

Beglaubigte Abschrift



VERWALTUNGSGERICHT AACHEN

BESCHLUSS

4 L 492/14

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Fraktion Menschen für Nideggen im Rat der Stadt Nideggen, Königstraße 25,
52385 Nideggen, vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Erwin Fritsch, Kö-
nigstraße 25, 52385 Nideggen,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Kanzlei Kettenfabrik Rechtsanwälte Dr. Beyer & Kolle-
gen, Fach DN 023, Am Rurufer 2, 52349 Düren,
Gz.: 14/00085/K,

g e g e n

die Bürgermeisterin der Stadt Nideggen, Zülpicher Straße 1, 52385 Nideggen,

Antragsgegnerin,

wegen Akteneinsichtsrechts einer Fraktion nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW
hier: Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat

die 4. Kammer des
VERWALTUNGSGERICHTS AACHEN

am 25. August 2014

- 2 -

durch
die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Felsch,
die Richterin am Verwaltungsgericht Addicks und
die Richterin am Verwaltungsgericht Löffler

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

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 10.000,- € festgesetzt.

Gründe

Die Anträge der Antragstellerin,

1. der Antragsgegnerin durch einstweilige Anordnung aufzugeben, ihr eine Kopie eines Aktenvermerks über eine Besprechung am 27. November 2013 bei der Bezirksregierung Köln, an der Herr Stadtkämmerer Dederichs und je zwei Mitarbeiter der Bezirksregierung und des Planungsbüros Beckers teilgenommen haben, zum Thema einer Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Nideggen, auszuhändigen und
2. die generelle Weisung der Antragsgegnerin an alle Mitarbeiter der Stadtverwaltung Nideggen, keine Ablichtungen von Verwaltungsvorgängen und Einzeldokumenten im Rahmen von Akteneinsichtsverfahren zu erstellen bzw. keine Erstellung zuzulassen, aufzuheben und der Antragsgegnerin durch einstweilige Anordnung aufzugeben, die Zulassung der Anfertigung von Kopien im Zusammenhang mit Akteneinsichten durch Fraktionen und deren beauftragte Personen auf der Grundlage des § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW im Einzelfall unter angemessener Beachtung der Kontrollrechte des Rates gegenüber der Verwaltung zu prüfen,

hilfsweise der Antragsgegnerin durch einstweilige Anordnung aufzugeben, Anträge der Antragstellerin auf Anfertigung von Kopien oder Ablichtungen während der Gewährung von Akteneinsicht gemäß § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden,

haben keinen Erfolg.

- 3 -

Nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf einen Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (sog. Sicherungsanordnung). Nach Satz 2 der Vorschrift ist eine einstweilige Anordnung auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint (sog. Regelungsanordnung). Der Anordnungsanspruch und der Anordnungsgrund sind dabei glaubhaft zu machen (vgl. § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Der Antrag zu 1. bleibt ohne Erfolg. Die Antragstellerin hat insoweit weder einen Anordnungsanspruch noch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht.

a) Es ist zunächst nicht überwiegend wahrscheinlich, dass der Antragstellerin der geltend gemachte Anspruch auf Fertigung einer Kopie des Aktenvermerks über die Besprechung vom 27. November 2013 zusteht.

Ein solcher Anspruch ergibt sich nicht aus der hier allein in Betracht zu ziehenden Vorschrift des § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW. Gemäß § 55 Abs. 3 GO NRW überwacht der Rat die Durchführung seiner Beschlüsse und der Beschlüsse der Bezirksvertretungen und Ausschüsse sowie den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten. Zu diesem Zweck kann der Rat mit der Mehrheit der Ratsmitglieder vom Bürgermeister Einsicht in die Akten durch einen von ihm bestimmten Ausschuss oder einzelne von ihm beauftragte Mitglieder verlangen (S. 2). Nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW muss in Einzelfällen auf Beschluss des Rates mit der Mehrheit der Ratsmitglieder oder auf Verlangen eines Fünftels der Ratsmitglieder oder einer Fraktion auch einem einzelnen, von den Antragstellern jeweils zu benennenden Ratsmitglied Akteneinsicht gewährt werden. Dritte sind von der Teilnahme an der Akteneinsicht ausgeschlossen (S. 3). Akteneinsicht darf einem Ratsmitglied nicht gewährt werden, das wegen Inte-

- 4 -

ressenwiderstreits von der Beratung und Entscheidung der Angelegenheit ausgeschlossen ist (S. 4).

Zwar liegen sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen des Akteneinsichtsrechts nach § 55 Abs. 4 S. 1, 3. Alt. GO NRW vor.

Die Antragstellerin als Akteneinsichtsberechtigte hat, vertreten durch ihren Fraktionsvorsitzenden,

vgl. zur Zulässigkeit der Vertretung der Fraktion durch ihren Vorsitzenden bei der Beantragung von Akteneinsicht: von Lennep, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung NRW, Stand: März 2014, Band. I, § 55 Anm. V.2,

mit Schreiben vom 14. Februar 2014 einen hinreichend konkretisierten Antrag auf Akteneinsicht an die Antragsgegnerin gerichtet und dabei auch das Ratsmitglied, durch das die Akteneinsicht erfolgen soll, benannt (den Fraktionsvorsitzenden).

Besondere materielle Voraussetzungen für die Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW stellt das Gesetz nicht auf. Das Akteneinsichtsrecht kann lediglich durch - hier nicht ersichtliche - zumindest gleichrangige gesetzliche Regelungen über den Schutz von Daten beschränkt oder sogar ausgeschlossen sein.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 - 15 A 3432/94 -, NWVBl.1998,110 = juris Rn. 21.

Mit Blick darauf hat die Antragsgegnerin dem Begehren der Antragstellerin im Grundsatz auch entsprochen, indem sie dem von der Antragstellerin beauftragten Fraktionsvorsitzenden am 7. Juli 2014 Akteneinsicht gewährt hat. Sie hat diesem unter Hinweis auf ihre generelle Weisung, im Rahmen von Akteneinsichtnahmen keine Kopien anfertigen zu lassen, jedoch die Erstellung einer Kopie des in Rede stehenden Vermerks verwehrt. Demnach ist zwischen den Beteiligten allein streitig, ob das Recht auf Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW auch das Recht auf Fertigung von Ablichtungen umfasst.

- 5 -

Die Vorschriften des § 55 Abs. 3 S. 2 und Abs. 4 Satz 1 GO NRW über das Akteneinsichtsrecht des Rates bzw. einer der in Abs. 4 genannten Ratsminderheiten enthalten keine Regelung darüber, an welchem Ort oder in welcher Form dem beauftragten Ausschuss bzw. Ratsmitglied Akteneinsicht zu gewähren ist. Insbesondere treffen sie – anders als etwa § 100 Abs. 2 S. 1 VwGO für das verwaltungsgerichtliche Verfahren oder § 25 Abs. 5 S. 1 SGB X für das sozialrechtliche Verwaltungsverfahren – keine Bestimmung darüber, ob der Ausschuss oder das Ratsmitglied anlässlich oder anstatt der Akteneinsicht von den Akten oder einzelnen in ihnen enthaltenen Schriftstücken Abschriften herstellen oder Ablichtungen fertigen (lassen) kann.

Daraus, dass eine ausdrückliche Regelung über das Recht des beauftragten Ratsmitglieds zur Fertigung von Abschriften oder Ablichtungen fehlt, kann jedoch nicht geschlossen werden, dass ein solches vom Akteneinsichtsrecht nicht umfasst ist.

Vgl. ebenso: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18. Dezember 2013 - 15 K 2741/11 -, juris, Rn. 47 ff.; anders, allerdings ohne Begründung: Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2013, § 55 GO NRW Rn. 7.4; Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 55 Rn. 7.

So ist nämlich auch im Anwendungsbereich des § 29 VwVfG NRW, der ebenfalls keine ausdrückliche Regelung über die Befugnis zur Fertigung von Abschriften oder Ablichtungen enthält, anerkannt, dass die Behörde, die die Akten führt, nach pflichtgemäßem Ermessen die Fertigung von Abschriften oder Ablichtungen durch die Beteiligten zulassen kann. Damit korrespondiert ein Anspruch der Beteiligten gegen die aktenführende Behörde auf fehlerfreie Ermessensausübung, der sich je nach den Umständen des Einzelfalls auch zugunsten des Betroffenen zu einem Anspruch verdichten kann.

Vgl. Sächsisches OVG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 4 A 2/10 -, juris Rn. 4; Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Auflage, § 29 Rn. 84 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., § 29 Rn. 41a; Huck, in: Huck/Müller, VwVfG, 2011, § 29 Rn. 30.

- 6 -

Dass diese Vorschrift dem Recht auf rechtliches Gehör Rechnung trägt, das nicht nur im gerichtlichen Verfahren (Art. 103 Abs. 1 GG), sondern auch bereits im Verwaltungsverfahren (Art. 20 Abs. 3 GG) zu gewähren ist, während § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW keine subjektiven (Verfahrens-)Rechte des Bürgers, sondern organschaftliche Kontrollrechte des Rates oder von Ratsminderheiten begründet, gebietet keine andere Beurteilung.

