

Landesbeauftragte für Datenschutz und
Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen

[REDACTED]
Kavalleriestraße 2-4
40213 Düsseldorf

Bielefeld, 29. November 2019

Sehr geehrte Frau [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

in der oben genannten Angelegenheit beziehen wir uns auf die bisherige
Korrespondenz mit Ihnen sowie auf den Antrag auf Informationszugang des
Herrn [REDACTED] vom 05.04.2019.

Zunächst bedanken wir uns für die gewährte Fristverlängerung und bitten
nochmals um Nachsicht für die eingetretenen Verzögerungen in der
Beantwortung Ihrer Fragen.

Gerne nehmen wir Stellung zu dem Antrag von Herrn [REDACTED] vom
05.04.2019 sowie bzgl. Ihrer Anmerkungen und Nachfragen.

1. Sachverhalt

Hintergrund der Beteiligung Ihrer Behörde ist im Ausgangspunkt ein
Ersuchen von Herrn [REDACTED] auf Zugang zu Informationen vornehmlich
nach dem Informationsfreiheitsgesetz vom 05.04.2019. In seiner
Nachricht begehrt Herr [REDACTED] ausdrücklich die Übermittlung von
sämtlichen Gutachten und Stellungnahmen, die zur Planung der
Verlängerung der Stadtbahn-Linien 1 in Richtung Sennestadt und der
Linie 3 in nördlicher Richtung über die jetzige Endhaltestelle hinaus
vorliegen.

Wir haben mit Schreiben vom 26.04.2019 darauf reagiert und Herrn
[REDACTED] mitgeteilt, dass dem Begehren leider nicht entsprochen werden
kann, insbesondere, da die begehrten Informationen dem Schutz
behördlicher Entscheidungsprozesse nach § 4 IFG NRW unterliegen.
Daraufhin hat sich Herr [REDACTED] an Ihre Behörde gewandt und Sie
haben uns zunächst mit Nachricht vom 19.06.2019 um Stellungnahme
zu der Ablehnung und den Ablehnungsgründen gebeten, da diese
nicht hinreichend erläutert seien.

moBiel GmbH

Otto-Brenner-Straße 242
33604 Bielefeld

Geschäftsführer:
[REDACTED]

Vorsitzender des Aufsichtsrates:
Jens Julkowski-Keppler

Registergericht: Bielefeld
Handelsregister-Nr.: B 36619
Steuer-Nr.: 305/5874/0694
Ust.-Id.-Nr.: DE 813 329 489

In der Sache möchten wir zunächst darauf hinweisen, dass zu den Vorhaben der Stadtbahnverlängerung der Linien 1 und 3 bereits unterschiedliche Verfahren auch der Beteiligung der Öffentlichkeit beschritten worden sind. Die Verfahren der Stadtbahnverlängerung unterliegen als Vorhaben in mehrfacher Hinsicht rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere des Personenbeförderungsrechts, des Bau- und Planungsrechts sowie auch des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung, die ausdrücklich eine Öffentlichkeitsbeteiligung und/oder Akteneinsichtsrechte speziell vorsehen. So bestimmen die einschlägigen Vorschriften, dass die avisierten Verfahren der Stadtbahnverlängerung über ein Planfeststellungsverfahren abzuwickeln sind (vgl. § 19 Abs. 1 a Personenbeförderungsgesetz i. V. m. § 73 VwVfG). Über die §§ 15 ff. UVPg ist außerdem die Beteiligung der Öffentlichkeit über die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben.

Im Sinne einer transparenten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger haben wir und die Stadt Bielefeld bereits in der Vergangenheit zahlreiche Unterlagen bezogen auf die künftige Verkehrsplanung auch der Verlängerung der Stadtbahnlinien bereits der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Dies bezieht sich insbesondere auf die Machbarkeitsstudie für die Verlängerung der Stadtbahnlinie 1, die 2013 von dem Gutachterbüro TTK im Auftrag unserer Gesellschaft erstellt worden ist. Diese Machbarkeitsstudie war öffentlich als Download verfügbar und ist als Anlage beigefügt.

