

Zum Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren

Dr. Diether Hoffmann, *Rechtsanwalt, Leipzig/Frankfurt a.M.*

In den neuen Bundesländern wird nicht nur heftig darüber diskutiert, auf welche Weise Betroffene Einsicht nehmen können in die von der Stasi über sie angelegten Akten, auch allgemein wird Akteneinsicht gefordert: zum Teil in die in der Vergangenheit angelegten Akten, aus denen Beteiligte nunmehr Erkenntnisse für das Geltendmachen von Ansprüchen gewinnen wollen, zum Teil in die laufende Verfahren betreffenden Akten, deren Einsicht es den Beteiligten ermöglichen soll, ihre Rechte zu wahren. Mit diesen allgemeinen Fragen befassen sich die nachstehenden Ausführungen, wobei insbesondere auf einige Probleme eingegangen werden soll, mit denen sich die Verwaltungen in den neuen Bundesländern jetzt konfrontiert sehen.

Allgemein gilt auch insoweit: mit dem 3. Oktober 1990 ist das Bundesrecht in den Bundesländern in Kraft getreten (Art. 8 Einigungsvertrag), als Landesrecht gilt das Recht der DDR fort - dies jedoch mit den sich aus Art. 9 und weiteren Bestimmungen des Einigungsvertrags ergebenden Einschränkungen. Und insoweit ist für die hier erörterten Fragen Kap. II, B, Abschn. III, Nr. 1 der Anl. I Einigungsvertrag relevant; nach dieser Bestimmung gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz für Verfahren, die sich nach Bundesrecht richten, und, solange die Länder nicht eigene Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen haben, für Verfahren, für die Landesrecht maßgeblich ist. Damit gilt bis auf weiteres für beide Verfahrensarten für das Recht auf Akteneinsicht insbesondere § 29 VerwVerfG.¹ Danach ist den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten Akteneinsicht zu gewähren.

Die dieser Vorschrift zugrunde liegende Maxime hat *Scholz* zutreffend wie folgt definiert: „Die rechtsstaatlich und demokratisch legitimierte bzw. entsprechend legitimationspflichtige Verwaltung ist grundsätzlich zur eigenen Öffentlichkeit verpflichtet. Denn Publizität heißt einmal das Essentielle rechtsstaatlicher Kontrolle und Transparenz; und Publizität heißt zum anderen das Essentielle demokratischer Offenheit und Verantwortung. ... Verfassungsrechtliche Grundvorstellung ist so die ‚öffentliche Verwaltung‘ im Sinne einer höchstmöglich transparenten, zugänglichen und informierenden Verwaltung.“² Dieser Maxime folgend hat der Gesetzgeber im Verwaltungsverfahrensgesetz das Prinzip der „begrenzten Aktenöffentlichkeit“ verankert, d.h.: nicht jeder hat das Recht der Akteneinsicht, sondern nur der am jeweiligen Verwaltungsverfahren Beteiligte. Anderen kann die Behörde Akteneinsicht gewähren; die Entscheidung darüber liegt jedoch in ihrem Ermessen.

Zum Begriff „Beteiligter“ am Verfahren

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt in § 13: „Beteiligte sind 1. Antragsteller und Antragsgegner, 2. diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat, 3. diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat, 4. diejenigen, die ... von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind.“ Zu letzterem ist wichtig, daß „diejenigen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, als Beteiligte“ hinzugezogen werden *können* und daß diejenigen, für die „der Ausgang des Verfahrens rechtsgestaltende Wirkung“ hat, hinzugezogen werden *müssen* (§ 13 Abs. 2). Beteiligter ist dagegen nicht, wer in einem Verfahren als Zeuge oder Sachverständiger angehört wird oder der Behörde Informationen liefert.

Nicht aus eigenem Recht am Verfahren beteiligt ist der Bevollmächtigte oder ein Beistand, den der Beteiligte hinzuzieht. Jeder Beteiligte kann sich jedoch in einem Verwaltungsverfahren vertreten lassen oder auch mit einem Beistand auftreten. Bevollmächtigter oder Beistand können im Verfahren für den Beteiligten dessen Rechte geltend machen; das gilt insbesondere für Rechtsanwälte sowie - in dem jeweils zugelassenen Umfang - für Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Haus- und Vermögensverwalter.

