

# Handlungsempfehlung zum Umgang mit Auskunftsansprüchen aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG)

---

## A. Allgemeines

- I. Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)
- II. Vergleich Bund – Länder

## B. Anwendungsbereich

- I. Anspruchsverpflichtete
- II. Anspruchsberechtigte
  1. Zugangsberechtigte
  2. Notwendiges Verhalten der Zugangsberechtigten
- III. Begriffsbestimmung: Informationen im Sinne des IFG
  1. Definition
  2. Einschränkungen
  3. Verweigerungsrecht der öffentlichen Verwaltung
  4. Verfahren

## C. Organisatorisches

- I. Fristen
- II. Kosten
- III. Veröffentlichungspflichten
- IV. Beauftragter für das Recht auf Information

## D. Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz

## A. Allgemeines

### I. Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG)

Nach § 1 IFG NRW<sup>1</sup> ist Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes, den freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

Auf dieser Grundlage erhalten die Bürger einen umfassenden Anspruch auf Zugang zu Informationen über die Tätigkeiten staatlicher Stellen. Bezweckt wird damit eine kontrollier- und berechenbarere Gestaltung der Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung und deren Entscheidungen für die Bevölkerung. Insoweit sollen die öffentliche Verwaltung transparenter und ihre Entscheidungen besser nachvollziehbar werden, was letztendlich in einer größeren Akzeptanz des Handelns staatlicher Organe münden soll.

Für die Bürger soll in diesem Zusammenhang ferner eine Mitwirkung sowie Kontrolle der staatlichen Exekutive ermöglicht werden, um zur öffentlichen Meinungsbildung beizutragen und damit einen grundlegenden Bestandteil des demokratischen Systems zu gewährleisten.

### II. Vergleich Bund – Länder

Während das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes den Bürgern ermöglicht, Informationen bei Bundesbehörden zu beanspruchen, gelten jene der Länder (bislang verabschiedet in: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) für die öffentlichen Stellen der Länder, zu denen auch die Hochschulen gehören.

## B. Anwendungsbereich

### I. Anspruchsverpflichtete

In § 2 IFG NRW ist gesetzlich normiert, für wen das Informationsfreiheitsgesetz als Anspruchsverpflichteten gilt. Grundsätzlich gehören dazu alle Stellen der staatlichen Exekutive im Land Nordrhein-Westfalen. Nach § 2 Abs. 3 IFG NRW befinden sich Hochschulen außerhalb des Anwendungsbereichs des Gesetzes, soweit sie im Bereich von Forschung, Lehre,

---

<sup>1</sup> Im Verlauf der Handlungsempfehlung wird beispielhaft auf das Informationsfreiheitsgesetz des Landes NRW Bezug genommen, das im Wesentlichen mit den Gesetzen der anderen Länder vergleichbar ist. Im Einzelfall ist ein Blick in die jeweiligen Normen unentbehrlich.

Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden. Dadurch soll laut Gesetzesbegründung (Landtag Nordrhein-Westfalen, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/1311, S. 10) die Ausforschung von Prüfungsunterlagen durch interessierte Dritte sowie eine Gefährdung der Grundrechtspositionen von Wissenschaft und Forschung verhindert werden.

Die Vorschrift bezieht sich dabei auf die Terminologie des Art. 5 Abs. 3 GG, welcher die Freiheit von Forschung und Lehre gewährleistet. Dementsprechend ist der Begriff der Forschung nach § 2 Abs. 3 IFG NRW gleichzusetzen mit der grundrechtlichen Terminologie. Unter dem Begriff „Forschung“ ist die geistige Tätigkeit zu verstehen, mit der das Ziel verfolgt wird, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen. Der Begriff „Lehre“ ist definiert als die wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse. Alle Informationen, die Teil einer Verhaltensweise sind, die als Forschung oder Lehre in diesem Sinne zu qualifizieren ist, unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des IFG NRW, weswegen entsprechende Anträge unzulässig sind. Nicht ausgenommen sind hingegen bloße äußere Umstände von Forschung und Lehre.

