

BUNDESSOZIALGERICHT



Beschluß in dem Rechtsstreit

Az: 11 RAr 89/94

.....

Kläger, Antragsteller
und Revisionsführer,

Prozeßbevollmächtigter:

.....

g e g e n

Bundesanstalt für Arbeit,
Nürnberg, Regensburger Straße 104

Beklagte, Antragsgegnerin
und Revisionsbeklagte.

Der 11. Senat des Bundessozialgerichts hat am 30. November 1994 durch den
Vorsitzenden Richter Sattler, die Richterin Dr. Wetzel-Steinwedel
und den Richter Lüdtke
beschlossen:

Der Antrag des Klägers, ihm für die Revision gegen das Urteil des Hessischen Landes-
sozialgerichts vom 17. Dezember 1993 Prozeßkostenhilfe zu gewähren und Rechtsanwalt
Dr. Burdenski beizuordnen, wird abgelehnt.

G r ü n d e :

I

Die Revision betrifft einen Anspruch auf Überlassung von Ablichtungen aus den den Kläger betreffenden Verwaltungsakten der beklagten Bundesanstalt für Arbeit (BA).

Der Kläger war bis 1980 als Diplom-Ingenieur und Filialleiter beschäftigt. Seit Mai 1980 begehrt er von der BA die Vermittlung in eine Stellung als Generalmanager. Seither ist es zu einer Vielzahl von Rechtsstreitigkeiten zwischen den Beteiligten gekommen. Der Kläger argwöhnt, zu einer entsprechenden Vermittlung sei es wegen der fachlich unzureichenden und gegen ihn persönlich voreingenommenen Vermittlungstätigkeit des Bediensteten Gerd L. beim Büro für Führungskräfte der Wirtschaft der BA nicht gekommen. Den auch mit der Revision verfolgten Antrag, "dem Kläger Ablichtungen sämtlicher Bewertungen, Beschreibungen, Charakterisierungen und ähnlicher Aktenvermerke zu überlassen, die Herr L. in dem Zeitraum von Dezember 1980 bis Dezember 1991 über ihn abgegeben bzw gefertigt hat", hat die BA abgelehnt (Bescheid vom 19. März 1987; Widerspruchsbescheid vom 30. Mai 1988). Die dagegen gerichtete Klage hat das Sozialgericht (SG) mit Urteil vom 3. Dezember 1991 abgewiesen. Zur Begründung ist ausgeführt, die BA habe den Kläger auf die Akteneinsicht verweisen dürfen. Nach § 25 Abs 5 Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren - (SGB X) sei die BA lediglich verpflichtet, dem Kläger im Rahmen der Akteneinsicht Ablichtungen von durch ihn genau (mit Blattzahl oder Datum) bezeichneten Aktenteilen zu erteilen. Die gegen dieses Urteil gerichtete Berufung hat das Landessozialgericht (LSG) als unzulässig verworfen.

Mit der vom Senat zugelassenen Revision verfolgt der Kläger sein Anliegen weiter.

II

Die zur Durchführung der Revision nachgesuchte Prozeßkostenhilfe und Beiordnung seines Prozeßbevollmächtigten steht dem Kläger nicht zu, denn seine Rechtsverfolgung hat nicht hinreichende Aussicht auf Erfolg (§ 73a Abs 1 Sozialgerichtsgesetz <SGG>; § 114 Satz 1 Zivilprozeßordnung <ZPO>).

1. Entscheidend für die Beurteilung der Erfolgsaussicht ist nicht das voraussichtliche Ergebnis des Revisionsverfahrens, sondern eine Aussicht auf Erfolg in der Sache selbst. Dies ergibt sich aus Wortlaut und Zweck der §§ 114 Satz 1, 119 Satz 2 ZPO, auf die § 73a Abs 1 SGG Bezug nimmt. Die Prozeßkostenhilfe soll wirtschaftlich unbemittelten Prozeßbeteiligten annähernd gleichen Zugang zu den Gerichten gewähren wie denjeni-

gen, die die dafür erforderlichen Kosten selbst aufbringen können. Die Gleichstellung ist nur soweit geboten, als ein wirtschaftlich denkender, die Prozeßaussichten vernünftig abwägender Prozeßbeteiligter das verfahrensrechtliche Kostenrisiko in Kauf nehmen würde (BVerfGE 81, 347, 356 ff = NJW 1991, 413 f; BGH NJW 1994, 1160 f mwN). Aus alledem folgt für den hier zu beurteilenden Sachverhalt, daß die Zulassung der Revision durch den Senat noch nicht die hinreichende Aussicht auf Erfolg für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch begründet. Der Senat hat die Revision allein deswegen zugelassen, weil der Kläger mit der Nichtzulassungsbeschwerde eine Abweichung des LSG von Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) in einer den Zugang zum Berufungszug betreffenden Frage bezeichnet hat. Bei dieser Verfahrenslage besteht aber die Möglichkeit, daß der Kläger mit der Klage keinen Erfolg haben wird, weil der Senat aufgrund des festgestellten Sachverhalts eine abschließende Entscheidung zum Nachteil des Klägers fällt oder das LSG im Falle der Aufhebung und Zurückverweisung der Sache im Ergebnis gleichsinnig entscheiden wird. Ein solches Ergebnis ist im vorliegenden Falle absehbar, weil sich für den geltend gemachten Anspruch eine rechtliche Grundlage nicht wird feststellen lassen.

2. Das Begehren des Klägers, ihm Ablichtungen aus den Verwaltungsakten zu überlassen, die die BA nach abstrakten Vorgaben des Klägers konkretisiert, unterliegt durchgreifenden materiell-rechtlichen Bedenken. Der Kläger wird voraussichtlich keinen Erfolg haben, weil für sein Anliegen, ihm nach abstrakten Merkmalen abzugrenzende Aktenteile abgelichtet zur Verfügung zu stellen, eine gesetzliche Grundlage nicht ersichtlich ist.

In Betracht zu ziehen ist hierfür allein § 25 Abs 5 SGB X. Nach dieser Vorschrift können die Beteiligten Auszüge oder Abschriften selbst fertigen oder sich Ablichtungen durch die Behörde erteilen lassen, soweit die Akteneinsicht zu gestatten ist. Wortlaut, systematischer Zusammenhang und Zweck der Vorschrift stützen den geltend gemachten Anspruch nicht. Sie begründet zwar einen Anspruch auf die Erteilung von Ablichtungen, die die Behörde herstellt, soweit der Anspruch auf Akteneinsicht reicht. In diesen Grenzen besteht der Anspruch auf Erteilung von Ablichtungen alternativ zu der eigenen Anfertigung von Aktenauszügen oder Abschriften. Er ergänzt den Anspruch auf Akteneinsicht, indem er dem Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit einräumt, das Ergebnis der Akteneinsicht zur weiteren Verwendung zu fixieren. Ist der Anspruch auf Erteilung von Abschriften aber darauf gerichtet, das Ergebnis eigener Akteneinsicht durch den Verfahrensbeteiligten festzuhalten, setzt er die Akteneinsicht, die die BA dem Kläger angeboten hat, und die genaue Bezeichnung der Aktenteile durch den Verfahrensbeteiligten voraus, die abgelichtet werden sollen. In ihrem Schriftsatz an das SG vom 31. August 1988 hat die BA erklärt, daß sie auch bereit sei, einem in solcher Weise bezeichneten Antrag gegen Kostenerstattung zu entsprechen. Den erörterten Anforderungen genügt der Antrag des Klägers nicht, denn er gibt der BA nur abstrakt generelle Merkmale für Aktenteile vor, von denen er Ablichtungen beansprucht. Dies führt dazu, daß die Akteneinsicht nicht vom

Kläger vorgenommen wird, sondern der BA die Aktendurchsicht und die Prüfung des Akteninhalts nach den vom Kläger vorgegebenen Merkmalen zugemutet wird. Einen Anspruch auf eine derartige Leistung der BA begründet aber § 25 Abs 5 SGB X nicht. Zwar ist die Akteneinsicht im Verfahren der Sozialleistungsträger nicht begrenzt, "soweit durch sie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde" (vgl § 29 Abs 2 Verwaltungsverfahrensgesetz <VwVfG>). Eine entsprechende Regelung des Regierungsentwurfs zum SGB X wurde gestrichen, um "eine notwendige Anpassung an die speziellen Bedürfnisse der Sozialleistungsverwaltung" vorzunehmen (Hauck/Haines, Sozialgesetzbuch <SGB X/1,2> - Verwaltungsverfahren und Schutz der Sozialdaten - Kommentar, § 25 RdNr 4). Daraus läßt sich aber eine Auslegung des § 25 Abs 5 SGB X im Sinne der Revision nicht herleiten. Abgesehen von den erörterten Grenzen des Anspruchs auf Erteilung von Ablichtungen enthielte ein dem Antrag des Klägers entsprechendes Vorgehen die Gefahr weiterer Streitigkeiten zwischen den Beteiligten. Dies gilt um so mehr, als der Kläger ohnehin argwöhnt, ihm würden von der BA Aktenteile vorenthalten. Im übrigen gibt der Rechtsstreit Anlaß zu dem Hinweis, daß auch das Recht, Ablichtungen von Aktenbestandteilen zu verlangen, seinem Umfang nach durch die allgemeinen Grundsätze zulässiger Rechtsausübung (§§ 226, 242 BGB) begrenzt wird.

3. Da dem Kläger ein Anspruch auf Ablichtungen in der beantragten Form nicht zusteht und die Beklagte ihm Akteneinsicht einräumt, kommt es für die Entscheidung nicht darauf an, ob der Kläger ein Recht auf Akteneinsicht nach § 25 Abs 1 SGB X hat, das Voraussetzung für den Anspruch auf Erteilung von Ablichtungen nach § 25 Abs 5 SGB X ist. Auch gegenüber einem Anspruch des Klägers auf Akteneinsicht bestehen hier allerdings Bedenken.

Der Gesetzgeber hat den Grundsatz der Aktenöffentlichkeit für Verfahrensbeteiligte nicht unumschränkt eingeführt. Grundsätzlich besteht ein Recht auf Akteneinsicht für Verfahrensbeteiligte - unter weiteren noch zu erörternden Voraussetzungen und Einschränkungen - nur für Beteiligte während eines Verwaltungsverfahrens. Begriff und Dauer des Verwaltungsverfahrens sind dabei nach überwiegender Ansicht §§ 8, 18 SGB X zu entnehmen. Unter Verwaltungsverfahren ist nach § 8 SGB X nur eine Behördentätigkeit zu verstehen, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlaß eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist. Aus dieser Begrenzung ist der Schluß gezogen worden, die Vorschriften des 2. Abschnittes (§§ 8 bis 30 SGB X) seien nicht auf eine Verwaltungstätigkeit zu beziehen, die - hier nicht einschlägig - auf den Erlaß von autonomen Rechtssätzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder - wie hier - das schlichte Verwaltungshandeln gerichtet ist (Hauck/Haines aaO § 8 RdNr 11; Kommentar zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung - Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch - Verwaltungsverfahren <Verbandskommentar>, § 8 SGB X RdNr 5 - Stand Juli 1989 -; Krause/von Mutius/Schnapp/Siewert, Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch - Verwaltungsverfahren, 1991, § 8

RdNr 10). Die auf die Arbeitsvermittlung des Klägers gerichtete Tätigkeit der BA ist aber nicht auf Erlass eines Verwaltungsaktes oder Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet, sondern schlichtes Verwaltungshandeln (Gagel, AFG, § 13 RdNr 20), so daß für diesen Tätigkeitsbereich ein Recht des Klägers auf Akteneinsicht nach § 25 Abs 1 SGB X nicht begründet ist. Diesen Rechtszustand hat allerdings schon die Begründung des Regierungsentwurfs zu dem insoweit übereinstimmenden § 29 Abs 1 VwVfG (= § 25 des Entwurfs) für unbefriedigend gehalten (BT-Drucks 7/910 S 52). Ob gegenüber der Absicht des Gesetzgebers, die Akteneinsicht zu begrenzen, eine erweiternde Auslegung in Betracht kommt, ist hier nicht zu entscheiden. Die Begrenzung des Anspruchs auf Akteneinsicht kann einer "Justifizierung" des schlichten Verwaltungshandelns im Bereich der Sach- und Dienstleistungen entgegenwirken und damit der Effizienz der Verwaltung dienen (so Hauck/Haines aaO § 8 RdNr 11). Die praktischen Folgen der gesetzlichen Regelung lassen sich aber dadurch mildern, daß sie nicht als abschließende Regelung verstanden wird, so daß es im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung steht, darüber zu befinden, ob sie auch im Bereich des schlichten Verwaltungshandelns Akteneinsicht gewährt (BT-Drucks aaO; BVerwGE 61, 15, 22). Dem hat die BA entsprochen, indem sie dem Kläger die Möglichkeit eröffnet hat, Akteneinsicht zu nehmen. Der Kläger hat jedoch von der ihm gebotenen Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, so daß er nicht in der Lage war, die für Ablichtungen in Betracht kommenden Aktenteile zu bezeichnen.

Problematisch ist im zu beurteilenden Falle auch, ob die Akteneinsicht dem Kläger Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung seiner rechtlichen Interessen verschaffen soll, wie es § 25 Abs 1 SGB X für das Recht auf Akteneinsicht erforderlich macht. Die behaupteten Zweifel an der Qualifikation und Neutralität eines Bediensteten der BA dürften allein nicht ausreichen, um ein rechtliches Interesse iS des § 25 Abs 1 SGB X zu begründen. Der Begriff des rechtlichen Interesses ist enger als derjenige des berechtigten Interesses. Ein rechtliches Interesse ist nur gegeben, wenn die Akteneinsicht darauf gerichtet ist, tatsächliche Unsicherheiten über ein Rechtsverhältnis zu klären, ein rechtlich relevantes Verhalten nach dem Ergebnis der Einsichtnahme zu regeln oder eine gesicherte Grundlage für die Verfolgung eines Anspruchs zu erhalten (vgl BT-Drucks 7/910 S 53). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Kenntnis von früheren Äußerungen eines Bediensteten der BA für das rechtliche Interesse des Klägers an einer Arbeitsvermittlung von Bedeutung sein soll. Denkbar wäre allerdings, daß die Akteneinsicht tatsächliche Grundlagen für vermeintliche Schadensersatzansprüche gegen die BA oder einen ihrer Bediensteten zutage fördern soll. Die BA hat dem Kläger Akteneinsicht und damit die Möglichkeit eröffnet, seine Interessen wahrzunehmen. Damit ist auch dem Gedanken des rechtlichen Gehörs Rechnung getragen (Schroeder-Printzen/Engelmann/Schmalz/Wiesner/von Wulffen, SGB X, 2. Aufl 1990, § 25 Anm 2).

Zweifelhaft ist schließlich, ob sich ein Recht auf Akteneinsicht nach § 25 Abs 1 SGB X auf sämtliche vom Kläger allgemein umschriebenen Aktenbestandteile erstrecken könnte.

Nach Satz 2 der Vorschrift erstreckt sich die Akteneinsicht nicht auf Arbeiten zur unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung. Darunter dürfte wegen des sachlichen Zusammenhangs der Regelung nur ein Verwaltungsakt oder eine Erklärung zu einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu verstehen sein. Darum geht es bei der Arbeitsvermittlung - wie ausgeführt - nicht. Im Rahmen einer Ermessensentscheidung der BA über die Bewilligung von Akteneinsicht wäre aber der Rechtsgedanke des § 25 Abs 1 Satz 2 SGB X als eine dem Zweck der Ermächtigung entsprechende Ermessenserwägung (§ 39 Abs 1 SGB I) geeignet, die Akteneinsicht sinnvoll zu begrenzen. Die Beschränkung der Akteneinsicht nach § 25 Abs 1 Satz 2 SGB X soll nämlich dazu dienen, nicht abschließend durchgearbeitete Entwürfe als Interna zu behandeln. Damit sollen letztlich unergiebige Streitigkeiten vermieden werden. Bereits im Regierungsentwurf zum VwVfG wird auf die "totale Aktentransparenz" als Gefahr für die Qualität des Verwaltungshandelns hingewiesen (vgl BT-Drucks 7/910 S 53).

4. Da dem Kläger Prozeßkostenhilfe schon deshalb nicht zusteht, weil ein Anspruch auf Erteilung von Ablichtungen nach § 25 Abs 5 SGB X nur bei genauer Bezeichnung der in Betracht kommenden Aktenbestandteile in Betracht kommt, hat der Senat nicht zu prüfen, ob die beabsichtigte Rechtsverfolgung mutwillig erscheint. Dies ist der Fall, wenn Rechte von einer wirtschaftlich denkenden Partei nicht in dieser Weise verfolgt würden. Da der Kläger von dem Angebot der BA, Akteneinsicht zu nehmen und genau bezeichnete Ablichtungen zu verlangen, nicht Gebrauch gemacht hat, kann der Eindruck entstehen, ihm komme es weniger auf die Kenntnis der Akten als vielmehr darauf an, seinen Willen gegenüber der BA durchzusetzen. Ein solcher Standpunkt enthielte den die Bewilligung von Prozeßkostenhilfe ausschließenden Mutwillen iS des § 114 Satz 1 ZPO.