

Informationsfreiheitsgesetz: IFG

Schoch

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

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung 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 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 für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

ben.¹²³⁴ Der **Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsrechts** wird in Hessen ohne sachliche Notwendigkeit rigide eingeschränkt.¹²³⁵ 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.¹²³⁶ 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“.¹²³⁷ Gerade weil das so ist, ist die obligatorische Einführung des Informationszugangsrechts auf kommunaler Ebene vonnöten, falls die gesetzgeberischen Zielsetzungen ernst gemeint sind;¹²³⁸ 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 gibt¹²³⁹ und wie dies seitens der informationspflichtigen Stellen festgestellt werden soll.¹²⁴⁰ 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.¹²⁴¹ Als Fazit bleibt, dass der Vierte Teil des HessDSIG zwar eine „Leerstelle“ schließt, die Qualität der Lückenschließung jedoch nur wenig überzeugt.¹²⁴²

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.¹²⁴³ 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 Behörden¹²⁴⁴ 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).

¹²³⁴ 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).

¹²³⁵ *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.

¹²³⁶ *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.

¹²³⁷ So LT-Drs. 19/5728 S. 150.

¹²³⁸ *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“.

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

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

¹²⁴¹ *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.

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

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

¹²⁴⁴ 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.¹²⁴⁵ Der zuvor anhand gesammelter Praxiserfahrungen¹²⁴⁶ vermutete Novellierungsbedarf wurde weithin bestätigt. Der LfDI unterbreitete 30 Vorschläge zur Novellierung des IFG MV.¹²⁴⁷ Der Landesgesetzgeber sah jedoch keine grundlegenden Probleme in dem Gesetz von 2006 (→ Rn. 222) und griff daher für das **Änderungsgesetz 2011**¹²⁴⁸ bewusst nur einige der Vorschläge auf.¹²⁴⁹ So ist nunmehr bestimmt, dass der Informationszugang nicht das Recht zur Weiterverwendung erhaltener Informationen zu gewerblichen Zwecken umfasst (§ 1 Abs. 4 IFG MV).¹²⁵⁰ 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).¹²⁵¹ Die weiteren Gesetzesänderungen betreffen eher unwesentliche Punkte. Eine Befristung des Gesetzes besteht nicht mehr.
- 223a Das **Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018** (ein „Artikel“-Gesetz)¹²⁵² 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.¹²⁵³
- 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.¹²⁵⁴ 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.¹²⁵⁵ Bislang haben sich Landesregierung und Landtag geweigert, auf die Vorschläge einzugehen, weil eine Novellierung des IFG MV nicht beabsichtigt sei.¹²⁵⁶ Die Haltung könnte sich in der 8. Wahlperiode des Landtags ändern.¹²⁵⁷

9. Niedersachsen

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

¹²⁴⁵ 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.

¹²⁴⁶ K. Neumann (LfDI), JB InfoR 2008, 23 ff.

¹²⁴⁷ K. Neumann (LfDI), JB InfoR 2010, 13 (20 ff.).

¹²⁴⁸ Gesetz vom 20.5.2011, GVObI S. 277.

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

¹²⁵⁰ 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.

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

¹²⁵² Gesetz vom 22.5.2018, GVObI S. 193.

¹²⁵³ LT-Drs. 7/1568 S. 55.

¹²⁵⁴ 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.

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

¹²⁵⁶ Vgl. etwa LT-Drs. 7/3685 S. 24.

¹²⁵⁷ 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.¹²⁵⁸ Ein in der 14. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags im Juni 2013 von der oppositionellen FDP-Fraktion im Parlament eingebrachter **Gesetzesentwurf** für ein Niedersächsisches Informationsfreiheitsgesetz¹²⁵⁹ wurde von der Regierungsmehrheit im Landtag „angehalten“.¹²⁶⁰ Der LT-Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen entschied, die Beratungen erst fortzusetzen, wenn ein von der Landesregierung angekündigter Gesetzesentwurf vorliegt.¹²⁶¹ Hintergrund für diese Vorgehensweise war die Zielsetzung im **Koalitionsvertrag** der Regierungsparteien, eine umfassende Open-Data-Strategie mit einem modernen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetz zu präsentieren.¹²⁶² 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.¹²⁶³ In der Sache sollte sich das angestrebte Informationsfreiheitsrecht an dem Hamburger Transparenzgesetz (→ Rn. 217) orientieren.¹²⁶⁴ 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“**¹²⁶⁵ konnte wegen der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags nicht weiterverfolgt werden.¹²⁶⁶

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“.¹²⁶⁷ 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.¹²⁶⁸ **Gesetzesentwürfe** aus den Reihen der Opposition im Landtag hatten kaum eine Realisierungschance; der eine Entwurf¹²⁶⁹ wurde (nach dem Verlust des Fraktionsstatus der AfD) nicht weiter behandelt,¹²⁷⁰ der andere Entwurf¹²⁷¹ wurde zögerlich behandelt.¹²⁷²

224a

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

¹²⁵⁹ LT-Drs. 17/278.

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

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

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

¹²⁶³ 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.).

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

¹²⁶⁵ LT-Drs. 17/8004 (vom 9.5.2017).

¹²⁶⁶ *Butzer* NdsVBl 2020, 197 (198): Diskontinuitätsgrundsatz.

¹²⁶⁷ 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).

¹²⁶⁸ *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“.

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

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

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

¹²⁷² 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“.¹²⁷³ 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.¹²⁷⁴ Die **Subsidiaritätsklausel** (§ 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW) ist unpräzise gefasst und wirft Auslegungsfragen auf¹²⁷⁵ (→ 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.¹²⁷⁶ Die **Legaldefinition** des Begriffs „Informationen“ (§ 3 IFG NRW) enthält eine Tautologie;¹²⁷⁷ 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.¹²⁷⁸ 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.¹²⁷⁹ 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.¹²⁸⁰ Der Evaluierungsbericht vom Oktober 2014 stellt fest, das Gesetz habe sich bewährt, Änderungsbedarf bestehe nicht.¹²⁸¹

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

¹²⁷⁴ Zusammenfassend dazu *Bishopink* NWVBl 2003, 245 f.

¹²⁷⁵ *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.

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

¹²⁷⁷ *Bishopink* NWVBl 2003, 245 (248).

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

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

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

¹²⁸¹ 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).¹²⁸² Die **Gesetzesänderung 2009** hat die Berichtspflicht der Landesregierung auf 2014 festgesetzt sowie ergänzend „und danach alle fünf Jahre“ normiert.¹²⁸³ 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);¹²⁸⁴ leitend für die **Gesetzesänderung 2014** war die Erwägung, Bewährung und Akzeptanz des IFG NRW seien festgestellt worden, so dass eine Entfristung angezeigt sei.¹²⁸⁵ Das **Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018**¹²⁸⁶ 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.¹²⁸⁷ 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.¹²⁸⁸

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.¹²⁸⁹ 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.¹²⁹⁰ Das OVG NRW hat erkannt, dass die verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen keine abschließenden Rechtsvorschriften iSd § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW sind.¹²⁹¹ Auch der presserechtliche Auskunftsanspruch schließt mangels abschließenden Regelungsgehalts des § 4 PresseG NRW den Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW nicht aus.¹²⁹² § 12 StiftG NRW entfaltet ebenfalls keine Sperrwirkung iSd § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW.¹²⁹³ Dagegen ist im Bereich des Gesundheitswesens § 9 GDStG als „besondere Rechtsvorschrift“ gewertet worden, die den IFG-Anspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW ausschließt.¹²⁹⁴ Zur Einsichtnahme in einen (auf

¹²⁸² 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.“).

¹²⁸³ Art. 7 des Gesetzes vom 8.12.2009, GVBl S. 765.

¹²⁸⁴ Art. 4 des Gesetzes vom 2.10.2014, GVBl S. 622.

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

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

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

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

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

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

¹²⁹¹ OVG NRW NJW 2005, 2028 (2029) = NWVBl 2006, 296.

¹²⁹² 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.

¹²⁹³ 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.

¹²⁹⁴ 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 fungiert¹²⁹⁵ (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,¹²⁹⁶ die Fragen zum Rechtsmissbrauch aufwerfen können.¹²⁹⁷ 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.¹²⁹⁸ 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.¹²⁹⁹ Folgerichtig wird der Betreffende darauf verwiesen, seinen IFG-Antrag als **Privatperson** an die Landesregierung zu richten.¹³⁰⁰

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 NRW¹³⁰¹ (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.¹³⁰² 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,¹³⁰³ für die als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfassten Industrie- und Handelskammern (§ 3 Abs. 1 IHK-G)¹³⁰⁴ sowie für die ebenfalls als Körperschaften des Öffentlichen Rechts organisierten Sparkassen- und Giroverbände (§ 32 SpkG NRW).¹³⁰⁵ 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.¹³⁰⁶ Unerheblich für die Anspruchsverpflichtung ist es, ob die öffentliche Stelle ihre Verwaltungstätigkeit in öffentlich-rechtlichen oder in privatrechtlichen Handlungsformen wahrnimmt¹³⁰⁷ (zum IFG Bund → § 1 Rn. 176 ff. und Rn. 218 ff.). Deshalb ist eine als Stiftung bürgerlichen Rechts verfasste

¹²⁹⁵ 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.

¹²⁹⁶ *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.

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

¹²⁹⁸ 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.

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

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

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

¹³⁰² VG Düsseldorf BeckRS 2019, 26350 Rn. 39.

¹³⁰³ OVG NRW NWVBl 2006, 292.

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

¹³⁰⁵ VG Düsseldorf NVwZ 2013, 452.

¹³⁰⁶ 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).

¹³⁰⁷ 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.¹³⁰⁸

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 Gerichtsentscheidungen¹³⁰⁹ (zum IFG Bund → § 1 Rn. 212). Zu Forschung und Lehre enthält Abs. 3 eine (echte) **Bereichsausnahme**.¹³¹⁰ Die dort genannten Institutionen sind nur anspruchspflichtig, wenn sie *nicht* im Bereich von **Forschung und Lehre** tätig werden.¹³¹¹ Das Begriffspaar „Forschung und Lehre“ ist iSd Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 16 Abs. 1 LV NRW zu verstehen.¹³¹² 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.¹³¹³ Das Gericht geht noch einen Schritt weiter und privilegiert sogar die Forschungstätigkeit in (städtischen) Museen.¹³¹⁴ 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.¹³¹⁵ 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.¹³¹⁶ 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.¹³¹⁷ Weitere Anliegen sind die Zusammenführung des IFG NRW mit dem Landes-UIG,¹³¹⁸ die Umgestaltung des § 4 Abs. 1 IFG NRW zu einem

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

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

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

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

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

¹³¹³ 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.

¹³¹⁴ 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.

¹³¹⁵ 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.

¹³¹⁶ 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.

¹³¹⁷ LDI NRW, 23. Bericht Datenschutz und Informationsfreiheit 2017 Tz. 16.2.

¹³¹⁸ 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.¹³¹⁹ Die Realisierungschancen sind kaum abzuschätzen. Reform, „versprechen“ der jeweiligen Koalitionspartner hat es in der Vergangenheit gegeben, verwirklicht worden ist nichts.¹³²⁰ 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“.¹³²¹

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)¹³²² lehnte sich ausweislich des Gesetzentwurfs in wesentlichen Punkten an das IFG des Bundes und die vergleichbaren Gesetze anderer Länder an.¹³²³ Folglich sah das Gesetz einen materiell-rechtlich 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)¹³²⁴ 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 Informationszugangsrecht im öffentlichen Sektor gibt, mit einer übermäßigen Belastung der Verwaltung indessen nicht zu rechnen sei.¹³²⁵ Die Institution eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist erst Ende 2011 durch ein **Änderungsgesetz** zum LIFG eingeführt worden.¹³²⁶
- 229 Das Ergebnis der von Anfang an vorgesehenen **Evaluierung** des Gesetzes (§ 15 LIFG RhPf)¹³²⁷ dokumentierte die hohe Zustimmung auch der Behörden (88 %) und verneinte das Auftreten grundsätzlicher Konflikte, so dass kaum Änderungsbedarf bestehe.¹³²⁸ 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),¹³²⁹ für diese Bereichsausnahmen¹³³⁰ gibt es keinen sachlichen Grund,¹³³¹ weil jene Institutionen durch die Informationsverweigerungsgründe (§§ 9 ff. LIFG RhPf) ausreichend geschützt gewesen wären. Die **Anspruchsberechtig-**

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

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

¹³²¹ So Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022–2027, S. 91.

¹³²² Gesetz vom 26.11.2008, GVBl S. 296.

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

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

¹³²⁵ LT-Drs. 15/2085 S. 9.

¹³²⁶ Gesetz vom 20.12.2011, GVBl S. 427.

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

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

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

¹³³⁰ § 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.

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