



Verwaltungsgericht Köln, 13 K 317/12

Datum: 22.11.2012
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 13. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 K 317/12

Tenor:

Soweit die Klage zurückgenommen und der Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt worden ist, wird das Verfahren eingestellt.

Der Beklagte wird unter teilweiser Aufhebung der Bescheide des Präsidenten des Landgerichts Köln vom 2. Januar 2012 und vom 9. Mai 2012 verpflichtet, dem Kläger Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 (Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstandes infolge allgemeiner Zutrittskontrolle) seiner Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln, Luxemburger Str. 101, vom 19. Oktober 2010 zu erteilen. Der Beklagte ist berechtigt, diejenigen Wörter zu schwärzen, aus denen sich Rückschlüsse auf einen Aufbewahrungsort der einbehaltenen Gegenstände ziehen lassen, der von dem in Abschnitt B. II. Abs. 1 genannten Aufbewahrungsort abweicht.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu einem Sechstel und der Beklagte zu fünf Sechsteln.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1

2

Die Beteiligten streiten darüber, ob dem Kläger Einsicht in bestimmte Abschnitte der Hausrechtsrichtlinie des Präsidenten des Landgerichts Köln zu gewähren ist.

Der Kläger, ein Rechtsanwalt, nahm am 11. Juli 2011 einen Termin am Amtsgericht Köln wahr. Im Rahmen der Einlasskontrolle wurde ihm unter anderem sein Schlüsselanhänger abgenommen, an dem ein sogenanntes Leatherman micra tool mit einem kleinen Taschenmesser befestigt war. Mit Schreiben vom 20. Juli 2011 beschwerte sich der Kläger über die Durchführung der Einlasskontrolle und bat um die Überlassung einer Kopie der "Einlassrichtlinien", um sich über die Reichweite der Befugnisse der Wachtmeister informieren zu können. Der Präsident des Landgerichts erwiderte, dass die internen Weisungen zur Durchführung der Einlasskontrollen vertraulich seien und daher nicht zur Verfügung gestellt werden könnten. Mit Schreiben vom 4. August 2011 stellte der Kläger klar, dass er sich wegen der Überlassung der Einlassrichtlinien auf das Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen berufe. Ein darauf folgendes persönliches Gespräch zwischen dem Kläger und dem Präsidenten des Landgerichts führte zu keiner Einigung. Mit Schreiben vom 23. September 2011 bat der Kläger darum, seinen Antrag auf Überlassung einer Abschrift der Einlassrichtlinien, soweit sie ihn, seine Mitarbeiter und Mandanten seiner Kanzlei betreffen können, förmlich zu bescheiden. 3

Mit Schreiben vom 2. Januar 2012 übersandte der Präsident des Landgerichts dem Kläger eine Abschrift der Hausrechtsrichtlinie vom 19. Oktober 2010, in der unter anderem die Abschnitte B. II. Abs. 4 - 6 und C. VI. nicht abgedruckt waren. Zu Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 enthielt der übersandte Auszug den Hinweis: "Hierbei handelt es sich um eine innerdienstliche Weisung bzgl. der Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstandes." Zu Abschnitt C. VI. fand sich der Hinweis: "Dieser Teil der Richtlinie regelt den Umgang mit einbehaltenen Gegenständen." In dem Anschreiben war erläutert, dass die Auslassungen gerechtfertigt seien, da es sich entweder um sicherheitsrelevante Informationen handele, deren Zurückhaltung auf § 6 IFG gestützt werde, oder sie sich auf Regelungen bezögen, die von dem Begehren, welches sich auf die Überlassung der den Kläger betreffenden Einlassregelungen beschränke, nicht erfasst seien. 4

Der Kläger hat am 17. Januar 2012 Klage erhoben. Während des Klageverfahrens hat er sich noch einmal an den Beklagten gewandt und beantragt, ihm Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 und Abschnitt C. VI. der Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln, Luxemburger Str. 101, zu gewähren. Das Landgericht hat diesen Antrag mit Bescheid vom 9. Mai 2012 abgelehnt. 5

