

# Informationsfreiheitsgesetz: IFG

Schoch

3. Auflage 2024  
ISBN 978-3-406-76928-3  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

ben.<sup>1234</sup> Der **Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsrechts** wird in Hessen ohne sachliche Notwendigkeit rigide eingeschränkt.<sup>1235</sup> Die Bereichsausnahme für Polizeibehörden (§ 81 Abs. 2 Nr. 1 HessDSIG) geht zu weit; die Erfahrungen in den anderen Ländern zeigen, dass die Ausnahmetatbestände des jeweiligen Landes-IFG (IZG, TranspG) für den legitimen Schutz der Polizei gegenüber Informationszugangsbegehren völlig ausreichend sind.<sup>1236</sup> Die Sonderbehandlung der kommunalen Ebene (→ Rn. 221a) wird damit zu rechtfertigen versucht, dass – wie die Praxis in anderen Ländern belege – „die weit überwiegende Zahl der Auskunftersuchen an kommunale Stellen gerichtet werden“.<sup>1237</sup> Gerade weil das so ist, ist die obligatorische Einführung des Informationszugangsrechts auf kommunaler Ebene vonnöten, falls die gesetzgeberischen Zielsetzungen ernst gemeint sind;<sup>1238</sup> dass die Kommunen den Verwaltungsaufwand zu bewältigen vermögen, ist – was die Gesetzesbegründung verschweigt – hinreichend belegt und dokumentiert (→ Rn. 345). Bei den **Ausnahmetatbeständen** erstaunt, dass „ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen“ dem Informationszugang entgegengesetzt wird (§ 82 Nr. 5 HessDSIG); zweifelhaft ist schon, ob es ein „rein“ wirtschaftliches Interesse überhaupt gibt<sup>1239</sup> und wie dies seitens der informationspflichtigen Stellen festgestellt werden soll.<sup>1240</sup> Der eigenwillige Schutz personenbezogener Daten (§ 83 HessDSIG) weiß nichts von einem ausgewogenen Ausgleich zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz (→ § 5 Rn. 8 ff.) und zeugt von dem Missverständnis, das Informationsfreiheitsrecht als Unterfall des Datenschutzrechts begreifen zu wollen.<sup>1241</sup> Als Fazit bleibt, dass der Vierte Teil des HessDSIG zwar eine „Leerstelle“ schließt, die Qualität der Lückenschließung jedoch nur wenig überzeugt.<sup>1242</sup>

## 8. Mecklenburg-Vorpommern

Das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (IFG MV, → Anh I 8) vom 22 10.7.2006 (GVBl S. 556) stellt ein Gesetzeswerk dar, das sich vielfach an bestehende Informationsfreiheitsgesetze anlehnt, aber auch markante Abweichungen enthält.<sup>1243</sup> So wird das Informationszugangsrecht neben natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts ausdrücklich auch **Personenvereinigungen** zugestanden (§ 1 Abs. 2 S. 2 IFG MV). Zum **Anwendungsbereich** des Gesetzes hat der noch im Entwurf vorgesehene Ausschluss fiskalischer Tätigkeiten der Behörden<sup>1244</sup> keinen Eingang in das IFG MV gefunden. Die **Antragstellung** muss bei einem Informationszugangsbegehren schriftlich erfolgen (§ 10 Abs. 1 S. 2 IFG MV). Die **zeitliche Geltung** des Gesetzes ist bis zum 30.6.2011 begrenzt gewesen (§ 16 IFG MV 2006); allerdings musste der Landtag das Gesetz ein Jahr vor diesem Termin evaluieren (§ 15 Satz 2 IFG MV 2006).

<sup>1234</sup> Nur am Rande sei vermerkt, dass beim Rechtsschutz vor Klageerhebung kein Widerspruchsverfahren stattfindet, § 87 Abs. 5 S. 2 HessDSIG (Vorbild: § 9 Abs. 1 S. 2 HessUIG).

<sup>1235</sup> *Lück/Penski* ZD 2018, 525 (527 mit Fn. 45): Erfasst sind nur Landesbehörden, nicht Private in Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben (wie zB § 1 Abs. 1 S. 3 IFG Bund), Behörden werde die „Flucht ins Privatrecht“ eröffnet.

<sup>1236</sup> *Dix* JB InfoR 2019, 131 (134); ebenso HessBfDI, 3. TB zur Informationsfreiheit (2020) Tz. 2; aA *Geminn* in Roßnagel, HessDSIG § 81 Rn. 22, mit der Behauptung eines besonderen Schutzbedarfs.

<sup>1237</sup> So LT-Drs. 19/5728 S. 150.

<sup>1238</sup> *Gounalakis* in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 81 HessDSIG Rn. 8; aA *Geminn* in Roßnagel, HessDSIG, § 81 Rn. 15: Gesetzgeber achte die kommunalen Hoheitsrechte, „wenn auch zulasten der Informationsfreiheit“.

<sup>1239</sup> Verneinend *Lück/Penski* ZD 2018, 525 (529).

<sup>1240</sup> *Richter* NVwZ 2021, 760 (764 f.), der zudem eine Missachtung des unionsrechtlichen und bundesgesetzlichen Informationsweiterverwendungsrechts sieht.

<sup>1241</sup> *Dix* JB InfoR 2019, 131 (135) zu den Konsequenzen der impliziten Inbezugnahme des § 22 Abs. 2 HessDSIG sowie mit Hinweis darauf, dass mögliche Einschränkungen des Datenschutzes gar nicht in Betracht gezogen werden.

<sup>1242</sup> *Lück/Penski* ZD 2018, 525 (530): restriktivstes Informationszugangsgesetz; *Maatsch/Schnabel* HmbTG, Einl Rn. 9: schlechtestes Gesetz in Deutschland.

