



# Das Recht auf freien Informationszugang

Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz  
des Landes Nordrhein-Westfalen

# Das Recht auf freien Informationszugang

Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
vom 27.11.2001



# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>	
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Entwicklung des Rechtes auf Information</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Zweck des Gesetzes</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Das Recht auf Information</b>	<b>9</b>
<b>4.1</b>	<b>Anspruchsgegner: Wer muss die Informationen herausgeben ?</b>	<b>9</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Verwaltungstätigkeit der Behörden / öffentlichen Stellen</b>	<b>9</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Einschränkungen des Anwendungsbereiches</b>	<b>10</b>
<b>4.2</b>	<b>Anspruchsberechtigter: Wer hat einen Anspruch auf Information ?</b>	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b>Anspruchsinhalt: Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen amtlichen Informationen</b>	<b>11</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Zugang zu „vorhandenen Informationen“</b>	<b>11</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Keine Informationsbeschaffungspflicht</b>	<b>12</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Keine Gewähr für inhaltliche Richtigkeit</b>	<b>13</b>
<b>4.4</b>	<b>Der Vorrang bereichsspezifischer Regelungen: § 4 Abs. 2 IFG NRW</b>	<b>13</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht</b>	<b>13</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Verhältnis zu anderen landesrechtlichen Bestimmungen</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Das Verfahren - Vom Antrag bis zur Erteilung der begehrten Information</b>	<b>15</b>
<b>5.1</b>	<b>Was ist zu tun, um die gewünschten Informationen zu erlangen ?</b>	<b>15</b>
<b>5.2</b>	<b>Innerhalb welcher Frist müssen die Informationen zugänglich gemacht werden?</b>	<b>16</b>
<b>5.3</b>	<b>Wer entscheidet darüber, in welcher Form die Informationen zugänglich zu machen sind?</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Einschränkungen des Informationszugangsrechtes</b>	<b>17</b>
<b>6.1</b>	<b>Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 6 IFG NRW)</b>	<b>17</b>
<b>6.2</b>	<b>Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses (§ 7 IFG NRW)</b>	<b>19</b>
<b>6.3</b>	<b>Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 8 IFG NRW)</b>	<b>20</b>

<b>6.4</b>	<b>Schutz personenbezogener Daten (§ 9 IFG NRW)</b>	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>Kosten</b>	<b>22</b>
<b>8</b>	<b>Die Ablehnung eines Antrages: Form und Rechtsschutz</b>	<b>23</b>
<b>8.1</b>	<b>In welcher Form kann ein Antrag abgelehnt werden ?</b>	<b>23</b>
<b>8.2</b>	<b>Welche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen im Falle einer Ablehnung?</b>	<b>23</b>
<b>8.2.1</b>	<b>Förmliche Rechtsmittel</b>	<b>23</b>
<b>8.2.2</b>	<b>Anrufung der/des Landesbeauftragten für den Datenschutz als Beauftragte(r) für das Recht auf Information</b>	<b>24</b>
<b>9</b>	<b>Evaluierung des Gesetzes</b>	<b>25</b>



## 1 Vorbemerkungen

Jahrzehntlang war behördliches Handeln vom Grundsatz des „Amtsgeheimnisses“ geprägt. Mit der Verabschiedung des am 01. Januar 2002 in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen<sup>1</sup> hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber nunmehr Neuland betreten. Nach dem Vorbild des in den USA existierenden „Freedom-of-Information-Act“, inspiriert von der Informationskultur zahlreicher Europäischer Nachbarländer und mit Blick auf die in Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein bereits normierten Informationsfreiheitsrechte, wurde erstmals auch für Nordrhein-Westfalen ein Gesetz geschaffen, dessen Zweck einzig darin liegt, jeder natürlichen Person den Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten.

Die entscheidende Neuerung dieses Gesetzes ist darin zu sehen, dass den Bürgerinnen und Bürgern in Abkehr von der Tradition der beschränkten Aktenzugänglichkeit ein allgemeines, verfahrensunabhängiges Akteneinsichtsrecht gewährt wird. Damit verbunden ist eine Umkehr der Begründungspflicht: waren bisher die informationssuchenden Bürgerinnen und Bürger gehalten, ihre Anträge auf Akteneinsicht zu begründen und ihr subjektives Informationsinteresse nachzuweisen, so obliegt es nunmehr der Behörde darzulegen, aus welchem Grunde einem Antrag auf Informationszugang im Einzelfall ausnahmsweise nicht entsprochen werden kann<sup>2</sup>.

Dass eine derartige innovative Regelung zahlreiche Fragen aufwirft, liegt auf der Hand. Zur Klärung dieser Fragen beizutragen und den Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie den mit der Umsetzung des Gesetzes befassten Behörden Hilfestellung zu leisten, ist Sinn der nachfolgenden Ausführungen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> GV. NRW. Nr. 40 vom 07.12.2001, S. 806

<sup>2</sup> Vgl. Normann, *Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein*, RDV 2001, 71,72 m.w.N.

<sup>3</sup> Eine Darstellung des wesentlichen Inhalts des IFG NRW wird demnächst auch in der Zeitschrift *Computer und Recht* (Ausgabe 10/02) erfolgen

## 2 Entwicklung des Rechtes auf Information

Bürgerinnen und Bürger der USA haben bereits seit vielen Jahren die Möglichkeit, der Verwaltung „in die Karten zu schauen“: der vom Kongress im Jahre 1966 verabschiedete „Freedom of Information Act“<sup>4</sup> verpflichtet die Bundesbehörden, jede Akte grundsätzlich jedermann zugänglich zu machen. Von den europäischen Staaten ist Schweden der Staat mit der längsten Tradition eines allgemeinen Akteneinsichtsrechtes: schon im Jahre 1766 war in der Verfassung des Schwedischen Königreiches der erste allgemeine Akteneinsichtsanspruch verankert<sup>5</sup>. Allgemeine Informationszugangsrechte existieren heute darüber hinaus u.a. in Frankreich, Spanien, Portugal und den Niederlanden. Doch nicht nur die einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch die Europäische Union selber öffnet ihre Aktenschränke: Mit der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>6</sup> haben die Unionsbürger und natürliche wie auch juristische Personen, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, ein gesetzlich verankertes Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

In der Bundesrepublik Deutschland existiert auf Bundesebene noch kein allgemeines Informationszugangsgesetz. Am 16. Juli 1994 trat allerdings das Umweltinformationsgesetz<sup>7</sup> in Kraft, mit dem für den Bereich des Umweltrechtes erstmalig ein selbständiger, verfahrensunabhängiger Informationsanspruch des einzelnen Bürgers gegenüber Behörden normiert wurde.

