



## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Staatskanzlei

Finanzministerium

Justizministerium

Ministerium für Innovation,  
Wissenschaft, Forschung  
und Technologie

Ministerium für Generationen, Familie,  
Frauen und Integration

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand  
und Energie

Ministerium für Umwelt und Naturschutz,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Ministerium für Bauen und Verkehr

Ministerium für Arbeit, Gesundheit  
und Soziales

Ministerium für Schule und  
Weiterbildung

des Landes Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **MRin Berenz**  
**Michaela.Berenz@im.nrw.de**  
Durchwahl (0211) 871 2251  
Fax (0211) 871 3355

Aktenzeichen  
13-30.00

8 . September 2006

Bezirksregierung  
Arnsberg, Detmold,  
Düsseldorf, Köln und Münster

nachrichtlich  
Landesbeauftragte  
für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW

## **Auslegungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW)**

Anlage - 1 -

Im Nachgang zu der durchgeführten Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (im Folgenden IFG) ist verschiedentlich die Bitte an das Innenministerium gerichtet worden, zu einigen Gesetzesbestimmungen erläuternde Hinweise zu geben.

### **- Anwendungsbereich des § 2 Abs. 4 IFG**

Es bestehen Unklarheiten darüber, ob von Kommunen dominierte Unternehmen in privater Rechtsform in gleicher Weise zur Offenlegung von Informationen verpflichtet sein können wie öffentliche Stellen.

Generell gilt, dass das Gesetz juristische Personen des Privatrechts, soweit sie nicht mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben betraut sind, nicht zu einer Offenlegung von Informationen, insbesondere nicht zu einer Offenbarung von Geschäftsgeheimnissen verpflichtet, die über den Rahmen der Offenlegungspflichten hinausgeht, die sich aus den für diese Unternehmen maßgeblichen bundesrechtlichen Regelungen (z.B. des GmbHG oder des AktG) ergeben.

Gemäß § 2 Abs. 4 ist eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts nach Maßgabe des IFG zur Informationsgewährung verpflichtet, „sofern sie

öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt“. „Öffentlich-rechtlich“ ist dabei nicht enger zu verstehen als „öffentlich“ in § 2 Abs. 1 Satz 2. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 sind deshalb unstreitig gegeben, wenn die Privatperson eine gemeinwohlerhebliche Aufgabe wahrnimmt, die ihr im Wege einer förmlichen Beleihung ganz oder zur Durchführung übertragen worden ist.

Die Kommunen nehmen aber Aufgaben der Daseinsvorsorge auch in der Weise wahr, dass sie privatrechtliche Gesellschaften gründen oder sich an privatrechtlichen Gesellschaften beteiligen und ihnen die Durchführung bestimmter Aufgaben übertragen (z.B. im Bereich der Abwasser- und Abfallentsorgung).

Inwieweit derartige Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts (i.d.R. GmbH oder AG) zur Auskunftserteilung nach dem IFG verpflichtet sein können, ist nicht abschließend geklärt. Das VG Düsseldorf geht in seiner Entscheidung vom 3.2.2006 – 26 K 1585/04 (NWVBl. 2006, S. 305ff.) davon aus, dass die Regelung des § 2 Abs. 4 IFG den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht auf private Stellen erweitert. Die Entscheidung ist jedoch nicht rechtskräftig.

Im Sinne der Zielsetzung des IFG sollte allerdings in den Fällen, in denen öffentliche Stellen mehrheitlich an Gesellschaften privater Rechtsform beteiligt sind, im Rahmen des gesellschaftsrechtlich Zulässigen auf ein möglichst transparentes Handeln und eine bürgerfreundliche Auskunftspraxis hingewirkt werden.

#### - **Kreis der Anspruchsberechtigten i. S. d. § 4 Abs. 1 IFG**

Das IFG gewährt jeder natürlichen Person gegenüber den in § 2 genannten Stellen Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen. Soweit eine natürliche Person nicht als solche sondern aus einer von dieser Person unabhängigen organschaftlichen Stellung heraus (z.B. als Mitglied der Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer) Informationsrechte geltend macht, ist hierfür das IFG nicht einschlägig. Anders als z.B. nach der Zugangsregelung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) ist der Kreis der Informationsberechtigten auf natürliche Personen beschränkt (vgl. **OVG NRW vom 12.6.2003** Az: 8 A 4282/02). Stellt die natürliche Person den Informati-

onszugangsantrag im eigenen Namen, kommt es allerdings nicht darauf an, ob aus dem Zusammenhang erkennbar ist, dass sie für eine juristische Person oder eine Personenmehrheit tätig ist.

In Zweifelsfällen sollte eine entsprechende Beratung i.S. des § 25 VwVfG erfolgen.

- **Vorrangige bereichsspezifische Zugangsregelungen i. S. d. § 4 Abs. 2 IFG**

In Bezug auf verschiedene spezialgesetzliche Regelungen ist die Frage aufgeworfen worden, ob diese den Regelungen des IFG vorgehen.

Nach § 4 Abs. 2 tritt das IFG zurück, „soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen“. Vorrangige „besondere Rechtsvorschriften“ in diesem Sinne sind, wie sich aus dem Tatbestandsmerkmal „soweit“ ergibt, jedenfalls nur solche Vorschriften, die denselben Sachverhalt (Art und Umfang des Informationszugangs) abschließend - sei es identisch, sei es abweichend - regeln (vgl. OVG NRW vom 19.6.2002 Az. 21 B 589/02).

Ob eine bereichsspezifische Zugangsregelung gegeben ist, die dem allgemeinen Informationszugang nach dem IFG als verdrängende Spezialregelung vorgeht, bestimmt sich also danach, ob der Gesetzgeber mit ihr erkennbar eine insoweit abschließende Regelung treffen wollte. Hierzu nachfolgende Beispiele:

Akteneinsichtsrecht Verfahrensbeteiligter

§ 29 VwVfG NRW ist keine vorrangige bereichsspezifische Norm i. S. d. § 4 Abs. 2 IFG. Durch das Akteneinsichtsrecht für Verfahrensbeteiligte wird der allgemeine Informationszugang zu den dieses Verwaltungsverfahren betreffenden Unterlagen jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen; beide Informationsmöglichkeiten bestehen vielmehr grundsätzlich nebeneinander (OVG NRW vom 31.01.2005 Az: 21 E 1487/04). Allerdings können dem allgemeinen Informationszugang nach dem IFG – ebenso wie dem Aktenein-

sichtsrecht der Verfahrensbeteiligten – gesetzliche Ausschlussgründe entgegenstehen. So ist der Antrag auf Informationszugang insbesondere dann abzulehnen, wenn das Verwaltungsverfahren noch anhängig ist und durch die Bekanntgabe der Information der Verfahrensablauf erheblich beeinträchtigt würde (§ 6 Abs. 1 Buchst. b).

#### Auskunft nach dem Verfassungsschutzgesetz

§ 14 VSG NRW ist eine im Sinne des § 4 Abs. 2 IFG vorrangige abschließende Regelung. Nur der Betroffene selbst, über den der Verfassungsschutz Daten speichert, hat danach ein Auskunftsrecht (kein Akteneinsichtsrecht). Für das IFG bleibt nur Raum, soweit es um nicht personenbezogene Informationen, beispielsweise bei einem wissenschaftlichen oder historischen Interesse an der Arbeit des Verfassungsschutzes, geht und kein Ausschlussgrund z.B. nach § 6 Satz 1 Buchstabe a IFG vorliegt.

#### Veröffentlichungsregelungen nach dem Baugesetzbuch

Die §§ 3, 6 und 10 BauGB stellen keine abschließende bereichsspezifische Zugangsregelung dar. Da sie nur Fragen der Veröffentlichung behandeln, ist ein allgemeiner Informationsanspruch nicht von vornherein ausgeschlossen.

#### Zugangsregelungen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz:

Aus dem Regel-Ausnahmeverhältnis in § 6 Satz 1 Buchstabe b IFG ergibt sich, dass das IFG grundsätzlich auch in Ordnungswidrigkeitenverfahren einen Informationszugang eröffnen kann. Der Anwendungsbereich des IFG ist hier allerdings eng begrenzt. Dem Anzeigenersteller in einem Ordnungswidrigkeitenverfahren steht in aller Regel kein über die Mitteilung der Einleitung bzw. Einstellung des Verfahrens hinausgehender Anspruch auf Information über ein Ordnungswidrigkeitenverfahren zu. Personen, die nicht Verfahrensbeteiligte sind, müssen gemäß § 46 OWiG i.V. mit § 475 Abs. 4 StPO ein rechtliches Interesse an der Information darlegen. Soweit außerhalb dieser Regelungen noch allgemeine Informationsanträge denkbar erscheinen, ist § 9 Abs. 1 IFG zu beachten.

### Zugang zu Ratsdokumenten

Es wird auf die anliegend beigefügte Kopie der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 569 LT Drs.: 14/1593 verwiesen.

#### - **Antragsverfahren – Wahl des Informationszugangs**

Im Rahmen des Wahlrechts nach § 5 Satz 5 IFG hat die informationssuchende Person einen Anspruch auf Anfertigung von Kopien auch dann, wenn sie zuvor bereits Akteneinsicht in die begehrten Unterlagen erhalten hat, es sei denn es besteht im konkreten Fall ein wichtiger Grund, der gerade der Überlassung von Kopien entgegensteht. Die Ablehnung ist - wie alle Ablehnungsentscheidungen - ausreichend zu begründen. Eine bloße Wiederholung des Gesetzeswortlautes genügt diesen Anforderungen nicht.

#### - **Verweigerungsgründe i.S. der §§ 6 ff. IFG NRW**

##### Zu § 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Durch § 7 Abs. 1 wird der Prozess der Entscheidungsfindung geschützt, um die Effektivität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Hierzu gehören nur Entscheidungsentwürfe und unmittelbar vorbereitende Arbeiten wie etwa ein Vermerk zum Entscheidungsentwurf oder interne entscheidungsleitende fachliche Stellungnahmen mitzeichnungsberechtigter Amtsträger. Der Schutz umfasst daher nicht das gesamte Informationsmaterial, das einer Entscheidungsfindung dienen kann. Nach Abschluss des Entscheidungsfindungsprozesses sind die bis dahin zurückgehaltenen Informationen gemäß § 7 Abs. 3 zugänglich zu machen.

##### Zu § 8 Betriebs und Geschäftsgeheimnisse

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat

(1 BvR 2087/03 vom 14.3.2006). Berechtigte Interessen sind hier in aller Regel wirtschaftliche Interessen.

Bei Verträgen zwischen öffentlichen Stellen und Privaten ist etwa im Hinblick auf die Offenlegung von Entgelt- oder Haftungsregelungen eher nicht von einem schützenswerten wirtschaftlichen Interesse auszugehen, da nach Vertragsschluss in der Regel kein Wettbewerbsnachteil gegenüber mitbietenden Konkurrenten mehr zu befürchten ist.

Wenn die öffentliche Stelle zu dem Ergebnis kommt, dass in den beantragten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten sind, muss sie darüber hinaus nach § 8 Satz 3 prüfen, ob die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden geringfügig wäre.

In Fällen, in denen öffentliche Gelder eingesetzt oder durch öffentliche Stellen vertragliche Verpflichtungen eingegangen wurden, kann unter Berücksichtigung des mit dem Informationsfreiheitsgesetz verfolgten Zwecks - insbesondere der Kontrolle staatlichen Handelns - das Interesse der Allgemeinheit an diesbezüglichen Informationen überwiegen.

#### Zu § 9 Schutz personenbezogener Daten

Zum Schutz personenbezogener Daten ist von der öffentlichen Stelle eine abgestufte Prüfung vorzunehmen. Zunächst muss festgestellt werden, ob die begehrten Unterlagen personenbezogene Daten enthalten. Ist dies der Fall, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die Angaben aufgrund eines der Ausnahmetatbestände des § 9 Abs. 1 Buchstabe b) bis e) offenbart werden müssen. Ist dies nicht der Fall und ist deren Offenbarung nur gemäß Buchstabe a) mit Einwilligung einer betroffenen Person zulässig, ist nach § 10 Abs. 1 Satz 1 zu prüfen, ob dem Informationsantrag nach Abtrennung oder Schwärzung der schützenswerten Daten stattgegeben werden kann. Wenn dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, hat die öffentliche Stelle gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 unverzüglich die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen. Wenn die Einwilligung nicht innerhalb eines Monats nach der Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt, kann dem Antrag auf Informationszugang nicht entsprochen werden.

- **Gebührenerhebung für Amtshandlungen nach dem IFG NRW**

Im Siebzehnten Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht äußert sich die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit kritisch zu der Praxis einzelner Behörden, den Informationszugang von der Vorauszahlung der Gebühren abhängig zu machen.

Zwar sieht das Gebührengesetz (§ 16 GebG NRW) generell die Möglichkeit vor, Amtshandlungen von der Vorauszahlung eines angemessenen Vorschusses abhängig zu machen. Im Hinblick auf das mit dem IFG verfolgte rechtspolitische Ziel, Informationszugang voraussetzungslos zu ermöglichen, sollte jedoch von der Forderung nach Vorauszahlung der Gebühren abgesehen werden.

Auch bei Hinweisen auf den in der Verwaltungsgebührenordnung zum IFG vorgesehen Gebührenrahmen sollte vermieden werden, dass der Eindruck entstehen könnte, der beantragte Informationszugang solle verhindert oder erschwert werden.

### **Künftige Statistik zum IFG**

Im Hinblick auf die gesetzliche Befristung der Geltungsdauer des IFG bis zum Jahr 2009 soll **ab dem 1.1.2007** eine Arbeitsanfallstatistik zur Anzahl und zum Gegenstand der pro Kalenderjahr eingegangenen Anträge nach dem IFG sowie eine Statistik zur Gebührenerhebung (aufgegliedert nach den einschlägigen Tarifstellen) geführt werden.

Ich bitte, die öffentlichen Stellen Ihres Geschäftsbereichs entsprechend zu unterrichten.

Im Auftrag

  
(Block)