Gleiches gilt für die sogenannte Potentialanalyse im Auftrag der Stadt Bielefeld, die im Jahre 2011 ebenfalls von dem Gutachterbüro TTK erstellt worden ist. Diese Potentialanalyse war öffentlich als Download verfügbar und ist als Anlage beigefügt.

Ergänzend können wir auch berichten, dass die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren der Verlängerung der Stadtbahnlinie 4 Richtung Dürkopp Tor 6 und der Linie 2 Richtung Altenhagen ebenfalls vollständig zum Download verfügbar sind, beispielsweise unter [https://www.bezreg-detmold.nrw.de/200 Aufgaben/010 Planung und Verkehr/Planfeststellung Plangenehmigung/Info zu Planfeststellungsverfahren/Verfahrensuebersicht/Stadtbahnlinie 4 Bielefeld/index.php](https://www.bezreg-detmold.nrw.de/200_Aufgaben/010_Planung_und_Verkehr/Planfeststellung_Plangenehmigung/Info_zu_Planfeststellungsverfahren/Verfahrensuebersicht/Stadtbahnlinie_4_Bielefeld/index.php)

[https://www.bezreg-detmold.nrw.de/200 Aufgaben/010 Planung und Verkehr/Planfeststellung Plangenehmigung/Info zu Planfeststellungsverfahren/Verfahrensuebersicht/Stadtbahnlinie 2 Milse/index.php](https://www.bezreg-detmold.nrw.de/200_Aufgaben/010_Planung_und_Verkehr/Planfeststellung_Plangenehmigung/Info_zu_Planfeststellungsverfahren/Verfahrensuebersicht/Stadtbahnlinie_2_Milse/index.php)

Entsprechend der Veröffentlichung hinsichtlich der Verlängerung der Stadtbahnlinie 4 und 2 wurden im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung, im Rahmen von Akteneinsichtsrechten und nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens sowie im Zusammenhang mit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung selbstverständlich sämtliche abgestimmte Planungsunterlagen zur Verfügung gestellt.

Die von Herrn [REDACTED] angeforderten Informationen zu der Verlängerung der Stadtbahnlinie 1 und der Verlängerung der Stadtbahnlinie 3 beschränken sich damit auf Unterlagen, die auf Grundlage der Potentialanalyse sowie Machbarkeitsstudien angefertigt worden sind und in ein Planfeststellungsverfahren übergeleitet werden. Es handelt sich hierbei insbesondere um folgende Dokumente:

- Tischvorlage für den Scopingtermin nach § 15 UVPG zum ausbauen der Stadtbahnlinie 1 nach Sennestadt
- Artenschutzrechtlicher Fachbeitrag zum Ausbau der Linie 1
- Erläuterungsberichte sowie Vorplanungspläne für die Stadtbahnlinie 1
- Verkehrlicher Fachbeitrag für die Verlängerung der Stadtbahnlinie 1
- Planfeststellungsunterlagen Verlängerung Stadtbahn Theesen

Die Gutachten und Stellungnahmen befinden sich derzeit noch nicht in einer abgestimmten Fassung. Die Gutachten und Stellungnahmen sowie Vorentwürfe werden derzeit weiter bzgl. Sachverhalt und Planungsgrundlagen (Streckenverläufe, Haltestellen usw.) zusammengestellt, abgestimmt, besprochen und bearbeitet. Diese Dokumente sind zum Teil direkt durch uns erstellt worden bzw. werden von uns erstellt, teilweise sind sie von uns in Auftrag gegeben worden. Auftragnehmer ist zum einen das Gutachterbüro Rambøll und zum anderen das Gutachterbüro Höke.

Wie Sie bereits den Titeln der Gutachten, Stellungnahmen und Beiträgen entnehmen können, werden diese Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren bzw. für das Verfahren nach dem UVPG zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorbereitet. Insofern werden die finalen Fassungen der Dokumente im Wege der Öffentlichkeitsbeteiligung und Akteneinsicht zugänglich gemacht werden.

2. Rechtliche Würdigung

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationen, deren gegenwärtige Abstimmung zwischen uns und den Sachverständigen und Gutachtern noch läuft, sowie angesichts der zwangsläufigen Überführung der betroffenen Dokumente in ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, sind wir der Auffassung, dass eine Herausgabe der Informationen von Herrn [REDACTED] nicht beansprucht werden kann.

Dies ergibt sich aus folgenden Gründen:

a) Verfügbare Informationen

Ein Anspruch auf Informationszugang kann nach § 1 Abs. 4 IFG NRW abgelehnt werden, wenn „sich der Antragsteller die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann“. Begehrte Informationen waren öffentlich zugänglich und der Antragsteller konnte sich diese ohne größere Mühe selbst beschaffen. Dies war der Fall bezogen auf die oben genannten Unterlagen, soweit diese zum Download verfügbar waren. Es dürfte Herrn [REDACTED] zumutbar gewesen sein, sich die begehrten Informationen auf diese Weise zu beschaffen, statt die Unterlagen über uns zu beziehen. Da die Unterlagen mittlerweile nicht mehr verfügbar sind, stellen wir diese Herrn [REDACTED] gern zur Verfügung. So finden Sie anliegend zu diesem Schreiben die Potenzialanalyse und die Marktanalyse. Diese Dokumente übermitteln wir parallel auch direkt an Herrn [REDACTED].

b) Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse

Gem. § 7 Abs. 1 IFG NRW *ist* der Antrag auf Informationszugang für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen abzulehnen.

Gem. § 7 Abs. 2 IFG NRW soll ein Antrag abgelehnt werden, wenn sich der Inhalt der Informationen auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von oder zwischen öffentlichen Stellen bezieht.

„Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen nicht nach außen dringen zu lassen (OVG Münster NVWZ-RR 2014, 344). Für den Bürger gilt, dass gem. dem Prinzip der Einheit der Verwaltung staatliche Maßnahmen nicht als Entscheidung einer

*bestimmten Person oder einer Organisationseinheit, sondern als solche des Verwaltungsträgers wahrgenommen werden sollen. Aufgrund dessen ist zwischen den Grundlagen und Ergebnissen der Willensbildung auf der einen Seite und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung zu unterscheiden. [...] Der Willensbildungsprozess umfasst Bewertungen, Meinungen oder Einschätzungen, die zunächst intern beraten werden und somit noch Entscheidungsoffen sind. **Hiervon umfasst sind auch Beratungen von externen Experten, wie etwa Gutachtern, Wirtschaftsprüfern oder Rechtsanwälten.**“ (BeckOK Informationsrecht, § 7 IFG NRW, Rand-Nr. 10 ff. mit Verweis auf VG Arnsberg, Beschluss vom 12.06.2006 Aktenzeichen 12 L 502/06; Hervorhebung durch Unterzeichner).*

Daraus ist abzuleiten, dass auch Stellungnahmen, Beiträge und Gutachten dem Schutz des Willensbildungsprozesses unterfallen; jedenfalls soweit und solange sich diese Ausarbeitungen im Stadium der Abstimmung befinden und noch nicht als Teil eines feststehenden Sachverhalts verstanden werden können.

Da es § 7 IFG NRW ausweislich Gesetzesbegründung, Kommentaren und Rechtsprechung darum geht, die Debatte und Auseinandersetzung innerhalb einer öffentlichen Stelle über Ansichten, Beurteilungen und Meinungen zu schützen, um die spätere Entscheidung der Stelle als einheitliche erscheinen zu lassen, müssen wir bereits aufgrund von § 7 Abs. 1 IFG NRW eine Herausgabe der angeforderten Dokumente verweigern.

Die Dokumente befinden sich in der internen Abstimmung. Auch die Stellungnahmen und Gutachten und Einbeziehung Dritter befinden sich im Stadium der Abstimmung. Es gibt noch keine feststehenden Dokumente, welche über ein Entwurfsstadium hinausgehen würden. Würden wir diese Dokumente der Öffentlichkeit schon zum jetzigen Zeitpunkt zugänglich machen, bestünde Gefahr einer öffentlichen Debatte über Aspekte, die später eventuell gar nicht Gegenstand eines Antrags werden würden. Außerdem entstünde der Eindruck fehlender Geschlossenheit bei uns.

Die Verlängerung einer Stadtbahn, das haben u.a. die Bürgerbeteiligungen der Vergangenheit gezeigt, sind stets kontrovers, von großer Tragweite und kostenintensiv. Es handelt sich um grundlegende Infrastrukturprojekte. Wenn Teilplanungen, Vorentwürfe und Abstimmungen in der Vorbereitung eines solchen Projekts öffentlich würden, würde dies zwangsläufig zu Debatten führen, die auf die laufende Planung einzuwirken versuchen. Dabei existiert zu diesem Zeitpunkt noch gar keine abgestimmte Position der öffentlichen

Stelle selbst. Es ist daher richtig und notwendig, dass § 7 Abs. 1 IFG NRW diese Prozesse der internen Willensbildung schützt.

„Jedenfalls besteht im gegenwärtigen Stadium des Planungsverfahrens kein Anspruch der Ast. auf Übermittlung der in ihrem Antrag näher bezeichneten, insbesondere in Zusammenhang mit Vorrang- und Eignungsgebieten für Windkraftanlagen stehenden Informationen. Der Ag. konnte sich dem gegenüber – wie das VG zu Recht angenommen hat – auf § 6 I MVIFG berufen, wonach der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen ist „für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde“. Grundsätzlich handelt es sich hier um eine gebundene Entscheidung. Der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen gegeben sind, wohnt ein gewisses prognostisches Element inne („würde“). Auch der Senat geht davon aus, dass es sich bei den Informationen, zu denen die Ast. Auskunft verlangt, um Daten handelt, die der unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung – nämlich des ersten Entwurfs eines Raumordnungsprogramms – dienen; die Einschätzung des Ag. und des VG, dass die vorzeitige Bekanntgabe den Erfolg der Entscheidung vereiteln würde, teilt der Senat. Wegen der Komplexität einer derartigen Planungsentscheidung, des Umfangs der verschiedensten zusammenzuführenden Aspekte und ihrer wechselbezüglichen Abhängigkeit voneinander muss es der Behörde möglich sein, sich zunächst selbst die notwendige Kenntnis aller Fakten zu verschaffen und daraus ein „Gesamtszenario“ (keineswegs nur beschränkt auf Windkraft, sondern auf alle Elemente, die im Programm auszuweisen sind) zu erstellen, bevor damit in die Öffentlichkeit gegangen wird.“ (OVG Greifswald, Beschluss vom 27. 8. 2007 - 1 M 81/07, LKV 2008, 515)

Um es klarzustellen: Selbstverständlich werden die abgestimmten finalen Dokumente öffentlich zugänglich sein. Herr ██████§ wird sich insofern auch über die Planungen unterrichten können, bevor diese final beschlossen werden.

c) Vorrangige Regelungen

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass aus demselben Grund spezielle Regelungen des Planfeststellungs- und Öffentlichkeitsbeteiligungsrechts bestehen, die sicherstellen, dass Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und Dritte einen Zugang zu diesen Informationen erhalten.

In diesem Sinne bestimmt § 4 Abs. 1 IFG NRW:

„Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Im Rahmen dieses Gesetzes entfällt die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.“

Um vorrangige Regelungen in diesem Sinne handelt es sich bei den §§ 15 ff. UVPG ebenso wie bei § 73 VwVfG.

„Der Senat kann für das vorliegende Eilverfahren offenlassen, ob nicht bereits § 1 III 1 MVIFG der von Ast. verlangten Offenbarung bestimmter Informationen aus dem Planungsverfahren vor Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 III 1 i. V. mit § 7 II 1 MVLPlanG entgegenstünde. Nach dieser Vorschrift bleiben besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht unberührt; diese Formulierung war gedacht als „Klarstellung“ der im ursprünglichen Gesetzentwurf enthaltenen Fassung, nach der, soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, sie den Vorschriften dieses Gesetzes vorgehen sollten (so LT-Dr 4/2320, S. 20). Es kann § 1 III 1 MVIFG auch in der Gesetz gewordenen Fassung nicht ohne Weiteres entnommen werden, dass die Vorschrift besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen lediglich insoweit unberührt lassen will, als diese weiter gehen als der Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz; näher zu liegen scheint, dass damit Spezialregelungen grundsätzlich der Vorrang auch insoweit eingeräumt werden sollte, als sie die Modalitäten – z. B. auch den Zeitpunkt – des Informationszugangs bestimmen.“ (OVG Greifswald, Beschluss vom 27. 8. 2007 - 1 M 81/07, LKV 2008, 515)

Im Hinblick auf Vorschriften des Planfeststellungsrecht hat der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit Thüringen bereits beantwortet, dass diese dem allgemeinen Informationsrecht vorgehen und als Spezialvorschriften anzusehen sind.

„6.9. Teilgutachten bei Planfeststellungsverfahren – Auskunft nach dem ThürIFG?

Eine Thüringer Behörde wandte sich ratsuchend an den Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI). Ein Bürger begehrte Zugang zu einer Stellungnahme des Landkreises zu einem laufenden

Planfeststellungsverfahren. Der TLfDI wurde im Rahmen seiner Beratungsfunktion um eine Stellungnahme gebeten, ob dem Antrag zu entsprechen ist oder ob gegen die Herausgabe der Informationen Einwände bestünden. Der TLfDI teilte hierzu mit, dass in laufenden Verfahren gem. § 4 Abs. 2 Satz 2 ThürIFG der Zugang zu amtlichen Informationen nur nach Maßgabe des anzuwendenden Verfahrensrechts gewährt werde. Das Recht auf Informationszugang nach dem ThürIFG werde nach der Begründung zum Gesetzesentwurf zeitlich begrenzt auf die Verfahrensdauer ausgeschlossen (siehe dazu die Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 4 Abs. 2 Satz 2 ThürIFG in der Drucksache 5/4986, Seite 19). Für das Planfeststellungsverfahren regelt § 72 Abs. 1 3. Halbsatz Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG), dass Akteneinsicht gem. § 29 ThürVwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen in angeordneten Planfeststellungsverfahren zu gewähren ist. Darauf wies der TLfDI die Behörde abschließend hin.“ (2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Berichtszeitraum: 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2016, S. 45)

Angeichts dessen ist davon auszugehen, dass die Vorschriften des Planungsrechts mit seinen Vorgaben zu Akteneinsicht und Öffentlichkeitsbeteiligung als Spezialregelungen zum Informationsfreiheitsrecht anzusehen sind. Daher ist auch in unserem Fall Herr ██████ auf das anstehende Verfahren der Planfeststellung verwiesen. Er wird dort die Möglichkeit erhalten, Akteneinsicht zu beanspruchen und als Öffentlichkeit Einsicht in die Planungsunterlagen zu nehmen. Ein Anspruch auf Heraushabe dieser Informationen im Vorfeld ist abzulehnen.

3. Ergebnis

Für sich betrachtet und besonders in Zusammenschau der §§ 4 und 7 IFG NRW sind die von Herrn ██████ beehrten Gutachten und Stellungnahmen nicht herauszugeben. Es handelt sich um noch in Abstimmung befindliche Gutachten und Stellungnahmen. Außerdem werden die abschließenden Unterlagen in geordneten Verfahren der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darauf ist Herr ██████ zu verweisen.

Im Übrigen haben wir Herrn ██████ die Potenzialanalyse und die Machbarkeitsstudie übermittelt.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dargelegt zu haben, warum aus unserer Sicht eine weitergehende Herausgabe nicht in Betracht kommt.

Dieses Schreiben ist im Zuge der Übersendung der genannten Dokumente Herrn [REDACTED] bereits durch uns zugeleitet worden.

Gern stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
moBiel GmbH



Geschäftsführung