Oberverwaltungsgericht NRW, 15 A 2856/12

Datum:	18.08.2015
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	15. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	15 A 2856/12
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2015:0818.15A2856.12.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Köln, 13 K 317/12
Schlagworte:	Informationsanspruch Öffentliche Sicherheit Justizgebäude Eingangskontrolle Hausrechtsrichtlinie
Normen:	§ 6 Satz 1 a) IFG NRW
Leitsätze:	

Zur Sicherheit innerhalb eines Gerichtsgebäudes, die für die Funktionsfähigkeit eines Gerichts unerlässlich ist, trägt das - ggf. auch in einer internen Verwaltungsvorschrift verkörperte - Hausrecht des Gerichtspräsidenten bei. Sicherheitsrelevante Hausrechtsbestimmungen zur Eingangskontrolle in einem Justizgebäude fallen daher unter den Ausschlussgrund des § 6 Satz 1 a) IFG NRW.

Tenor:

Das Berufungsverfahren wird hinsichtlich Abschnitt B. II. Abs. 5 und 6 der Hausrechtsrichtlinie für das Justizzentrum L. eingestellt.

Das angefochtene Urteil wird im Umfang der noch anhängigen Berufung geändert. Insoweit wird die Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt 1/3, der Beklagte 2/3 der Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige

Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Der Kläger - ein Rechtsanwalt - begehrt von dem Beklagten eine Auskunftserteilung nach dem Informationsfreiheitsgesetz NRW. 2

Am 11. Juli 2011 suchte der Kläger das Landgericht L. als Nebenklagevertreter in einem strafgerichtlichen Verfahren auf. Im Rahmen der Einlasskontrolle wurde ihm sein Schlüsselanhänger abgenommen, an dem ein sog. „Leatherman micra tool“ mit einem kleinen Taschenmesser befestigt war. Die Klage des Klägers auf Feststellung, dass diese Maßnahme rechtswidrig gewesen sei, wies das Verwaltungsgericht Köln mit Urteil vom 27. Juni 2012 - 8 K 269/12 - als unzulässig ab. Den dagegen gerichteten Antrag auf Zulassung der Berufung lehnte der 4. Senat des erkennenden Gerichts mit Beschluss vom 23. September 2013 - 4 A 1778/12 ? ab. 3

Mit Schreiben vom 20. Juli 2011 bat der Kläger den Präsidenten des Landgerichts L. unter Bezugnahme auf den Vorfall vom 11. Juli 2011, ihm eine Kopie von dessen „Einlassrichtlinien“ zu überlassen, um sich über die Reichweite der Befugnisse der Wachtmeister im Rahmen von Einlasskontrollen für zukünftige Fälle besser informieren zu können. 4

Unter dem 27. Juli 2011 teilte der Präsident des Landgerichts L. dem Kläger mit, seine internen Weisungen zur Durchführung der Einlasskontrollen seien vertraulich. Er könne sie dem Kläger daher nicht zur Verfügung stellen. 5

Am 9. August 2011, am 24. August 2011, am 24. September 2011 und am 5. Oktober 2011 wandte sich der Kläger an den Präsidenten des Landgerichts L. mit dem Antrag, ihm die internen Weisungen zur Durchführung der Einlasskontrollen zu überlassen bzw. diesen Antrag förmlich zu bescheiden. Der Kläger berief sich auf das Informationsfreiheitsgesetz NRW. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse sei nicht zu erkennen. Es sei unmöglich, sich sicherheitskonform zu verhalten und zu erkennen, die Mitführung welcher Gegenstände der Präsident des Landgerichts L. als Beeinträchtigung seiner Sicherheitsinteressen einstufe, wenn er weder die Einlassrichtlinie noch anderweitige Informationen hierzu publiziere. Gebäudesicherheit dürfe nicht zu einem Selbstzweck werden. 6

In seinem Schreiben vom 6. Dezember 2011 an den Präsidenten des Landgerichts L. teilte der Präsident des Oberlandesgerichts L. mit, eine Beeinträchtigung der Unversehrtheit der grundlegenden Einrichtungen des Staates i.S.v. § 6 Satz 1 a) IFG NRW könne durch die Bekanntgabe von Abschnitt B. II. Abs. 2 und Abs. 3, Abschnitt B. III. Abs. 7, Abschnitt B. V., Abschnitt C. VI. Abs. 2,Abschnitt C. VII. und Abschnitt C. VIII. der Richtlinie über die Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude L. vom 19. Oktober 2010 (im folgenden: Hausrechtsrichtlinie) gegeben sein. Diese Abschnitte enthielten sicherheitsrelevante Informationen. Weitere Teile der Hausrechtsrichtlinie dürften indes nicht dem Ausnahmetatbestand des § 6 Satz 1 a) IFG NRW unterfallen (siehe dazu auch den Auszug der Hausrechtsrichtlinie im Verwaltungsvorgang des Beklagten auf Blatt 206 ff.). Zu berücksichtigen sei, dass etwa der Abschnitt B. II. Abs. 4-6 der Hausrechtsrichtlinie 7

(innerdienstliche Weisung bezüglich der Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstandes) nicht vom Begehren des Klägers erfasst sei. Dort würden keine Einlassregelungen getroffen würden, deren Offenlegung der Kläger verlange.

