

§ 2 Anwendungsbereich

- (1) Dieses Gesetz gilt 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). Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.**
- (2) Für den Landtag und für die Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt dieses Gesetz, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Entsprechendes gilt für den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.**
- (3) Für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen gilt dieses Gesetz nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden.**
- (4) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.**

1 Anspruchsverpflichtete

1.1 Öffentliche Stellen des Landes (§ 2 Abs. 1)

Das Gesetz begründet grundsätzlich einen Informationsanspruch gegenüber sämtlichen Stellen der Exekutive im Land Nordrhein-Westfalen:

Behörden des Landes, der Kommunen und deren Verbänden, Einrichtungen (Eigenbetriebe) und sonstigen öffentlichen Stellen

Beispiele:

- Neben den allgemein bekannten Verwaltungsbehörden sind etwa auch öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 IFG NRW die Schulen, der Landesbetrieb Straßenbau NRW, der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung NRW oder das Westfälische Landesgestüt.
- Die Gemeinderäte unterliegen ebenfalls dem Informationsfreiheitsgesetz, auch soweit sie Satzungen erlassen, weil sie wie andere satzungsbefugte Körperschaften des öffentlichen Rechts der Rechtsaufsicht des Landes unterliegen. Dem steht nicht entgegen, dass sie dabei ihr Recht auf Selbstverwaltung ausüben.

Sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen

Beispiele:

- Hierzu zählen etwa die Industrie- und Handelskammern, Landschaftsverbände oder die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW.
- Die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf die Industrie- und Handelskammern war zunächst zwar umstritten, inzwischen hat das Oberverwaltungsgericht für das Land NRW jedoch mit seinem [Urteil vom 09.11.2006 \(Az.: 8 A 1679/04\)](#) – bestätigt durch den [Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. Oktober 2007 \(Az.: 7 B 9.07\)](#) - entschieden, dass auch die Industrie- und Handelskammern von § 2 Abs. 1 IFG NRW erfasst werden.

1.2 Landtag, Gerichte und Behörden der Staatsanwaltschaft (§ 2 Abs. 2)

Nach § 2 Abs. 2 IFG NRW gilt das Gesetz für den Landtag nicht, soweit er als Gesetzgebungsorgan tätig ist. Nur in seiner Verwaltungstätigkeit ist er informationspflichtige Stelle. Typische Verwaltungsaufgaben des Landtags sind beispielsweise die Vergabe von Räumen an die Fraktionen oder die Ausübung des Hausrechtes durch die Präsidentin oder den Präsidenten. Dagegen erfüllt der Petitionsausschuss Aufgaben des Parlaments, da ihm in Art. 41a der Landesverfassung NRW die Befassung mit Petitionen zur Erledigung zugewiesen ist. Somit stellt diese Tätigkeit keine Verwaltungstätigkeit dar. Ein Informationszugang zu Stellungnahmen und Unterlagen, die dem Petitionsausschuss von öffentlichen Stellen vorgelegt worden sind, besteht daher allenfalls gegenüber den jeweiligen öffentlichen Stellen selbst.

Vom Anwendungsbereich auch ausgenommen sind die Gerichte sowie die Behörden der Staatsanwaltschaft als Organe der Rechtspflege. Lediglich soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, unterliegen sie der Informationspflicht. Dasselbe gilt für den Landesrechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter, weil sie den Schutz richterlicher Unabhängigkeit genießen. Nicht hierzu gehören die Prüfungseinrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindeprüfungsämter), da diese in der Ausnahmeregelung nicht ausdrücklich genannt sind. Eine analoge Anwendung des § 2 Abs. 2 IFG NRW kommt wegen ihrer unterschiedlichen rechtlichen Stellung auch nicht in Betracht. Die Gemeindeprüfungsämter besitzen im Gegensatz zum Landesrechnungshof und den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern keine richterliche Unabhängigkeit. Sie sind unmittelbar gegenüber dem Rat als Träger der kommunalen Verwaltung verantwortlich und so in dessen sachliche Tätigkeit als Verwaltungsorgan eingegliedert.

1.3 **Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen (§ 2 Abs. 3)**

Nach § 2 Abs. 3 IFG NRW sind Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen vom Anwendungsbereich ausgenommen, soweit sie im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden. So sind Examensarbeiten und Prüfungsprotokolle nicht nach dem IFG NRW zugänglich.

1.4 **Natürliche und juristische Personen des Privatrechts, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen (§ 2 Abs. 4)**

Die Auskunftspflicht der Personen des Privatrechts bestimmt sich nach § 2 Abs. 4 IFG NRW. Danach sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts im gleichen Umfang wie Behörden zur Information verpflichtet, wenn sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen.

Es ist in Rechtsprechung und Literatur noch nicht abschließend geklärt, wie der Begriff der **öffentlich-rechtlichen Aufgabe** auszulegen ist, welche Personen des Privatrechts also genau zur Information verpflichtet sein sollen. Es können hiermit nicht nur – wie von einigen angenommen wird – die Beliehenen gemeint sein, denn diese erfüllen ohnehin den gesetzlich definierten Behördenbegriff nach § 2 Abs. 1 IFG NRW. Vielmehr liegt es nahe, dass die in § 2 Abs. 4 IFG NRW normierte Einordnung bestimmter privater Stellen als Behörde den Kreis der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 IFG NRW informationspflichtigen Stellen erweitert.

Die mit dem Informationsfreiheitsgesetz beabsichtigte Schaffung eines umfassenden verfahrensunabhängigen Anspruchs auf Informationszugang würde angesichts der steigenden Tendenz zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben unterlaufen, wenn sich die öffentlichen Stellen ihrer Anspruchsverpflichtung durch eine "Flucht ins Privatrecht" entziehen könnten. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen gemeindliche Einrichtungen in privater Rechtsform zur Informationserteilung verpflichtet sind,

wird daher heute häufiger als in den Anfängen der Gesetzesanwendung differenzierter und informationsfreundlicher beantwortet. Eine Informationspflicht wird mittlerweile überwiegend dann bejaht, wenn es sich um die Erfüllung gesetzlich zugewiesener Pflichtaufgaben handelt.

Darüber hinaus spricht aber auch einiges dafür, das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe dann anzunehmen, wenn ein privatrechtliches Unternehmen zu 100 % von der öffentlichen Hand beherrscht wird und sich die beherrschende öffentliche Stelle dieses Unternehmens zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient. Eine Beschränkung auf die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben würde einerseits beispielsweise dazu führen, dass Informationen – etwa Grundlagen der Gebührenberechnungen – aus dem Bereich der Abwasser- und Abfallentsorgung zugänglich sind, da die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand gesetzlich zugewiesen ist. Zu Informationen betreffend die Wasser- und Energieversorgung hingegen gäbe es andererseits keinen Informationszugang, weil diese Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge den kommunalen Versorgern nicht als gesetzliche Aufgaben zugewiesen sind. Dieses Ergebnis kann nicht überzeugen, denn dem Ziel der Informationsfreiheit, Transparenz des gesamten Verwaltungshandelns zu schaffen, würde das nicht gerecht.

Der BGH hat in seinem [Urteil vom 10.02.2005 \(Az. III ZR 294/04](#); siehe BGH, NJW 2005, 1720 f.) zu einer vergleichbaren Fragestellung im Presserecht Stellung genommen. Das Urteil hatte einen presserechtlichen Auskunftsanspruch gegen eine Wasser- und Energieversorgungs-GmbH zum Gegenstand. Im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge, die alle zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Menschen erforderlichen Leistungen der Verwaltung erfasst, fallen danach unter den presserechtlichen Behördenbegriff des niedersächsischen Pressegesetzes auch diejenigen juristischen Personen des Privatrechts, auf die die öffentliche Hand einen maßgeblichen oder gar beherrschenden Einfluss ausübt und deren sie sich zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient. Kriterien für einen bestimmten Einfluss der öffentlichen Hand sind dabei etwa Kapitalanteile

oder die Zusammensetzung des Aufsichtsrats. Es entspricht der Intention des Informationsfreiheitsgesetzes, diese Erwägungen des Bundesgerichtshofes auch bei der Auslegung des § 2 Abs. 4 IFG NRW heranzuziehen.

Ähnliches lässt sich auch aus Diskussionen im Umweltinformationsrecht folgern. Für die Auslegung des in einer früheren Fassung des Umweltinformationsgesetzes verwendeten Begriffs der "öffentlich-rechtlichen Aufgaben" wurde – vor dem gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund – vertreten, dass die Formulierung "öffentlich-rechtliche Aufgaben" nicht enger zu verstehen ist als die Formulierung "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung". In beiden Fällen handelt es sich nämlich um die Wahrnehmung von im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgaben. Erforderlich sei allein das Vorliegen eines Gemeinwohlbezuges, also eines öffentlichen Interesses an der Aufgabenerfüllung, um die Aufgabe als öffentlich-rechtliche zu qualifizieren. In das neue [Umweltinformationsgesetz des Landes \(UIG NRW\)](#) ist dementsprechend in § 1 Abs. 2 Nr. 2 und 3 UIG NRW bereits eine klarere Regelung aufgenommen worden.

Aus Sicht der Praxis wäre es rechtspolitisch wünschenswert, wenn auch der Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes durch eine Klarstellung im Gesetzestext unmissverständlich auf solche natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts erstreckt würde, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und zugleich von der öffentlichen Hand kontrolliert werden, sei es über Kapitalanteile, Stimmrechte oder über die Bestellung von Mitgliedern der Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgane (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 Umweltinformationsgesetz NRW vom 29.03.2007, GV.NRW.2007 S.142).

Beispiel:

Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird im Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV bestimmt, dass die Kreise und kreisfreien Städte Träger der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV sind und diese Aufgabe als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe durchführen. Eine Stadtwerke AG (oder GmbH) ist Trägerin des kommunalen Verkehrsunternehmens und in der Regel hundertprozentiges Tochterunternehmen der Stadt. Der Umstand allein, dass das Unternehmen eine hundertprozentige Tochter der Stadt ist, macht es noch nicht zu einer öffentlichen Stelle, es muss im informationspflichtigen Bereich außerdem eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen. Sein Engagement im ÖPNV geschieht in Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe. Nach dem Gemeinderecht darf sich die Gemeinde in den Bereichen der Daseinsvorsorge in privatrechtlicher Rechtsform wirtschaftlich betätigen (§§ 107, 108 GO NRW). Soweit solche kommunalen Unternehmen von Körperschaften des öffentlichen Rechts kontrolliert werden, weil sie mehrheitlich von ihnen beherrscht sind und öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, unterliegen sie der Informationspflicht nach § 2 Abs. 4 IFG NRW. Somit können solche öffentlichen Unternehmen durch ihre privatrechtliche Organisationsform nicht aus der Informationspflicht fallen. Dieselben Erwägungen gelten auch für kommunale Energieversorgungsunternehmen.

2 Verwaltungstätigkeit i. S. d. § 2

Das Informationsfreiheitsgesetz bestimmt seinen Geltungsbereich für die Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Stellen. Diese – im Grunde genommen überflüssige – Wortwahl führte anfangs zu Irritationen bei manchen Verwaltungen. So wurde beispielsweise der Wunsch eines Apothekers nach Einsichtnahme in die sogenannten Bautagebücher einer Straßenbaumaßnahme von der Stadt mit dem Argument abgelehnt, ihr Handeln in dieser Angelegenheit finde in privatrechtlicher Form statt und sei des-

halb keine Verwaltungstätigkeit im Sinne des Gesetzes. Dass es für die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes nicht auf die Rechtsform der Verwaltungstätigkeit ankommt, musste erst gerichtlich festgestellt werden, bevor der Informationswunsch erfüllt wurde. "Der Begriff der Verwaltungstätigkeit ist, unbeschadet der Schwierigkeiten, ihn positiv zu definieren, nach seinem allgemeinen Bedeutungsgehalt und nach dem juristischen Sprachgebrauch nicht per se auf ein Handeln der Exekutive in den Formen des öffentlichen Rechts beschränkt." ([OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002; Az. 21 B 589/02](#)). Da noch in weiteren Fällen gerichtlich entschieden werden musste, dass der Begriff der Verwaltungstätigkeit im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes weit auszulegen ist und auch nicht zwischen verwaltungsinterner Tätigkeit und einem Handeln nach außen differenziert, hat sich bereits eine Rechtsprechung entwickelt, die darauf abstellt, "dass die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe – im Gegensatz zur Rechtsprechung und Rechtsetzung – darstellt" ([OVG NRW, Beschluss vom 31.01.2005, Az. 21 E 1487/04](#) und [OVG NRW, Urteil vom 17.05.2006, Az. 8 A 1642/05](#)). Andernfalls würde der gesetzgeberische Wille, Transparenz der öffentlichen Verwaltung herzustellen, in einigen zentralen Bereichen ihres Handelns nicht verwirklicht werden können. Auch Informationen, die eine Kommune aus einer privatrechtlichen oder fiskalischen Tätigkeit erlangt hat, stellen Verwaltungstätigkeit i.S.d. Gesetzes dar.

Beispiele

- Eine Stadtverwaltung verweigerte zu Unrecht den Zugang zu Unterlagen, die Aufschluss über den Verkauf eines städtischen Grundstücks geben würden, mit der Begründung, es handele sich nicht um eine Verwaltungstätigkeit, sondern um „rein“ privatrechtliches Handeln. Veräußert eine Stadt ein Grundstück, geschieht dies durch einen Kaufvertrag, also in privatrechtlicher Form. Der Verkauf ist aber dennoch als Verwaltungstätigkeit anzusehen, weil er die Veräußerung eines Vermögenswertes der Stadt darstellt und nach § 90 Gemeinde-

ordnung NRW nur zulässig ist, wenn das Grundstück zur Aufgabenerfüllung in absehbarer Zeit nicht mehr benötigt wird.

- Das Gleiche gilt für die Vermietung öffentlicher Marktflächen an ein privates Unternehmen zur gewerblichen Nutzung. Der Mietvertrag ist - im Unterschied zur öffentlich-rechtlichen Sondernutzungserlaubnis an einer öffentlichen Verkehrsfläche - privatrechtlicher Natur. Die Vermietung öffentlicher Flächen ist dennoch Verwaltungstätigkeit, weil auch diese Handlung im Rahmen öffentlicher Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung vollzogen wird.
- Ebenso sind Beschaffungen von Materialien oder Werk- und Dienstleistungen für Verwaltungszwecke Verwaltungstätigkeiten, obwohl ihnen in der Regel privatrechtliche Verträge zugrunde liegen.
- Die Tätigkeit der kommunalen Rechnungsprüfungsämter ist ebenfalls Verwaltungstätigkeit. Sie ist weder der Legislative noch der Judikative zuzuordnen, sondern geschieht in Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe, die durch den Aufgabenkatalog in § 103 GO NRW und § 59 Abs. 3 Satz 2 GO NRW ausgestaltet ist. Dass Rechnungsprüfungsämter hierbei ausschließlich verwaltungsinterne Kontrollfunktionen und auch Vorarbeiten für den kommunalen Rechnungsprüfungsausschuss wahrnehmen, steht dem weit auszulegenden Begriff der Verwaltungstätigkeit nicht entgegen (vgl. zum Begriff der Verwaltungstätigkeit [OVG NRW, Urteil vom 17.05.2006, Az. 8 A 1642/05](#)).