Besonders gilt das für sog. Massenverfahren, Verfahren mit mehr als 50 Personen (Antragstellern oder sonstigen Beteiligten). Für solche Verfahren schreiben §§ 17, 18 VerwVerfG vor, daß für alle Beteiligten ein besonderer Vertreter zu bestellen ist. Allein diesem steht dann das Recht zu, die das Verfahren betreffenden Akten einzusehen.

Beteiligt wird man mit dem Beginn eines Verwaltungsverfahrens - sei es dadurch, daß man einen Antrag stellt oder daß die Behörde mit einem Verfahren beginnt, das durch den Erlaß eines Verwaltungsakts oder den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags beendet werden soll. Man ist nicht mehr Beteiligter, wenn das konkrete Verwaltungsverfahren rechtskräftig beendet ist; „Beteiligter“ im Sinne des Gesetzes kann man nur sein, solange es sich um ein laufendes Verwaltungsverfahren handelt. Ist dieses rechtskräftig abgeschlossen, verliert der Beteiligte die sich aus dem Gesetz ergebenden Rechte, insbesondere auch das Recht auf Akteneinsicht.³ Zutreffend wird jedoch darauf hingewiesen, daß sich aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen ein Recht auf Akteneinsicht ergeben kann, „wenn es einem eigenen wichtigen Interesse entspricht, das auf andere Weise nicht zu befriedigen ist, z.B. Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung ist“.⁴

Wer also ihn betreffende Akten aus der Zeit vor der Wende einsehen will, kann sich nicht auf § 29 VerwVerfG berufen; sein Recht auf Akteneinsicht ergibt sich aus dem zitierten allgemeinen Grundsatz. In der Praxis wird sich dies jedoch nicht immer leicht umsetzen lassen. Sowohl die Überlastung der Verwaltungen mit laufenden Verfahren wie auch der Umstand, daß in den früheren Akten Angaben enthalten sein können, die zum Schutz Dritter nicht offengelegt werden dürfen, werden häufig zu einer Beschränkung der Rechte führen, die Beteiligte an früheren Verfahren grundsätzlich zur Akteneinsicht berechtigen. Andererseits darf sich eine Behörde auf solche Einschränkungsmöglichkeiten nicht lediglich zu dem Zweck berufen, die Kenntnis ihr unangenehmer Vorgänge den Beteiligten vorzuenthalten.

Im laufenden Verfahren hat der Beteiligte einen ihm von Gesetzes wegen eingeräumten Anspruch, die Akten einzusehen. Es ist keine besondere Gunst, die dem Beteiligten erwiesen wird, sondern die Behörde ist verpflichtet, den Beteiligten die Akten einsehen zu lassen.

Zum Begriff „Akten“

Der Beteiligte darf „die das Verfahren betreffenden Akten“ einsehen. Akten sind alle Unterlagen, die sich bei der Behörde im Zusammenhang mit einem Verwaltungsverfahren befinden. Die Behörde ist verpflichtet, alle für ein Verfahren bedeutsamen Vorgänge in die Akten aufzunehmen, also sämtliche schriftlichen Vorgänge (Briefe von Beteiligten oder Nichtbeteiligten, Niederschriften über Besprechungen, Telefongespräche, Vernehmungen und Ortsbesichtigungen, Gutachten, behördeninterne Vermerke, Korrespondenz mit anderen Verwaltungsstellen oder Dritten), auch Zeichnungen und Pläne, EDV-Produkte, Fotos, Filme und Tonbänder.

All dies darf der Beteiligte einsehen, wenn die Vorgänge „das Verfahren“ betreffen, also angelegt sind im Zusammenhang mit dem Vorgang, der zu einer Entscheidung der Behörde führen soll. Daß die Unterlagen das jeweilige Verfahren betreffen müssen, begrenzt das Recht auf Akteneinsicht, doch entspräche es nicht dem Sinn der gesetzlichen Vorschrift, das grundsätzlich gegebene Recht allzu formal zu beschränken. Wenn ein Zusammenhang eines Vorgangs mit einem konkreten Verfahren sinnvollerweise behauptet werden kann, hat der Beteiligte das Recht, von diesem Vorgang Kenntnis zu nehmen. „Ausgeschlossen sind nur solche Akten, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt für die Entscheidung von Bedeutung sein können, insbesondere keinen konkreten Bezug auf die im Verfahren zu treffende Entscheidung haben.“⁵ Das gilt auch für andere Akten derselben Behörde oder einer anderen Verwaltungsstelle, die für die Entscheidungsfindung beigezogen worden sind.