<sup>1243</sup> Zusammenfassende Darstellung bei *K. Neumann* LKV 2007, 1 ff.; *Dalibor* JB InfoR 2009, 271 (275 ff.).

<sup>1244</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 S. 2 IFG-GesE, LT-Drs. 4/2117 S. 6 mit Begründung S. 13.

- 223 Mit einem nicht unerheblichen Aufwand ist die **Evaluierung** des IFG MV durchgeführt worden.<sup>1245</sup> Der zuvor anhand gesammelter Praxiserfahrungen<sup>1246</sup> vermutete Novellierungsbedarf wurde weithin bestätigt. Der LfDI unterbreitete 30 Vorschläge zur Novellierung des IFG MV.<sup>1247</sup> Der Landesgesetzgeber sah jedoch keine grundlegenden Probleme in dem Gesetz von 2006 (→ Rn. 222) und griff daher für das **Änderungsgesetz 2011**<sup>1248</sup> bewusst nur einige der Vorschläge auf.<sup>1249</sup> So ist nunmehr bestimmt, dass der Informationszugang nicht das Recht zur Weiterverwendung erhaltener Informationen zu gewerblichen Zwecken umfasst (§ 1 Abs. 4 IFG MV).<sup>1250</sup> Bei öffentlich und barrierefrei zugänglichen Informationen ist der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen, sofern die Behörde den Antragsteller unter Angabe der Fundstelle entsprechend informiert (§ 4 Abs. 4 IFG MV). Der Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist ausdrücklich auf öffentliche Stellen erstreckt worden (§ 8 Satz 2 IFG MV).<sup>1251</sup> Die weiteren Gesetzesänderungen betreffen eher unwesentliche Punkte. Eine Befristung des Gesetzes besteht nicht mehr.
- 223a Das **Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018** (ein „Artikel“-Gesetz)<sup>1252</sup> hat durch seinen Art. 3 eine komplette Neufassung (in Gestalt einer Vollregelung) des § 14 IFG MV (LfDI) vorgenommen; damit ist der EU-DSGVO Rechnung getragen worden. Für eine Änderung des § 7 IFG MV (Schutz personenbezogener Daten) hat der Landesgesetzgeber unter Hinweis auf die Öffnungsklausel des Art. 86 EU-DSGVO keinen Anlass gesehen.<sup>1253</sup>
- 223b Seit geraumer Zeit wird in den LfDI-Tätigkeitsberichten eine (grundlegende) **Reform des IFG MV** angemahnt. Das Gesetz sei im Vergleich mit anderen IFG/TranspG (Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen) veraltet, da seit 2011 keine inhaltliche Novellierung stattgefunden habe.<sup>1254</sup> Zentrale Forderungen sind die Schaffung eines modernen Transparenzgesetzes sowie die Zusammenführung des IFG MV mit dem Landes-UIG; außerdem solle die elektronische Antragstellung ermöglicht werden, und angesichts teilweise unverhältnismäßig hoher Gebührenforderungen für den Informationszugang sei eine Überprüfung des Kostenrechts angezeigt.<sup>1255</sup> Bislang haben sich Landesregierung und Landtag geweigert, auf die Vorschläge einzugehen, weil eine Novellierung des IFG MV nicht beabsichtigt sei.<sup>1256</sup> Die Haltung könnte sich in der 8. Wahlperiode des Landtags ändern.<sup>1257</sup>

## 9. Niedersachsen

- 224 Über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügt Niedersachsen nicht. Seit dem Jahr 2009 dauern die parlamentarischen Debatten um ein Informationsfreiheitsgesetz oder gar ein

<sup>1245</sup> Rodi Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewertungen, September 2009 (veröffentlicht durch LT-Drs. 5/3533 S. 14 ff.); Bericht der Landesregierung über die Anwendung des IFG MV, LT Drs. 5/2720.

<sup>1246</sup> K. Neumann (LfDI), JB InfoR 2008, 23 ff.

<sup>1247</sup> K. Neumann (LfDI), JB InfoR 2010, 13 (20 ff.).

<sup>1248</sup> Gesetz vom 20.5.2011, GVObI S. 277.

<sup>1249</sup> Vgl. LT Drs. 5/4191 S. 1 und S. 8.

<sup>1250</sup> Diese Bestimmung geht auf den LT-Innenausschuss zurück; LT-Drs. 5/4340 S. 5 und (Begründung) S. 20. – Zur unionsrechtlichen Problematik → Rn. 16 und → Rn. 176.

<sup>1251</sup> Darin wird lediglich eine Klarstellung gesehen, LT Drs. 5/4191 S. 9.

<sup>1252</sup> Gesetz vom 22.5.2018, GVObI S. 193.

<sup>1253</sup> LT-Drs. 7/1568 S. 55.

<sup>1254</sup> Vgl. etwa LfDI, 6. TB nach dem IFG MV (2016/2017) Tz. 10.3 und 7. TB über die Umsetzung des IFG MV (2018/2019) Tz. 9.1.

<sup>1255</sup> Zusammenfassend LfDI, 8. TB über die Umsetzung des IFG MV (2020/2021) Tz. 22 Nr. 13 bis Nr. 15.

<sup>1256</sup> Vgl. etwa LT-Drs. 7/3685 S. 24.