Auf der Ebene der Länder ist Nordrhein-Westfalen neben Brandenburg<sup>8</sup>, Berlin<sup>9</sup> und Schleswig-Holstein<sup>10</sup> das vierte Bundesland, das mit der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes einen verfahrensunabhängigen, allgemeinen Informationsanspruch des Bürgers gegenüber öffentlichen Stellen geschaffen hat.

---

<sup>4</sup> dazu: Gellman, *Electronic Freedom of Information Act*, DuD 1998, 446

<sup>5</sup> Vgl. Nolte, *Die Herausforderung für das deutsche Recht der Akteneinsicht durch europäisches Verwaltungsrecht*, DÖV 1999, 363, 364

<sup>6</sup> ABl. EG Nr. L 145 vom 31. Mai 2001, S. 43

<sup>7</sup> *Umweltinformationsgesetz (UIG)* vom 08. 07.1994 (BGBl I S. 1490)

<sup>8</sup> *Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz für das Land Brandenburg (AIG)* vom 10.03.1998, Bbg. GVBl. 1998, S. 46

<sup>9</sup> *Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG)* vom 15.10.1999, GVBl. Bln. 1999, S. 561

<sup>10</sup> *Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH)* vom 09.02.2000, GS Schl.-H. II, Gl. Nr. 2010-2, GVBl. Schl.-H. 4/2000, S. 166

### 3 Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, staatliches Handeln transparent zu machen und durch den freien Zugang zu Informationen nicht nur die Nachvollziehbarkeit, sondern auch die Akzeptanz behördlicher Entscheidungen zu steigern; dokumentiert werden soll das Prinzip einer offenen Verwaltung, die im Dienst der Bürgerinnen und Bürger steht<sup>11</sup>. Ziel der Einführung eines Informationszugangsrechtes ist es nach dem Willen des Gesetzgebers darüber hinaus, die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe dadurch zu optimieren, dass ihnen eine verbesserte Argumentationsgrundlage an die Hand gegeben wird. In diesem Sinne soll das Informationszugangsrecht dazu dienen, die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der Verwaltung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu steigern<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Vgl. *LT-Drs. 13/1311*, S. 1, 2

<sup>12</sup> Vgl. *LT-Drs. 13/1311*, S. 9

## 4 Recht auf Information

Das Recht auf freien Informationszugang ist in § 4 Abs. 1 IFG NRW verankert. Danach hat jede natürliche Person nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.

### 4.1 Anspruchsgegner: Wer muss die Informationen herausgeben ?

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 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).

#### 4.1.1 Verwaltungstätigkeit der Behörden / öffentlichen Stellen

Der Begriff der „Verwaltungstätigkeit“ ist hierbei weit auszulegen. Während § 1 Abs. 1 VwVfG NRW<sup>13</sup> die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf die „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit“ der Behörden beschränkt, erfährt der in § 2 Abs. 1 IFG NRW gewählte Begriff der „Verwaltungstätigkeit“ keine weitere Einschränkung. Dementsprechend erstreckt sich der Anwendungsbereich des IFG NRW sowohl auf öffentlich-rechtliche Handlungsformen, als auch auf privatrechtliches Verwaltungshandeln der öffentlichen Stellen<sup>14</sup>.

Auch aus dem Begriff der Behörde, in § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW definiert als „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“, ergibt sich keine Beschränkung der Anwendbarkeit des IFG NRW auf ausschließlich öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln. Für das Vorliegen einer „Aufgabe öffentlicher Verwaltung“ kommt es nämlich nur darauf an, dass sich die Tätigkeit als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt; die Frage, in welcher Rechtsform diese Verwaltungsaufgabe erfüllt wird, ist hingegen ohne Bedeutung<sup>15</sup>.

Beispiel:

Bedient sich eine Kommune zur Erfüllung einer gemeindlichen Aufgabe eines privaten, auf der Basis eines privatrechtlichen Vertrages tätig werdenden Unternehmers, so werden die seitens der Kommune im Rahmen der Vertragsabwicklung angelegten Vorgänge trotz des privatrechtlichen

---

<sup>13</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1999, GV. NRW. S. 602*

<sup>14</sup> *Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02; a.A.: Stollmann, Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, NwVBl. 2002, 216, 217*

<sup>15</sup> *OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02*

Charakters der zwischen der Kommune und dem Unternehmer bestehenden Rechtsbeziehungen grundsätzlich vom Anwendungsbereich des IFG NRW erfasst<sup>16</sup>.

Bei einer Beschränkung des Anwendungsbereiches des IFG NRW auf ausschließlich öffentlich-rechtliche Handlungen der Executive ließe sich zudem der gesetzgeberische Wille, Transparenz der öffentlichen Verwaltung herzustellen, in weiten Teilen nicht verwirklichen. Dies gilt umso mehr, als öffentliche Stellen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus Kosten- und Effizienzgründen zunehmend auf privatrechtliche Organisations- und Handlungsformen zurückgreifen<sup>17</sup>.

Nach § 2 Abs. 4 IFG NRW gilt auch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts als Behörde im Sinne dieses Gesetzes, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt. Behörden im vorgenannten Sinne sind somit auch die sogenannten beliebigen Unternehmer, soweit sie im Rahmen der ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten tätig werden<sup>18</sup>. Vom Anwendungsbereich des IFG NRW erfasst werden daher beispielsweise die Sachverständigen des TÜV bei der Prüfung von Kraftfahrzeugen, Schornsteinfeger als Organe der Feuerbeschau oder Notare<sup>19</sup>.

Als sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind beispielsweise auch die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 IFG NRW.

### 4.1.2 Einschränkungen des Anwendungsbereiches

Für den Landtag und für Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft, den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter gilt das IFG NRW gemäß § 2 Abs. 2 IFG NRW nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Einschränkung verdeutlicht den Willen des Gesetzgebers, Transparenz im Bereich der Exekutive herzustellen, Justiz und Gesetzgebung in ihrer eigentlichen Aufgabenwahrnehmung aber unangetastet zu lassen.

#### Beispiele:

- Haushalts- und Personalangelegenheiten oder die Verwaltung von Dienstgebäuden stellen Verwaltungsaufgaben dar, bei deren Wahrnehmung u.a. auch die Gerichte und Staatsanwaltschaften dem IFG NRW unterliegen. Einsicht in Verfahrensunterlagen kann hingegen grds. nur nach Maßgabe der einschlägigen Prozessordnungen genommen werden.
- Nimmt der Präsident des Landtages die Polizeigewalt im Parlamentsgebäude wahr, so handelt es sich hierbei um eine vom Anwendungsbereich des IFG NRW erfasste Verwaltungstätigkeit.

<sup>16</sup> Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02

<sup>17</sup> Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02; Vgl. Nordmann, Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein, RDV 2001, 71, 74

<sup>18</sup> Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage, § 1 Rdnr. 58

<sup>19</sup> Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage, § 1 Rdnr. 58

- Demgegenüber nimmt der Petitionsausschuss als Teil des Parlamentes bei der Entscheidung über eine Petition eine parlamentarische, nicht aber eine Verwaltungsaufgabe wahr mit der Konsequenz, dass das IFG NRW keine Anwendung findet und ein Petent keinen Anspruch auf Einsicht in die Petitionsakten bzw. auf Übersendung der Akte geltend machen kann .

Darüber hinaus stellt § 2 Absatz 3 IFG NRW klar, dass das Informationsrecht gegenüber Forschung und Lehre sowie im Bereich von Leistungsbeurteilungen und Prüfungen nicht greift. Laut Gesetzesbegründung soll die Ausforschung von Prüfungsunterlagen durch interessierte Dritte verhindert werden; es soll insbesondere nicht dazu kommen, dass die Grundrechtspositionen von Wissenschaft und Forschung gefährdet werden<sup>20</sup>. Nicht erfasst wird auch die pädagogische Arbeit mit Schülern<sup>21</sup>.

## 4.2 Anspruchsberechtigter: Wer hat einen Anspruch auf Information ?

Gemäß § 4 Abs. 1 steht der Informationsanspruch jeder natürlichen Person zu. Die Geltendmachung des Informationszuganges setzt somit weder die deutsche Staatsangehörigkeit, noch eine Wohnsitznahme in Nordrhein-Westfalen voraus. Vielmehr sind alle Menschen unabhängig von Wohnort, Alter und Nationalität anspruchsberechtigt<sup>22</sup>.

## 4.3 Anspruchsinhalt: Anspruch auf Zugang zu den vorhandenen amtlichen Informationen

§ 4 Abs. 1 IFG NRW sieht vor, dass sich der Anspruch auf Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen richtet.

### 4.3.1 Zugang zu „vorhandenen Informationen“

Nach § 3 IFG NRW sind Informationen im Sinne dieses Gesetzes 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.

Allerdings beschränkt § 4 Abs. 1 IFG NRW das Informationsrecht auf einen Anspruch auf Zugang zu den bei der öffentlichen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Nach diesem Gesichtspunkt bestimmt sich zugleich die sachliche Zuständigkeit einer Behörde für die Beantwortung des Antrags<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Vgl. LT-Drs 13/1311, S.10

<sup>21</sup> Vgl. LT-Drs 13/1311, S.10

<sup>22</sup> Vgl. Friedersen in: Friedersen/Lindemann, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH), 2000, § 4 Erl. 1

<sup>23</sup> Vgl. die ausdrückliche Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG: „Zur Ausführung dieses Gesetzes sind diejenigen Behörden zuständig, bei denen die begehrten Informationen vorhanden sind“

„Vorhanden“ im Sinne des § 4 Abs. 1 IFG NRW sind solche Informationen, die Bestandteil der eigenen Verwaltungsunterlagen sind, nicht aber solche, die sich nur in vorübergehend beigezogenen, d.h. fremden Akten befinden<sup>24</sup>. Die Frage, ob die vorhandenen Informationen zu Recht Bestandteil der eigenen Verwaltungsunterlagen einer Behörde sind, ist hierbei ohne Bedeutung.

### 4.3.2 Keine Informationsbeschaffungspflicht

Die Begrenzung des Zugangsrechtes auf vorhandene Informationen bedeutet zugleich, dass die Behörde nicht verpflichtet ist, die erwünschten Informationen zu beschaffen oder Dokumente dem Auskunftsbegheren entsprechend aufzubereiten bzw. zu rekonstruieren. Eine behördliche „Beschaffungspflicht“ von Informationen besteht selbst dann nicht, wenn die nachgefragten Informationen aufgrund der bestehenden Zuständigkeiten eigentlich vorliegen müssten, faktisch aber nicht vorhanden sind<sup>25</sup>. In diesem Falle weist der Informationsanspruch im Rahmen der ihm zukommenden Kontrollfunktion lediglich auf das bei der betroffenen Behörde offenbar vorhandene Vollzugsdefizit hin<sup>26</sup>.

Etwas anderes kann allenfalls dann gelten, wenn die Behörde in Kenntnis einer beantragten Akteneinsicht die Akte oder Teile der Akte aus der Hand gibt und dementsprechend weiß, wo und in wessen Verfügungsgewalt sich die Akte nunmehr befindet. In einem solchen Fall kann die Behörde aufgrund ihres eigenen Verhaltens eine gesteigerte Pflicht zur Einsichtgewährung treffen mit der Folge, dass sie die aus der Hand gegebenen Akten wiederbeschaffen muss<sup>27</sup>. Um der Gefahr von Manipulationen im Behördenbereich vorzubeugen, empfiehlt es sich daher, als maßgeblichen Zeitpunkt für die Bestimmung des Anspruchsinhalts den Zeitpunkt der erstmaligen Antragstellung auf Einsichtnahme in die Akten zu wählen<sup>28</sup>.

Das IFG NRW gibt keine Antwort auf die Frage, ob eine Behörde, die selber nicht über die begehrten Informationen verfügt, verpflichtet ist, den Antragsteller auf die Behörde hinzuweisen, die nach ihrer Kenntnis über die gewünschten Informationen verfügt. Unabhängig davon, dass eine solche Hilfestellung zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger ohnehin selbstverständlich sein sollte, kann auch der Regelung des § 25 Satz 1 VwVfG NRW eine entsprechende Verpflichtung entnommen werden<sup>29</sup>. Denn nach § 25 Satz 1 VwVfG NRW soll die Behörde 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.

