

# KANZLEI KEIENBORG

Kanzlei Keienborg, Friedrich-Ebert-Straße 17, 40210 Düsseldorf

## Verwaltungsgericht Düsseldorf

- 29. Kammer -  
Bastionstraße 39  
40213 Düsseldorf

**per beA**

**Marcel Keienborg | Rechtsanwalt**

**Christian Schotte | Rechtsanwalt**  
(in Anstellung)

Friedrich-Ebert-Straße 17  
40210 Düsseldorf

mail@keienborg.de  
<https://www.keienborg.de>

Tel.: +49 211 360584  
Fax: +49 211 360585

(nur im Notfall)

Düsseldorf, den 28.11.2022

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

Mein Zeichen:

**178/22**

Bitte immer angeben

**Marcel Keienborg ./.** Land Nordrhein-Westfalen  
29 K 7044/22.A

begründe ich meine Klage wie folgt:

Bei einer am Schutzzweck orientierten Auslegung des § 7 IFG NRW erweist sich der angefochtene Bescheid jedenfalls insoweit als rechtswidrig, wie er über diesen Schutzzweck hinausgeht.

In den Anwendungshinweisen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW zu § 7 IFG NRW heißt es (abrufbar unter <https://www.lidi.nrw.de/informationsfreiheit/anwendungshinweise-zum-informationsfreiheitsgesetz>):

*Nach dieser Vorschrift wird der Prozess der Entscheidungsfindung bis zum Abschluss der Entscheidung geschützt, um die Effektivität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Wie der Gesetzeswortlaut zeigt, gehören hierzu nur Entschei-*

**Bankverbindung:** Stadt-Sparkasse Langenfeld/Rheinland | BIC: WELADED1LAF | IBAN: DE88 3755 1780 1020 0199 39  
Steuernummer 133/5156/2869 Finanzamt Düsseldorf-Mitte

**Öffnungszeiten:** Montag, Dienstag, Donnerstag u. Freitag 09.30 - 12.30 u. 14.00 - 17.30 Uhr

*dungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten und Beschlüsse wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen. Der Schutz umfasst daher nicht das gesamte Informationsmaterial, das einer Entscheidungsfindung überhaupt dienen kann. Interne Vermerke, etwa zur weiteren Aufklärung des Sachverhaltes oder über eine Ortsbesichtigung, fachliche Stellungnahmen beteiligter Ämter oder Träger öffentlicher Belange oder Gutachten zu speziellen Fragen der Entscheidungsfindung sowie von Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens vorgelegte Schriftstücke mögen zwar im weiten Sinne zu dem betreffenden Verwaltungsvorgang gehören, stellen aber nicht die konkrete Entscheidung unmittelbar vorbereitende Unterlagen dar.*

*Frankewitsch* weist in dem von ihm mit herausgegebenen Kommentar zum IFG NRW darauf hin (§ 7 Rn. 33), dass nach der Rechtsprechung des OVG NRW in erster Linie solche Aktenteile geschützt seien, aus denen der Prozess der Willensbildung „herausgelesen“ werden könne. Mitteilungen von Tatsachen oder Hinweise auf die Rechtslage seien hingegen nicht als Teil des Willensbildungsprozesses anzusehen. Nicht geschützt seien daher solche Unterlagen, die lediglich die Grundlage für die Willensbildung darstellen, wie bloße Sachinformationen oder Zusammenfassungen von Fakten.

Schon daraus folgt, dass die Rechtsauffassung der Beklagten, die darauf hinaus läuft, über die Antworten auf die Presseanfragen und eine bereits veröffentlichte Landtagsdrucksache hinaus keinerlei Unterlagen zugänglich machen zu wollen, jedenfalls nicht vom Schutzzweck der Norm gedeckt sein kann.

Aus der von der Beklagten mit Schriftsatz vom 22.11.2022 vorgelegten Landtagsdrucksache ergibt sich beispielsweise, dass die Flughafen-Düsseldorf-Gesellschaft um Auskunft gebeten wurde, ob die geplante Einrichtung auch auf deren Flughafengelände „grundsätzlich realisierbar“ wäre. Hierzu muss freilich eine entsprechende Korrespondenz erfolgt sein, die nach diesen Maßstäben nicht vom Schutzzweck des § 7 Abs. 1 IFG NRW umfasst und da-

her zugänglich zu machen ist. Hierbei geht es offensichtlich zunächst einmal darum, eine Faktenbasis zu schaffen, die die Grundlage für die weitere Entscheidungsfindung ist. Aus demselben Dokument ergibt sich auch, dass dieser Anfrage zwei Besichtigungstermine vorausgingen. Es ist daher zu erwarten, dass über die Termine auch Vermerke angefertigt worden sind. Vermerke über Besichtigungstermine gehören aber gerade zu jenen Dokumenten, die nach den oben zitierten Anwendungshinweisen gerade nicht vom Ausschluss des § 7 Abs. 1 IFG NRW erfasst sind.

Aus der von der Beklagten mit dem Schriftsatz vom 22.11.2022 als Anlage 5 beigefügten Korrespondenz mit der „Rheinischen Post“ ergibt sich zudem, dass die Stadt Düsseldorf bereits mitgeteilt habe, kein entsprechendes Grundstück zur Verfügung zu haben. Zwar ergibt sich aus diesem E-Mail-Verkehr unmittelbar nur, dass sie dies gegenüber der „Rheinischen Post“ erklärt hat. Es wäre jedoch lebensfremd, anzunehmen, dass dem keine entsprechende Korrespondenz mit der Beklagten vorausging. Auch diese Korrespondenz diente dann jedoch dazu, die vorhandenen Optionen auszuloten und auf diese Weise eine Faktenbasis für die sodann anstehende Entscheidung zu schaffen. Damit ist auch diese Korrespondenz gerade nicht vom Schutzzweck der Vorschrift umfasst und mithin zugänglich zu machen. Dies gilt umso mehr, als die Entscheidung insofern offenbar abgeschlossen ist: Wenn die Stadt bereits festgestellt hat, dass sie kein geeignetes Grundstück für dieses Vorhaben zur Verfügung stellen kann, so fällt diese Option eben weg und der Entscheidungsprozess ist insoweit abgeschlossen, wie feststeht, dass ein städtisches Grundstück für das geplante Vorhaben nicht in Frage kommt. Mithin kann auch diese Korrespondenz nicht mehr vom Schutzzweck des § 7 Abs. 1 IFG NRW umfasst sein.

Jedenfalls aber soll nach den Anwendungshinweisen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW zu § 7 Abs. 1 IFG im Falle der Antragstellung vor Abschluss einer Entscheidung mitgeteilt werden, wann die gewünschte Information voraussichtlich zugänglich sein wird. Ein solcher Hinweis ist hier jedoch unterblieben.

Soweit sich die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 22.11.2022 erstmals ergänzend auf Ausschlussgründe aus § 7 Abs. 2 IFG NRW beruft, ist der angefochtene Bescheid jedenfalls ermessensfehlerhaft. § 7 Abs. 2 IFG NRW normiert, anders als § 7 Abs. 1 IFG NRW, gerade keine gebundene Entscheidung, sondern erfordert ein entsprechendes Ermessen. Der angefochtene Bescheid enthielt hingegen keinerlei entsprechende Ermessenserwägungen, da er alleine auf § 7 Abs. 1 IFG NRW gestützt wurde, der kein Ermessen einräumt, so dass entsprechende Ermessenserwägungen auch nicht erforderlich waren. Dessen ungeachtet enthält allerdings auch der Schriftsatz selbst bestenfalls rudimentäre Ermessenserwägungen.

In seinem Urteil vom 09.11.2006 – 8 A 1679/04 – hat das OVG NRW ausgeführt (Rn. 134):

*Zweck der Bestimmung ist es, die nach außen vertretene Entscheidung einer Behörde nicht dadurch angreifbar zu machen, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen veröffentlicht werden. Das Prinzip der Einheit der Verwaltung soll dazu führen, dass staatliche Maßnahmen nicht als Entscheidung einer bestimmten Person oder einer Organisationseinheit, sondern als solche des Verwaltungsträgers wahrgenommen werden. Aufgrund dessen ist zwischen den Grundlagen und Ergebnissen der Willensbildung auf der einen Seite und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung zu unterscheiden. Der Ausschlussgrund greift deshalb nur für Anordnungen, Äußerungen und Hinweise ein, die die Willensbildung steuern sollen. Soweit hingegen der Inhalt der Entscheidung betroffen ist, wie etwa bei der Mitteilung von Tatsachen oder Hinweisen auf die Rechtslage, ist dies nicht als ein Teil des Willensbildungsprozesses anzusehen mit der Folge, dass die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes nicht vorliegen.*

In dem dort entschiedenen Fall hat das OVG NRW deshalb entschieden, dass eine Matrix nicht unter den Ausschluss des § 7 Abs. 2 Buchst. a) IFG NRW falle, weil sie nicht den eigentlichen Prozess der Willensbildung betreffe, sondern lediglich das Ergebnis wiedergebe. Überträgt man diese Maßstäbe auf das vorliegende Verfahren, so folgt daraus, dass jedenfalls solche Unterlagen zugänglich zu machen sind, welche die Voraussetzungen an einen geeigneten Standort festlegen. Denn insoweit ergibt sich aus den Äußerungen des vormaligen Ministers Dr. Stamp gegenüber dem Integrationsausschuss (Anlage 7 zum Schriftsatz der Gegenseite vom 22.11.2022), dass die Willensbildung schon abgeschlossen ist. Dazu zählen beispielsweise die Anforderungen an die Sicherheitsstandards und die Größe bzw. Kapazität der geplanten Einrichtung. Ferner ergibt sich aus diesen Äußerungen auch, dass ein entsprechender Wunsch von den Ausländerbehörden geäußert worden sei. Auch hierzu dürfte entsprechende Korrespondenz vorliegen, die für den weiteren Prozess der Willensbildung unerheblich und daher auch nicht von diesem Ausschlussgrund erfasst ist.

Schließlich ist hier auch bekannt, dass die Landeshaushalte für die Jahre 2021, 2022 und 2023 einen Posten „Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige“ (UfA) Düsseldorf vorsehen. Hier sind für 2023 4.137.000,00 EUR vorgesehen (2022: 4.009.500,00 EUR). Die Zahlen müssen auf einer konkreten Berechnungsgrundlage ermittelt worden sein, die dem erwarteten Bedarf an Personal, Betriebskosten etc. Rechnung trägt. Dafür spricht insbesondere die jüngste Aufstockung des Postens. Auch insoweit muss also eine entsprechende, abgeschlossene Willensbildung erfolgt sein, so dass die entsprechenden Unterlagen zugänglich zu machen sind. Jedenfalls ist dieser Teil des Willensbildungsprozesses abgeschlossen und bildet nunmehr seinerseits die Grundlage für die weitere Willensbildung, und ist auch deswegen zugänglich zu machen.

Marcel Keienborg  
Rechtsanwalt