

M 17 K 12.3408



## Bayerisches Verwaltungsgericht München

### Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

**Walter Keim**

Torshaugv. 2 C, 07020 Trondheim, Norwegen

- Kläger -

gegen

**Freistaat Bayern**

vertreten durch:

Bayerischer Landtag

Landtagsamt

Maximilianeum, 81627 München

- Beklagter -

wegen

Akteneinsicht nach Petition

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 17. Kammer,  
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht von Fumetti,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Gründel,  
die Richterin Berger,  
den ehrenamtlichen Richter Unglert,  
den ehrenamtlichen Richter Schubert

ohne mündliche Verhandlung

**am 13. Juni 2013**

folgendes

**Urteil:**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand:**

Der Kläger reichte mit Schreiben vom 25. Oktober 2007 beim Bayerischen Landtag eine Eingabe zum Thema „Vorschläge des Menschenrechtskommissars umsetzen und Richter in Menschenrechten schulen, Judikative unabhängig machen und dem Gesetz unterwerfen“ (Az. P II/VF.0993.15) ein. Der Ausschuss für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen beschloss am 12. Juni 2008, die Eingabe aufgrund der Erklärung der Staatsregierung als erledigt zu betrachten. Dies wurde dem Kläger mit Schreiben vom 3. Juli 2008 mitgeteilt. Mit Schreiben vom 8. August 2008 beantragte der Kläger Akteneinsicht in die diesem Beschluss zugrunde liegenden Stellungnahmen des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz (StMJ) und des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (StMI). Der Bayerische Landtag teilte ihm daraufhin am 25. August 2008 mit, dass ein Recht auf Akteneinsicht im Petitionsverfahren nicht bestehe. Die Stellungnahmen der Staatsregierung würden nur übermittelt, wenn der Ausschuss dies beschließe, was hier nicht der Fall gewesen sei. Bitten des Klägers an das StMJ und das StMI, die Stellungnahmen zu übersenden, wurden mit Schreiben vom 17. bzw. 19. September 2009 unter Verweis darauf, dass der Landtag als Herr des Verfahrens darüber entscheide, ob Stellungnahmen übersandt werden, abgelehnt.

*(vom 13.12.2011 auch an STMI und STMI)*

Auf erneute Bitte um Akteneinsicht wies der Bayerische Landtag mit Schreiben vom 31. Januar 2012 darauf hin, dass die Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag ein Recht auf Akteneinsicht grundsätzlich verneine und der Bitte daher nicht entsprochen werden könne.

Mit Schriftsatz vom 14. Juli 2012, beim Bayerischen Verwaltungsgericht München eingegangen am 25. Juli 2012, erhob der Kläger Klage und beantragte,

den Beklagten zur Akteneinsicht in die Stellungnahmen des Innenministeriums und Justizministeriums bezüglich der Vorschläge des Menschenrechtskommissars (Petition Zeichen II/VF.0993.15) zu verpflichten.

Zu Begründung stütze er sich im Wesentlichen auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK), auf Art 19 Abs. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) i.V.m. Art. 1 Abs. 2, Art. 19 Abs. 4, Art 20 Abs. 3, Art. 25 und Art. 59 Abs. 2 GG sowie auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung nach § 9 Allgemeine Geschäftsordnung (AGO). Der Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung sei international als Menschenrecht anerkannt. Das Amtsgeheimnis sei gesetzlich nicht verankert, so dass nach dem Zivilpakt und der Rechtsprechung des EGMR die Verpflichtung bestehe, die Dokumente der öffentlichen Verwaltung „allgemein zugänglich“ zu machen. Völkerrecht gehe den Gesetzen vor und erzeuge Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebiets. § 190 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Landtags (LTGO) verneine ein Akteneinsichtsrecht zwar für Dritte, er sei als Petent aber kein Dritter. Ein berechtigtes Interesse für die Akteneinsicht bestünde, weil er die Antworten für einen Brief an den Menschenrechtskommissar brauche.

