

FABIAN MÜLLER – [REDACTED]

Verwaltungsgericht Münster
Aegidiikirchplatz 5
48143 Münster

Via DE-Mail

Münster, den 5. März 2020

In Sachen: Müller ./ Land Nordrhein-Westfalen Az. d. Gerichts: –

Ich erhebe vor dem Verwaltungsgericht Münster

KLAGE

gegen das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, dieses vertreten durch den Minister der Justiz Peter Biesenbach,

– Beklagte –

und bitte um Anberaumung eines Termins für die mündliche Verhandlung, in dem ich beantragen werde, mir für die erste Instanz Prozesskostenhilfe zu bewilligen. Erst nach Bewilligung der Prozesskostenhilfe werde ich beantragen:

- I. Die am 17. Januar 2020 und am 13. Februar 2020 zum Aktenzeichen 1451 E - Z. 34/19 ergangenen Bescheide des Ministeriums der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen aufzuheben und
- II. das Ministerium der Justiz zu verpflichten, mir nach § 4 Abs. 1 IFG-NRW zu allen Unterlagen betreffend einer Einführung des ersten und zweiten juristischen Staatsexamens am Computer, insbesondere diesbezüglicher Sitzungsprotokolle und Vermerke Zugang zu gewähren.

Streitwert: 5.000 Euro

Begründung

Ich mache gegen die Beklagte einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen geltend.

A. Zum Sachverhalt

Ich bin Student der Rechtswissenschaften und werde voraussichtlich im November dieses Jahres die erste juristische Staatsprüfung absolvieren. Als Grobmotoriker fühle ich mich gegenüber anderen Studierenden beim Abfassen der Aufsichtsarbeiten benachteiligt. Vor diesem Hintergrund habe ich ein profundes Interesse an der Einführung des so genannten E-Examens.

Diesem Interesse folgend stellte ich am 4. Dezember 2019 über die Plattform fragdenstaat.de per E-Mail bei der Beklagten einen Antrag auf Zugang zu allen dieses betreffende Informationen nach § 4 Abs. 1 IFG-NRW (**Anlage A1**).

Hierzu teilte die Beklagte am 19. Dezember 2019 mit, dass für die Beantwortung meiner Anfrage noch etwas Zeit benötigt werde, da diese der Beteiligung weiterer Stellen im Hause bedarf (**Anlage A2**).

Mit Schreiben vom 20. Dezember 2019 wies ich darauf hin, dass die gesetzliche Frist für die Beantwortung von Anfragen nach dem IFG-NRW nach § 5 Abs. 2 S. 1 IFG-NRW einen Monat beträgt, ich aufgrund der Festtage jedoch einverstanden bin, wenn die Beantwortung meiner Anfrage erst zwei Wochen nach dem Ende der gesetzlichen Frist, also zum 18. Januar 2020 erfolgt (**Anlage A3**).

Mit Schreiben vom 17. Januar 2020, mir übermittelt am 20. Januar 2020, wies die Beklagte meinen Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IFG-NRW zurück (**Anlage A4**). Zur Begründung wurde ausgeführt dieser sei unbegründet, denn gemäß § 2 Abs. 3 IFG NRW gelte das IFG-NRW für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden. Das dem Ministerium der Justiz angegliederte Landesjustizprüfungsamt, in dem die Evaluation des E-Examens erfolge, sei Prüfungseinrichtung i.S.v. § 2 Abs. 3 IFG NRW. Auch beziehe sich das Projekt u.a. auf die Einführung der E-Klausur in den Staatsprüfungen, sodass auch die Durchführung von Prüfungen im Sinne der Vorschrift einschlägig sei, womit das IFG-NRW nicht anwendbar sei.

Dagegen wandte ich mich mit Schreiben vom 20. Januar 2020 (**Anlage A5**), denn entgegen der Auffassung der Beklagten fällt meine Anfrage nicht unter die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 3 3. Alt. IFG-NRW. Meine Rechtsauffassung begründete ich der Beklagten.