Im Hinblick auf Kooperationsverträge von Universitäten mit Unternehmen gilt demnach regelmäßig, dass Forschungsgegenstand und Forschungsmethoden eines solchen Vorhabens nach § 2 Abs. 3 IFG NRW ausgenommen sind, da sie dem Bereich der Forschung unterfallen. Das gilt jedoch nicht unbedingt für die äußeren Umstände der Kooperation (z.B. Dauer und Finanzierung des Vorhabens). Ebenso sind die Erkenntnisse eines Forschungsvorhabens nicht ausgenommen. Nach Ansicht des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW ist nämlich zu berücksichtigen, dass Verträge der öffentlichen Hand so weitgehend wie möglich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten, damit die Bürger sich über die Verwendung öffentlicher Gelder informieren und einschätzen können, ob und in wieweit Vereinbarungen Auswirkungen auf den Aufgabenvollzug der öffentlichen Hand haben. Schließlich gilt der Ausschluss des Anwendungsbereichs auch nicht für die sogenannten unmittelbar wissenschaftsrelevanten Angelegenheiten. Darunter fallen Tätigkeiten im Bereich der universitären Selbstverwaltung (z.B. das Planen und Aufstellen des Lehrangebots). Diese sind zwar grundrechtlich vor staatlichen Eingriffen geschützt. Jedoch besteht kein Anlass, sie nach § 2 Abs. 3 IFG NRW von einem Informationsanspruch der Bürger auszunehmen.

Außerdem ist insoweit die Sonderregelung in § 71a Hochschulgesetz NRW (HG NRW) zu beachten, die gem. § 4 Abs. 2 IFG NRW als besondere Rechtsvorschrift über den Informationszugang vorrangig anzuwenden ist. Demnach hat das Rektorat die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über abgeschlossene, durch Drittmittel finanzierte Forschungsvorhaben zu informieren, wobei hinsichtlich

personenbezogener Daten die noch zu erörternden §§ 9, 10 des IFG NRW entsprechend anzuwenden sind. Darüber hinaus hat die Information der Öffentlichkeit zu unterbleiben, soweit dadurch ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch die Gefahr des Eintritts eines wirtschaftlichen Schadens entsteht. Dem Drittmittelgeber ist insofern vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In gleicher Weise ist vorzugehen bei Entwicklungsvorhaben und Vorhaben zur Förderung des Wissenstransfers.

In allen anderen Fällen, in denen der Anwendungsbereich eröffnet ist, sind die Hochschulen Anspruchsverpflichtete für Ansprüche, die sich aus dem IFG NRW ergeben.

## **II. Anspruchsberechtigte**

### **1. Zugangsberechtigte**

Nach § 4 Abs. 1 IFG NRW hat jede natürliche Person gegenüber den in § 2 Abs. 1-4 IFG NRW genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Zur Einsichtnahme in die Akten der öffentlichen Stellen ist somit jeder berechtigt, unabhängig von seiner Staatsbürgerschaft sowie seines Wohnortes.

Juristische Personen des Privatrechts sind nicht zugangsberechtigt. Wird deshalb eine von ihnen beschäftigte Person vorgeschoben, um Zugang zu den behördlichen Informationen zu erlangen, stellt dies eine unzulässige Antragstellung einer juristischen Person dar. Praktisch wird es hier aber häufig zu Beweisproblemen kommen.

### **2. Notwendiges Verhalten der Zugangsberechtigten**

Um Zugang zu den gewünschten Informationen zu erhalten, ist ein Antrag an die entsprechende öffentliche Stelle zu richten (§ 5 Abs. 1 S. 1 IFG NRW), der nach § 5 Abs. 1 S. 2 IFG NRW schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form gestellt werden kann. Der Antrag muss außerdem nach § 5 Abs. 1 S. 3 IFG NRW hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist.

## **III. Begriffsbestimmung: Informationen im Sinne des IFG**

### **1. Definition**

Unter den Begriff „Informationen“ im Sinne des IFG NRW (zu denen der Zugang durch die Hochschulen gewährt werden muss) sind alle Informationen einzuordnen, die sich im Wissen der

informationspflichtigen Stelle befinden, unabhängig davon, ob es sich um reine Tatsachen und Feststellungen oder um subjektive Einschätzungen handelt.