Unter dem 2. Januar 2012 übersandte der Präsident des Landgerichts L. dem Kläger Auszüge der Hausrechtsrichtlinie. Soweit er Auslassungen vorgenommen habe, handele es sich entweder um unmittelbar sicherheitsrelevante Informationen, deren Zurückhaltung er auf § 6 IFG NRW stütze, oder bezögen sich diese auf Regelungen, die vom Begehren des Klägers, das sich auf die Überlassung der ihn betreffenden Einlassregelungen beschränke, nicht erfasst seien. 8

Mit Bescheid vom 9. Mai 2012 lehnte der Präsident des Landgerichts L. den Antrag des Klägers auf Informationszugang - soweit nicht gewährt - zudem förmlich ab. Zur Begründung verwies er darauf, dass Justizgebäude überaus konfliktträchtige Orte seien, die einer besonderen Sicherung bedürften. Dies gelte für das Landgericht L. als einem der größten Gerichte der Bundesrepublik, bei dem zahlreiche bedeutende Strafverfahren anfielen, im Besonderen. Dies hätten in der Vergangenheit Tötungen und bewaffnete Gefangenenbefreiungen im Gerichtsgebäude in erschreckender Weise bestätigt. Angesichts der unmittelbaren Sicherheitsbezogenheit der in Rede stehenden Anweisungen überwiege das Geheimhaltungsinteresse das Informationsinteresse des Klägers. 9

Bereits am 17. Januar 2012 hatte der Kläger Klage erhoben, in die er den Bescheid vom 9. Mai 2012 später einbezogen hat. 10

Zur Begründung hat der Kläger im Wesentlichen vorgetragen, er habe einen Informationszugangsanspruch darauf, dass der Beklagte ihm die Hausrechtsrichtlinie zur Verfügung stelle. Diese habe ihm der Präsident des Landgerichts L. nur mit erheblichen Einschränkungen zur Kenntnis gegeben. Der Ablehnungsgrund des § 6 Satz 1 a) IFG NRW liege nicht vor. Die Vorschrift nenne bereits Gerichte nicht ausdrücklich. Auch ihre inhaltlichen Voraussetzungen seien nicht erfüllt. Der Beklagte habe nur pauschal vorgetragen, das streitgegenständliche Informationsbegehren berühre unmittelbar sicherheitsrelevante Informationen. Die Bekanntgabe des Modus, wie der Präsident des Landgerichts L. mit einbehaltenen Gegenständen umgehe und unter welchen Voraussetzungen er diese an die Eigentümer wieder herausgebe, habe keinen Bezug zur Gebäudesicherheit. Um Sicherheitsinteressen hinreichend zu schützen, könne der Beklagte die Passagen des Abschnitts B. II. Abs. 4-6 schwärzen, die den Aufbewahrungsort beträfen. Im Internet-Justizportal des Beklagten finde sich unter Ziffer III. als ergänzende Verwaltungsvorschrift eine Anweisung für die Behandlung der in amtlichen Gewahrsam gelangten Gegenstände vom 7. August 1981 in der Fassung vom 1. April 2000. Darin werde dezidiert aufgeführt, wie mit Gegenständen zu verfahren sei, die in den Gewahrsam z. B. eines Gerichts gelangten. Wenn der Justizminister des Beklagten sich in der Lage sehe, seine Gewahrsamssachenanweisung für jedermann über das Internet zugänglich zu machen, ohne die Sicherheitsinteressen seiner Behörden hierdurch verletzt zu sehen, erschließe sich nicht, warum der Beklagte sich dem Informationsbegehren in diesem Verfahren verweigere. 11

In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 20. November 2012 hat der Beklagte erklärt, Abschnitt B. II. Abs. 4-6 regle etwa, wo einbehaltene Gegenstände zurückgegeben würden und durch wen sie zurückgegeben würden. In den Vorschriften fänden sich keine Regelungen über den Umgang mit den Gegenständen während der Dauer der Aufbewahrung. Gewissermaßen als Ausnahme hierzu und als Umgangsregelung könne man aber ansehen, dass geregelt werde, wie mit den Gegenständen zu verfahren sei, wenn sie nicht abgeholt würden. Des Weiteren hat der Beklagte bekundet, Abschnitt C. VI. Abs. 1 12

der Hausrechtsrichtlinie habe folgenden Wortlaut: „Verwahrung und Rückgabe von Gegenständen, die nicht mitgeführt werden dürfen, richtet sich nach Ziffer B. II. mit folgender Ausnahme: …“ Ferner hat der Beklagte kundgetan, dassAbschnitt C. VI. aus drei Absätzen bestehe. Während in Abs. 1 auf die Regelung unter B. verwiesen werde, verhielten sich die Absätze 2 und 3 zu Polizeibeamten und Dienstwaffen.

