



► **Nr. VO/2023/12183**
öffentlich

Lübeck, 25.04.2023

Bearbeitung: Kristina Wittig (E-Mail: kristina.wittig@luebeck.de Telefon: 122-1023)

Akteneinsicht; hier: Stellungnahme des Bereichs Recht

Beigefügte Stellungnahme wird den Mitgliedern des Hauptausschusses zur Kenntnis vorgelegt.

Vfg.

1. Vermerk

Akteneinsicht nach § 30 GO – hier: Anspruch auf Kopien oder eigene Ablichtungen der Akte

1. Allgemeines zum Akteneinsichtsrecht nach § 30 GO

Das Akteneinsichtsrecht von Gemeinderatsmitgliedern ist in der Gemeindeordnung (GO) nur rudimentär geregelt. § 30 Abs. 1 Satz 1 GO bestimmt lediglich, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister einzelnen Gemeindevertreterinnen oder -vertretern in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten und zu allen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf Verlangen Auskunft zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren hat. Die Kontrollrechte stehen inhaltlich in unmittelbarem Zusammenhang mit § 27 GO, wonach die Gemeindevertretung u. a. die Durchführung ihrer Entscheidungen überwacht (Dehn/Sommer in: PdK SH, § 30 GO Anm. 2). Das Auskunftsbegehren bzw. das Begehren auf Akteneinsicht ist an das verwaltungsleitende Organ, also d. Bürgerm., zu richten, d. darüber zu entscheiden hat, ob die Voraussetzungen für die Gewährung der Auskunft vorliegen. Dabei ist von d. Auskunftsverlangenden deutlich zu machen, dass es sich um ein förmliches Begehren handelt (Dehn/Sommer a.a.O. Rn. 4 unter Verweis auf: VG Koblenz, Urt. vom 19.10.2006 – 1K 573/06. KO). Die berechtigten Gemeindevertreter haben ein Auswahlrecht entweder im Hinblick auf die Erteilung von Auskunft oder hinsichtlich der Gewährung von Akteneinsicht. Das Verlangen auf Akteneinsicht muss sich nach dem Sinn der Vorschrift auf einen konkreten Vorgang beziehen, so dass nicht etwa die Durchsicht sämtlicher Akten verlangt werden kann (vgl. OVG M-V., Urt. vom 24.5.2005 – 2 M 43/05 –, OVG Bbg, a. a. O.). Die Akteneinsicht ist eine besondere Form der Kontrolle, die in der Regel nur dann benutzt werden sollte, wenn berechtigte Zweifel an der Vollständigkeit oder Richtigkeit einer mündlichen oder schriftlichen Auskunft bestehen (Dehn/Sommer a.a.O. Rn. 5). Voraussetzung für die Erteilung von Akteneinsicht ist aber nicht, dass zuvor Auskunft verlangt wurde (ebenda). Akten sind nicht nur schriftliche Unterlagen im herkömmlichen Sinne, sondern nach § 30 Absatz 5 auch Dateien, Karteien, Tonbänder und andere Informationsträger.

2. Herausgabe von Kopien und Anfertigung von Ablichtungen (Fotos)

Das Akteneinsichtsrecht beschränkt sich auf eine Einsichtnahme im strengen Wortsinne. Soweit Akten Unterlagen enthalten, die nicht durch das Ersuchen auf Akteneinsicht gedeckt sind, hat die Gemeinde dafür zu sorgen, dass diese rechtzeitig aus der Akte entfernt werden. Die Auskunftsberechtigten haben nicht das Recht, die Herausgabe von Akten aus dem Wirkungsbereich der Gemeindeverwaltung zu verlangen (Dehn/Sommer a.a.O.). Somit haben sie insbesondere kein Recht, z.B. die Übersendung von elektronisch geführten Akten zu verlangen. Sie haben auch zu dulden, dass Mitarbeitende der Verwaltung während der Einsichtnahme anwesend sind. Anders als das Informationszugangsgesetz-SH (IZG) sieht die Regelung nicht vor, dass die Mitglieder der Gemeindevertretung die Anfertigung von Kopien verlangen können (ebenda).