Nach § 3 IFG NRW sind vom Informationsbegriff alle Informationen erfasst, die in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern vorhanden sind, sofern sie im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden. Informationsträger sind alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder in sonstiger Form speichern können (davon umfasst sind z.B. Daten auf Disketten, CD-ROMs, Fotos sowie Tonbänder).

## 2. Einschränkungen

### *a) Vorhandensein der Informationen*

Eine Einschränkung besteht zunächst gem. § 4 Abs. 1 IFG NRW dahingehend, dass das Recht auf Informationszugang auf jene Informationen begrenzt ist, die bei der in Anspruch genommenen Stelle der öffentlichen Verwaltung tatsächlich vorhanden sind. Es gibt keine ihrerseits bestehende Verpflichtung, Informationen erst zu beschaffen oder solche, die schon vernichtet oder archiviert wurden, wiederherzustellen. Nicht relevant ist in diesem Zusammenhang, ob die etwaige Behörden über die Informationen eigentlich verfügen müsste, um die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Aufgaben erledigen zu können.

Im Fall eines Anonymisierens von einzelnen Informationen zum Zweck des Schutzes personenbezogener Daten wird jedoch nicht von einer Beschaffung ausgegangen, von der sich die öffentliche Verwaltung befreit fühlen könnte. Dieser Bereich gehört noch zu ihrem Pflichtenkreis. Des Weiteren sind die öffentlichen Stellen gegebenenfalls dazu verpflichtet, bei verschiedenen Einzelabteilungen der Behörde Informationen zusammenzustellen. Werden die Informationen der Stelle der öffentlichen Verwaltung hingegen von einer anderen Behörde nur zur Kenntnisnahme vorgelegt, sind sie nicht Bestandteil der eigenen internen Verwaltungsvorgänge und unterfallen so nicht dem Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 IFG NRW.

### *b) „Amtliche“ Informationen*

§ 4 Abs. 1 IFG NRW statuiert ferner, dass es sich bei den vom Anwendungsbereich des IFG erfassten Informationen ausschließlich um amtliche Informationen handelt. Dies relativiert sich vor dem Hintergrund, dass bei öffentlichen Stellen vorhandene Informationen grundsätzlich immer als

„amtlich“ anzusehen sind. Ausgeschlossen werden durch diese Einschränkung nur private Unterlagen der Angestellten, die keinerlei Bezug zu (möglicherweise begehrten) Amtshandlungen aufweisen.

### *c) Vorrang besonderer Rechtsvorschriften*

Nach § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NRW treten die Vorschriften des IFG NRW zurück, wenn besondere Rechtsvorschriften bestehen, die den Zugang zu Informationen regeln. Rechtsvorschriften im Sinne der Vorschrift sind unstreitig Landes- oder Bundesgesetze, wobei im Einzelfall geprüft werden muss, ob die jeweilige Norm das IFG NRW verdrängt. In Betracht kommen beispielsweise Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze, der Strafprozessordnung oder der Datenschutzgesetze. Nicht einheitlich wird beurteilt, ob auch Satzungen als Rechtsvorschriften im Sinne der Vorschrift anzusehen sind. In einem etwas länger zurückliegenden verwaltungsgerichtlichen Urteil (VG Düsseldorf, Urt. v. 27.08.2002 – Az. 3 K 3073/02) wurde dies zwar stillschweigend bejaht. Dagegen spricht jedoch, dass sich anderenfalls gerade auch Hochschulen durch den Erlass von entsprechenden Satzungen dem Anwendungsbereich des IFG NRW entziehen könnten, was den Gesetzeszweck erheblich konterkarieren würde.

## **3. Verweigerungsrecht der öffentlichen Verwaltung**

Verweigern kann bzw. muss (in einigen Fällen) eine Stelle der öffentlichen Verwaltung den Zugang zu bestimmten Informationen nur, wenn diese von einem gesetzlich bestimmten Ablehnungsgrund erfasst sind.

### *a) Selbstbeschaffungsmöglichkeit*

Der Antrag auf Informationszugang bei einer öffentlichen Stelle kann von dieser gem. § 5 Abs. 4 IFG NRW abgelehnt werden, wenn die Information dem Antragsteller bereits zur Verfügung gestellt worden ist oder von diesem in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden kann. Klassisches Beispiel dafür ist eine Veröffentlichung der begehrten Information auf den Internetseiten der Hochschule, welche der Antragssteller nicht auffinden konnte.

