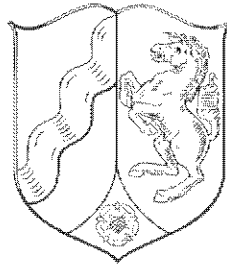


Beglaubigte Abschrift



# VERWALTUNGSGERICHT AACHEN

## B E S C H L U S S

**4 L 1735/17**

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,

g e g e n

der Bürgermeister der Stadt Nideggen, Zülpicher Straße 1, 52385 Nideggen,

Antragsgegner,

wegen Akteneinsichtsrechts einer Fraktion  
hier: Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes

hat

die 4. Kammer des  
**VERWALTUNGSGERICHTS AACHEN**  
am 3. November 2017

- 2 -

durch  
die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Felsch,  
die Richterin am Verwaltungsgericht Houben und  
die Richterin am Verwaltungsgericht Lange

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

Der Antragsgegner wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, dem Fraktionsvorsitzenden der Antragstellerin zur Vorbereitung auf die Fraktionssitzung am 6. November 2017 und zur Vorbereitung auf die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Nideggen am 7. November 2017 unverzüglich die Kalkulationsunterlagen zu den Tagesordnungspunkten 2.1 bis 2.3. der Ausschusssitzung als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien zur Verfügung zu stellen. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragstellerin und der Antragsgegner jeweils zu 1/2.

Der Streitwert wird auf 10.000,- € festgesetzt.

### G r ü n d e :

I. Die Kammer versteht den wörtlich gestellten Antrag der Antragstellerin,

den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der Antragstellerin zur Vorbereitung auf die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Nideggen am 7. November 2017 rechtzeitig vor der MFN-Fraktionssitzung am 6. November 2017, 19:00 Uhr, die Kalkulationsunterlagen zu den TOP 2.1 bis 2.3 als Excel-Dateien zur Verfügung zu stellen,

bei verständiger Auslegung des Antragsbegehrens (vgl. §§ 88, 122 Abs. 1 VwGO) dahin, dass die Antragstellerin die Zurverfügungstellung der Kalkulationsunterlagen der TOP 2.1 bis 2.3 als Excel-Dateien sowohl an den Fraktionsvorsitzenden als auch an die anderen Fraktionsmitglieder begehrt. Dies ergibt sich mit hinreichender Deutlichkeit aus der Antragsbegründung, in der sie der Sache nach eine Beeinträchtigung ihrer Vorbereitung auf die Fraktions- und Ausschusssitzung durch die Verweigerung der Herausgabe der Dateien an ihren Fraktionsvorsitzenden und auch an die anderen Fraktionsmitglieder geltend macht. So könne die Pflicht des Bürgermeisters zur Information aller Ratsmitglieder – gemeint Fraktionsmitglieder – nicht durch eine Begrenzung auf eine „Aktenein-

- 3 -

sicht durch den Fraktionsvorsitzenden“ beschnitten werden. Des Weiteren versteht die Kammer das Antragsbegehren dahin, dass die Antragstellerin die Zurverfügungstellung der Kalkulationsunterlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien begehrt, da es ihr gerade auf die Möglichkeit der Bearbeitung der elektronischen Dokumente zum Zwecke der Ausarbeitung eventueller Alternativberechnungen und -vorschläge ankommt.

Der so verstandene Antrag hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

II. Der Antrag ist zulässig.

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO ist statthaft. Es handelt sich um einen Kommunalverfassungsstreit, in dem die Antragstellerin als Teil des Organs „Rat“ und der Antragsgegner um das Bestehen eines organchaftlichen Rechts, nämlich der Überlassung bestimmter Unterlagen in bestimmter Form an die Antragstellerin zur Vorbereitung der am 6. November 2017 anstehenden Fraktionssitzung und der am 7. und 21. November 2017 anstehenden Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses streiten. Derartige Organrechte sind im Hauptsacheverfahren mit der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen und können im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes entsprechend mit einer einstweiligen Anordnung gesichert werden.

2. Die Antragstellerin ist auch gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog antragsbefugt. Nach ihrem Vortrag erscheint die Möglichkeit der Verletzung in eigenen organchaftlichen Rechten nicht von vornherein ausgeschlossen. Als solche kommen hier § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW und § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW in Betracht.

3. Der Antrag ist auch zu Recht gegen den Antragsgegner gerichtet. Denn die Erfüllung der geltend gemachten Organrechte ist von dem Bürgermeister als zuständigem Funktionsträger einzufordern (vgl. § 62 Abs. 2 S. 1 und § 55 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 3 S. 2 GO NRW). Das Passivrubrum ist dementsprechend von Amts wegen berichtigt worden (vgl. § 78 Abs. 1 Nr. 1, 2. Halbs. VwGO analog).