Daraufhin hat der Kläger den Rechtsstreit im Hinblick auf die begehrte Auskunft zu C. VI. in der Hauptsache für erledigt erklärt. Der Beklagte hat sich dieser Erledigungserklärung angeschlossen. 13

Der Kläger hat sodann beantragt, 14

den Beklagten unter teilweiser Aufhebung der Bescheide des Präsidenten des Landgerichts L. vom 2. Januar 2012 und 9. Mai 2012 zu verpflichten, ihm Informationen über AbschnittB. II. Abs. 4-6 (Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstands infolge allgemeiner Zutrittskontrolle) seiner Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude L. , M. Straße 101, vom 19. Oktober 2010 zu erteilen. 15

Der Beklagte hat beantragt, 16

die Klage abzuweisen. 17

Er hat vorgetragen, der noch streitgegenständliche Informationszugangsanspruch des Klägers sei gemäß § 6 Satz 1 a) IFG NRW ausgeschlossen. Gerichte seien Einrichtungen, die einer besonderen Gefährdung unterlägen und daher für ihren Schutz eines besonderen Sicherheitskonzepts bedürften. Die Wirksamkeit eines solchen Sicherheitskonzepts sei jedenfalls in Teilbereichen davon abhängig, dass die entsprechenden Anweisungen an die das Sicherheitskonzept umsetzenden Bediensteten Dritten gegenüber nicht bekanntgegeben würden. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass Dritte die Kenntnis des Sicherheitskonzepts nutzten, um Lücken zu identifizieren. Auf diese Weise könne es diesen Dritten gelingen, Kontroll- und Vorsichtsmaßnahmen zu umgehen. Abschnitt B. II. Abs. 4-6 der Hausrechtsrichtlinie enthalte innerdienstliche Weisungen bezüglich der Rückgabe einbehaltener Gegenstände und bezüglich des Ortes und der Dauer von deren Aufbewahrung. Erfasst seien hiervon ausschließlich die gemäß Abschnitt B. II.Abs. 1 der Hausrechtsrichtlinie bei der Kontrolle aufgefundenen gefährlichen Gegenstände. Die Kenntnis dieser internen Weisungen könne u. a. zur Identifizierung von Sicherheitslücken führen, den Zugriff auf in Verwahrung befindliche gefährliche Gegenstände erleichtern und damit die Sicherheit im Justizgebäude unmittelbar beeinträchtigen. 18

Mit Urteil vom 22. November 2012 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren eingestellt, soweit die Klage zurückgenommen und der Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist. In der Sache hat das Verwaltungsgericht den Beklagten unter teilweiser Aufhebung der Bescheide des Präsidenten des Landgerichts L. vom 2. Januar 2012 und 9. Mai 2012 verpflichtet, dem Kläger Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4-6 der Hausrechtsrichtlinie zu erteilen. Der Beklagte sei berechtigt, diejenigen Wörter zu schwärzen, aus denen sich Rückschlüsse auf einen Aufbewahrungsort der einbehaltenen Gegenstände ziehen ließen, der von dem in Abschnitt B. II. Abs. 1 genannten Aufbewahrungsort abweiche. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Kläger habe im Umfang der Stattgabe einen Anspruch auf Informationszugang aus § 4 Abs. 1 IFG NRW. Die Ausübung des Hausrechts und die Durchführung der Einlasskontrollen sei öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit i.S.v. § 2 Abs. 2 IFG NRW. Der Informationszugangsanspruch sei nicht 19

durch § 6 Satz 1 a) IFG NRW ausgeschlossen. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen den ordnungsgemäßen Ablauf der gerichtlichen Verfahren oder die Sicherheit im Gebäude des Landgerichts L. beeinträchtigen würde. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit Sicherheitslücken offenbart würden, wenn die Art und Weise der Rückgabe einbehaltener Gegenstände bekanntgegeben werde. Es sei nicht vorstellbar, dass die Umstände der Rückgabe der einbehaltenen Gegenstände zwar jedem Besucher mitgeteilt würden, der einen gefährlichen Gegenstand bei sich führe, aber nicht der Allgemeinheit offen gelegt werden könnten, ohne die Sicherheit des Gerichtsgebäudes zu beeinträchtigen. Ein Ablehnungsgrund bestehe nur hinsichtlich des Aufbewahrungsorts. Soweit die streitgegenständlichen Absätze der Hausrechtsrichtlinie einen Aufbewahrungsort bezeichneten, der von dem in Abschnitt B. II. Abs. 1 genannten Aufbewahrungsort abweiche, könne der Antrag auf Informationszugang daher nach § 6 Satz 1 a) IFG NRW abgelehnt und der Inhalt bei Bekanntgabe durch Schwärzung unkenntlich gemacht werden. Die öffentliche Sicherheit werde aber nicht schon dadurch beeinträchtigt, dass bekannt werde, ob es einen anderen Aufbewahrungsort gebe, wie lange die einbehaltenen Gegenstände aufbewahrt oder an welchem Ort die einbehaltenen Gegenstände zurückgegeben würden.

