

an Mdt. per Email

Hotstegs Rechtsanwalts-ges. mbH, Mozartstr. 21, 40479 Düsseldorf

Verwaltungsgericht Köln
Appellhofplatz

50667 Köln

FAX: 0221/2066-457

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Ansprechpartner/in:

Datum:

173/19/rh/D2/426-19

Rechtsanwalt Robert Hotstegs
Tel. 0211 / 497657-16

11.10.2019

K l a g e

des Herrn Johannes Filter, 

- Klägers -

Prozessbevollmächtigte:

Hotstegs Rechtsanwalts-gesellschaft mbH,
Mozartstraße 21, 40479 Düsseldorf

g e g e n

die Stadt Köln, Historisches Rathaus, 50667 Köln, vertreten durch die Oberbürgermeisterin,

- Beklagte -

wegen: Informationsfreiheit (IFG NRW)

/ Unter Hinweis auf die in der Anlage 1 beigefügte Vollmacht erheben wir Klage und beantragen namens des Klägers:

Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger Auskunft über die Kommunikation, insbesondere E-Mails, aber auch Protokolle oder Terminkalendereinträge von Telefonaten oder Treffen der Stadt Köln mit Christoph Gröner bzw. der CG-Gruppe im Jahr 2018 zu gewähren.

hilfsweise

Die Beklagte wird unter Aufhebung der ablehnenden Entscheidung vom 25.09.2019 verpflichtet, dem Kläger Auskunft über die Kommunikation, insbesondere E-Mails, aber auch Protokolle oder Terminkalendereinträge von Telefonaten oder Treffen der Stadt Köln mit Christoph Gröner bzw. der CG-Gruppe im Jahr 2018 zu gewähren.

1. Sachverhalt

Der Kläger hat unter dem 19.08.2019 einen "Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz NRW, UIG NRW, VIG" an die Beklagte gerichtet. Für den Antrag und die weitere Kommunikation hat er sich des Internetportals www.fragdenstaat.de bedient.

/ vgl. Antrag und weiterer Kommunikationsverlauf über das Portal [fragdenstaat.de](http://www.fragdenstaat.de) in Anlage 2.

Er beantragte in elektronischer Form

"die Kommunikation (insbesondere E-Mails, aber auch Protokolle oder Terminkalendereinträge von Telefonaten oder Treffen) der Stadt Köln mit Christoph Gröner bzw. der CG-Gruppe von 2010 bis 2018"

übersandt zu bekommen.

Über den Antrag hat die Beklagte bis heute nicht entschieden.

Zunächst ließ sie Sachstandsfragen vom 24.07.2018, 04.09.2018, 17.02.2019 und 16.04.2019 unbeantwortet.

vgl. Kommunikationsverlauf in Anlage 2.

Nachdem der Kläger sodann unter dem 16.04.2019 die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen um Vermittlung bat und diese unter dem 06.06.2019 an die Beklagte herantrat, reagierte die Beklagte ebenfalls nicht.

vgl. Kommunikationsverlauf in Anlage 2.

Erst auf eine Sachstandsfrage der Landesbeauftragten vom 12.07.2019, ein erneutes telefonisches Ersuchen der Landesbeauftragten am 28.08.2019 und zwei weitere Sachstandsfragen des Klägers vom 14.08.2019 und 05.09.2019 erhielt erstmals unter dem 24.09.2019 (!) die Landesbeauftragte eine Stellungnahme der Beklagten.

vgl. Kommunikationsverlauf in Anlage 2, S. 15.

Darin teilt die Beklagte mit, der Antrag des Klägers sei nicht hinreichend konkret genug. Wörtlich heißt es gegenüber der Landesbeauftragten:

"Die Stadt Köln lehnt somit den o.g. Antrag des Herrn Filters ab."

Die Landesbeauftragte leitete diese Stellungnahme dem Kläger unter dem 24.09.2019 "zur Kenntnisnahme" weiter.

vgl. Kommunikationsverlauf in Anlage 2.

Mit Email vom 25.09.2019 hat der Kläger sodann bei der Beklagten erfragt:

"Was genau verstehen Sie nicht an meinen Ausführungen nicht? Ich helfe Ihnen gerne weiter: Und den Aufwand für Sie zu verringern, beschränke ich meine Anfrage nun auf das Jahr 2018."

vgl. Kommunikationsverlauf in Anlage 2, S. 20.

Hierauf teilte die Beklagte mit Email vom gleichen Tag mit:

"meiner Ihnen vorliegenden Stellungnahme an die Landesbeauftragte für Datenschutz habe ich nichts hinzuzufügen."

Mit der vorliegenden Klage verfolgt der Kläger seinen Antrag nunmehr gerichtlich weiter.

2. rechtliche Würdigung

Die Klage ist zulässig und begründet.

Der Kläger hat einen Anspruch auf Informationszugang, über den die Beklagte bis heute nicht entschieden hat. Hilfsweise hat er einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag.

Der Anspruch ergibt sich aus § 4 Abs. 1 IFG NRW. Danach hat jede natürliche Person nach Maßgabe des Gesetzes Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.

Das Umweltinformationsgesetz ist auf die Beklagte anwendbar. Sie ist als Gemeinde informationspflichtige Stelle i.S.d. § 2 Abs. 1 IFG NRW.

Informationen sind nach § 3 IFG NRW *"alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern vorhandenen Informationen, die im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden. Informationsträger sind alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder in sonstiger Form speichern können."*

Der Kläger ist daher grundsätzlich anspruchsberechtigt, die Beklagte informationspflichtige Behörde. Der Antrag zielt auf den Zugang zu Informationen im Sinne des Gesetzes ab.

Ablehnungsgründe liegen nicht vor.

Entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten ist der Antrag konkret genug. Er bezeichnet mit Herrn Christoph Gröner und der diesem zuzuordnenden CG-Gruppe Personen, die ausweislich des Dokumentarfilms "Ungleichland" in Kontakt mit der Beklagten standen. Der ursprüngliche Antrag war zunächst auf die Kommunikation der Jahre 2010 bis 2018 gerichtet. Der Kläger hat

den Antrag bereits außergerichtlich auf das Jahr 2018 beschränkt.

Die Beklagte hat über den Antrag des Klägers bis heute nicht entschieden. Mit Ausnahme der Email "*meiner Ihnen vorliegenden Stellungnahme an die Landesbeauftragte für Datenschutz habe ich nichts hinzuzufügen.*" vom 25.09.2019 hat die Beklagte bis heute überhaupt noch nicht auf den Antrag gegenüber dem Kläger reagiert.

Das überrascht, weil das Informationsfreiheitsgesetz zum Jahreswechsel seit 18 Jahren in Kraft ist und zu unterstellen wäre, dass die Beklagte in der Erfassung, Bearbeitung und Bescheidung von IFG-Anträgen eine gewisse Behördenpraxis entwickelt haben dürfte.

Wenn sie gegenüber der Landesbeauftragten außergerichtlich darauf hingewiesen hat, dass der ursprüngliche Antrag nicht konkret genug gefasst sei, erschließt sich dieser Hinweis nicht. Einerseits ist unerfindlich, warum allein die Landesbeauftragte über diese möglicherweise fehlende Konkretisierung hingewiesen wird und nicht der Antragsteller. Darüber hinaus ist aber umso unerfindlicher, warum auch eine anschließende Konkretisierung nicht zur inhaltlichen Bearbeitung des Antrags, ja noch nicht einmal zu einer abschlägigen Entscheidung führt.

Nur der guten Ordnung halber sei darauf hingewiesen, dass der Kläger davon ausgeht, dass sein Antrag zu jedem Zeitpunkt hinreichend konkret gestellt war.

Soweit die ursprüngliche Antragsstellung des Klägers vielleicht aus Sicht der Beklagten der inhaltlichen Auslegung bedurfte, war sie sowohl nach der Gesetzeslage wie auch nach der Rechtsprechung dazu verpflichtet selbst (!) auf die Konkretisierung hinzuwirken.

Denn bei dem Verfahren nach dem IFG NRW handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, auf das auch die Vorschriften des VwVfG NRW ergänzende Anwendung finden. Nach § 25 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW gilt:

"Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind."

Wäre der Kläger Einwohner der Beklagten, wäre diese ergänzend auch nach § 22 Abs. 1 S. 1 GO NRW verpflichtet gewesen. Danach gilt:

"Die Gemeinden sind in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren behilflich, auch wenn für deren Durchführung eine andere Behörde zuständig ist."

Schließlich ergibt sich aus der Rechtsprechung eine gleichlautende Pflicht, vor allem aber die Pflicht zur Antwort. In diesem Zusammenhang wird auf die Entscheidung des Bremischen Staatsgerichtshofs zum Antragsrecht eines Abgeordneten verwiesen. Dessen Grundzüge sind auch auf das allgemeine Antragsrecht nach einem Informationsfreiheitsgesetz - aus hiesiger Sicht - übertragbar. So heißt es in der Entscheidung etwa:

"Diese Fragen sind [...] zu beantworten; es besteht grundsätzlich eine Antwortpflicht (für die Ebene des Bundes siehe BVerfGE 124, 161, 188; 137, 185, 231; 139, 194, 223; st. Rspr.). [...] Ein Fragerecht ohne eine entsprechende Antwortpflicht ergibt zudem keinen Sinn. Der Antwortpflicht entspricht auch ein Informationsanspruch des Fragestellers (für die jeweilige Rechtslage z.B. HbgVerfG, LVerfGE 14, 221, 228; HbgVerfG, NVwZ-RR 2011, 425, 426; NRWVerfGH, NVwZ 1994, 678, 679). Ein Fragerecht des Abgeordneten ist ohne einen korrespondierenden Anspruch auf Beantwortung der Frage funktionslos (für die Rechtslage im Saarland SaarlVerfG, LVerfGE 13, 303, 308: 'nicht denkbar'). "

vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil v.14.02.2017,
Az. St 4/16

Nichts anderes gilt für einen Jedermann-Informationsfreiheitsanspruch nach dem IFG NRW. Gesetz und Intention des Gesetzes sehen eine Antwortpflicht vor:

Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. (§ 1 IFG NRW)

Vor dem Hintergrund, dass dem Antragsteller aber die konkrete Form der behördlichen Information (etwa die behördeninterne genaue Bezeichnung, das Datum, verschiedene Veröffentlichungsformen) regelmäßig unbekannt sind, ist stets eine Auslegung des Antrags geboten. Hier geben die Maßstäbe der o.g. Landesverfassungsgerichtsentscheidung einen Maßstab vor:

"Welche Anforderungen genau an die Abfassung von Antworten, an den Zeitpunkt der Beantwortung und an die der Beantwortung vorangehende Sachverhaltsfeststellung verfassungsrechtlich zu stellen sind, ist eine Frage des Einzelfalls. Angesichts der dargestellten Bedeutung des Frage- und Informationsrechts im Rahmen des Systems parlamentarischer Kontrolle müssen die Erfassung des wesentlichen Inhalts der Frage und die Befriedigung des Kerns des Informationsverlangens aber in jedem Fall sichergestellt sein (vgl. für das jeweilige Landesrecht BayVerfGH, BayVBl. 2001, 657, 658; SaarlVerfG, LVerfGE 13, 303, 309; NRWVerfGH, NVwZ 1994, 678, 680; NRWVerfGH, NWVBl. 2016, 371, 375; BerlVerfGH, DVBl. 2015, 572, 573). Die Verantwortung dafür trifft den Senat. Er hat dementsprechende Organisations- (für die dortige Rechtslage NdsStGH, DVBl. 2016, 371, 373) und Sorgfaltspflichten. Werden sie verletzt, ist es unerheblich, ob das willentlich geschieht. Verschuldensaspekte spielen insoweit keine Rolle (vgl. zur dortigen Rechtslage BerlVerfGH, DVBl. 2015, 572, 573 f.). [...]"

3. Um den wesentlichen Inhalt einer Frage und den Kern des Informationsverlangens zu ermitteln, ist zunächst am Wortlaut der Frage anzusetzen. Dabei kann vom Abgeordneten grundsätzlich eine sorgfältige Formulierung seines Begehrens verlangt werden (für die dortige Rechtslage NRWVerfGH, NWVBl. 2016, 371, 372; für die Ebene des Bundes BVerfGE 137, 185, 229). Allerdings ist bei den Anforderungen an die bei der Formulierung gebotene Sorgfalt zu berücksichtigen, dass der Abgeordnete den zu erforschenden Sachverhalt vorab in der Regel noch nicht präzise kennt. **Er muss sich bei der Abfassung seiner Frage auch nicht vorsorglich juristisch oder in anderer Weise fachlich beraten lassen und darf einen alltäglichen Sprachgebrauch zugrunde legen. Außer auf den Wortlaut ist zudem auf den Zusammenhang abzustellen, in dem eine Frage gestellt wird** (für die Ebene des Bundes BVerfGE 137, 185, 229). Die Exekutive ist befugt und gehalten, sich nicht ausschließlich am Wortlaut der Frage zu orientieren (für das jeweilige Landesrecht SaarlVerfGH, LVerfGE 13, 303, 309; ThürVerfGH, LVerfGE 14, 437, 450). Vielmehr hat sie den wesentlichen Inhalt des Fragethemas zu klären und danach Art und Umfang der Antwort zu bestimmen (vgl. ThürVerfGH, LVerfGE 14, 437, 450). Dabei sind nicht nur die diesbezüglichen Vorschriften, sondern auch die gestellten Fragen selbst im Zweifel so auszulegen, dass die parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann (für die dortige Rechtslage MVLVerfG, Urt. v. 23.1.2014 - VerfG 8/13, juris Rdnr. 34).

Ist beispielsweise auf eine Frage nur eine Teilantwort möglich, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, die mögliche Teilantwort sei nicht vom Informationsbegehren erfasst. Es ist vielmehr beim betroffenen Abgeordneten

*nachzufragen (für die dortige Rechtslage MVLVerfG, Urt. v. 23.1.2014 - VerfG 8/13, juris Rdnr. 34). Ergibt sich aus dem Kontext einer Frage, dass ihr ein Irrtum zugrunde liegt, umfasst die verfassungsrechtliche Pflicht, die Frage des Abgeordneten zu beantworten, zusätzlich die, den Abgeordneten auf den seiner Frage zugrunde liegenden Irrtum aufmerksam zu machen, denn nur so wird seinem Informationsbedürfnis Rechnung getragen. Es besteht eine entsprechende Aufklärungspflicht (für die dortige Rechtslage SaarlVerfGH, LVerfGE 13, 303, 309 f.). **Auch dann, wenn die Ungenauigkeit einer Frage auf einem erkennbaren Informationsdefizit beruht, ist dem hinter der Frage stehenden Informationsbedürfnis so weit wie möglich Rechnung zu tragen** (für die Ebene des Bundes BVerfGE 137, 185, 229). Ähnliche Pflichten bestehen, wenn der Inhalt einer Frage trotz - gemessen an den oben genannten Kriterien - ausreichend sorgfältiger Formulierung interpretationsfähig ist. Um dem Informationsbedürfnis des Abgeordneten hinreichend Rechnung zu tragen, ist in solchen Situationen beispielsweise beim Abgeordneten zum Inhalt seiner Frage nachzufragen, die Frage differenziert zu beantworten oder jedenfalls das bei der Beantwortung zugrunde gelegte Verständnis der Frage aufzudecken, was dann bei Bedarf weitere Nachfragen des Abgeordneten veranlassen kann. [...]"*

vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil v.14.02.2017,
Az. St 4/16

Ungeachtet der verfassungsrechtlichen Stellung des Kontrollrechts eines Abgeordneten muss für den IFG-Antrag das gleiche gelten. Andernfalls würde geradezu eine "Einladung" an die Behörde bestehen, sich stets auf mangelnde Konkretisierung zu berufen ohne gleichzeitig mitzuteilen, welche Konkretisierung notwendig sein sollte.

War der Antrag daher hinreichend bestimmt, durfte ihn die Beklagte nicht ignorieren. Sie ist verpflichtet den beantragten Informationszugang zu gewähren.

3. zum Hilfsantrag

Soweit ein Hilfsantrag gestellt wird, trägt dies allein vorsorglich dem Umstand Rechnung, dass vielleicht aus Sicht des Gerichts in der Email der Beklagten vom 25.09.2019 in Verbindung mit der weitergeleiteten Stellungnahme der Beklagten vom 24.09.2019 an die Landesbeauftragte ein ablehnender Verwaltungsakt vorliegen könnte.

Zwar spricht sowohl die äußere Form wie auch der Inhalt und die Adressierung der Stellungnahme an die Landesbeauftragte aus hiesiger Sicht gegen eine derartige Deutung. Gleichwohl wird hilfsweise und vorsorglich die Aufhebung beantragt.

4. ergänzende Angaben

Der Klageerhebung ist kein Versuch einer Mediation oder eines anderen Verfahrens der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorausgegangen. Einem solchen Verfahren, insbesondere aber einem Verfahren vor einem Güterichter i.S.d. § 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 278 Abs. 5 ZPO stehen aus hiesiger Sicht keine Gründe entgegen.

Einer Entscheidung der Sache durch den Einzelrichter stehen keine Gründe entgegen.

5. Ergebnis

Der Klage ist stattzugeben.

Robert Hotstegs
Rechtsanwalt