Umfang und Form des Akteneinsichtsrechts nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW sind vielmehr aus dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift abzuleiten. Das Akteneinsichtsrecht des Rates bzw. einer der dort genannten Ratsminderheiten dient, wie bereits die Überschrift der Vorschrift zeigt, der Kontrolle der Verwaltung. Gemäß § 55 Abs. 3 S. 1 GO NRW ist die – generelle – Überwachung der Durchführung von Beschlüssen des Rates, der Bezirksvertretungen und Ausschüsse sowie des Ablaufs der Verwaltungsangelegenheiten dem Rat als Organ der Willensbildung der Gemeinde (§ 41 Abs. 1 GO NRW) zugewiesen. Die Kontrolle der Verwaltung erfolgt durch ein gegenüber dem Bürgermeister als Leiter der Verwaltung (§ 62 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW) und Vollzugsorgan der Gemeinde (§§ 62 ff. GO NRW) geltend zu machendes Akteneinsichtsverlangen des Rates (§ 55 Abs. 3 S. 2 GO NRW). Darüber hinaus wird gemäß § 55 Abs. 4 GO NRW ein Kontrollrecht auch in Einzelfällen, d.h. bezüglich einzelner Verwaltungsvorgänge sowohl dem Rat als auch - im Interesse des Minderheitenschutzes - den dort genannten Ratsminderheiten eingeräumt. Die Ausübung des Kontrollrechts erfolgt dergestalt, dass das vom Rat bzw. von der Ratsminderheit beauftragte Ratsmitglied Akteneinsicht in den betreffenden Verwaltungsvorgang nimmt und im Anschluss daran dem jeweiligen Auftraggeber über das Ergebnis der Akteneinsicht berichtet.

Je nach den Umständen des Einzelfalles kann es im Interesse einer effektiven Kontrolle der Verwaltung durch den Rat bzw. die Ratsminderheit erforderlich sein, dem beauftragten Ratsmitglied im Rahmen der Akteneinsicht auch die Fertigung von Ablichtungen von den eingesehenen Verwaltungsvorgängen zu gestatten, weil der Auftraggeber nur so angemessen informiert und in die Lage versetzt werden kann, sein Kontrollrecht sachgerecht auszuüben. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn es sich um sehr umfangreiche und komplexe oder auch in einer anderen Sprache abgefasste Verwaltungsvorgänge handelt, die zur Überprüfung durch den Rat

- 7 -

bzw. die Ratsminderheit anstehen. In solchen Fällen ist eine effektive Ausübung des Kontrollrechts ggf. nur dann möglich, wenn der Akteninhalt dem beauftragten Ratsmitglied in Gestalt von Ablichtungen längerfristig zur Verfügung steht und es sich bei der Vermittlung der Informationen an seinen Auftraggeber nicht nur auf das im Rahmen der Akteneinsicht bloß einmal Gelesene und die dabei ggf. angefertigten Notizen zu beschränken hat.

Vgl. ebenso: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18. Dezember 2013 - 15 K 2741/11 -, juris, Rn. 47 ff.

Dieses Verständnis des Akteneinsichtsrechts nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW wird auch durch die Regelungen in § 100 Abs. 2 S. 1 VwGO und § 25 Abs. 5 S. 1 SGB X bestätigt. Das dort eingeräumte Recht auf Erteilung von Abschriften oder Ablichtungen steht in enger Beziehung zum Recht auf Akteneinsicht und stellt eine besondere Ausprägung dieses Rechts dar. Auch wenn diese Vorschriften den verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf Gewährung rechtlichen Gehörs (Art. 103 GG bzw. Art. 20 Abs. 3 GG) konkretisieren, während § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW - wie dargelegt - die Zuweisung organschaftlicher Kontrollrechte an den Rat beinhaltet, ist ihnen ein allgemeiner Rechtsgedanke zu entnehmen, wonach die effektive Wahrnehmung des Rechts, dem die jeweilige Akteneinsicht dient, grundsätzlich auch die Herstellung von Abschriften oder Ablichtungen gebieten kann.

Dem kann auch nicht - generell - entgegengehalten werden, dass durch die Anfertigung von Abschriften oder Ablichtungen aus Aktenvorgängen ggf. schutzbedürftige verwaltungsinterne Daten offengelegt werden könnten. Zum einen sind der Rat und damit auch die Ratsminderheiten Teil der Verwaltung (vgl. §§ 40, 41 GO NRW),

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 28. August 1997 - 15 A 3432/94 -, NWVBl 1998,110 = juris Rn. 38,

und zum anderen sind alle Ratsmitglieder gemäß §§ 43 Abs. 2, 30 GO NRW zur Verschwiegenheit verpflichtet. Im Falle einer - nachweislichen - Missachtung dieser Pflicht sind entsprechende Sanktionen möglich.

- 8 -

Während die Entscheidung über die Gewährung von Akteneinsicht - soweit keine gesetzlichen Regelungen über den Schutz von Daten entgegenstehen - zwingend ist (vgl. „muss“ gewährt werden), steht die Entscheidung, ob die Akteneinsicht in Form der Anfertigung von Abschriften bzw. Ablichtungen zu gewähren ist, mangels ausdrücklicher Regelung im (Verfahrens-)Ermessen des Bürgermeisters. Dieses Ermessen kann - auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Organtreue - je nach den Umständen des Einzelfalls, namentlich mit Blick auf Umfang und Komplexität der betreffenden Aktenvorgänge, auch dahin auf „Null“ reduziert sein, dass ein Anspruch auf die Herstellung von Abschriften bzw. Ablichtungen besteht.