Mit Beschluss vom 1. Oktober 2014 hat der Senat die Berufung des Beklagten zugelassen, soweit das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben hat. 20

Zur Begründung seiner Berufung trägt der Beklagte vor, ein Anspruch des Klägers auf Informationszugang sei gemäß § 6 Satz 1 a) IFG NRW ausgeschlossen. Abschnitt B. II. Abs. 4-6 der Hausrechtsrichtlinie und die darin enthaltenen internen Weisungen zur Art und Weise der Rückgabe einbehaltener Gegenstände erschöpften sich nicht in der Regelung, wo und durch wen diese Rückgabe zu erfolgen habe. Vielmehr enthalte der entsprechende Abschnitt weitere mit den Regelungen zum Ort der Rückgabe in unmittelbarem Zusammenhang stehende interne Weisungen zum Verfahren bei Rückgabe einbehaltener Gegenstände, die sicherheitsrelevant seien und deren Offenlegung daher nicht in Betracht komme. Bei Rückgabe einbehaltener Gegenstände werde notwendigerweise der Zugriff auf potentiell gefährliche Gegenstände in einem Bereich des Gerichtsgebäudes ermöglicht, dessen Sicherheit durch die Zutrittskontrollen gewährleistet werden solle. Daher müsse sichergestellt werden, dass ein Betreten des Gebäudes mit dem zurückerlangten Gegenstand auch im unmittelbaren Anschluss an die Rückgabe ausgeschlossen sei. Entsprechende Sicherheitsvorkehrungen müssten für den Besucher aber weder sichtbar sein noch ihm bekannt gegeben werden, weil sie für die bloße Rückgabe des Gegenstands als solche, auf die es dem Besucher ankomme, nicht entscheidend seien. Im Gegenteil könne es die Sicherheit gefährden, wenn sich der Besucher auf diese Sicherheitsvorkehrungen einstellen könne. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit folge darüber hinaus aus dem Umstand, dass schon die Kenntnis vom Fehlen bestimmter Sicherheitsvorkehrungen Sicherheitsinteressen des Gebäudes beeinträchtigen könne, weil hierdurch Sicherheitslücken offenbart würden. Die Einschätzung der Sicherheitsrelevanz durch den Präsidenten des Oberlandesgerichts L. in seinem Schreiben an den Präsidenten des Landgerichts L. vom 6. Dezember 2011 sei im gerichtlichen Verfahren nochmals mit dem Ergebnis überprüft worden, dass ein Bekanntwerden von Abschnitt B. II. Abs. 4-6 der Hausrechtsrichtlinie die öffentliche Sicherheit beeinträchtige. Jedenfalls könne der Klage nicht ohne Durchführung eines in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO stattgegeben werden. 21

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 18. August 2015 hat der Vertreter des Beklagten erklärt, es gebe im Justizgebäude L. eine Rückgabestelle, die sich hinter den Einlasskontrollen befinde. Die Rückgabemodalitäten würden durch Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie geregelt. Dort seien auch flankierende Maßnahmen zur Gewährleistung 22

der Sicherheit niedergelegt. Absätze 5 und 6 regelten den Umgang mit gefährlichen Gegenständen, die vom Besitzer nicht abgeholt würden, obwohl sie ihm zurückgegeben werden könnten. Die Sicherheitsrelevanz sehe der Beklagte darin, dass sich aus ihnen u. a. ergebe, wie lange die Gegenstände im Landgericht aufbewahrt würden, und mittelbar auch, welche Wege sie im Landgericht weiter nähmen, insbesondere wie sie aus dem Landgericht weggeschafft würden. Der genaue Weg und der genaue Gebäudeausgang seien dort aber nicht beschrieben. Der Bereich, in dem die in Verwahrung genommenen Gegenstände zurückgegeben würden, sei nicht ohne Weiteres zugänglich, sondern der Zugang werde durch Poller an beiden Seiten der Infotheke erschwert. Vom Bereich des „Ausgabefensters“ gelange man durch die Sicherheitsschleuse zurück in den Vorraum.

