

8 E 254/08
26 K 118/08 Düsseldorf

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

wegen Informationszugangs nach dem IFG NRW;
hier: Beschwerde gegen die Ablehnung der Bewilligung von
Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren

hat der 8. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 28. April 2008

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht	Prof. Dr. S e i b e r t ,
den Richter am Oberverwaltungsgericht	L e c h t e r m a n n ,
den Richter am Verwaltungsgericht	R i a z i

beschlossen:

Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 11. Februar 2008, mit dem die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren abgelehnt worden ist, wird geändert.

Dem Kläger wird für seine Klage auf die Gewährung des mit Antrag vom 14. August 2007 begehrten Informationszugangs Prozesskostenhilfe bewilligt.

Das Beschwerdeverfahren ist gerichtsgebührenfrei. Kosten des Beschwerdeverfahrens werden nicht erstattet.

Gründe:

Die Beschwerde ist begründet.

Der Kläger hat gemäß § 166 VwGO i.V.m. § 114 ZPO einen Anspruch auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das erstinstanzliche Verfahren. Er ist ausweislich der vorgelegten Erklärung über seine persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse außerstande, die Kosten der Prozessführung aufzubringen. Die Rechtsverfolgung, die nicht mutwillig erscheint, bietet auch hinreichende Aussicht auf Erfolg.

Hinreichende Aussicht auf Erfolg im Sinne des § 114 ZPO bedeutet bei einer an Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 19 Abs. 4 GG orientierten Auslegung des Begriffs einerseits, dass Prozesskostenhilfe nicht erst und nur dann bewilligt werden darf, wenn der Erfolg der beabsichtigten Rechtsverfolgung gewiss ist, andererseits auch, dass Prozesskostenhilfe versagt werden darf, wenn ein Erfolg in der Hauptsache zwar nicht schlechthin ausgeschlossen, die Erfolgchance aber nur eine entfernte ist. Die Prüfung der Erfolgsaussichten eines Rechtsschutzbegehrens darf dabei nicht dazu dienen, die Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung selbst in das summarische Verfahren der Prozesskostenhilfe vorzuverlagern und dieses an die Stelle des Hauptsacheverfahrens treten zu lassen. Das Prozesskostenhilfeverfahren will den grundrechtlich garantierten Rechtsschutz nicht selbst bieten, sondern zugänglich machen. Schwierige, bislang nicht ausreichend geklärte Rechts- und Tatsachenfragen dürfen nicht im Prozesskostenhilfeverfahren geklärt werden.

Vgl. etwa BVerfG, Beschlüsse vom 10. August 2001
- 2 BvR 569/01 -, DVBl. 2001, 1748, und vom
30. Oktober 1991 - 1 BvR 1386/91 -, NJW 1992, 889.

Gemessen hieran erscheint die bereits anhängige Klage nicht von vornherein ohne Erfolgsaussichten.

Ob - wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen ist - dem Informationszugangsbegehren des Klägers schon entgegengehalten werden kann, die Ereignisse am 17. November 2006, auf die sich das Begehren des Klägers bezieht, seien dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW entzogen, hängt von der

Klärung schwieriger, im Einzelnen von der Rechtsprechung noch nicht beantworteter Rechtsfragen ab. Die Klärung dieser Rechtsfragen übersteigt den Rahmen des Prozesskostenhilfeverfahrens. Im Einzelnen ergibt sich dies aus folgenden Erwägungen:

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW gilt das Informationsfreiheitsgesetz NRW für die Verwaltungstätigkeit aller öffentlichen Stellen unter anderem des Landes.

Das beklagte Polizeipräsidium ist als öffentliche Stelle in diesem Sinne anzusehen - und unterfällt daher dem persönlichen Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW -, weil es als Kreispolizeibehörde nach § 9 Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes NRW eine untere Landesbehörde darstellt.

Schwieriger zu beantworten ist aber die Frage, ob auch der sachliche Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW eröffnet ist. Dies setzt voraus, dass die Aufgabenerfüllung der Polizeibeamten anlässlich des Ereignisses am 17. November 2006 als Verwaltungstätigkeit des Beklagten eingestuft werden kann.

Der Begriff der Verwaltungstätigkeit ist nicht gesetzlich definiert und in der Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz NRW nicht geklärt. In der Literatur zum Informationsfreiheitsgesetz NRW wird teilweise der materielle Verwaltungsbegriff zugrunde gelegt. Dieser knüpft an die ausgeübte Funktion bzw. den verfolgten Zweck der Tätigkeit an, unabhängig davon, wer sie ausübt. Danach ist maßgeblich darauf abzustellen, ob materielle Verwaltungsaufgaben (und nicht Aufgaben der Legislative oder Judikative) wahrgenommen werden.

So etwa Haurand/Stollmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung, IFG-Kommentar, § 2 Erl. 2.

Anderer Auffassung nach ist der formelle Verwaltungsbegriff zugrunde zu legen. Unter Verwaltung im formellen Sinne wird die gesamte Tätigkeit der Exekutive verstanden, also gleichgültig, ob es sich um eine Tätigkeit materiell verwaltender Art handelt. Entscheidend ist danach die Einordnung des Handelnden in den Staatsaufbau. Ausgehend davon liegt eine Verwaltungstätigkeit vor, wenn eine Stelle aus dem Bereich der Exekutive (und nicht der Legislative oder Judikative) tätig wird.

So etwa Franßen/Seidel, Informationsfreiheitsgesetz
Nordrhein-Westfalen, 2007, § 1 Rn. 239; Bischofink,
NWVBl. 2003, 245.

Für die vorliegende Fallgestaltung hat das unterschiedliche Verständnis des Verwaltungsbegriffs folgende Bedeutung:

Stellt man auf den materiellen Verwaltungsbegriff ab, ist für die Frage des Vorliegens einer Verwaltungstätigkeit entscheidend, ob die Polizeibeamten bei dem hier in Rede stehenden Einsatz am 17. November 2006 materielle Verwaltungsaufgaben wahrgenommen haben. Dies könnte zweifelhaft sein, wenn sie - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - im Rahmen der Strafverfolgung tätig geworden sein sollten.

Die Strafverfolgungsmaßnahmen der Staatsanwaltschaft werden mit Blick auf die Regelungen in den §§ 141 ff. GVG einhellig dem Bereich der Strafrechtspflege und damit der Judikative zugeordnet. Angesichts dessen könnte daran zu denken sein, auch die Strafermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit der Polizei diesem Bereich zuzurechnen. Denn die Behörden und Beamten des Polizeidienstes und insbesondere die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne des § 152 Abs. 1 GVG sind der Staatsanwaltschaft zur Unterstützung der Strafverfolgung zur Verfügung gestellt. Sie sind deshalb als "verlängerter Arm der Staatsanwaltschaft" nicht nur bei der Ausführung von Weisungen dieser Behörde tätig, sondern auch dann, wenn sie nach § 163 Abs. 1 StPO von sich aus handeln.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1974 - I C
11.73 -, BVerwGE 47, 255 = NJW 1975, 893;
Kissel/Mayer, GVG, 4. Aufl., 2005, § 152 Rn. 1.

Ob diesem Gesichtspunkt ein derartiges Gewicht zukommt, dass Maßnahmen der Polizei im Bereich der Strafverfolgung nicht mehr als Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW angesehen werden können - mit der Folge, dass sie nicht dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW unterfallen -, kann nicht ohne Weiteres beantwortet werden, sondern bedarf einer eingehenden Prüfung.

Hält man nicht den materiellen, sondern den formellen Verwaltungsbegriff für maßgeblich, kommt es für das Vorliegen einer Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW darauf an, ob das Handeln der Polizeibeamten bei dem hier in Rede stehenden Einsatz am 17. November 2006 einer Stelle aus dem Bereich der Exekutive zugerechnet werden kann. Dafür spricht zunächst, dass die Polizeibeamten im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses zum beklagten Polizeipräsidium als einer Stelle der Exekutive tätig geworden sind. Das hätte zur Folge, dass der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW eröffnet wäre.

Es stellt sich aber die weitere Frage, ob möglicherweise etwas anderes gilt, wenn die Polizeibeamten des beklagten Polizeipräsidiiums - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne von § 152 Abs. 1 GVG tätig geworden sein sollten. In diesem Zusammenhang könnte an eine Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW zu denken sein. Nach dieser Bestimmung gilt das Informationsfreiheitsgesetz NRW für Behörden der Staatsanwaltschaft (nur), soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Ausgehend von der formellen Betrachtung wäre das beklagte Polizeipräsidium an sich keine Behörde der Staatsanwaltschaft. Zu prüfen ist aber, ob nicht gerade der Begriff "Behörden der Staatsanwaltschaft" in § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW in einem funktionellen Sinne zu verstehen ist. Legt man - trotz des bei § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW gewählten formellen Verwaltungsbegriffs - ein funktionelles Verständnis des Begriffs "Behörden der Staatsanwaltschaft" in § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW zugrunde, könnte die Aufgabewahrnehmung von Polizeibeamten, die als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft im Sinne von § 152 Abs. 1 GVG tätig geworden sind, dem funktionellen Bereich der Staatsanwaltschaft zuzurechnen sein.

Eine abschließende Klärung der Frage des maßgeblichen Verwaltungsbegriffs und der sich daraus ergebenden weiteren, ebenfalls in der Rechtsprechung noch nicht beantworteten Fragen übersteigt den Prüfungsrahmen des Prozesskostenhilferechts und muss deshalb dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Angesichts dessen kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass für das mit der Klage verfolgte Informationszugangsbegehren des Klägers - entgegen der in dem

angefochtenen Beschluss vertretenen Auffassung des Verwaltungsgerichts - grundsätzlich der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW eröffnet ist.

Dem Vorliegen hinreichender Erfolgsaussichten kann im Weiteren nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, ein Informationszugangsanspruch des Klägers bestehe auch dann nicht, wenn die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes NRW zur Anwendung gelangen würden.

Zwar wird dann zu prüfen sein, ob die besonderen Vorschriften der Strafprozessordnung nach § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW dem Anspruch des Klägers entgegenstehen. Dies ist aber schon deshalb nicht ohne Weiteres anzunehmen, weil zwischen den Beteiligten streitig ist und es deshalb weiterer Aufklärung bedarf, welche der vom Kläger begehrten Informationen in den Ermittlungsakten enthalten sind und welche Informationen sich in den allgemeinen Verwaltungsvorgängen des Beklagten befinden.

Darüber hinaus wird auch zu prüfen sein, ob der Anspruch nach § 6 Satz 1 Buchst. a IFG NRW ausgeschlossen ist, weil das Bekanntwerden der Informationen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, beeinträchtigen würde. Auch dies kann nicht ohne Weiteres angenommen werden, sondern bedarf weiterer Aufklärung.

Das Beschwerdeverfahren ist gemäß Nr. 5502 des Kostenverzeichnisses in Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 GKG gebührenfrei. Außergerichtliche Kosten des Beschwerdeverfahrens werden gemäß § 166 VwGO i.V.m. § 127 Abs. 4 ZPO nicht erstattet.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.