

Kopie

2 L 873/98.



Der Landrat
Landkreis T.

Am 11.

Anliegen:
Weiterer ...

VERWALTUNGSGERICHT POTSDAM

B E S C H L U S S

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Gemeinde G
vertreten durch das Amt R
dieses vertreten durch den Amtsdirektor,

- Antragstellerin -

Prozeßbevollmächtigte:
Rechtsanwälte S.

g e g e n

den Landrat des Landkreises T.

- Antragsgegner -

wegen Akteneinsicht
hier: Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes

hat die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Potsdam

am 16. November 1998

durch
den Präsidenten des Verwaltungsgerichts Ladner,
die Richterin am Verwaltungsgericht Schott und
den Richter am Verwaltungsgericht Hahn

b e s c h l o s s e n :

1. Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, der Antragstellerin Einsicht in die Verwaltungsvorgänge zu den kommunalaufsichtlichen Genehmigungen der Kredite des Zweckverbandes "K... .." ab dem Wirtschaftsjahr 1992 zu gewähren.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

2. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 8.000 DM festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin ist Mitglied des Zweckverbandes "K... ..". Der Zweckverband erwirtschaftete Fehlbeträge und erhob daraufhin von seinen Mitgliedern Umlagen zur deren Abdeckung. So setzte der Zweckverband mit Bescheid vom 30. Januar 1997 für das Wirtschaftsjahr 1996 gegenüber der Antragstellerin eine Umlage in Höhe von 238.132,29 DM fest. Auf deren Widerspruch vom 11. Februar 1997 wurde dieser Bescheid mit Bescheid vom 16. Mai 1997 aufgehoben.

Infolge der Umlagenerhebung macht die Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner Schadensersatzforderungen mit der Begründung geltend, die Notwendigkeit von Umlagen beruhe darauf, daß der Antragsgegner rechtswidrig kommunalaufsichtliche Genehmigungen erteilt habe. Mit Schreiben vom 18. Juli 1997 forderte die Antragstellerin den Antragsgegner zudem auf, hinsichtlich der Geltendmachung dieser Schadensersatzansprüche auf die Verjährungseinrede zu verzichten. Der Antragsgegner lehnte dies mit Schreiben vom 15. August 1997 ab.

Mit Bescheid vom 22. Dezember 1997 setzte der Zweckverband für das Wirtschaftsjahr 1997 für die Antragstellerin eine Umlage in Höhe von 381.552 DM fest.

Mit Schreiben vom 23. Juli 1998 beantragte die Antragstellerin bei dem Antragsgegner die Gewährung von Akteneinsicht, um im einzelnen prüfen zu können, ob und inwieweit sie einen Anspruch auf Schadensersatz wegen rechtswidrig erteilter Genehmigung von Krediten durch den Zweckverband habe. Mit Bescheid vom 30. Juli 1998 lehnte der Antragsgegner es ab, der Antragstellerin Akteneinsicht zu gewähren. Gegen diesen Bescheid legte die Antragstellerin mit Schreiben vom 18. August 1998 Widerspruch ein, über den - soweit ersichtlich - noch nicht entschieden ist.

Am 13. August 1998 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht Potsdam um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Sie trägt vor, sie habe zum einen aus dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz und zum anderen aus dem Rechtsstaatsprinzip bzw. dem Grundsatz von Treu und Glauben einen Anspruch auf Akteneinsicht, da sie zur wirksamen Rechtsverfolgung auf die Akteneinsicht angewiesen sei. Sie habe hinreichenden Anlaß zu der Annahme, daß die kommunalaufsichtlichen Genehmigungen der Kreditaufnahme durch den Zweckverband rechtswidrig seien, weil eine Kreditaufnahme genehmigt worden sei, die weder im Verhältnis zur Eigenkapitalausstattung noch zu den erwirtschafteten Einnahmen des Zweckverbandes gestanden habe. Als Folge sei bei ihr ein Schaden entstanden, da sie als Mitglied des Zweckverbandes nun die Folgebelastungen der Kreditaufnahmen mit zu tragen habe. Die Akteneinsicht sei notwendig, um die kommunalaufsichtlichen Genehmigungsvorgänge im einzelnen nachvollziehen zu können. Insbesondere seien Kenntnisse über den Prüfungsumfang der Kreditgenehmigung und die Beweggründe für die Entscheidung des Landrates, die Kreditgenehmigung zu erteilen, ausschlaggebend. Diese Kenntnisse könne sie bei Einsicht allein in die Unterlagen des Zweckverbandes nicht erlangen.