Ausdrücklich ausgenommen von den Akten, in die Einsicht zu gewähren ist, sind „die Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung“. Das heißt: der behördeninterne Prozeß, der zu einer Entscheidung führt, die Stellungnahmen, in denen unter tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten betrachtet wird, wie die Behörde sich gegenüber dem Beteiligten verhalten sollte, müssen dem Beteiligten nicht zur Kenntnis gebracht werden. Im einzelnen müßte entschieden werden, in welchem Umfang z.B. auch Gutachten und Stellungnahmen Dritter als Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen zu bezeichnen sind.

Zum rechtlichen Interesse an einer Akteneinsicht

Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, daß die Beteiligten nur Einsicht in die Akten verlangen können, „deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist“. Es muß sich um „rechtliche Interessen“ handeln, d.h., ein nicht von der Verfassung, einem Gesetz oder einer Verordnung ausdrücklich oder sinngemäß anerkanntes Interesse, mag es in einem weiteren Sinne auch noch so „berechtigt“ sein, gibt dem Beteiligten nicht das Recht auf Akteneinsicht.

Allerdings ist die insoweit vom Gesetzgeber getroffene Unterscheidung im Ergebnis eher spitzfindig, denn mit Recht wird gesagt, daß es ausreicht, wenn „das geltend gemachte rechtliche Interesse bei überschlüssiger Prüfung nicht offensichtlich rechtsmißbräuchlich wahrgenommen wird und ohne die Akteneinsicht eine Beeinträchtigung rechtlicher Interessen möglich erscheint".⁶ Gibt es ein Verwaltungsverfahren und gibt es einen Beteiligten dieses Verfahrens, wird man demnach wohl in der Regel davon ausgehen können, daß der Beteiligte, wenn er Akteneinsicht begehrt, ein rechtliches Interesse an der Kenntnisnahme geltend machen kann.

Zur Versagung der Akteneinsicht

Von dem Recht auf Akteneinsicht gibt es wichtige Ausnahmen, die in § 29 Abs. 2 VerwVerfG aufgezählt sind.

Den Beteiligten kann die Akteneinsicht versagt werden, wenn durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörden beeinträchtigt wird. Auf diese Einschränkung darf sich die Behörde weder willkürlich noch ohne konkreten Nachweis einer von ihr behaupteten Beeinträchtigung berufen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß der Beteiligte sein Recht auf Akteneinsicht geltend machen kann, auch wenn die Behörde dies als lästig empfindet. Andererseits darf die Gewährung von Akteneinsicht nicht dazu führen, daß das Arbeiten der Behörde wesentlich gestört wird; wer Akteneinsicht begehrt, muß sich deshalb ggf. gefallen lassen, daß ihm die Behörde dies mit der Begründung verweigert, dass wegen einer beachtlichen Überlastung dem Begehren nicht stattgegeben werden kann, daß die Bearbeitung anderer Vorgänge im Interesse anderer Beteiligter z.B. Vorrang hat. Die Einsichtnahme eines oder mehrerer Beteiligter darf nicht dazu führen, daß der Geschäftsgang der Behörde erheblich belastet oder gar zum Erliegen gebracht wird und so das den oder die Beteiligten betreffende oder auch andere Verfahren unangemessen verzögert werden.

Im Bereich des Rechts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann die ordnungsgemäße Erfüllung der Arbeit der Behörden auch dann beeinträchtigt sein, wenn der Verfahrenszweck nur erreicht werden kann, sofern der Anlaß für das Verfahren dem Beteiligten zunächst verborgen bleibt. Aus diesem Grund kann dem Beteiligten die Akteneinsicht ebenfalls verweigert werden.

Des weiteren muß die Behörde dann keine Akteneinsicht gewähren, wenn „das Bekanntwerden des Inhalts der Akten dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde". Auch diese Bestimmung ist eng auszulegen. Sicher darf die Akteneinsicht verweigert werden, wenn sie zu einer Gefährdung der äußeren oder inneren Sicherheit führen würde. Im übrigen kommt es auch hier sehr auf den einzelnen Fall an. Eindeutig ist, daß eine für die Behörde negative Entscheidung, die ein Beteiligter erreichen kann, wenn er die Akten eingesehen hat, dem Wohl des Bundes oder eines Landes nicht in rechtlich beachtlicher Weise Nachteile bereitet; das gleiche gilt, wenn es nicht um das objektive Wohl des Bundes oder eines Landes, sondern um das Interesse einer Regierung daran geht, im Amt zu bleiben. Doch über diese sehr allgemeinen Bemerkungen hinaus wird es in der theoretischen Betrachtung schwer sein, die Voraussetzungen für die Verweigerung der Akteneinsicht zu definieren.

Umstritten ist, ob auch die Erwartung eines fiskalischen Schadens die Behörde berechtigt, die Akteneinsicht zu verweigern; geht man davon aus, daß der Beteiligte durch die Akteneinsicht gerade in die Lage versetzt werden soll, seine Rechte gegenüber der Behörde durchzusetzen, wird man dies in der Regel verneinen müssen.⁷ Nachteile für das Wohl einer Gemeinde berechtigen nur dann zur Verweigerung der Akteneinsicht, wenn sie gleichzeitig als Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes anzuerkennen sind.

Schließlich gibt es kein Recht auf Akteneinsicht, wenn „die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen geheimgehalten werden müssen". Hierzu gehören zunächst die im Interesse der äußeren oder inneren Sicherheit geheimzuhaltenden Vorgänge. Weiterhin sind vor allem die datenschutzrechtlichen Vorschriften zu beachten, die eine Weitergabe von Daten an Dritte verhindern oder beschränken. Und es ist wesentlich die Bestimmung des § 30 VerwVerfG, wonach die Beteiligten „Anspruch darauf (haben), daß ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden". Hierzu zählen alle Unterlagen, die sich auf familiäre, persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse, insbesondere auch auf gesundheitliche Verhältnisse eines einzelnen

beziehen. Als Geschäftsgeheimnisse gelten Angaben über die Ertragslage, die Kunden und Lieferanten, die Marktstrategien und die Kalkulation.

Geheimnis ist, was nur einem beschränkten Personenkreis bekannt ist und was im Interesse des Berechtigten nicht veröffentlicht werden sollte, wobei der erklärte oder der mutmaßliche Wille des Berechtigten in der Regel zu berücksichtigen ist. Schwierig wird die Entscheidung über ein Begehren auf Akteneinsicht, wenn ein Antragsteller auf die Geheimhaltungspflicht für die der Behörde vorliegenden Unterlagen - seien sie persönlicher oder geschäftlicher Art - verweist und ein Dritter seine Rechte gegen den Antragsteller der Behörde gegenüber geltend macht. Hier wird es im Einzelfall auch zur Offenlegung sonst geheimzuhaltender Unterlagen kommen müssen. Im übrigen ist eine Akteneinsicht selbstverständlich zulässig, wenn derjenige, dessen Geheimnis geschützt ist, sich damit einverstanden erklärt.

Zu den Modalitäten der Akteneinsicht und zu Forderungen nach allgemeiner Öffentlichkeit

„Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt“, d.h. in den Amtsräumen dieser Behörde. Die Behörde kann jedoch in geeigneten Fällen die Akten auch einem Beteiligten oder seinem Vertreter zur Einsichtnahme überlassen, andererseits kann sie darauf bestehen, daß nur in Anwesenheit eines ihrer Mitarbeiter Einsicht genommen wird. Sie kann ggf. dem Beteiligten die Übersendung von Fotokopien anbieten. Soweit dies ohne erhebliche Beeinträchtigung des Geschäftsbetriebs möglich ist, wird die Behörde dem Beteiligten auch gestatten müssen, aus den Akten Fotokopien herzustellen, wenn er die dabei entstehenden Kosten übernimmt.⁸