<sup>1257</sup> Vgl. Koalitionsvereinbarung 2021–2026 zwischen SPD und DIE LINKE für die 8. Legislaturperiode des Landtags Mecklenburg-Vorpommern, S. 74 Abs. 506 (Zeilen 2723 bis 2725): „Die Koalitionspartner werden [...] das Informationsfreiheitsgesetz MV evaluieren und weiterentwickeln.“

Transparenzgesetz an.<sup>1258</sup> Ein in der 14. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags im Juni 2013 von der oppositionellen FDP-Fraktion im Parlament eingebrachter **Gesetzesentwurf** für ein Niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz<sup>1259</sup> wurde von der Regierungsmehrheit im Landtag „angehalten“.<sup>1260</sup> Der LT-Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen entschied, die Beratungen erst fortzusetzen, wenn ein von der Landesregierung angekündigter Gesetzesentwurf vorliegt.<sup>1261</sup> Hintergrund für diese Vorgehensweise war die Zielsetzung im **Koalitionsvertrag** der Regierungsparteien, eine umfassende Open-Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz zu präsentieren.<sup>1262</sup> Die insoweit zuständige Justizministerin hatte erklärt, es würden „keine überstürzten Regelungsvorschläge“ vorgelegt, vielmehr bedürfe es in einem Flächenland wie Niedersachsen einer gründlichen Vorbereitung für den Gesetzesentwurf.<sup>1263</sup> In der Sache sollte sich das angestrebte Informationsfreiheitsrecht an dem Hamburger Transparenzgesetz (→ Rn. 217) orientieren.<sup>1264</sup> Damit wäre die **Verwaltungstransparenz** in erster Linie durch die aktive Information der Öffentlichkeit seitens der Behörden zu bewerkstelligen gewesen, während dem antragsabhängigen individuellen Informationszugang eine ergänzende Funktion zugekommen wäre. Der von der Landesregierung im Parlament eingebrachte **„Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen“**<sup>1265</sup> konnte wegen der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags nicht weiterverfolgt werden.<sup>1266</sup>

Der Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode des Landtags kündigte eine erneute rechtspolitische Initiative an: Man wolle „die Erfahrungen anderer Bundesländer mit einem Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz evaluieren und auf der Grundlage dieser Ergebnisse über die Einführung eines Informations- und Transparenzgesetzes in Niedersachsen entscheiden“.<sup>1267</sup> Ernsthaft unternommen haben die Landesregierung und die Mehrheitsfraktionen im Landtag nichts, die versprochene **Evaluierung** fand nicht statt, wäre indessen mit Blick auf die Erfahrungen aus 13 Ländern zudem wenig sinnvoll gewesen.<sup>1268</sup> **Gesetzesentwürfe** aus den Reihen der Opposition im Landtag hatten kaum eine Realisierungschance; der eine Entwurf<sup>1269</sup> wurde (nach dem Verlust des Fraktionsstatus der AfD) nicht weiter behandelt,<sup>1270</sup> der andere Entwurf<sup>1271</sup> wurde zögerlich behandelt.<sup>1272</sup>

224a

<sup>1258</sup> Überblick zu einer zehnjährigen Diskussion bei *Butzer* NdsVBl 2020, 197 (198 f.); ferner *Wrage* Verwaltungstransparenz, S. 153 f.

<sup>1259</sup> LT-Drs. 17/278.

<sup>1260</sup> Vgl. zur Debatte im Landtag Plenarprotokoll 17/10 vom 19.6.2013, 810 ff., ferner LT-Drs. 17/4303 und LT-Drs. 17/4311.

<sup>1261</sup> Nds. LT-Ausschussprotokoll 17/8 (14.8.2013).

<sup>1262</sup> Koalitionsvertrag zwischen der SPD (Landesverband Niedersachsen) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Landesverband Niedersachsen) für die 17. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2013, S. 78.

<sup>1263</sup> Justizministerin *Niewisch-Lennartz* NLT 2/3 2014, 65 und LT-Drs. 17/2870 S. 2 f.; vgl. ferner *Brink/S. Wirtz* JB InfoR 2015, 37 (45 f.).

<sup>1264</sup> Koalitionsvertrag (Fn. 1262), S. 68; bekräftigend Justizministerin *Niewisch-Lennartz* Plenarprotokoll 17/10 vom 19.6.2013, 816.

<sup>1265</sup> LT-Drs. 17/8004 (vom 9.5.2017).

<sup>1266</sup> *Butzer* NdsVBl 2020, 197 (198): Diskontinuitätsgrundsatz.

<sup>1267</sup> Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und der CDU in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022, S. 45 (Zeilen 1122 bis 1125).

<sup>1268</sup> *Butzer* NdsVBl 2020, 197 (203): Man frage sich, welche neuen Erkenntnisse eine Evaluation überhaupt erbringen könne, die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs von einer solchen Evaluation abhängig zu machen, erscheine daher nicht sachgerecht; *Uphues* ZRP 2021, 41 bemerkt, das Verhalten wirke „angesichts langjähriger Erfahrung vieler Bundesländer fast schon ein wenig zynisch“.

<sup>1269</sup> „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Informationsfreiheit“ der AfD-Fraktion, LT-Drs. 18/3266.

<sup>1270</sup> Nds. LT Ausschussprotokoll 18/66 S. 12 (10.3.2021).

<sup>1271</sup> „Entwurf eines Informations- und Transparenzgesetzes für Niedersachsen“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 18/4843.

<sup>1272</sup> Vgl. Nds. LT Ausschussprotokoll 18/55 S. 7 (9.9.2020): Einholung einer Information vom Wirtschaftsministerium zur Open-Data-Strategie; Nds. LT Ausschussprotokoll 18/66 S. 13 (10.3.2021): Beratung in einer Folgesitzung über eine Anhörung zu dem Gesetzesentwurf.