Die Sache sei auch eilbedürftig, da demnächst die Verjährung drohe. Der Antragsgegner sei trotz mehrfacher Aufforderung nicht bereit, auf die Erhebung der Verjäh-

rungseinrede zu verzichten bzw. sich außergerichtlich zu einigen. Ohne eine entsprechende Eilentscheidung drohe ein endgültiger Rechtsverlust.

Die Antragstellerin beantragt,

den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihr Einsicht in die Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners zu den kommunalaufsichtlichen Genehmigungen der Kredite des Zweckverbandes "K
ab dem Wirtschaftsjahr 1992 zu gewähren.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er trägt vor, die Antragstellerin habe weder einen Anordnungsanspruch noch einen Anordnungsgrund. Als öffentlich rechtliche Körperschaft habe sie keinen Anspruch nach dem Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz, da dieses Gesetz nur auf die Akteneinsicht zur politischen Mitgestaltung anwendbar sei, im übrigen aber auch Ausschlußgründe vorlägen. Auch sonst habe sie keinen Anspruch auf Akteneinsicht, da sie als Mitglied des Zweckverbandes in die die Genehmigungen betreffenden Unterlagen im Zweckverband Einsicht nehmen könne. Weiter weise er in diesem Zusammenhang darauf hin, daß ein Zweckverband auch bei Genehmigung einer Kreditaufnahme nicht gezwungen sei, einen Kredit aufzunehmen. Durch die Akteneinsichtsgewährung auch an Nichtbeteiligte werde der im Verwaltungsprozeß geltende Amtsermittlungsgrundsatz auf Amtshaftungsprozesse der ordentlichen Gerichtsbarkeit ausgeweitet. Wenn dies gewollt gewesen wäre, hätte der Gesetzgeber diese Prozesse gleich dem Verwaltungsrecht zugeordnet.

Zudem liege die von der Antragstellerin geltend gemachte Eilbedürftigkeit nicht vor, da sie keinen Schadensersatzanspruch glaubhaft gemacht habe. Dieser scheitere schon daran, daß sie ein Mitverschulden treffe. Sie hätte als Verbandsmitglied Rechtsmittel gegen die erteilten Genehmigungen einlegen müssen. Außerdem seien die Genehmigungen auch nicht kausal für den Schaden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Be-

teiligten wird auf den Inhalt der Verfahrensakte und der Verwaltungsvorgänge, soweit sie von dem Antragsgegner überreicht worden sind, Bezug genommen.

II.

Der nach § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - statthafte Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

Nach der hier allein in Betracht kommenden Vorschrift des § 123 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gefahr zu verhindern oder aus anderen Gründen notwendig erscheint, wobei Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch hinreichend glaubhaft zu machen sind, § 123 Abs. 3 VwGO i.Vm. § 920 Abs. 2 Zivilprozeßordnung.

Die Antragstellerin hat sowohl einen Anordnungsanspruch als auch einen Anordnungsgrund hinreichend glaubhaft gemacht.

Die Gewährung der begehrten Leistung im Wege der einstweiligen Anordnung führt hier zwar zur Vorwegnahme der Hauptsache, da das Klageziel der Akteneinsicht bereits mit der begehrten Eilentscheidung im vollen Umfang erreicht wird. Dem grundsätzlichen Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache wird aber dadurch Rechnung getragen, daß eine einstweilige Anordnung in dieser Konstellation nur dann ergehen darf, wenn dies zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig ist und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der Hauptsache spricht.

Nach der in diesem Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung liegen diese Voraussetzungen hier vor.

Die begehrte Eilentscheidung ist zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes schlechterdings notwendig. Wie unten noch im einzelnen ausgeführt wird, benötigt die Antragstellerin die im vorliegenden Verfahren erstrebte Akteneinsicht zur Vorbereitung einer Schadensersatzklage. Bei Eintritt der Verjährung zum Jahresende wäre eine erfolgreiche Geltendmachung des Schadensersatzanspruches ausgeschlossen und das Interesse der Antragstellerin an Akteneinsicht würde entfallen. Eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren, mit der der Antragsgegner zur Gewährung von Akteneinsicht verpflichtet würde, käme somit zu spät.

Auch ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg in der Hauptsache kann hinreichend sicher bejaht werden.

Die Antragstellerin hat bei der in diesem Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung zwar weder aus § 1 des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes - AIG - (dazu unter a) noch aus § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfGBbg (dazu unter b) einen Anspruch auf Akteneinsicht gegenüber dem Antragsgegner, jedoch folgt dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip bzw. dem Grundsatz von Treu und Glauben (dazu unter c).

a) Die Antragstellerin hat keinen Anspruch auf Akteneinsicht gemäß § 1 AIG.

Nach dieser Vorschrift hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes das Recht auf Einsicht in Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen nach §§ 4 und 5 entgegenstehen oder andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Personenkreis enthalten.

Es ist fraglich, ob die Antragstellerin als öffentliche Körperschaft überhaupt unter den Anwendungsbereich des AIG fällt. Dagegen spricht, daß Art. 21 Abs. 4 der Landesverfassung, zu dessen Ausgestaltung das AIG erlassen wurde, auf die Gewährleistung der Möglichkeit der politischen Mitgestaltung abzielt. Andererseits hat der Landtag auf die im Regierungsentwurf (Landtags-Drucksache 2/4417) enthaltene Voraussetzung der Geltendmachung eines berechtigten Interesses als Anspruchsvor-

aussetzung verzichtet. Die gesetzliche Regelung stellt damit nicht mehr allein auf den Zweck der politischen Mitgestaltung ab, sondern gewährt den Anspruch auf Akteneinsicht auch unabhängig von dem damit verfolgten Ziel.

Diese Frage braucht jedoch nicht entschieden werden, weil jedenfalls ein zwingender Ausschlußgrund des Gesetzes der Gewährung der Akteneinsicht entgegensteht.

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 5 AIG ist ein Antrag auf Akteneinsicht nämlich abzulehnen, wenn durch die Gewährung von Akteneinsicht Inhalte von Akten offenbart würden, die eine Behörde zur Durchführung eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen oder disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahrens oder eines Bußgeldverfahrens erstellt hat oder die ihr aufgrund des Verfahrens zugehen oder die der Aufsicht über eine andere Stelle dienen.

Die letzte Alternative ist hier einschlägig. Gemäß § 85 Abs. 2 Satz 1 der Gemeindeordnung - GO - i.V.m. § 18 Abs. 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit - GKG - bedarf der Gesamtbetrag der im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kreditaufnahmen im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Die Unterlagen, in die die Antragstellerin hier Einsicht nehmen möchte, wurden vom Antragsgegner demnach im Rahmen der Kommunalaufsicht gefertigt. Es handelt sich damit um Akten, die der Aufsicht über eine andere Stelle dienen, weshalb insoweit der Ausschlußgrund des § 4 Abs. 1 Nr. 5 AIG greift.