Nach entsprechendem rechtlichen Hinweis des Senats hat der Vertreter des Beklagten die Berufung hinsichtlich Abschnitt B. II. Abs. 5 und 6 der Hausrechtsrichtlinie zurückgenommen. 23

Der Beklagte beantragt daraufhin, 24

das angefochtene Urteil im Umfang der noch anhängigen Berufung zu ändern und die Klage insoweit abzuweisen. 25

Der Kläger beantragt, 26

die Berufung zurückzuweisen. 27

Er trägt vor, der Beklagte spiegle eine Schutzwürdigkeit nur vor. Die behauptete Sicherheitsrelevanz der noch ausstehenden Informationen sei nicht vorhanden. Dies würde sich in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO herausstellen. Dessen Einleitung werde hilfsweise beantragt. Ebenso werde hilfsweise Beweiserhebung durch Inaugenscheinnahme der Örtlichkeiten des Landgerichts L. beantragt. Dabei werde sich ergeben, dass der in der Hausrechtsrichtlinie beschrieben Rückgabeort nicht hinter der Sicherheitsschleuse liege. 28

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie auf den Inhalt des von dem Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgangs Bezug genommen. 29

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 30

Soweit der Beklagte die Berufung mit Blick auf Abschnitt B. II. Abs. 5 und 6 der Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude L. , M. Straße 101, vom 19. Oktober 2010 zurückgenommen hat, wird das Berufungsverfahren gemäß §§ 126 Abs. 3 Satz 1, 92 Abs. 3 VwGO eingestellt. 31

Im Übrigen ist die noch anhängige Berufung des Beklagten zulässig und begründet. In diesem Umfang hat das Verwaltungsgericht der Klage zu Unrecht stattgegeben. Das angefochtene Urteil ist entsprechend zu ändern. 32

Die Bescheide des Präsidenten des Landgerichts L. vom 2. Januar 2012 und vom 9. Mai 2012 sind insofern rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO), als mit ihnen die Erteilung von Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie abgelehnt worden ist. 33

Der Kläger hat diesbezüglich keinen Anspruch auf Informationszugang gemä? 4 Abs. 1 IFG NRW. Ein solcher Anspruch ist durch § 6 Satz 1 a) IFG NRW ausgeschlossen (dazu I.). Um 34

zu diesem Ergebnis zu gelangen, bedarf es weder eines in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO (dazu II.1.) noch einer Inaugenscheinnahme der örtlichen Gegebenheiten im Justizgebäude L. (dazu II.2.). Die darauf gerichteten Hilfsbeweisanträge des Klägers sind abzulehnen.

I. Dem von dem Kläger geltend gemachten Informationszugangsanspruch steht der Ablehnungsgrund des § 6 Satz 1 a) IFG NRW entgegen. 35

Nach dieser Vorschrift ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Information die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land oder die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden beeinträchtigen würde. 36

Schutzgut der öffentlichen Sicherheit sind neben den Rechtsgütern des Einzelnen und der Unversehrtheit der Rechtsordnung auch die grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates, mithin die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen. 37

Vgl. zu § 6 Satz 1 a) IFG NRW: OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 62, m.w.N. 38

Hierzu gehören alle Behörden und auch Gerichte. Soweit § 6 Satz 1 a) IFG NRW die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden besonders erwähnt, ist diese Aufzählung nur beispielhaft. Sie hat nicht zur Folge, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit im vorliegenden Zusammenhang enger zu verstehen ist als im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. 39

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 64. 40

Zur Sicherheit innerhalb eines Gerichtsgebäudes, die für die Funktionsfähigkeit eines Gerichts unerlässlich ist, trägt das - ggf. auch in einer internen Verwaltungsvorschrift verkörperte - Hausrecht des Gerichtspräsidenten bei. Dieses ist gewohnheitsrechtliche Rechtsgrundlage für alle Maßnahmen im Gerichtsgebäude, die außerhalb der Sitzungsgewalt erfolgen. Das Hausrecht befugt den Gerichtspräsidenten dazu, zum Zwecke der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Dienstbetriebs Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Gerichtsgebäude zu ergreifen. 41

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 2012 - 2 BvR 2405/11 -, NJW 2012, 1863 = juris Rn. 24; BVerwG, Beschluss vom 17. Mai 2011 - 7 B 17.11 -, NJW 2011, 2530 = juris Rn. 8; OVG NRW, Beschluss vom 23. September 2013 - 4 A 1778/12 -, juris Rn. 34. 42

Im Anschluss daran ist die Funktionsfähigkeit eines Gerichts eingeschränkt, wenn dessen - teilweise auch hausrechtsförmige - organisatorische Vorkehrungen zur effektiven Aufgabenerledigung gestört werden und die Arbeit der betroffenen Amtsträger dadurch beeinträchtigt bzw. erschwert wird. 43

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 72 (hinsichtlich des Informationszugangs zu dem Telefonverzeichnis eines Gerichts). 44

An eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit stellt § 6 Satz 1 a) IFG NRW keine hohen Anforderungen. Im Unterschied zu § 6 Satz 1 b) IFG NRW setzt er keine erhebliche 45

Beeinträchtigung voraus, sondern lässt eine einfache Beeinträchtigung genügen. Eine solche liegt vor, wenn nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut konkret zu erwarten sind.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 70; Franßen/Seidel, IFG NRW, 2007, § 6 Rn. 760 ff. 46

Ob dies infolge eines Informationszugangs der Fall ist, ist nicht nur anhand des ersten gestellten Informationsantrags sowie der Person des konkreten Antragstellers und seiner Absichten zu beurteilen. Darüber hinaus gehend sind die möglichen Auswirkungen einer Freigabe der Information umfassend in Betracht ziehen. 47

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 6. Mai 2015 - 8 A 1943/13 -, juris Rn. 76; siehe außerdem BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 - 7 C 22.08 -, DVBl. 2010, 120, juris, Rn. 24 (zu § 3 IFG Bund). 48

Gemessen an diesen Maßstäben stellt der streitige Informationszugang eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit im Justizgebäude L. i.S.v. § 6Satz 1 a) IFG NRW dar. 49

Eine Offenlegung des allein noch streitgegenständlichen Abschnitts B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie würde sich auf die Sicherheit im Justizgebäude L. und somit auf die Funktionsfähigkeit der dort untergebrachten Gerichte konkret nachteilig auswirken. Dies ergibt sich hinreichend bestimmt aus den Beschreibungen des Inhalts von Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie durch den Beklagten, zuletzt in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat am 18. August 2015. Diesen zufolge erschöpfen sich Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie und die darin enthaltenen internen Weisungen zur Art und Weise der Rückgabe einbehaltener gefährlicher Gegenstände nicht bloß in der Regelung, wo und durch wen diese Rückgabe zu erfolgen hat. Vielmehr enthalte dieser Passus weitere mit den Regelungen zum Ort der Rückgabe in unmittelbarem Zusammenhang stehende interne Weisungen zum Verfahren bei Rückgabe der einbehaltenen Gegenstände. Dazu zählten auch die Modalitäten, die sicherstellten, dass ein Betreten des Justizgebäudes mit dem zurückerlangten Gegenstand im unmittelbaren Anschluss an die Rückgabe ausgeschlossen sei. Die damit einhergehenden Sicherheitsvorkehrungen würden dem Besucher nicht bekanntgegeben und müssten auch ansonsten für diesen nicht sichtbar sein. 50

Es ist davon ausgehend plausibel, dass ein Bekanntwerden der Gesamtheit der Rückgabemodalitäten einschließlich (ggf. verdeckter) Kontroll- und Vorsichtsmaßnahmen der Gerichtsverwaltung im Nachgang zu der Rückgabe des einbehaltenen gefährlichen Gegenstands ohne Weiteres dazu führen würde, dass dieser Vorkehrungen umgangen oder jedenfalls in ihrer Effektivität beeinträchtigt würden, sei es, dass ein Dritter versuchen könnte, an einen zurückgegebenen gefährlichen Gegenstand zu gelangen, oder dass der Besitzer nach Rückerhalt eines gefährlichen Gegenstands im Gerichtsgebäude davon Gebrauch macht. Ein derartiges Risiko, an dessen Annahme keine hohen Anforderungen zu stellen sind und dem durch ein Schwärzen des Aufbewahrungsorts im Zuge einer Informationsgewährung nicht effektiv begegnet werden kann, ist erst recht in einem Justizgebäude mit einem starken Publikumsaufkommen wie demjenigen in L. nicht hinzunehmen, in dem überdies mitunter brisante, gefahrenträchtige Strafverfahren verhandelt werden. Das insbesondere mit diesen verbundene, aber auch sonst bei konfliktgeneigten Gerichtsverfahren in anderen Rechtsgebieten existierende abstrakte Gefahrenpotential würde unmittelbar in eine akute konkrete Gefahrenlage für eine unbestimmte Vielzahl von Personen umschlagen, wenn sich Dritte mit Hilfe der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen über die Rückgabemodalitäten einbehaltener gefährlicher Gegenstände Zugang zu diesen verschaffen 51

und sie hernach für Gewalttaten einsetzen könnten. Dasselbe gilt für den Eigentümer eines einbehaltenen Gegenstands, der sich nach der Rückgabe des Gegenstands unter Ausnutzung einer Sicherheitslücke frei und unbemerkt im Justizgebäude bewegt, anstatt dieses sogleich zu verlassen. Auf diese Aspekte hat der Beklagte auch im Bescheid vom 9. Mai 2012 zutreffend hingewiesen.