**Der Beklagte beantragte,**

**die Klage abzuweisen.**

Der Kläger habe keinen Anspruch auf Akteneinsicht. Art. 29 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG sei nicht einschlägig, da es vorliegend an einem Verwaltungsverfahren fehle. Auch aus § 9 AGO ergebe sich kein Akteneinsichtsrecht, da der Bayerische Landtag keine Behörde im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 AGO sei, sondern es sich um ein Verfahren der **Legislative** handele. Im Übrigen scheidet die Anwendbarkeit aufgrund der **Spezialregelung** in § 190 Abs. 3 LTGO aus. Schließlich sei auch ein berechtigtes Interesse des Klägers nicht substantiiert dargelegt worden. Die bloße Vermutung, die Stellungnahmen der Staatsregierung könnten Aussagen enthalten, die für den Menschenrechtskommissar des Europarats von Interesse sein könnten, sei hierfür nicht ausreichend. Mangels berechtigtem persönlichen Interesse sei der Antrag auf Akteneinsicht jedenfalls abzulehnen gewesen. Im Übrigen habe eine Ermessensreduktion auf Null vorgelegen, da § 190 Abs. 3 LTGO eine Akteneinsicht grundsätzlich nicht gewähre. Aus diesen Gründen scheidet auch ein Anspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG aus. Art. 115 BV beinhalte nach ständiger Rechtsprechung nur das Recht auf Entgegennahme der Petition, deren Prüfung und Mitteilung des Ergebnisses. Daraus folge **denknotwendig**, dass kein Anspruch auf Einsichtnahme in die Petitionsakten bestehe. Ansonsten wäre die Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben des für eine Petition zuständigen Ausschusses gefährdet, weil dieser seinen Aufgaben zur Verwaltungskontrolle und Vermittlung zwischen Behörden und Petenten ohne die Möglichkeit zur vertraulichen Erörterung nicht hinreichend nachkommen könnte. Auch eine unbefangene, freimütige und vertrauliche Behandlung von Petitionen innerhalb des Ausschusses wäre nicht mehr gewährleistet. Insoweit bestünde auch kein Akteneinsichtsanspruch gegenüber den Staatsministerien, weil sonst unzulässigerweise mittelbar Legislativvorgänge offenbart würden. Schließlich ergebe sich auch aus der

Geschäftsordnung des Bayerischen Landtags kein Anspruch auf Einsichtnahme. Dritte, denen die Akteneinsicht verwehrt sei, seien dabei sämtliche Personen, die nicht Abgeordnete des Bayerischen Landtags, Mitglieder des Präsidiums des Bayerischen Landtags oder Mitglieder der Bayerischen Staatsregierung seien, wie sich aus der systematischen Auslegung mit §§ 188f. LTGO ergebe. Ein Verstoß gegen Art. 10 EMRK oder Art. 19 IPBPR sei darin nicht zu erblicken. Vielmehr sei das fehlende Akteneinsichtsrecht unmittelbarer verfassungsrechtlicher Ausfluss des Wesens und der Grenzen des Petitionsrechts aus Art. 115 BV.

Der Kläger erwiderte mit Schreiben vom 15. und 27. Oktober 2012 sowie 26. November 2012 unter anderem, dass der Informationszugang seit 2006 als Menschenrecht anerkannt worden sei, so dass sich der Beklagte nicht auf frühere Gerichtsentscheidungen berufen könne. Im Übrigen sei die Verweigerung der Akteneinsicht ein Verwaltungsakt, so dass auch ein Verwaltungsverfahren vorliege. Das berechtigte Interesse an der Akteneinsicht könne auch ideeller persönlicher Natur sein. Zumindest gegenüber der Staatsregierung bestünde ein Anspruch auf Akteneinsicht, da die Ministerien als Behörden gehandelt hätten. Die Klage müsse daher auch der Staatsregierung zugestellt werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- sowie die vorgelegte Behördenakte Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

### **Entscheidungsgründe:**

Über die Klage konnte ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Beteiligten mit Schreiben vom 15. Oktober 2012 bzw. 29. Mai 2013 einer Entscheidung im schriftlichen Verfahren zugestimmt haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).