Diese restriktive Handhabung stimmt mit der hierzu ergangenen Rechtsprechung weitgehend überein. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Schleswig-Holstein hat sich – soweit ersichtlich – mit dieser Frage zwar noch nicht befasst. Für das in Nordrhein-Westfalen geltende Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 3 und 4 GO NRW, das ebenfalls die Herausgabe von Kopien nicht erwähnt, hatte das VG Aachen im Jahr 2014 in einem Beschluss aber bereits klargestellt, dass eine Herausgabe von Kopien nicht verlangt werden könne, wenn dies im Interesse einer effektiven Kontrolle nicht erforderlich sei. Zwar müsse der Akteneinsichtsberechtigte angemessen informiert werden können, was im Einzelfall die Anfertigung von Kopien erfordern könne (das Gericht nennt hier beispielhaft u.a. Akten, die in einer anderen Sprache verfasst sind). Wenn aber nicht dargelegt sei, dass man im Interesse einer effektiven Kontrolle der Verwaltung auf die Fertigung einer Kopie angewiesen sei, könne eine Herausgabe auch nicht verlangt werden. (Beschluss vom 25. August 2014 – 4 L 492/14). Das VG Wiesbaden hat in seiner Entscheidung vom 24.01.2018 (7 K 231/16.W) nicht einmal auf den Einzelfall abgestellt, sondern einen Herausgabeanspruch allein mit grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Die Herausgabe von Kopien hätte, so das Gericht, gegenüber der Möglichkeit der Einsichtnahme keinen entscheidenden Vorteil für die Meinungsbildung vor der diesbezüglichen Beschlussfassung. Kopien böten lediglich dann einen Vorteil, wenn man die Unterlagen auch in Zukunft ohne erneute Anfrage an die Gemeindeverwaltung jederzeit selbständig einsehen möchte. Dies sei jedoch nicht Sinn und Zweck des Informationsanspruchs des Gemeindevertreters, der ausschließlich die sachgerechte Beratung und Meinungsbildung gewährleisten solle.

Dem ist zuzustimmen. Wie oben bereits erwähnt, stehen die Kontrollrechte des § 30 Abs. 1 GO inhaltlich in unmittelbarem Zusammenhang mit § 27 GO, wonach die Gemeindevertretung insbesondere die Durchführung ihrer Entscheidungen überwacht. An diesen Vorgaben gemessen, erscheint es in der Regel nicht notwendig, für die Meinungsbildung vor der entsprechenden Beschlussfassung zum Zweck der dauerhaften Verfügbarkeit Kopien bzw. Ablichtungen der Akten herauszugeben. Zu bedenken ist auch, dass es sich oftmals um vertrauenswürdige Akteninhalte handelt, die von Gemeinderatsmitgliedern nur aufgrund ihrer besonderen Stellung eingesehen werden dürfen, für die Öffentlichkeit aber aufgrund eines Ausschlusstatbestands im Sinne von § 35 GO (überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner) nicht einsehbar sein dürfen. Die Verwaltung hat dies innerhalb ihres Herrschaftsbereichs zu überwachen und kann deshalb Aktenunterlagen, die einen Ausschluss der Öffentlichkeit nach § 35 Abs. 1 GO erfordern, nicht aus ihrem Überwachungsbereich herausgeben. Das hat zur Folge, dass sie zunächst sämtliche Akteninhalte prüfen und vertrauenswürdige Passagen im Sinne von § 35 GO schwärzen müsste, was einen enormen Aufwand erfordern würde. Demgegenüber steht das Gebot der allen Kommunalorganen und ihren Gliederungen obliegenden Verpflichtung zur gegenseitigen Rücksichtnahme, wonach die Informationsrechte nach § 30 GO auf solche Informationen beschränkt sind, die mit zumutbarem Aufwand beschafft bzw. bereitgestellt werden können (vgl. Dehn/Sommer Rn. 4 m.w.N.). Solange die Akteneinsicht auch ohne Herausgabe von Kopien oder die Gestattung von Ablichtungen ihren Kontrollzweck ausreichend erfüllt, ist es folglich zumutbar, die Einsichtsberechtigten darauf zu verweisen, den Akteninhalt vor Ort zu studieren und sich durch Notizen entsprechend vorzubereiten. Deshalb, und um eine möglichst einheitliche Praxis ohne schwierige Abgrenzungsprobleme zu finden, sollten daher Kopien grundsätzlich auch weiterhin nicht herausgegeben bzw. Ablichtungen nicht gestattet werden. Lediglich in sehr eng begrenzten Ausnahmefällen, in denen es schlechterdings nicht möglich bzw. nicht mehr zumutbar ist, die insoweit notwendigen Informationen allein durch das Aktenstudium vor Ort zu erfassen, sollten Ausnahmen zugelassen werden (s. das o.g. Beispiel des Akteninhalts in einer fremden Sprache). Von den Antragstellenden kann erwartet werden, dass sie die aus ihrer Sicht vorliegende Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze substantiiert darlegen. Die Entscheidung liegt letztlich bei der Verwaltung. Sie erfolgt einzelfallbezogen unter Berücksichtigung der dargelegten besonderen Umstände.

3. Einschränkung des Akteneinsichtsrecht durch § 30 Abs. 2 GO

Hinzuweisen ist der guten Ordnung halber noch darauf, dass der Anspruch auf Akteneinsicht durch § 30 Abs. 2 GO eingeschränkt wird. Auskunft und Akteneinsicht dürfen danach dann nicht gewährt werden, wenn die Vorgänge nach einem Gesetz geheim zu halten sind oder das Bekanntwerden des Inhalts die berechtigten Interessen einzelner beeinträchtigen kann. Erstreckt sich das Verbot nur auf einen abgrenzbaren Teil der Akten, kann eine Schwärzung oder Herausnahme des geheimzuhaltenden Teils erfolgen.

4. Verhältnis des § 30 GO zum Informationszugangsgesetz-SH (IZG):

Da nach dem IZG der zugangsberechtigte Personenkreis nicht beschränkt ist, können die Rechte des IZG auch von den Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaften in Anspruch genommen werden (Dehn/Sommer a.a.O: Rn. 1). Nach § 3 IZG bleiben Rechtsvorschriften, die einen über das IZG hinausgehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, unberührt. Das Verhältnis der beiden unterschiedlichen Rechtsnormen ist damit dadurch gekennzeichnet, dass die Regelungen in § 30 GO dann anzuwenden sind, wenn sie über die Rechte nach dem IZG-SH hinausgehen; das IZG-SH kommt dagegen zum Tragen, wenn es Rechte einräumt, die § 30 GO nicht vorsieht (ebenda).

Werden Rechte auf der Grundlage des IZG geltend gemacht, so sind die in dort vorgesehenen Verfahrensregeln und Ausschlussstatbestände zu beachten. Zu den Verfahrensregeln gehört insbesondere, dass der Antrag auf Auskunft oder Akteneinsicht schriftlich gestellt werden soll und dass die begehrten Informationen beschrieben werden müssen (§ 4 IZG). Die Behörde macht die gewünschten Informationen unverzüglich, spätestens jedoch binnen eines Monats, zugänglich (§ 5 IZG). Sie hat hierzu nach Wahl der Antragstellenden Auskunft zu erteilen oder die Informationsträger (in Schrift-, Bild-, Ton- oder DV-Form), die die gewünschten Angaben enthalten, zur Verfügung zu stellen. Außerdem sind seitens der Behörde ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zu Verfügung zu stellen. Auf Antrag sind Kopien zur Verfügung zu stellen (§ 5 IZG).

Die Informationsgewährung nach dem IZG steht unter dem Vorbehalt, dass dem Anspruch keine schützenswerten privaten oder öffentlichen Interessen gegenüberstehen (§§ 9, 10 IZG). Das ist nicht

gleichzusetzen mit den Einschränkungen des § 30 Abs. 2 GO. Denn Gemeinderatsvertreter haben bedingt durch ihre besondere Stellung im Hinblick auf gemeindliche Angelegenheiten weitergehende Informationsrechte als außenstehende Personen. Insofern kann der Anspruch nach § 30 GO umfangreicher sein als nach dem IZG. Das ist zwar grundsätzlich unschädlich, weil Gemeinderatsmitglieder sowohl Ihre Rechte nach der GO als auch nach dem IZG einfordern können (s.o.). Indes bezieht sich der Anspruch auf Kopien nach § 5 IZG nur auf die im Rahmen des IZG zu gewährenden Informationen. Für Informationen, die nach dem IZG nicht herausgegeben werden dürfen, läuft der Anspruch auf Kopien ins Leere. Hier verbleibt es dann bei § 30 GO, wonach – wie dargelegt – Kopien nicht verlangt werden können.

5. Ergebnis:

Ein Anspruch auf Herausgabe von Kopien oder die Erlaubnis zum Anfertigen eigener Ablichtungen von Akten besteht nach § 30 GO nicht. Aus der Vorschrift lässt sich zwar auch kein generelles Verbot der Herausgabe von Kopien oder der Gestattung von eigenen Ablichtungen ablesen. Im Hinblick auf den Zweck des Akteneinsichtsrechts und den Aufwand der Verwaltung sind diesem aber enge Grenzen gesetzt, was zu einer restriktiven Handhabung führt. Zur Wahrung des Kontrollrechts ist die Akteneinsicht vor Ort grundsätzlich ausreichend und zumutbar. Ein Ausnahmetatbestand zur Herausgabe von Kopien und zur Gestattung von Ablichtungen wäre von den Antragstellern zu begründen. Die Entscheidung hierüber trifft die Verwaltung.

Wird ein Anspruch nach dem IZG geltend gemacht, ist darauf zu achten, dass die Anforderungen an die Antragstellung nach dem IZG eingehalten werden. Ein nach § 5 IZG bestehender Anspruch auf Kopien ist nur im Rahmen der Informationsgewährung nach dem IZG von Relevanz und kann den Anspruch nach § 30 GO nicht erweitern.

Sebastian Ziemann