Vgl. ebenso: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18. Dezember 2013 - 15 K 2741/11 -, juris, Rn. 47 ff.; zu § 29 VwVfG: Bonk/Kallerhoff, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Auflage, § 29 Rn. 84 f.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Aufl., § 29 Rn. 41a.

Ergibt sich nach diesen Grundsätzen aus dem Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW ein Anspruch auf Fertigung von Abschriften oder Ablichtungen, steht der Verwaltung - im Gegensatz zur aktenführenden Stelle im Rahmen von § 100 Abs. 2 Satz 1 VwGO, § 25 Abs. 5 S. 2 SGB X oder § 29 VwVfG NRW - gegenüber dem Rat bzw. der Ratsminderheit allerdings kein Anspruch auf Ersatz der für die Herstellung von Ablichtungen im Rahmen der Akteneinsicht entstandenen Kosten zu. Dies ergibt sich aus der Funktion des Akteneinsichtsrechts des Rates bzw. der Ratsminderheiten als ein allein im öffentlichen Interesse der Gemeinde an einer ordnungsmäßigen Verwaltung ihrer Angelegenheiten bestehendes Kontrollrecht. Auch insoweit gilt der Grundsatz, dass jede öffentlich-rechtliche Körperschaft die Ausgaben zu tragen hat, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch ihre Organe ergeben.

Vgl. ebenso zur Tragung der Gerichtskosten im Kommunalverfassungsstreit: OVG NRW, Beschlüsse vom 24. April 2009 - 15 A 981/06 -, NWVBl. 2009, 363 = juris, Rn. 48, m.w.N.

Das Recht auf Akteneinsicht aus § 55 Abs. 4 S.1 GO NRW einschließlich des ggf. daraus folgenden Rechts auf Fertigung von Ablichtungen wird insbesondere auch nicht durch die allgemeine Unterrichtungspflicht des Bürgermeisters gegenüber dem Rat nach § 55 Abs. 1 S. 1 GO NRW sowie die Auskunft- und Stellungnahmepflicht des Bürgermeisters gegenüber einzelnen Ratsmitgliedern nach § 55 Abs. 1 S. 2 GO

- 9 -

NRW berührt bzw. beschränkt, da alle diese Institute zur Kontrolle der Verwaltung unabhängig voneinander bestehen.

In Anwendung dieser Maßstäbe steht der Antragstellerin ein Anspruch auf Fertigung einer Kopie des Vermerks über die Besprechung vom 27. November 2013 nicht zu.

Zwar erweist sich die Entscheidung der Antragsgegnerin vom 7./10. Juli 2014, mit der sie die Fertigung einer Kopie des Vermerks abgelehnt hat, als ermessensfehlerhaft. Denn ausgehend von ihrer im Schreiben vom 10. Juli 2014 geäußerten Rechtsauffassung, dass das Recht auf Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW generell kein Recht zur Erstellung von Ablichtungen beinhaltet, hat sie das ihr hinsichtlich der Form der zu gewährenden Akteneinsicht eröffnete (Verfahrens-) Ermessen verkannt und erst gar nicht ausgeübt.

Soweit die Antragsgegnerin erstmals im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend macht, dass die Entscheidung, auf welche Art und Weise dem Verlangen auf Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW entsprochen wird, im Ermessen des Bürgermeisters stehe und dass ihre Weisung, grundsätzlich keine Ablichtungen von Verwaltungsvorgängen zu erstellen bzw. erstellen zu lassen, aus Gründen der Geheimhaltung schutzbedürftiger nicht öffentlicher Daten erfolgt sei, dürfte darin kein zulässiges Nachschieben von Ermessenserwägungen gemäß § 114 S. 2 VwGO liegen. Die Vorschrift gestattet nämlich lediglich eine Ergänzung von Ermessenserwägungen, nicht jedoch die erstmalige Ausübung von Ermessen. Hat die Antragsgegnerin, wie sich aus ihrem Schreiben vom 10. Juli 2014 ergibt, bisher die Rechtsauffassung vertreten, dass das Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 4 S.1 GO NRW generell kein Recht auf Fertigung von Ablichtungen umfasst, liegt in den vorgenannten Erwägungen jedoch gerade keine bloße Ergänzung von Ermessenserwägungen, sondern vielmehr die erstmalige Ausübung von Ermessen. Unabhängig davon griffen die nunmehr angeführten Gründe auch in der Sache nicht durch. Denn der pauschale Hinweis auf eine Schutzbedürftigkeit von internen Verwaltungsvorgängen verfährt nicht, da – wie dargelegt – der Rat und seine Mitglieder ein Teil der Verwaltung und damit gerade keine Externen sind und die Ratsmitglieder zudem der Pflicht zur Verschwiegenheit unterliegen. Insofern kann eine Ermessensentscheidung über die Zulassung der Fertigung von Kopien zulässig immer nur im Einzelfall unter

- 10 -

Berücksichtigung der jeweils betroffenen schutzwürdigen Interessen getroffen werden. In Bezug auf den in Rede stehenden Gesprächsvermerk hat die Antragsgegnerin jedoch keine besonderen schutzbedürftigen Belange geltend gemacht.