III. Der Antrag hat in der Sache nur zum Teil Erfolg.

Gemäß § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf einen Streitgegenstand treffen, wenn

- 4 -

die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte (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 (Regelungsanordnung). Der Anordnungsanspruch und der Anordnungsgrund sind dabei glaubhaft zu machen (vgl. §§ 123 Abs. 3 VwGO, § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Soweit die Antragstellerin die Zurverfügungstellung der im Antrag näher bezeichneten Kalkulationsgrundlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien an ihren Fraktionsvorsitzenden zur Vorbereitung auf die Fraktionssitzung und auf die Ausschusssitzungen begehrt, hat sie sowohl einen Anordnungsanspruch (a) als auch einen Anordnungsgrund (b) glaubhaft gemacht.

a) Der Antragstellerin steht ein Anspruch darauf zu, dass der Antragsgegner ihrem Vorsitzenden die fraglichen Kalkulationsgrundlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien zur Verfügung stellt.

aa) Ein solcher Anspruch folgt allerdings nicht aus der hier zunächst in Betracht zu ziehenden Vorschrift des § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW, wonach der Bürgermeister die Beschlüsse des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vorbereitet.

Denn nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift besteht die Pflicht zur Vorbereitung u.a. der Ausschussbeschlüsse nur gegenüber dem Rat. Daher ist weder das einzelne Ratsmitglied noch eine Fraktion befugt, die Vorbereitungspflicht gegenüber dem Bürgermeister einzufordern. Da eine prozessstandschaftliche Wahrnehmung der Rechte von Gemeindeorganen durch Organteile weder in der Verwaltungsgerichtsordnung noch in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist, beschränkt sich die Möglichkeit, den Bürgermeister zur Erfüllung seiner Vorbereitungspflicht anzuhalten, darauf, dahingehende Beschlüsse des Rates anzuregen. Die Organteile sind damit abhängig von einer entsprechenden Willensbildung der Mehrheit der Ratsmitglieder.

- 5 -

Vgl. zu § 42 lit. c) KrO NRW: OVG NRW, Beschluss vom 25. März 2014 - 15 A 1651/12 -, NWWBl. 2014, 388 = juris, Rn. 48; zu § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW: OVG NRW, Beschluss vom 25. Mai 2007 - 15 B 634/07 -, NVwZ-RR 2007, 627 = juris, Rn. 9 f.; Urteil vom 29. April 1988 - 15 A 2207/85 -, DVBl. 1989, 164 = juris, Rn. 6 ff.

Eine analoge Anwendung der Vorschrift des § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW auf eine Ratsfraktion scheidet ebenfalls aus. Hierfür bestünde nur dann ein Bedürfnis, wenn die Fraktionen im Vorfeld der Sitzungen des Rates oder der Ausschüsse zu einer internen Meinungsbildung über die dort zu behandelnden Angelegenheiten nicht in der Lage wären. Die interne Meinungsbildung ist indessen unproblematisch gewährleistet. Denn die dafür notwendigen tatsächlichen Grundlagen stehen ihnen jedenfalls mittelbar über die in ihnen zusammengeschlossenen Mandatsträger zur Verfügung (vgl. § 55 Abs. 1 S. 2 und Abs. 5 S. 1 GO NRW). Darüber hinaus können sich Fraktionen aber auch über § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW ggf. selbst über eines ihrer Mitglieder mittels einer im Einzelfall beantragten Akteneinsicht die erforderlichen Informationen beschaffen.

Vgl. zu § 42 lit. c) KrO NRW: OVG NRW, Beschluss vom 25. März 2014 - 15 A 1651/12 -, NWWBl. 2014, 388 = juris, Rn. 54; zu § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW: OVG NRW, Urteil vom 29. April 1988 - 15 A 2207/85 -, DVBl. 1989, 164 = juris, Rn. 14 ff.

bb) Ein Anspruch der Antragstellerin auf Zurverfügungstellung der Kalkulationsgrundlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien ergibt sich jedoch aus § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW.

Nach dieser Vorschrift 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 (S. 1). Dritte sind von der Teilnahme an der Akteneinsicht ausgeschlossen (S. 3).

Mit dieser Regelung wird dem Rat und den dort genannten Ratsminderheiten neben dem Akteneinsichtsrecht des Rates nach § 55 Abs. 3 S. 2 GO NRW, das der generellen Kontrolle der Verwaltung dient, ein Recht auf Akteneinsicht auch in Einzelfällen, d.h. in Bezug auf einzelne Verwaltungsangelegenheiten eingeräumt. Die Ausübung dieses Akteneinsichtsrechts erfolgt dergestalt, dass das vom Rat bzw. von der Ratsminderheit beauftragte Ratsmitglied Akteneinsicht in den betreffenden Verwaltungsvorgang nimmt

- 6 -

und im Anschluss daran dem jeweiligen Auftraggeber über das Ergebnis der Akteneinsicht berichtet. Formelle Voraussetzung für die Geltendmachung des Rechts ist ein Ratsbeschluss oder ein Verlangen der Ratsminderheit, in dem das beauftragte Ratsmitglied benannt sowie der Gegenstand des Akteneinsichtsbegehrens konkret bezeichnet wird, damit es vom Bürgermeister auch ordnungsgemäß erfüllt werden kann.

Vgl. Wansleben, in: Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., § 55, Anm. 7.

Die Vorschrift sieht – anders als § 55 Abs. 5 S. 1 GO NRW hinsichtlich des Akteneinsichtsrechts des einzelnen Ratsmitglieds – keine besonderen materiellen Voraussetzungen vor. Das Akteneinsichtsrecht besteht daher bedingungslos und dient insbesondere den Ratsminderheiten der Beschaffung der für die Erfüllung ihrer Aufgaben sowie für die Kontrolle der Verwaltung erforderlichen Informationen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25. März 2014 - 15 A 1651/12 -, NWVBl. 2014, 388, juris, Rn. 54.

Allerdings kann das Akteneinsichtsrecht durch zumindest gleichrangige gesetzliche Regelungen über den Schutz von Daten beschränkt oder ausgeschlossen werden.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 28. August 1997 - 15 A 3432/94 -, NWVBl. 1998, 110 = juris, Rn. 21; vom 22. Mai 2013 - 15 B 556/13 -, NVwZ-RR 2013, 730 = juris, Rn. 6 ff.

Davon ausgehend steht der Antragstellerin dem Grunde nach ein Recht auf Akteneinsicht in die fraglichen Kalkulationsunterlagen zu. Als Fraktion gehört sie zu dem zur Akteneinsicht berechtigten Personenkreis. Auch hat ihr Vorsitzender in der Fraktionssitzung am 23. Oktober 2017 gegenüber der Kämmerin als Vertreterin des Bürgermeisters in Haushaltsangelegenheiten die Aushändigung der Gebührenberechnungstabellen im Excel-Format an sich und die anderen Fraktionsmitglieder beantragt. Hierhin liegt ein hinreichend konkretisiertes Akteneinsichtsverlangen i.S.d. § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW.

Der Antragsgegner erkennt das Akteneinsichtsrecht der Antragstellerin im Grundsatz auch an. So hat er mit E-Mail der Kämmerin vom 26. Oktober 2017 mitteilen lassen, dass der Vorsitzende der Antragstellerin im Rathaus über einen PC-Zugang in sämtliche elektronisch vorhandenen Kalkulationen zu den Gebührensatzungen Einsicht nehmen

- 7 -

könne, um diese nachzuvollziehen, und dass ihm dabei auch ein Verwaltungsmitarbeiter für eventuelle Rückfragen zur Verfügung stehe. Laut Antragsgegner wurde ein Termin zur Akteneinsicht vor Ort für den 2. November 2017 vereinbart. Darüber hinaus hat der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren zugesagt, der Antragstellerin die Daten – neben den den Ausschussmitgliedern bereits in Papierform sowie digital im PDF-Format zur Verfügung gestellten Excel-Daten – bei Bedarf auch in einer für Veränderungen gesperrten Excel-Tabelle zur Verfügung zu stellen. Der Antragsgegner lehnt jedoch sowohl in der vorgenannten E-Mail als auch im vorliegenden Verfahren die von der Antragstellerin ausdrücklich begehrte Überlassung der Kalkulationsunterlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien ab. Damit steht zwischen den Beteiligten allein die Form der Gewährung von Akteneinsicht in Streit.