### *b) Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung*

In § 6 IFG NRW sind einige Situationen aufgelistet, in denen der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden muss. Dies ist unter anderem der Fall, soweit und solange das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigen würde. Für Hochschulen wird § 6

IFG NRW vor dem Hintergrund geringer Berührungspunkte mit diesem Bereich eine eher geringe Rolle spielen.

### *c) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses*

Nach § 7 Abs. 1 IFG NRW muss der Antrag auf Informationszugang für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen abgelehnt werden. Auf diese Weise soll der Prozess der Entscheidungsfindung bis zum Abschluss der Entscheidung geschützt werden, um das Verwaltungshandeln so effektiv wie möglich auszugestalten. Nach Abschluss des Verfahrens sind die Informationen dann aber zugänglich zu machen, für den Bereich der Protokolle vertraulicher Beratungen beschränkt sich diese Pflicht auf deren Ergebnisse (§ 7 Abs. 3 IFG NRW). Im Rahmen dieses gesetzlichen Ablehnungsgrundes sind Protokolle oder auch andere Schriften gemeint, die vertrauliche Beratungen dokumentieren und auf deren Vertraulichkeit sich schon vorher geeinigt wurde oder für die die Vertraulichkeit Voraussetzung war. Dazu gehören gleichwohl nicht alle Dokumentationen von Besprechungen, die der Amtsverschwiegenheit unterliegen, da nach § 4 Abs. 2 IFG NRW im Rahmen des IFG NRW diese Pflicht entfällt. Man verspricht sich von dem Schutz der erfassten vertraulichen Beratungen insbesondere, dass in diesen Beratungen Argumente offen und ohne äußere Einflüsse ausgetauscht werden (OVG Münster, Urt. v. 17.05.2006 – Az. 8 A 1642/05). Geschützt werden soll nur der Diskussionsverlauf im Beratungsgremium, nicht allerdings das Diskussionsthema selbst.

Beispielhaft erwähnt sei hier folgender Fall: Das VG Berlin entschied im November 2013 (VG Berlin, Urt. v. 13.11.2013 – Az. VG 2 K 293.12), dass ein Anspruch auf Akteneinsicht nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und des Landes Berlin ausgeschlossen sei, wenn die Information einer gesetzlich geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliege. Für Aufsichtsratsprotokolle sei dies nach dem Aktiengesetz der Fall. Konkret ging es um Aufsichtsratsprotokolle der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH, zu deren Gesellschaftern der Bund gehörte und dessen Beteiligung durch die beklagte Behörde verwaltet wurde. Diese Entscheidung wurde vom Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigt (VG Berlin, Urt. v. 28.01.2015 – Az. OVG 12 B 21.13).

In § 7 Abs. 2 IFG NRW heißt es, dass der Antrag abgelehnt werden soll, wenn

- a. sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht oder

- b. das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt oder
- c. es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und alsbald vernichtet werden.

Bezugspunkt des wichtigen Schutzes des Willensbildungsprozesses (aus Buchstabe a) ist das Prinzip der Einheit der Verwaltung, nach dem eine exekutive Maßnahme als Entscheidung des Verwaltungsträgers, nicht als solche einzelner Personen oder Abteilungen, wahrgenommen werden soll. Zu unterscheiden ist jedenfalls in diesem Zusammenhang zwischen den Ergebnissen der Willensbildung einerseits und dem eigentlichen Prozess der Willensbildung auf der anderen Seite. Vom Ausschlussgrund erfasst sind deshalb nur Anordnungen, Äußerungen und Hinweise, die die Willensbildung steuern sollen. Wenn es sich aber um inhaltliche Aspekte der Entscheidung handelt, betrifft dies nicht mehr den ursprünglichen Prozess zu dieser Entscheidung und erfüllt somit nicht die für die Anwendbarkeit des § 7 Abs. 2 lit. a IFG NRW geltenden Voraussetzungen (OVG Münster, Urt. v. 09.11.2006 – Az. 8 A 1679/04).