Forderungen auf eine allgemeine Öffentlichkeit der Behördenakten, also nach einem Recht jedes Bürgers und damit auch der Presse, jegliche Akten einzusehen, werden immer wieder einmal in der öffentlichen Diskussion erhoben, sind aber bisher vom Gesetzgeber nicht anerkannt worden. „Es gibt kein allgemeines, von einem laufenden Verwaltungsverfahren losgelöstes Recht auf Akteneinsicht für jedermann.“⁹ So steht es - ggf. unter Berücksichtigung der Geheimhaltungsvorschriften - der Behörde frei, Dritten, die an einem Verwaltungsverfahren nicht beteiligt sind, Einsicht in ihre Akten zu geben oder ihnen dies zu verweigern. Von dem ihr insoweit eingeräumten Ermessen muß sie ermessensfehlerfrei Gebrauch machen. Sie ist verpflichtet, Interessenten an der Einsichtnahme gleich zu behandeln. Eine Akteneinsicht durch Pressevertreter ist insbesondere dann sinnvoll, wenn so am ehesten dem Anspruch der Medien auf Information über behördeninterne Vorgänge entsprochen werden kann.

Vorstehende Betrachtungen zeigen, daß die Frage, wann Akteneinsicht zu gewähren ist, nur unter Abwägung verschiedener Maximen beantwortet werden kann. Dem grundsätzlich vom Gesetz gegebenen Anspruch des Beteiligten stehen das Interesse der Behörde an einer reibungslosen Arbeit und das Interesse Dritter daran entgegen, daß Vorgänge geheimgehalten werden. Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt diesen Problemkreis, indem es entsprechend dem Demokratie- und Rechtsstaatsverständnis des Grundgesetzes dem Bürger Rechte gibt, die nur bei Vorliegen der im Gesetz niedergelegten Voraussetzungen eingeschränkt werden können; insoweit ist auch das Recht auf Akteneinsicht ein Ausfluß der im Gesetz fixierten allgemeinen Verpflichtungen der Verwaltung zu bürgerfreundlichem Verhalten¹⁰, zu einem Verhalten, das verhindert, daß der Bürger die ihm zustehenden Rechte nicht in Anspruch nehmen, sich nicht gegen ihn zu Unrecht belastende Verwaltungsakte wehren kann. So führt auch das Recht auf Akteneinsicht „zu einer - weiteren - Festigung der Rechtsstellung des Bürgers gegenüber den Behörden und trägt der Auffassung Rechnung, die unseren Rechtsstaat beherrschen soll, daß nämlich der Bürger nicht Objekt des Staates ist“.¹¹

1 Für besondere Verfahren gibt es spezielle Vorschriften über das Recht auf Akteneinsicht, so für Sozialversicherungsverfahren, für Steuerverfahren und für beamtenrechtliche Verfahren. Allgemein sei auf das Recht der Arbeitnehmer – Arbeiter, Angestellten und Beamten - auf Einsicht in ihre Personalakten hingewiesen. Eine besondere Regelung enthält § 72 Abs. 1 VerwVerfG für das Planfeststellungsverfahren.

2 Scholz, NJW 1983 S. 482.

3 A.A. wohl Obermayer/Ehlers/Link, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. Anm. 19 zu § 29, die nach Beendigung eines Verwaltungsverfahrens eine Verpflichtung der Behörde zur Gestattung der Akteneinsicht bejahen.

4 Clausen in Knack, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Anm. 4 zu § 29.

5 Schoenemann, DVBl. 1988 S. 523.

6 Stelkens/Bonk/Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl., Anm. 27 zu § 29.

7 Ebenda, Anm. 43; a.A. Obermayer/Ehlers/Link, aaO, Anm. 41.

8 A.A. wohl die herrschende Meinung, die in einzelnen Bestimmungen, die wie § 25 Abs. 5 SGB X ein solches Recht ausdrücklich einräumen, nicht zu verallgemeinernde Ausnahmeregelungen erblickt; richtiger ist es wohl anzunehmen, daß der Gesetzgeber mit solchen Regeln der technischen Entwicklung Rechnung getragen hat und daß deshalb deren allgemeine Anerkennung dem Stand der Entwicklung eher entspricht.

9 Clausen, aaO; einen Anspruch aller Personen auf Einsicht in umweltbezogene Akten muß das nach der EG-Richtlinie 90/313/EWG vom 7. 6. 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt bis zum 31. 12. 1992 zu erlassende Bundesgesetz gewähren.

10 Siehe dazu vor allem § 25 VerwVerfG mit der Verpflichtung der Verwaltung, den Beteiligten zu beraten und ihm zweckdienliche Auskünfte zu erteilen.

11 Thiele, DÖD 1978 S. 68.