Die Sicherheitsrelevanz von Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung am 18. August 2015 bekräftigt. Der Vertreter des Beklagten hat anhand der von dem Kläger gefertigten Skizze überzeugend dargelegt, dass der Rückgabeort innerhalb des sicherheitsrelevanten Bereichs liegt. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob der Rückgabeort vor oder hinter einer Sicherheitsschleuse liegt. Denn nach den in der Berufungsverhandlung skizzierten örtlichen Gegebenheiten leuchtet ohne Weiteres ein, dass auch im Bereich vor den Sicherheitsschleusen unbedingt verhindert werden muss, dass von zurückgegebenen gefährlichen Gegenständen Gebrauch gemacht wird. Dass hierauf auch verdeckte flankierende Maßnahmen der Gerichtsverwaltung zielen können, ist plausibel. Dabei ist es für die Bedeutung von Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie für die Gebäudesicherheit im Justizgebäude L. - und damit zugleich für die Anwendung von § 6 Satz 1 a) IFG NRW - entgegen der von dem Kläger geäußerten Auffassung nicht ausschlaggebend, ob die darin niedergelegten Sicherheitsbestimmungen bzw. flankierenden Maßnahmen hinreichend effektiv sind oder nicht. Entscheidend für den informationsfreiheitsrechtlichen Prüfungsgegenstand ist allein, ob ein Bekanntwerden des in Rede stehenden Inhalts der Hausrechtsrichtlinie das Sicherheitskonzept für das Justizgebäude L. relativieren würde. Schlüssige Anhaltspunkte dafür, dass das Sicherheitskonzept völlig funktionslos und die Kenntnis des Inhalts des fraglichen Abschnitts der Hausrechtsrichtlinie deshalb ggf. schon im Ansatz ungeeignet wäre, die Gebäudesicherheit zu beeinträchtigen, hat auch der Kläger nicht dargetan. 52

Die Absichten, die der Kläger selbst mit seinem Informationsantrag verfolgt, sind für diese Gefahreneinschätzung und ihre Beurteilung nach § 6 Satz 1 a) IFG NRW unerheblich. Die Gefahrenprognose beruht losgelöst davon auf den konkret zu erwartenden Konsequenzen, die eine Offenbarung des Abschnitts B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie gegenüber der informationszugangsberechtigten Allgemeinheit für die Sicherheit im Justizgebäude L. potentiell haben würde. 53

Die von dem Kläger angeführte Anweisung des Justizministeriums NRW für die Behandlung der in amtlichen Gewahrsam gelangten Gegenstände vom 7. August 1981 in der Fassung vom 1. April 2000 spricht ebenso wenig gegen die Anwendbarkeit von § 6 Satz 1 a) IFG NRW wie die einschlägige Informationspraxis anderer Justizbehörden. Die vorerwähnte Gewahrsamssachenanweisung ist allgemeiner Natur. Sie sagt nichts über die konkrete Sicherheitslage im Justizgebäude L. und deren Behandlung in der Hausrechtsrichtlinie des Präsidenten des Landgerichts L. mit Blick auf die nach der Zutrittskontrolle einbehaltenen Gegenstände aus. Da das Vorliegen des Ausschlussgrundes des § 6 Satz 1 a) IFG NRW objektiv-rechtlich sowie in tatsächlicher Hinsicht bezogen auf den vorliegend zu entscheidenden Fall zu beurteilen ist, ist weiterhin ohne Belang, ob andere Justizbehörden ihre Hausrechtsvorschriften allgemein offen legen. Mit entsprechender Begründung ist gleichfalls nicht entscheidend, dass der Präsident des Oberlandesgerichts L. in seinem Schreiben an den Präsidenten des Landgerichts L. vom 6. Dezember 2011 augenscheinlich noch davon ausgegangen ist, dass Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie als nicht sicherheitsrelevant einzustufen sei. 54

55

II. Um zu der vorstehenden Überzeugung zu gelangen, bedarf es keines in-camera-Verfahrens gemäß § 99 Abs. 2 VwGO (dazu 1.). Auch eine Inaugenscheinnahme der örtlichen Gegebenheiten im Justizgebäude L. ist nicht durch den Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 VwGO veranlasst (dazu 2.). Die auf derartige Beweiserhebungen zielenden Hilfsbeweisanträge des Klägers sind abzulehnen.

1. Ein in-camera-Verfahren gemäß § 99 Abs. 2 VwGO ist nicht notwendig. 56

Auf der nach §§ 86 Abs. 1, Abs. 2, 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO zu beurteilenden Ebene der informationsfreiheitsrechtlichen Sachverhaltsfeststellung und-würdigung ist zu prüfen, ob anhand des konkreten Inhalts der zur Verfügung stehenden Akten bzw. mittels der dazu gemachten behördlichen Angaben verifiziert werden kann, dass ein Ablehnungsgrund (auch) hinsichtlich der nicht zur Verfügung stehenden (Teile der) Information vorliegt. 57

Vgl. insoweit BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 ? 7 A 15.10 -, NVwZ 2013, 1285 = juris Rn. 20, m.w.N; OVG NRW, Urteil vom 2. Juni 2015 - 15 A 2062/12 -, juris Rn. 89. 58

