



Verhältnis zwischen Fragerechten nach IFG und Auskunftsrechten von Abgeordneten nach der Landesverfassung NRW am Beispiel des BLB NRW

Gutachten im Auftrag des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen

erstattet von

Prof. Dr. Foroud Shirvani

Inhaber der Professur für Öffentliches Recht

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Mai 2015

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der CDU- und der FDP-Fraktion erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch die Fraktionen zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Einleitung	4
II. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW	6
1. Rechtliche Grundlagen	6
2. Haushalts- und organisationsrechtliche Einordnung	7
3. Aufgaben	8
4. Binnenorganisation und Aufsicht	10
a) Betriebsleitung	10
b) Finanzministerium	11
c) Verwaltungsrat	11
5. Parlamentarische Kontrolle	13
III. Der Informationszugangsanspruch im Kontext der Tätigkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW	14
1. Sachlicher Anwendungsbereich	14
a) Verwaltungstätigkeit einer öffentlichen Stelle	14
b) Tätigkeit des BLB NRW	16
c) Tätigkeit der Aufsichts- und Beratungsinstanzen	17
2. Anspruchsberechtigte	18
3. Anspruchsverpflichtete	19
4. Anspruchsgegenstand	19
5. Ausschlussgründe	21
a) Beeinträchtigung der Landesverteidigung	21
b) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	22
c) Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen	24
d) Schutz personenbezogener Daten	26
6. Verfahren	27
IV. Auskunftsrechte des Abgeordneten im Kontext der Tätigkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW	28
1. Verfassungsrechtliches Fragerecht des Abgeordneten	28
a) Herleitung und Inhalt des Fragerechts	28
b) Verhältnis des Fragerechts zu anderen Kontrollrechten	29
c) Grenzen des Fragerechts	30
aa) Verantwortungsbereich der Regierung	30
bb) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	31
cc) Staatswohl	32
dd) Grundrechte	33
2. Informationszugangsanspruch des Abgeordneten?	35
V. Verhältnis zwischen dem Informationszugangsanspruch und dem parlamentarischen Fragerecht	37
VI. Zusammenfassung der Ergebnisse	38

I. Einleitung

Das deutsche Verwaltungsrecht weist mittlerweile vielfältige Informationsbeziehungen auf, die im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern, aber auch im innerstaatlichen Bereich, etwa innerhalb von Behörden oder zwischen den Behörden, zu verorten sind.¹ Dabei geht es beispielsweise um Informationsbeziehungen im Rahmen oder außerhalb von Verwaltungsverfahren oder um Amtshilfe-, Mitteilungs- und Informationsbeschaffungspflichten im zwischenbehördlichen Bereich.² Ein wichtiges Rechtsgebiet, das die Informationsverhältnisse zwischen Staat und Bürgern zum Gegenstand hat, ist das Informationsfreiheitsrecht, das insbesondere in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder geregelt ist. Die Informationsfreiheitsgesetze regeln die Konstellation, in der der „Private als Informationsnachfragende[r]“ und der „Staat als Informationsanbieter“ in Erscheinung treten³ und geben grundsätzlich jedem, unabhängig von einem bestehenden Verwaltungsverfahren, einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.⁴ Sie begründen ein subjektiv-rechtliches, voraussetzungsloses Informationszugangsrecht und lassen die Informationsgeheimhaltung nur dann zu, wenn bestimmte Ausnahmetatbestände vorliegen.⁵ Anspruchsverpflichtete sind vor allem die Behörden des Bundes und der Länder.⁶ In NRW ist der Informationszugangsanspruch im „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen“⁷ (IFG NRW) geregelt.

Neben diesem einfachrechtlich ausgeformten Informationszugangsanspruch gibt es auch andere Informationsansprüche, die das Regierungs- und das Verwaltungshandeln betreffen, ihre Grundlage aber im Verfassungs- bzw. Parlamentsrecht haben. Gemeint sind die parlamentarischen Informationsrechte, die den Bundestag oder die Landtage in die Lage versetzen, ihre

¹ Vgl. dazu *Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23; *Holznagel*, Informationsbeziehungen in und zwischen den Behörden, ebd., § 24; *Beyerbach*, Die geheime Unternehmensinformation, 2012, S. 15 ff.

² Vgl. *Gusy*, Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 32 ff., 65 ff.; *Holznagel*, Informationsbeziehungen in und zwischen den Behörden, ebd., § 24 Rn. 21 ff., 33 ff.

³ *Rossi*, Informationsfreiheitsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 2.

⁴ Vgl. etwa § 1 Abs. 1 S. 1 IFG-Bund; § 4 Abs. 1 IFG NRW; s. ferner *Schoch*, NVwZ 2013, 1033 (1033).

⁵ *Rossi*, Informationsfreiheitsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 25 f.; *Schoch*, NVwZ 2013, 1033 (1033).

⁶ Vgl. etwa § 1 Abs. 1 IFG-Bund; § 4 Abs. 1 i. V. m. § 2 IFG NRW; s. ferner *Rossi*, Informationsfreiheitsrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, § 63 Rn. 14.

⁷ Vom 27.11.2001 (GV. NRW. S. 806), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.10.2014 (GV. NRW. S. 622).

verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen, zu denen insbesondere die Kontrolle der Exekutive gehört.⁸ Die parlamentarischen Informationsrechte lassen sich typologisch in die Kategorien der Fremdinformation und der Selbstinformation unterteilen.⁹ Während bei der ersten Kategorie das Parlament kein direktes Informationszugriffsrecht hat, sondern durch die Regierung die verfügbaren Informationen erhält, kann es sich bei der zweiten Kategorie die Informationen selbst beschaffen.¹⁰ Zu den Fremdinformationsrechten zählt das Fragerecht des Parlaments und der Parlamentsabgeordneten gegenüber der Regierung. Das Fragerecht ist als Minderheitenrecht ausgestaltet und kann von jedem einzelnen Abgeordneten ausgeübt werden.¹¹ In der Verfassung von NRW ist das Fragerecht des Abgeordneten nicht explizit geregelt, wird aber aus der Bestimmung über den Status des Abgeordneten (Art. 30 Abs. 2 Verf. NRW) hergeleitet.¹²

Die beiden Informationsansprüche, der einfachrechtliche Informationszugangsanspruch und der verfassungsrechtliche Informations- bzw. Auskunftsanspruch, können auf denselben Informationsgegenstand gerichtet sein. Dabei geht es um die Situation, in der ein Bürger auf der einen und ein Abgeordneter auf der anderen Seite sich über die Tätigkeit einer Behörde informieren wollen bzw. sich für die Informationen interessieren, die bei einer Behörde vorhanden sind. Obwohl die rechtlichen Grundlagen für die beiden Informationsansprüche differieren, stellen sich bei der Prüfung der jeweiligen Ansprüche ähnliche Fragen: Vor allem ist zu klären, welche Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen vorliegen müssen, damit dem Informationsbegehren Folge geleistet wird, und welchen Grenzen das Informationsbegehren jeweils ausgesetzt ist.

Das Verhältnis zwischen dem einfachrechtlichen Informationszugangsanspruch und dem Informationsrecht des Abgeordneten stellt sich aktuell im Kontext der Tätigkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs des Landes NRW (BLB NRW). Der BLB NRW ist ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes NRW und für das staatliche Immobilienmanagement zustän-

⁸ Vgl. *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 40, 45 ff.; *Klein*, *Stellung und Aufgaben des Bundestags*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht*, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 36 ff.; *Zeh*, *Parlamentarisches Verfahren*, ebd., § 53 Rn. 49 ff.

⁹ Vgl. *Klein*, in: *Maunz/Dürig, GG, Art. 43 (2014) Rn. 75*; *Magiera*, in: *Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 38 Rn. 39 f.*; *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 61, 64.

¹⁰ Vgl. *Teuber*, *Parlamentarische Informationsrechte*, 2007, S. 61, 64; *Klein*, in: *Maunz/Dürig, GG, Art. 43 (2014) Rn. 75*.

¹¹ *Klein*, in: *Maunz/Dürig, GG, Art. 43 (2014) Rn. 76*.

¹² *NWVerfGH*, *NVwZ* 1994, 678 (678 f.); *NVwZ-RR* 2009, 41 (43).

dig.¹³ Seine Tätigkeit kann Gegenstand von Informationsansprüchen sein, die durch Bürger oder Abgeordnete geltend gemacht werden. Um zu klären, inwieweit derartige Ansprüche bestehen, sollen zunächst die Aufgaben und die Organisationsstruktur des BLB NRW dargestellt werden (Abschn. II.). In einem weiteren Schritt wird der auf dem IFG NRW beruhende Informationszugangsanspruch im Hinblick auf die Tätigkeiten des BLB NRW erörtert (Abschn. III.). Daran schließt sich die Frage an, unter welchen Voraussetzungen die Abgeordneten des Landtags NRW sich über die Tätigkeit des BLB NRW informieren können (Abschn. IV.). Schließlich wird das Verhältnis zwischen dem Informationszugangsanspruch und dem parlamentarischen Fragerecht dargestellt (Abschn. V.).

II. Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW

1. Rechtliche Grundlagen

Die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des BLB NRW ist das „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens "Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes Nordrhein-Westfalen/Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW" (Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz – BLBG)“ vom 12.12.2000,¹⁴ das zuletzt durch Gesetz vom 16.3.2010 geändert worden ist.¹⁵ Rechtliche Bestimmungen enthalten auch die „Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) – AnwVOBLB –“, die am 20.12.2000 durch einen Runderlass des Finanzministeriums erlassen¹⁶ und zuletzt am 14.8.2012 geändert wurden.¹⁷ Für die Tätigkeit des Verwaltungsrates des BLB NRW ist zudem die „Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW (BLB NRW) – GO VR BLB –“ bedeutsam, die am 18.12.2001 vom Finanzministerium erlassen und zuletzt am 8.8.2012 geändert wurde.¹⁸ Weitere allgemeine Vorschriften finden sich in der Verfassung von NRW, im Landesorganisationsgesetz und in der Landeshaushaltsordnung.¹⁹

¹³ Vgl. Abschn. II 2 und 3.

¹⁴ GV. NRW. S. 754.

¹⁵ GV. NRW. S. 184.

¹⁶ MBl. NRW. 2001 S. 48.

¹⁷ MBl. NRW. S. 622.

¹⁸ Der Text der Geschäftsordnung ist abgedruckt in: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, Grundlagen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW, 2012, S. 25 ff.

¹⁹ Vgl. insbesondere Art. 81 Abs. 2 Verf. NRW; § 14a LOG NRW; §§ 26 Abs. 2, 61 Abs. 3, 113 LHO.

2. Haushalts- und organisationsrechtliche Einordnung

Für die rechtliche Einordnung des BLB NRW sind sowohl haushaltsrechtliche wie auch organisationsrechtliche Bestimmungen maßgeblich.²⁰ § 1 Abs. 1 S. 1 BLBG qualifiziert den BLB NRW als ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes NRW mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Das „Sondervermögen“ ist eine *haushaltsrechtliche Kategorie* und wird insbesondere in Art. 81 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 Verf. NRW und den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung (z. B. § 26 Abs. 2 LHO) erwähnt.²¹ Nach der Begriffserläuterung in der Verwaltungsvorschrift zu § 26 LHO sind Sondervermögen rechtlich unselbständige und abge sonderte Teile des Landesvermögens, die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes entstanden und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind.²² Der BLB NRW ist durch Gesetz errichtet worden und nimmt Aufgaben im Bereich der staatlichen Immobilienverwaltung wahr. Er hat nach der landesgesetzlichen Regelung keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist aber mit Teilrechtsfähigkeit ausgestattet.²³ Insbesondere kann er im Rechtsverkehr unter eigenem Namen handeln, klagen und verklagt werden.²⁴ Der BLB NRW ist von dem übrigen Vermögen des Landes NRW, seinen Rechten und Verbindlichkeiten (formal) getrennt.²⁵ Ungeachtet dieser „formellen Vermögensabsonderung“ haftet für die Verbindlichkeiten des BLB NRW das Land NRW.²⁶

Das BLBG nimmt keine ausdrückliche *organisationsrechtliche Qualifikation* des BLB NRW vor. Allerdings ordnet § 3 Abs. 1 BLBG an, dass der BLB NRW vom Finanzministerium verwaltet wird. Zudem stehen die Beamten und anderen öffentlich Bediensteten, die der BLB NRW beschäftigt, im Dienste des Landes NRW.²⁷ Diese Bestimmungen belegen, dass der BLB NRW in die Landesverwaltung integriert ist. Nach den Kategorien des Landesorganisationsgesetzes ist der „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ nicht als Landesbehörde im Sinne der §§ 2, 3 ff. LOG NRW, sondern als eine Sonderform des Landesbetriebs im Sinne von §

²⁰ Vgl. dazu *Schaloske*, Der Landesbetrieb, 2008, S. 106 ff.; *Kral*, NWVBl. 2013, 166 (167); *Schönenbroicher*, NVwZ 2013, 903 (903).

²¹ Vgl. *Schaloske*, Der Landesbetrieb, 2008, S. 98; *Kral*, NWVBl. 2013, 166 (167).

²² Nr. 2.1 der VV zu § 26 LHO.

²³ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ und zum Erlass personalvertretungsrechtlicher Regelungen, LT-Drs. 13/189, S. 15; s. auch *OVG NRW*, Urt. v. 9.4.2008, 9 A 4923/05, juris Rn. 34 f. = DVBl 2008, 803 (Ls.).

²⁴ § 1 Abs. 2 BLBG.

²⁵ Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 BLBG.

²⁶ Vgl. § 3 Abs. 3 BLBG; s. auch Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 17; *Schaloske*, Der Landesbetrieb, 2008, S. 107 f.

²⁷ § 5 Abs. 1 und 2 BLBG.

14a LOG NRW zu qualifizieren.²⁸ Gemäß § 14a Abs. 1 LOG NRW sind Landesbetriebe rechtlich unselbständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet ist. Unter die zuletzt genannte Variante fallen auch Verwaltungseinheiten, deren Leistungen Gegenleistungen in Form von Einnahmen (z. B. Entgelten oder Gebühren) gegenüberstehen.²⁹ Das ist beim BLB NRW der Fall, da seine Dienstleistungen entgeltlich sind.³⁰

3. Aufgaben

Mit der Errichtung des BLB NRW am 1.1.2001 verfolgte die Landesregierung NRW das Ziel, „ein zentrales, betriebswirtschaftlich orientiertes Immobilienmanagement aufzubauen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Bauverwaltung und das Liegenschaftsvermögen des Landes zu einer flexibel am Markt arbeitenden Organisation zusammenzufassen“.³¹ Der BLB NRW sollte für das Land sowohl die Funktion des Immobilieneigentümers wie auch die des Bewirtschafters der Liegenschaften übernehmen.³² Das Kernanliegen bestand darin, das „den Verwaltungen zur Verfügung gestellte Liegenschaftsvermögen [...] vom übrigen Landesvermögen“ abzusondern und „von einem eigenständigen und handlungsfähigen wirtschaftlichen Eigentümer“ verwalten und bewirtschaften zu lassen.³³ Die staatliche Liegenschaftsverwaltung sollte nicht privatisiert, aber nach kaufmännischen Prinzipien geführt werden.³⁴

In Übereinstimmung mit diesen Zielvorstellungen formuliert § 2 Abs. 1 S. 1 BLBG die Aufgaben des BLB NRW: Diese bestehen darin, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes nach kaufmännischen Grundsätzen zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten und dabei die baupolitischen Ziele des Landes zu beachten. Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte dürfen vom BLB NRW für Zwecke des Landes erworben oder auf sonstige Weise beschafft werden, wenn sie für die Erfüllung von Landesaufgaben in absehbarer Zeit erforderlich sind.³⁵ Der BLB NRW ist wie ein Wirtschaftsunter-

²⁸ Vgl. zu dieser Einordnung *Schaloske*, Der Landesbetrieb, 2008, S. 109 ff.; *Stähler*, Landesorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2004, Erl. 2 zu § 14a LOG; *Kral*, NWVBl. 2013, 166 (167); *Schönenbroicher*, NVwZ 2013, 903 (903).

²⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (2. Modernisierungsgesetz – 2. ModernG NRW), LT-Drs. 12/4320, S. 144.

³⁰ Vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 BLBG.

³¹ Vgl. Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 13.

³² Vgl. Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 13.

³³ Vgl. Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 14.

³⁴ Vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 BLBG; *Schönenbroicher*, NVwZ 2013, 903 (903).

³⁵ § 9 S. 1 BLBG.

nehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.³⁶ Für die Nutzung von Vermögensgegenständen und für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen des BLB NRW muss ein Entgelt entrichtet werden.³⁷

Die wesentlichen Aufgabengebiete des BLB NRW sind gegenwärtig die Bereiche „Eigentumsmanagement“, „Planen und Bauen“, „Bundesbau“ und „Gebäudemanagement“.³⁸ Die Aufgabengebiete sollen kurz skizziert werden.

Im Rahmen des Aufgabengebiets „*Eigentumsmanagement*“ übt der BLB NRW die wirtschaftliche Verwaltung des Grundstücksbestands für das Land NRW aus.³⁹ Hauptkomponente ist das sog. Mietmodell, das den Abschluss befristeter Mietverträge zwischen dem BLB NRW als Vermieter und den Landesbehörden als Mietern für die von ihnen genutzten Liegenschaften vorsieht.⁴⁰ Das erforderliche Mietbudget wird den Mietern im Landeshaushalt bereitgestellt.⁴¹ Durch das Mietmodell soll wirtschaftlicher Wettbewerb hergestellt werden, indem beiden Seiten – dem BLB NRW und den Mietern – nach Ablauf der Mietzeit das Recht eingeräumt wird, das Mietverhältnis zu beenden.⁴²

Im Geschäftsbereich „*Planen und Bauen*“ ist der BLB NRW für die Planung und Durchführung der Baumaßnahmen des Landes NRW zuständig, insbesondere für Neubauten, Umbauten, Erweiterungsmaßnahmen und Bauunterhaltungsmaßnahmen.⁴³ Er ist öffentlicher Bauherr, Träger öffentlicher Belange in Bauleitplanverfahren und berät die Dienststellen des Landes und des Bundes in baufachlichen Fragen.⁴⁴ Im Geschäftsbereich „*Bundesbau*“ plant und verwirklicht der BLB NRW die zivilen und militärischen Baumaßnahmen des Bundes. Im Zentrum stehen Projekte für das Bundesverteidigungsministerium, die Bundesanstalt für Im-

³⁶ § 7 Abs. 1 S. 1 BLBG.

³⁷ § 7 Abs. 1 S. 2 BLBG.

³⁸ Vgl. https://www.blb.nrw.de/BLB_Hauptauftritt/BLB_NRW/index.php; s. ferner die Gemeinsame Kabinettsvorlage von Finanzministerium und Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport vom 5.12.2000, Ziff. 2.1, 2.2, 2.3, abgedruckt in: Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW, Grundlagen des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW, 2012, S. 8 ff.

³⁹ Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.1.1.

⁴⁰ Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.1.1; *Kral*, NWVBl. 2013, 166 (169).

⁴¹ Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.1.1.

⁴² Die Mieter sollen die Möglichkeit erhalten, ihren Raumbedarf auf dem freien Markt zu befriedigen. Auch der BLB NRW hat das Recht zur Beendigung des Vertragsverhältnisses, wenn eine anderweitige Verwendung des betreffenden Grundstücks für ihn günstiger ist, vgl. Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 14; Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.1.1.

⁴³ Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.2.

⁴⁴ https://www.blb.nrw.de/BLB_Hauptauftritt/BLB_NRW/Planen_und_bauen/index.php; Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.2.

mobilienaufgaben, die NATO und die Gaststreitkräfte.⁴⁵ Im Geschäftsbereich „*Gebäudemanagement*“ (Gebäudebewirtschaftung) nimmt der BLB NRW schließlich Aufgaben in den Bereichen Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste, Inspektion, Wartung und Instandsetzung wahr.⁴⁶

4. Binnenorganisation und Aufsicht

Die maßgeblichen Leitungs-, Aufsichts- und Beratungsorgane des BLB NRW sind die Betriebsleitung, das Finanzministerium NRW und der Verwaltungsrat.⁴⁷ Zudem hat der BLB NRW einen Gesamtpersonalrat, der für die Personalvertretung zuständig ist.⁴⁸ Die Aufgaben und Befugnisse der drei Leitungs-, Aufsichts- und Beratungsorgane werden im Folgenden näher dargestellt.

a) Betriebsleitung

Die Betriebsleitung hat die Leitungsfunktion und trägt die unternehmerische Verantwortung für den BLB NRW.⁴⁹ Sie ist befugt, Handlungen und Rechtsgeschäfte vorzunehmen, die der gewöhnliche Geschäftsverkehr mit sich bringt.⁵⁰ Die Betriebsleitung kann bis zu drei Mitglieder haben.⁵¹ Diese werden vom Finanzministerium NRW bestellt und abberufen.⁵² Jedes Mitglied der Betriebsleitung ist allein zur Vertretung des BLB NRW berechtigt.⁵³ Über Angelegenheiten von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung und über die Regelung ihrer gegenseitigen Vertretung entscheidet die Betriebsleitung gemeinsam.⁵⁴ Die Betriebsleitung hat Informations- und Vorlagepflichten gegenüber dem Verwaltungsrat und dem Finanzministerium und muss bei bestimmten Maßnahmen deren Zustimmung einholen. Insbesondere hat sie eine generelle Informationspflicht gegenüber dem Verwaltungsrat.⁵⁵ Sie berichtet dem Verwaltungsrat in vierteljährlichen Zwischenberichten über den Gang der Geschäfte, etwa über die Lage, den Umsatz und die Kreditaufnahme des Sondervermögens BLB

⁴⁵ https://www.blb.nrw.de/BLB_Hauptauftritt/BLB_NRW/Bundesbau/index.php.

⁴⁶ https://www.blb.nrw.de/BLB_Hauptauftritt/BLB_NRW/GM/index.php; Gemeinsame Kabinettsvorlage (Fn. 38), Ziff. 2.3.

⁴⁷ Vgl. dazu insbesondere § 3 Abs. 1 und 2 BLBG; Ziff. 2 – 4 AnwVOBLB.

⁴⁸ Vgl. § 6 Abs. 2 BLBG.

⁴⁹ Ziff. 2.1 AnwVOBLB.

⁵⁰ Ziff. 2.4 AnwVOBLB.

⁵¹ Ziff. 2.1 AnwVOBLB.

⁵² Ziff. 2.4 AnwVOBLB.

⁵³ Ziff. 2.1 AnwVOBLB.

⁵⁴ Ziff. 2.5 AnwVOBLB.

⁵⁵ Ziff. 4.1 AnwVOBLB.

NRW.⁵⁶ Die Betriebsleitung nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrates teil, sofern die Sitzungsleitung keine abweichende Regelung trifft.⁵⁷

b) Finanzministerium

Nach § 3 Abs. 1 BLBG wird der BLB NRW vom Finanzministerium verwaltet. Das Finanzministerium ist *Dienst- und Fachaufsichtsbehörde* des BLB NRW⁵⁸ und verfügt über wichtige Organisations-, Personal- und sonstige Entscheidungskompetenzen. Aus organisatorischer Perspektive relevant sind die Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des BLB NRW, die vom Finanzministerium erlassen worden sind.⁵⁹ Das Finanzministerium entscheidet zudem nicht nur über die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung, sondern auch über die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Verwaltungsrates.⁶⁰ Im Übrigen hat das Finanzministerium wichtige Zustimmungsbefugnisse hinsichtlich der Tätigkeit des BLB NRW: So bedürfen etwa der Wirtschaftsplan einschließlich des Erfolgs- und Finanzplanes und der Stellenübersicht, der Erwerb und die Gründung anderer Unternehmen durch den BLB NRW sowie das Eingehen von Wechsel-, Gewährs-, Bürgschafts- und ähnlichen wirtschaftlichen Zwecken dienenden Verbindlichkeiten, deren Geschäftswert im Einzelfall 100.000 Euro übersteigt, der Zustimmung des Finanzministeriums.⁶¹ Daneben führt das Finanzministerium die eigenständigen Kreditaufnahmen des BLB NRW für dessen Rechnung durch.⁶²

c) Verwaltungsrat

Nach § 3 Abs. 2 S. 1 BLBG wird beim BLB NRW ein Verwaltungsrat gebildet. Er besteht aus 18 stimmberechtigten Mitgliedern, die vom/von der Finanzminister(in) ernannt werden.⁶³ Den Vorsitz des Verwaltungsrates nimmt der/die Staatssekretär(in) des Finanzministeriums wahr, die Vertretung der/die Staatssekretär(in) des für Bauangelegenheiten zuständigen Ministeriums.⁶⁴ Weitere Mitglieder des Verwaltungsrates sind ein zusätzliches Mitglied des Finanzministeriums, sechs Mitglieder aus den übrigen Landesministerien und neun Mitglieder, die von den Landtagsfraktionen benannt werden.⁶⁵ Jede Fraktion kann mindestens ein Mitglied be-

⁵⁶ § 3 Abs. 4 S. 1 GO VR BLB.

⁵⁷ § 4 Abs. 9 S. 1 GO VR BLB.

⁵⁸ Ziff. 2.2 AnwVOBLB; s. auch §§ 11 ff. LOG NRW.

⁵⁹ Vgl. Abschn. II 1.

⁶⁰ Ziff. 2.4, 3.1, 3.3 AnwVOBLB.

⁶¹ Ziff. 5 lit. a) – c) AnwVOBLB.

⁶² Ziff. 2.8 AnwVOBLB.

⁶³ Ziff. 3.1 AnwVOBLB.

⁶⁴ Ziff. 3.1 AnwVOBLB.

⁶⁵ Ziff. 3.1.1 – 3.1.3 AnwVOBLB.

nennen; die von den Fraktionen benannten Mitglieder müssen nicht Mitglieder des Landtags sein.⁶⁶ Zwei beratende Mitglieder (ohne Stimmrecht) werden zudem vom Gesamtpersonalrat entsandt.⁶⁷ Die Verwaltungsratsmitglieder sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.⁶⁸ Sie dürfen alle ihnen bei der Durchführung ihrer Aufgaben bekannt werdenden Tatsachen und Rechtsverhältnisse, wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, personenbezogene Belange, Vergaben, Planungen, Produktionsabläufe sowie Abstimmungsverhältnisse nicht unbefugt offenbaren. Diese Pflicht bleibt auch nach dem Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat bestehen.⁶⁹

Der Verwaltungsrat hält nach Bedarf, mindestens jedoch viermal im Kalenderjahr, seine Sitzungen ab. Er soll in der Regel einmal im Kalendervierteljahr einberufen werden.⁷⁰ Zu den Sitzungen lädt der/die Vorsitzende oder in dessen/deren Auftrag die Betriebsleitung schriftlich unter Beifügung der Tagesordnung und der Sitzungsvorlagen ein.⁷¹ Der/die Vorsitzende leitet die Sitzungen des Verwaltungsrates und bereitet sie vor.⁷² Die Beschlüsse des Verwaltungsrates werden prinzipiell in dessen Sitzungen gefasst und zwar mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen.⁷³ Möglich ist aber auch die Beschlussfassung im Umlaufverfahren, wenn der/die Vorsitzende dies anordnet und kein Verwaltungsratsmitglied diesem Verfahren widerspricht.⁷⁴ Über die Sitzungen des Verwaltungsrates werden Niederschriften angefertigt. In diesen sind die Sitzungsteilnehmer, die Verhandlungsgegenstände und die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen anzugeben.⁷⁵

Der Verwaltungsrat berät und unterstützt den/die Finanzminister(in) und die Betriebsleitung bei der Führung des Betriebs.⁷⁶ Die Betriebsleitung hat gegenüber dem Verwaltungsrat Informations- und Berichtspflichten.⁷⁷ Bei bestimmten Maßnahmen hat der Verwaltungsrat ein Zustimmungsrecht. Dabei geht es etwa um die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen außerhalb des gewöhnlichen Geschäftsverkehrs,⁷⁸ die Gewähr-

⁶⁶ Ziff. 3.1.3 AnwVOBLB.

⁶⁷ Ziff. 3.1.3 AnwVOBLB.

⁶⁸ § 7 Abs. 1 S. 1 GO VR BLB.

⁶⁹ § 7 Abs. 1 S. 2 und 3 GO VR BLB.

⁷⁰ § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 GO VR BLB.

⁷¹ § 4 Abs. 1 S. 3 GO VR BLB.

⁷² § 4 Abs. 2 S. 2 GO VR BLB.

⁷³ § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GO VR BLB.

⁷⁴ § 5 Abs. 3 S. 1 GO VR BLB.

⁷⁵ § 6 Abs. 1 GO VR BLB.

⁷⁶ Ziff. 4.1 AnwVOBLB.

⁷⁷ Vgl. dazu Abschn. II 4 a).

⁷⁸ Ziff. 4.2 lit. a) AnwVOBLB.

rung von Krediten,⁷⁹ die Belastung von Grundstücken, wenn die Belastung den Betrag von 500.000 Euro übersteigt⁸⁰ und die Durchführung von Investitionsvorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 2.500.000 Euro.⁸¹ Bei bestimmten Kauf- und Mietangelegenheiten ist der Verwaltungsrat im Übrigen zu unterrichten.⁸²

5. Parlamentarische Kontrolle

Die parlamentarische Kontrolle des BLB NRW ist unterschiedlich ausgestaltet. Sie erfolgt zum einen über den *Verwaltungsrat*, dessen stimmberechtigte Mitglieder zur Hälfte von den Landtagsfraktionen benannt werden.⁸³ Das Parlament hat also die Möglichkeit, im Verwaltungsrat die Tätigkeit des BLB NRW zusammen mit den Ministerien zu kontrollieren. Daneben sieht § 4 BLBG eine *parlamentarische Kontrolle der Landesregierung* in Angelegenheiten des BLB NRW vor. Nach § 4 S. 1 BLBG ist die Landesregierung in Angelegenheiten des BLB NRW gegenüber dem Landtag bzw. einem von ihm zu benennenden Ausschuss jederzeit und umfassend rechenschaftspflichtig. Gemäß § 4 S. 2 BLBG berichtet die Landesregierung dem Landtag bis zum 30. Juni 2013 und danach alle fünf Jahre über die Erfahrungen mit diesem Gesetz. § 4 BLBG war im ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung für das BLBG nicht enthalten, sondern wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgenommen.⁸⁴ Im Entschließungsantrag vom 5.12.2000 betonten die Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in diesem Zusammenhang, dass die Errichtung des BLB NRW „neue und angepasste Formen parlamentarischer Kontrolle und Begleitung“ erfordere.⁸⁵ Daher müssten die „verfassungsmäßigen Rechte des Parlaments und seiner Abgeordneten bei der Haushaltsberatung, der Budgetkontrolle und der Rechnungsprüfung [...] passgenau und kompatibel zu der erklärten Zielsetzung eines wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Mitteln angewandt werden können“.⁸⁶ „[P]arallel zur Errichtung des Sondervermögens“, so der Entschließungsantrag weiter, werde „ein Unterausschuss des Haushalts- und Finanzausschusses ‚Landesbetriebe und Sondervermögen‘ eingerichtet.“⁸⁷ Dieser Unterausschuss ist gegründet

⁷⁹ Ziff. 4.2 lit. b) AnwVOBLB.

⁸⁰ Ziff. 4.2 lit. c) AnwVOBLB.

⁸¹ Ziff. 4.2 lit. d) AnwVOBLB.

⁸² Ziff. 4.3 AnwVOBLB.

⁸³ Vgl. Abschn. II 4 c).

⁸⁴ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/475, S. 6.

⁸⁵ Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entschließung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 13/189, LT-Drs. 13/503, S. 2.

⁸⁶ Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Fn. 85), LT-Drs. 13/503, S. 2.

⁸⁷ Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Fn. 85), LT-Drs. 13/503, S. 2.

worden und hat unter anderem die Aufgabe, die Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses bei der Ausübung der Kontrollrechte nach dem BLBG vorzubereiten.⁸⁸

Der Unterschied zwischen der parlamentarischen Kontrolle nach § 4 BLBG und den parlamentarischen Kontrollbefugnissen über den Verwaltungsrat besteht vor allem darin, dass der Verwaltungsrat die geschäftlichen Aktivitäten direkt, insbesondere in Gestalt von Zustimmung- und Informationsrechten, (mit-)kontrolliert, während im Falle des § 4 S. 1 BLBG die Landesregierung gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist. Die Institutionalisierung der parlamentarischen Kontrolle folgt nicht nur aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Gründen, sondern ist auch dem Umstand geschuldet, dass das Land NRW für die Verbindlichkeiten des BLB NRW haftet,⁸⁹ dessen Tätigkeiten also mit finanziellen Risiken für das Land verbunden sind.⁹⁰ Wie noch zu zeigen sein wird, lassen diese parlamentarischen Kontrollbefugnisse das verfassungsrechtliche Fragerecht des Abgeordneten allerdings unberührt.⁹¹

III. Der Informationszugangsanspruch im Kontext der Tätigkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW

Die Tätigkeit des BLB NRW kann Gegenstand von Informationszugangsansprüchen sein, die im IFG NRW ihre rechtliche Grundlage haben. Der Informationszugangsanspruch kann sich auf Rechtsakte oder tatsächliche Handlungen des BLB NRW in einem seiner Aufgabengebiete beziehen. Denkbar sind aber auch Informationsansprüche, die Maßnahmen der Aufsichts- und Beratungsinstanzen des BLB NRW betreffen.

1. Sachlicher Anwendungsbereich

a) Verwaltungstätigkeit einer öffentlichen Stelle

Das Rechtsregime des IFG NRW kommt zum Einsatz, wenn der sachliche Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnet ist. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW gilt das Gesetz 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). § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW definiert den Begriff der „Behörde“ als jede Stelle, die

⁸⁸ https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Navigation_R2010/030-Parlament-und-Wahlen/015-Ausschuesse-und-Gremien/005-Ausschussuebersicht/A07_2/Inhalt.jsp.

⁸⁹ § 3 Abs. 3 BLBG.

⁹⁰ Vgl. *Schaloske*, Der Landesbetrieb, 2008, S. 113.

⁹¹ Vgl. Abschn. IV 1 b).

Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Entscheidend ist also, ob die Verwaltungstätigkeit einer öffentlichen Stelle vorliegt, wozu namentlich die Behörde zählt.

Der Landesgesetzgeber orientierte sich bei der Definition des Begriffs der „Behörde“ an § 1 Abs. 2 VwVfG NRW.⁹² Maßgeblich ist demzufolge der funktionelle Behördenbegriff,⁹³ wonach Behörde jede Stelle ist, die materielle Aufgaben der Verwaltung wahrnimmt. Auf die organisatorische Eingliederung der Stelle in die Staatsverwaltung kommt es nicht an.⁹⁴

Der sachliche Anwendungsbereich des IFG NRW setzt zudem die „Verwaltungstätigkeit“ einer Behörde voraus. Der Begriff der „Verwaltungstätigkeit“ im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW ist weit auszulegen.⁹⁵ Dabei ist nicht die Rechtsform der Tätigkeit maßgeblich, sondern die Frage, ob „die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe – im Gegensatz zur Rechtsprechung und Rechtsetzung – darstellt“.⁹⁶ Diese Aussage lässt sich durch einen Vergleich zwischen § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW und § 1 Abs. 1 VwVfG NRW stützen: Während § 1 Abs. 1 VwVfG NRW darauf abstellt, ob eine „öffentlich-rechtliche“ Verwaltungstätigkeit der Behörden vorliegt, fehlt diese Einschränkung im IFG NRW.⁹⁷ Daher kommt es nicht darauf an, ob die Behörde öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt.⁹⁸ Der Informationszugangsanspruch kann sich auch auf solche Informationen beziehen, die die informationspflichtige Stelle im Zusammenhang mit einer *privatrechtlichen Tätigkeit* erlangt hat.⁹⁹ Im Übrigen beschränkt sich der Anwendungsbereich des IFG NRW nicht auf diejenigen Verwaltungstätigkeiten einer Behörde, die nach außen gerichtet sind. Erfasst werden vielmehr verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Tätigkeiten.¹⁰⁰ Ein Ausschluss der verwaltungsinternen Tätigkeiten würde im Gesetzeswortlaut keinen Anhaltspunkt finden und das Regelungsziel des Gesetzgebers konterkarieren, den

⁹² Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW), LT-Drs. 13/1311, S. 10.

⁹³ Vgl. *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 2 Rn. 80.

⁹⁴ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 227, 230; *Schönenbroicher*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG, 2014, § 1 Rn. 45.

⁹⁵ *OVG NRW*, NJW 2005, 2028 (2028); NWVBl. 2006, 292 (292); Urt. v. 7.10.2010, 8 A 875/09, juris Rn. 30.

⁹⁶ *OVG NRW*, NVwZ-RR 2003, 800 (801); NJW 2005, 2028 (2028 f.).

⁹⁷ *OVG NRW*, NVwZ-RR 2003, 800 (801); NWVBl. 2006, 292 (292).

⁹⁸ *OVG NRW*, NVwZ-RR 2003, 800 (801); s. auch *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 84 zu § 1 IFG-Bund.

⁹⁹ *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 2 Rn. 221.

¹⁰⁰ *OVG NRW*, NWVBl. 2006, 292 (292).

Bürgern einen umfassenden verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruch zu verschaffen.¹⁰¹

b) Tätigkeit des BLB NRW

Der sachliche Anwendungsbereich des IFG NRW ist hinsichtlich der Tätigkeit des BLB NRW grundsätzlich eröffnet. Wie erwähnt, ist der BLB NRW eine Sonderform eines Landesbetriebs nach § 14a Abs. 1 LOG NRW.¹⁰² Der BLB NRW ist auch eine „Behörde“ im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW, also eine Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dies folgt bereits aus § 2 Abs. 1 S. 1 BLBG, wonach der BLB NRW insbesondere die Aufgabe hat, Grundstücke für Zwecke des Landes zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten. Das Sondervermögen BLB NRW wurde „ausschließlich zur Erfüllung bestimmter einzelner Aufgaben des Landes errichtet“.¹⁰³ Im Kern geht es um Aufgaben der staatlichen Bau- und Liegenschaftsverwaltung, die den Raumbedarf der Behörden decken soll.¹⁰⁴ In den Geschäftsbereichen „Eigentumsmanagement“, „Planen und Bauen“ und „Gebäudemanagement“ stehen jeweils Tätigkeiten im Mittelpunkt, die für „Zwecke des Landes“ im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 1 BLBG ausgeführt werden.

Der BLB NRW übt als Behörde auch *Verwaltungstätigkeit* gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW aus, indem er im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.¹⁰⁵ Dies gilt auch dann, wenn der BLB NRW privatrechtlich handelt, etwa im Rahmen des Mietmodells privatrechtliche Mietverträge abschließt¹⁰⁶ oder durch privatrechtliche Kaufverträge Grundstücke erwirbt oder veräußert. Der Umstand, dass der BLB NRW überwiegend verwaltungsintern handelt, indem er mit den Behörden und Einrichtungen des Landes oder des Bundes interagiert und deren Raumbedarf befriedigt, ändert nichts daran, dass eine Verwaltungstätigkeit nach § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW vorliegt. Sowohl verwaltungsinterne wie auch verwaltungsexterne Tätigkeiten werden von § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW erfasst.

¹⁰¹ Vgl. § 1 IFG NRW; Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 9; *OVG NRW*, NWVBl. 2006, 292 (292).

¹⁰² Vgl. Abschn. II 2.

¹⁰³ Gesetzentwurf „Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW“ (Fn. 23), LT-Drs. 13/189, S. 15.

¹⁰⁴ Vgl. *Kral*, NWVBl. 2013, 166 (168).

¹⁰⁵ Vgl. dazu die Nachweise in Fn. 96.

¹⁰⁶ Vgl. dazu Abschn. II 3.

c) Tätigkeit der Aufsichts- und Beratungsinstanzen

Der Anwendungsbereich des IFG NRW kann schließlich auch eröffnet sein, wenn die Tätigkeiten des Finanzministeriums oder des Verwaltungsrates im Blickfeld stehen. Das *Finanzministerium* ist unstreitig eine Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW und übt als Dienst- und Fachaufsichtsbehörde des BLB NRW¹⁰⁷ Verwaltungstätigkeit nach § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NRW aus. Einen beredten Hinweis liefert bereits § 3 Abs. 1 BLBG, wonach der BLB NRW vom Finanzministerium „verwaltet“ wird.

Auch die Tätigkeit des *Verwaltungsrates* unterfällt prinzipiell dem Anwendungsbereich des IFG NRW. Der Verwaltungsrat übt eine Verwaltungstätigkeit aus, indem er das Finanzministerium und die Betriebsleitung berät und unterstützt und zudem über Zustimmungsbefugnisse bei bestimmten Rechtsgeschäften und Handlungen des BLB NRW verfügt.¹⁰⁸ Die Tatsache, dass in den Verwaltungsrat Landtagsabgeordnete entsandt werden können,¹⁰⁹ ist sub specie § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW unproblematisch. Nach dieser Vorschrift gilt das IFG NRW insbesondere für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Soweit Mitglieder des Landtags in einem Gremium mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, steht dies der Anwendbarkeit des IFG NRW nicht entgegen.

Fraglich ist allein, ob der Verwaltungsrat selbst „Behörde“ gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW ist oder vielmehr in den BLB NRW eingegliedert ist. Der Begriff der „Stelle“ im Sinne des § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW bezeichnet „jede Organisationseinheit, die durch Organisationsrecht gebildet, vom Wechsel des Amtsinhabers unabhängig und nach den einschlägigen Zuständigkeitsregelungen berufen ist, unter eigenem Namen eigenständige Aufgaben wahrzunehmen.“¹¹⁰ Kennzeichnend ist „eine gewisse organisatorische Selbständigkeit“, die „in eigenem Personal, eigener Leitung sowie einem Mindestmaß an Unabhängigkeit bezogen auf die Entscheidungsbefugnisse zum Ausdruck“ kommt.¹¹¹ Die organisatorische Selbständigkeit

¹⁰⁷ Vgl. Abschn. II 4 b).

¹⁰⁸ Vgl. Abschn. II 4 c).

¹⁰⁹ Vgl. Abschn. II 4 c).

¹¹⁰ Vgl. *BVerwGE* 141, 122 (124 f., Rn. 12) (Zitat) zu § 1 IFG-Bund; s. auch *OVG NRW*, Urt. v. 2.11.2010, 8 A 475/10, juris Rn. 49 = *ZLR* 2011, 130; *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 1 (2015) Rn. 133 jeweils zu § 1 IFG-Bund.

¹¹¹ *OVG NRW*, Urt. v. 2.11.2010, 8 A 475/10, juris Rn. 52 (Zitat) = *ZLR* 2011, 130; *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rn. 41.

fehlt bei Gremien, die eine beratende Funktion haben und in eine andere Behörde eingegliedert sind.¹¹² Sie sind Teil der ihrerseits auskunftsverpflichteten Behörde.¹¹³

Der Verwaltungsrat ist kein reines Beratungsgremium, da er über Zustimmungsrechte verfügt. Er hat auch eine eigene Leitung in Gestalt des Staatssekretärs des Finanzministeriums und ist weisungsunabhängig. Allerdings spricht § 3 Abs. 2 S. 1 BLBG davon, dass beim BLB NRW „ein Verwaltungsrat gebildet“ wird. Die AnwVOBLB greifen diese Regelung auf und ordnen an, dass der „BLB NRW [...] einen Verwaltungsrat [hat]“. ¹¹⁴ Die Sitzungen des Verwaltungsrates finden in der Regel in Düsseldorf statt,¹¹⁵ wo sich die Zentrale des BLB NRW befindet. Die Niederschriften der Sitzungen des Verwaltungsrates sind in der Zentrale des BLB NRW aufzubewahren.¹¹⁶ Weder die AnwVOBLB noch die GO VR BLB weisen dem Verwaltungsrat eigenes Personal zu. Vergegenwärtigt man sich diese organisationsrechtlichen Aspekte, spricht einiges dafür, dass der Verwaltungsrat in den BLB NRW organisatorisch eingegliedert ist. Dies hat zur Konsequenz, dass der Verwaltungsrat Teil des BLB NRW als Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW ist, der seinerseits informationspflichtig ist.

2. Anspruchsberechtigte

Nach § 4 Abs. 1 IFG NRW hat *jede natürliche Person* Anspruch auf Zugang zu den bei einer öffentlichen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Dabei ist der „Nachweis eines rechtlichen, berechtigten oder sonstigen Interesses [...] nicht erforderlich.“¹¹⁷ Insbesondere kommt es auf die Frage, für welche Zwecke der Anspruchsberechtigte die Informationen verwenden möchte, nicht an.¹¹⁸ Der Verwendungszweck bzw. die Verwendungsabsicht stellen keine Anspruchsvoraussetzungen dar.¹¹⁹ Da § 4 Abs. 1 IFG NRW den Anspruch auf natürliche Personen beschränkt, scheiden juristische Personen des Privatrechts sowie des öffentlichen Rechts als Anspruchsberechtigte aus.¹²⁰

¹¹² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BT-Drs. 15/4493, S. 7; *OVG NRW*, Urt. v. 2.11.2010, 8 A 475/10, juris Rn. 54 = ZLR 2011, 130.

¹¹³ *OVG NRW*, Urt. v. 2.11.2010, 8 A 475/10, juris Rn. 54 = ZLR 2011, 130; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 81.

¹¹⁴ Ziff. 3.1 AnwVOBLB.

¹¹⁵ § 4 Abs. 2 S. 1 GO VR BLB.

¹¹⁶ § 6 Abs. 1 S. 4 GO VR BLB.

¹¹⁷ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 11.

¹¹⁸ *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 410.

¹¹⁹ *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 410.

¹²⁰ Vgl. *OVG NRW*, NWVBl. 2009, 60 (61); *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 384.

Gestützt auf § 4 Abs. 1 IFG NRW können natürliche Personen ohne Nachweis eines besonderen Interesses Informationszugangsansprüche im Kontext der Tätigkeiten des BLB NRW geltend machen. Zwar scheiden juristische Personen des Privatrechts und sonstige Personenvereinigungen, wie etwa *Unternehmen*, die als GmbH, AG oder KG organisiert sind, als Anspruchsberechtigte aus. Nicht ausgeschlossen ist aber, dass eine natürliche Person als „Strohmann“ einer juristischen Person Informationszugang begehrt.¹²¹ Da die Motive des Antragstellers genauso wie dessen Verwendungsabsicht unerheblich sind, kann dem „Strohmann“ der Informationszugang nicht verwehrt werden.¹²²

Schließlich stellt sich die Frage, ob auch *Abgeordnete* des Landtags als Anspruchsberechtigte in Betracht kommen. Diese Fragestellung wird weiter unten vertieft werden.¹²³

3. Anspruchsverpflichtete

Der Informationszugangsanspruch besteht nach § 4 Abs. 1 IFG NRW gegenüber den in § 2 IFG NRW genannten Stellen. Wie bereits ausgeführt, ist der BLB NRW Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 IFG NRW und übt Verwaltungstätigkeit aus.¹²⁴ Daher kann er Anspruchsverpflichteter sein. Selbiges gilt für das Finanzministerium, das die zuständige Dienst- und Fachaufsichtsbehörde des BLB NRW ist.¹²⁵ Geht man, wie vorliegend, davon aus, dass der Verwaltungsrat in den BLB NRW organisatorisch eingegliedert ist, ist der BLB NRW auch Adressat des Informationszugangsanspruchs, soweit es um die Beratungs- und Kontrolltätigkeit des Verwaltungsrates geht.¹²⁶ Würde man hingegen annehmen, der Verwaltungsrat selbst sei Behörde im Sinne von § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW, wäre er auch Anspruchsverpflichteter.¹²⁷

4. Anspruchsgegenstand

Anspruchsgegenstand ist nach § 4 Abs. 1 IFG NRW der Zugang zu den bei einer öffentlichen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Der Begriff der „*Informationen*“ wird in § 3 S. 1

¹²¹ Vgl. *OVG NRW*, NWVBl. 2009, 60 (61); *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 415 ff.; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 66; *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 1 (2015) Rn. 113, 114. A. A. *VG Düsseldorf*, NWVBl. 2006, 305 (306).

¹²² *OVG NRW*, NWVBl. 2009, 60 (61); *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 66; *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 417.

¹²³ Vgl. Abschn. IV 2.

¹²⁴ Vgl. Abschn. III 1 b).

¹²⁵ Vgl. Abschn. III 1 c).

¹²⁶ Vgl. Abschn. III 1 c).

¹²⁷ Vgl. auch *OVG NRW*, Urt. v. 2.11.2010, 8 A 475/10, juris Rn. 42 ff. = ZLR 2011, 130; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 88 f.; *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 1 (2015) Rn. 133.1.

IFG NRW legaldefiniert. Diese sind alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern vorhandenen Informationen, die im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden. Informationsträger sind nach § 3 S. 2 IFG NRW alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder in sonstiger Form speichern können. Der Informationsbegriff wird im IFG NRW vom Gesetzgeber bewusst weit definiert, um eine „offene und umfassende Auslegung“ sicherzustellen.¹²⁸ Entscheidend ist allerdings, dass die *Informationen im dienstlichen Zusammenhang* erlangt wurden. Der Terminus „dienstlicher Zusammenhang“ nimmt auf die Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Stelle Bezug, bei der die Informationen vorhanden sind.¹²⁹ Im dienstlichen Zusammenhang sind Informationen erlangt, „wenn sie der öffentlichen Stelle im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung zugegangen sind“.¹³⁰ Der Informationszugangsanspruch nach § 4 Abs. 1 IFG NRW betrifft Informationen, die amtlich sind bzw. im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden¹³¹ und bei der öffentlichen Stelle vorhanden sind. Mit dem Begriff „*vorhanden*“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die öffentliche Stelle nicht zur Informationsbeschaffung verpflichtet ist.¹³²

Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung kann Gegenstand eines Informationszugangsanspruchs etwa ein privatrechtlicher Vertrag sein, der von einer Kommune und einem Unternehmen abgeschlossen wird und sich auf eine kommunale Einrichtung bezieht.¹³³ Auch Akten, die Grundstücksveräußerungen betreffen, kommen als Anspruchsgegenstand in Betracht.¹³⁴ Desgleichen gilt für die Protokolle bzw. Sitzungsniederschriften von Kommissionen.¹³⁵

Bezogen auf die Tätigkeit des *BLB NRW* und seiner Aufsichts- und Beratungsinstanzen kommen unterschiedliche Informationszugangsansprüche in Betracht. Möglich sind namentlich Informationszugangsansprüche, die die vom BLB NRW abgeschlossenen Verträge betreffen. Konkret kann sich der Anspruch auf Mietverträge beziehen, die der BLB NRW mit Behörden

¹²⁸ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 10.

¹²⁹ *OVG NRW*, Beschl. v. 18.05.2009, 8 A 2701/08, juris Rn. 21 = DÖV 2009, 774 (Ls.).

¹³⁰ *OVG NRW*, Beschl. v. 18.05.2009, 8 A 2701/08, juris Rn. 21 = DÖV 2009, 774 (Ls.).

¹³¹ Nach *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 402 sind die beiden Begriffe gleichbedeutend. Die Gesetzesbegründung geht auf den Begriff „amtlich“ nicht näher ein, vgl. Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 11.

¹³² Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 11; *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 396.

¹³³ Vgl. *OVG NRW*, NVwZ 2010, 1044 ff.: Informationen über Cross-Border-Leasing-Verträge.

¹³⁴ Vgl. *OVG NRW*, NWVBl. 2013, 370 (370) zu § 2 Nr. 1 IFG-Bund.

¹³⁵ Vgl. *OVG NRW*, NWVBl. 2007, 184 (187).

und Einrichtungen des Landes abgeschlossen hat, oder um Verträge, die den Kauf oder Verkauf von Immobilien zum Gegenstand haben.¹³⁶ Auch Informationen, die Bauprojekte des BLB NRW und deren Kosten betreffen, können Anspruchsgegenstand sein. Weitere Ansprüche können sich auf die Tätigkeit der Betriebsleitung, des Verwaltungsrates oder des Finanzministeriums beziehen: Gemeint sind Ansprüche auf Zugang zu den Beschlüssen der Betriebsleitung,¹³⁷ den Vorlagen der Betriebsleitung an den Verwaltungsrat,¹³⁸ den Berichten der Betriebsleitung gegenüber dem Verwaltungsrat,¹³⁹ den Niederschriften der Sitzungen des Verwaltungsrates¹⁴⁰ oder den Aufsichtsmaßnahmen des Finanzministeriums.

5. Ausschlussgründe

Der Informationszugangsanspruch im Kontext der Tätigkeiten des BLB NRW kann nach Maßgabe der §§ 6 bis 9 IFG NRW ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Im Folgenden werden einige naheliegende Ausschlussgründe erörtert. Ob einer der nachfolgenden Ausschlussgründe jeweils greift, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.

a) Beeinträchtigung der Landesverteidigung

Nach § 6 S. 1 lit. a) IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Information insbesondere die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen und die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land beeinträchtigen würde. § 6 S. 1 lit. a) IFG NRW ist eine eng auszulegende Ausnahmvorschrift, die dem „Schutz bestimmter hochrangiger öffentlicher Interessen“ dient.¹⁴¹ Die Vorschrift normiert einen zwingenden Informationsverweigerungsgrund.¹⁴² Zu den hochrangigen öffentlichen Interessen gehört die Landesverteidigung. Geschützt werden vor allem der verfassungsmäßige Auftrag der deutschen Streitkräfte sowie die Verteidigungsaufgaben der in der Bundesrepublik stationierten verbündeten Streitkräfte einschließlich der Streitkräfte der NATO.¹⁴³ Der

¹³⁶ Vgl. Abschn. II 3.

¹³⁷ Vgl. Ziff. 6.2 AnwVOBLB.

¹³⁸ Vgl. Ziff. 6.5 AnwVOBLB.

¹³⁹ Vgl. § 3 Abs. 4 S. 1 GO VR BLB.

¹⁴⁰ Vgl. 6 Abs. 1 GO VR BLB.

¹⁴¹ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 12.

¹⁴² Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 12.

¹⁴³ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 18 zu § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG; s. ferner *Seidel*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 6 Rn. 697.

Informationszugangsanspruch ist abzulehnen, wenn das Bekanntwerden der Information die Landesverteidigung konkret beeinträchtigen würde.¹⁴⁴

Der BLB NRW verwirklicht im Geschäftsbereich „Bundesbau“ unter anderem die *militärischen Baumaßnahmen* des Bundes, insbesondere Projekte für das Bundesverteidigungsministerium, die NATO und die Gaststreitkräfte.¹⁴⁵ Das Bekanntwerden einer Information könnte im Einzelfall die Verteidigungsaufgaben der Bundeswehr oder der verbündeten Streitkräfte beeinträchtigen. Dies läge etwa vor, wenn das Bekanntwerden die Gefahr einer Sabotage oder eines terroristischen Angriffs hervorrufen oder erhöhen würde.¹⁴⁶

b) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Die Offenbarung von Informationen kann den behördlichen Entscheidungsprozess beeinträchtigen. Darauf reagiert § 7 IFG NRW und bestimmt in Abs. 1, dass der Antrag auf Informationszugang für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen abzulehnen ist. Die Vorschrift stellt einen obligatorischen Informationsverweigerungsgrund dar. Sie will die „Effektivität des Verwaltungshandelns gewährleisten“ und dafür sorgen, dass der behördeninterne Entscheidungsprozess möglichst ungestört abläuft.¹⁴⁷ Die Beratungen und der Prozess der behördlichen Entscheidungsfindung sollen weitestgehend frei von äußeren Einwirkungen sein.¹⁴⁸ Dieser Schutz soll aber grundsätzlich mit dem Abschluss des Entscheidungsfindungsprozesses enden (s. § 7 Abs. 3 S. 1 IFG NRW). Nach dieser Vorschrift sind Informationen, die nach § 7 Abs. 1 IFG NRW vorenthalten wurden, nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse (§ 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW). Nach den Vorgaben des § 7 IFG NRW wird das Ergebnis des Entscheidungsfindungsprozesses also nicht geschützt. Selbiges gilt für die tatsächlichen Grundlagen der Entscheidungsfindung, wie etwa Fakten und Sachverhaltsdarstellungen.¹⁴⁹

Nach diesen Leitlinien kann der Zugang zu den *Beschlüssen des Verwaltungsrates* und der *Betriebsleitung* auf der Grundlage des § 7 Abs. 1 und 3 IFG NRW nicht verwehrt werden.

¹⁴⁴ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 12.

¹⁴⁵ Vgl. Abschn. II 3.

¹⁴⁶ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG, BT-Drs. 15/3406, S. 18 zu § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 UIG.

¹⁴⁷ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 13 (Zitat); *OVG NRW*, NWVBl. 2006, 292 (294).

¹⁴⁸ *OVG NRW*, NWVBl. 2006, 292 (294); NVwZ 2008, 1382 (1383).

¹⁴⁹ *OVG NRW*, NWVBl. 2007, 187 (189); *Schoch*, IFG, 2009, § 4 Rn. 5 zu § 4 Abs. 1 IFG-Bund.

Selbiges gilt prinzipiell für die Berichte der Betriebsleitung gegenüber dem Verwaltungsrat.¹⁵⁰ Hinsichtlich der *Vorlagen an den Verwaltungsrat* besteht nur dann ein Ausschlussgrund nach § 7 Abs. 1 Alt. 1 und 2 IFG NRW, wenn es sich um Entwürfe zu Entscheidungen des Verwaltungsrates oder um Arbeiten zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung handelt. Gemeint sind „unmittelbar entscheidungsvorbereitende Arbeiten“.¹⁵¹ In jedem Fall ist § 7 Abs. 3 S. 1 IFG NRW zu beachten, dem zufolge die Geheimhaltung mit dem Abschluss des Verfahrens endet.¹⁵²

Begehrt jemand Zugang zu den *Sitzungsniederschriften des Verwaltungsrates*, der die Sitzungsteilnehmer, die Verhandlungsgegenstände und die wesentlichen Inhalte der Verhandlungen beinhaltet,¹⁵³ kommt als Ausschlussgrund § 7 Abs. 1 Alt. 3 IFG in Betracht, der die Protokolle vertraulicher Beratungen für geheimhaltungsbedürftig einstuft. Nach der Rechtsprechung des *OVG NRW* bedarf es keines formellen Gesetzes, in dem die Vertraulichkeit der Beratungen explizit geregelt ist.¹⁵⁴ Von „Vertraulichkeit“ sei vielmehr auszugehen, wenn etwas „nach der Verkehrsanschauung nicht nach außen dringen“ dürfe und wenn „dessen Offenlegung zu benennende nachteilige Auswirkungen hätte“.¹⁵⁵ Die Sitzungsniederschriften des Verwaltungsrates sind in diesem Sinne als „vertraulich“ einzuordnen. Das ergibt sich implizit aus der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates, wonach die Verwaltungsratsmitglieder zur Verschwiegenheit verpflichtet sind¹⁵⁶ und an den Sitzungen des Verwaltungsrates grundsätzlich nur dessen Mitglieder und die Betriebsleitung teilnehmen dürfen.¹⁵⁷ Der Ausschluss der Öffentlichkeit soll dafür sorgen, dass der Verwaltungsrat in einer offenen und unbefangenen Beratungsatmosphäre tagen kann.¹⁵⁸ Geheimhaltungsbedürftig sind aber nur die „Beratungen“, also die „eigentlichen Beratungs- und Abwägungsvorgänge“, nicht hingegen die der Beratung zugrundeliegenden Sachinformationen, also der Beratungsgegenstand und die Beratungsgrundlagen.¹⁵⁹ Nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens¹⁶⁰ sind die *Ergebnisse* der

¹⁵⁰ Etwas anderes mag gelten, wenn die Berichte „unmittelbar entscheidungsvorbereitende Arbeiten“ für die Entscheidungen des Verwaltungsrates beinhalten, vgl. auch Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 13.

¹⁵¹ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 13; s. auch *OVG NRW*, NVwZ-RR 2003, 800 (803).

¹⁵² Vgl. auch Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 13.

¹⁵³ Vgl. § 6 Abs. 1 GO VR BLB.

¹⁵⁴ *OVG NRW*, NVwZ 2008, 1382 (1383).

¹⁵⁵ *OVG NRW*, NVwZ 2008, 1382 (1383) (Zitat); s. auch *OVG NRW*, NWVBl. 2007, 187 (190).

¹⁵⁶ § 7 Abs. 1 S. 1 GO VR BLB.

¹⁵⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 und Abs. 9 S. 1 GO VR BLB.

¹⁵⁸ Vgl. auch *OVG NRW*, NWVBl. 2006, 292 (294); NVwZ 2008, 1382 (1383).

¹⁵⁹ *OVG NRW*, NWVBl. 2007, 184 (186 f.); *OVG NRW*, Beschl. v. 1.12.2010, 13a F 47/10, juris Rn. 25 (Zitat).

Verwaltungsratssitzung zugänglich zu machen.¹⁶¹ Die Beratungs- und Abwägungsvorgänge selbst bleiben jedoch weiterhin geschützt.

c) Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Informationszugangsanspruch kann zudem durch die Regelung des § 8 IFG NRW ausgeschlossen sein, die den Schutz der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zum Gegenstand hat. § 8 S. 1 IFG NRW sieht einen obligatorischen Verweigerungsgrund vor, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Dies gilt allerdings nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre.¹⁶² Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.¹⁶³ Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.¹⁶⁴

Der Landesgesetzgeber hat den Begriff des „*Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses*“ nicht definiert. Vielmehr setzt der Gesetzgeber den Begriff so voraus, „wie er in der Rechtsprechung entwickelt“ worden ist.¹⁶⁵ Die Rechtsprechung versteht unter diesem Begriff „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge [...], die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“¹⁶⁶ Ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung besteht, „wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen“.¹⁶⁷ Während Betriebsgeheimnisse vor allem technisches Wissen umfassen, betreffen Geschäftsgeheimnisse kaufmännisches Wissen.¹⁶⁸ Zu den Geschäftsgeheimnissen zählen insbesondere „Umsätze, Ertragslagen,

¹⁶⁰ Vgl. dazu *OVG NRW*, NVwZ 2008, 1382 (1383), wonach das Ende der jeweiligen Sitzung nicht zum Abschluss des Verfahrens im Sinne von § 7 Abs. 3 S. 1 IFG NRW führe, wenn weitere Sitzungen zum gleichen Verfahrensgegenstand anberaumt würden.

¹⁶¹ Vgl. § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NRW.

¹⁶² § 8 S. 3 IFG NRW.

¹⁶³ § 8 S. 4 IFG NRW.

¹⁶⁴ § 8 S. 5 IFG NRW.

¹⁶⁵ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 13.

¹⁶⁶ *BVerfGE* 115, 205 (230) (Zitat); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1661); *BVerwG*, NVwZ 2009, 1113 (1114); *OVG NRW*, NVwZ 2012, 902 (906); s. auch *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, 577 (580); *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 6 (2015) Rn. 17.

¹⁶⁷ *BVerwG*, NVwZ 2009, 1113 (1114) (Zitat); NWVB1. 2011, 305 (306).

¹⁶⁸ *BVerfGE* 115, 205 (230 f.); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1661); *BVerwG*, NVwZ 2009, 1113 (1114); *OVG NRW*, NVwZ 2012, 902 (906).

Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte [...], durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können“.¹⁶⁹ Auch *konkrete Vertragswerke*¹⁷⁰ – wie etwa Mietverträge¹⁷¹ – und Details vertraglicher Vereinbarungen¹⁷² kommen als Geschäftsgeheimnisse in Betracht. Dies gilt allerdings nicht, wenn eine nennenswerte nachteilige Beeinflussung der Vertragspartner durch die Offenlegung der wesentlichen Vertragsinhalte nicht zu befürchten ist.¹⁷³

Nach § 8 S. 1 IFG NRW besteht ein Informationsverweigerungsgrund nur dann, wenn durch die Offenbarung des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ein *wirtschaftlicher Schaden* entstehen würde. Sollte der wirtschaftliche Schaden geringfügig sein und die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Informationsgewährung haben, besteht kein Informationsverweigerungsgrund (§ 8 S. 3 IFG NRW). Erforderlich ist also eine Abwägung zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem eintretenden (geringfügigen) Schaden.¹⁷⁴ Nach der Rechtsprechung tritt das *öffentliche Interesse an der Offenlegung* der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse nicht deshalb zurück, weil dadurch grundrechtlich geschützte Rechte eines Vertragspartners verletzt würden.¹⁷⁵ Ein besonderes öffentliches Informationsinteresse bestehe vor allem dann, wenn die zu veröffentlichenden Unterlagen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betreffen und „öffentliche Gelder in nicht unerheblichem Umfang zum Einsatz gebracht“ würden.¹⁷⁶

Geht es um einen Informationszugangsanspruch im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des BLB NRW, kann § 8 IFG NRW in unterschiedlichen Varianten einschlägig sein: Zum einen kann es um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eines oder mehrerer (privater) *Vertragspartner des BLB NRW* gehen, die dem Informationszugangsanspruch entgegenstehen können. Zum anderen kann sich der *BLB NRW selbst* auf den Schutz seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse berufen. Wie § 8 S. 5 IFG NRW zu entnehmen ist, können auch öffentliche Stel-

¹⁶⁹ BVerfGE 115, 205 (231).

¹⁷⁰ BVerwG, NWVBl. 2011, 305 (306); OVG NRW, NVwZ 2012, 902 (906).

¹⁷¹ OVG NRW, DVBl 2014, 464 (467).

¹⁷² BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1661).

¹⁷³ OVG NRW, DVBl 2014, 464 (467).

¹⁷⁴ Vgl. dazu Seidel, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 8 Rn. 908 ff.

¹⁷⁵ BVerwG, NWVBl. 2011, 305 (306 f.); OVG NRW, NVwZ 2012, 902 (907).

¹⁷⁶ BVerwG, NWVBl. 2011, 305 (307); OVG NRW, NVwZ 2012, 902 (907).

len den Schutz ihrer Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geltend machen. Obwohl öffentliche Stellen prinzipiell nicht grundrechtsfähig sind, können sie ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung ihrer wirtschaftlichen Daten haben, wenn sie in gleicher Weise wie Private am Wirtschaftsverkehr teilnehmen.¹⁷⁷ Der Gesetzgeber kann – wie in § 8 IFG NRW – die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Stellen einfachgesetzlich unter Schutz stellen.¹⁷⁸ Der BLB NRW ist wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen.¹⁷⁹ Er ist, soweit er sich im Immobilienmarkt wirtschaftlich betätigt, nicht weniger schutzwürdig als vergleichbare private Unternehmen. Allerdings wird, wie soeben skizziert, der Schutz der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse durch § 8 S. 1 und 3 IFG NRW relativiert.

d) Schutz personenbezogener Daten

Schließlich kann auch § 9 IFG NRW den Informationszugangsanspruch ausschließen. Gemäß § 9 Abs. 1 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, es liegt einer der in § 9 Abs. 1 IFG NRW genannten Ausnahmetatbestände vor. So ist der Informationszugangsanspruch zu bejahen, wenn die betroffene Person eingewilligt hat (§ 9 Abs. 1 lit. a) IFG NRW) oder wenn der/die Antragsteller(in) ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend macht und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person der Offenbarung nicht entgegenstehen (§ 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW). Unter dem – im IFG NRW nicht definierten – Begriff der „*personenbezogenen Daten*“ sind in Anlehnung an die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 DSGVO die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zu verstehen.¹⁸⁰ Dazu gehören Angaben zu sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen einer Person zu ihrer Umwelt.¹⁸¹

¹⁷⁷ Vgl. *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 12.2.2015, OVG 12 B 13.12, juris Rn. 37 zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG; *OVG NRW*, NVwBl. 2013, 370 (374) zu § 6 S. 2 IFG-Bund; *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 6 (2015) Rn. 34; *Schoch*, IFG, 2009, § 6 Rn. 47.

¹⁷⁸ Vgl. *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 12.2.2015, OVG 12 B 13.12, juris Rn. 37 zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG; *Guckelberger*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 6 (2015) Rn. 34; *Schoch*, IFG, 2009, § 6 Rn. 47.

¹⁷⁹ § 7 Abs. 1 S. 1 BLBG.

¹⁸⁰ Vgl. *OVG NRW*, NVwZ 2012, 902 (907); *Seidel*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 9 Rn. 954 f.

¹⁸¹ Vgl. *OVG NRW*, NVwZ 2012, 902 (907).

Wird ein Informationszugangsanspruch im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des *BLB NRW* geltend gemacht und beruft sich die anspruchspflichtige Stelle¹⁸² auf § 9 IFG NRW, ist zu klären, ob es sich um die Offenbarung „personenbezogener Daten“ im Sinne von § 9 Abs. 1 IFG NRW handelt. Hat der *BLB NRW* mit einer Person etwa einen Dienst- oder Arbeitsvertrag abgeschlossen, kann der Vertrag personenbezogene Daten enthalten, z. B. über das Einkommen des Vertragspartners.¹⁸³ Kommt nur § 9 Abs. 1 lit. a) IFG NRW als Ausnahmetatbestand in Betracht, ist zunächst zu prüfen, ob dem Antrag auf Informationszugang nach Abtrennung oder Schwärzung der personenbezogenen Daten stattgegeben werden kann.¹⁸⁴ Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, ist unverzüglich die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen.¹⁸⁵

6. Verfahren

Die wesentlichen Verfahrensvorschriften für die Geltendmachung des Informationszugangsanspruchs sind in § 5 IFG NRW geregelt. Voraussetzung ist zunächst ein Antrag auf Informationszugang, der schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form gestellt werden kann.¹⁸⁶ Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist.¹⁸⁷ Begehrt der/die Antragsteller(in) eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf nur dann eine andere Art bestimmt werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt.¹⁸⁸ Die Information soll unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Antragstellung, zugänglich gemacht werden.¹⁸⁹ Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn die Information dem/der Antragsteller(in) zur Verfügung gestellt worden ist oder wenn sich der/die Antragsteller(in) die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.¹⁹⁰

¹⁸² Vgl. dazu Abschn. III 3.

¹⁸³ Vgl. *OVG NRW*, NVwZ 2012, 902 (907); *Seidel*, in: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 9 Rn. 956.

¹⁸⁴ § 10 Abs. 1 S. 1 IFG NRW; s. auch Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 14.

¹⁸⁵ § 10 Abs. 1 S. 2 IFG NRW. Wenn die Einwilligung nicht erteilt wird, besteht der Informationszugangsanspruch nicht, vgl. § 10 Abs. 1 S. 3 IFG NRW.

¹⁸⁶ § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG NRW.

¹⁸⁷ § 5 Abs. 1 S. 3 IFG NRW.

¹⁸⁸ § 5 Abs. 1 S. 5 IFG NRW.

¹⁸⁹ § 5 Abs. 2 S. 1 IFG NRW.

¹⁹⁰ § 5 Abs. 4 IFG NRW.

Hervorzuheben ist insbesondere, dass der Antragsteller ein *Bestimmungsrecht* hinsichtlich der Art des Informationszugangs hat.¹⁹¹ Er kann etwa Zugang zu den bei der BLB NRW vorhandenen Dokumenten, Bildmaterialien oder Dateien verlangen. Der BLB NRW darf nur dann eine andere Art des Zugangs bestimmen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Er trägt dafür die Darlegungslast.¹⁹² Als wichtiger Grund kommt z. B. ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand in Betracht, der mit der vom Antragsteller begehrten Art des Informationszugangs verbunden ist, wenn man diese mit einer anderen Art des Informationszugangs vergleicht.¹⁹³

IV. Auskunftsrechte des Abgeordneten im Kontext der Tätigkeiten des Bau- und Liegenschaftsbetriebs NRW

Der BLB NRW ist, wie skizziert, einigen Aufsichts- und Kontrollmechanismen unterworfen, die im BLBG und im untergesetzlichen Recht, namentlich in den AnwVOBLB sowie in der GO VR BLB, geregelt sind.¹⁹⁴ Neben diesen Aufsichts- und Kontrollmechanismen besteht die Möglichkeit, dass Abgeordnete des Landtags NRW sich über die Tätigkeit des BLB NRW informieren. Dass den Abgeordneten ein Frage- und Informationsrecht zusteht, ist der Landesverfassung zu entnehmen (sub 1.). Daneben ist zu erwägen, ob auch die Abgeordneten sich auf den Informationszugangsanspruch nach dem IFG NRW berufen können (sub 2.).

1. Verfassungsrechtliches Fragerecht des Abgeordneten

a) Herleitung und Inhalt des Fragerechts

Das Fragerecht des Abgeordneten ist in der Landesverfassung NRW nicht ausdrücklich geregelt. Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Rechtsposition der Abgeordneten ist *Art. 30 Abs. 2 Verf. NRW*, dem zufolge die Abgeordneten nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung stimmen und an Aufträge nicht gebunden sind. Aus dieser Vorschrift lassen sich eine Reihe parlamentarischer Mitwirkungsrechte herleiten, zu denen etwa das Rede- und Abstimmungsrecht des Abgeordneten im Parlament genauso gehören wie dessen Fragerecht.¹⁹⁵ Anknüpfungspunkt für die Herleitung des Fragerechts ist der

¹⁹¹ Vgl. Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 11; *Franßen*, in ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 5 Rn. 595.

¹⁹² Vgl. *Franßen*, in ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 5 Rn. 602; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 154 zu § 1 Abs. 2 S. 3 IFG-Bund.

¹⁹³ Vgl. *VG Münster*, Urt. v. 13.9.2013, 1 K 3312/12, juris Rn. 35; *Franßen*, in ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 5 Rn. 596; s. auch § 1 Abs. 2 S. 3 IFG-Bund.

¹⁹⁴ Vgl. Abschn. II 4 und 5.

¹⁹⁵ Vgl. *Theßling*, in: Heusch/Schönenbroicher (Hrsg.), Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2010, Art. 30 Rn. 17; *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 45 Rn. 21 ff.; *Teuber*, Parlamentarische Informationsrechte, 2007, S. 167 f.

verfassungsrechtliche Auftrag an den Abgeordneten, eigenverantwortlich an den parlamentarischen Aufgaben mitzuwirken.¹⁹⁶ Wie der Verfassungsgerichtshof NRW betont, ist hierfür Voraussetzung, „daß er über die Informationen verfügt, die für eine sachbezogene Beteiligung am Entscheidungsprozeß des Parlaments erforderlich sind“.¹⁹⁷ Daraus ergibt sich ein prinzipieller „Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung“ der Fragen des Abgeordneten durch die Landesregierung.¹⁹⁸ Die Landesregierung hat eine Antwortpflicht. Das Fragerecht des Abgeordneten ist als Minderheitenrecht ausgestaltet und ein wichtiges Instrument der parlamentarischen Kontrolle.¹⁹⁹ Die Geschäftsordnung des Landtags NRW hat das Fragerecht in den §§ 89 ff. näher ausgeformt. So kann nach § 92 Abs. 1 GO LT NRW jedes Mitglied des Landtags von der Landesregierung durch Kleine Anfragen Auskünfte verlangen. Die Rechtsprechung räumt der Landesregierung eine begrenzte Einschätzungsprärogative über die Art und Weise der Beantwortung ein.²⁰⁰ Wenn die Landesregierung eine inhaltliche Antwort ganz oder teilweise ablehnt, trifft sie eine Begründungspflicht. Die Beantwortung der Frage und ihre Ablehnung durch die Landesregierung unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle.²⁰¹

Da sich die parlamentarische Kontrolle nicht nur auf die Regierung, sondern auf die gesamte Exekutive erstreckt, ist die *Verwaltung* von der parlamentarischen Kontrolle nicht ausgenommen.²⁰² Adressat der parlamentarischen Fragen ist aber jeweils nur die Regierung. Daher kann jeder Abgeordnete des Landtags NRW Fragen an die Landesregierung stellen, die die Tätigkeit des BLB NRW, des Verwaltungsrates und des Finanzministeriums zum Gegenstand haben. Die Landesregierung hat im oben skizzierten Sinne eine Antwortpflicht.

b) Verhältnis des Fragerechts zu anderen Kontrollrechten

Das Fragerecht des Abgeordneten wird nicht durch andere Kontrolleinrichtungen und -rechte verdrängt, die im Hinblick auf die Tätigkeit des BLB NRW eingerichtet bzw. begründet worden sind. Das Fragerecht wird insbesondere nicht durch die parlamentarische Kontrolle ge-

¹⁹⁶ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679).

¹⁹⁷ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679).

¹⁹⁸ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679); NVwZ-RR 2009, 41 (43) (Zitat); s. auch BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1653); BayVerfGH, NVwZ 2007, 204 (205).

¹⁹⁹ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (679); s. auch BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1653); Lennartz/Kiefer, DÖV 2006, 185 (185).

²⁰⁰ NWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

²⁰¹ NWVerfGH, NVwZ 1994, 678 (681).

²⁰² Gusy, ZRP 1998, 265 (266).

mäß § 4 BLBG²⁰³ und die über den Verwaltungsrat erfolgende Kontrolle ersetzt. Aus den Gesetzgebungsmaterialien, insbesondere aus dem Entschließungsantrag der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 5.12.2000,²⁰⁴ geht nicht hervor, dass die beiden erwähnten Kontrolleinrichtungen das Fragerecht des Abgeordneten einschränken sollten. Eine Beschränkung des parlamentarischen Fragerechts ist zudem aus einem anderen Grund nicht angezeigt: Das parlamentarische Fragerecht hat neben der Kontrollfunktion auch eine Öffentlichkeitsfunktion. Die angefragten Informationen sollen dem Parlament als Ganzem zugänglich sein und zur öffentlichen Diskussion gestellt werden, nicht lediglich einem beschränkten Personenkreis.²⁰⁵ Die Unterrichtung der Ausschuss- bzw. der Verwaltungsratsmitglieder ist mit der Information des gesamten Parlaments nicht äquivalent. Die – umstrittene – Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW zum Verhältnis zwischen dem Fragerecht des Abgeordneten und dem parlamentarischen Untersuchungsverfahren²⁰⁶ ist hier nicht anzuwenden.

c) Grenzen des Fragerechts

Das Fragerecht des Abgeordneten ist nicht unbeschränkt gewährleistet, sondern unterliegt verfassungsrechtlichen Grenzen. Die Regierung ist in bestimmten Konstellationen von der Antwortpflicht befreit. Dabei ist zu beachten, dass Antwortpflicht und Antwortverweigerung in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander stehen.²⁰⁷

aa) Verantwortungsbereich der Regierung

Die Antwortpflicht der Regierung betrifft prinzipiell solche Bereiche, für die sie verantwortlich ist (Verantwortungsbereich der Regierung).²⁰⁸ Nach der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beschränkt sich der Verantwortungsbereich nicht „auf das Regierungshandeln im engeren Sinne, sondern umfasst darüber hinaus alle Gegenstände, für welche die Re-

²⁰³ Vgl. dazu und zur Einrichtung des Unterausschusses „Landesbetriebe und Sondervermögen“ Abschn. II 5.

²⁰⁴ Vgl. Abschn. II 5.

²⁰⁵ Vgl. Kühne, in: Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 355 (363); Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 43 (2014) Rn. 112.

²⁰⁶ Demnach darf die Landesregierung bei thematischer Übereinstimmung einer Anfrage mit dem Untersuchungsauftrag eines unmittelbar bevorstehenden parlamentarischen Untersuchungsverfahrens unter Umständen auf die dort stattfindenden Aufklärungsmaßnahmen verweisen, vgl. *NWVerfGH*, NVwZ 1994, 678 Ls. 3. Kritisch zu dieser Rechtsprechung Kühne, in: Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 355 (361 ff.); Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 43 (2014) Rn. 111 f.

²⁰⁷ *NWVerfGH*, NVwZ 1994, 678 (681); NVwZ-RR 2009, 41 (43).

²⁰⁸ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); s. auch *BVerfGE* 124, 161 (189); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (205); *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 (187).

gierung unmittelbar oder mittelbar zuständig ist“.²⁰⁹ Erfasst seien nicht nur die von der Regierung wahrgenommenen Aufgaben, sondern auch der von ihr verantwortete Aufgabenbereich.²¹⁰ Das Fragerecht beziehe sich auf jede politische Angelegenheit, in der die Regierung bzw. ein Regierungsmitglied tätig geworden sei oder aufgrund rechtlicher Vorschriften tätig werden könne.²¹¹ Unerheblich sei, ob die Regierung sich der Handlungsformen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts bediene.²¹² Gehe es um die Verantwortlichkeit der Regierung für die ihr nachgeordneten Behörden, sei die Verantwortlichkeit umso größer, je umfangreicher die Einwirkungsmöglichkeiten der Regierung seien.²¹³

Die *Tätigkeit des BLB NRW* fällt in den *Verantwortungsbereich der Landesregierung* im soeben skizzierten Sinne. Insbesondere verfügt die Landesregierung über umfangreiche Einwirkungsmöglichkeiten hinsichtlich der Organisation, des Personals und der geschäftlichen Aktivitäten des BLB NRW:²¹⁴ Das Finanzministerium ist die Dienst- und Fachaufsichtsbehörde des BLB NRW. Es entscheidet über die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Zudem verfügt das Finanzministerium über Organisationsbefugnisse und hat die Anweisungen für die Verwaltung und Organisation des BLB NRW sowie die Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat erlassen. Das Finanzministerium beruft die Mitglieder des Verwaltungsrates und ist in diesem vertreten. Zudem hat es Zustimmungsrechte bei wichtigen Vorhaben seitens des BLB NRW. Der Finanzminister und seine Behörde verfügen über weitreichende aufsichtliche und sonstige Einwirkungsmöglichkeiten. Das Fragerecht des Abgeordneten wird aus dieser Perspektive nicht begrenzt.

bb) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Eine weitere Grenze für das Fragerecht des Abgeordneten stellt der sog. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dar, der teils aus dem Gewaltenteilungsprinzip, teils aus der Verpflichtung der Verfassungsorgane zur gegenseitigen Rücksichtnahme hergeleitet wird.²¹⁵ Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung erfasst einen prinzipiell „nicht ausforschbaren

²⁰⁹ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43) (Zitat); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (205); *SächsVerfGH*, Beschl. v. 5.11.2009, Vf. 133-I-08, juris Rn. 107.

²¹⁰ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (205).

²¹¹ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (205).

²¹² *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (206).

²¹³ Vgl. *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (206); *SächsVerfGH*, Beschl. v. 5.11.2009, Vf. 133-I-08, juris Rn. 110; *Gusy*, ZRP 1998, 265 (266 f.).

²¹⁴ Vgl. zum Folgenden Abschn. II 4.

²¹⁵ Vgl. *BVerfGE* 67, 100 (139); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1654); *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“.²¹⁶ Dazu gehört namentlich „die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“.²¹⁷ Die Informations- und Kontrollkompetenz des Parlaments erfasst prinzipiell nur bereits abgeschlossene Vorgänge in der Regierung. Demgegenüber kann das Parlament nicht in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen eingreifen.²¹⁸

Die Grundsätze über den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung können zur Anwendung kommen, wenn ein Abgeordneter Fragen stellt, die etwaige *Aufsichtsmaßnahmen des Finanzministers*²¹⁹ gegenüber dem BLB NRW betreffen. Der Informationsanspruch des Abgeordneten findet grundsätzlich dort seine Grenze, wo sich Entscheidungen der Regierung und ihrer Mitglieder im Vorbereitungsstadium befinden, also noch nicht abgeschlossene Vorgänge darstellen. Geht es demgegenüber um Vorgänge innerhalb des *Verwaltungsrates*, wird man die Kernbereichsgrundsätze nicht anwenden können. Der Verwaltungsrat ist ein Verwaltungs-, kein Regierungsorgan. Es setzt sich aus Mitgliedern der Ministerien, vom Landtag zu benennenden Mitgliedern und Beschäftigten des BLB NRW zusammen. Die aus dem Gewaltenteilungsprinzip oder der Verpflichtung der Verfassungsorgane zur gegenseitigen Rücksichtnahme hergeleiteten Kernbereichsgrundsätze können nicht zum Zuge kommen. Daher können Informationsansprüche von Abgeordneten, die sich auf die Vorlagen an den Verwaltungsrat beziehen, nicht unter Berufung auf die Kernbereichsgrundsätze zurückgewiesen werden.

cc) Staatswohl

Der Informationsanspruch des Abgeordneten findet zudem auch dort seine Grenzen, wo das Bekanntwerden geheimhaltungsbedürftiger Informationen das Wohl des Bundes oder eines Landes (Staatswohl) gefährden würde.²²⁰ Auch wenn keine allgemein konsentrierte Definition des Rechtsbegriffs „Staatswohl“ existiert, wird man diesem Begriff jedenfalls die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder ihre Beziehungen zu anderen Staaten zuordnen kön-

²¹⁶ *NWVerfGH*, NVwZ 1994, 678 (679); NVwZ-RR 2009, 41 (43); s. auch *BVerfGE* 67, 100 (139); *Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 43 (2014) Rn. 106 ff.

²¹⁷ *BVerfGE* 67, 100 (139).

²¹⁸ *BVerfGE* 67, 100 (139); 124, 78 (121); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1654).

²¹⁹ Der Finanzminister ist Teil der Landesregierung, vgl. Art. 51 Verf. NRW.

²²⁰ Vgl. *BVerfGE* 67, 100 (133 ff.); 124, 78 (123 f.); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1656 f.).

nen.²²¹ Allerdings ist das Staatswohl im parlamentarischen Regierungssystem nicht der Regierung allein, sondern dem Parlament und der Regierung gemeinsam anvertraut.²²² Auch das Parlament und die Abgeordneten sind dem Staatswohl verpflichtet. Daher kann die Berufung auf das Staatswohl parlamentarische Informationsansprüche in der Regel nicht ausschließen, wenn Parlament und Regierung wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen haben.²²³

Begehrt ein Abgeordneter Auskunft über ein Vorhaben im Geschäftsbereich „Bundesbau“, der *militärischen Baumaßnahmen* des Bundes und der NATO umfasst, könnte die Landesregierung unter Berufung auf das Staatswohl die Beantwortung der Frage ganz oder teilweise ablehnen. Dies käme deswegen in Betracht, weil das Staatswohl die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik, mithin auch Fragen der Landesverteidigung, erfasst. Zu prüfen wäre allerdings, ob und inwieweit das Bekanntwerden einer Information die Verteidigungsaufgaben der Bundeswehr oder der verbündeten Streitkräfte beeinträchtigt. Auch kann die Landesregierung die Antwort auf eine Anfrage nach § 96 Abs. 1 S. 2 GO LT NRW ganz oder teilweise als vertraulich einstufen, so dass das Verfahren nach § 7 Archiv- und Benutzungsordnung Anwendung findet. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung des parlamentarischen Fragerechts dürfte die völlige Informationsverweigerung unter Berufung auf das Staatswohl nur unter ganz besonderen Umständen in Betracht kommen.²²⁴

dd) Grundrechte

Das Fragerecht des Abgeordneten findet schließlich in grundrechtlich geschützten Rechtspositionen seine Grenze. Die Landesregierung darf durch die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage die Grundrechte Dritter nicht verletzen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Verf. NRW i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG).²²⁵ Als einschlägige Grundrechtspositionen kommen insbesondere die *Berufs- und Eigentumsfreiheit* (vgl. Art. 4 Abs. 1 Verf. NRW i. V. m. Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG), die den Schutz der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gewährleisten,²²⁶ sowie das *Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten* (vgl. Art. 4 Abs. 2 Verf. NRW) in Be-

²²¹ Vgl. § 14 Abs. 1 Nr. 4 PUAG; Harks, JuS 2014, 979 (981).

²²² BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (123 f.).

²²³ BVerfGE 67, 100 (136); 124, 78 (124).

²²⁴ Vgl. BVerfGE 124, 78 (124).

²²⁵ NWVerfGH, NVwZ-RR 2009, 41 (43); s. auch BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1657); Helbach, Der gestufte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor Parlament, Presse und jedermann, 2012, S. 70.

²²⁶ BVerfG, NVwZ 2014, 1652 (1657) stellt in diesem Zusammenhang nur auf die Berufsfreiheit ab.

tracht.²²⁷ Liegt etwa ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis im oben skizzierten Sinne vor,²²⁸ kann deren Offenbarung durch die auf eine parlamentarische Anfrage antwortende Landesregierung jedenfalls in die Berufsfreiheit des betroffenen Unternehmens eingreifen.²²⁹ Da grundrechtlich geschützte Rechtspositionen und parlamentarischer Informationsanspruch auf der Ebene des Verfassungsrechts zu verorten sind, müssen sie einander *im Wege der praktischen Konkordanz* so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten.²³⁰ Die Abwägung ist einzelfallbezogen anhand der konkreten Gesamtumstände durchzuführen.²³¹

Tangiert die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage *Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des BLB NRW*, könnte die Landesregierung einen Auskunftsverweigerungsgrund geltend machen. Zu beachten ist allerdings, dass der BLB NRW kein privates Unternehmen, sondern organisationsrechtlich eine Sonderform eines Landesbetriebs darstellt und der Landesverwaltung zuzuordnen ist.²³² Als Teil der Landesverwaltung ist der BLB NRW nicht grundrechtsfähig, kann sich mithin nicht auf das Berufsgrundrecht berufen.²³³ Zwar hat er ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung seiner wirtschaftlichen Daten. Seine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse werden auch rechtlich geschützt, insbesondere durch § 8 IFG NRW.²³⁴ Allerdings ist dieser Schutz einfachrechtlicher, nicht verfassungsrechtlicher Natur. Daher können die einfachrechtlich geschützten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse grundsätzlich keinen Vorrang vor dem verfassungsrechtlich garantierten Fragerecht des Abgeordneten beanspruchen.²³⁵ Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Landesregierung verpflichtet wäre, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des BLB NRW durch Beantwortung der parlamentarischen Anfrage der Öffentlichkeit preiszugeben. Die Landesregierung hat vielmehr die Möglichkeit, den Abgeordneten in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form zu unterrichten.²³⁶ Wie erwähnt, sieht die Geschäftsordnung des Landtags in § 96 Abs. 1 für die Landesregierung die Möglichkeit vor, ihre Antwort als vertraulich einzustufen. Weitere Opti-

²²⁷ Vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (206 f.); *Harks*, JuS 2014, 979 (981); *Helbach*, Der gestufte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor Parlament, Presse und jedermann, 2012, S. 70.

²²⁸ Vgl. Abschn. III 5 c).

²²⁹ Vgl. *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1661).

²³⁰ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (207).

²³¹ *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (207).

²³² Vgl. Abschn. II 2.

²³³ Vgl. Art. 4 Abs. 1 Verf. NRW i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG; s. auch *OVG NRW*, NWVBl. 2013, 370 (374).

²³⁴ Vgl. Abschn. III 5 c).

²³⁵ *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (208).

²³⁶ Vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (45).

onen zum Schutz von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen regelt § 4 der Verschlusssachenordnung des Landtags NRW.²³⁷

Betrifft die parlamentarische Anfrage *Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eines privaten Unternehmens*, das etwa mit dem BLB NRW in geschäftlichen oder vertraglichen Beziehungen steht, greift der grundrechtliche Schutz der Berufsfreiheit. Da die Berufsfreiheit des Unternehmens und das Fragerecht des Abgeordneten jeweils verfassungsrechtliche Rechtspositionen darstellen, muss eine Abwägung vorgenommen werden. Die Rechtspositionen müssen mittels praktischer Konkordanz einander so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten. Erforderlich ist eine „fallbezogen-konkrete Gewichtung der widerstreitenden Rechtspositionen“.²³⁸ Dabei ist wiederum die Möglichkeit der Unterrichtung des Abgeordneten in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form zu prüfen. Die Frage, ob für die Offenbarung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses eine explizite einfachgesetzliche Grundlage erforderlich ist, wird zum Teil diskutiert.²³⁹ Die Rechtsprechung thematisiert diese Frage kaum und hat, soweit ersichtlich, bislang keine ausdrückliche einfachgesetzliche Rechtsgrundlage gefordert.²⁴⁰

Die dargestellten Grundsätze gelten im Wesentlichen auch, wenn eine parlamentarische Anfrage das Grundrecht auf *Schutz personenbezogener Daten* gemäß Art. 4 Abs. 2 Verf. NRW tangiert.²⁴¹

2. Informationszugangsanspruch des Abgeordneten?

Dem Abgeordnete könnte neben dem verfassungsrechtlichen, aus Art. 30 Abs. 2 Verf. NRW abzuleitenden Fragerecht auch ein Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG NRW zustehen. Die Frage, ob ein Abgeordneter einen einfachrechtlichen Informationszugangsanspruch geltend machen kann, stand bislang nicht im Fokus wissenschaftlicher Diskussion.²⁴²

²³⁷ Vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (45).

²³⁸ *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (45).

²³⁹ Vgl. zur Fragestellung im Zusammenhang mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht *Trute*, *Parlamentarische Kontrolle in einem veränderten Umfeld – am Beispiel der Informationsrechte der Abgeordneten*, in: *Die Verfassungsgerichte der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (Hrsg.), 20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern, 2014, S. 167 (189 ff.).

²⁴⁰ Vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43); *BVerfG*, NVwZ 2014, 1652 (1661 f.); *BayVerfGH*, NVwZ 2007, 204 (206 f.).

²⁴¹ Vgl. *NWVerfGH*, NVwZ-RR 2009, 41 (43).

²⁴² Vgl. allerdings *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 214 ff.; *Debus*, in: *Gersdorf/Paal* (Hrsg.), *BeckOK-IFG*, § 1 (2015) Rn. 202 ff. jeweils zu § 1 IFG-Bund.

Gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW sind natürliche Personen anspruchsberechtigt. Dieser Anspruch ist nach der Gesetzesbegründung des IFG NRW als „eigenständiger Bürgerrechtsanspruch“ konstruiert.²⁴³ Der Anspruch soll unter anderem die Akzeptanz der behördlichen Entscheidungen und der zugrunde liegenden politischen Beschlüsse erhöhen, die Mitsprache der Bürger bei staatlichem Handeln verbessern und der Kontrolle staatlichen Handelns dienen.²⁴⁴ Angestrebt wird insbesondere eine Verbesserung der Transparenz und der bürgerschaftlichen Partizipation.²⁴⁵ Nach der Ratio des Gesetzes soll der Informationszugangsanspruch die Position des Bürgers verbessern, der sich außerhalb der öffentlichen Verwaltung befindet. Auch der Abgeordnete ist zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Er ist aber Mitglied des Landtags, der seinerseits nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 S. 1 IFG NRW Anspruchsverpflichteter sein kann. Im Übrigen kann der Abgeordnete als Amtsträger und Teil eines zentralen politischen Entscheidungsgremiums nicht mit einem Bürger gleichgesetzt werden, der von den staatlichen Entscheidungen betroffen ist. Dies spricht gegen einen Anspruch aus § 4 Abs. 1 IFG NRW.

Darüber hinaus ist § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW zu beachten: Nach dieser Vorschrift treten die Bestimmungen des IFG NRW als subsidiär zurück, soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen. Nach der Rechtsprechung des *OVG NRW* sind solche bereichsspezifischen Rechtsvorschriften als vorrangig anzusehen, „die denselben Sachverhalt abschließend – sei es identisch, sei es abweichend – regeln“.²⁴⁶ Eine besondere Rechtsvorschrift im Sinne von § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW liegt nach dieser Rechtsprechung nur dann vor, „wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist“.²⁴⁷ Art. 30 Abs. 2 Verf. NRW kann insoweit als eine besondere Vorschrift im Sinne von § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW angesehen werden, die eine abschließende Rechtsgrundlage für Auskunftsansprüche des Abgeordneten bildet.²⁴⁸

²⁴³ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 9.

²⁴⁴ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 9.

²⁴⁵ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 9.

²⁴⁶ *OVG NRW*, NJW 2005, 2028 (2029); NWVBl. 2012, 26 (27).

²⁴⁷ *OVG NRW*, NJW 2005, 2028 (2029); NWVBl. 2012, 26 (27).

²⁴⁸ Vgl. auch *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 214; *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 1 (2015) Rn. 203.

Unabhängig von der Frage, ob der Abgeordnete selbst einen Informationszugangsanspruch nach dem IFG NRW hat, könnte er durch einen Dritten, einen sog. „Strohmann“, an die vorhandenen amtlichen Informationen herankommen.²⁴⁹ Wie erwähnt, sind die Motive des Antragstellers beim Informationszugangsanspruch unerheblich.²⁵⁰ Der Antragsteller muss kein rechtliches, berechtigtes oder sonstiges Interesse nachweisen.²⁵¹ Daher ist es auch unerheblich, ob der Antragsteller die Weitergabe der Informationen an eine andere Person, etwa einen Abgeordneten, beabsichtigt.²⁵² Der Antrag wäre auch nicht per se rechtsmissbräuchlich.²⁵³ Macht der Dritte gegenüber dem BLB NRW oder dem Finanzministerium einen Anspruch geltend, kommen die Ausschlussgründe nach den §§ 6 ff. IFG NRW zur Geltung,²⁵⁴ nicht die engeren, beim Fragerecht einschlägigen verfassungsrechtlichen Ausschlussgründe.²⁵⁵

V. Verhältnis zwischen dem Informationszugangsanspruch und dem parlamentarischen Fragerecht

Vergleicht man die beiden erörterten Ansprüche, den Informationszugangsanspruch nach dem IFG NRW und das Fragerecht des Abgeordneten im Kontext der Tätigkeiten des BLB NRW, lassen sich folgende *Gemeinsamkeiten und Unterschiede* feststellen: Während der Informationszugangsanspruch einfachrechtlicher Natur ist, ist das Fragerecht des Abgeordneten verfassungsrechtlich fundiert. Beide Informationsansprüche können die Tätigkeit des BLB NRW und seiner Aufsichts- und Beratungsinstanzen zum Gegenstand haben. Während beim Informationszugangsanspruch nach dem IFG NRW der BLB NRW und das Finanzministerium Anspruchsverpflichtete sind, ist Adressat der parlamentarischen Fragen nur die Landesregierung. Anspruchsgegenstand des Informationszugangsanspruchs ist der Zugang zu den beim BLB NRW oder dem Finanzministerium vorhandenen amtlichen Informationen, wie etwa Verträgen, Beschlüssen der Betriebsleitung oder Aufsichtsmaßnahmen des Finanzministeriums. Der Antragsteller hat ein Bestimmungsrecht hinsichtlich der Art des Informationszugangs. Der Abgeordnete hat einen Anspruch auf vollständige und zutreffende Beantwortung seiner Fragen, aber keinen Anspruch auf Herausgabe von Dokumenten.

²⁴⁹ Vgl. dazu Abschn. III 2.

²⁵⁰ Vgl. Abschn. III 2; s. ferner *OVG NRW*, NWVB1. 2009, 60 (61).

²⁵¹ Gesetzentwurf IFG NRW (Fn. 92), LT-Drs. 13/1311, S. 11.

²⁵² Vgl. *OVG NRW*, NWVB1. 2009, 60 (61); *Helbach*, Der gestufte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor Parlament, Presse und jedermann, 2012, S. 119 f.

²⁵³ *Franßen*, in: ders./Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2007, § 4 Rn. 405; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 66; *Debus*, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), BeckOK-IFG, § 1 (2015) Rn. 114.

²⁵⁴ Vgl. Abschn. III 5.

²⁵⁵ Vgl. Abschn. IV 1 c).

Der auf die Tätigkeiten des BLB NRW oder seiner Aufsichts- und Beratungsorgane gerichtete Informationszugangsanspruch kann aus unterschiedlichen Gründen ausgeschlossen oder eingeschränkt werden: Als Ausschluss- bzw. Einschränkungsgünde kommen die Beeinträchtigung der Landesverteidigung, der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen und der Schutz personenbezogener Daten in Betracht. Das Fragerecht des Abgeordneten unterliegt (engeren) verfassungsrechtlichen Grenzen. Im Einzelfall kann das Fragerecht wegen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, des Staatswohls oder grundrechtlich geschützter Rechtspositionen eingeschränkt werden. Dabei ist zu beachten, dass Antwortpflicht und Antwortverweigerung in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander stehen.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Der BLB NRW ist ein teilrechtsfähiges Sondervermögen des Landes NRW und hat insbesondere die Aufgabe, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte für Zwecke des Landes zu erwerben, zu bewirtschaften, zu entwickeln und zu verwerten. Die maßgeblichen Leitungs-, Aufsichts- und Beratungsorgane des BLB NRW sind die Betriebsleitung, das Finanzministerium NRW und der Verwaltungsrat.
2. Die parlamentarische Kontrolle des BLB NRW ist unterschiedlich ausgestaltet. Sie erfolgt zum einen über den Verwaltungsrat. Zum anderen sieht das Bau- und Liegenschaftsbetriebsgesetz (BLBG) die parlamentarische Kontrolle der Landesregierung in Angelegenheiten des BLB NRW vor.
3. Der sachliche Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes NRW (IFG NRW) ist hinsichtlich der Tätigkeit des BLB NRW grundsätzlich eröffnet. Der BLB NRW übt als Behörde Verwaltungstätigkeit im Sinne des IFG NRW aus, indem er im öffentlichen Recht wurzelnde Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Selbiges gilt für die Tätigkeit des Finanzministeriums und des Verwaltungsrates.
4. Natürliche Personen können ohne Nachweis eines besonderen Interesses Informationszugangsansprüche im Kontext der Tätigkeiten des BLB NRW geltend machen. In Betracht kommen etwa Informationszugangsansprüche, die die Tätigkeit der Betriebsleitung, des Verwaltungsrates oder des Finanzministeriums betreffen.

5. Der Informationszugangsanspruch im Kontext der Tätigkeiten des BLB NRW kann nach Maßgabe der Vorschriften des IFG NRW ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Als Ausschluss- bzw. Einschränkungsgünde kommen die Beeinträchtigung der Landesverteidigung, der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen und der Schutz personenbezogener Daten in Betracht.
6. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der privaten Vertragspartner des BLB NRW können dem Informationszugangsanspruch entgegenstehen. Zudem kann sich der BLB NRW selbst auf den Schutz seiner Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse berufen. Ein Informationsverweigerungsgrund besteht aber nur dann, wenn durch die Offenbarung des Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Sollte der wirtschaftliche Schaden geringfügig sein und die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Informationsgewährung haben, besteht kein Informationsverweigerungsgrund.
7. Jeder Abgeordnete des Landtags NRW kann Fragen an die Landesregierung stellen, die die Tätigkeit des BLB NRW, des Verwaltungsrates und des Finanzministeriums zum Gegenstand haben. Die Landesregierung hat prinzipiell eine Antwortpflicht.
8. Das Fragerecht des Abgeordneten ist nicht unbeschränkt gewährleistet, sondern unterliegt verfassungsrechtlichen Grenzen. Im Einzelfall kann das Fragerecht wegen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, des Staatswohls oder grundrechtlich geschützter Rechtspositionen eingeschränkt werden. Dabei ist zu beachten, dass Antwortpflicht und Antwortverweigerung in einem Regel-Ausnahme-Verhältnis zueinander stehen.
9. Die Grundsätze über den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung können zur Anwendung kommen, wenn ein Abgeordneter Fragen stellt, die etwaige, im Vorbereitungsstadium befindliche Aufsichtsmaßnahmen des Finanzministers gegenüber dem BLB NRW betreffen. Geht es demgegenüber um Vorgänge innerhalb des Verwaltungsrates, wird man die Kernbereichsgrundsätze nicht anwenden können.
10. Die einfachrechtlich geschützten Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des BLB NRW können grundsätzlich keinen Vorrang vor dem verfassungsrechtlich garantierten Fragerecht des Abgeordneten beanspruchen. Die Landesregierung ist aber nicht verpflichtet, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse des BLB NRW durch Beantwortung der parlamentarischen Anfrage der Öffentlichkeit preiszugeben. Sie hat vielmehr die Möglichkeit, den Abgeordneten in nichtöffentlicher, vertraulicher oder geheimer Form zu unterrichten.

11. Betrifft die parlamentarische Anfrage Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse eines privaten Unternehmens, das mit dem BLB NRW in geschäftlichen Beziehungen steht, greift der grundrechtliche Schutz der Berufsfreiheit. Da die Berufsfreiheit des Unternehmens und das Fragerecht des Abgeordneten jeweils verfassungsrechtliche Rechtspositionen darstellen, müssen sie im Wege praktischer Konkordanz einander so zugeordnet werden, dass beide soweit wie möglich ihre Wirkungen entfalten.

12. Unabhängig von der Frage, ob der Abgeordnete selbst einen Informationszuganganspruch nach dem IFG NRW hat, kann er durch einen Dritten, einen sog. „Strohmann“, an die beim BLB NRW vorhandenen amtlichen Informationen herankommen. Macht der Dritte einen Informationszuganganspruch geltend, kommen die Ausschlussgründe nach dem IFG NRW zur Geltung, nicht die engeren, beim Fragerecht einschlägigen verfassungsrechtlichen Ausschlussgründe.