Soweit die Antragstellerin die Vorschrift des § 4 Abs. 1 Nr. 5 AIG enger auslegt, ist dem nicht zu folgen. Im Gesetzentwurf der Landesregierung heißt es zu der entsprechenden Regelung: "Diese Regelung ist auch erforderlich, um die in Nummer 1 bis 5 laufenden Regelungen nicht leerlaufen zu lassen, daß über die Einsicht in die zur Aufsicht angelegten und geführten Akten genau diejenigen Informationen zugänglich werden, die nach Nummern 1 bis 5 oder nach bundesrechtlichen Regelungen bereits ausgeschlossen wären."

Aus dieser Begründung wird deutlich, daß der Ausschluß der Akteneinsicht in Aufsichtsunterlagen nicht nur, sondern auch der Sicherung der Vorschriften des § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 AIG dient. Im übrigen gibt der eindeutige Wortlaut keine Anhaltspunkte für die von der Antragstellerin vorgenommene Differenzierung.

b) Ein Anspruch der Antragstellerin auf Einsichtnahme in die Akten des Genehmigungsverfahrens ergibt sich auch nicht aus § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfGBbg. Diese Vorschrift betrifft nach ihrem ausdrücklichen Wortlaut nur die Akteneinsicht durch "Beteiligte" im Sinne des § 13 VwVfGBbg. Die Antragstellerin war hier bei der Erteilung der Genehmigung über die Kreditaufnahme durch den Zweckverband nicht beteiligt. Eine rechtliche Betroffenheit reicht nicht für eine Beteiligung. Vielmehr ist die formale Stellung ausschlaggebend.

Zudem ist die Einsichtnahme nach § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfGBbg nur in laufenden Verfahren möglich, und hier ist das Genehmigungsverfahren bereits abgeschlossen.

c) Die Antragstellerin hat hier jedoch einen Anspruch auf Akteneinsicht aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen bzw. aus dem Grundsatz von Treu und Glauben hinreichend glaubhaft gemacht.

Nach ständiger Rechtsprechung wird aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen ein Recht auf Akteneinsicht jedenfalls dann anerkannt, wenn dem Nachsuchenden ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme zur Seite steht, welches insbesondere darin liegen kann, daß der Akteneinsicht Begehrende Sekundäransprüche geltend machen will, und die Kenntnis des Akteninhalts Voraussetzung für die wirksame Rechtsverfolgung ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. August 1968 - IV C 235.65 -, BVerwGE 30, 154, 160; VGH Mannheim, Urteil vom 31. Oktober 1995 - 9 S 1518/94 -, NJW 1996, 613.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners sind diese Grundsätze bei Vorliegen eines

berechtigten Interesses auch bei der Geltendmachung von Ansprüchen durch Dritte, die nicht Beteiligte des Verwaltungsverfahrens waren, anwendbar.

Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 13. Dezember 1994 - 4 K 1/94 -, NVwZ 1996, 408, 409.

Voraussetzung ist jedoch, daß die beabsichtigte Rechtsverfolgung nicht von vornherein aussichtslos ist.

Die Antragstellerin hat bei der in diesem Verfahren nur möglichen summarischen Prüfung ein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht.

Eine Klage auf Schadensersatz erscheint auch zulässig und nicht offensichtlich unbegründet. Nach dem bisherigen Vortrag und den vorgelegten Unterlagen kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, daß die Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner einen Schadensersatzanspruch aus § 839 Abs. 1 BGB i.V.m. Art 34 GG hat.

Insoweit erscheint es insbesondere nicht ausgeschlossen, daß nach Auffassung des dann zuständigen Gerichts die Antragstellerin in den Schutzbereich der mutmaßlich verletzten Amtspflicht einbezogen ist. Die Kommunalaufsicht begründet gegenüber von Gemeinden Amtspflichten zur sachgemäßen Behandlung, denn durch die Kommunalaufsicht sollen gerade auch die Belange der Gemeinde geschützt und diese vor Schaden bewahrt werden.

Vgl. Palandt, BGB, 57. Auflage, Rdnr. 108 zu § 839; MünchKommB, BGB, Band 5, 3. Auflage, Rdnr. 254 zu § 839.

Da Zweifel bestehen, ob die Antragstellerin die Kreditgenehmigung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren überhaupt hätte angreifen können, ist es nach Auffassung der Kammer zudem nicht offensichtlich, daß die Antragstellerin es vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.

Dem berechtigten Interesse der Antragstellerin auf Akteneinsicht aus allgemeinen rechts-

staatlichen Gründen steht auch kein überwiegendes Interesse des Antragsgegners entgegen. Art. 21 Abs. 4 der Landesverfassung kommt hier - wie oben dargestellt - zwar nicht unmittelbar zur Anwendung. Jedoch kann dieser Regelung zunächst der Grundsatz entnommen werden, daß Akten offengelegt werden sollen, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Entgegenstehende private Interessen hat der Antragsgegner nicht geltend gemacht. Sein Interesse, ein evtl. Fehlverhalten seiner Bediensteten zu verbergen, ist nicht schützenswert. Zudem ist es gerade Sinn und Zweck der Kommunalaufsicht, die Gemeinden vor Schaden zu bewahren.

Die Antragstellerin hat auch glaubhaft gemacht, daß die Kenntnis des Akteninhalts Voraussetzung für die wirksame Rechtsverfolgung ist. Sie hat überzeugend dargelegt, daß zur Klageerhebung und zur Unterbrechung der Verjährungsfrist die im hier anhängigen Eilverfahren begehrte Gewährung von Akteneinsicht erforderlich ist. Zwar kann die Antragstellerin möglicherweise in einen Großteil der Unterlagen, insbesondere in die erteilten Genehmigungen und die Antragsunterlagen, als Mitglied des Zweckverbandes auch bei diesem einsehen. Diese Akteneinsicht reicht aber eventuell für die Überprüfung der Erfolgsaussichten der Schadensersatzklage sowie für einen schlüssigen Klagevortrag nicht aus. Es erscheint nachvollziehbar, daß es zur konkreten Benennung weiterer Informationen bedarf, etwa welche Beweggründe des Antragsgegners für die Erteilung einer Genehmigung bei der vorliegenden Sachlage ausschlaggebend waren und in welchem Umfang er den Antrag geprüft hat.

Diese Kenntnisse sind nur durch Akteneinsicht bei dem Antragsgegner zu gewinnen. Zwar kann die Antragstellerin im Rahmen der gerichtlichen Durchsetzung des Schadensersatzanspruches auch nach § 421 ZPO beantragen, den Antragsgegner zur Vorlage der Urkunden zu verpflichten. Voraussetzung dafür ist aber erst einmal eine schlüssige Klageerhebung. Insoweit ist es der Antragstellerin nicht zuzumuten, die Klage allein auf bloße Vermutungen zu stützen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 13 Abs. 1 Satz 2, § 20 Abs. 3 Gerichtskostengesetz. In Anbetracht der Vorwegnahme der Hauptsache wurde der Betrag nicht halbiert.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen den Beschluß zu 1. steht den Beteiligten die Beschwerde nur zu, wenn sie von dem Obergerverwaltungsgericht für das Land Brandenburg zugelassen wird. Die Zulassung der Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Potsdam, Allee nach Sanssouci 6, 14471 Potsdam, zu stellen. Er muß den angefochtenen Beschluß bezeichnen. Ferner sind in dem Antrag die Gründe darzulegen, aus denen die Beschwerde zuzulassen ist.

Für das Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Beschwerde. Danach muß sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

Gegen den Beschluß zu 2. ist die Beschwerde zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes einhundert Deutsche Mark übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem vorgenannten Verwaltungsgericht schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht

Am 11. Feb. 2004 eingeg.

Anlagen:
Weiterleitung an: