

Oberverwaltungsgericht NRW, 21 E 1487/04

Datum: 31.01.2005
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 21. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 21 E 1487/04

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 4426/04

Tenor: Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
Etwaige Kosten des Beklagten werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das auf die Verpflichtung des Beklagten zur Gewährung von Einsicht in die über die Klägerin geführte Jugendamtsakte Nr. gerichtete Klageverfahren und die Beordnung von Rechtsanwalt H. aus H1. für dieses Verfahren abgelehnt.

Die von der Klägerin beabsichtigte Rechtsverfolgung bietet nicht die nach § 166 VwGO i.V.m. § 114 ZPO erforderliche hinreichende Aussicht auf Erfolg.

Als Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin kommt - wie die Klägerin mittlerweile selbst einräumt - allein § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806) in Betracht. Danach hat jede natürliche Person nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Zwar scheitert der Anspruch der Klägerin weder daran, dass die Mitwirkung eines Jugendamtes in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten auf der Grundlage von § 50 SGB VIII nicht eine eigene gemeindliche Verwaltungstätigkeit im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW darstelle (dazu 1.), noch daran, dass die Bestimmung des § 25 SGB X eine das Akteneinsichtsrecht auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes ausschließende Rechtsvorschrift im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW wäre (dazu 2.); der Annahme einer hinreichenden Erfolgsaussicht der Klage steht aber entgegen, dass das Akteneinsichtsrecht vorbehaltlich der näheren Prüfung im

Hauptsacheverfahren an naheliegenden Aspekten des Datenschutzes, die sich aus der Natur der Angelegenheit ergeben, scheitern dürfte (dazu 3.).

1. Gegen den von der Klägerin geltend gemachten Anspruch wendet der Beklagte ein, bei dem Inhalt der im Zusammenhang mit der Mitwirkung des Jugendamtes in familiengerichtlichen Verfahren entstandenen Akte, in die die Klägerin Einsichtnahme begehrt, handele es sich nicht um Informationen, die bei ihm im Rahmen einer eigenen Verwaltungstätigkeit als Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW angefallen seien. Dieser Einwand greift nicht durch. Der Beklagte stellt als Bürgermeister einer Gemeinde eine Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW dar, weil er Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Bei der Mitwirkung des Jugendamtes des Beklagten in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten auf der Grundlage von § 50 SGB VIII handelt es sich um eine eigene Verwaltungstätigkeit des Beklagten im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW. Dies erschließt sich aus folgenden Erwägungen:

Der Begriff der Verwaltungstätigkeit im Sinne dieser Vorschrift ist weit auszulegen.

Vgl. allgemein zu diesem Begriff: P. Stelkens/ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 1 Rn. 117 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 8. Aufl. 2003, § 1 Rn. 3 f.

Für die Annahme einer "Verwaltungstätigkeit" ist nicht auf die Rechtsform der Tätigkeit, sondern allein darauf abzustellen, dass die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe - im Gegensatz zur Rechtsprechung und Rechtsetzung - darstellt.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch OVG NRW, Beschluss vom 19. Juni 2002 - 21 B 589/02 -, NVwZ- RR 2003, 800 = NWVBl. 2002, 441, m.w.N.

Ausgehend davon übt das Jugendamt des Beklagten bei seiner Mitwirkung in Verfahren vor den Vormundschafts- und den Familiengerichten auf der Grundlage von § 50 SGB VIII eine eigene Verwaltungstätigkeit aus. Denn die Mitwirkung in diesen gerichtlichen Verfahren ist nach § 2 Abs. 3 Nr. 6 SGB VIII Teil der Aufgaben der Jugendhilfe, die von dem Jugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 69 SGB VIII wahrgenommen werden. Angesichts dessen kann sich der Beklagte nicht darauf zurückziehen, dass die Entscheidung der jeweiligen Angelegenheit allein Aufgabe des Vormundschafts- oder Familiengerichts sei und sich die Tätigkeit des Jugendamtes auf eine Unterstützung der Gerichte beschränke.

2. Im Weiteren wendet der Beklagte ein, dem begehrten Akteneinsichtsgesuch der Klägerin stehe die Subsidiaritätsklausel aus § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW entgegen, weil § 25 SGB X als eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne dieser Bestimmung den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes vorgehe. Auch dieser Einwand greift nicht durch.

Nach § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW treten die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes zurück, soweit besondere Rechtsvorschriften

über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen.

Schon das Tatbestandsmerkmal "soweit" zeigt, dass jedenfalls nur solche Vorschriften als vorrangig in Betracht zu ziehen sind, die denselben Sachverhalt abschließend - sei es identisch, sei es abweichend - regeln.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Juni 2002 - 21 B 589/02 -, a.a.O.; Partsch/Schurig, DÖV 2003, 482 (485).

Konkurrenzfragen sind in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit im Sinne einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen. Eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist.

Vgl. Franßen, NWVBl. 2003, 252 (253 f.); Nordmann, RDV 2001, 71 (82).

Wenn spezialgesetzliche Regelung für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 4 Abs. 1 IFG NRW bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde. Lässt sich derartiges nicht feststellen, gelangt der Anspruch aus § 4 Abs. 1 IFG NRW zur Anwendung.

Ausgehend davon kann entgegen der Auffassung des Beklagten und auch des Verwaltungsgerichts die Bestimmung des § 25 SGB X, die die Akteneinsicht durch Beteiligte in sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren regelt, vorliegend nicht als eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW angesehen werden.

Während das Informationsfreiheitsgesetz allen natürlichen Personen unterschiedslos und ohne das Anknüpfen an bestimmte Bedingungen vom Grundsatz her einen allgemeinen Zugangsanspruch einräumt, regelt § 25 SGB X - im Übrigen ebenso wie die für Verwaltungsverfahren im Allgemeinen geltenden Vorschriften der § 29 VwVfG Bund und § 29 VwVfG NRW - ein Akteneinsichtsrecht nur für bestimmte Personen und nur für bestimmte Situationen. § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) räumt nämlich ein Akteneinsichtsrecht nur den an einem Verwaltungsverfahren im Sinne § 8 SGB X (§ 9 VwVfG Bund/NRW) Beteiligten und dies auch nur für die das

jeweilige Verwaltungsverfahren betreffenden Akten und nur für die Zeit des Laufs des Verwaltungsverfahrens ein. Nur für diesen Anwendungsbereich, nämlich für das Akteneinsichtsgesuch eines Beteiligten in die das jeweilige Verwaltungsverfahren betreffenden Akten während des laufenden Verfahrens, stellt § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) eine abschließende und damit die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ausschließende Regelung dar.

Dies bedeutet, dass einem am Verwaltungsverfahren Beteiligten für das auf § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) gestützte Akteneinsichtsgesuch einerseits ein besonderes Interesse zur Seite stehen muss, denn § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) räumt ein Einsichtsrecht nur dann ein, wenn die Kenntnis der Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen erforderlich ist. Andererseits unterliegt der Beteiligte aber nicht den Einschränkungen, wie sie für einen Anspruch auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes in §§ 6 f. IFG NRW statuiert sind, was darauf zurückzuführen ist, dass § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) Ausfluss der rechtsstaatlichen Grundsätze der Gewährung rechtlichen Gehörs und des fairen Verfahrens ist.

Über den zuvor dargestellten Anwendungsbereich hinaus kommt § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) aber keine abschließende Wirkung zu. Es lässt sich nicht feststellen, dass ein über diesen Bereich hinausgehender umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) zuwider laufen würde. Denn die Einschränkungen, denen der Zugangsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz durch die in §§ 6 f. IFG NRW getroffenen Regelungen unterliegt, stellen hinreichend sicher, dass private Belange der am Verwaltungsverfahren Beteiligten oder unbeteiligter Dritter, die einer Offenbarung des Akteninhalts oder Teilen von diesem entgegenstehen, in vergleichbarer Weise geschützt werden.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch Nordmann, RDV 2001, 71 (82).

Ausgehend von diesen Überlegungen kann etwa ein am Verwaltungsverfahren Beteiligter bei Fehlen des in § 25 SGB X (§ 29 VwVfG Bund/NRW) geforderten besonderen Interesses auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes Akteneinsicht begehren. Darin liegt kein systemwidriges Ergebnis.

So aber Wolf-Hegerbekermeier/Pelizäus, DVBl. 2002, 955 (957); vgl. in diesem Zusammenhang auch Stollmann, NWVBl. 2002, 216 (217).

Denn die Akteneinsicht wird nicht "nahezu schrankenlos" gewährt, sondern unterliegt den sich aus §§ 6 f. IFG NRW ergebenden Einschränkungen.

Ebenso kann ein Einsichtsgesuch auf § 4 Abs. 1 IFG NRW gestützt werden, wenn das Verwaltungsverfahren bereits abgeschlossen ist oder das Begehren von einem nicht am Verwaltungsverfahren Beteiligten ausgeht.

Vgl. Franßen, NWVBl. 2003, 252 (254); Stollmann, NWVBl. 2002, 216 (217); Nordmann, RDV 2001, 71 (82); Informationsschrift des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen mit dem Titel "Information - Ihr gutes

Recht", Juli 2003, S. 12.

Für das vorliegend in Rede stehende Begehren der Klägerin kann mithin § 25 SGB X schon deshalb keine das Zugangsrecht aus § 4 Abs. 1 IFG NRW ausschließende Wirkung zukommen, weil die Akten, in die die Klägerin Einsicht begehrt, nicht im Zusammenhang mit einem Verwaltungsverfahren im Sinne von § 8 SGB X entstanden sind und deshalb nicht dem Anwendungsbereich des § 25 SGB X unterfallen.

Der Beklagte kann dem Begehren der Klägerin schließlich auch nicht mit Erfolg den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Juni 1989 - 5 B 63.89 - entgegenhalten, der zu einem Einsichtnahmegesuch in Akten eines Jugendamtes, die - wie hier - im Zusammenhang mit dessen Tätigkeit auf der Grundlage des § 50 SGB VIII entstanden waren, ergangen ist.

Zwar weist der Beklagte zutreffend darauf hin, dass nach dieser Entscheidung in Anknüpfung an die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

- vgl. BVerwG, Urteile vom 23. August 1968 - IV C 235.65 -, BVerwGE 30, 154 = Buchholz 310 § 99 VwGO Nr. 10 = DÖV 1968, 836, vom 16.

September 1980 - 1 C 52.75 -, BVerwGE 61, 15 = Buchholz 431.0

Rechtsanwälte Nr. 1 = DÖV 1981, 221 = NJW 1981, 535, vom 5. Juni 1984 - 5 C 73.82 -, BVerwGE 69, 278 = Buchholz 316 § 29 VwVfG Nr. 6 = DVBl.

1984, 1078 = NJW 1984, 2590, und vom 18. Oktober 1984 - 7 C 10.81 -, Buchholz 442.061 § 8 FAG Nr. 2 = NJW 1985, 1234 -

grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf Akteneinsicht außerhalb eines Verwaltungsverfahrens besteht und ein solcher nur zugunsten desjenigen in Betracht kommt, der ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme hat, und dass die Entscheidung, ob unter dieser Voraussetzung die Akteneinsicht gewährt wird, grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen der zuständigen Behörde erfolgt. Der Beklagte verkennt aber, dass der allgemeine Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Aktenvorlage und Akteneinsicht außerhalb eines Verwaltungsverfahrens aufgrund des Fehlens spezifischer Anforderungen in sachlicher und persönlicher Hinsicht nicht als besondere "Rechtsvorschrift" im Sinne des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW angesehen werden kann.

Vgl. Franßen, NWVBl. 2003, 252 (254).

Im Übrigen steht dem Einwand des Beklagten auch entgegen, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf der Rechtslage beruht, wie sie vor dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes bestanden hat. Mit dem Wirksamwerden des Informationsfreiheitsgesetzes ist aber eine eigenständige Rechtsgrundlage für ein Akteneinsichtsrecht außerhalb des Verwaltungsverfahrens geschaffen worden. Ausgehend davon kann heute weder davon ausgegangen werden, dass ein Rechtsanspruch auf Akteneinsicht außerhalb des Verfahrens grundsätzlich nicht bestehe, noch ist die Annahme gerechtfertigt, für ein Einsichtnahmegesuch bedürfe es über die Anforderungen aus den Informationsfreiheitsgesetz hinausgehend eines

berechtigten Interesses.

Vgl. so ausdrücklich auch LT-Drucks. 13/1311 S. 9.

Der von der Klägerin geltend gemachte Anspruch auf Akteneinsicht scheitert mithin nicht an der Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW.

3. Damit steht aber noch nicht fest, dass das Begehren der Klägerin hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Denn dem Anspruch der Klägerin aus § 4 Abs. 1 IFG NRW könnte noch eine der einschränkenden Regelungen aus §§ 6 ff. IFG NRW entgegen stehen. Ob dies der Fall ist, kann mangels näherer Kenntnis des Inhalts der Akten, in die die Klägerin Einsichtnahme begehrt, nicht abschließend beurteilt werden und ist auch bislang weder vom Beklagten noch vom Verwaltungsgericht geprüft worden. Angesichts des von der Klägerin vermuteten Inhalts der Akten sprechen allerdings gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass eine der einschränkenden Regelungen aus §§ 6 ff. IFG NRW eingreifen könnte. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang zu denken an die Vorschrift des § 9 IFG NRW, die dem Schutz personenbezogener Daten dient. Dies hat zur Folge, dass der von der Klägerin erhobenen Klage nicht die erforderliche hinreichende Aussicht auf Erfolg zuerkannt werden kann.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs.2 und § 166 VwGO i.V.m. § 127 Abs. 4 ZPO.