Zur Begründung seiner Klage macht der Kläger im Wesentlichen geltend, sein Antrag sei auf die vollständige Überlassung der Hausrechtsrichtlinie gerichtet gewesen. Die genaue Bezeichnung sei ihm nicht bekannt gewesen, doch sei für den Beklagten klar erkennbar gewesen, dass er sich auf die Richtlinie bezogen habe, die auch Gegenstand des persönlichen Gesprächs mit dem Präsidenten des Landgerichts gewesen sei. Bei den Regelungen über die Aufbewahrung einbehaltener Gegenstände handele es sich auch um Informationen, die ihn selbst oder seine Mandanten betreffen könnten. Der Beklagte könne sich bereits deshalb nicht auf § 6 IFG berufen, weil die Tätigkeit der Gerichte dort bewusst nicht genannt sei. Jedenfalls sei nicht ersichtlich, inwieweit die Bekanntgabe der Informationen die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen könne. Falls die Bekanntgabe des Aufbewahrungsortes der einbehaltenen Gegenstände Bedenken begegne, würde es 6

gegebenenfalls ausreichen, nur die Bezeichnung des Aufbewahrungsortes zu schwärzen. Soweit die betreffenden Abschnitte der Hausrechtsrichtlinie Regelungen über den Umgang mit Dienstwaffen enthielten, könnten diese ebenfalls geschwärzt werden.

Der Kläger hat ursprünglich beantragt, den Beklagten zu verpflichten, Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 und Abschnitt C. VI. seiner Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln, Luxemburger Str. 101, vom 19. Oktober 2010 zu erteilen. Nachdem der Beklagte schriftsätzlich dargelegt hat, dass Abschnitt C. IV. der Hausrechtsrichtlinie nur einen Verweis auf Abschnitt B. II. und besondere Bestimmungen zum Umgang mit Dienstwaffen von Polizeibeamten enthalte, hat der Kläger mit Schriftsatz vom 19. Juli 2012 erklärt, Dienstwaffen interessierten ihn gar nicht; darüber und über deren Umgang begehre er keine Auskunft. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Beklagten erklärt, dass Abschnitt C. VI. der Hausrechtsrichtlinie drei Absätze enthalte. Absatz 1 verweise auf die Regelung unter B. II., die Absätze 2 und 3 verhielten sich zu Polizeibeamten und Dienstwaffen. Der Vertreter des Beklagten hat den vollständigen Wortlaut von Abschnitt C. VI. Abs. 1 zu Protokoll gegeben. Daraufhin haben die Beteiligten den Rechtsstreit im Hinblick auf die begehrte Auskunft zu Abschnitt C. VI. der streitgegenständlichen Hausrechtsrichtlinie in der Hauptsache für erledigt erklärt.

Der Kläger beantragt nunmehr, 8

den Beklagten unter teilweiser Aufhebung der Bescheide des Präsidenten des Landgerichts Köln vom 2. Januar 2012 und 9. Mai 2012 zu verpflichten, dem Kläger Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 (Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstandes infolge allgemeiner Zutrittskontrolle) seiner Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln, Luxemburger Str. 101, vom 19. Oktober 2010 zu erteilen. 9

Der Beklagte beantragt, 10

die Klage abzuweisen. 11

Der Beklagte macht geltend, die Klage sei bereits unzulässig, da es an einem vorherigen Antrag im Verwaltungsverfahren fehle. Der Kläger habe nur die Überlassung der Einlassrichtlinien beantragt, die diesbezüglichen Abschnitte der Hausrechtsrichtlinie seien ihm zur Verfügung gestellt worden. Unabhängig davon sei der Informationszugang nach § 6 Satz 1 lit. a IFG NRW abzulehnen, da die Bekanntgabe der Informationen die Sicherheit des Justizgebäudes beeinträchtigen würde. Die Kenntnis der internen Weisungen bzgl. der Rückgabe einbehaltener Gegenstände und bzgl. des Ortes und der Dauer von deren Aufbewahrung könne zur Identifizierung von Sicherheitslücken genutzt werden und den Zugriff auf in Verwahrung befindliche gefährliche Gegenstände erleichtern. 12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs des Beklagten Bezug genommen. 13