**224b** Die nach der Landtagswahl 2022 in Niedersachsen gebildete neue Regierungskoalition aus SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in ihrem **Koalitionsvertrag** vereinbart, ein modernes und umfassendes **Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz** zu schaffen. Staatliche Stellen sollen verpflichtet werden, „alle relevanten Informationen digital in einem Transparenzregister zu veröffentlichen. Nur zum Schutz von personenbezogenen Daten oder zum Schutz wesentlicher öffentlicher Belange soll der Informationszugang in begründeten Ausnahmefällen beschränkt werden können“. <sup>1273</sup> Bemerkenswert ist an dieser Übereinkunft in konzeptioneller Hinsicht, dass „Informationsfreiheitsgesetz“ und „Transparenzgesetz“ offenbar in eins gesetzt werden. Beim Schutz privater Interessen „nur“ personenbezogene Daten berücksichtigen zu wollen, wird verfassungsrechtlich nicht zulässig sein. Von Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG geschützt sind sowohl das geistige Eigentum (→ § 6 Rn. 7) als auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (→ § 6 Rn. 8). Den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss der Niedersächsische Landesgesetzgeber in seinem IFG/TranspG Rechnung tragen.

## 10. Nordrhein-Westfalen

- 225** Mit dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW, → Anh I 9) vom 27.11.2001 (GVBl S. 806) trat am 1.1.2002 (§ 15 IFG NRW) das – seinerzeit – vierte Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland in Kraft. Das Gesetz war sehr umstritten, seine Notwendigkeit ist vielfach bezweifelt worden. <sup>1274</sup> Die **Subsidiaritätsklausel** (§ 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW) ist unpräzise gefasst und wirft Auslegungsfragen auf <sup>1275</sup> (→ Rn. 227b). Die **Anspruchsberechtigung** (näher dazu → Rn. 227c) ist nur natürlichen Personen zuerkannt (§ 4 Abs. 1 IFG NRW), was ein „Alleinstellungsmerkmal“ für Nordrhein-Westfalen darstellt. <sup>1276</sup> Die **Legaldefinition** des Begriffs „Informationen“ (§ 3 IFG NRW) enthält eine Tautologie; <sup>1277</sup> der Begriff „Informationen“ wird mit der Wendung „vorhandener Informationen“ zu erklären versucht. Der **Anwendungsbereich** des Gesetzes (§ 2 IFG NRW) wirft etliche Fragen auf, die einer verbindlichen Klärung seitens der Rechtsprechung bedürfen (→ Rn. 227d). – Diese wenigen Hinweise verdeutlichen, dass im Verständnis des IFG NRW vielfach Erläuterungs- und Klärungsbedarf besteht.
- 226** Das IFG NRW ist wegen seiner vielen Unklarheiten und Systemwidrigkeiten von Anfang an auf **Kritik** gestoßen. <sup>1278</sup> Bei dem Vergleich mit den bereits zuvor in Kraft getretenen Gesetzen in Brandenburg (→ Rn. 210), Berlin (→ Rn. 207) und Schleswig-Holstein (→ Rn. 234) wurde bemängelt, dass sich der Landesgesetzgeber Nordrhein-Westfalen zu wenig an jenen Gesetzen orientiert habe. <sup>1279</sup> Mit der im Gesetz ursprünglich vorhandenen **Evaluierungsklausel** (§ 14 Abs. 1 IFG NRW aF) war die – allerdings enttäuschte – Erwartung verbunden, dass die Dokumentation der in der Praxis auftretenden Umsetzungsprobleme vom Gesetzgeber aufgegriffen und zum Anlass für Korrekturen am IFG NRW genommen werde. <sup>1280</sup> Der Evaluierungsbericht vom Oktober 2014 stellt fest, das Gesetz habe sich bewährt, Änderungsbedarf bestehe nicht. <sup>1281</sup>

<sup>1273</sup> Koalitionsvertrag zwischen der SPD Landesverband Niedersachsen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Niedersachsen für die 19. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2022 bis 2027, S. 102.

<sup>1274</sup> Zusammenfassend dazu *Bishopink* NWVBl 2003, 245 f.

<sup>1275</sup> *Frankewitsch* in Pabst/Frankewitsch, IFG NRW, § 4 Rn. 97 ff. – *Schwartzmann* in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 4 IFG NRW Rn. 12, weist § 4 Abs. 2 S. 1 nur eine „klarstellende Funktion“ zu.

<sup>1276</sup> *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, § 4 IFG NRW Rn. 6.

<sup>1277</sup> *Bishopink* NWVBl 2003, 245 (248).

<sup>1278</sup> *Zilkens* RDV 2002, 300 (306); *Wolf-Hegerbekermeier/Pelizäus* DVBl 2002, 955 (959); *Sokol* FS v. Zetzschwitz, 2005, 206 (218).

<sup>1279</sup> *Wolf-Hegerbekermeier/Pelizäus* DVBl 2002, 955 (960).

<sup>1280</sup> *Axler* CR 2002, 847 (853); *Bishopink* NWVBl 2003, 245 (251).

<sup>1281</sup> LT NW Drs. 13/3041 S. 19.