**Die zulässige Klage ist unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Einsicht in die Stellungnahmen der Bayerischen Staatsministerien zu seiner Petition.**

1. Passivlegitimiert ist gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Freistaat Bayern, der hier durch den Bayerischen Landtag vertreten wird. Eine Vertretung durch die Bayerische Staatsregierung, wie sie vom Kläger geltend gemacht wird, kommt nicht in Betracht, da gemäß Art. 53 Bayerische Verfassung (BV) in Verbindung mit der **Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung (StRGVV)** die Geschäfte der Staatsregierung einzelnen Bereichen, das heißt Ressorts, zugewiesen sind. Aber auch eine Zustellung an das StMI bzw. das StMJ war nicht veranlasst, da es bei mehrstufigen Verfahren auf die Behörde bzw. Stelle ankommt, die den streitgegenständlichen Verwaltungsakt erlassen hat bzw. erlässt oder die sonst tätig geworden ist (vgl. Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 78 Rn. 15). Vorliegend ist Streitgegenstand aber die Ablehnung der Akteneinsicht durch den Bayerischen Landtag mit Schreiben vom 31. Januar 2012, während der Kläger gegen die Ablehnungen der Staatsministerien im Jahr 2009 nicht innerhalb der (einjährigen) Klagefrist vorgegangen ist.
  
2. a) Gemäß Art. 29 BayVwVfG hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Beim Bayerischen Landtag handelt es sich jedoch nicht um eine Behörde in diesem Sinn, das heißt um eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (Art. 1 Abs. 4 BayVwVfG). Etwas anderes würde zwar grundsätzlich für die Bayerischen Staatsministerien gelten. Insoweit ist aber zu berücksichtigen, dass das Akteneinsichtsrecht nach Art. 29 BayVwVfG nicht nur das Vorliegen einer Behörde, sondern auch ein Verwaltungsverfahren voraussetzt. Das Petitionsverfahren ist aber

weder auf die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes noch auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet und stellt damit gerade kein Verwaltungsverfahren dar, so dass diese Vorschrift hier keine Anwendung findet (vgl. BayVGH, B.v. 2.2.2012 – 5 ZB 11.439 – juris Rn. 7; BVerwG, B.v. 1.9.1976 – VII B 101.75 – juris Rn. 12; BayVerfGH, Entsch. v. 28.11.1958 – 144-VI-56 – VerfGHE 11, 187; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 4; Stelkers/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl., § 29 Rn. 13f.).

Dem Kläger ist zwar zuzugeben, dass die Ablehnung der Akteneinsicht grundsätzlich einen Verwaltungsakt darstellt (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 26), so dass das dieser Ablehnung zugrundeliegende Verfahren auch ein Verwaltungsverfahren im Sinne von Art. 29 BayVwVfG ist. Das Akteneinsichtsrecht bezieht sich dann aber auch nur auf dieses Verfahren, das heißt, es können nur diejenigen Unterlagen eingesehen werden, die die Frage betreffen, ob Akteneinsicht gewährt wird, nicht jedoch die Unterlagen des davon zu trennenden Petitionsverfahrens.

b) Auch eine entsprechende Anwendung des Art. 29 BayVwVfG kommt nicht in Betracht, da dies voraussetzen würde, dass in dem streitgegenständlichen Verfahren entsprechende Rechtsvorschriften fehlen (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 5). Für das Petitionsverfahren ist aber in § 190 LTGO geregelt, dass Dritten grundsätzlich keine Akteneinsicht gewährt wird. Im Gegensatz zur Auffassung des Klägers ist dieser auch Dritter im Sinne dieser Vorschrift, wie sich aus der Gesamtschau mit §§ 188 und 189 LTGO ergibt, in denen die Akteneinsicht durch Mitglieder des Landtags, den Präsidenten, Fraktionsvorsitzende, Mitglieder der Staatsregierung und Präsidiumsmitglieder geregelt ist. Dritter im Sinne von § 190 LTGO ist somit jede Person, die – wie der Kläger – diesem Personenkreis nicht angehört.

**3. Auch außerhalb eines Verwaltungsverfahrens** besteht zwar grundsätzlich als **Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips** ein Akteneinsichtsrecht des Betroffenen (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 2, 10f. m.w.N.). Fraglich ist aber bereits, ob dieser Grundsatz auch gilt, wenn – wie hier in Gestalt des § 190 LTGO – spezielle Regelungen bestehen (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 10). Unabhängig davon bestünde jedoch nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der zuständigen Stelle und dies auch nur, wenn **der Einzelne ein berechtigtes Interesse geltend machen kann**. Ein Recht auf **Akteneinsicht besteht demnach insbesondere, wenn diese zur sachgerechten Wahrnehmung von Rechten, insbesondere von Grundrechten erforderlich ist**. Das berechtigte Interesse muss dabei substantiiert vorgetragen werden (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl. 2010, § 39 Rn. 2, 10a m.w.N.).

Dies ist hier jedoch nicht der Fall:

Der Kläger hat lediglich angegeben, dass er die Antwort dem Menschenrechtskommissar mitteilen möchte. Abgesehen davon, dass die Annahme des Klägers, die Stellungnahmen der Staatsregierung könnten für den Menschenrechtskommissar von Bedeutung sein, eine bloße Vermutung ist, hat er damit weder geltend gemacht, in eigenen Rechten tangiert zu sein, noch, dass die Akteneinsicht Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung o.ä. wäre. Im Übrigen sind Art und Umfang der sachlichen Behandlung des Petitionsanliegens gerade nicht gerichtlich überprüfbar (BayVGh, B.v. 2.2.2012 – 5 ZB 11.439 – juris Rn. 10; BayVerfGH, Entsch. v. 12.11.1999 – 35-VI-99 - juris; BVerfG, B.v. 15.5.1992 – 1 BvR 1553/90 – DVBl 1993,32; BVerwG, B.v. 13.11.1990 – 7 B 85/90 – BayVBl 1991, 152). Ebenso wenig kann das Gericht prüfen, ob die Antworten der Staatsministerien an den Landtagsausschuss zutreffend waren (vgl. BayVGh, B.v. 10.10.1979 – 849 XII 78 – BayVBl 1981,211).

Hinzu kommt, dass das Petitionsrecht (Art. 115 Bayerische Verfassung) nur ein Recht auf Entgegennahme, sachliche Prüfung und Mitteilung des Ergebnisses des Petitionsverfahrens beinhaltet, nicht jedoch auf Begründung des Ergebnisses oder weitere Auskünfte (BayVGh, B.v. 2.2.20112 – 5 ZB 11.439 – juris Rn. 8; Bay-VerfGH, Entsch. v. 12.11.1999 – 35-VI-99 – juris Rn. 21; BVerfG, B.v. 15.5.1992 – 1 BvR 1553/90 – DVBl 1993,32; BayVerfGH, Entsch. v. 12.02.1982 – 118-VI-60 – VerfGHE 35,7; Entsch. v. 15.5.1957, VerfGHE 10, 20). Daraus ergibt sich aber, dass der Petent kein Akteneinsichtsrecht in die Stellungnahmen der Staatsregierung hat, da er ansonsten letztendlich doch eine Begründung erhalten würde, auf die er aber gerade keinen Anspruch hat. Ein Akteneinsichtsrecht würde nicht nur den Inhalt des Petitionsrechts aushebeln (vgl. VG München, U.v. 10.11.1010 – M 18 K 09.5755 – juris – Rn. 18, bestätigt durch BayVGh, B.v. 2.2.2012 – 5 ZB 11.439 – juris), sondern auch den Grundgedanken der Volkssouveränität und das Gewaltenteilungsprinzip beeinträchtigen (vgl. VG Potsdam, U.v. 27.4.2010 – 3 K 1595/05 – juris).

Diesem Ergebnis stehen auch Art. 10 EMRK und Art 19 Abs. 2 IPBPR nicht entgegen: Diese Vorschriften beinhalten die Informationsfreiheit bzw. das Recht, sich Informationen zu beschaffen. Ebenso wie die entsprechende Regelung in Art. 5 GG beziehen sie sich aber grundsätzlich nur auf allgemein zugängliche Informationen (vgl. BVerwG, U.v. 16.9.1980 – 1 C 52.75 – BVerwGE 61,15)\*, zu denen die Akten eines Petitionsverfahrens nach dem oben Gesagten nicht gehören.

Im Übrigen hat die EMRK zwar den Rang eines Bundesgesetzes, sie ist aber primär bei der Auslegung der Grundrechte und der Gesetze heranzuziehen (vgl. BVerfG, B.v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 – juris Rn. 31f.). Insoweit sind vorliegend aber auch die Besonderheiten des Petitionsverfahrens zu berücksichtigen, das der Legislative zuzuordnen und nicht gerichtlich überprüfbar ist. Zudem würde ein Akteneinsichtsrecht die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben ge-

\* betrifft Veröffentlichung von Erlaß

**fährden sowie** – wie bereits dargelegt – die Grundsätze der Volkssouveränität und **die Gewaltenteilung tangieren**. Die Ablehnung der Akteneinsicht in Petitionsunterlagen stellt unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten somit keine Verletzung der **Menschenrechte** dar.

Die vom Kläger zitierten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte führen insoweit zu keiner anderen rechtlichen Beurteilung, da diese vor allem die Akteneinsicht in verfassungsgerichtlichen oder strafrechtlichen Verfahren und damit keine vergleichbaren Fallkonstellationen betrafen.

Etwas anderes ergibt sich schließlich auch nicht aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 (7 C 3/11 und 7 C 4/11 - juris), da diese das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes zum Inhalt hatten, ein derartiges Gesetz für Bayern aber nicht existiert (vgl. BayVGH, B.v. 2.2.2012 – 5 ZB 11.439 – juris Rn. 6).

*Darin werden weder EGMR noch IPbPR erwähnt.*

4. Auch aus § 9 AGO kann der Kläger keinen Anspruch auf Akteneinsicht ableiten, da der Bayerische Landtag, wie ausgeführt (s.o. 1.a), keine Behörde ist. Im Übrigen ist diese Vorschrift gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 AGO gegenüber § 190 LTGO subsidiär.
5. Schließlich kann sich der Kläger auch nicht auf Art. 19 Abs. 4 GG berufen. Dieser besagt lediglich, dass demjenigen, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offensteht. Hier ist aber nicht ersichtlich, dass der Kläger im Hinblick auf die Behandlung der Petition als solche Rechtsmittel einlegen möchte. Im Übrigen unterliegen die Art und der Umfang der sachlichen Prüfung des Petitionsanliegens – wie bereits dargelegt – gerade nicht der gerichtlichen Kontrolle.

Nach alledem war die Klage mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

#### **Rechtsmittelbelehrung:**

**Nach §§ 124, 124 a Abs. 4 VwGO können die Beteiligten die Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil innerhalb eines Monats nach Zustellung beim Bayerischen Verwaltungsgericht München,**

**Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München, oder  
Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München**

schriftlich beantragen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen. Dem Antrag sollen vier Abschriften beigefügt werden.

**Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.** Die Begründung ist bei dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof,

**Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder  
Postanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München  
Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach**

einzureichen, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist.

Über die Zulassung der Berufung entscheidet der Bayerische Verwaltungsgerichtshof.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrern mit Befähigung zum Richteramt die in § 67 Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen.