



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der Frau M ...,

- gegen a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Dezember 2012 - OVG 3 RN 7.12 -,
b) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 5. Dezember 2012 - OVG 3 N 210.12 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Voßkuhle

und die Richter Gerhardt,

Huber

am 17. Februar 2014 einstimmig beschlossen:

- 1. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 5. Dezember 2012 – OVG 3 N 210.12 – verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes.**
- 2. Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 5. Dezember 2012 – OVG 3 N 210.12 – wird aufgehoben. Damit erledigt sich der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 28. Dezember 2012 – OVG 3 RN 7.12 –. Die Sache wird an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zurückverwiesen.**
- 3. Das Land Berlin hat der Beschwerdeführerin die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die Versagung von Prozesskostenhilfe für einen Rechtsstreit über die Behandlung ihrer beim Deutschen Bundestag eingereichten Petitionen als „öffentliche Petitionen“.

1

I.

1. Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages ermöglicht seit 2008 über die Einzelpetition hinaus die Einlegung sogenannter „öffentlicher Petitionen“. Danach können Petitionen von allgemeinem Interesse auf dem Internetportal des Petitionsausschusses veröffentlicht und dort von Dritten diskutiert oder mitgezeichnet werden. Erreicht die Petition eine bestimmte Anzahl an Unterstützern, so wird sie im Regelfall im Petitionsausschuss öffentlich beraten. Rechtliche Grundlage für diese im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages nicht erwähnte Vorgehensweise sind vom Petitionsausschuss auf der Grundlage von § 110 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages beschlossene Verfahrensgrundsätze (vgl. BTDrucks 17/6250, S. 104 ff.) sowie eine Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (BTDrucks 17/6250, S. 111 f.). Ein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als öffentliche Petition besteht nach Nummer 1 Satz 3 der Richtlinie nicht.

2

2. Die Beschwerdeführerin reichte im Juni 2011 und im Mai 2012 je eine Petition beim Deutschen Bundestag ein und beantragte die Behandlung als „öffentliche Petition“. Der Petitionsausschuss teilte jeweils mit, dass von einer Veröffentlichung der Eingabe abgesehen und die Eingabe als Petition ohne Einstellung in das Internet und öffentliche Diskussion behandelt werde. Eine Klage der Beschwerdeführerin auf Behandlung der zwei Petitionen als öffentliche Petitionen wies das Verwaltungsgericht Berlin ab. Art. 17 GG vermittele kein Recht auf Durchführung des Petitionsverfahrens in einer bestimmten Art und Weise. Art. 5 GG verleihe keinen Anspruch auf die Gewährung von öffentlichen Mitteln und Foren für eine Meinungskundgabe. Auch aus Art. 3 Abs. 1 GG lasse sich kein Anspruch auf Behandlung der Petitionen als „öffentliche Petition“ ableiten. Ein aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgender Anspruch auf Veröffentlichung einer Petition könne sich nur darauf richten, nicht aus sachwidrigen Erwägungen anders als andere Petenten behandelt zu werden. Eine solche sachwidrige Ungleichbehandlung sei nicht erfolgt.

3

3. Die Beschwerdeführerin beantragte daraufhin beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Beiordnung eines Rechtsanwalts zur Stellung eines Antrags auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts. Das Oberverwaltungsgericht lehnte den Antrag mit Beschluss vom 5. Dezember 2012 ab. Die beabsichtigte weitere Rechtsverfolgung biete keine hinreichende Aussicht auf Erfolg. Aus dem Vorbringen der Beschwerdeführerin, die Entscheidung über die Behandlung einer Petition als „öffentliche Petition“

4

müsse gerichtlich überprüfbar sein, folge keine grundsätzliche Bedeutung der Sache. Art. 17 GG verpflichte die zuständige Stelle nur zu Kenntnisnahme, sachlicher Prüfung und Bescheidung von Petitionen; eine sachliche Begründungspflicht gebe es nicht. Das Verwaltungsgericht habe zu Recht einen Anspruch auf Behandlung einer Petition als „öffentliche Petition“ aus Art. 5 GG sowie eine Verletzung des Gleichheitssatzes durch eine sachwidrige Ungleichbehandlung verneint. Grundsätzliche Rechts- oder Tatsachenfragen stellten sich in diesem Zusammenhang nicht. Der von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Umstand, dass „ein verweigerter Wunsch ... immer eine Verletzung und Benachteiligung gegenüber den anderen (sei), denen der gleiche Wunsch erfüllt worden sei“, führe nicht dazu, dass die (Nicht-)Erfüllung des Wunsches der rechtlichen Überprüfung zugänglich sein müsste. Eine Anhörungsrüge der Beschwerdeführerin wies das Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 28. Dezember 2012 zurück.

II.

Die Beschwerdeführerin rügt mit ihrer Verfassungsbeschwerde unter anderem eine Verletzung ihres Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, weil ihr der Zugang zur Berufungsinstanz durch die Versagung von Prozesskostenhilfe verwehrt worden sei. Das Verwaltungsgericht sei auf ihre Rügen nicht eingegangen, sondern habe sich lediglich auf die Regelung zurückgezogen, wonach kein Rechtsanspruch auf die Annahme einer Petition als öffentliche Petition bestehe. Mit der Versagung von Prozesskostenhilfe für die Berufungsinstanz bleibe diese Rechtswidrigkeit bestehen. Die Sache sei offensichtlich klärungsbedürftig, weil die Regelung, dass kein Rechtsanspruch auf Annahme einer Petition als „öffentliche Petition“ bestehe, grundsätzlich diskriminierend sei. Ein Petent, dem die Veröffentlichung seiner Petition verweigert werde, werde im Vergleich zu demjenigen, dem eine Veröffentlichung seiner Petition gewährt werde, benachteiligt: Zum einen werde sein „gleicher Wunsch nicht erfüllt“, zum anderen würden die Erfolgsaussichten seiner Petition verringert.

5

Die Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz Berlin und das Ministerium der Justiz des Landes Brandenburg haben von einer Äußerung in der Sache abgesehen. Die Akten des Ausgangsverfahrens wurden beigezogen.

6

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, weil dies zur Durchsetzung der Rechte der Beschwerdeführerin angezeigt ist (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Der Verfassungsbeschwerde ist von der Kammer stattzugeben, da die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen vom Bundesverfassungsgericht bereits entschieden sind und die Verfassungsbeschwerde zulässig und offensichtlich begründet ist (§ 93b Satz 1 i.V.m. § 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG).

7

I.

Die Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts

8

Berlin-Brandenburg vom 5. Dezember 2012 ist zulässig. Insbesondere genügt sie noch den Begründungsanforderungen der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG. Die Beschwerdeführerin legt substantiiert dar, dass sie sich durch die Versagung von Prozesskostenhilfe in ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt sieht. Aus dem Verfassungsbeschwerdevorbringen geht hinreichend deutlich hervor, dass das Obergerverwaltungsgericht nach Auffassung der Beschwerdeführerin der beabsichtigten Rechtsverfolgung insbesondere deshalb hinreichende Erfolgsaussichten hätte zumessen müssen, weil das Verwaltungsgericht verkannt habe, dass das Treffen einer Auswahl zu veröffentlichender Petitionen bereits für sich genommen – unabhängig von der Frage der Auswahlkriterien – eine grundrechtlich relevante Ungleichbehandlung darstelle.

II.

Der Beschluss des Obergerverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 5. Dezember 2012 verletzt die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG.

9

1. Das Recht auf effektiven und gleichen Rechtsschutz, das für die öffentlichrechtliche Gerichtsbarkeit aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG abgeleitet wird (BVerfGK 6, 53 <54>), gebietet eine weitgehende Angleichung der Situation von Bemittelten und Unbemittelten bei der Verwirklichung des Rechtsschutzes (vgl. BVerfGE 78, 104 <117 f.>; 81, 347 <357> m. w. N.). Es ist dabei verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, die Gewährung von Prozesskostenhilfe davon abhängig zu machen, dass die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung hinreichende Aussicht auf Erfolg hat und nicht mutwillig erscheint. Jedoch überschreiten die Fachgerichte ihren Entscheidungsspielraum, wenn sie die Anforderungen an das Vorliegen einer Erfolgsaussicht überspannen und dadurch den Zweck der Prozesskostenhilfe, dem Unbemittelten den weitgehend gleichen Zugang zu Gericht zu ermöglichen, deutlich verfehlen (vgl. BVerfGE 81, 347 <357 f.>; zuletzt BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 21. März 2013 – 1 BvR 68/12 u. a. –, NJW 2013, S. 2013). Die Prüfung der Erfolgsaussicht soll nicht dazu dienen, die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung selbst in das Nebenverfahren der Prozesskostenhilfe vorzuverlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten zu lassen (vgl. BVerfGE 81, 347 <357>). Schwierige, bislang ungeklärte Rechts- und Tatfragen dürfen nicht im Prozesskostenhilfeverfahren entschieden werden, sondern müssen auch von Unbemittelten einer prozessualen Klärung zugeführt werden können (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 14. Juli 1993 – 1 BvR 1523/92 –, NJW 1994, S. 241 <242>; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 28. Januar 2013 – 1 BvR 274/12 –, NJW 2013, S. 1727). Wird Prozesskostenhilfe für einen Antrag auf Zulassung der Berufung begehrt, so dürfen von einer nicht anwaltlich vertretenen Partei jedenfalls keine Ausführungen verlangt werden, die ihrer Tiefe nach bereits einer Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung gleichkommen.

10

2. Nach diesen Maßstäben entspricht die vorgenommene Beurteilung der Erfolgsaussichten des beabsichtigten Antrags auf Zulassung der Berufung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Das Oberverwaltungsgericht hat schwierige und bislang ungeklärte Rechtsfragen bereits im Prozesskostenhilfverfahren entschieden, indem es zum Umfang der rechtlichen Überprüfung der Behandlung einer Petition als „öffentliche Petition“ Stellung bezogen hat. In ihrem Antrag zum Oberverwaltungsgericht hat die Beschwerdeführerin, wenn auch auf laienhafte Weise, so doch deutlich die Frage eines Eingriffs in Art. 17 und Art. 3 Abs. 1 GG durch die selektive Annahme öffentlicher Petitionen auf der Grundlage der Richtlinien des Petitionsausschusses aufgeworfen. Die Frage, ob die Auswahl einzelner Petitionen als „öffentliche Petitionen“ in Art. 17 GG beziehungsweise Art. 3 Abs. 1 GG eingreift und ob die damit einhergehende Differenzierung einer Grundlage in Form eines Parlamentsgesetzes bedürfte, wird im Schrifttum kontrovers diskutiert (vgl. etwa Bauer, in: Dreier [Hrsg.], GG, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 45c Rn. 27; ders., in: Merten/Papier [Hrsg.], Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. V, 2013, § 117 Rn. 31, m. w. N.; Guckelberger, DÖV 2008, S. 85 <92>; siehe ferner H. H. Klein, in: Maunz/Dürig [Hrsg.], GG, Art. 45c Rn. 69 und 69a). Hintergrund der potentiellen Grundrechtsrelevanz sind insbesondere die erhöhten Erfolgsaussichten einer „öffentlichen Petition“ wegen des besonderen politischen Druckpotentials und der Sonderregeln zur Behandlung von Petitionen ab einer bestimmten Anzahl von Mitzeichnern. Es hätte sich zumindest angesichts der Diskussion im Schrifttum aufdrängen müssen, dass es sich um ein ebenso schwieriges wie grundsätzliches Rechtsproblem handelt, welches nicht im Prozesskostenhilfverfahren geklärt werden kann. Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts im vorliegenden Verfahren, wonach das Verwaltungsgericht eine Willkürprüfung vorgenommen habe und darüber hinausgehende Ansprüche nicht bestünden, nehmen das ungeklärte Rechtsproblem in einer Weise vorweg, die mit der Funktion des Prozesskostenhilfverfahrens nicht vereinbar ist. Damit verfehlt der Beschluss die Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG deutlich.

11

III.

12

Der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2012 ist aufzuheben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 95 Abs. 2 BVerfGG). Damit erledigt sich der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts vom 28. Dezember 2012.

13

Die Anordnung der Auslagenerstattung folgt aus § 34a Abs. 2 BVerfGG.

14

Voßkuhle

Gerhardt

Huber

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom
17. Februar 2014 - 2 BvR 57/13**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 17. Februar 2014 - 2 BvR 57/13 - Rn. (1 - 14), http://www.bverfg.de/e/rk20140217_2bvr005713.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2014:rk20140217.2bvr005713