Daraufhin teilte die Beklagte mit, dass mein erneutes Vorbringen der Prüfung bedarf und sie nach Abschluss der Prüfung wieder auf mich zukommen würde (**Anlage A6**).

Nachdem dies zwei Wochen nach meinem erneuten Vorbringen nicht geschehen war, erinnerte ich die Beklagte mit Schreiben vom 11. Februar 2020 (**Anlage A7**) an die Sache. Ich kündigte an, sollte die Anfrage bis zum 18. Februar unbeantwortet bleiben, die LDI-NRW als Vermittlerin einzuschalten.

Hiernach erging am 14. Februar 2020 erneut ein ablehnender Bescheid der Beklagten (**Anlage A8**). Zur Begründung wird angeführt, die Einführung des ersten und zweiten juristischen Examens am Computer sei unter den Begriff Prüfungen i.S.v. § 2 Abs. 3 IFG-NRW zu subsumieren. Weiter bestünde auch, wie gefordert, ein konkreter Zusammenhang zwischen den begehrten Informationen und Prüfungen, das Projekt der Einführung der E-Klausur beziehe sich auch unmittelbar auf Prüfungen, nämlich die Durchführung der juristischen Staatsprüfungen am Computer. Darüber hinaus ergäben sich für eine einschränkende Auslegung dahingehend, dass nur konkrete Prüfungsverfahren, aus denen der Einzelne Vorteile bei der Prüfung erlangen könnte oder die die Einsichtnahme in fremde Klausuren betreffen, umfasst sein sollten, keine Anhaltspunkte. Nach dem Wortlaut seien diese Bereiche (Prüfungsaufgaben einschließlich Prüfervermerke sowie Fremde Klausuren) bereits vom ebenfalls verwendeten Begriff „Leistungsbeurteilungen“ umfasst, sodass die zusätzliche Verwendung des Begriffes „Prüfungen“ die Bereichsausnahme über die konkreten Leistungsbeurteilungen hinaus erweitere. Ferner ergebe sich aus der Begründung des Gesetzesentwurf lediglich, dass die Ausforschung von Prüfungsunterlagen durch interessierte Dritte verhindert werden solle (LT-Drucks. 13/1311, S. 10). Dieser Zweck träfe auch auf die Vorgänge um die Einführung der E-Klausur in den juristischen Staatsprüfungen zu. In diesem Rahmen würden Einzelheiten über den Ablauf und die Durchführung der Staatsprüfung relevant, die zum Schutz vor unberechtigtem Zugriff, d.h. Ausforschungen interessierter Dritter, nicht veröffentlicht werden. Ergänzend führte die Beklagte an, dass es sich bei der Bestimmung des § 2 Abs. 3 IFG-NRW um eine Bereichsausnahme handle, in deren Folge es, soweit die begehrten Informationen die genannten Bereiche beträfen, nicht etwa auch eine Bewertung der begehrten Informationen und eine Prognose hinsichtlich etwaiger vorrangig zu schützender Güter, wie sie durch die §§ 6 ff. IFG-NRW vorgesehen ist, ankäme; vielmehr seien die dort genannten Einrichtungen, so denn Informationen aus den genannten Bereichen betroffen seien, in Gänze vom Informationszugang ausgeschlossen (so für die Bereiche Forschung und Lehre VG Düsseldorf, Urteil vom 20. Oktober 2017, Az. 26 K 1413/16, juris, m.w.N.).

B. Zur rechtlichen Würdigung

Die zulässige Klage ist begründet. Die Bescheide vom 17. Januar 2020 und 13. Februar 2020, Az. 1451 E - Z. 34/19 sind rechtswidrig und verletzen mich in meinen Rechten (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO), soweit der mit E-Mail vom 4. Dezember 2019 begehrte Informationszugang abgelehnt wurde. Ich kann von der Beklagten gemäß § 4 Abs. 1 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IFG-NRW) den in meiner E-Mail vom 4. Dezember begehrten Informationszugang verlangen.

I. Anspruchsvoraussetzungen

Nach § 4 Abs. 1 IFG-NRW hat jede natürliche Person gegenüber den in § 2 IFG-NRW genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu dort vorhandenen amtlichen Informationen.

1. Auskunftspflichtete

Nach § 2 Abs. 1 S. 1 IFG-NRW gilt das IFG-NRW für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen (öffentliche Stellen). Behörde ist dabei nach § 2 Abs. 1 S. 2 IFG-NRW jede Stelle, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

Das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen nimmt Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr ist also Behörde i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 2 IFG-NRW. Es ist auch Behörde des Landes. Selbiges gilt für das dem Ministerium der Justiz angegliederte Landesjustizprüfungsamt.

2. Keine Bereichsausnahme nach § 2 Abs. 3 3. Alt. IFG-NRW

Nach § 2 Abs. 3 3. Alt. IFG-NRW gilt das Informationsfreiheitsgesetz jedoch für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen nur, soweit diese nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden.

Unstreitig ist das Landesjustizprüfungsamt Prüfungseinrichtung i.S.v. § 2 Abs. 3 IFG-NRW. Bei der Evaluierung der E-Klausur wird dieses jedoch entgegen der Auffassung der Beklagten nicht im Bereich von Leistungsbeurteilungen oder Prüfungen tätig.

a) Kein Tätigwerden in Bereich von Leistungsbeurteilungen

Bei der Evaluation der E-Klausur für das juristische Examen wird das Landesjustizprüfungsamt schlechthin nicht im Bereich der Leistungsbeurteilungen tätig. Weder werden Leistungen bewertet, noch stellt das Klausurmedium, in Abgrenzung zur Auswahl der Prüfer, bereits die erste Stufe der Leistungsbewertung dar (vgl. dazu VG Düsseldorf, Urteil vom 20. Oktober 2017, Az. 26 K 1413/16).

b) Kein Tätigwerden im Bereich von Prüfungen

Das Landesjustizprüfungsamt wird bei der Evaluierung der E-Klausur auch nicht im Bereich von Prüfungen tätig. § 2 Abs. 3 IFG-NRW ist dahingehend auszulegen, dass nur jeweils konkrete Prüfungsverfahren, nicht aber das abstrakte Verfahren als solches geschützt werden soll. Demnach soll einerseits verhindert werden, dass über das IFG solche Unterlagen erlangt werden können, aus denen der Einzelne Vorteile bei der Prüfung erlangen könnte (bspw. Klausuren, die noch nicht geschrieben wurden) oder die den einzelnen Prüfling in seinen Rechten beeinträchtigen könnten (bspw. durch die Einsichtnahme in fremde Klausuren).

Zwar merkt die Beklagte zu Recht an, dass bspw. die Einsichtnahme in fremde Klausuren bereits vom Begriff „Leistungsbeurteilungen“ erfasst ist, für das konkrete Prüfungsverfahren gilt dieses jedoch nicht. Ein konkretes Prüfungsverfahren ist der Inbegriff einer Prüfung und deswegen auch unbedingt gemeint, wenn der Gesetzgeber von Prüfungen spricht – eine Subsumtion unter den Begriff „Leistungsbewertungen“ ist fernliegend. Jedenfalls lässt sich hierdurch nicht begründen, dass der Begriff „Prüfungen“ ein Mehr gegenüber konkreten Prüfungsverfahren darstellen muss.

Anders als die Beklagte meint, ergeben sich sehr wohl Anhaltspunkte dafür, dass eine derart restriktive Auslegung geboten ist. So spricht die Gesetzesbegründung ausdrücklich davon, dass die »Ausnahmeklauseln [-] entsprechend der Bedeutung des Informationszugangsanspruchs eng zu verstehen [sind]« (LT-Drucks. 13/1311, S. 9). Darüber hinaus wird in der Gesetzesbegründung mehrfach von einem »umfassenden Informationszugangsanspruch« (LT-Drucks. 13/1311, S. 2, 9, 10, 12) gesprochen, was dafürspricht, das Gesetz stets dahingehend auszulegen, dass dem Antragsteller ein möglichst umfassender Informationsanspruch zuzubilligen ist. Nach der Gesetzesbegründung ist also ausdrücklich eine enge Auslegung der Ausnahmetatbestände geboten (so auch *Schwartzmann*, in: BeckOK InfoMedienR, IFG NRW § 1 Rn. 3; Haurand et. al., in: PdK-NRW, IFG-NRW, § 1 Zweck des Gesetzes, 2. Zweckbestimmung als Auslegungsmaxime, beck-online).

Hierfür spricht auch der Wortlaut des § 1 IFG-NRW. Nach diesem ist es Zweck des Gesetzes »freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten« (Hervorhebung nur hier). Entsprechend ist das IFG-NRW im Zweifel so auszulegen, dass eher mehr als weniger Informationsfreiheit gewährt wird (*Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 1 Rn. 52).

Für eine dadurch gebotene restriktive Auslegung der Ausnahmetatbestände spricht auch der Sinn und Zweck des Gesetzes als solches: Das IFG soll demokratisieren, es ist Ausdruck des verfassungsmäßig verankerten Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips. Durch den Informationsanspruch soll dem Bürger ermöglicht werden, besser an Entscheidungsprozessen auf Landesebene mitzuwirken. Zudem soll eine Transparenz der öffentlichen Verwaltung hergestellt

werden (LT-Drucks. 13/1311, S. 1). Diese Ziele lassen sich jedoch nur dann erreichen, wenn der Informationsanspruch umfassend und nahezu vollumfänglich uneingeschränkt ist.

Soweit die Beklagte behauptet, eine extensive Auslegung und damit auch Ausdehnung auf das abstrakte Prüfungsverfahren sei vom Gesetzgeber gewollt, da in den begehrten Informationen Einzelheiten über den Ablauf und die Durchführung der Staatsprüfung enthalten seien, die zum Schutz vor unberechtigtem Zugriff, daher der Ausforschung durch Interessierte Dritte, wie sie ausweislich der Gesetzesbegründung verhindert werden soll, nicht veröffentlicht werden, vermag dies nicht zu tragen. Über die abstrakte Organisation des Verfahrens muss jedenfalls dem Prüfling bereits ein Auskunftsanspruch nach Art. 12 Abs. 1 GG zustehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Einzelne, in Abhängigkeit davon, wie intensiv der potentielle Grundrechtseingriff ist und inwieweit Grundrechtsschutz durch eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle verwirklicht werden kann, verlangen, dass ein Verwaltungsverfahren bestimmte Garantien bietet (BVerfGE 84, 34, Rn. 39). Bei Prüfungen, die Berufszugangsvoraussetzung sind, so wie es die erste und zweite juristische Staatsprüfung sind, ist dies zu bejahen (ebd.). Die Gewährleistung dieser Garantien des Verwaltungsverfahrens muss für den Einzelnen allerdings bereits bevor dieser sich eben diesem unterwirft, überprüfbar sein. Dies ist nur dadurch zu erreichen, dass dem Einzelnen einen Anspruch gegen die das Verwaltungsverfahren durchführende Behörde auf Auskunft zu den genauen Verfahrensabläufen zugebilligt wird. Dieser Informationsanspruch muss auch einen hinreichenden Detailgrad haben, da ansonsten eine Überprüfung dahingehend, ob das Verfahren hinreichende Garantien bietet nicht möglich ist. Derartige Informationen würden jedenfalls im Klageverfahren eines Betroffenen gegen die Behörde auch für interessierte Dritte öffentlich. Überdies ist stellt die bloße Geheimhaltung von Verfahrensabläufen keinen zureichenden Baustein der Informationssicherheit dar. Im Gegenteil: Die Sicherheit eines Verfahrens muss auch gerade dann gewährleistet sein, wenn das Verfahren als solches öffentlich bekannt ist. Sollte die Sicherheit des Prüfungsverfahrens von der Geheimhaltung der Verfahrensabläufe abhängen, wie die Beklagte es andeutet, so wäre ernstlich zweifelhaft ob es noch die durch Art. 12 Abs. 1 GG geforderten Garantien bietet.

Soweit die Beklagte unter Verweis auf die Rechtsprechung des VG Düsseldorf, welche sich ausschließlich auf den Bereich Forschung und Lehre bezog, geltend gemacht hat, dass bereits sobald einer der in § 2 Abs. 3 IFG-NRW genannten Bereiche betroffen sei, die Einrichtung gänzlich vom Informationszugang ausgeschlossen sei, vermag dies nicht zu überzeugen. Eine teilweise extensivere Auslegung der Bereichsausnahme für Forschung und Lehre ist lediglich durch Art. 5 Abs. 3 S. 1 Alt. 2-4 GG geboten (VG Düsseldorf, Urteil vom 20. Oktober 2017, Az. 26 K 1413/16, juris, Rn. 15 ff., m.w.N.). Dies deckt sich damit, dass es die alleinige Regelungsabsicht des Gesetzgebers gewesen ist, durch den Ausnahmetatbestand Grundrechtseingriffe in die Freiheit von Forschung und Lehre aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG zu verhindern (*Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 301). In Bezug auf Prüfungen hingegen gibt es keine Grundrechtsposition, die in vergleichbarer Weise für eine extensive Auslegung streitet. Mehr noch: Wie bereits oben dargelegt deutet der betroffene Schutzbereich des Art. 12

Abs. 1 GG eher auf eine enge Auslegung hin, denn eine extensive zu fordern. Die für den Bereich Forschung und Lehre getroffenen Wertungen sind also nicht auf den Bereich der Prüfungen übertragbar.

Überdies handelt es sich bei den begehrten Informationen um solche, die lediglich die organisatorischen Rahmenbedingungen der Prüfungen betreffen. Solche bloß organisatorischen Informationen unterfallen auch im Bereich von Forschung und Lehre, in dem eine weitere Auslegung der Bereichsausnahme geboten ist, dieser nicht (*Franßen*, in: *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2 Rn. 290). Dies kann im Bereich der Prüfungen, in dem die Bereichsausnahme ohnehin enger zu fassen ist, nicht anders zu sehen sein.

Hiernach vermag sich also nicht zu erschließen, wieso an dieser Stelle eine extensive Auslegung durch den Gesetzgeber gewollt sein sollte, können die von der Beklagten als vertraulich angesehenen Informationen doch bereits auf anderem Wege erlangt werden.

II. Kein Ausschluss aufgrund des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 7 IFG-NRW

Auch ein Ausschluss aufgrund des Schutzes des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 7 IFG-NRW ist nicht geboten. Jedenfalls die Einführung der E-Klausur wurde ausweislich der Presseberichterstattung bereits in 2013 erprobt (*Ludwig Hoglebe*, NRW plant das Computer-Examen: Flinke Finger machen sich bezahlt, in: *Legal Tribune Online*, 13.06.2013, https://www.lto.de/persistent/a_id/8921/, abgerufen am: 17.02.2020). Seitdem ist, zumindest für Außenstehende ersichtlich, nichts weiter passiert. Ein tatsächlicher und damit schützenswerter Entscheidungsprozess findet in der Behörde augenscheinlich nicht mehr statt.

Jedenfalls würde ein Ausschluss auch nur für Dokumente und Äußerungen, die auf den Willensbildungsprozess hinwirken, nicht aber für die inhaltlichen Grundlagen des Willensbildungsprozesses in Frage kommen (*Schwartmann*, in: *BeckOK InfoMedienR*, IFG NRW § 7 Rn. 9). Darüber hinaus müsste auch hier ein möglichst umfassender Informationszugang gewährt werden, hierzu wären bei Notwendigkeit Schwärzungen an Dokumenten vorzunehmen, bei denen die Behörde ansonsten die Zugänglichmachung verweigern kann (*Haurand et. al.*, in: *PdK-NRW*, IFG-NRW, § 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, 1. Allgemeines, beck-online).

Ich bitte um Zustellung etwaiger Schriftsätze mittels DE-Mail an

[REDACTED]

[REDACTED]