Allein aus dem Umstand, dass Streitgegenstand des Verfahrens zur Hauptsache die Pflicht zur Vorlage der Behördenakten ist, folgt nicht, dass es zwingend der Einsicht in die zurückgehaltenen Akten bedarf. Streitigkeiten um Informationszugangsrechte führen nicht gleichsam automatisch zur Verlagerung in das in-camera-Verfahren des § 99 Abs. 2 VwGO. Dies gilt sowohl mit Blick auf prozedurale als auch hinsichtlich materieller Geheimhaltungsgründe. Auch für deren Feststellung muss der konkrete Akteninhalt nicht zwingend rechtserheblich sein. Das Hauptsachegericht muss zunächst die ihm nach dem Amtsermittlungsgrundsatz zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfen, um den Sachverhalt aufzuklären. Je nach Fallkonstellation muss es vor Erlass eines Beweisbeschlusses die aktenverweigernde Stelle ggf. auffordern, weitere Angaben mit abstrakter Umschreibung zur Kategorisierung der einzelnen in den zurückgehaltenen Akten befindlichen Schriftstücke einschließlich der Anlagen etwa in Form eines mit (paginierten) Blattzahlen spezifizierten Inhaltsverzeichnisses zu machen. Auch die Durchführung einer mündlichen Verhandlung oder eines Erörterungstermins kann hinreichende Grundlage für die Feststellung sein, dass eine Einsicht in die zurückgehaltenen Unterlagen entscheidungserheblich ist, weil die Angaben der Behörde - unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Erörterung der Sach- und Rechtslage - nicht ausreichen, um zu prüfen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der geltend gemachten fachgesetzlichen Ausnahmegründe vorliegen. 59

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 6. April 2011 - 20 F 20.10 -, NVwZ 2011, 880 = juris Rn. 8, vom 2. November 2010 - 20 F 2.10 -, NVwZ 2011, 233 = juris Rn. 12 f., vom 25. Juni 2010 - 20 F 1.10 -, NVwZ 2010, 1495 = juris Rn. 7; OVG NRW, Urteil vom 2. Juni 2015 - 15 A 2062/12 -, juris Rn. 91. 60

Gemessen daran ist ein in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO nicht veranlasst. Bereits mit Hilfe des Akteninhalts und des unter I. ausgewerteten Vortrags des Beklagten, der in der mündlichen Verhandlung am 18. August 2015 weiter substantiiert worden ist, lässt sich hinreichend sicher beurteilen, dass der Ablehnungsgrund des § 6 Satz 1 a) IFG NRW betreffend Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie gegeben ist und einem Informationszugangsanspruch des Klägers entgegensteht. 61

2. Schließlich ist die von dem Kläger hilfsweise beantragte Inaugenscheinnahme der örtlichen Gegebenheiten im Justizgebäude L. nicht durch den Amtsermittlungsgrundsatz des § 86 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 VwGO angezeigt. 62

63

Auch wenn es für die Urteilsfindung auf die örtlichen Gegebenheiten ankommt, sind etwa Lagepläne und sonstige Akteninhalte, die über diese Aufschluss geben, im Rahmen von § 86 Abs. 1 VwGO unbedenklich verwertbar, wenn sie die Örtlichkeiten in ihren für die gerichtliche Beurteilung maßgeblichen Merkmalen so eindeutig ausweisen, dass sich der mit einer Ortsbesichtigung erreichbare Zweck mit ihrer Hilfe ebenso zuverlässig erfüllen lässt. Ist dies der Fall, so bedarf es unter dem Gesichtspunkt des Untersuchungsgrundsatzes keiner Durchführung einer Ortsbesichtigung. Das gilt nur dann nicht, wenn ein Beteiligter substantiiert geltend macht, dass die sonstigen zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel in Bezug auf bestimmte, für die Entscheidung wesentliche Merkmale keine Aussagekraft besitzen, und dies zutreffen kann.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 3. Dezember 2008 - 4 BN 26.08 -, BauR 2009, 617 = juris Rn. 3, und vom 4. Juni 2008 - 4 B 35.08 -, juris Rn. 6. 64

Dies ist hier nicht der Fall. Wie unter I. dargelegt, lassen sich die örtlichen Gegebenheiten im Justizgebäude L. , soweit es auf sie für die Entscheidung über den Streitgegenstand ankommt, hinreichend sicher auch ohne Ortsbesichtigung beurteilen. Auch ohne Inaugenscheinnahme der Örtlichkeit lässt sich aus den genannten Gründen feststellen, dass ein Offenlegen von Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit im Justizgebäude L. führen wird. 65

Die Kostenentscheidung beruht unter Einbeziehung der erstinstanzlichen Kostenverteilung auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Ihr liegt maßgebend die Erwägung zugrunde, dass der Beklagte den Kläger mit seinem Informationsbegehren zwar überwiegend klaglos gestellt, dieses aber gleichwohl im Hinblick auf Abschnitt B. II. Abs. 4 der Hausrechtsrichtlinie zu einem nicht unwesentlichen Teil unerfüllt geblieben ist. 66

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 ZPO. 67

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 68

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE