

*Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Johannes Bohl, Würzburg*

Der „ewige Kampf“ des Rechtsanwalts um die Akteneinsicht*

Trotz ausdrücklicher Normierung in §29 VwVfG und den entsprechenden Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen sowie umfangreicher Rechtsprechung bereitet die Akteneinsicht in der praktischen Anwendung nach wie vor erhebliche Probleme. Die restriktive Gewährung durch die Verwaltungsbehörden nimmt zu, bisweilen findet auch eine kategorische Missachtung dieses fundamentalen Verfahrensrechts statt. Nachfolgend wird zum einen die Bedeutung und die rechtmäßige Handhabung dargestellt. Zum anderen sollen die unzureichenden - Rechtsschutzmöglichkeiten kritisch untersucht werden.

I. Praktische Bedeutung der Akteneinsicht

Wer häufig in Verwaltungsverfahren als Beteiligtenvertreter tätig ist und Erfahrungen mit verschiedenen Behörden und in diversen Bundesländern gesammelt hat, stellt fest, dass die Akteneinsicht trotz nahezu identischer Rechts- und Verfahrensgrundlagen sehr unterschiedlich gewährt wird. Dabei ist ein deutliches Süd-Nord-Gefälle zu erkennen. Während die Landes- und Staatsverwaltungen in Baden-Württemberg und Bayern relativ bereitwillig und umfangreich Akteneinsicht gewähren, wird dieses Recht in anderen Bundesländern (z. B. Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) äußerst restriktiv bis hin zur völligen Verweigerung gehandhabt. Ebenso fällt auf, dass insbesondere kommunale Verwaltungen sich oftmals besonders sträuben, dem Rechtsanwalt als Verfahrensbevollmächtigtem Akteneinsicht zu gewähren.

Die Motive für eine Behinderung oder gar Verweigerung der Akteneinsicht sind dabei leicht erkennbar. So nimmt die Verwaltung gegenüber dem um Akteneinsicht ersuchenden Beteiligten oftmals eine Gegnerstellung ein und will sich der mit der Akteneinsicht verbundenen Kontrolle der Verwaltungstätigkeit entziehen. Der Akteneinsichts Antrag wird von den sachbearbeitenden Beamten häufig als persönlicher Angriff gesehen, und es wird unterstellt, dass er nur der Verfahrensbehinderung dienen solle.

Dem liegt ein fundamentales Missverständnis der Stellung der Verfahrensbeteiligten zu Grunde. Die Verwaltungsbehörde steht den Beteiligten gerade nicht als Verfahrensgegner gegenüber. Das Verwaltungsverfahren nach § 9 VwVfG, das auf den Erlass eines Verwaltungsaktes nach § 35 VwVfG

* Der Verf. ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Bohl & Coll. in Würzburg und Lehrbeauftragter für Umwelt- und Energierecht an der FH Ansbach (www.ra-bohl.de).

gerichtet ist. ist ein klassisch "gegnerloses" Verfahren. Die Verwaltungsbehörde hat in diesem Verfahren im Amtsermittlungsprinzip zu handeln und sowohl die öffentlichen wie auch die privaten Interessen zu berücksichtigen. Sie nimmt keine eigenen Rechte wahr, weshalb ihr konsequenterweise auch kein Recht auf Ausschluss des Akteninhalts gegenüber den Beteiligten zustehen kann.

Die Akteneinsicht verschafft jedem, der Beteiligter an einem laufenden Verwaltungsverfahren ist¹, die Möglichkeit, den Kenntnisstand der Behörde in Erfahrung zu bringen. Sie stellt zwischen den Beteiligten untereinander und gegenüber der Verwaltungsbehörde Waffengleichheit her². Sie ist in anderen Rechtsbereichen, z. B. dem Strafverfahren einschließlich des Ermittlungsverfahrens, seit langer Zeit selbstverständlich anerkanntes Recht der Strafverteidigung. In der Strafverfahrenspraxis wird nahezu in allen Fällen spätestens mit Abschluss der staatsanwaltlichen Ermittlungen - bisweilen sogar ohne Antrag! - dem Verteidiger Akteneinsicht gewährt. Dies erfolgt standardmäßig durch Übersendung der Original-Ermittlungsakte. Im Übrigen wird auch oftmals schon vor Abschluss der Ermittlungen, bisweilen sogar noch während der polizeilichen Ermittlungen, mehr oder weniger umfangreich Akteneinsicht gewährt.

Die Aufgabe der Akteneinsicht zur Information über Verfahrens- und Wissensstand der Verwaltungsbehörde kann nur erfüllt werden, wenn die Akten auch ordnungsgemäß geführt werden. Die Verwaltungen haben sich Aktenordnungen als verwaltungsinterne Anweisungen zur Aktenführung gegeben, die jeweils übereinstimmend das „Aktenprinzip“ regeln. Dieses besagt, dass jeder Verwaltungsvorgang in einer registrierten Akte zu führen ist. Dabei sollen zu einem Vorgang nicht mehrere Akten und insbesondere auch keine „losen Zettel“ oder „Schattenakten“ geführt werden. Das Aktenprinzip mag vorrangig dem Ziel der Überwachung der Verwaltungsvorgänge durch die vorgesetzten Beamten und Dienststellen sowie der reibungslosen Weiterbearbeitung durch einen neuen Sachbearbeiter dienen. Es ist aber zugleich für das Verfahrensrecht der Akteneinsicht von großer Bedeutung, weil damit auch sichergestellt werden kann, dass der Wissensstand der Behörde vollständig transparent wird³.

Aus der Praxis sind unzählige Fälle fehlerhafter, bisweilen schlampiger Aktenführungen oder auch rechtswidriger Schattenakten bekannt. Die Akteneinsicht ist ein probates Mittel, diesen rechtswidrigen, oder zumindest sehr unzweckmäßigen Verwaltungshandhabungen einen Riegel vorzuschieben. Die zu einem bestimmten Zeitpunkt in Form einer vollständigen Aktenkopie durchgeführte Akteneinsicht hindert nachfolgend die Verwaltung daran, bis dahin bestehende Akten durch Ergänzen, Austauschen oder Wegnehmen zu verändern⁴. Wenn die Akten nicht einheitlich und zusammengefasst, sondern aufgeteilt in mehr oder weniger systematischen Einzelakten geführt werden, erstreckt sich der Akteneinsichtsanspruch selbstredend auf alle Einzelakten, die mit dem Verwaltungsvorgang in Verbindung stehen (so genannter materieller Aktenbetriff)⁵. Die Verwaltungsbehörde kann also nicht durch willkürliche Aktenaufspaltungen den Akteneinsichtsanspruch unterlaufen. Ebenso erstreckt sich die Akteneinsicht auch auf beigezogene Akten, wenn diese in einem sachlichen Bezug zum Gegenstand des Verwaltungsverfahrens stehen.

Die Akteneinsicht ist Ausfluss des Prinzips der Beteiligtenöffentlichkeit des Verfahrens („beschränkte Aktenöffentlichkeit“)⁶. Die Beteiligtenstellung nach § 13 VwVfG ist zugleich auch Beschränkung des Akteneinsichtsrechts nach § 29 VwVfG. Wer nicht Beteiligter eines Verwaltungsverfahrens sein kann, kann auch keine Akteneinsicht erlangen. Daraus folgt, dass zur Vorbereitung eines Akteneinsichtsanspruchs

gegebenenfalls zunächst eine Verfahrensbeteiligtenstellung begründet werden muss, z.B. durch Antragstellung hinsichtlich eines bestimmten Verwaltungsaktes.

In anderen Verfahren, die nicht auf den Erlass eines Verwaltungsaktes oder eines Verwaltungsvertrages gerichtet sind, findet § 29 VwVfG keine Anwendung (z. B. bei privatrechtlichen oder fiskalischen Handlungen der Verwaltung, Vorbereitung von Willenserklärungen oder Realakten)⁸. In diesen Fällen kann die Behörde gleichwohl nach pflichtgemäßem Ermessen Akteneinsicht gewähren⁹.

II. Rechtsgrundlagen

Zentrale Rechtsgrundlage für die Gewährung einer Akteneinsicht ist § 29 VwVfG bzw. die entsprechenden Regelungen der Landes-Verwaltungsverfahrensgesetze. § 29 VwVfG setzt voraus, dass in einem Verwaltungsverfahren Akten geführt werden; § 29 VwVfG schließt daher eine „geheime“ Aktenführung - im Gegensatz zur häufigen Verwaltungspraxis vor Einführung des Verwaltungsverfahrensgesetzes - aus¹⁰.

Das Recht auf Akteneinsicht ist aus der Menschenwürde und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet¹¹ und gehört als Verfahrensgrundsatz zum fairen Verwaltungsverfahren. Es ist Ausdruck bürgerfreundlicher und zugleich auch bedeutsames Merkmal einer demokratischen Verwaltung. Es stellt eine Abkehr vom preußischen Obrigkeitsstaat dar, der zwar dem Gemeinwohl verpflichtet war, gleichwohl aber die Bürger nur als „Untertanen“ und „Objekte“ staatlichen Verwaltungshandelns sah¹². Die Möglichkeit der Akteneinsicht unterstreicht damit nochmals die „dienende“ Funktion der Verwaltung gegenüber dem öffentlichen Interesse und den Bürgern.

III. Ermessensausübung über das „Ob“ der Akteneinsicht

Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich im Grundsatz auf die gesamte Verwaltungsakte. Es obliegt jedoch dem Beteiligten, in seinem Akteneinsichtsgesuch hinreichend bestimmt vorzutragen, die Akten welchen Verfahrens er einsehen will. Ein allgemein gehaltener Akteneinsichtsanspruch, der noch nicht einmal die Verfahrensstellung des Antragstellers bzw. das betroffene Verwaltungsverfahren erkennen lässt, ist deshalb unzulässig und löst den Akteneinsichtsanspruch nicht aus. Jedoch muss die Behörde gegebenenfalls auch aus den Umständen heraus - gerade auch beim Akteneinsichtsgesuch eines rechtlichen Laien - eine zweckmäßige Auslegung eines nicht näher spezifizierten Antrags vornehmen.

Da die Beteiligten Art und Umfang der geführten Verwaltungsakten vorab nicht kennen können, ist es für einen hinreichend bestimmten Akteneinsichtsanspruch ausreichend, dass die Akteneinsicht in alle bei der Behörde vorhandenen oder geführten Akten zu einem näher zu bezeichnenden Verfahren bezogen sein soll. Die Behörde muss dann zwangsläufig - sofern nicht ohnehin auf Grund der entsprechenden Aktenordnungen der Fall - die Akten zur Vorbereitung der Akteneinsicht zusammenstellen.

1) *Bonk*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 6. Aufl. (2001), § 29 Rdnr. 1.

2) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 4.

3) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 4.

4) *BVerfG*, NJW 1983, 2135.

5) *Ebenso Meyer/Borgs*, VwVfG, § 29 Rdnr. 9.

6) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 2.

7) *BVerfG*, NVwZ 2003, 1114 (1115).

8) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 13.

9) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 13.

10) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 2.

11) *VGH München*, NVwZ 1990, 775; *Pardey*, NJW 1989, 1647.

12) Vgl. auch *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 4.

Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich insbesondere auch auf „Behördeninterna“, d.h. Besprechungsprotokolle, Bearbeitungsvermerke etc. Diese können nicht von dem Akteneinsichtsrecht ausgenommen sein, weil sie auch Grundlage für die Begründung etwaiger Verwaltungsentscheidungen sein können und den Wissensstand der Verwaltung mit dokumentieren. Die Behörde darf daher in der Vorbereitung der Akteneinsicht Verwaltungsakten nicht „reinigen“.

Das Akteneinsichtsrecht umfasst jedoch nicht Entwürfe von Verwaltungsentscheidungen, denn es ist dem einzelnen Sachbearbeiter zuzubilligen, dass er insbesondere bei schwierigen und umfangreichen Verwaltungsentscheidungen über längere Zeit an der Entwurfsverfassung arbeitet und sich nicht an noch unfertigen Ausführungen festhalten lassen muss. Hier ist gleichwohl zu differenzieren. Soweit ein Entwurf eines Verwaltungsaktes bereits zu den Akten genommen wurde, um dort „auf Abruf“ zur Verfügung zu stehen, wird er auch vom Akteneinsichtsrecht erfasst. Es bietet sich deshalb zur formalen Differenzierung die „Einfügung“ in die Akte an. Unfertige Arbeitsentwürfe von Verwaltungsentscheidungen sollten - um Missverständnisse zu vermeiden - noch nicht in die Akte eingefügt werden.

Das Geheimhaltungsinteresse in Bezug auf Belange Dritter kann im Übrigen eine Beschränkung der Akteneinsicht und die Verweigerung der Anfertigung von Kopien nur begründen, wenn zum einen der betroffene Dritte ein solches Geheimhaltungsinteresse zuvor angemeldet hat und darüber hinaus dieses Geheimhaltungsinteresse nach behördlicher Prüfung auch berechtigt ist. Insbesondere Angaben, die ein Beteiligter gegenüber der Behörde freiwillig und ohne Vorbehalt der Geheimhaltung gemacht hat, sind grundsätzlich nicht geheimhaltungsbedürftig. Dies ist insbesondere in großen Genehmigungsverfahren von Bedeutung, weil dort regelmäßig die Antragsteller zwar einerseits umfangreiche technische und betriebliche Informationen in den Antragsunterlagen zur rechtlichen Prüfung durch die Genehmigungsbehörde vorlegen (müssen). Dritte aber über die Akteneinsicht dann auch in diese Informationen vollen Einblick erlangen. Die Frage, wann ein schützenswertes Betriebsgeheimnis vorliegt, kann im Rahmen dieses Beitrags nicht behandelt werden. Die Genehmigungsbehörde hat aber im Rahmen des Akteneinsichtsgesuchs eines dritten Beteiligten keine Obliegenheiten des Antragstellers zu verwalten. Die Verweigerung der Akteneinsicht unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist jedenfalls immer rechtswidrig, wenn der Antragsteller dies selbst gar nicht geltend gemacht hat.

Praktisch mag man den vorstehenden Konflikt dadurch umgehen, dass die Behörde im Falle eines entsprechenden Akteneinsichtsgesuchs zunächst beim Antragsteller nachfragt, ob es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt. Aber auch dieses Vorgehen überzeugt rechtlich nicht, weil es zumindest Zweifel an der Unparteilichkeit der Verwaltungsbehörde aufkommen lässt. Mit spiegelbildlicher Argumentation lässt sich nämlich auch begründen, dass die Behörde generell davon ausgehen dürfe, dass alle nicht vom Antragsteller vorab entsprechend gekennzeichneten Unterlagen und Informationen keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten.

Auch übersehen die Verwaltungsbehörden regelmäßig, dass regelmäßig als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnete Unterlagen nicht von jeglicher Weitergabe an Dritte ausgeschlossen sind. Vielmehr ist dann, um der Bedeutung und der Funktion der Akteneinsicht gerecht zu werden, der maßgebliche Inhalt dieser Aktenbestandteile so zu erläutern und zu umschreiben, dass dem berechtigten Informationsbedürfnis dritter Beteiligter gleichwohl Rechnung getragen wird.

Aus der gesetzlichen Formulierung in § 29 VwVfG, dass die Akteneinsicht nur gewährt wird, „soweit“ deren Kennt-

nis zur Geltendmachung oder Verteidigung der rechtlichen Interessen des Beteiligten erforderlich ist, wird teilweise abgeleitet, dass die Behörde auch nur eine Teilakteneinsicht gewähren könne¹³. Dies ist abzulehnen, denn der Behörde kommt weder die Pflicht noch die Befugnis zu, die Zielrichtung und Reichweite der Interessen des Akteneinsicht begehrenden Beteiligten zu prüfen. Der Zweck der Akteneinsicht, der gerade auch die Verwaltungskontrolle umfasst und zugleich auch Anstoßfunktion für eigenen weiteren Vortrag oder auch Rechtsbehelfe besitzt, würde eingeschränkt. Die Behörde hätte es bei einer Teilakteneinsicht ansonsten in der Hand, das Verhalten der Beteiligten zu manipulieren und zu steuern. Eine Beschränkung der Akteneinsicht auf Teile der Akten kann deshalb nur erfolgen, soweit einer vollständigen Akteneinsicht zwingende Normen, insbesondere auch zu schützende Rechte Dritter entgegenstehen.

Ein Sonderproblem stellt die Akteneinsicht in Genehmigungsverfahren dar, in denen Dritte umfangreich Einwendungen erhoben und diese gerade auch unter Offenbarung privater Verhältnisse (z. B. Eigentumsverhältnisse oder Geltendmachung von Erkrankungen) begründet haben. In solche Einwendungen wird die Akteneinsicht oftmals unter Hinweis auf den Datenschutz verweigert. Dieser Einwand verfängt aber bei näherer Betrachtung nicht, weil es einen absoluten Schutz vor der Weitergabe behördlich erlangter Informationen nicht gibt. Wer Einwendungen in einem Verwaltungsverfahren erhebt, unterwirft sich damit zugleich der beschränkten „Beteiligtenöffentlichkeit“, denn es wäre unter Abwägung der verschiedenen widerstreitenden Beteiligteninteressen nicht zulässig, einem Beteiligten einen vorrangigen Schutz zu gewähren. Soweit den Beteiligten die Einsicht in das Vorbringen von Einwendern versagt wird, würde dies ansonsten die Frage der Verwertbarkeit solchen Vorbringens aufwerten. Im Übrigen kann auch keine Differenzierung der Weitergabe der Einwendungen danach erfolgen, ob sie von Privaten oder von Firmen oder Hoheitsträgern erfolgen.

Auch hier bietet sich als Ausweg an, dass die Behörde vorab die Einwender zu einer Erklärung auffordert, ob sie mit einer Offenlegung der Einwendungen gegenüber den anderen Verfahrensbeteiligten einverstanden sind. Wer eine solche Weitergabe als Einwender ausschließt, muss dann aber gegebenenfalls auch das Risiko tragen, dass seine Einwendungen gegebenenfalls nicht berücksichtigungsfähig sind. Würden „Geheimenwendungen“ zur Grundlage einer Verwaltungsentscheidung gemacht, entsteht ein Konflikt z.B. mit dem Recht eines verfahrensbeantragenden Investors aus Art. 12 I GG oder Art. 14 I GG.

IV. Ermessensausübung über das „Wie“ der Akteneinsicht

Die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG ist zu unterscheiden von der Anhörung nach § 28 VwVfG und von sonstiger Auskunft, Information und Beratung (§ 25 VwVfG) der Beteiligten. Die teilweise geübte Verwaltungspraxis, die Akteneinsicht nur unter Aufsicht eines Beamten in Amtsräumen zu gewähren und dabei jeweils auf Auskunft und Begründung der konkreten Akteneinsicht unter dem Vorwand der Auskunft zu drängen, ist deshalb rechtswidrig.

Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich klassisch auf die papiergebundenen Akten, wie dieses bis heute ganz überwiegend in der Verwaltung stattfindet. Theoretisch kann die Akteneinsicht in nur elektronisch geführten Akten (z. B. im Bereich der Sozialverwaltung) Schwierigkeiten bereiten, weil Unklarheiten darüber bestehen, in welcher Form dem Beteiligten die Akten zur Verfügung zu stellen wären (Datenkopie,

13) *Bank* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 24.

Ausdruck oder unmittelbare Einsicht am Computer)¹⁴. Dies wird aber praktisch meist nicht problematisch sein, weil auf elektronische Aktenführung umgestellte Verwaltungen verblüffenderweise bereitwillig die Akteneinsicht durch Ausdruck oder Datenkopie (z. B. auf CD-ROM) gewähren.

Bei klassisch in papiergebundener Form geführten Akten kann es Probleme geben, wenn Teile der Akten als Diskette oder CD-ROM vorliegen (z. B. Datenanhänge von Gutachten in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren). Hier behaupten Behörden bisweilen, die Daten nur in Form eines Ausdrucks bereitstellen zu können/zu dürfen. Da aber ausgedruckte Datensammlungen für eine eigene gutachterliche Überprüfung durch einen Beteiligten ein wesentliches Erschwernis darstellen und zudem die Herstellung eines Ausdrucks umfangreicher Daten gegenüber der Anfertigung einer Datenkopie sogar aufwändiger ist, liegt die schikanöse, die Rechte der Beteiligten beschneidende Absicht der Behörden auf der Hand.

Nach einer Sonderregelung in Bayern in Art. 29 III 1 BayVwVfG kann die Behörde einem Organ der Rechtspflege die Verwaltungsakten in die Räume der Kanzlei überlassen. Diese Sonderregelung ist - trotz ihres klaren Wortlautes - in der Verwaltungspraxis oft nicht bekannt. Sie nähert das verwaltungsverfahrenrechtliche Akteneinsichtsrecht der prozessualen Rechtslage in § 100 VwGO an. Zwar ist die Vorschrift als Ermessensnorm gestaltet, macht aber zugleich deutlich, dass jedenfalls im Grundsatz keine Bedenken dagegen bestehen, die Akten einem Rechtsanwalt in seine Kanzleiräume zur dortigen Durchführung der Akteneinsicht zu überlassen. Es handelt sich also nicht um ein freies Ermessen der Behörde, sondern um eine gesetzliche Wertung, die nur dann zur Versagung der Überlassung der Akten in die Kanzleiräume führt, wenn jedenfalls Gründe im Einzelfall gegen eine entsprechende Aktenüberlassung bestehen¹⁵. Eine selbstverständliche Folge der Überlassung der Akten ist, dass der Rechtsanwalt sodann sich hieraus in unbeschränktem Umfang Kopien fertigen darf¹⁶.

Auch wenn das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes oder der anderen Länder (außer Bayern) keine ausdrückliche Regelung über die Aktenüberlassung an einen Rechtsanwalt beinhalten, ging der Gesetzgeber des § 29 VwVfG gleichwohl davon aus, dass diese Form der Akteneinsichtsgewährung „üblich“ ist und von § 29 III VwVfG selbstverständlich mitumfasst werde. Aus diesem Grunde hielt man eine entsprechende Normierung für entbehrlich¹⁶. In der Verwaltungspraxis wird jedoch die Entstehungsgeschichte des § 29 III VwVfG oft nicht berücksichtigt, sondern stattdessen unterstellt, dass wegen der „Nichtregelung“ die Aktenüberlassung an den Rechtsanwalt nie oder jedenfalls nur in Ausnahmefällen in Betracht komme. Die Gründe des Einzelfalls, die einer Aktenüberlassung an den Rechtsanwalt rechtmäßig entgegengehalten werden können, müssen sachlich sein und ein hinreichendes Gewicht besitzen. Auf Grund der damit verbundenen Beschränkung der Kontrolle der Verwaltungstätigkeit und der Erschwerung der Geltendmachung für die Beteiligten können beliebige Gründe nicht genügen.

So ist das Verlustrisiko im Regelfall kein Grund, die Aktenüberlassung zu versagen. Rechtsanwälte als vereidigte unabhängige Organe der Rechtspflege sind grundsätzlich als ausreichend vertrauenswürdig und erfahren im Umgang mit Akten anzusehen, so dass sie deshalb auch in Art. 29 III 1 BayVwVfG bzw. § 100 VwGO als geeignete Empfänger von Verwaltungsakten angesehen werden. Soweit die Behörden im Einzelfall negative Erfahrungen hinsichtlich Beschädigung oder Verlust von Verwaltungsakten gemacht haben, kann das gegenüber Rechtsanwälten nicht im Allgemeinen als Versagungsgrund der Aktenüberlassung angeführt werden, son-

dern allenfalls gegenüber demjenigen konkreten Anwalt, der sich hier Versäumnisse vorwerfen lassen muss.

Anlass zu Streit bietet auch die Frage, ob und in welchem Umfang von den Verwaltungsakten Kopien gefertigt werden dürfen. Die Verwaltungsbehörden befürchten bisweilen, dass Auszüge aus Verwaltungsakten in Kopie in Umlauf geraten könnten, die die Verwaltungstätigkeit stören oder die Interessen anderer Beteiligter verletzen. Gegenüber Rechtsanwälten ist dieser Einwand zur Verhinderung der Anfertigung von Fotokopien jedoch regelmäßig nicht statthaft. Als Organ der Rechtspflege ist der Rechtsanwalt zur Achtung der rechtlich geschützten Interessen anderer Beteiligter sowie der öffentlichen Interessen verpflichtet. Er darf deshalb - trotz seines Mandatsverhältnisses und der damit verbundenen Treue zum eigenen Mandanten - Akteninhalte, die ihm bekannt werden, seinem Mandanten nicht uneingeschränkt überlassen, wenn dies die Rechte Dritter verletzt. Der Rechtsanwalt muss also die Weitergabe von Akteninhalten an seinen Mandanten jeweils prüfen und im Zweifel auch abwägen. Hierzu ist ein Rechtsanwalt aber auf Grund seiner Ausbildung und beruflichen Stellung prinzipiell in der Lage. Andererseits muss der Rechtsanwalt selbstverständlich stets das Interesse seines Auftragsgebers wahren und kann daraus in Einzelfällen auch verpflichtet sein, zu Lasten der Rechte Dritter auf Grund der aus einer Akteneinsicht gewonnenen Erkenntnisse zu handeln.

Wenn Verwaltungsbehörden die Akteneinsicht ausschließlich in den Räumen ihrer Behörde zu den allgemeinen Geschäftszeiten zulassen wollen, führt das zu einer wesentlichen und in aller Regel auch unverhältnismäßigen Erschwerung der Wahrnehmung der Rechte der Beteiligten. Der Zweck der Akteneinsicht in Form der Überlassung an den Rechtsanwalt dient gerade auch dem Zweck der Arbeitserleichterung, dem Einsatz von Hilfskräften und eigener bürotechnischer Hilfsmittel sowie Zeit- und Kostenersparnis¹⁸. Danach kommt der Verweis auf die Akteneinsicht in den Behördenräumen letztlich nur bei sehr einfach gelagerten Sachverhalten und Akten mit sehr geringem Umfang in Betracht.

Bei den Verwaltungsbehörden wird auch zu wenig bedacht, dass die Überlassung der Akten an einen Anwalt auch wichtige Vorteile bringt. So wird der Behördenbetrieb weit weniger gestört, als wenn der Rechtsanwalt als Beteiligtenvertreter über mehrere Stunden in den Behördenräumen verweilt und z. B. wegen der Anfertigung von Kopien weiteres Behördenpersonal und Gerät in Anspruch nimmt. Wer einmal dem Spektakel beigewohnt hat, wenn ein Rechtsanwalt mit eigenem transportablen Kopiergerät eine umfangreiche Akteneinsicht in der Behörde wahrnimmt und damit ganze Verwaltungsabteilungen stundenlang lahmlegt, wird an der Unzweckmäßigkeit dieser Form der Akteneinsichtsgewährung keinen Zweifel mehr hegen. Regelrecht zur Posse wird eine solche Akteneinsicht dann, wenn sich noch ein Streit über die Verwendung des Behördenstroms für das transportable Kopiergerät entspinnt, was dazu geführt hat, dass einzelne Rechtsanwälte sich bereits mit transportablen Notstromaggregaten ausgerüstet haben. Legendar ist eine vor

14) Weitgehend bejaht *BVerfG*, NJW 1991, 2952, für Mikroverfilmung von Patientendaten; a. A. *Büllesbach*, NJW 1991, 2593; *Dammann*, NVwZ 1991, 640; *Gola*, NJW 1995, 3283; *ders.*, NJW 1996, 3312; soweit vertreten wird, die Akteneinsicht in elektronisch gespeicherte Akten richte sich nur nach Spezialgesetzen (z.B. BDSG), ist dies abzulehnen, weil dann der Akteneinsichtsanspruch in wichtigen Bereichen leer laufen könnte.

15) So für § 100 VwGO *VGH München*, NYwZ-RR 1998, 686 (689).

16) So für § 100 D 1 YwGO *VGH München*, XYwZ-RR 1998, 686 (689).

17) Bericht BT-Innenausschuss zu § 29 VwVfG.

18) So im Hinblick auf eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei § 100 VwGO *BVerfG*, NVwZ 1998, 836 (837).

Jahren durchgeführte Akteneinsicht in einem Umweltministerium, in der ein Rechtsanwalt in Begleitung eines Reisebusses voller Hausfrauen zum „Abschreiben“ der Akten anreiste.

Bisweilen kommen Verwaltungsakten (unabhängig von etwaigen Akteneinsichtsversendungen) abhanden. So sind auch Fälle bekannt, in denen die Verwaltungsbehörden dankbar auf eine von einem Rechtsanwalt im Wege der Akteneinsicht gefertigte vollständige Aktenkopie zur Rekonstruktion der Akten zurückgreifen konnten.

Im Bereich des Verwaltungsrechts ist schon lange (und nicht erst mit Wegfall der Zulassungsbeschränkung in der Zivilgerichtsbarkeit) infolge der fortgeschrittenen Spezialisierung eine überörtliche Tätigkeit der Rechtsanwälte gegeben. Das führt immer häufiger dazu, dass Beteiligte sich durch Rechtsanwälte vertreten lassen, die ihren Kanzleisitz sehr weit vom Sitz der Behörde und vom Wohnsitz des Mandanten entfernt liegen haben. Dies ist Nebenfolge der allseits gewünschten Spezialisierung der Anwaltschaft und dient der Qualitätsverbesserung der anwaltlichen Leistung. Das Bestreben der Beteiligten, den - gegebenenfalls weit entfernt tätigen - Spezialisten zu beauftragen, ist nicht nur legitim, sondern oft auch vernünftig. Gerade in den verschiedenen Sparten des Verwaltungsrechts kann bis heute nicht von einer flächendeckenden Verteilung der entsprechen spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien ausgegangen werden. Wenn eine Verwaltungsbehörde die Akteneinsicht nur in den Behördenräumen gestattet, löst sie damit für den Beteiligten gegebenenfalls völlig unverhältnismäßige zusätzliche Kosten aus, die letztlich prohibitiv wirken können. Damit nimmt sie auch mittelbar auf die freie Anwaltswahl Einfluss. Selbstverständlich ist es rechtswidrig, wenn eine Verwaltungsbehörde zur Verweigerung der Akteneinsicht lediglich anführt, der Beteiligte könne sich doch eines örtlichen Anwalts bedienen.

Soweit Behörden die Akteneinsicht nur in Anwesenheit des in der Regel zuständigen Sachbearbeiters gewähren, handelt es sich nicht nur um eine Unsitte, dies ist vor allem auch rechtswidrig, soweit dadurch dem Aktenstudierenden zugleich ein Gespräch über seine Interessen und seine Rechte aufgezwungen wird. Dies verletzt das Recht auf ungestörte Akteneinsicht, welches gerade auch der autonomen Information des Beteiligten dient, um sich *nachfolgend* (gegebenenfalls nach weiterer Informationseinholung und Vorbereitung) gegenüber der Behörde auf eine Anhörung nach § 28 VwVfG einzulassen oder Beweisanträge und Fragen zu stellen. Soweit zum Akteninhalt Fragen bestehen, ist es zwar zweckmäßig, dass ein sachkundiger Beamter zur Verfügung steht, dies erfordert aber nicht dessen ständige Anwesenheit, sondern nur seine Erreichbarkeit.

V. Ermessensausübung über das „Wann“ der Akteneinsicht

Soweit eine Akteneinsicht in den Räumen der Behörde durchgeführt wird, ist dies im Grundsatz auf die allgemeinen Behördenzeiten beschränkt. Die Höflichkeit gebietet es, den Akteneinsichtstermin zur Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs vorher abzustimmen, soweit nicht in seltenen Ausnahmefällen gerade die unangekündigte und überraschende Akteneinsicht zur Feststellung von fehlerhaften oder manipulierten Akten geboten ist. Ein Anspruch auf Akteneinsicht zu jeder Tages- und Nachtzeit besteht nicht.

Vor dem Hintergrund, dass Verwaltungsverfahren gerade in komplexen Verfahren lange Zeit in Anspruch nehmen, muss den Beteiligten auch eine Flexibilität beim Zeitpunkt der Akteneinsicht abverlangt werden. So wird eine Behörde eine Akteneinsicht (sowohl bei Einsicht in der Behörde, als auch bei Aktenüberlassung) auf spätere Zeit verschieben können, wenn zuvor noch Akten geordnet, ergänzt oder an

andere vorrangige Beteiligte überlassen werden sollen. Eine Verzögerung der begehrten Akteneinsicht um Wochen und Monate kann deshalb durchaus noch rechtlich vertretbar sein.

Das häufige Argument, die Akten müssten zur Bearbeitung und zum Verwaltungsvollzug ständig verfügbar sein, ist jedoch rechtlich zweifelhaft. Zum einen steht es der Verwaltungsbehörde frei, sich zur Sicherstellung des Verwaltungsvollzugs eine Sicherungskopie der Akte herzustellen bzw. dem Beteiligten die Überlassung einer Kopie anzubieten. Auch ist das Angebot eines Rechtsanwalts, die Akten nur über das Wochenende „auszuleihen“, in den meisten Verwaltungsbereichen nicht überwindbar. Wenn gleichwohl Verwaltungsbehörden behaupten, fortwährend auch an Wochenenden auf die ständige Verfügbarkeit der Akten angewiesen zu sein, provoziert dies einen Rechtsstreit, in dem die Behörde die Dienstpläne und Anwesenheiten der Verwaltungsbeamten darlegen muss.

Wenn die Akteneinsicht in den Diensträumen der Verwaltungsbehörde durchgeführt wird, kann diese zeitlich faktisch nicht beschränkt werden. Gleich, ob die Akteneinsicht durch einen Rechtsanwalt oder einen Beteiligten persönlich stattfindet, muss die Zeit zum vollständigen Lesen der Akten gewährt werden. Bei umfangreichen Akten wird die Behörde - sofern sie nicht freiwillig die Anfertigung von vollständigen Kopien übernimmt - nicht verhindern können, dass ein Beteiligter sich mitunter tagelang in den Behördenräumen zum Sichten und Lesen umfangreicher Akten aufhält (mit entsprechenden Störungen des Verwaltungsbetriebs).

Soweit einem Rechtsanwalt die Akten in seine Kanzlei räume überlassen werden, hängt die Fristsetzung zur Rückgabe unter anderem auch davon ab, wann im regulären Geschäftsbetrieb (einschließlich der Transport- und Versendungszeiten) eine angemessene Akteneinsicht (in der Regel in Form der Anfertigung einer vollständigen Aktenkopie) durchgeführt werden kann. Selbst geübtes Personal benötigt für die Anfertigung einer Kopie einer umständlich gehefteten Akte durchaus zwei bis drei Arbeitsstunden pro handelsüblichem Aktenordner.

VI. Kosten der Akteneinsicht

Da die Akteneinsichtsgewährung selbst bei Versendung der Akte an den Anwalt einen nicht unbeträchtlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen kann, wurden die meisten Regelungen über die Gebühren und Auslagen in Bund und Ländern in den letzten Jahren neu geregelt, verbunden mit einer oft drastischen Gebührenanhebung (so z.B. durch die Neufassung der Allgemeinen Verwaltungskostenordnung in Hessen vom 21. 11. 2003)¹⁹. Auch wenn dieses für viele Bürger (insbesondere, weil in zahlreichen Fallgestaltungen keine Rechtsschutzversicherungen die Kosten übernehmen) als rechtshinderndes Kostenrisiko empfunden wird, kann man nicht generell von prohibitiven Gebühren („Abschreckungsgebühren“) sprechen. Allerdings sind in Einzelfällen gleichwohl rechtliche Bedenken anzumelden.

Ob und in welcher Höhe die Akteneinsicht Verwaltungskosten auslöst, richtet sich grundsätzlich nach den jeweiligen Verwaltungskostengesetzen. Die Kostenregelungen in den einzelnen Verwaltungsbereichen (Bund und Länder) sind jedoch sehr unterschiedlich.

Für alle Verwaltungsbereiche gilt, dass Kostenschuldner der Gebühren und Kosten der Akteneinsicht der Verfahrensbeteiligte und nicht der vom ihm bevollmächtigte Rechtsanwalt ist. Soweit manche Verwaltungsbehörden die Gebühren durch Kostenrechnung an den Rechtsanwalt adressieren

19) GVBl I, 294.

(und gegebenenfalls sogar gegen ihn förmliche Kostenbescheide erlassen), ist dies rechtswidrig. Als Vertreter kann er wegen §§ 164, 177 BGB die Gebühren und Kosten nicht selbst schulden. Von daher ist es auch legitim, wenn der Rechtsanwalt die entsprechende Kostenrechnung zur unmittelbaren Bezahlung an seinen Mandanten weiterleitet und nicht selbst gegenüber der Verwaltungsbehörde in Vorleistung tritt.

Der Rechtsanwalt kann aber dann selbst zum Schuldner der Gebühren und Kosten der Akteneinsicht werden, wenn er den Akteneinsichtsanspruch mit der oft gebrauchten Floskel verbindet: „Die Übernahme des Kosten wird anwaltlich versichert“. Damit erklärt der Rechtsanwalt den selbstschuldnerischen Schuldbeitritt, obwohl es hierfür weder aus dem Mandatsverhältnis noch aus sonstigen gesetzlichen Regelungen einen Anlass gibt. Da die Kosten der Akteneinsicht in manchen Fällen durchaus erhebliche Größenordnungen erreichen können, kann vor solchen leichtfertigen Erklärungen nur gewarnt werden.

Bei den einzelnen Kosten ist zu unterscheiden: Soweit einzelne Verwaltungen für die Durchführung der Akteneinsicht als solches bereits Gebühren erheben (z. B. 10 bis 600 Euro nach Nr. 112 der AllgVwKostO Hessen für am Verfahren nicht beteiligte Personen oder 0,75 Euro bzw. mindestens 5 Euro nach Tarif-Xr. 1.I.3/ des Kostenverzeichnisses in Bayern), ist dies rechtlich prinzipiell nicht zu beanstanden, jedoch sollten Gebühren, die in keinem angemessenen Verhältnis zu Aufwand und Bedeutung der Sache stehen, durchaus auch rechtlich in Zweifel gezogen werden. Die Akteneinsicht ist in der Regel ein einfacher Verwaltungsvorgang, der kein zeitraubendes und kostenintensives Tätigwerden eines höheren Verwaltungsbeamten erfordert.

Die mit der Akteneinsicht verbundenen Auslagen der Behörden sind nur nach Maßgabe der jeweiligen Verwaltungskostengesetze zu erstatten. Dies betrifft insbesondere die Kosten einer Aktenversendung, selbst wenn diese bei umfangreichen Akten durchaus einen Betrag von mehr als 100 Euro erreichen kann. Auch hier bestehen in den einzelnen Kostenordnungen erhebliche Unterschiede (z. B. in Hessen eine Pauschale von 12 Euro pro Sendung nach Nr. 1121 bzw. Nr. 113 AllgVwKostO).

Soweit die Behörde die Akteneinsicht in Form der Anfertigung von Fotokopien gewährt, fallen hierfür nach den jeweiligen Verwaltungskostengesetzen ebenfalls Auslagen an. Der überwiegend geregelte Pauschalsatz von 0,50 Euro pro Fotokopie ist nicht zu beanstanden, weil er jedenfalls ungefähr den tatsächlichen Kosten (Kopiergerätabschreibung, Papier, Toner, Wartungskosten und Personaleinsatz) entsprechen dürfte²⁰. Bei Durchführung der Akteneinsicht sollte aber bedacht werden, dass umfangreiche Aktenkopien schnell zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen können, da die Verwaltungskostengesetze in der Regel keine Mengenrabattstaffel enthalten. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob auf Grund der hohen behördlichen Verwaltungskosten ein Anspruch auf Aktenüberlassung abzuleiten ist, da der Rechtsanwalt nicht gezwungen ist, gegenüber seinem Mandanten die vollen Auslagen nach § 27 II BRAGO bzw. Xr. 7000 W nach RVG geltend zu machen. Im außergerichtlichen Verfahren ist der Rechtsanwalt berechtigt, auch unterhalb der gesetzlichen Gebühren abzurechnen, mithin eine aufwands- und interessanngemessene Gebührenberechnung vorzunehmen (vgl. § 4 II I RVG).

Der Streit um die Gewährung der Akteneinsicht kann für den Rechtsanwalt erhebliche Zusatzarbeit auslösen. Darüber hinaus ist das gründliche Aktenstudium umfangreicher Verwaltungsakten nochmals sehr arbeitsintensiv, aber für eine qualifizierte anwaltliche Tätigkeit im Verwaltungsrecht unverzichtbar. All diese anwaltlichen Tätigkeiten werden je-

doch von den gesetzlichen Vergütungsregelungen (RVG wie ehemalige BRAGO) nicht gesondert erfasst. Der Rechtsanwalt ist deshalb aus wirtschaftlichen Gründen letztlich gezwungen, mit seinem Mandanten eine entsprechende Vergütungsvereinbarung zu treffen. Auch dies sollte berücksichtigt werden, wenn die Frage der Angemessenheit der Kosten einer Akteneinsicht beurteilt wird.

VII. Rechtliche Durchsetzung der Akteneinsicht

Die Gewährung der Akteneinsicht oder ihre Versagung stellen eine behördliche Entscheidung dar, die die Merkmale eines Verwaltungsaktes nach § 35 S. 1 VwVfG erfüllt. Gleichwohl ist im Hinblick auf § 44 a VwGO sehr fraglich, ob gegen einen versagenden oder nur unter einschränkenden Bedingungen gewährenden Verwaltungsakt eine Verpflichtungsklage gerichtet auf unbeschränkte Gewährung der Akteneinsicht (oder zumindest auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Akteneinsichtsanspruch) nach § 42 I VwGO zulässig ist. Die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG ist nämlich als unselbstständige Verfahrensentscheidung innerhalb eines auf eine materielle Entscheidung gerichteten Verfahrens (z. B. Baugenehmigung) ausgestaltet.

Soweit unter Berufung auf Wortlaut und Entstehungsgeschichte des § 44 a VwGO vertreten wird, dass dieser insbesondere einen selbstständigen Rechtsstreit über die Akteneinsicht ausschließt²¹, wird oftmals die damit verbundene Verfahrenskonsequenz nicht beachtet. Ab dem Zeitpunkt einer rechtswidrigen Versagung oder Beschränkung der Akteneinsicht trägt die Verwaltungsbehörde das Risiko, dass bei erst späterer Kenntnis eines Beteiligten von relevanten Akteninhalten diese auch dann nicht tatsächlich oder rechtlich im Vortrag präkludiert sein können. Dies ist insbesondere bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen von Bedeutung, die zwar prinzipiell bis zum Schluss abwägungsoffen erfolgen sollen, sich aber gleichwohl bei Fortschritt des Verfahrens auf bestimmte Entscheidungsergebnisse verdichten werden. § 44 a VwGO kann in diesen Fällen die funktionelle Ursache für spätere Abwägungsdefizite begründen. Dieses Risikos sind sich Verwaltungsbehörden, die die Akteneinsicht restriktiv handhaben, oft nicht ausreichend bewusst. Es kann aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 IV GG) nicht sein, dass bei Ausschluss eines selbstständigen Rechtsstreits über die Gewährung der Akteneinsicht dem Beteiligten hieraus ein Nachteil im weiteren Verfahren erwächst.

Soweit man im konkreten Einzelfall jedoch nachweisen kann, dass ausreichender Rechtsschutz im Rechtsstreit über den späteren materiellen Verwaltungsakt nicht mehr gewährleistet ist, kann § 44 a VwGO auch nicht zur Unzulässigkeit einer Verpflichtungsklage auf unbeschränkte Gewährung der Akteneinsicht (oder ermessensfehlerfreie Entscheidung) führen. Ansonsten wäre § 44 a VwGO zumindest in einem solchen Kontext wegen Verstoßes gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 IV GG wohl verfassungswidrig. Die Rechtsprechung hat deshalb auch stets ihre Skrupel angedeutet, wenn es um einen kategorischen Ausschluss eines Klagerechts in Bezug auf die Akteneinsicht nach § 29 VwVfG ging²². Der Akteneinsichtsanspruch kann dann auch

20) In Hessen: Bis DIN A3 pro fotokopierter Seite 0,20 Euro nach Nr. 212 der AllgVwKostO; in Bayern: Für die ersten 50 Fotokopien 0,50 Euro pro Seite und darüber hinaus 0,15 Euro pro Seite nach Tarif-Nr. 1 III O/ des KVz, wobei aber bei besonderem Aufwand die Auslagen bis auf den fünffachen Betrag erhöht werden dürfen.

21) BVerwG, NJW 1979, 17"; OVG Münster, DÖV 1980, 222; VGH München, BayVBl 1978, 763; VGH München, BayVBl 1987, 117; VGH München, BayVBl 1995, 631; Ule/Laubinger, VerwVerfR, 4. Aufl. (1995), §25 Rdnr. 10; Kopp/Ramsauer, VwVfG §29 Rdnr. 44.

22) Z. B. OVG Hamburg, NVwZ 2003, 1529.

gegebenenfalls in einem Eilverfahren nach § 123 VwGO durchsetzbar sein²³.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass aber auch eine an sich wegen § 44 a VwGO unzulässige Klage auf Gewährung der Akteneinsicht zur Durchsetzung der Akteneinsicht „instrumentalisiert“ werden kann. Soweit die Klage nämlich zunächst ohne ausführliche Begründung erhoben ist, kann der Kläger zunächst versuchen, zur Vorbereitung seines Klagevortrags nach § 99 VwGO die Beiziehung der Akten betreiben zu lassen, damit er nachfolgend über § 100 YwGO ein (gemessen an § 29 VwVfG) noch weitergehendes Akteneinsichtsrecht durchsetzt. Da Klagen vor dem VG bei Klagerücknahme bis eine Woche vor mündlicher Verhandlung auch grundsätzlich gerichtskostenfrei sind, verschafft ihm dieser Umweg in der Praxis fast immer relativ einfach die begehrte Akteneinsicht. Dieser scheinbar missbräuchliche Klageweg ist den Verwaltungsgerichten geläufig, wird aber in der Regel gebilligt, weil er den Beteiligten eine Möglichkeit verschafft, all zu restriktiven Akteneinsichtsgewährungen einen Riegel vorzuschieben und gleichzeitig der Verwaltungsbehörde die Chance zu geben, das Gesicht zu wahren.

Andere nichtförmliche Rechtsbehelfe werden durch § 44 a YwGO nicht ausgeschlossen. Deshalb ist es praktisch denkbar, gegebenenfalls sogar ratsam, bei unzureichend gewährter Akteneinsicht eine Aufsichtsbeschwerde zu erheben. Über die Aufsichtsbeschwerde entscheidet grundsätzlich die aufsichtsführende (d. h. nächsthöhere) Behörde. Diese muss der Aufsichtsbeschwerde nachgehen und wird zu diesem Zweck in aller Regel auch die strittigen Akten anfordern. Damit sind die Akten „in Bewegung“ gebracht, so dass es nachfolgend gelegentlich gelingt, die Aufsichtsbehörde zur Weiterleitung der Akten an den Beschwerdeführer zu bewegen. Dies bietet wiederum den Vorteil, dass sich der Streit um die Akteneinsicht damit faktisch erledigt und gleichzeitig für die Behörde das Gesicht gewahrt wird.

VIII. Andere Informationsansprüche

Ein Nachteil des Akteneinsichtsrechts aus § 29 VwVfG liegt in der Beschränkung auf die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens nach § 13 VwVfG. Es verschafft mithin kein allgemeines Akteneinsichtsrecht für Jedermann²⁴, was insbesondere im Vorfeld oder nach Abschluss von Verwaltungsverfahren und in Verfahren von allgemeinem (politischen) Interesse als Defizit empfunden wird.

Ansprüche auf Einsicht in Verwaltungsakten z. B. nach § 19 BDSG oder § 4 UIG stehen selbstständig und unabhängig neben dem Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG. Dies gilt auch für landesrechtliche Sonderregelungen wie z. B. den Auskunftsanspruch nach dem Nordrhein-Westfälischen Informationsfreiheitsgesetz (NWIFG). In diesen Fällen knüpft der Auskunftsanspruch auch nicht an ein laufendes Verwaltungsverfahren an, sondern ist hiervon unabhängig. Unter welchen Voraussetzungen ein Informations- und Auskunftsanspruch besteht und wie diesem zu entsprechen ist, ist deshalb nur nach dem jeweiligen Gesetz und nicht nach den Maßstäben des § 29 VwVfG zu entscheiden. So kann z. B. über den § 2 I NWIFG auch der Einblick in Bautagebücher des öffentlichen Straßenbaus verlangt werden, um aus den daraus gewonnenen Informationen dann Ansprüche auf Entschädigung wegen Aufopferung für das gemeine Wohl durchzusetzen²⁵.

Auch aus Grundrechten kann im Einzelfall unmittelbar ein Informationsrecht über Akteninhalte abgeleitet werden. So kann z. B. das Grundrecht aus Art. 12 I GG einer Behörde gebieten, bereits im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens und damit unabhängig von einer verwaltungsverfahrenrechtlichen Beteiligtenstellung i. S. des § 13 VwVfG einem potenziellen Verfahrensbeteiligten Informationen zur Verfügung zu stellen, welcher dieser bedarf, um sachgerecht die Frage prüfen und entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang

er sich um eine behördliche Genehmigung (Konzession) bemüht²⁶.

Im Übrigen ist das in § 29 VwVfG geregelte Akteneinsichtsrecht gegenüber anderen spezielleren Regelungen subsidiär. Deshalb gehen für das Planfeststellungsverfahren § 72 I letzter Halbs. VwVfG, für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren § 10 a der 9. BImSchV oder bei der Einsicht in beamtenrechtliche Personalakten § 90 BBG bzw. entsprechende Landesregelungen vor.

IX. Folgen rechtswidriger Versagung der Akteneinsicht

Im Hinblick auf § 44 a VwGO besteht für den Beteiligten, dem die Akteneinsicht verweigert oder nur ungenügend gewährt wurde, ein Risiko, wenn er sein Recht sofort mit gerichtlicher Hilfe geltend machen will. Im Anwendungsbereich des § 44 a YwGO wäre grundsätzlich die Frage der Rechtmäßigkeit der Akteneinsichtsbeschränkung erst zusammen mit dem Rechtsstreit um die Hauptsache zu entscheiden. Als Verfahrensvorschrift wird eine rechtswidrige Akteneinsichtsbeschränkung oder -versagung aber nach der ganz herrschenden Doktrin der rein subjektiv-rechtlichen Klagebefugnis aus § 42 II VwGO nur dann zum Klageerfolg in der Hauptsache führen, wenn der Kläger auch in seinen materiellen subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt ist. Der Kläger müsste also immer zugleich auch einen materiellen Rechtsfehler der Verwaltungs-Hauptentscheidung darlegen. Dies macht dann aber die Frage, ob zuvor eine (nur verfahrensrechtliche) Akteneinsicht zu Unrecht beschränkt wurde, entbehrlich.

Vorstehender rechtlicher Befund wäre nur dann hinnehmbar, wenn dem Betroffenen durch das Abwarten der Hauptsacheentscheidung kein Nachteil erwachsen würde, mithin der spätere Rechtsschutz nicht verkürzt ist. Aber nur, wenn man eine völlig abstrakte, allein auf die Rechtstheorie beschränkte Betrachtung anstellt, kann man dieses bejahen. In der Praxis hingegen ist feststellbar, dass «sowohl bei Ermessensentscheidungen wie bei gebundenen Entscheidungen) die Verwaltung mit zunehmendem Verfahrensfortschritt immer weniger ergebnisoffen handelt. Es ist immer wesentlich einfacher zu verhindern, dass ein Kind in den Brunnen fällt, als es später wieder herauszuholen. Die Akteneinsicht als wesentliches Instrument, frühzeitig Waffengleichheit mit der Verwaltungsbehörde herzustellen und in noch nicht abschließend getroffene Entscheidungen steuernd einzugreifen, ist deshalb nicht beliebig später nachholbar.

Die Rechtsprechung hat im Übrigen in vielen Fällen - mittlerweile sogar vom Gesetzgeber mehrfach aufgegriffen - Verfahrensregeln begründet, die zu einem Ausschluss zu spät vorgebrachter sachlicher Argumente führen. So sei nur an den vermeintlichen „Grundsatz der Planerhaltung“ erinnert, der z. B. auch in § 215 IV BauGB normiert wurde. Wer mangels frühzeitiger Akteneinsicht nicht in der Lage war, ausreichend Argumente in seiner Planung vorzubringen, kann darin begründete Abwägungsmängel nicht mehr beliebig spät nachholen, sondern nur, soweit sich seine Argumente ohnehin der Behörde „aufdrängen“ müssten. Das führt bei inhaltlichen Lücken der Aktenführung dann dazu, dass der Betroffene diese Lücken gegebenenfalls erst zu spät aufdeckt und die Behörde sich dann darauf beruft, dies sei nicht offenkundig gewesen.

Vorstehende praktische Beispiele sind deshalb Grund, in Verfahren, die auch eine Präklusion oder zumindest eine wesentliche Erschwernis für späteres Vorbringen kennen, die Akteneinsicht ohne Beschränkung durch § 44 a VwGO in eigenen Verwaltungsgericht

23) *BVerfG*, NJW 1991, 415; ebenso: *Bonk* (o. Fußn. 1), §29 Rdnr. 81.

24) *Bonk* (o. Fußn. 1), § 29 Rdnr. 1.

25) *OVG Münster*, NVwZ-RR 2003, 800.

26) *BVerwG*, NVwZ 2003, 1114.

lichen Verfahren zu überprüfen. Sollte eine Klage dann von einem VG dennoch nach § 44 a VwGO abgewiesen werden, wäre das gleiche Gericht dann gehindert, in einem späteren Verfahren gegen die materielle Hauptentscheidung nunmehr von einer Präklusion oder sonstigen Beschränkung auszugehen. Art. 19 FV GG gewährt vollen Rechtsschutz; der Grundsatz der Planerhaltung (z. B. § 215 IV BauGB) kann nur dann Bestand haben, wenn es dem Beteiligten vorab auch praktisch ausreichend möglich war, zu einem Zeitpunkt vorzutragen, zu dem er noch auf das Verfahren Einfluss nehmen konnte.

X. Ausblick

Dass die Akteneinsicht mehr als 50 Jahre nach In-Kraft-Treten des Grundgesetzes und fast 30 Jahre nach In-Kraft-Treten des modernen Verwaltungsverfahrensgesetzes noch immer nicht allgemein als selbstverständlich akzeptiert wird, ist Zeichen eines nicht unwesentlichen demokratischen Defizits in der Bundesrepublik Deutschland. Die formale Rechtslage verschafft zwar umfangreiche Rechte, doch werden diese oft willkürlich verweigert und von den Beteiligten auch nicht in ihrer Bedeutung erkannt und wahrgenommen. Der darin enthaltene Vorwurf betrifft auch die Anwaltschaft, die sich immer wieder mit einer Beschränkung oder Verweigerung der Akteneinsicht zufrieden gibt, ohne die damit verbundenen Nachteile im Einzelfall wie auch im Allgemeinen zu erkennen.

Wie auch in vielen anderen Rechtsbereichen steht das Vollzugsdefizit im Vordergrund. Ein Bedürfnis nach Rechtsänderungen ist dabei überwiegend nicht gegeben, wie die weitgehende Bedeutungslosigkeit z. B. des Umweltinformationsanspruchs nach § 4 UIG oder den Informationsansprüchen mancher Eänder-Informationsgesetze zeigt. Insbesondere auch die Rechtsprechung hat sich bei der Durchsetzung der Akteneinsicht als geeigneter Helfer bewährt, wird aber leider hierfür viel zu wenig in Anspruch genommen. Der Grund mag in generellen Ausbildungsdefiziten der Anwaltschaft im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren liegen. Soweit diese überhaupt stattfindet, erfolgt sie im Referendariat bislang überwiegend durch Verwaltungsbeamte, somit gerade durch diejenigen, die an einer umfangreichen und effektiven Akteneinsicht häufig das geringste Interesse haben.