---

<sup>24</sup> Vgl. *Hinweise zum IFG Schleswig-Holstein*, [www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm), Erl. 6 zu § 4

<sup>25</sup> Vgl. Nordmann, *Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein*, RDV 2001, 71, 74

<sup>26</sup> Vgl. Röger, *Umweltinformationsgesetz, 1995*, § 4 Rdnr. 11

<sup>27</sup> Vgl. BFH, *Beschluss vom 16.05.2000*, NVwZ 2000, 1334 ff zur Problematik der Vollstreckung des Akteneinsichtsanspruchs aufgrund eines finanzgerichtlichen Urteils

<sup>28</sup> Vgl. *Hinweise zum IFG Schleswig-Holstein*, [www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm), Erl. Nr. 8 zu § 4

<sup>29</sup> Vgl. Röger, *Umweltinformationsgesetz, 1995*, § 4 Rdnr. 13

### 4.3.3 Keine Gewähr für inhaltliche Richtigkeit

Mit der Beschränkung des Anspruchs auf Zugang zu den vorhandenen Informationen wird schließlich zum Ausdruck gebracht, dass die Behörde existente Informationen zwar zugänglich zu machen, nicht aber deren inhaltliche Richtigkeit zu gewährleisten hat. Auch aus der klarstellenden Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW ergibt sich, dass die den Informationszugang gewährende Stelle nicht verpflichtet ist, in eine (erneute) rechtliche oder tatsächliche Prüfung der zu offenbarenden Sachverhalte einzusteigen.

### 4.4 Der Vorrang bereichsspezifischer Regelungen: § 4 Abs. 2 IFG NRW

Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften des IFG NRW vor (§ 4 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW). Das IFG NRW ist somit als ein sogenanntes Auffanggesetz konzipiert, das nur dann zur Anwendung gelangt, wenn und soweit nicht bereits bereichsspezifische Gesetze des Bundes oder des Landes Nordrhein-Westfalen einen solchen Informationsanspruch fachspezifisch regeln.

Wenn auch diese bereichsspezifischen Informationszugangsrechte, die in der Regel an die Betroffenheit des Antragstellers bzw. seine Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren anknüpfen oder aber von der Geltendmachung subjektiver Interessen abhängig sind, in § 4 Abs. 2 IFG NRW als vorrangig bezeichnet werden, so bedeutet dies nicht, dass sie einen Rückgriff auf das IFG NRW in jedem Falle sperren. Andernfalls liefe die gesetzgeberische Intention, durch einen verfahrensunabhängigen Anspruch auf Informationszugang die Transparenz behördlichen Handelns zu steigern, weitgehend leer. Konkurrenzfragen sind daher in jedem konkreten Einzelfall durch systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Dabei gilt, dass ein Vorrang bereichsspezifischer Informationsrechte im Sinne einer verdrängenden Spezialität nur dort bestehen kann, wo die konkurrierenden Normen auch identische Regelungsmaterien enthalten<sup>30</sup>.

#### 4.4.1 Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht

Für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht ist in diesem Zusammenhang die Grundsatznorm des Art. 31 GG zu beachten. Die darin enthaltene Regelung „Bundesrecht bricht Landesrecht“ ist jedoch nur einschlägig, wenn zwei Normen den selben Lebenssachverhalt regeln, dabei aber zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen können<sup>31</sup>. An einer solchen Überschneidung fehlt es, wenn sich die Normen an unterschiedliche Adressaten richten oder unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen<sup>32</sup>. Es stellt sich daher in jedem Einzelfall die Frage, ob die bundesgesetzliche Informationszugangsregelung abschließend ist oder ob sie eine ergänzende Anwendung des IFG NRW zulässt. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Bundesge-

---

<sup>30</sup> Vgl. Nordmann, *Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein*, RDV 2001, 71, 82; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 36, 342, 363

<sup>32</sup> Jarras/ Pieroth, GG, 6. Auflage 2002, Art. 31 GG Rdnr. 4 m.w.N.

setzgeber in der jeweiligen spezifischen Materie von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat und insoweit kein Raum mehr für landesrechtliche Regelungen besteht. Dennoch entfalten bundesgesetzliche Regelungen nicht stets und in jeder Hinsicht Sperrwirkung: da das IFG NRW mit seinem verbrieften Recht auf Informationszugang verfahrensgestaltend wirkt<sup>33</sup>, kann es insbesondere dort ergänzend zur Geltung kommen, wo das Land für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zuständig ist<sup>34</sup>, das heißt insbesondere in den Fällen, in denen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83, 84 GG<sup>35</sup>), ggfs. aber auch in Fällen der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG).

### 4.4.2 Verhältnis zu anderen landesrechtlichen Bestimmungen

Auf der Ebene des Landesrechts gilt ebenfalls das zuvor Gesagte: sehen spezialgesetzliche Regelungen für bestimmte Personengruppen (Beteiligte, Betroffene etc.) einen begrenzten Informationsanspruch vor, so muss im Einzelfall geprüft werden, ob diese Grenzen auch für einen Anspruch aus dem IFG NRW bindend sind, weil ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Gesetzes zuwider laufen würde; dort, wo Informationszugangsrechte bereichsspezifisch abschließend geregelt sind, tritt das IFG NRW zurück. Ist dies aber nicht der Fall, etwa weil der Gesetzgeber in früherer Zeit an die Möglichkeit eines allgemeinen Informationszugangsrechtes gar nicht gedacht hat, so kommt das IFG NRW zum Tragen.

Beispiel:

- Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW hat die Behörde den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.
- § 29 VwVfG NRW gilt unmittelbar also nur für die Akteneinsicht durch Beteiligte eines laufenden Verwaltungsverfahrens. Weder die Akteneinsicht durch Dritte, noch die Akteneinsicht nach Abschluss des Verwaltungsverfahrens werden vom Anwendungsbereich des § 29 VwVfG NRW unmittelbar erfasst. Während diese Fälle bisher allenfalls durch eine sinnge-  
mäßige Anwendung des § 29 VwVfG NRW gelöst wurden, findet nunmehr das IFG NRW Anwendung, freilich mit den Einschränkungen der §§ 6-10 IFG NRW.

Dort, wo engere fachspezifische Informationszugangsrechte eine Anwendung des IFG NRW nicht mehr zulassen, kann es unter Umständen zu Wertungswidersprüchen kommen. Es wird daher zu prüfen sein, ob in den bereichsspezifischen Landesregelungen Möglichkeiten zur Verbesserung des Informationszuganges bestehen. Das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz setzt dann dafür die Maßstäbe.

---

<sup>33</sup> Vgl. *Hinweise zum IFG Schleswig-Holstein*, [www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm), Erl. 2 zu § 17

<sup>34</sup> Vgl. auch den *Jahresbericht des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2001*, S. 159

<sup>35</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl I S. 1) (BGBl III 100-1) zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 26.11.2001 (BGBl I S. 3219)*

## 5 Verfahren - Vom Antrag bis zur Erteilung der begehrten Information

Verfahrensrechtliche Fragen lassen sich mit Hilfe des § 5 IFG NRW beantworten.

### 5.1 Was ist zu tun, um die gewünschten Informationen zu erlangen ?

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW wird der Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen nur auf Antrag gewährt. Der Antrag kann schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form gestellt werden. Er muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist.

Einzigste Voraussetzung für die Gewährung des Informationszuges ist somit die Stellung eines möglichst konkreten Antrags. Weitere Formalia sind nicht zu beachten. Die ausdrücklich erwähnte Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung verdeutlicht den Willen des Gesetzgebers, auf eine moderne und serviceorientierte Verwaltung hinzuwirken: es gilt, die Vorzüge moderner Kommunikation zu nutzen und die Möglichkeiten eines unmittelbaren und zügigen Informationstransfers mehr und mehr in den Behördenalltag zu integrieren.

Einer Begründung des Antrages auf Informationszugang bedarf es nicht. Auch ein rechtliches oder berechtigtes Interesse ist nicht nachzuweisen: die Informationsfreiheit wird als Bürgerrecht allein um ihrer selbst Willen gewährt<sup>36</sup>. Auf der anderen Seite schließt ein besonderes subjektives Interesse den Anspruch auf Informationszugang aber auch nicht aus: die Intention des IFG NRW, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlichen Handelns zu steigern, bezieht sich sowohl auf übergreifende, eine große Öffentlichkeit tangierende Sachverhalte als auch auf solche Entscheidungen der Verwaltung, von denen nur Einzelne betroffen sind<sup>37</sup>.

Um aber den Verwaltungsaufwand bei den Behörden in einem zumutbaren Rahmen zu halten, muss der Antrag hinreichend bestimmt sein, das heißt, es müssen einzelne Fälle oder Vorgänge etc. bezeichnet werden, in deren Zusammenhang Informationen vorhanden sein sollen.

Hierbei ist wiederum darauf zu achten, dass keine überzogenen Anforderungen an die Konkretisierungspflicht gestellt werden: der vom Gesetzgeber bewusst gewählte Verzicht auf den Nachweis eines Antragsinteresses darf nicht über die Pflicht zur Antragskonkretisierung umgangen werden<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Vgl. LT-Drs. 13/1311 S. 10

<sup>37</sup> Vgl. auch den Jahresbericht des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2001, S.157

<sup>38</sup> Vgl. Röger, Umweltinformationsgesetz, 1995, § 5 Rdnr. 3

## **5.2 Innerhalb welcher Frist müssen die Informationen zugänglich gemacht werden?**

§ 5 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW sieht vor, dass die Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats ab Antragstellung zugänglich gemacht werden sollen. Zeitpunkt der Antragstellung ist hierbei der Zeitpunkt des Eingangs des Antrags bei der zuständigen Behörde<sup>39</sup>.

Zu einer zeitlichen Verzögerung kann es jedoch dann kommen, wenn der begehrte Informationszugang beispielsweise von der Einwilligung einer dritten, betroffenen Person abhängig ist (vgl. § 5 Abs. 3 IFG NRW). Verstreicht die Monatsfrist, so wird hierdurch jedoch nicht – wie dies beispielsweise in Schleswig-Holstein der Fall ist<sup>40</sup> – die Ablehnung des Informationsbegehrens fingiert, der Bürger hat vielmehr weiterhin einen Anspruch auf Entscheidung über seinen Antrag.

## **5.3 Wer entscheidet darüber, in welcher Form die Informationen zugänglich zu machen sind?**

Das IFG NRW gibt in § 5 Abs. 1 Satz 5 vor, dass es grundsätzlich dem Antragsteller vorbehalten bleibt, die Form der begehrten Auskunft zu wählen. Dies kann zum Beispiel durch Erteilung einer mündlichen oder schriftlichen Auskunft, durch Akteneinsicht oder durch das Anfertigen von Kopien erfolgen. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 5 IFG NRW darf die Behörde nur dann eine andere als die beantragte Art des Informationszuganges bestimmen, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt. Ob ein solcher „wichtiger Grund“ gegeben ist, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen.

---

<sup>39</sup> Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7. Auflage, § 9 Rdnr. 29, § 31 Rdnr. 20

<sup>40</sup> Vgl. § 7 Abs. 4 IFG-SH

## 6 Einschränkungen des Informationszugangsrechtes

Bei allem Bemühen um Offenheit und Transparenz des Verwaltungshandelns liegt es dennoch auf der Hand, dass auch das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen nicht uneingeschränkt gelten kann. So setzen z.B. Datenschutzrechte Dritter oder auch Belange der inneren Sicherheit dem Informationszugang Grenzen.

Neben dem bereits dargestellten Vorrang bereichsspezifischer Regelungen, der unter Umständen eine Ablehnung des Informationsbegehrens begründen kann, enthält das IFG NRW selber einen Katalog von Ausnahmetatbeständen, die die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang rechtfertigen können. Um aber den gesetzgeberisch erklärten Zweck der Gewährleistung einer effektiven Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns und den damit korrespondierenden Anspruch auf freien Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen nicht leer laufen zu lassen, sind die in den §§ 6 - 9 IFG NRW dargestellten Ausnahmetatbestände eng auszulegen.

Im Einzelnen:

### 6.1 Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 6 IFG NRW)

§ 6 IFG NRW grenzt den umfassenden Informationszugangsanspruch zum Schutz öffentlicher Belange einschließlich der Rechtsdurchsetzung ein. Diese Eingrenzung ist zwingend und unterliegt keinem Ermessensspielraum der öffentlichen Stellen. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Die Vorschrift besagt, dass der Zugang zu Informationen verweigert werden muss, solange und soweit durch die Freigabe der Informationen die aufgeführten Schutzgüter beeinträchtigt bzw. erheblich beeinträchtigt würden.

Die Regelung des § 6 IFG NRW ist eng auszulegen. Die zeitliche Eingrenzung des Tatbestandes („Solange“) kann dazu führen, dass einem zunächst abgelehnten Antrag auf Informationszugang zu einem späteren Zeitpunkt ggfs. zu entsprechen ist, dann nämlich, wenn die nachgefragte Information zwar zum Zeitpunkt der ersten Antragstellung eine Beeinträchtigung eines der genannten Schutzgüter zur Folge gehabt hätte, eine solche Beeinträchtigung zum Zeitpunkt der wiederholten Antragstellung aber nicht mehr gegeben ist<sup>41</sup>. Die inhaltliche Eingrenzung durch das Tatbestandsmerkmal „soweit“ zwingt die Behörde, Informationen nur dort zurückzuhalten, wo dies zur Schadensvermeidung unerlässlich ist.

§ 6 Satz 1 Buchstabe a) IFG NRW betrifft den Schutz hochrangiger öffentlicher Interessen, nämlich verschiedene Aspekte des Staatswohls. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelung liegen nur dann vor, wenn nach den Umständen des Einzelfalles klar ist, dass

---

<sup>41</sup> Vgl. *Hinweise zum IFG Schleswig-Holstein*, [www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/material/recht/dsleicht/hinwifg.htm), Erl. Nr. 4 zu § 9

## Einschränkungen des Informationszugangsrechtes

eine Freigabe der begehrten Information mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Schutzgüter führen würde<sup>42</sup>.

§ 6 Satz 1 Buchstabe b) IFG NRW dient dem Schutz anhängiger Verwaltungsverfahren, von Ordnungswidrigkeiten- und Disziplinarverfahren und bevorstehender behördlicher Maßnahmen.

Nicht erwähnt sind in § 6 Satz 1 Buchstabe b) IFG NRW hingegen gerichtliche Verfahren.

Trotz ihrer Stellung als Partei im Zivilprozess und trotz eines gesteigerten Risikos, den anhängigen Prozess zu verlieren, kann eine Behörde daher unter Umständen verpflichtet sein, einem den eigenen Interessen zuwiderlaufenden Informationsbegehren zu entsprechen.

Beispiel:

Will ein Bürger / eine Bürgerin im Rahmen eines von ihm / ihr angestregten Zivilrechtsstreites (Amtshaftungsprozess) Einsicht in die Unterlagen des der Amtshaftungsklage vorausgegangenen Verwaltungshandelns nehmen, um seinen / ihren Prozessvortrag konkretisieren zu können, so können diesem Antrag in der Regel keine Ablehnungsgründe entgegengehalten werden: da der Bürger / die Bürgerin sein / ihr Informationsbegehren hier gerade nicht im Rahmen des anhängigen Zivilprozesses, sondern als selbständigen öffentlich-rechtlichen Anspruch außerhalb des zivilgerichtlichen Verfahrens gegenüber der Behörde verfolgt, ist eine Kollision mit den Verfahrensregelungen der Zivilprozessordnung (insbes. den §§ 421 ff ZPO) nicht gegeben, die Subsidiaritätsklausel des § 4 Abs. 2 IFG NRW gelangt daher nicht zur Anwendung<sup>43</sup>.

Auch der Ausnahmetatbestand des § 6 Satz 1 Buchstabe b) IFG NRW greift nicht ein: zum einen stellt die Gefährdung der Erfolgsaussichten der öffentlichen Stelle als Partei in einem anhängigen Zivilrechtsstreit bereits nach dem Wortlaut des § 6 Satz 1 Buchstabe b) IFG NRW keinen Ablehnungsgrund dar<sup>44</sup>. Doch selbst wenn man auch zivilgerichtliche Verfahren grundsätzlich dem Schutz des § 6 Satz 1 Buchstabe b) unterstellte, so wäre jedenfalls die auf Seiten der Behörde bestehende Befürchtung, der Bürger / die Bürgerin würde durch die begehrten Informationen in die Lage versetzt, die Amtshaftungsklage zu untermauern, einem Beschluss des OVG Münster<sup>45</sup> zufolge nicht als „erhebliche Beeinträchtigung“ des zivilgerichtlichen Verfahrens im Sinne des § 6 Satz 1 Buchstabe b) IFG NRW anzusehen. Das OVG Münster hat in der erwähnten Entscheidung ausgeführt, dass das Recht der Prozessbeteiligten auf prozessuale Chancengleichheit durch außerhalb des Prozessrechts begründete materielle Ansprüche nicht in Frage gestellt werde; auch ein prozessualer Rechtsgrundsatz, wonach ein materiell-rechtlich Verpflichteter allein aufgrund seiner Stellung als Partei eines Zivilprozesses die Erfüllung des berechtigten Anspruchs verweigern könne, sei nicht gegeben<sup>46</sup>. Die Ausführungen des OVG Münster tragen der Zielsetzung des IFG NRW in besonderem Maße Rechnung: die vom Gesetzgeber angestrebte Steige-

<sup>42</sup> Vgl. *LT-Drs. 13/1311, Seite 12*

<sup>43</sup> Vgl. *OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02*

<sup>44</sup> Vgl. *VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 21.03.2002-17 L 494/02, NwVBl. 2002, 242, 243; das OVG Münster lässt diese Frage in seinem Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589 02 offen*

<sup>45</sup> *OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02*

<sup>46</sup> *OVG Münster, Beschluss vom 19.06.2002 – 21 B 589/02 unter Bezugnahme auf VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 21.03.2002-17 L 494/02*

rung der Transparenz und der Kontrolle staatlichen Handels lässt sich nämlich nur dann erreichen, wenn ein Informationszugang auch und gerade in den Fällen gewährt wird, in denen sich bereits konkrete Anhaltspunkte für ein Fehlverhalten einer öffentlichen Stelle ergeben haben.

In § 6 Satz 1 Buchstabe c) IFG NRW finden das Bundesstaatsprinzip und die damit verbundene Autonomie von Bund und Ländern Berücksichtigung: würden durch das Bekanntwerden der Informationen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder offenbart, so wäre dies nur mit deren Zustimmung zulässig.

§ 6 Satz 2 IFG NRW enthält eine Auffangklausel. Dort heißt es: „Entsprechendes gilt, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Information zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung missbräuchlich verwendet werden soll.“ Diese Auffangklausel wurde in Anbetracht der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der neu entfachten Sicherheitsdiskussion in das Gesetz aufgenommen. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass eine Ausforschung sicherheitsrelevanter Informationen vermieden werden muss.

### 6.2 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses (§ 7 IFG NRW)

Das Streben nach Transparenz und Offenheit erfährt dort eine Einschränkung, wo die Effektivität des Verwaltungshandelns gefährdet ist. § 7 IFG NRW beschreibt daher einige Ablehnungstatbestände zum Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses. Bereits die Überschrift stellt klar, dass sich der Schutz im Wesentlichen auf den Prozess der Entscheidungsfindung, nicht aber auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns bezieht. Dementsprechend sieht die Regelung des § 7 Abs. 3 IFG NRW vor, dass die nach § 7 Abs. 1 IFG NRW zunächst vorenthaltenen Informationen nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen sind.

Für Protokolle vertraulicher Beratungen gilt dies allerdings nur für das Ergebnis, nicht für die Beratung als solche. Unter „Beratung“ ist hierbei der Beratungsprozessverlauf selbst mit den dabei vorgebrachten Diskussions- und Abwägungsfaktoren zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig zur Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 1 UIG ist es Wesen der Beratung, die Möglichkeit der Meinungsäußerung und der Erörterung bestimmter Fragen oder Themen im Rahmen eines Verfahrensvorgangs zum Zwecke der Entscheidungsbildung zu gewährleisten<sup>47</sup>. Geschützt ist damit jeder interne Willensbildungsvorgang, d.h. der Vorgang gemeinsamen Besprechens und Beratschlagens zu treffender Entscheidungen, nicht aber Beratungsergebnisse<sup>48</sup>.

Um eine unbefangene und unabhängige Entscheidungsfindung zu gewährleisten, sieht auch § 7 Abs. 2 Buchstabe a) IFG NRW vor, dass ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll, wenn sich der Inhalt auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht.

---

<sup>47</sup> OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998- 4 L 139/98, NVwZ 1999, 670, 672

<sup>48</sup> Vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 15.09.1998- 4 L 139/98, NVwZ 1999, 670ff m.w.N

Wer sich vom IFG NRW erhofft, Zugang zu vertraulichen Regierungsunterlagen zu erhalten, muss im Falle einer entsprechenden Antragstellung mit einer Ablehnung rechnen: gemäß § 7 Abs. 2 Buchstabe b) IFG NRW soll der Antrag abgelehnt werden, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt. § 7 Abs. 2 Buchstabe b) dient dem Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung. Dieser Kernbereich der Exekutive beinhaltet einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht<sup>49</sup>.

Beispiel:

Aufgrund der Regelung des § 7 Abs. 2 Buchstabe b) IFG NRW wäre beispielsweise ein Antrag auf Einsichtnahme in eine Kabinetttvorlage abzulehnen: Kabinetttvorlagen stellen einen integralen, in Schriftform gegossenen Bestandteil der Regierungsberatungen dar, aus denen Rückschlüsse auf den interministeriellen Meinungsbildungsprozess gezogen werden können. Eine Bekanntgabe des Inhalts von Kabinetttvorlagen würde demnach Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigen<sup>50</sup>.

Gemäß § 7 Abs. 2 Buchstabe c) soll ein Antrag abgelehnt werden, wenn es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und alsbald vernichtet werden.

Aus einem Umkehrschluss zu § 7 Abs. 3 IFG NRW ergibt sich, dass die Ausschlussgründe des § 7 Abs. 2 IFG NRW unbegrenzt, d.h. auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens gelten.

### 6.3 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 8 IFG NRW)

Die Vorschrift enthält eine Einschränkung des Informationszugangsrechtes zum Schutze sensibler Unternehmensdaten. Sie selber beinhaltet keine Legaldefinition der Begriffe Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Insoweit sind daher die im Zivil- und Strafrecht verwendeten und von der Rechtsprechung konkretisierten Begriffe heranzuziehen. Danach ist als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis jede Tatsache zu verstehen,

- die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb steht,
- nicht offenkundig, d.h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt ist,
- nach dem bekundeten Willen des Unternehmers geheim gehalten werden soll und

---

<sup>49</sup> BVerfGE 67, 100, 139

<sup>50</sup> Vgl. hierzu auch OVG Schleswig, Beschluss vom 14.12.1999- 4 M 102/99, NVwZ 2000, 341, 342

- den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses des Unternehmers bildet<sup>51</sup>.

#### 6.4 Schutz personenbezogener Daten (§ 9 IFG NRW)

Auf den ersten Blick scheint es sich bei dem allgemeinen Informationszugangsrecht und dem Recht auf Datenschutz um einander widersprechende Gewährleistungen zu handeln. Richtig ist, dass beide Rechte gegeneinander abgewogen werden müssen, da sie in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Gleichwohl sind beide Rechte untrennbar miteinander verknüpft: sowohl der Datenschutz als auch die Informationsfreiheit stehen in enger Verbindung mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das seinerseits als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes vom Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz umfasst wird<sup>52</sup>.

Das zwischen Datenschutz und Informationszugang bestehende Spannungsverhältnis wird im IFG NRW aufgelöst: Grundsätzlich ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, es liegt einer der in § 9 Abs. 1 Buchstaben a) - e) IFG NRW aufgeführten Ausnahmetatbestände vor, die einen Zugang zu personenbezogenen Daten ausnahmsweise zulassen. So dürfen personenbezogene Daten beispielsweise stets dann offenbart werden, wenn die betroffene Person eingewilligt hat. In diesem Zusammenhang ist die Regelung des § 5 Abs. 3 IFG NRW zu beachten: danach gilt die Einwilligung der betroffenen Person als verweigert, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt.

---

<sup>51</sup> Baumbach / Hefermehl, Wettbewerbsrecht, 20. Auflage, § 17 UWG Rdnr. 2 ff

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1, 41, 42

## 7 Kosten

Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW werden für Amtshandlungen, die aufgrund dieses Gesetzes vorgenommen werden, Gebühren erhoben. Die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang ist gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW hingegen gebührenfrei.

Am 19.03.2002 trat die aufgrund der Ermächtigung des § 11 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW erlassene Verwaltungsgebührenordnung zum IFG NRW<sup>53</sup> in Kraft. In ihr sind die Tatbestände aufgelistet, für die Gebühren und Auslagen erhoben werden können. Nicht jede Übermittlung von Informationen ist danach mit Kosten für den Bürger / die Bürgerin verbunden: so ist die Erteilung einer mündlichen oder einfachen schriftlichen Auskunft ebenso gebührenfrei wie die Ermöglichung der Einsichtnahme in Akten und sonstige Informationsträger in einfachen Fällen. Gegebenfalls sind allerdings auch hier einzelne Auslagen, wie z.B. Kopierkosten, zu erstatten.

Bei umfangreicherem Verwaltungsaufwand sieht die Verwaltungsgebührenordnung zum IFG NRW eine Mindestgebühr von 10 Euro vor. In Härtefällen kann auf Antrag von der Erhebung von Gebühren und Auslagen ganz oder teilweise abgesehen werden.

---

<sup>53</sup> GV. NRW. Nr. 56 vom 18.03.2002, S. 88

## 8 Ablehnung eines Antrages: Form und Rechtsschutz

Nicht immer ist der begehrte Informationsanspruch gegeben. Wird ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt, so sind neben Formvorschriften auch die unterschiedlichen Rechtsschutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu beachten.

### 8.1 In welcher Form kann ein Antrag abgelehnt werden ?

Nach § 5 Abs. 2 Satz 3 IFG NRW ist die Ablehnung eines Antrages oder die Beschränkung des beantragten Zugangs zu einer Information schriftlich zu erteilen und zu begründen; bei mündlicher Antragstellung gilt die Schriftform allerdings nur auf ausdrückliches Verlangen des Antragstellers bzw. der Antragstellerin.

### 8.2 Welche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen im Falle einer Ablehnung?

Gegen die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang kann der/die Antragsteller/in sowohl mit förmlichen, als auch mit nichtförmlichen Rechtsmitteln vorgehen.

#### 8.2.1 Förmliche Rechtsmittel

Für Streitigkeiten nach dem IFG NRW ist gemäß § 40 Abs. 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Bei der Suche nach der statthaften Klageart ist zu berücksichtigen, dass die nach Maßgabe des IFG NRW erfolgende Gewährung des Zugangs zu einer Information nicht lediglich ein schlichtes Verwaltungshandeln darstellt, das im Wege einer Leistungsklage zu erstreiten wäre, sondern dass der Informationszugang in der Handlungsform des Verwaltungsaktes erfolgt (vgl. § 14 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW „Widersprüche und Klagen“) <sup>54</sup>. Die Gewährung des begehrten Informationszuganges beruht auf einer gedanklich vorgeschalteten behördlichen Entscheidung, die eine Prüfung voraussetzt, ob und inwieweit dem Antrag unter Berücksichtigung etwaiger Hinderungsgründe entsprochen werden kann <sup>55</sup>. Sie ist demnach als Regelung eines Einzelfalles im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG NRW zu werten mit der Konsequenz, dass sich der Antragsteller gegen eine Ablehnung seines Informationsbegehrens zunächst mit einem Verpflichtungswiderspruch und anschließend mit einer Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 2. Alt. VwGO zur Wehr setzen kann. Der Antrag ist darauf gerichtet, die Behörde unter Aufhebung des ablehnenden Bescheides zu verpflichten, dem Widerspruchsführer / Kläger den von ihm begehrten Informationszugang zu gewähren.

---

<sup>54</sup> Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 21.03.2002- 17 L 494/02, NwVBl. 2002, 242

<sup>55</sup> Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 21.03.2002- 17 L 494/02, NwVBl. 2002, 242 unter Hinweis auf: BVerwG, Urteil vom 25.02.1969, BVerwGE 31, 301, 307

Die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde bestimmt sich nach § 73 VwGO. Richtet sich das Auskunftsbegehren an eine Kommune, so entscheidet diese gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 VwGO in eigener Zuständigkeit über den Widerspruch.

Sofern die Gefahr besteht, dass das Informationsrecht des Antragstellers durch ein Abwarten der gerichtlichen Entscheidung vereitelt oder sich das damit verbundene Anliegen erledigen würde, steht es dem Antragsteller überdies offen, im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes eine einstweilige Anordnung durch das Gericht (§ 123 VwGO) zu erwirken. Widerspruch, Klage und ein etwaiger Antrag nach § 123 VwGO richten sich gemäß § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 Abs. 2 AG VwGO NW<sup>56</sup> (analog) gegen die Behörde, die den beantragten Verwaltungsakt unterlassen hat.

### **8.2.2 Anrufung der/des Landesbeauftragten für den Datenschutz als Beauftragte(r) für das Recht auf Information**

Neben der Beschreitung des förmlichen Rechtsweges hat der/die Antragsteller/in im Falle der Ablehnung seines Informationsbegehrens auch das Recht, die/den Landesbeauftragte(n) für den Datenschutz als Beauftragte(n) für das Recht auf Information anzurufen. *Hierauf ist er/sie gem. § 5 Abs. 2 letzter Satz hinzuweisen!* Die Einschaltung der/des Landesbeauftragten für den Datenschutz kann zusätzlich zu Widerspruch und Klage erfolgen, sie nimmt den förmlichen Rechtsmitteln nicht etwa das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Gemäß § 13 Abs. 1 IFG NRW ist die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz für die Sicherstellung des Rechts auf Information zuständig. Ihre/Seine Rechte und Pflichten ergeben sich aus einer entsprechenden Anwendbarkeit des Datenschutzgesetzes NRW: so kann die/der Landesbeauftragte für den Datenschutz zum Beispiel den öffentlichen Stellen Empfehlungen zur Verbesserung des Rechtes auf Informationsfreiheit geben, insbesondere die Landesregierung und einzelne Ministerien, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die übrigen öffentlichen Stellen in Fragen des Rechtes auf Information beraten (§ 13 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 2 DSG NRW) oder von den öffentlichen Stellen Auskunft und Akteneinsicht in allen Fragen des Informationsrechtes verlangen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 IFG NRW i.V.m. § 22 Abs. 2 Satz 3 Nr.1 DSG NRW).

---

<sup>56</sup> Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AG VwGO) vom 26. März 1960 (GV NW S. 47), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 17.12.1991 (GV NW S. 566)

## 9 Evaluierung des Gesetzes

§ 14 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW schreibt vor, dass die Auswirkungen dieses Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von zwei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und der/des Landesbeauftragten für den Datenschutz überprüft werden. Mit dieser Evaluierungsklausel wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die gesetzliche Normierung eines allgemeinen Informationszugangsanspruches ein Novum darstellt. Die Evaluierungsklausel ermöglicht es, das Gesetz zu gegebener Zeit nochmals auf den Prüfstand zu stellen, gegebenenfalls in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme aufzugreifen und Korrekturen vorzunehmen.

## **Hinweis**

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt.

Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

## **Impressum**

Herausgeber:  
Innenministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
- Referat Öffentlichkeitsarbeit -  
Haroldstraße 5

40213 Düsseldorf

Telefon: 0211/871 - 01  
Telefax: 0211/871 - 3355  
E-Mail: [poststelle@im.nrw.de](mailto:poststelle@im.nrw.de)

Web-Adresse: [www.im.nrw.de](http://www.im.nrw.de)

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung  
des Herausgebers.