In der Rechtsprechung der Kammer ist geklärt, dass das Recht auf Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW es unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Vorschrift sowie unter Heranziehung des in den Vorschriften der § 29 VwVfG NRW, § 25 Abs. 5 S. 1 SGB X und § 100 Abs. 2 S. 1 VwGO enthaltenen allgemeinen Rechtsgedankens je nach den Umständen des Einzelfalls im Interesse einer effektiven Information und Kontrolle der Verwaltung durch den Rat bzw. die Ratsmehrheiten erfordern kann, dem beauftragten Ratsmitglied im Rahmen der Akteneinsicht auch die Anfertigung von Ablichtungen bzw. Kopien der eingesehenen Verwaltungsvorgänge zu gestatten, weil der Auftraggeber nur so angemessen informiert und in die Lage versetzt werden kann, sein Informations- und Kontrollrecht sachgerecht auszuüben. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn es sich um sehr umfangreiche und komplexe oder auch in anderer Sprache abgefasste Verwaltungsvorgänge handelt, die zur Überprüfung durch den Rat bzw. die Ratsminderheiten anstehen. In solchen Fällen ist eine effektive Ausübung des Informations- und Kontrollrechts ggf. nur möglich, wenn der Akteninhalt dem beauftragten Ratsmitglied in Gestalt von Ablichtungen bzw. Kopien längerfristig zur Verfügung steht und es bei der Vermittlung der Informationen an seinen Auftraggeber nicht nur auf das im Rahmen der Akteneinsicht lediglich einmal Gelesene und die dabei ggf. angefertigten Notizen beschränkt ist. Die Entscheidung, ob die Akteneinsicht in Form der Anfertigung von Abschriften bzw. Kopien zu gewähren ist, steht – wie bei § 29 VwVfG NRW – im pflichtgemäßen Ermessen des Bürgermeisters. Damit korrespondiert ein Anspruch des Berechtigten auf fehlerfreie Ermessensausübung, der sich – auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Organtreue – je nach den Umständen des Einzelfalls, namentlich mit Blick auf Umfang und Komplexität der Aktenvorgänge, auch zu einem

- 8 -

Anspruch auf Herstellung von Ablichtungen bzw. Kopien verdichten kann (sog. Ermessensreduktion „auf Null“).

Vgl. hierzu: den (den Beteiligten bekannten) Kammerbeschluss vom 25. August 2014 - 4 L 492/14 -, juris, Rn. 17 ff.; ebenso: VG Gelsenkirchen, Urteil vom 18. Dezember 2013 - 15 K 2741/11 -, juris, Rn. 47 ff.; OVG für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 24. Mai 2005 - 2 M 43/05 -, juris, Rn. 4; a.A. (allerdings ohne Begründung): Held/Winkel/Wansleben, Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Stand: Dezember 2013, § 55 GO NRW Anm. 7.4; Held/Winkel, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, § 55 Anm. 7.

Liegen die betreffenden Aktenvorgänge bei der Verwaltung – wie hier – (auch) in Form von elektronischen Dokumenten oder Dateien vor, kann das Akteneinsichtsrecht auch einen Anspruch auf Überlassung von Kopien dieser elektronischen Dokumente oder Dateien begründen, vorausgesetzt, dass die Übermittlung unter entsprechenden technischen Vorkehrungen zur Sicherung der Daten gegen unbefugte Kenntnisnahme erfolgt (vgl. auch § 100 Abs. 2 S. 2, 3 und 4 VwGO, wonach Akteneinsicht auch durch Ermöglichung des elektronischen Zugriffs auf den Akteninhalt oder durch elektronische Übermittlung des Akteninhalts gewährt werden kann, sofern bestimmte technische Sicherheitsvorgaben eingehalten werden). Dieser Form der Gewährung von Akteneinsicht stehen Belange des Datenschutzes nicht generell entgegen. 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,

Zum anderen sind alle Ratsmitglieder gemäß §§ 43 Abs. 2, 30 Abs. 1 GO NRW zur Verschwiegenheit verpflichtet. Im Falle einer Missachtung dieser Pflicht sind entsprechende Sanktionen in Form eines Ordnungsgeldes möglich (vgl. §§ 30 Abs. 6, 29 Abs. 3 GO NRW). Darüber hinaus unterliegen gerade auch Fraktionen besonderen Vorgaben hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten (vgl. § 56 Abs. 4 S. 2 GO NRW i.V.m. § 29 Abs. 5 der Geschäftsordnung der Stadt Nideggen vom 18. Dezember 2007, wonach die Fraktionen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten i.S.d. § 3 Abs. 1 und 2 DSGVO die erforderlichen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen haben, um eine den Vorschriften des Datenschutzgesetzes NRW entsprechende Datenverarbeitung sicherzustellen). Vor diesem Hintergrund sieht bereits die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ausreichende Mechanismen zum



- 9 -

Schutz personenbezogener Daten auch bei einer elektronischen Datenübermittlung im Rahmen der Gewährung von Akteneinsicht vor.

Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Entscheidung des Antragsgegners, dem Vorsitzenden der Antragstellerin die Akteneinsicht nicht durch Überlassung der Kalkulationsunterlagen in Form nicht schreibgeschützter Excel-Dateien zu gewähren, nicht nur ermessensfehlerhaft. Der Antragstellerin steht vielmehr auch ein Anspruch auf Überlassung der fraglichen Kalkulationsunterlagen in dieser Form zu.

Zunächst erweist sich das Begehren auf Überlassung der in Rede stehenden Unterlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien als sachlich gerechtfertigt. Gegenstand des Akteneinsichtsgesuchs der Antragstellerin sind die Kalkulationsunterlagen zu den Tagesordnungspunkten 2.1. bis 2.3 der am 7. und 21. November 2017 anstehenden Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses. Hierbei handelt es sich um die von der Verwaltung – offensichtlich mithilfe eines externen Beratungsunternehmens – erstellten Gebührenkalkulationen, die den Entwürfen der Satzung über die Straßenreinigung und die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren, der II. Änderung der Satzung der Stadt Nideggen über die Erhebung von Abwassergebühren, Kanalanschlussbeiträgen und Kostenersätzen für Grundstücksanschlüsse vom 26. November 2014 und der Abfallgebührensatzung der Stadt Nideggen für das Jahr 2018 zugrunde liegen und über die in den beiden Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses beraten und ein Beschlussvorschlag für den Rat gefasst sowie in der Ratssitzung am 28. November 2017 sodann abschließend beschlossen werden soll. Die Gebührenkalkulationen umfassen, wie schon aus den Anlagen hervorgeht, die den Beschlussvorlagen BVL-102/2017, BVL-104/2017 und BVL-101/2017 beigelegt sind und die laut E-Mail der Kämmerin vom 26. Oktober 2017 die Kalkulationen lediglich in Auszügen wiedergeben, umfangreiche Zahlen- und Rechenwerke in Form einer Vielzahl von Excel-Tabellen. Sowohl angesichts der Art als auch angesichts des Umfangs und der Komplexität der Kalkulationsgrundlagen liegt es auf der Hand, dass das in ihnen enthaltene Zahlen- und Rechenwerk von dem beauftragten Fraktionsmitglied bei einmaliger Durchsicht in den Räumlichkeiten der Stadtverwaltung im Rahmen der angebotenen digitalen Akteneinsicht nicht ohne Weiteres erfasst, nachvollzogen, geprüft und anschließend den anderen Fraktionsmitgliedern allein anhand von ggf. gefertigten Notizen vermittelt werden kann. Daran ändert auch nichts, dass der Antragsgegner die Anwesenheit von Verwaltungsmitarbeitern während der Akteneinsichtnahme vor Ort in Aussicht gestellt hat, die dem Vorsitzenden der Antragstellerin für Rückfragen und Erläuterungen zur Verfügung stehen. Denn die effektive

- 10 -

Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts der Fraktion und damit auch die sachgerechte Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben erfordert es, dass das beauftragte Mitglied den anderen Fraktionsmitgliedern umfassend und nachvollziehbar Mitteilung über das Ergebnis der Akteneinsicht machen kann. Dies ist bei komplexen Sachverhalten – wie hier in Form umfangreicher Gebührenkalkulationen – jedoch nur mit Hilfe von Abschriften bzw. Kopien der betreffenden Unterlagen sicher und verlässlich möglich. Die Vermittlung des Inhalts umfangreicher Zahlen- und Rechenwerke in Form von Excel-Tabellen erfordert insbesondere auch die Kenntnis der darin hinterlegten Berechnungsformeln. Soweit der Antragsgegner im vorliegenden Verfahren ferner zugesagt hat, der Antragstellerin bei Bedarf auch die in den Excel-Dateien enthaltenen Daten in einer für Veränderungen gesperrten Excel-Tabelle zur Verfügung zu stellen, ist dem Informations- und Kontrollinteresse der Antragstellerin damit nicht hinreichend Genüge getan. Die Antragstellerin hat vielmehr nachvollziehbar und schlüssig dargetan, dass ihr ohne die Überlassung der Excel-Dateien in nicht schreibgeschützter Form die Möglichkeit genommen wird, im Rahmen der internen Fraktionsarbeit ggf. Alternativberechnungen anzustellen, die als Grundlage für Diskussionen und Alternativvorschläge für die Gebührenkalkulationen im Haupt- und Finanzausschuss dienen können. Insoweit ist unmittelbar einleuchtend, dass die sachliche und fachliche Vorbereitung der Antragstellerin auf die Ausschusssitzungen und damit ihre effektive Aufgabenwahrnehmung maßgeblich erleichtert werden kann, wenn sie durch einen unmittelbaren Zugriff auf die Zahlen- und Rechenwerke in den Excel-Dateien die Dokumente entsprechend bearbeiten kann. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass mit dieser Form der Akteneinsicht nicht nur das dem Akteneinsichts- und Informationsrecht zugrundeliegende Ziel einer größtmöglichen Richtigkeitsgewähr hinsichtlich der vom Ausschuss bzw. Rat zu treffenden Entscheidung effektiv gewährleistet wird, sondern gerade auch der mit diesem Recht bezweckte Schutz etwaiger Minderheitenpositionen. Denn nur durch eine möglichst umfassende, auch ihren praktischen Bedürfnissen Rechnung tragende Informationsmöglichkeit der Ratsminderheiten werden diese in die Lage versetzt, eigene, vom Vorschlag der Verwaltung oder vom Mehrheitsvotum abweichende Vorstellungen einzubringen und eine geänderte Beschlussfassung zu erwirken.

Vgl. zum Informationsrecht des einzelnen Ratsmitglieds auch: OVG NRW, Beschluss vom 5. Februar 2002 - 15 A 2604/99 -, NWVBl. 2002, 381 = juris, Rn. 38.

- 11 -

Die vom Antragsgegner angeführten Gründe für die Versagung der Überlassung der Kalkulationsunterlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien rechtfertigen eine Ablehnung des berechtigten Begehrens der Antragstellerin nicht.

Soweit der Antragsgegner seine ablehnende Entscheidung in der E-Mail der Kämmerin vom 26. Oktober 2017 damit begründet hat, dass es in den Kalkulationsunterlagen teilweise personenbezogene und damit schützenswerte Daten gebe, vermag dies nicht zu überzeugen. Der Antragsgegner hat schon nicht substantiiert dargetan, welche schutzwürdigen personenbezogenen Daten in den Kalkulationsunterlagen enthalten sind, die eine Geheimhaltung auch gegenüber der Antragstellerin gebieten könnten. Mit Blick darauf, dass hier allein Kalkulationsgrundlagen für Gebühren in Rede stehen, ist davon auszugehen, dass es sich hierbei nicht um Daten handelt, die den privaten oder gar höchstpersönlichen Lebensbereich Dritter betreffen. Dem Schutzinteresse in Bezug auf die in den Kalkulationsunterlagen enthaltenen Daten ist zudem durch die Verschwiegenheitspflicht der Ratsmitglieder nach § 30 Abs. 1 GO NRW mit entsprechender Sanktionsmöglichkeit (vgl. §§ 30 Abs. 6, 29 Abs. 3 GO NRW) ausreichend Rechnung getragen. Darüber hinaus bleibt es dem Antragsgegner unbenommen, eventuelle besonders sensible Daten in den elektronischen Dokumenten ggf. entsprechend zu anonymisieren.

Vgl. hierzu auch: OVG NRW, Beschluss vom 22. Mai 2013 - 15 B 556/13 -, NVwZ-RR 2013, 730 = juris, Rn. 6 ff.

Dass dies technisch nicht möglich wäre, ist weder substantiiert vorgetragen worden noch sonst ersichtlich. Schließlich spricht auch die Tatsache, dass der Antragsgegner dem Vorsitzenden der Antragstellerin sowohl die Möglichkeit zur digitalen Einsicht in die Excel-Dateien eingeräumt als auch die Überlassung der Unterlagen als schreibgeschützte Excel-Dateien in Aussicht gestellt hat, dagegen, dass der begehrten Form der Akteneinsicht überwiegende schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen. Der Antragsgegner hat mit der eingeräumten, inhaltlich unbeschränkten Akteneinsichtsmöglichkeit nämlich zu erkennen gegeben, dass auch aus seiner Sicht keine datenschutzrechtlichen Bedenken bestehen.

Soweit der Antragsgegner in der E-Mail vom 26. Oktober 2017 ferner darauf abgehoben hat, dass durch die Weitergabe der Kalkulationsgrundlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien das Beratungsergebnis des mit den Gebührenkalkulationen beauftragten externen Beratungsunternehmens zugänglich gemacht werde, obwohl dieses nur für die

- 12 -

interne Verwendung überlassen werden dürfe, greift diese Erwägung ebenfalls nicht durch. Denn bei der Weitergabe der – auch nicht schreibgeschützten – Berechnungstabellen im Excel-Format an die Antragstellerin handelt es sich um eine rein interne Verwendung der in Auftrag gegebenen Gebührenkalkulationen. So erfolgt die Beauftragung externen Sachverständigen mit der Erstellung von fachlichen Stellungnahmen und Expertisen durch die Verwaltung gerade zu dem Zweck, den Rat als das Willensbildungs- und Entscheidungsorgan der Kommune sachlich in die Lage zu versetzen, in bestimmten, namentlich inhaltlich komplexen Verwaltungsangelegenheiten eine fundierte Sachentscheidung treffen zu können. Zu den originären, nicht übertragbaren Angelegenheiten, über die der Rat zu entscheiden hat, gehört insbesondere auch der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen sowie die Festsetzung allgemein geltender öffentlicher Abgaben (vgl. § 41 Abs. 1 lit. f und i GO NRW). Da die Antragstellerin jedoch Teil des Willensbildungs- und Entscheidungsorgans "Rat" ist, erfolgt die Weitergabe der externen Beratungsergebnisse gerade an Mitglieder des zuständigen Entscheidungsträgers. Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass in den privatrechtlichen Verträgen, die die Verwaltung mit dem externen Beratungsunternehmen abgeschlossen hat, ggf. Verschwiegenheit oder Vertraulichkeit bezüglich bestimmter, in dem Beratungsergebnis enthaltener Daten vereinbart worden ist. Denn die Ausgestaltung privatrechtlicher Verträge hat den kommunalverfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere den in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vorgesehenen Kompetenzzuweisungen zu folgen. Insbesondere darf die beratende und unterstützende Hinzuziehung Privater nicht zu einer Beeinträchtigung demokratisch legitimierter Mitwirkungs- und Kontrollrechte führen. Jede andere Handhabung würde eine kommunalverfassungsrechtlich unzulässige Verlagerung der Sachentscheidung aus dem Rat auf ein hierzu nicht legitimiertes Organ bedeuten.

Vgl. ebenso: OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 - 15 A 2604/99 -, NWVBl. 2002, 381 = juris, Rn. 42 ff.

Soweit der Antragsgegner seine ablehnende Entscheidung im vorliegenden Verfahren schließlich darauf stützt, dass eine Bearbeitung der in Rede stehenden Excel-Dateien zu den Gebührenkalkulationen besondere Fachkenntnisse erfordere, so dass bei einer Veränderung der Dateien im Rahmen eventueller Alternativberechnungen durch die Antragstellerin die Gefahr bestehe, dass diese Berechnungen zu falschen Ergebnissen führten und dass eine Kontrolle dieser Berechnungen von der Stadtverwaltung aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes nicht zu leisten sei, vermag dies die

- 13 -

Versagung der begehrten Form der Akteneinsicht ebenfalls nicht zu tragen. Der Antragsgegner stellt mit dem insoweit der Sache nach erhobenen Einwand der fehlenden Fachkompetenz der Antragstellerin zur Bearbeitung der Kalkulationstabellen offensichtlich sachfremde Erwägungen an. Denn die Wahrnehmung von Organrechten, hier des Informations- und Akteneinsichtsrechts einer Fraktion nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW, kann nicht von dem Bestehen bzw. Nichtbestehen ausreichender Fachkenntnisse des Rechtsinhabers abhängig gemacht werden. Ob Alternativvorschläge, die von einer Ratsminderheit im Rahmen von Ausschuss- oder Ratssitzungen eingebracht werden, sachlich fundiert sind und eine Abweichung von der Verwaltungsvorlage rechtfertigen, hat letztlich allein das zur Entscheidung berufene jeweilige Gremium in der Sitzung zu beurteilen und nicht die Verwaltung bzw. der Antragsgegner als Hauptverwaltungsbeamte vorab im Rahmen eines Akteneinsichtsverlangens.

Ist das Begehren auf Überlassung der elektronischen Dokumente sachlich gerechtfertigt und stehen ihm auch keine schutzwürdigen Belange Dritter entgegen, ist das Ermessen des Antragsgegners auf einen dem Begehren der Antragstellerin entsprechenden Anspruch verdichtet.

b) Der Antragstellerin steht auch ein Anordnungsgrund zur Seite. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass es für den Anordnungsgrund in einem Kommunalverfassungsstreit grundsätzlich nicht auf die subjektive Betroffenheit des jeweiligen Antragstellers, sondern darauf ankommt, ob die einstweilige Anordnung im Interesse der Körperschaft objektiv notwendig bzw. – bei einer hier in Rede stehenden Vorwegnahme der Hauptsache – unabweisbar erscheint.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Mai 2013 - 15 B 556/13 -, NWVBl. 2013, 446 = juris, Rn. 14.

Dies ist der Fall. Denn die Antragstellerin ist auf die begehrte kurzfristige Akteneinsicht durch Überlassung der fraglichen Kalkulationsunterlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien angewiesen, um sich auf die anstehenden Beratungen über die Neufassung der drei Gebührensatzungen zunächst intern in der Fraktionssitzung am 6. November 2017 und sodann in den Sitzungen des Haupt- und Finanzausschusses am 7. und 21. November 2017 sowie anschließend in der Ratssitzung am 28. November 2017 sachgerecht vorzubereiten. Denn die Überlassung der Kalkulationsgrundlagen in Form von nicht schreibgeschützten Excel-Dateien ermöglicht nicht nur eine umfassende Erfas-

- 14 -

sung sowie Nachvollziehung der einzelnen Gebührenkalkulationen als Grundlage der Satzungsentwürfe, sondern eröffnet zugleich auch die Möglichkeit, ohne größeren technischen Aufwand eventuelle Alternativberechnungen anzustellen, die als Grundlage für Beschlussempfehlungen an den Ausschuss bzw. Rat dienen können. Erfolgte die begehrte Akteneinsicht durch Überlassung der Dateien nicht, hätte sich das Begehren nach den Sitzungen erledigt, mit der Folge, dass der Anspruch auf Akteneinsicht nach § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW mit hoher Wahrscheinlichkeit ins Leere ginge.

Dem Bestehen eines Anordnungsgrundes kann auch nicht entgegengehalten werden, dass die Antragstellerin in den vorgenannten Sitzungen eine Vertagung der Entscheidungen beantragen könnte, um so in der Zwischenzeit in der Hauptsache um Rechtsschutz nachzusuchen. Zum einen wäre der Ausgang eines solchen Vertagungsantrags ungewiss. Zum anderen könnte eine Vertagung nur dann den Anordnungsgrund entfallen lassen, wenn sich im Zeitraum der Vertagung noch rechtzeitig Rechtsschutz in der Hauptsache erhalten ließe. Das ist jedoch mit Blick auf den vorgesehenen Zeitplan für den Erlass der Gebührensatzungen, die zusammen mit der Haushaltssatzung verabschiedet werden und zum 1. Januar 2018 in Kraft treten sollen, nicht zu erwarten.

2. Soweit die Antragstellerin die Zurverfügungstellung der im Antrag näher bezeichneten Kalkulationsgrundlagen als nicht schreibgeschützte Excel-Dateien auch an die anderen Fraktionsmitglieder begehrt, fehlt es an einem Anordnungsanspruch.

a) Ein Anspruch auf Überlassung der in Rede stehenden Unterlagen ergibt sich aus den unter 1. genannten Gründen nicht aus § 62 Abs. 2 S. 1 GO NRW.

b) Auch aus § 55 Abs. 4 S. 1 GO NRW kann ein entsprechender Anspruch nicht abgeleitet werden. Denn nach dieser Vorschrift steht einer Fraktion ein Anspruch auf Akteneinsicht und damit verbunden auch ein Anspruch auf Überlassung von Abschriften bzw. der einzusehenden Verwaltungsvorgänge – wie dargelegt – lediglich dergestalt zu, dass Akteneinsicht nicht allen Fraktionsmitgliedern, sondern nur einem einzelnen Fraktionsmitglied zu gewähren ist, welches den übrigen Fraktionsmitgliedern im Anschluss an die Akteneinsicht über den Inhalt der eingesehenen bzw. als Kopien überlassenen Akten Mitteilung zu machen hat.

c) Schließlich kann die Antragstellerin den geltend gemachten Anspruch auch nicht aus dem aus § 43 Abs. 1 GO NRW abzuleitenden allgemeinen Informationsanspruch oder

- 15 -

dem Akteneinsichtsrecht nach § 55 Abs. 5 S. 1 GO NRW des einzelnen Ratsmitglieds ableiten. Denn Träger dieser Rechte sind – auch bei fraktionszugehörigen Ratsmitgliedern – die Ratsmitglieder selbst, mit der Folge, dass diese Rechte, die dem einzelnen Mitglied der Vertretungskörperschaft originär zustehen, nicht von der Fraktion geltend gemacht werden können.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 - 15 A 2604/99 -, NWVBl. 2002, 381 = juris, Rn. 14 f.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG (vgl. Ziffer 22.7 i.V.m. Ziffer 1.5 letzter Satz des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit i.d.F. der am 31. Mai, 1. Juni 2012 und 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen).

#### 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

- 16 -

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.

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

Houben

Lange



Beglaubigt  
Schwalbach, VG-Beschäftigte  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle