LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
13. WAHLPERIODE

INFORMATION
13/ 1136
alle Abg.

Parlamentarischer
Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags NRW

Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) auf juristische Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand

Bearbeitung: Sabine Trotzewitz
Datum: 30. September 2004

I. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst wurde beauftragt zu untersuchen, ob das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) auch auf privatrechtlich organisierte Unternehmen in öffentlicher Hand, wie etwa die Stadtwerke, anwendbar ist.

II. Vorbemerkung

Am 1. Januar 2002 ist das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW) in Kraft getreten. Anders als die herkömmlichen Akteneinsichtsrechte etwa nach § 29 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW gewährt das IFG NRW einen von einem Verwaltungsverfahren und der Beteiligtenstellung unabhängigen Anspruch auf Einsicht in behördliche Vorgänge. Das Prinzip des freien Zugangs zu Informationen ist ein wesentlicher Bestandteil des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips. Es soll die Transparenz der Verwaltung und die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen für die Bürger ermöglichen.

III. Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen (IFG NRW)

1. Informationszugangsrecht (§ 4 IFG NRW)

Gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW hat "jede natürliche Person", unabhängig von ihrem Wohnsitz oder ihrer Nationalität, einen Anspruch auf Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen innerhalb Nordrhein-Westfalens. Sofern allerdings besondere Rechtsvorschriften bestehen, die den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht regeln, gehen diese der allgemeinen Vorschrift des § 4 Abs. 1 IFG NRW vor (vgl. § 4 Abs. 2 IFG NRW).

Das Informationszugangsrecht nach § 4 IFG NRW wird auf formlosen Antrag hin gewährt vorbehaltlich der in §§ 6 bis 9 IFG NRW geregelten Ausnahmetatbestände. Zu richten ist der Antrag an diejenige Stelle nach § 2 IFG NRW, bei der sich die betreffende Information befindet.

Die Vorschrift des **§ 4 IFG NRW** lautet wörtlich:

> *"(1) Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.*
>
> *(2) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den*

Vorschriften dieses Gesetzes vor. Im Rahmen dieses Gesetzes entfällt die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit."

2. Anwendungsbereich (§ 2 IFG NRW)

Welche Stellen im Einzelnen zur Auskunft gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW verpflichtet sind, ergibt sich aus den Absätzen 1 bis 4 des § 2 IFG NRW. Bei dieser Vorschrift handelt es sich insofern um eine zentrale Norm, als sie den Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes festlegt und damit die Reichweite des Gesetzes bestimmt. Für die Beantwortung der Frage, ob zu dem Kreis der Auskunftsverpflichteten nach dem Informationsfreiheitsgesetz auch privatrechtlich organisierte Unternehmen in öffentlicher Hand gehören, kommt es auf den Regelungsgehalt der **Absätze 1 und 4** des **§ 2 IFG NRW** an. Diese lauten wörtlich:

"(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.
(...)
(4) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes."

2.1 § 2 Abs. 1 IFG NRW

Der Gesetzgeber hat mit der Formulierung **'Verwaltungstätigkeit der Behörden'** einen sehr weit gefassten Begriff gewählt. Behörde ist nach dem Gesetzeswortlaut *'jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt'*. Hiermit knüpft der Gesetzgeber an den allgemeinen Behördenbegriff des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) in § 1 Abs. 4 VwVfG an, worauf auch in der Gesetzesbegründung explizit Bezug genommen wird[1].

Neben den Behörden im klassischen Sinne, wie z.B. den Finanzämtern, Bezirksregierungen oder staatlichen Umweltämtern, sind nach herrschender Meinung auch die so genannten **Beliehenen** Behörden[2]. Beliehene sind Privatpersonen, d.h. Einzelpersonen oder juristische Personen des Privatrechts, die mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsauf-

---

1 LT NRW Drs. 13/1311, S. 10.
2 Kopp/Raumsauer, Kommentar zum VwVfG, 8. Auflage 2003, § 1 Rdn. 58, Ehlers in: Schoch, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), § 40 Rdn. 439.

gaben im eigenen Namen betraut sind[3]. Zu den Beliehenen gehören z.B. die Sachverständigen des TÜV, die Schornsteinfeger und Notare. Der Beleihungsakt, also die Übertragung von Hoheitsrechten, erfolgt durch Gesetz oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung. Kennzeichnend für den Beliehenen ist, dass er nach außen als selbstständiger Hoheitsträger auftritt. Im Rahmen seines Kompetenzbereiches handelt er in den Formen des öffentlichen Rechts, er kann Verwaltungsakte erlassen, Gebühren erheben und sonstige hoheitliche Maßnahmen treffen. Da er Behörde i.S.v. § 1 Abs. 4 VwVfG bzw. § 2 Abs. 1 IFG NRW ist, ist er unmittelbar – und nicht etwa seine Aufsichtsbehörde – zur Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet[4].

Von dem Beliehenen abzugrenzen ist der so genannte **Verwaltungshelfer**. Hierbei überträgt die Behörde den Vollzug einer Aufgabe auf einen Privaten. Der Verwaltungshelfer wird dabei nur als verlängerter Arm der beauftragenden Behörde tätig. Sein Handeln ist unmittelbar der Behörde, für die er tätig wird, zuzuordnen. Er wird auch als 'nicht selbstständige Behörde' bezeichnet[5]. Verwaltungshelfer ist beispielsweise der Bürger, der bei einem Verkehrsunfall von der Polizei beauftragt wird, den Verkehr durch entsprechende Handzeichen umzuleiten, aber auch die Schülerlotsen oder der Bauunternehmer, der eine Straßenabsperrung vornimmt oder Verkehrsschilder aufstellt. Da der Verwaltungshelfer nicht selbstständig eine öffentlich-rechtliche Aufgabe wahrnimmt, besteht ihm gegenüber auch kein Informationsrecht, sondern nur gegenüber der ihn beauftragenden Behörde.[6]

Die nach dem Informationsfreiheitsgesetz in Anspruch genommene Behörde muss '**Verwaltungstätigkeit**' ausüben und das Informationsbegehren muss sich auf eben diese Verwaltungstätigkeit beziehen. Fraglich ist, ob der Begriff 'Verwaltungstätigkeit' ein Handeln der Behörde in der Form des öffentlichen Rechts voraussetzt oder aber auch ein behördliches Handeln in der Form des Privatrechts zulässt.

Teilweise wird hierzu die Auffassung vertreten, dass unter Verwaltungstätigkeit nur die Tätigkeit der Behörden in der Form des öffentlichen Rechts zu verstehen sei. Sofern die Behörde in der Handlungsform des Privatrechts handelt, liege keine Verwaltungstätigkeit vor.[7]

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) hat in seiner Entscheidung vom 19.06.2002[8] jedoch festgestellt, dass § 2 Abs. 1 IFG NRW nicht auf eine

---

3 Stollmann, "Aufgabenerledigung durch Dritte im öffentlichen Gesundheitsdienst", in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1999, S. 183 ff 186).

4 Stollmann, "Informationsfreiheitsgesetze in den Ländern", in: DÖV 2002, S. 309 ff. (311).

5 Kopp/Raumsauer, Kommentar zum VwVfG, 8. Auflage 2003, § 1 Rdn. 59.

6 Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (248); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2000, § 23 Rdn. 60.

7 Stollmann, "Das Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG NRW)", in: NWVBl. 2002, S. 216 ff. (216f).

bestimmte Rechtsform der Verwaltungstätigkeit abstelle. Vielmehr sei die Vorschrift unabhängig davon anzuwenden, ob sich die Behörde bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Handlungsform des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts bediene. In seiner Begründung weist das Gericht daraufhin, dass das Informationsfreiheitsgesetz in § 2 Abs. 1 Satz 2 die weit gefasste Formulierung '*Aufgaben der öffentlichen Verwaltung*' verwende. Hiermit werde allein darauf abgestellt, dass sich die Tätigkeit als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt. Darüber, in welcher Rechtsform diese Verwaltungsaufgabe zu erfüllen ist, sage die Formulierung jedoch nichts aus.[9]

In dem vom OVG NRW entschiedenen Fall verlangte ein Apotheker gegenüber einer Stadt die Einsichtnahme in Bautagebücher, aus denen der Verlauf bestimmter Straßenbaumaßnahmen hervorging. Mit der Durchführung der Straßenbaumaßnahmen hatte die Stadt einen Bauunternehmer mittels Werkvertrages beauftragt. Die Bautagebücher dienten der Stadt dazu, die Erfüllung des Werkvertrages durch den Bauunternehmer zu dokumentieren und zu überwachen. Nach Auffassung des OVG NRW hinderte der privatrechtliche Charakter der Rechtsbeziehungen zwischen der Stadt und dem Bauunternehmer nicht daran, die seitens der Stadt bei der Vertragsabwicklung entfalteten Tätigkeiten dem Anwendungsbereich des IFG NRW zu unterstellen. Entscheidend sei, dass es sich bei der Straßenbaumaßnahme um eine der Stadt obliegende gemeindliche bzw. öffentliche Aufgabe handele.[10]

Die Rechtsauffassung des OVG NRW ist insoweit überzeugend als in § 2 Absatz 1 IFG NRW nur der allgemeinere Begriff der '*Verwaltungstätigkeit*' verwendet wird, dieser aber nicht näher definiert wird, wie es z.B. in § 1 Abs. 1 VwVfG der Fall ist. In § 1 Abs. 1 VwVfG ist dem Begriff der Verwaltungstätigkeit das Adjektiv '*öffentlich-rechtliche*' vorangestellt. Hieraus ergibt sich nach einhelliger Auffassung, dass privatrechtliches Handeln der Behörde nicht erfasst ist[11]. Somit kann festgehalten werden, dass nach obergerichtlicher Rechtsprechung ein Informationsanspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW gegenüber einer Behörde bzw. Stelle i.S.d. § 2 Abs. 1 IFG NRW auch dann besteht, wenn diese in der Rechtsform des Privatrechts handelt.

---

8 OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002 - 21 B 589/02 -, NWVBl. 2002, S. 441 ff.

9 OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002 - 21 B 589/02 -, NWVBl. 2002, S. 441 ff. (442);
so auch: Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (248); Innenministerium des Landes NRW in: Leitfaden zum Informa tionsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 9f.

10 OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002 - 21 B 589/02 - , NWVBl. 2002, S. 441 ff. (442)

11 Vgl. etwa Kopp/Raumsauer, Kommentar zum VwVfG, 8. Auflage 2003, § 1 Rdn. 2.
Siehe auch die Stellungnahme der Landesbeauftragten für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen zum Informationsfreiheitsgesetz, Vorlage 13/0973, S. 5.

2.2 Auskunftspflichtige Stelle nach § 2 Abs. 4 IFG NRW

Fraglich ist, ob das Informationsfreiheitsgesetz NRW auch bei privatrechtlich organisierten Unternehmen in öffentlicher Hand anzuwenden ist. Hierbei handelt es sich um von der öffentlichen Hand gegründete verwaltungseigene juristische Personen des Privatrechts, sog. Eigengesellschaften, die bestimmte öffentliche Verwaltungsaufgaben in privatrechtlichen Organisations- und Handlungsformen wahrnehmen[12]. Der Staat bedient sich in diesen Fällen zu seiner Aufgabenerfüllung nicht der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, sondern schlüpft in das Gewand eines Privatrechtssubjekts, um als Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) usw. unmittelbar öffentliche Verwaltungsaufgaben zu vollziehen. Eine Gemeinde kann z.B. die Aufgabe der Wasserversorgung, die eine unmittelbare Verwaltungsaufgabe darstellt, durch eine von ihr gegründete bzw. von ihr beherrschte Aktiengesellschaft wahrnehmen. Da die Aktiengesellschaft eine privatrechtliche Einrichtung ist, können die Beziehungen zwischen ihr und den Benutzern nur privatrechtlich sein[13].

Diese Form der Verwaltungsprivatisierung wird auch als Organisationsprivatisierung bezeichnet, wenn die Landesbeteiligung bei **100 %** liegt[14]. Die öffentliche Aufgabe wird durch einen Privaten wahrgenommen, der aber gleichwohl nicht Beliehener und damit auch nicht Behörde ist. Die Folge hiervon ist, dass er nicht zu den öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 IFG NRW gehört und damit auch nicht gemäß § 4 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 IFG NRW zur Auskunft verpflichtet ist. Da er auch kein Verwaltungshelfer der Behörde ist, weil er rechtlich selbstständig bzw. eigenverantwortlich handelt, besteht auch keine Auskunftsverpflichtung der hinter ihm stehenden Behörde nach § 4 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 IFG NRW.

Es sind auch Fallkonstellationen denkbar, in denen das private Unternehmen nicht zu 100 %, sondern nur **mehrheitlich** von der öffentlichen Hand beherrscht wird, wenn z.B. neben dem Land noch andere Anteilseigner beteiligt sind.

Es fragt sich, ob der Private in diesen Fällen nach § 2 Abs. 4 i.V.m. § 4 IFG NRW zur Auskunft verpflichtet ist. Gemäß § 2 Abs. 4 IFG NRW *'gilt'* eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts als Behörde im Sinne des § 2 Abs. 1 IFG NRW, sofern sie *'öffentlich-rechtliche Aufgaben'* wahrnimmt.

---

12 Vgl. hierzu auch die Ausarbeitungen "Parlamentarische Kontrolle des Engagements der Landesregierung in privatrechtlich organisierten Unternehmen, Vorlage 12/2053 sowie "Die Verantwortung von Parlament und Regierung bei Privatisierungen", Vorlage 12/2932.

13 Siehe Stollmann, "Aufgabenerledigung durch Dritte im öffentlichen Gesundheitsdienst", in: DÖV 1999, S. 183 ff ((187); Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (248); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 2000, § 3 Rdn. 9.

14 Vgl. hierzu die Ausarbeitung "Die Verantwortung von Parlament und Regierung bei Privatisierungen", Vorlage 12/2932, S. 7.

Das OVG NRW[15] weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Fall der **eigenverantwortlich handelnden juristischen Person des Privatrechts** (hier: Verkehrs AG und Stadtwerke AG) nach Absatz 1 des § 2 IFG NRW weder ein Informationsanspruch gegen die Aktiengesellschaft noch gegen die Behörde selbst besteht. Die Behörde sei auch nicht verpflichtet, sich bei den Aktiengesellschaften einschlägige Informationen erst zu beschaffen, um sie sodann zugänglich zu machen. Allenfalls könne der Informationsanspruch gegen die juristische Person des Privatrechts gerichtet werden und zwar auf der Grundlage des § 2 Abs. 4 IFG NRW. Abschließend musste das Gericht diesen Fall jedoch nicht entscheiden. Es blieb lediglich bei dem Hinweis, dass für derartige Fälle die Vorschrift des § 2 Abs. 4 IFG NRW einschlägig sein könnte.[16]

2.3 Anwendungsbereich des § 2 Abs. 4 IFG NRW ist umstritten

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist umstritten, ob § 2 Abs. 4 IFG NRW auf juristische Personen des Privatrechts in öffentlicher Hand anwendbar ist und diese damit zur Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet sind. Zur besseren Nachvollziehbarkeit des Meinungsstreits werden an dieser Stelle noch einmal **§ 2 Abs. 1 und 4 IFG NRW** zitiert:

> *"(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.*
> *(...)*
> *(4) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes."*

Zum Teil wird die Meinung vertreten, dass § 2 Abs. 4 IFG NRW den Fall der Beleihung[17] erfasst. Danach regelt Abs. 4, dass der Beliehene nach dem Informationsfreiheitsgesetz unmittelbar auf Auskunftserteilung in Anspruch genommen werden kann. Diese Meinung stützt sich im Wesentlichen auf die in § 2 Abs. 1 IFG NRW gewählte Formulierung der *'Verwaltungstätigkeit'*, auf die § 2 Abs. 4 IFG NRW Bezug nimmt. Hiermit sei ausschließlich die Handlungsform des öffentlichen Rechts, also Handeln durch Verwaltungsakt, öffentlich-

---

15 OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002 - 21 B 589/02 - , NWVBl. 2002, S. 441 ff.
16 OVG NRW, Beschluss vom 19.06.2002 - 21 B 589/02 - , NWVBl. 2002, S. 441 ff. (441).
17 Vgl. zum Begriff die Ausführungen unter 2.1 der Ausarbeitung.

rechtlichen Vertrag usw. gemeint. Verwaltungstätigkeit liege hingegen nicht vor, wenn die Behörde in der Handlungsform des Privatrechts handelt.[18]

Nach Beschluss des **OVG NRW** vom 19. Juni 2002[19] kann nunmehr jedoch festgehalten werden, dass es für die Annahme des Vorliegens einer Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 2 Abs. 1 IFG NRW nicht hinderlich ist, wenn sich ein Hoheitsträger zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben auch privatrechtlicher Handlungsformen bedient. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 2.1 dieser Ausarbeitung (S. 4 - 5) verwiesen.

In dem vom **Innenministerium** herausgegebenen Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes NRW wird die Auffassung des OVG NRW im Hinblick auf die weite Auslegung des Begriffs '*Verwaltungstätigkeit*' in § 2 Abs. 1 IFG NRW geteilt[20]. In der Erläuterung zu § 2 Abs. 4 IFG NRW heißt es allerdings, dass dieser allein die beliehenen Unternehmer[21] erfassen würde[22].

Fraglich ist, ob sich aus der Verwendung des Begriffs der '*öffentlich-rechtlichen Aufgaben*' in § 2 Abs. 4 IFG NRW ergibt, dass das Handeln in der Form des Privatrechts ausgeschlossen ist. Zu beachten ist, dass im Unterschied zu § 1 Abs. 1 VwVfG nicht etwa auf die 'öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit' abgestellt wird[23], sondern auf die Art der wahrzunehmenden **Aufgaben**. Diese müssen dem Bereich des öffentlichen Rechts, nicht dem privaten Recht zugeordnet sein. Hingegen ist es nicht erforderlich, dass sich die staatliche Aufgabe eindeutig aus einer öffentlich-rechtlichen Norm ableiten lassen muss. Eine Parallele kann in diesem Zusammenhang auch zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) gezogen werden. Dort wird ebenfalls der Begriff '*öffentlich-rechtliche Aufgabe*' verwendet. In der Kommentierung zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 UIG heißt es richtigerweise, dass es nicht erforderlich sei, die Aufgabe in der Handlungsform des öffentlichen Rechts wahrzunehmen.[24]

---

18 Stollmann, "Das Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG NRW)", in: NWVBl. 2002, S. 216 ff. (216f.).

19 Vgl. hierzu die Ausführungen unter 2.1.

20 Innenministerium des Landes NRW in: Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 9.

21 Zum Begriff der Beleihung vgl. die Ausführungen unter 2.1.

22 Innenministerium des Landes NRW in: Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 10. Zu § 2 Abs. 4 IFG NRW heißt es dort wörtlich: "*Behörden im vorgenannten Sinne sind somit auch die so genannten beliehenen Unternehmer, soweit sie im Rahmen der ihnen übertragenen öffentlichrechtlichen Aufgaben und Zuständigkeiten tätig werden*".

23 Siehe Ausführungen unter 2.1, S. 5.

24 Siehe Schomeros/Schrader/Wegener, Handkommentar zum Umweltinformationsgesetz, § 2 Rn. 15; vgl. auch Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (247)

2.4 Wörtliche/grammatikalische Auslegung des § 2 Abs. 4 IFG NRW

Es stellt sich damit die Frage, gegenüber welchen natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts der Informationsanspruch des Informationsfreiheitsgesetzes gem. § 2 Abs. 4 IFG NRW nach dem Gesetzeswortlaut und dem Willen des Gesetzgebers bestehen soll. Festzuhalten ist, dass der Beliehene - wie unter 2.1 gesehen - bereits von dem in § 2 Abs. 1 IFG NRW verwendeten Behördenbegriff mit umfasst wird. Insofern wäre der § 2 Abs. 4 IFG NRW eigentlich überflüssig bzw. hätte lediglich *deklaratorische Bedeutung.*

Gegen die rein deklaratorische Bedeutung des § 2 Abs. 4 IFG NRW spricht, dass der Gesetzgeber mit seiner Formulierung in § 2 Abs. 4 IFG NRW eine *Fiktion* geschaffen hat, wonach die natürliche oder juristische Person des Privatrechts als Behörde gilt. Diese Fiktion hätte er aber gar nicht gebraucht: Denn der Beliehene, egal ob natürliche Person oder Unternehmer, ist Behörde und gilt nicht lediglich als Behörde. Daher ist bereits vom Wortlaut der Vorschrift her davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine Erweiterung des Behördenbegriffs im Vergleich zu § 2 Abs. 1 IFG NRW gewollt hat.[25]

2.5 Historische Auslegung des § 2 Abs. 4 IFG NRW

Für eine erweiterte Auslegung des § 2 Abs. 4 IFG NRW spricht auch die Gesetzesbegründung. In dieser heißt es zu § 2 Abs. 4 IFG NRW wörtlich:

> *"Absatz 4 gewährleistet, dass auch bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts dieses Gesetz Anwendung findet, wenn diese öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen."* [26]

Hingegen beginnen die Erläuterungen zu den Absätzen 2 und 3 des § 2 IFG NRW wie folgt:,

> *"Absatz 2 stellt klar, dass (...)*
> *Absatz 3 stellt klar, dass (...)"*[27].

Beliehene sind Behörden, wie oben dargestellt. Wenn der Gesetzgeber lediglich hätte klarstellen wollen, dass auch Beliehene vom Informationsfreiheitsgesetz erfasst werden sollten, dann ist doch eher anzunehmen, dass er in der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 4 IFG NRW wie in den vorher gehenden Absätzen formuliert hätte *'Absatz 4 stellt klar, dass (...)'*. Die abweichende Formulierung ist ein Hinweis dafür, dass Absatz 4 einen eigenen Regelungsinhalt be-

---

[25] So auch: Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (247f)

[26] LT Drs.: 13/1311, S. 10.

[27] LT Drs.: 13/1311, S. 10.

sitzt und mit der in § 2 Abs. 4 IFG NRW geschaffenen Fiktion eine echte Erweiterung des Behördenbegriffs vorgenommen werden sollte.

Aus den Plenar- und Ausschussprotokollen zum Gesetzgebungsverfahren ergeben sich im Übrigen keine weiteren Hinweise, wie die Vorschrift des § 2 Abs. 4 IFG NRW auszulegen ist.[28]

2.6 Teleologische Auslegung/Sinn und Zweck des § 2 Abs. 4 IFG NRW

Gestützt wird diese Auffassung weiterhin durch die Zielsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes NRW, welches einen umfassenden Informationsanspruch gewährleisten soll. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

> "*Der vorliegende Gesetzentwurf regelt einen umfassenden verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruch ohne Bedingungen für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen.*"[29]

2.7 Ergebnis

Im Hinblick auf die zugrunde liegende Fragestellung ist festzuhalten, dass sowohl Gesetzeswortlaut und -systematik als auch Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes NRW eher für eine erweiterte Auslegung des Behördenbegriffs durch den § 2 Abs. 4 IFG NRW sprechen dürften. Danach kann wohl davon ausgegangen werden, dass die von der öffentlichen Hand jedenfalls zu 100 % beherrschten juristischen Personen des Privatrechts, die bestimmte öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, als Behörden i.S.v. § 2 Abs. 4 i.V.m. § 2 Abs. 1 IFG NRW gelten und damit unmittelbar auf Auskunft nach § 4 Abs. 1 IFG NRW in Anspruch genommen werden können. Für diese Rechtsauffassung dürfte auch sprechen, dass es keinen Unterschied machen kann, welcher Handlungsform sich der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient.[30]

---

[28] Vgl. aber die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Informationsfreiheitsgesetz, Zuschrift 13/0956, S. 3.

[29] LT Drs.: 13/1311, S. 2.

[30] So auch: Bischopink, "Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001 (IFG NRW)", in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter(NWVBl.) 2003, S. 245ff (247f) und wohl auch Beckmann "Informationsfreiheitsgesetz des Landes NRW", in: Deutsche Verwaltungspraxis. 54 (2003) Nr.4, S. 142 ff (144).