Ein Anspruch auf Überlassung einer Kopie des Vermerks besteht dennoch nicht, weil nicht festzustellen ist, dass das Ermessen der Antragsgegnerin im vorliegenden Fall zugunsten der Antragstellerin auf Null reduziert ist. Die Antragstellerin hat nicht mit der erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit dargetan, dass sie im Interesse einer effektiven Kontrolle der Verwaltung auf die Fertigung einer Kopie des Vermerks angewiesen ist, mit der Folge, dass sie durch deren Verweigerung in ihrem organschaftlichen Kontrollrecht aus § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW verletzt ist.

Nach ihrem eigenen Vortrag handelt es sich bei dem in Rede stehenden Vermerk um ein lediglich zwei DIN A4 Seiten umfassendes Dokument. Dass der darin zusammengefasste Inhalt der Besprechung bei der Bezirksregierung vom 27. November 2013 von besonderer Komplexität oder Schwierigkeit ist, wurde nicht - substantiiert - vorgetragen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, dass der von der Antragstellerin beauftragte Fraktionsvorsitzende sich durch die bereits erfolgte Einsichtnahme in die Akten über den Inhalt des Gesprächsvermerks nicht hinreichend informieren und diese Informationen der Antragstellerin mit Hilfe der dabei angefertigten handschriftlichen Notizen angemessen vermitteln konnte.

Vgl. ähnlich zu § 100 Abs. 2 S. 1 VwGO: BVerwG, Urteil vom 3. November 1987 9 C 235/36 -, NJW 1988,1280 = juris Rn. 13, das eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Verweigerung von Ablichtungen verneint, wenn der Beteiligte sich bereits durch die Einsichtnahme hinreichend informieren konnte, weil die Akten nur wenige Blätter umfassen, so dass eine Durchsicht auf ihre Erheblichkeit für den Rechtsstreit und die Notierung der für die Rechtsverteidigung bedeutsamen Daten zumutbar ist.

Soweit die Antragstellerin geltend macht, sie benötige den Vermerk, um zur Vorbereitung von Rats- und Ausschusssitzungen Gespräche mit anderen Ratsmitgliedern und/oder Fraktionen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Abstimmung über den endgültigen Inhalt des Flächennutzungsplans führen zu können, ist bereits fraglich, ob dieses Ziel überhaupt vom Sinn und Zweck der Vorschrift gedeckt ist. Das in § 55

- 11 -

Abs. 4 S. 1 GO NRW im Einzelfall eingeräumte Akteneinsichtsrecht dient nämlich der Kontrolle, wie eine bestimmte einzelne Aufgabe oder ein bestimmter einzelner Vorgang im Verantwortungsbereich der vom Bürgermeister geleiteten Verwaltung bearbeitet und erledigt worden ist,

vgl. Plückhahn, in: Held/Winkel, GO NRW, 2008, § 55 Rn. 5,

und hat damit letztlich die Funktion einer nachträglichen Kontrolle. Anders als das dem einzelnen Ratsmitglied in § 55 Abs. 5 Satz 1 GO NRW eingeräumte Akteneinsichtsrecht dient es daher nicht auch der Informationsgewinnung zur Vorbereitung von Beschlüssen des Rates, eines Ausschusses oder der Bezirksvertretung.

Jedenfalls aber ist weder schlüssig vorgetragen noch sonst ersichtlich, weshalb die Antragstellerin bei der Führung von Gesprächen mit anderen Ratsmitgliedern und/oder Fraktionen zwingend auf eine Kopie des Gesprächsvermerks angewiesen ist. Der Inhalt des Vermerks ist der Antragstellerin nach Einsichtnahme durch ihren Fraktionsvorsitzenden bekannt und kann anderen Ratsmitgliedern anhand der gefertigten Aufzeichnungen entsprechend vermittelt werden. Dass unterschiedliche Darstellungen über Inhalt und Ergebnis der Besprechung bestehen, ändert daran nichts. Denn der Inhalt des fraglichen Vermerks wird hiervon nicht berührt. Dies gilt umso mehr, als es der Antragstellerin nach eigener Darstellung darum geht, die anderen Ratsmitglieder davon in Kenntnis zu setzen, was gerade nicht in dem Vermerk steht, nämlich ein angeblich von der Bezirksregierung Köln geäußerter Hinweis auf die Notwendigkeit zur Ausweisung weiterer Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan zur Vermeidung eines künftigen „Wildwuchses“ solcher Anlagen. Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass andere Ratsmitglieder der Antragstellerin hinsichtlich des von ihr mitgeteilten Inhalts des Vermerks ohne Vorlage einer Ablichtung keinen Glauben schenken und politische Gespräche so nachhaltig erschwert werden, hat diese nicht substantiiert dargelegt.

Schließlich hat die Antragsgegnerin sich auch nicht dadurch gemäß Art. 3 Abs. 1 GG in ihrer Ermessensausübung selbst gebunden, dass sie dem Vorsitzenden der Antragstellerin im Rahmen der Akteneinsicht am 7. Juli 2014 abweichend von ihrer eigenen Verwaltungspraxis eine Ablichtung des Schreibens der Bezirksregierung Köln

- 12 -

vom 28. März 2006 erteilt hat. Denn nach dem unbestrittenen Vortrag der Antragsgegnerin lag diese abweichende Handhabung darin begründet, dass dieses Schreiben bereits öffentliche Sitzungsunterlagen war und insoweit eine andere Sachlage bestand.

b) Darüber hinaus fehlt es auch an dem für die beantragte einstweilige Anordnung erforderlichen Anordnungsgrund.

In einem kommunalverfassungsrechtlichen Streitverfahren - wie hier - kommt es für den Anordnungsgrund grundsätzlich nicht auf die subjektive Betroffenheit des jeweiligen Antragstellers, sondern darauf an, ob die einstweilige Anordnung im Interesse der Körperschaft objektiv notwendig bzw. – bei einer hier anstehenden Vorwegnahme der Hauptsache – unabweisbar erscheint.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 22. Mai 2013 - 15 B 56/13 -, NWVBl. 2013, 446 = juris Rn. 14, und vom 29. November 2012 - 15 B 1308/12 -, NVWZ-RR 2013,239 = juris Rn. 5.

Die Antragstellerin hat nicht glaubhaft gemacht, dass der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung in diesem Sinne dringlich ist. Es ist nicht ersichtlich, dass das ihr in § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW zugewiesene Kontrollrecht durch einen Verweis auf eine Klärung der Frage, ob das Akteneinsichtsrecht auch einen Anspruch auf Fertigung von Ablichtungen umfassen kann, in einem Hauptsacheverfahren zulasten der öffentlichen Interessen der Stadt Nideggen unwiederbringlich vereitelt würde. Denn die Antragsgegnerin hat der Antragstellerin die begehrte Akteneinsicht bereits gewährt und damit die Wahrnehmung des Kontrollrechts im Grundsatz ermöglicht. Der Antragstellerin ist der Inhalt des streitgegenständlichen Vermerks bekannt. Dass allein durch die Verweigerung der Erstellung einer Kopie des Vermerks das Kontrollrecht in unzumutbarer Weise erschwert wird, ist aus den vorstehenden Erwägungen nicht erkennbar und wäre, selbst wenn dies der Fall sein sollte, für die Dauer eines Hauptsacheverfahrens hinzunehmen.

Soweit die Antragstellerin die Notwendigkeit einer zeitnahen Aushändigung einer Ablichtung des Vermerks damit begründet, dass sie diesen als Grundlage für die Führung von Gesprächen mit Ratsmitgliedern und/oder Fraktionen im Zusammen-

- 13 -

hang mit der Beschlussfassung über die Änderung des Flächennutzungsplans benötigte, ist - wie dargelegt - bereits zweifelhaft, ob die Vorbereitung von Ratsbeschlüssen vom Sinn und Zweck des Akteneinsichtsrechts nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW erfasst ist. Zudem ist nicht ersichtlich, inwieweit die Antragstellerin durchgreifend gehindert wäre, die beabsichtigten Gespräche auf der Grundlage des ihr bekannten und in Form von Notizen festgehaltenen Inhalts des Vermerks zu führen. Im Übrigen hat die Antragstellerin auch nicht substantiiert dargetan, dass im Rat weitere Beratungen über die Änderung des Flächennutzungsplans in Bezug auf die Ausweisung von - weiteren - Windkraftkonzentrationszonen zeitnah anstehen, namentlich dass eine abschließende Entscheidung des Rates über den endgültigen Inhalt des Flächennutzungsplans in dieser Hinsicht noch aussteht. Denn nach ihrem eigenen Vorbringen haben sowohl der Rat (am 28. Januar 2014) als auch der Ausschuss für Stadtentwicklung und Tourismus (am 4. Februar 2014) sowie der Bau-, Planungs-, Denkmal- und Umweltausschuss (am 11. Februar 2014) bereits den Beschluss gefasst, keine weiteren Konzentrationszonen für die Windenergienutzung im Flächennutzungsplan der Stadt Nideggen auszuweisen und den Flächennutzungsplan insoweit nicht zu ändern. Inwieweit es zur Umsetzung einer solchen Beschlusslage (den Flächennutzungsplan nicht zu ändern) für deren Wirksamkeit im Außenverhältnis eines weiteren Ratsbeschlusses bedürfte, erschließt sich der Kammer nicht.

Soweit die Antragstellerin darauf verweist, dass nach Ergehen der Beschlüsse im Rat Unklarheit darüber bestehe, ob die im geltenden Flächennutzungsplan ausgewiesenen zwei Windkraftkonzentrationszonen für Vorhaben außerhalb dieser Zonen eine Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB entfalten oder Anlass zur Sorge vor etwaigem "Wildwuchs" von Windenergieanlagen bestehe, ist unerfindlich, inwieweit die Aushändigung einer Ablichtung des fraglichen Gesprächsvermerks zur Klärung dieser allein in rechtlicher Hinsicht bestehenden Unsicherheiten beitragen soll, zumal der Antragstellerin der Inhalt des Vermerks und damit die darin ggf. festgehaltene Position der Bezirksregierung nach der Akteneinsichtnahme bereits bekannt ist und sie diese den übrigen Ratsmitgliedern entsprechend vermitteln kann. Soweit - was offenbar der eigentliche Kern der Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten ist - zwischen Rat und Verwaltung Uneinigkeit über die geltende Rechtslage betreffend die Ausschlusswirkung der bestehenden Konzentrationszonen besteht, bleibt es sowohl der Antragstellerin als auch der Antragsgegnerin unbenommen, sich zur

- 14 -

Klärung dieser Frage unmittelbar an die Aufsichtsbehörde zu wenden oder aber auch externe Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen.

2. Der Antrag zu 2. hat ebenfalls keinen Erfolg.

Die Kammer versteht den kassatorischen Teil dieses Antrags bei verständiger Würdigung des Antragsbegehrens (§ 88 VwGO) mit Blick auf den näher konkretisierten Leistungsteil des Antrags dahingehend, dass die Antragstellerin die Aufhebung der generellen Weisung der Antragsgegnerin an alle Mitarbeiter der Stadtverwaltung, keine Ablichtungen von Verwaltungsvorgängen und Einzeldokumenten im Rahmen von Akteneinsichtsverfahrens erstellen bzw. keine Erstellung zuzulassen, lediglich im Hinblick auf Akteneinsichtsverlangen von Fraktionen begehrt. Für die Geltendmachung einer darüber hinausgehenden Aufhebung der Weisung wäre die Antragstellerin nämlich nicht antragsbefugt, weil eine Verletzung eigener Organrechte aus § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW von vornherein ausgeschlossen wäre.

Zwar erscheint es nach den Ausführungen unter 1. überwiegend wahrscheinlich, dass der Antragstellerin ein mit dem Hauptantrag geltend gemachter Anordnungsanspruch zusteht. Insbesondere dürfte für den Antrag auf Änderung der allgemeinen Verwaltungspraxis hinsichtlich der Fertigung von Ablichtungen bei Akteneinsichtsbegehren von Fraktionen, mit dem der Sache nach vorbeugender Rechtsschutz gegen künftige Unterlassungen begehrt wird, auch das erforderliche spezifische Rechtsschutzinteresse vorliegen. Denn mit Blick auf den Rechtsstandpunkt der Antragsgegnerin, dass § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW generell kein Recht auf Fertigung von Ablichtungen gewährt bzw. sie ein solches Recht unter Hinweis auf allgemeine Geheimhaltungsinteressen nicht verletzt sieht, ist mit ablehnenden Entscheidungen auch bei künftigen Akteneinsichtsverlangen der Antragstellerin zu rechnen.

Die Antragstellerin hat jedoch den für den Erlass einer einstweiligen Anordnung auch erforderlichen Anordnungsgrund nicht glaubhaft gemacht.

Nach den vorstehend dargelegten Grundsätzen erscheint der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung im Interesse der Körperschaft nicht unabweisbar. Die Antragstellerin hat nicht dargetan, dass sie auf den Erlass der begehrten einstweiligen

- 15 -

Anordnung zur Änderung der allgemeinen Verwaltungspraxis der Antragsgegnerin hinsichtlich der Fertigung von Kopien im Rahmen von Akteneinsichtsgesuchen von Fraktionen zwingend angewiesen ist, weil sie ihre Organrechte aus § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW in einem Hauptsacheverfahren wegen der damit verbundenen Zeitdauer nicht effektiv und im Interesse der Stadt zur Geltung bringen kann. Allein das Bestehen eines spezifischen Rechtsschutzinteresses bei einem auf vorbeugenden Rechtsschutz gerichteten Begehren - wie hier - vermag einen Anordnungsgrund im vorgenannten Sinne nicht zu begründen. Vielmehr ist auch in einem solchen Fall die Klärung der Rechtmäßigkeit des streitigen Verwaltungshandelns grundsätzlich in dem dafür vorgesehenen Hauptsacheverfahren möglich und zumutbar. Dies gilt insbesondere auch unter Berücksichtigung der restlichen Zeit der gerade erst angelauten Wahlperiode. Soweit künftig – trotz der grundsätzlichen Ausführungen der Kammer unter 1. – noch konkret zu besorgen sein sollte, dass das Organrecht der Antragstellerin aufgrund der ablehnenden Haltung der Antragsgegnerin nachhaltig vereitelt wird, bleibt es dieser unbenommen, jeweils Rechtsschutz im Wege eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dann geltend zu machen, wenn sie zur Ausübung ihrer Kontrollrechte von ihrem Akteneinsichtsrecht im konkreten Einzelfall nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW Gebrauch macht.

Aus den vorgenannten Erwägungen bleibt auch der (allein) auf den Antrag zu 2. bezogene Hilfsantrag erfolglos.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Eine Kostenbelastung der Stadt Nideggen kommt im vorliegenden Organstreitverfahren nach §§ 154 ff. VwGO nicht in Betracht, da diese nicht Beteiligte des Verfahrens ist.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 12. November 1991 - 15 A 1187/89 -, NWVBl. 1992, 167 = juris, Rn. 47 ff.

Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 47 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG (vgl. Ziffer 22.7 i.V.m. Ziffer 1.5 letzter Satz des Streitwertkatalogs 2013).

- 16 -

Rechtsmittelbelehrung:

- (1) Gegen die Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Aachen (Adalbertsteinweg 92 im Justizzentrum, 52070 Aachen oder Postfach 10 10 51, 52010 Aachen) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen (Elektronische Rechtsverkehrsverordnung Verwaltungs- und Finanzgerichte - ERVVO VG/FG) vom 7. November 2012 (GV. NRW S. 548) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVO VG/FG bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 63 09, 48033 Münster) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 63 09, 48033 Münster) schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVO VG/FG einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sind durch einen Bevollmächtigten einzureichen. Als Bevollmächtigte sind nur die in § 67 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen sowie diesen gleichgestellte Personen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe von § 67 Abs. 4 Satz 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sollen möglichst dreifach eingereicht werden. Im Fall der elektronischen Einreichung nach Maßgabe der ERVVO VG/FG bedarf es keiner Abschriften.

- (2) Gegen die Streitwertfestsetzung kann schriftlich, in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVO VG/FG oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Aachen (Adalbertsteinweg 92 im Justizzentrum, 52070 Aachen oder Postfach 10 10 51, 52010 Aachen) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird.

Anträge und Erklärungen können ohne Mitwirkung eines Bevollmächtigten schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVO VG/FG eingereicht oder zu Protokoll der Geschäftsstelle abgegeben werden; § 129 a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

- 17 -

Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,- Euro nicht übersteigt.

Die Beschwerdeschrift soll möglichst dreifach eingereicht werden. Im Fall der elektronischen Einreichung nach Maßgabe der ERVVO VG/FG bedarf es keiner Abschriften.

War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist an gerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden.

Felsch

Addicks

Löffler



Beglaubigt
Bewersdorff, VG-Beschäftigte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Dr. W. Beyer
Rechtsanwalt und Fachanwalt

RA Dr. W. Beyer, Kanzlei Kettenfabrik, Am Rurufer 2, 52349 Düren

PER E-MAIL erwin.fritsch@t-online.de

Herrn
ErwinFritsch
Königstraße25
D 52385Nideggen

DR. WOLFGANG BEYER
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Kreisdirektor a. D.

Kanzlei Kettenfabrik/Alte Kettenfabrik
Am Rurufer 2
D- 52349 Düren

in Bürogemeinschaft als
Kanzleien in der Alten Kettenfabrik:

JENS ÖLINGER
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Insolvenzrecht
und

MAREN RICK-SISTERMANN
Steuerberaterin

Ihr Schreiben vom:	Ihr Zeichen:	Unser Zeichen:	Datum:
	Kommunalverfassungsstreit "Akteneinsicht"	14/00085 Be/K/Be	03.11.2014

Betreff: Fraktion Menschen für Nideggen ./ BMin der Stadt Nideggen

Sehr geehrter Herr Fritsch,

ich kann Ihnen die erfreuliche Mitteilung machen, dass auf meine Zahlungsaufforderung gegenüber der Stadt Nideggen über insgesamt 1.450, 24 € mit Fristsetzung bis zum 03.11.2014 dieser volle Betrag heute auf meinem Kanzleikonto einging.

Entsprechend habe ich ebenfalls heute den von Ihnen verauslagten Gerichtskostenvorschuss in Höhe von 361,50 € auf das von Ihnen angegebene Konto erstattet.

Damit ist die Angelegenheit vollständig abgeschlossen. Die Stadt Nideggen hat sämtliche Kosten dieser Sache einschließlich meiner Anwaltsgebühren für die außergerichtliche Geltendmachung der Freistellung der Fraktion Menschen für Nideggen für das gesamte Kommunalverfassungsstreitverfahren bezahlt. Der Vorgang wird hiermit hier abgeschlossen. Ich bedanke mich für die gute Zusammenarbeit und würde mich über gelegentliche weitere interessante Kontakte vergleichbarer Art freuen.

Mit freundlichen Grüßen

DR. WOLFGANG BEYER
- Rechtsanwalt -