Die mangelnde Reformbereitschaft des Landesgesetzgebers (→ Rn. 226) hat zur Folge, dass es bisher nur zu **marginalen Änderungen** des IFG NRW gekommen ist. Diese lassen sich in wenigen Sätzen skizzieren. Die **Gesetzesänderung 2005** betraf § 14 IFG NRW (Inkrafttreten des Gesetzes und Berichtspflicht der Landesregierung zu den Erfahrungen mit dem Gesetz bis zum 31.12.2009) und § 15 IFG NRW (Streichung).<sup>1282</sup> Die **Gesetzesänderung 2009** hat die Berichtspflicht der Landesregierung auf 2014 festgesetzt sowie ergänzend „und danach alle fünf Jahre“ normiert.<sup>1283</sup> Nachdem § 15 IFG NRW aufgehoben und § 14 IFG NRW modifiziert worden war, ist § 14 IFG NRW im Oktober 2014 erneut geändert worden und bestimmt nur noch das Inkrafttreten des Gesetzes (am 1.1.2002);<sup>1284</sup> leitend für die **Gesetzesänderung 2014** war die Erwägung, Bewährung und Akzeptanz des IFG NRW seien festgestellt worden, so dass eine Entfristung angezeigt sei.<sup>1285</sup> Das **Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018**<sup>1286</sup> ist der Rezeption und Umsetzung der EU-DSGVO gewidmet und hat durch seinen Art. 2 das IFG NRW an zwei Stellen geändert; die Modifizierung des § 10 Abs. 2 trägt eher redaktionelle Züge, die Neufassung von § 13 trifft zur Rechtsstellung der/des LDI (insbesondere zu Rechten und Pflichten) eine Vollregelung, die die vormalige Verweisung auf das DSG NRW ablöst.<sup>1287</sup> Die **Gesetzesänderung 2022** tauscht in § 5 Abs. 1 S. 2 und in § 12 Satz 3 IFG NRW die Wörter „in elektronischer Form“ durch das Wort „elektronisch“ aus.<sup>1288</sup>

Die seit 2005 vorgenommenen Gesetzesänderungen (→ Rn. 227) haben die Substanz des IFG NRW 2002 unangetastet gelassen. Zutreffend wird konstatiert, dass es seit dem Inkrafttreten des Gesetzes **keine materiell-rechtlichen Änderungen** gegeben habe, dafür aber eine vielfältige und umfassende Rechtsprechung, die eine zweckentsprechende Arbeit mit dem Gesetz erleichtere.<sup>1289</sup> Kein IFG (AIG, IZG, TranspG) in Deutschland hat eine so umfangreiche Judikatur erfahren wie das IFG NRW. Zur Grundausrichtung des Gesetzes werden nachfolgend wesentliche Weichenstellungen seitens der **Rechtsprechung** skizziert.

Die **Subsidiaritätsklausel** des § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW trifft – anders als § 1 Abs. 3 IFG Bund – keine Aussage zum Verhältnis zwischen dem IFG-Anspruch und dem Akteneinsichtsrecht gemäß § 29 (L)VwVfG bzw. § 25 SGB X.<sup>1290</sup> Das OVG NRW hat erkannt, dass die verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen keine abschließenden Rechtsvorschriften iSd § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW sind.<sup>1291</sup> Auch der presserechtliche Auskunftsanspruch schließt mangels abschließenden Regelungsgehalts des § 4 PresseG NRW den Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW nicht aus.<sup>1292</sup> § 12 StiftG NRW entfaltet ebenfalls keine Sperrwirkung iSd § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW.<sup>1293</sup> Dagegen ist im Bereich des Gesundheitswesens § 9 GDStG als „besondere Rechtsvorschrift“ gewertet worden, die den IFG-Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW ausschließt.<sup>1294</sup> Zur Einsichtnahme in einen (auf

<sup>1282</sup> Art. 9 des Gesetzes vom 5.4.2005, GVBl S. 351 (dazu LT Drs. 13/6479 S. 68: „§ 14 ist verbraucht. Daher kann auf ihn verzichtet werden.“).

<sup>1283</sup> Art. 7 des Gesetzes vom 8.12.2009, GVBl S. 765.

<sup>1284</sup> Art. 4 des Gesetzes vom 2.10.2014, GVBl S. 622.

<sup>1285</sup> Vgl. zur Begründung LT-Drs. 16/6194 S. 15.

<sup>1286</sup> Gesetz vom 17.5.2018, GVBl S. 244; erläuternd die Gesetzesbegründung LT-Drs. 17/1981.

<sup>1287</sup> Krit. LDI NRW, 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht (2017/2018), 2. Teil Tz. 7: Befugnisse der LDI würden durch die Gesetzesreform beschnitten.

<sup>1288</sup> Art. 46 des Gesetzes vom 1.2.2022 (Gesetz zur medienbruchfreien Digitalisierung), GVBl S. 122.

<sup>1289</sup> So *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, IFG NRW Einl S. 1.

<sup>1290</sup> Die Bedeutung dieser Thematik betonend *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, IFG NRW § 4 Rn. 29.

<sup>1291</sup> OVG NRW NJW 2005, 2028 (2029) = NWVBl 2006, 296.

<sup>1292</sup> OVG NRW NVwZ 2012, 902 (903 f.) = ZD 2012, 288 (mAnm *Schnabel*) = ZUM 2012, 512 (mAnm *Degenhart*); ferner zB VG Düsseldorf BeckRS 2019, 26350 Rn. 13 ff.

<sup>1293</sup> OVG NRW NVwZ-RR 2021, 199 Tz. 61 ff.; aA die Vorinstanz VG Gelsenkirchen BeckRS 2018, 25979 Rn. 15 ff. – Zur Rechtslage in Schleswig-Holstein → Rn. 238.

<sup>1294</sup> VG Minden BeckRS 2020, 2711 Rn. 23 ff. = NWVBl 2020, 260.

vergangene Jahre bezogenen) gerichtlichen Geschäftsverteilungsplan setzt sich die Auffassung durch, dass § 21e Abs. 9 GVG als vorrangige Spezialbestimmung iSd § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW fungiert<sup>1295</sup> (zum IFG Bund → § 1 Rn. 350).

**227c** Die **Anspruchsberechtigung** ist gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW nur **natürlichen Personen** zuerkannt (zur Forderung nach Reform in diesem Punkt → Rn. 227g). Diese restriktive Gesetzeslage befördert Umgehungsversuche,<sup>1296</sup> die Fragen zum Rechtsmissbrauch aufwerfen können.<sup>1297</sup> Indessen wird der IFG-Anspruch auch dann anerkannt, wenn der Antragsteller die Weitergabe der Informationen an eine andere natürliche oder juristische Person beabsichtigt oder als „Strohmann“ von einer juristischen Person vorgeschoben ist.<sup>1298</sup> Demgegenüber wird einem LT-Abgeordneten (in dieser Funktion) der Anspruch gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW gegen die Landesregierung versagt, weil er als Mandatsträger Inhaber organschaftlicher Statusrechte sei und nicht als „natürliche Person“ agiere.<sup>1299</sup> Folgerichtig wird der Betreffende darauf verwiesen, seinen IFG-Antrag als **Privatperson** an die Landesregierung zu richten.<sup>1300</sup>

**227d** Das IFG NRW enthält – ebenso wie das IFG des Bundes – keine eigenständige Bestimmung (im legistischen Sinne) zum **Anwendungsbereich** des Gesetzes. Vielmehr markiert die abschließende Normierung der **Anspruchsverpflichteten** zugleich den Anwendungsbereich des IFG NRW<sup>1301</sup> (zum IFG des Bundes → § 1 Rn. 89). Die Anwendbarkeit des Gesetzes kann nicht durch eine Vertraulichkeitsvereinbarung zwischen der informationspflichtigen öffentlichen Stelle und einem Dritten ausgeschlossen werden.<sup>1302</sup> In einigen umstrittenen Fällen hat die Rechtsprechung geklärt, dass „Verwaltungstätigkeit“ iSd § 2 Abs. 1 IFG NRW vorliegt und die prinzipielle Informationspflicht bestimmter öffentlicher Stellen besteht. Das gilt etwa für kommunale Rechnungsprüfungsämter,<sup>1303</sup> für die als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfassten Industrie- und Handelskammern (§ 3 Abs. 1 IHK-G)<sup>1304</sup> sowie für die ebenfalls als Körperschaften des Öffentlichen Rechts organisierten Sparkassen- und Giroverbände (§ 32 SpkG NRW).<sup>1305</sup> Informelle Kooperationsverbände der Länder wie zB die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) oder Fachministerkonferenzen (zB IMK, JMK, KMK) sind als solche weder nach dem IFG des Bundes noch nach entsprechenden Gesetzen der Länder informationspflichtig (→ § 1 Rn. 101b). Wird Zugang zu Dokumenten einer Fachministerkonferenz bei einem Landesministerium begehrt, ist das IFG des Landes anwendbar.<sup>1306</sup> Unerheblich für die Anspruchsverpflichtung ist es, ob die öffentliche Stelle ihre Verwaltungstätigkeit in öffentlich-rechtlichen oder in privatrechtlichen Handlungsformen wahrnimmt<sup>1307</sup> (zum IFG Bund → § 1 Rn. 176 ff. und Rn. 218 ff.). Deshalb ist eine als Stiftung bürgerlichen Rechts verfasste

<sup>1295</sup> VG Gelsenkirchen BeckRS 2020, 2698 Rn. 46 ff. = AnwBl 2020, 368; zurückhaltender in Bezug auf anspruchspflichtige Stellen (Verhältnis OLG/LG) VG Gelsenkirchen BeckRS 2021, 1235 Rn. 8; Frage offen lassend OVG NRW BeckRS 2019, 54523 Rn. 19.

<sup>1296</sup> *Stollmann* NWVBl 2002, 216 (217) hält strikt an der Unzulässigkeit eines IFG-Antrags fest, falls eine natürliche Person von einer juristischen Person als Antragsteller nur vorgeschoben werde.

<sup>1297</sup> Näher dazu *Frankewitsch* in Pabst/Frankewitsch, IFG NRW, § 4 Rn. 59 ff.

<sup>1298</sup> OVG NRW BeckRS 2008, 38481 Rn. 22 = NWVBl 2009, 60 (61): Unbeachtlichkeit eines rechtlichen oder berechtigten oder sonstigen Interesses und Unerheblichkeit der Motive eines Antragstellers für sein Informationszugangsbegehren.

<sup>1299</sup> OVG NRW NVwZ 2019, 1059; gleichsinnig zuvor *Shirvani* NWVBl 2016, 45 (50 f.).

<sup>1300</sup> LDI, 26. Bericht zum Datenschutz und zur Informationsfreiheit (2019/2020), 2. Teil Tz. 2.1.

<sup>1301</sup> *Schwartzmann* in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 2 IFG NRW Rn. 1 und 2.

<sup>1302</sup> VG Düsseldorf BeckRS 2019, 26350 Rn. 39.

<sup>1303</sup> OVG NRW NWVBl 2006, 292.

<sup>1304</sup> OVG NRW GewArch 2007, 113 (114) = NWVBl 2007, 187; bestätigt durch BVerwG GewArch 2007, 478 = NWVBl 2008, 59.

<sup>1305</sup> VG Düsseldorf NVwZ 2013, 452.

<sup>1306</sup> VG Düsseldorf BeckRS 2020, 34882 Rn. 18 ff.; insoweit bestätigt durch OVG NRW BeckRS 2023, 11201 Rn. 18 = NWVBl 2023, 435 (insoweit in ZGI 2023, 186 nicht abgedruckt).

<sup>1307</sup> OVG NRW NVwZ-RR 2003, 800 (801) = NWVBl 2002, 441 f. (mBespr *Franßen* NWVBl 2003, 252).

Sparkassen-Stiftung („Stiftung für Kulturpflege“) unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 IFG NRW informationspflichtig.<sup>1308</sup>

Abs. 1 des § 2 IFG NRW stellt die Grundnorm zum Anwendungsbereich des Gesetzes dar. Für die in Abs. 2 genannten Einrichtungen gilt das IFG NRW nur, soweit sie *Verwaltungsaufgaben* wahrnehmen; ein Beispiel hierfür ist die Veröffentlichung anonymisierter Gerichtsentscheidungen<sup>1309</sup> (zum IFG Bund → § 1 Rn. 212). Zu Forschung und Lehre enthält Abs. 3 eine (echte) **Bereichsausnahme**.<sup>1310</sup> Die dort genannten Institutionen sind nur anspruchspflichtig, wenn sie *nicht* im Bereich von **Forschung und Lehre** tätig werden.<sup>1311</sup> Das Begriffspaar „Forschung und Lehre“ ist iSd Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 16 Abs. 1 LV NRW zu verstehen.<sup>1312</sup> Das OVG NRW hat ein extensives Begriffsverständnis entwickelt und wendet die Bereichsausnahme des § 2 Abs. 3 IFG NRW auf Drittmittelverträge über Forschungsvorhaben (als unmittelbar wissenschaftsrelevante Angelegenheiten) an.<sup>1313</sup> Das Gericht geht noch einen Schritt weiter und privilegiert sogar die Forschungstätigkeit in (städtischen) Museen.<sup>1314</sup> Eine enge Auslegung von Ausnahmebestimmungen stellt dies nicht dar.

Die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsrechts auf **Rundfunkanstalten** ist rechtlich umstritten und gilt in der Sache mit Blick auf die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) als heikel (vgl. → § 1 Rn. 94 und Rn. 99 ff.). Der **WDR** ist als Anstalt des Öffentlichen Rechts organisiert (§ 1 Abs. 1 S. 1 WDRG) und hat seinen Sitz in Köln (§ 2 Abs. 1 WDRG). Bei diesem Befund ist die Anwendbarkeit des IFG NRW nicht zweifelhaft. Dennoch brauchte es den „Fall Oppong“, um die Anspruchsverpflichtung des WDR (am Beispiel von Auskunftsbegehren zur Vergabe von Reinigungsdienstleistungen durch den WDR) gerichtlich bestätigt zu sehen: Einem Antragsteller muss nach dem IFG NRW Zugang zu Informationen gewährt werden, die keine Rückschlüsse auf das Redaktionsgeheimnis und den Programmauftrag zulassen.<sup>1315</sup> Der verfassungsrechtliche Schutz der Programmautonomie (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG) verbietet lediglich den Zugang zu journalistisch-redaktionellen Informationen, zugänglich sind jedoch Informationen zur Wahrnehmung von (sonstigen) Aufgaben der öffentlichen Verwaltung. Dazu gehört die Vergabe von Reinigungsdienstleistungen.<sup>1316</sup> Inzwischen sind die relevanten rechtlichen Fragen gesetzlich geklärt; gemäß § 55a WDRG findet das IFG NRW auf den WDR Anwendung, es sei denn, dass journalistisch-redaktionelle Informationen (oder Ergebnisse der Prüfung des LRH oder des sonst zuständigen Rechnungshofs nach § 46 WDRG) betroffen sind.

Eine **Reformdiskussion** zum IFG NRW ist seitens des Landes (Landtag, Landesregierung) bislang vermieden worden. Auf einen Reformbedarf macht seit geraumer Zeit die LDI aufmerksam. Zentrale rechtspolitische Forderung ist die Fortentwicklung des IFG NRW zu einem Transparenzgesetz.<sup>1317</sup> Weitere Anliegen sind die Zusammenführung des IFG NRW mit dem Landes-UIG,<sup>1318</sup> die Umgestaltung des § 4 Abs. 1 IFG NRW zu einem

<sup>1308</sup> OVG NRW NVwZ-RR 2021, 199; zustimmend *Waldhoff* JuS 2021, 1095.

<sup>1309</sup> VG Aachen BeckRS 2020, 4781 Rn. 18; vgl. ferner VG Düsseldorf BeckRS 2020, 34887 Rn. 29 ff.

<sup>1310</sup> *Frankewitsch* in Pabst/Frankewitsch, IFG NRW, § 2 Rn. 160.

<sup>1311</sup> *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, § 2 IFG NRW Rn. 30.

<sup>1312</sup> *Franßen* in Franßen/Seidel, IFG NRW, § 2 Rn. 286; *Frankewitsch* in Pabst/Frankewitsch, IFG NRW, § 2 Rn. 170.

<sup>1313</sup> OVG NRW NVwZ 2016, 1025 (mAnm *Sicko*) Tz. 41 ff. = JZ 2016, 516 (mAnm *Godt*). – Zur abw. Rechtslage in Bremen → Rn. 214a, zu Rheinland-Pfalz → Rn. 230b.

<sup>1314</sup> OVG NRW BeckRS 2020, 24088 Rn. 5 ff. = NWVBl 2021, 112 (113); zustimmend *Schwartzmann* in Gersdorf/Paal, Informations- und Medienrecht, § 2 IFG NRW Rn. 29.

<sup>1315</sup> OVG NRW NVwZ 2012, 902 = ZD 2012, 288 (mAnm *Schnabel*) = ZUM 2012, 512 (mAnm *Degenhart*); bestätigt durch BVerwG ZD 2014, 98; dazu *Schmitt* Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, S. 398.

<sup>1316</sup> Zur zeitlichen Verzögerung der Auskunftserteilung seitens des WDR FAZ Nr. 151 vom 3.7.2013 S. 31; die Chronologie der Ereignisse beschreibt *Oppong* FAZ Nr. 247 vom 24.10.2013 S. 31.

<sup>1317</sup> LDI NRW, 23. Bericht Datenschutz und Informationsfreiheit 2017 Tz. 16.2.

<sup>1318</sup> Weitergehend *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, IFG NRW § 1 Rn. 17: Mindeststandard sei ein IZG NRW, „welches IFG, UIG und GeoZG NRW vereint“.



„Jedermann“-Recht, die Ergänzung der Ermächtigungsgrundlage des § 11 Abs. 2 S. 1 IFG NRW um die Erstattung von „Auslagen“ (zur Problematik → § 10 Rn. 101 ff.) und die Erweiterung der behördlichen Veröffentlichungspflichten nach § 12 IFG NRW.<sup>1319</sup> Die Realisierungschancen sind kaum abzuschätzen. Reform, „versprechen“ der jeweiligen Koalitionspartner hat es in der Vergangenheit gegeben, verwirklicht worden ist nichts.<sup>1320</sup> Der Koalitionsvertrag 2022–2027 kündigt eine Prüfung an, inwieweit das IFG NRW „weiterentwickelt werden kann, insbesondere mit Blick auf eine sachgerechte, proaktive Veröffentlichung von Daten und Informationen“.<sup>1321</sup>

## 11. Rheinland-Pfalz

- 228 Unter den elf Ländern, die in dem Zehnjahreszeitraum von 1998 und 2008 ein Informationsfreiheitsgesetz eingeführt haben, ist Rheinland-Pfalz das letzte Land der Bundesrepublik Deutschland gewesen. Das **Landesinformationsfreiheitsgesetz** (LIFG)<sup>1322</sup> lehnte sich ausweislich des Gesetzentwurfs in wesentlichen Punkten an das IFG des Bundes und die vergleichbaren Gesetze anderer Länder an.<sup>1323</sup> Folglich sah das Gesetz einen materiellrechtlich voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Landes sowie der Kommunen vor (§ 4 Abs. 1 LIFG RhPf), normierte Ausnahmen zum Schutz bestimmter öffentlicher Belange (§ 9 LIFG RhPf)<sup>1324</sup> und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10 LIFG RhPf) sowie zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11 LIFG RhPf) und schließlich zum Schutz personenbezogener Daten (§ 12 LIFG RhPf). Hinzu kamen Verfahrensbestimmungen (§§ 5 ff. LIFG RhPf). Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat die Erfahrungen des Bundes und anderer Länder aus deren Gesetzesvollzug gründlich ausgewertet und dabei erkannt, dass es einen Bedarf für ein verfahrensunabhängiges Informationszugangrecht im öffentlichen Sektor gibt, mit einer übermäßigen Belastung der Verwaltung indessen nicht zu rechnen sei.<sup>1325</sup> Die Institution eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist erst Ende 2011 durch ein **Änderungsgesetz** zum LIFG eingeführt worden.<sup>1326</sup>
- 229 Das Ergebnis der von Anfang an vorgesehenen **Evaluierung** des Gesetzes (§ 15 LIFG RhPf)<sup>1327</sup> dokumentierte die hohe Zustimmung auch der Behörden (88 %) und verneinte das Auftreten grundsätzlicher Konflikte, so dass kaum Änderungsbedarf bestehe.<sup>1328</sup> Zentrale Fragestellungen sollten gleichwohl nicht übersehen werden. Vom **Anwendungsbereich** des Gesetzes waren die Sparkassen, die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgenommen (§ 2 Abs. 5 LIFG RhPf),<sup>1329</sup> für diese Bereichsausnahmen<sup>1330</sup> gibt es keinen sachlichen Grund,<sup>1331</sup> weil jene Institutionen durch die Informationsverweigerungsgründe (§§ 9 ff. LIFG RhPf) ausreichend geschützt gewesen wären. Die **Anspruchsberechtig-**

<sup>1319</sup> LDI NRW, 24. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht (2017/2018), 2. Teil Tz. 8.

<sup>1320</sup> Näher dazu *Tege* in Fluck/Fischer/Martini, Informationsfreiheitsrecht, C X 1.1, § 1 IFG NRW Rn. 14 ff.

<sup>1321</sup> So Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027, S. 91.

<sup>1322</sup> Gesetz vom 26.11.2008, GVBl S. 296.

<sup>1323</sup> Vgl. dazu LT RhPf Drs. 15/2085 S. 9.

<sup>1324</sup> Die Regelung enthält wie § 3 IFG (Bund) etliche Redundanzen; vgl. *Piesker/Sicko/Ziekow* LKRZ 2013, 357 (361, 363).

<sup>1325</sup> LT-Drs. 15/2085 S. 9.

<sup>1326</sup> Gesetz vom 20.12.2011, GVBl S. 427.

<sup>1327</sup> *Ziekow/Sicko/Piesker* Abschied vom Arkanprinzip?, S. 13 ff.

<sup>1328</sup> *Piesker/Sicko/Ziekow* LKRZ 2013, 357 (359).

<sup>1329</sup> Die Regelung ist durch den LT-Innenausschuss in das Gesetz gelangt; vgl. LT-Drs. 15/2663.

<sup>1330</sup> § 2 Abs. 5 LIFG RhPf galt nicht für die Landeszentrale für Medien und Kommunikation (§§ 2, 38 ff. LMG RhPf); OVG RhPf MMR 2011, 210; dazu *Schnabel* K&R 2010, 709 ff.

<sup>1331</sup> Vorsichtige Kritik auch bei *Ziekow/Sicko/Piesker* Abschied vom Arkanprinzip?, S. 19.