecht des Art. 115 BV selbst (Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Rn. 10 zu Art. 115; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Rn. 2 zu Art. 115; Stettner in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 10. EL 1999, Rn. 10 zu Art. 115; vgl. auch VG Schleswig vom 4.6.2007, Az. 11 A 184/05).

Gemäß Art. 115 Abs. 1 BV haben alle Bewohner Bayerns das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Behörden oder den Bayer. Landtag zu wenden.

Nach der Rechtsprechung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes begründet das Petitionsrecht nur ein Recht auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Mitteilung des Ergebnisses des Petitionsverfahrens, nicht jedoch auf Begründung des Ergebnisses oder weitergehende Auskünfte (BayVerfGH vom 15.5.1957, VerfGHE 10, 20, 29 f.; vom 4.5.1960, VerfGHE 13, 80, 87 f.; vom 10.10.1979, BayVBI 1981, 211, 212; vom 12.2.1982, VerfGHE 35, 7, 9 f.; VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 18; Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Rn. 10 zu Art. 115; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Rn. 2 zu Art. 115; Stettner in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 10. EL 1999, Rn. 10 zu Art. 115). Hieraus folgt zugleich denknötwendig, dass auch kein Anspruch des Petenten auf Einsichtnahme in die Petitionsakte besteht, insbesondere nicht unter dem Gesichtspunkt der Gewährung effektiven Rechtsschutzes bzw. der Vorbereitung etwaiger Klagen (vgl. BayVerfGH vom 4.5.1960, VerfGHE 13, 80, 86-88; OVG Berlin vom 18.10.2000, Az. OVG 2 M 15.00, DVBl. 2001, 313; VG Mainz vom 12.1.1983, Az. 1 K 127/82; BayVGH vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 8; VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 18). Denn zur Durchsetzung des formalen Anspruchs auf Entgegennahme der Petition, sachliche Prüfung und Mitteilung des Ergebnisses des Petitionsverfahrens ist eine Einsicht in die Petitionsakten nicht erforderlich (Unterpaul, Handkommentar zum Bayer. Petitionsgesetz, 1998, S. 42 f.).

Letztlich wäre bei einem Einsichtsrecht Dritter in die Petitionsakte die Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben des für eine Petition zuständigen Ausschusses gefährdet, weil dieser seinen Aufgaben der Verwaltungskontrolle und Vermittlung zwischen Behörden und Petenten ohne die Möglichkeit zur vertraulichen Erörterung, auch mit Regierungs- und Behördenvertretern, im Ein-

zelfall nicht hinreichend nachkommen könnte. Auch wäre eine unbefangene, freimütige und vertrauensvolle Behandlung von Petitionen innerhalb des Ausschusses nicht gewährleistet, wenn die Beteiligten damit rechnen müssten, dass der Betroffene ihre Stellungnahmen einsehen kann (vgl. zum Ganzen: VG Schleswig vom 4.6.2007, Az. 11 A 184/05, zitiert nach LT-Inf. NRW 14/569; Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt vom 1.10.2008 – 30.9.2010, Ziffer 5.8).

Vor diesem Hintergrund sind auch auf Ebene des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) Petitionsverfahren generell vom Informationszugang ausgenommen, da dieser gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 IFG nur soweit reicht, als die ersuchte Stelle öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (vgl. VG Berlin vom 22.4.2010, Az. 2 K 98.09, juris, Rn. 20 unter Bezugnahme auf die amtliche Begründung zu § 1 IFG, BT-Drs. 15/4493, S. 8).

Nur der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang klargestellt, dass aus den gleichen Gründen von vornherein auch kein Akteneinsichtsanspruch gegenüber den vom Kläger ebenfalls angegangenen Bayer. Staatsministerien des Innern und der Justiz besteht, die im Rahmen des Petitionsverfahrens gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 2 BayPetG gegenüber dem Bayer. Landtag Stellung genommen haben. Ansonsten würden unzulässigerweise mittelbar Legislativvorgänge offenbart (vgl. VG Potsdam vom 27.4.2010, Az. 3 K 1595/05, juris, Rn. 64; offen gelassen in: BayVGh vom 2.2.2012, Az. 5 ZB 11.439, juris, Rn. 8; VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 18; a.A. wohl BVerwG vom 3.11.2011, Az. 7 C 4/11, juris).

6. Ein Anspruch des Klägers auf Einsicht in die Petitionsakte ergibt sich auch nicht aus der Geschäftsordnung für den Bayer. Landtag.

Grund hierfür ist bereits, dass die Geschäftsordnung des Bayer. Landtags als auf Art. 20 Abs. 3 BV beruhende autonome Satzung parlamentarisches Innenrecht darstellt und damit von vornherein nur für die Landtagsabgeordneten und die Landtagsverwaltung Rechte und Pflichten begründen kann, nicht jedoch für Dritte wie den Kläger (vgl. Lindner in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Rn. 7 zu Art. 20; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Rn. 3 zu Art. 20; Schweiger in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 9. EL 1997, Rn. 16 zu Art. 20; sämtlich jeweils unter Bezugnahme auf VerfGH 8, 91, 100).

Unabhängig davon ist in § 190 Abs. 3 GeschOLT – wie ausgeführt – ausdrücklich geregelt, dass in Petitionsangelegenheiten grundsätzlich keine Akteneinsicht gewährt wird. Die Formulierung „grundsätzlich“ ist hierbei nicht juristisch, sondern untechnisch zu verstehen, d.h. eine Akteneinsicht ist insoweit mit Blick auf Sinn und Zweck des Petitionsverfahrens sowie das Fehlen eines verfassungsrechtlichen Anspruchs des Petenten auf Begründung des Petitionsentscheids generell ausgeschlossen (vgl. VG München vom 10.11.2010, Az. M 18 K 09.5755, juris, Rn. 18; vgl. auch obige Ausführungen unter Ziffer 5.). Entgegen der Auffassung des Klägers findet diese Vorschrift, deren amtliche Überschrift „Akteneinsicht durch Dritte“ lautet, auch auf den Petenten selbst Anwendung. Als „Dritte“ sind insoweit sämtliche Personen zu verstehen, die nicht Abgeordnete des Bayer. Landtags, Mitglieder des Präsidiums des Bayer. Landtags oder Mitglieder der Bayer. Staatsregierung sind. Dies ergibt sich aus systematischer Auslegung des § 190 GeschOLT im Kontext der unmittelbar vorangehenden §§ 188 f. GeschOLT, die Akteneinsichtsrechte der genannten Personenkreise betreffen.

Selbst wenn man dem nicht folgte und eine Pflicht des Bayer. Landtags zur Einzelfallprüfung und Gewährung von Einsicht in Petitionsakten nach pflichtgemäßem Ermessen bei Nachweis eines berechtigten Interesses annähme, so wäre vorliegend auf Tatbestandseite jedenfalls ein berechtig-

tes persönliches Interesse an der Akteneinsicht durch den Kläger nicht dargetan worden (siehe obige Ausführungen unter Ziffer 2.), so dass es auf Rechtsfolgenseite keiner Ermessensausübung seitens des Bayer. Landtags mehr bedurfte.

7. Ein Anspruch des Klägers auf Einsicht in die gegenständliche Petitionsakte besteht demnach nicht (vgl. in diesem Sinne OVG Berlin vom 18.10.2000, Az. OVG 2 M 15.00, DVBl. 2001, 313; VG Schleswig vom 4.6.2007, Az. 11 A 184/05; vom 15.3.2002, Az. 6 A 198/01; VG Mainz vom 12.1.1983, Az. 1 K 127/82; Brocker in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Rn. 18.2 zu Art. 45c; Herrmann in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, Rn. 4.1 zu § 29; Unterpaul, Handkommentar zum Bayer. Petitionsgesetz, 1998, S. 42 f.).

Hierin ist weder ein Verstoß gegen die vom Kläger angeführten Art. 10 EMRK (Freiheit der Meinungsäußerung) und Art. 13 EMRK (Recht auf wirksame Beschwerde) noch gegen Art. 19 IPBPR (Meinungsfreiheit) zu erblicken. Dieses Ergebnis ist vielmehr letztlich unmittelbarer verfassungsrechtlicher Ausfluss des Wesens – und der Grenzen – des Petitionsrechts aus Art. 115 BV.

Nach alledem ist die Klage aus unserer Sicht vollumfänglich abzuweisen.


Hohagen
Ministerialrätin