Entscheidungsgründe 14

Das Verfahren war einzustellen, soweit es die Offenlegung von Abschnitt C. VI. der Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln, Luxemburger Str. 101, vom 19. Oktober 2010 betraf. Der Kläger hat die Klage mit Schriftsatz vom 19. 15

Juli 2012 konkludent zurückgenommen, soweit Abschnitt C. VI. in Abs. 2 und 3 Regelungen zum Umgang mit Dienstwaffen von Polizeibeamten enthält, indem er erklärt hat, dass er keine Auskunft über den Umgang mit Dienstwaffen begehre. Im Übrigen haben die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich Abschnitt C. VI. der streitgegenständlichen Hausrechtsrichtlinie übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt.

Soweit danach noch über die Klage zu entscheiden war, ist sie in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang erfolgreich. 16

Die Klage ist zulässig. Die statthafte Klageart ist die Verpflichtungsklage, da es sich bei der Entscheidung über den Informationszugang um einen Verwaltungsakt handelt. Die Klage ist daher nur zulässig, wenn ein vorheriger Antrag an die Behörde erfolglos geblieben ist. Die vorherige Antragstellung bei der Behörde ist eine grundsätzlich nicht nachholbare Zugangsvoraussetzung. 17

Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 18. Aufl., § 42 Rn. 6; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl., § 68 Rn. 22. 18

Entgegen der Auffassung des Beklagten war der Antrag des Klägers bereits im Verwaltungsverfahren auch darauf gerichtet, Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 der streitgegenständlichen Hausrechtsrichtlinie zu erhalten. Bereits mit seinem ersten Schreiben vom 20. Juli 2011 hatte der Kläger allgemein um die Überlassung einer Kopie der Einlassrichtlinien gebeten und Bilder des Miniaturtaschenmessers beigelegt, das ihm bei der Einlasskontrolle am 11. Juli 2011 abgenommen worden war. Mit Schreiben vom 4. August 2011 hatte er klargestellt, dass er einen Auskunftsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen geltend mache. Mit Schreiben vom 23. September 2011 konkretisierte er seinen Antrag und bat um förmliche Bescheidung des Antrags auf "Überlassung einer Abschrift der Einlassrichtlinien zu Ihrer Justizbehörde, soweit sie mich, meine Mitarbeiter und Mandanten meiner Kanzlei betreffen können". Mit dem letzten Schreiben hat der Kläger seinen Antrag sachlich beschränkt und deutlich gemacht, dass ihn beispielsweise Regelungen über den Zutritt von Justizbediensteten nicht interessieren. Eine weitergehende Beschränkung seines Auskunftsbegehrens ist dem Antrag des Klägers bei sachgerechter Auslegung jedoch nicht zu entnehmen. Der Kläger wollte mit dem Begriff der "Einlassrichtlinie" die Hausrechtsrichtlinie beschreiben, deren genaue Bezeichnung ihm nicht bekannt war. Selbst wenn man aufgrund des Sachzusammenhangs davon ausgehen wollte, dass das Auskunftsbegehren auf diejenigen Regelungen beschränkt war, die im Zusammenhang mit den Einlasskontrollen stehen, sind die Regelungen in Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 über die Rückgabe eines einbehaltenen Gegenstandes vom Auskunftsantrag umfasst. Wenn nämlich der Einlass nur unter der Bedingung gewährt wird, dass bestimmte Gegenstände in Verwahrung gegeben werden, gehören die Regelungen über die Rückgabe der einbehaltenen Gegenstände zu den Einlassbedingungen im weiteren Sinn. Der Kläger hatte sich bereits in seinem Schreiben vom 20. Juli 2011 unter anderem darüber beschwert, dass er seinen Schlüsselanhänger am Eingang abgeben musste und er ihn erst gegen Rückgabe der diesbezüglichen Pfandmarke am Ausgang wieder ausgehändigt bekam. Es gab daher keinen Anlass anzunehmen, dass die Überlassung der diesbezüglichen Regelungen nicht von seinem Auskunftsbegehren umfasst war. 19

Die Klage ist überwiegend auch begründet. Die Ablehnungsbescheide des Präsidenten des Landgerichts Köln vom 2. Januar und 9. Mai 2012 sind - soweit sie 20

Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 der Hausrechtsrichtlinie betreffen - rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten. Der Kläger hat mit der aus dem Tenor ersichtlichen Einschränkung einen Anspruch auch auf den Erhalt von Informationen über Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 der Hausrechtsrichtlinie. Der Anspruch auf Informationszugang folgt aus § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 765).

Nach dieser Vorschrift kann jede natürliche Person den Anspruch auf Informationszugang geltend machen. Ein besonderes rechtliches Interesse am Erhalt der begehrten Informationen ist nicht erforderlich. Nach § 2 Abs. 2 IFG NRW gilt das IFG NRW auch für Gerichte, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen; die Ausübung des Hausrechts und die Durchführung der Einlasskontrollen ist öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit. Bei dem Inhalt der Hausrechtsrichtlinie handelt es sich auch um gespeicherte Informationen im Sinne des § 3 IFG NRW. 21

Der Anspruch auf Informationszugang wird auch nicht durch § 6 Satz 1 lit. a IFG NRW ausgeschlossen. Entgegen der Auffassung des Klägers ist die Tätigkeit der Gerichte zwar auch vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass das Bekanntwerden der begehrten Informationen den ordnungsgemäßen Ablauf der gerichtlichen Verfahren oder die Sicherheit im Gebäude des Landgerichts Köln beeinträchtigen würde. Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit liegt bereits dann vor, wenn ein Schaden zu befürchten ist; erforderlich ist aber eine konkrete Gefahrenlage. 22

Vgl. Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 6 Rn. 760 ff.; Schoch, IFG, § 3 Rn. 108. 23

Der Beklagte macht geltend, die Sicherheit im Landgericht würde beeinträchtigt, da die Kenntnis der internen Weisungen bezüglich der Rückgabe einbehaltener Gegenstände und bezüglich des Ortes und der Dauer von deren Aufbewahrung zur Aufdeckung von Sicherheitslücken genutzt werden und den Zugriff auf in Verwahrung befindliche gefährliche Gegenstände erleichtern könne. Der genaue Inhalt des Abschnitts B. II. Abs. 4 - 6 der Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln könne nicht preisgegeben werden, ohne sicherheitsrelevante Inhalte zu offenbaren. In den Vorschriften sei etwa geregelt, wo und durch wen einbehaltene Gegenstände zurückgegeben würden und wie mit den Gegenständen zu verfahren sei, wenn sie nicht abgeholt würden. 24

Es ist aber nicht ersichtlich, inwieweit Sicherheitslücken offenbart werden, wenn die Art und Weise der Rückgabe einbehaltener Gegenstände bekanntgegeben wird. Jeder Besucher des Gerichtsgebäudes, der im Rahmen der Einlasskontrolle einen Gegenstand in Verwahrung zu geben hat, muss darüber in Kenntnis gesetzt werden, wo und durch wen er diesen Gegenstand wieder ausgehändigt bekommt. Es ist nicht vorstellbar, dass die Umstände der Rückgabe der einbehaltenen Gegenstände zwar jedem Besucher mitgeteilt werden, der einen gefährlichen Gegenstand bei sich führt, aber nicht der Allgemeinheit offengelegt werden können, ohne die Sicherheit des Gerichtsgebäudes zu beeinträchtigen. Der Vertreter des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass sich in den Vorschriften keine Regelungen über den Umgang mit den Gegenständen während der Dauer der 25

Aufbewahrung finden. Daher können auch insoweit keine Bedenken gegen das Bekanntwerden der Informationen bestehen.

Ein möglicher Ablehnungsgrund besteht nach Überzeugung des Gerichts nur hinsichtlich des Aufbewahrungsorts. Der Zugriff auf die in Verwahrung genommenen Gegenstände und deren missbräuchliche Verwendung im Gerichtsgebäude würde erleichtert, wenn deren Aufbewahrungsort allgemein bekannt wäre. Der Beklagte hat zwar offengelegt, dass die einbehaltenen Gegenstände - wie in Abschnitt B. II. Abs. 1 der Hausrechtsrichtlinie geregelt ist - für die Dauer des Aufenthaltes des Besuchers im Gebäude in der ständig besetzten Stelle des Sicherheitsbereichs (Sicherheitswache) zu verwahren sind. Es ist aber nach den Darlegungen des Beklagten nicht auszuschließen, dass etwa einbehaltene Gegenstände, die nicht abgeholt werden, nach einer gewissen Zeit an einen anderen Ort verbracht werden, der möglicherweise nicht in gleicher Weise gesichert ist. Soweit die streitgegenständlichen Absätze der Hausrechtsrichtlinie einen Aufbewahrungsort bezeichnen, der von dem in Abschnitt B. II. Abs. 1 genannten Aufbewahrungsort abweicht, kann der Antrag auf Informationszugang daher nach § 6 Satz lit. a IFG NRW abgelehnt und der Inhalt bei Bekanntgabe etwa durch Schwärzung unkenntlich gemacht werden. Die öffentliche Sicherheit wird aber nicht schon dadurch beeinträchtigt, dass bekannt wird, ob es einen anderen Aufbewahrungsort gibt, wie lange die einbehaltenen Gegenstände aufbewahrt werden oder an welchem Ort die einbehaltenen Gegenstände zurückgegeben werden. Denn es ist ohnehin bekannt, dass in der Sicherheitswache gefährliche Gegenstände verwahrt werden, und es muss ohnehin den Betroffenen mitgeteilt werden, an welchem Ort sie die einbehaltenen Gegenstände wieder abholen können. 26

Anhaltspunkte dafür, dass Abschnitt B. II. Abs. 4 - 6 der Richtlinie zur Ausübung des Hausrechts im Justizgebäude Köln sonstige Informationen enthält, deren Bekanntwerden die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen würde, sind vom Beklagten nicht vorgetragen worden und auch sonst nicht ersichtlich. Insbesondere sind die streitgegenständlichen Abschnitte der Hausrechtsrichtlinie auch in dem internen Schreiben des Präsidenten des Oberlandesgerichts Köln an den Präsidenten des Landgerichts Köln vom 6. Dezember 2011 ausdrücklich nicht als sicherheitsrelevant eingestuft worden. 27

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 155 Abs. 2 und § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Dem Kläger sind die Kosten nur insoweit aufzuerlegen, als er die Klage zurückgenommen hat und er mit seinem Auskunftsbegehren hinsichtlich des Aufbewahrungsorts einbehaltener Gegenstände teilweise unterliegt. Dies stellt nur einen verhältnismäßig kleinen Teil des Streitgegenstands dar, so dass es angemessen ist, dem Beklagten fünf Sechstel und damit den weit überwiegenden Teil der Verfahrenskosten aufzuerlegen. 28

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 29

Die Voraussetzungen der §§ 124 a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 oder Nr. 4 VwGO für eine Zulassung der Berufung liegen nicht vor. 30