#### *d) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen*

Dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen soll durch den von der allgemeinen Pflicht zur Gewährung eines Informationszugangs abweichenden § 8 IFG NRW Rechnung getragen werden. Nach § 8 S. 1 IFG NRW ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Dies deckt sich mit der speziellen Vorschrift des § 71a Abs. 3 HG NRW, der die Informationspflicht der Hochschulen bezüglich drittmittelfinanzierter Forschungsvorhaben einschränkt. Für Hochschulen könnte dies besonders im Bereich von Geschäftsgeheimnissen interessant werden. Darunter sind solche Geheimnisse zu verstehen, die den kaufmännischen Bereich eines Unternehmens betreffen. Davon umfasst sind auch Forschungsprojekte. Ebenso können Entwicklungs- und Forschungsprojekte aber auch unter den Begriff des Betriebsgeheimnisses fallen, da sich diese auf die technische Seite eines Unternehmens beziehen. Die Definition eines Geschäftsgeheimnisses wird zumeist aus den vom BGH zu § 17 UWG entwickelten Grundsätzen übernommen. Hiernach stellen nur Tatsachen Geschäftsgeheimnisse dar, die

- im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen,
- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,



- (subjektiv) nach dem erkennbaren Willen des Unternehmens und
- (objektiv) nach dessen berechtigten und schutzwürdigen wirtschaftlichen Interessen geheim gehalten werden sollen.

All dies muss gleichzeitig erfüllt sein, um den Anforderungen des BGH zu genügen. In einzelnen Fällen, in denen die Hochschulen für Forschungsprojekte mit den diese unterstützenden Drittmittelgebern Geheimhaltungsabkommen („non-disclosure agreements“) schließen, könnte die Möglichkeit bestehen, dass diesbezügliche Tatsachen unter den Schutz des Geschäftsgeheimnisses fallen. Allein die privatrechtliche Vereinbarung einer Geheimhaltung kann jedoch nicht uneingeschränkt die Sperrwirkung des § 8 IFG NRW auslösen.

In diesem Zusammenhang ist auf folgendes Urteil des VG Berlin hinzuweisen: Das Gericht hat entschieden, dass das Bundesministerium der Finanzen der Verlegerin einer Tageszeitung Auskunft über die Honorare erteilen muss, die es einer Anwaltskanzlei für deren Beratertätigkeit in der Zeit von 2005 bis 2009 gezahlt hat. Die Informationen hierüber seien für eine Wahlentscheidung der Bürger relevant. Durch die Erteilung der begehrten Auskunft seien etwaige Geschäftsgeheimnisse der Kanzlei, die sich auf den Zeitraum zwischen 2005 und 2009 bezögen, allenfalls geringfügig betroffen, und es sei nicht nachvollziehbar, weshalb hierdurch zum jetzigen Zeitpunkt noch Wettbewerbsnachteile entstehen könnten. Gerade das letzte Argument des Gerichts findet sich in vielen Urteilen zu diesem Thema und liefert daher einen wichtigen Anhaltspunkt für die Einordnung im Einzelfall.

§ 8 S. 1 IFG NRW gilt jedoch nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre (§ 8 S. 3 IFG NRW). In diesem Zusammenhang haben unterschiedliche Regelungen in den Bundesländern verschiedene Auswirkungen: Neben Nordrhein-Westfalen verhält es sich auch in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Hamburg so, dass der Ausschlussgrund „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“ eine Abwägungsklausel enthält, nach der bei Vorliegen höherrangiger Rechte die Informationsfreiheit dem absoluten Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorgeht. Anders ist es hingegen in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz. Hier fehlt eine Abwägungsklausel, sodass der Informationszugang bei fehlender Einwilligung des Betroffenen grundsätzlich nicht möglich ist.

### *e) Schutz personenbezogener Daten*

In den Informationsfreiheitsgesetzen einiger Bundesländer, so auch im IFG NRW, finden sich Veröffentlichungspflichten, die auch für Organisations- und Geschäftsverteilungspläne gelten. Zwar ist nicht ausdrücklich auch von Mitarbeiterdaten die Rede, aber der Gesetzesbegründung des nordrhein-westfälischen Landtages zu den Veröffentlichungspflichten ist zu entnehmen, dass durch die Veröffentlichung von Geschäftsverteilungsplänen die Kommunikationsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmungen innerhalb der öffentlichen Stelle für die Bürger erkennbar werden sollen (Landtag Nordrhein-Westfalen, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/1311, S. 15). Hierzu erklärte der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW im Jahre 2007, dass sich daraus eine Pflicht zur Veröffentlichung der Pläne einschließlich der Namen und Funktionsbezeichnungen ergebe.

Der Antrag auf Informationszugang ist allerdings nach § 9 Abs. 1 IFG NRW abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn,

- a. die betroffene Person hat eingewilligt oder
- b. die Offenbarung ist durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt oder
- c. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten oder
- d. die Einholung der Einwilligung der betroffenen Person ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und es ist offensichtlich, dass die Offenbarung im Interesse der betroffenen Person liegt oder
- e. der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person stehen der Offenbarung nicht entgegen.

Personenbezogene Daten sind nach § 3 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes NRW (DSG NRW) Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Hiermit sind alle Angaben über die Person gemeint, die eine Identifizierung und Profilbildung ermöglichen.

Dem Antrag auf Informationszugang soll nach § 9 Abs. 3 IFG NRW in der Regel stattgegeben werden, soweit sich die Angaben auf Namen, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Rufnummer beschränken und

- a. die betroffene Person als Amtsträger an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt hat oder

b. die betroffene Person als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat,  
es sei denn, der Offenbarung stehen schutzwürdige Belange der betroffenen Person entgegen.  
Die für das Datenschutzrecht typische erforderliche Interessenabwägung im Einzelfall muss also auch hier vorgenommen werden.

Ob die Hochschule das Begehren nach Informationszugang wegen des Schutzes personenbezogener Daten ablehnen kann, ist folgendermaßen zu prüfen:

- Zuerst muss überprüft werden, ob die begehrten Informationen personenbezogene Daten beinhalten.
- Falls dem so ist, muss im nächsten Schritt untersucht werden, ob eine der Ausnahmen aus § 9 Abs. 1 oder Abs. 3 IFG NRW vorliegt.
- Bei negativem Ausgang ist festzustellen, ob die zu schützenden Daten gem. § 10 Abs. 1 IFG NRW geschwärzt oder abgetrennt werden können.
- Ist auch dies nicht möglich, muss als letztes an den Betroffenen mit der Bitte der Erteilung der Einwilligung herangetreten werden. Falls diese nicht innerhalb eines Monats erteilt wird, besteht kein Anspruch auf Informationszugang.

Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen nach § 9 Abs. 1 lit. b bis e IFG NRW gewährt werden, ist die betroffene Person gemäß § 9 Abs. 2 IFG NRW von der Freigabe der Information zu benachrichtigen, wenn dies nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu einer Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden, so hat die öffentliche Stelle dieser vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Es muss dennoch durch eine Frist zur Stellungnahme gewährleistet sein, dass es nicht zu einer unangemessenen Verzögerung des Zugangsrechts kommt.

Zu beachten ist außerdem, dass die Wirkung einer Einwilligung der betroffenen Person im Regelfall auf die informationssuchende Person beschränkt ist, sodass dieser Person mitgeteilt werden muss, dass sie erhaltene Informationen nicht an Dritte weiterleiten oder in anderer Weise über sie disponieren darf.

Interessant ist in diesem Zusammenhang folgende Entscheidung: Im August 2014 entschied das VG Düsseldorf (VG Düsseldorf, Beschl. v. 27.08.2014 – Az. 26 K 3308/14), dass kein Auskunftsanspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz besteht, wenn der Verdacht besteht, dass die Daten zu unlauteren Zwecken verwendet werden, wie zum Beispiel zum Missbrauch von Mobilfunknummern.

### *f) Herausgabe nachteiliger Informationen*

Gestritten wird darüber, ob auch solche Informationen von der Auskunftspflicht der Behörden erfasst sind, die der Behörde im Nachhinein negativ angelastet werden können. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit und die Stimmen in der juristischen Fachliteratur sind sich allerdings dahingehend einig, dass die Behörden auch für sie möglicherweise nachteilige Informationen herausgeben müssen.

### *g) Problematik der Quantität*

Von besonderem Interesse ist für die Hochschulen vor allem auch der quantitative Umfang, in dem sie Auskünfte erteilen müssen. Diesbezüglich sei beispielhaft auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. aus dem Jahr 2013 (VG Frankfurt a.M., Urt. v. 23.04.2013 – Az. 7 K 129/10.F) verwiesen. Hier begehrte der Kläger von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Einsicht in Akten, deren Umfang sich unstrittig auf etwa 45.000 Seiten belief. Diese Seiten hätten einzeln auf Geschäftsgeheimnisse Dritter geprüft und ggf. geschwärzt werden müssen. Nachdem dem Gericht seiner Ansicht nach nachvollziehbar dargelegt wurde, dass mit dieser Arbeit ein Mitarbeiter rund 80 Monate bzw. 80 Mitarbeiter für einen Monat beschäftigt wären und auch noch der zusätzliche Personalaufwand durch Einbeziehung der Rechtsabteilung zu berücksichtigen sei, erkannte es an, dass dem Auskunftsanspruch aus dem IFG ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entgegenstehe und verneinte den Anspruch des Klägers. Dies wird man allerdings kaum als Regelfall ansehen können. In Anbetracht des durch das IFG verfolgten Zwecks eines möglichst freien Zugangs zu den Informationen öffentlicher Stellen kann diesen ein nicht unerheblicher Aufwand abverlangt werden. Letztlich sind aber auch hier stets die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.

## **4. Verfahren**

### *a) Grundsatz des bürgerfreundlichen Verhaltens i.S.v. § 25 VwVfG NRW*

Der Grundsatz des bürgerfreundlichen Verhaltens i.S.v. § 25 (Verwaltungsverfahrensgesetz) VwVfG NRW gebietet es, dass die öffentliche Stelle bei einer Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang aus dem Grund, dass die angeforderte Information nicht (mehr) bei ihr vorliegt, einen Hinweis darauf erteilt, wo sich die gewünschte Information ihrer Meinung nach nun befinden müsste. Die öffentliche Stelle könnte außerdem anbieten, den Antrag an die zuständige Stelle weiterzuleiten; eine Weiterleitung ohne vorherige Einwilligung des Informationssuchenden wäre allerdings unzulässig. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes ist es den Hochschulen zu empfehlen, bei etwaiger Unbestimmtheit des Antrags, mit der informationssuchenden Person zu kooperieren und den gewollten Informationsgegenstand zu ermitteln, auch wenn die Bestimmtheit

des Antrags grundsätzlich Zugangsvoraussetzung zu der gewünschten Information ist (vgl. § 5 Abs. 1 S. 3 IFG NRW).

### *b) Inhaltliche Richtigkeit*

Nach § 5 Abs. 2 S. 2 IFG NRW trifft die informationspflichtige Stelle nicht die zusätzliche Verantwortlichkeit, die herauszugebende Information auf ihre inhaltliche Richtigkeit hin zu überprüfen. Wenn für eine etwaige Unrichtigkeit jedoch schon Anhaltspunkte bestehen, sollte der Antragsteller hierzu einen Hinweis erhalten.

### *c) Verfahrensvorschriften für den Fall der Ablehnung eines Antrags*

Um § 5 Abs. 2 S. 3 IFG NRW Rechnung zu tragen, ist die Ablehnung eines Antrags nach § 5 Abs. 1 IFG NRW oder die Beschränkung des beantragten Zugangs zu einer Information schriftlich zu erteilen und zu begründen; bei mündlicher Antragstellung gilt die Schriftform nur auf ausdrückliches Verlangen des Antragstellers.

## **C. Organisatorisches**

### **I. Fristen**

Die Information soll nach § 5 Abs. 2 S. 1 IFG NRW unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Antragsstellung, zugänglich gemacht werden.

### **II. Kosten**

Gemäß § 11 Abs. 1 IFG NRW werden für Amtshandlungen, die aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes vorgenommen werden, Gebühren erhoben, während die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang gebührenfrei ist. Die Gebührentatbestände und die jeweilige Höhe der Gebühren sind für NRW in der Verwaltungsgebührenordnung zum Informationsfreiheitsgesetz NRW (VerwGebO IFG NRW) und deren Anlage zu finden. Nach dem dort festgelegten Gebührentarif sind für mündliche oder einfache schriftliche Auskünfte bzw. für eine Akteneinsicht in einem einfachen Fall keine Gebühren zu erheben. Im gebührenrelevanten Bereich befindet man sich erst bei einem erheblichen Vorbereitungsaufwand oder einem umfangreichen Verwaltungsaufwand. Dabei könnte es sich beispielsweise um für den Informationszugang erforderliche Recherchen handeln. Von einer Unerheblichkeit des Verwaltungsaufwandes kann bei einer Beschäftigung von bis zu 15 Minuten ausgegangen werden. In keinem Fall ist eine

Vorauszahlung an die öffentliche Stelle zulässig, was man der amtlichen Begründung des Informationsfreiheitsgesetzes entnehmen kann („Der Anspruch auf Informationszugang wird ohne Bedingungen gewährt.“, Landtagsdrucksache 13/1311, Begründung Allgemeiner Teil). Verhindert werden muss in jedem Fall, dass die Kostenhöhe einer „Strafgebühr“ gleichkommt, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei Erlass des Kostenbescheides zu genügen. Die Verwaltungsgebühren sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, sodass an dieser Stelle auf die jeweilige Gebührenordnung verwiesen wird.

### **III. Veröffentlichungspflichten**

Nach § 12 IFG NRW müssen Geschäftsverteilungspläne, Organigramme und Aktenpläne nach Maßgabe des Informationsfreiheitsgesetzes öffentlich zugänglich gemacht werden. Die öffentlichen Stellen sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Im Rahmen des Möglichen hat die Veröffentlichung in elektronischer Form zu erfolgen. Auf diese Weise soll etwaigen Antragstellern ein besserer Überblick über die Informationsstrukturen der einzelnen öffentlichen Stellen ermöglicht werden. Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne sollten auch die Namen der für die verschiedenen Aufgabenbereiche eingesetzten Mitarbeiter benannt werden. An Hochschulen gibt es im Bereich der Lehre anstatt der Geschäftsverteilungspläne Vorlesungsverzeichnisse, auf die die soeben erläuterten Vorschriften entsprechend anwendbar sind. Vor diesem Hintergrund können Hochschulen Namen, Titel, akademischen Grad, Büroanschrift, Rufnummer und dienstliche E-Mail Adresse der Beschäftigten veröffentlichen, ohne dafür eine Einwilligung der hiervon Betroffenen zu benötigen.

### **IV. Beauftragter für das Recht auf Information**

Jeder hat das Recht, den Landesbeauftragten für den Datenschutz (nach § 13 Abs. 1 IFG NRW ist dieser für die Sicherstellung des Rechts auf Information zuständig) für das Recht auf Information anzurufen. Dieses Recht steht nicht nur den informationssuchenden Personen, sondern auch den um Auskunft angerufenen öffentlichen Stellen zu.

### **D. Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz**

In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen existieren bislang keine Informationsfreiheitsgesetze. Gegen die öffentlichen Stellen und Einrichtungen dieser Länder können derzeit lediglich die Auskunftsrechte aus anderen Rechtsvorschriften geltend gemacht werden.

Bayern nimmt insofern eine Sonderposition ein, da auf das Bestreben des Aktionsbündnisses „Informationsfreiheit in Bayern“ hin bislang 10 Kommunen (z.B. Würzburg, München) den Anspruch auf Informationsfreiheit zum Bestandteil ihrer Gemeindefestsetzungen gemacht haben. Diese haben jedoch mangels rechtlicher Bindungswirkung keinen Einfluss auf die Hochschulen.

Münster, Juli 2015

Forschungsstelle Recht im Deutschen Forschungsnetz

Die Forschungsstelle Recht ist ein Projekt an der WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT, Institut für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht (ITM), Zivilrechtliche Abteilung unter Leitung von Prof. Dr. Thomas Hoeren, Leonardo-Campus 9, D-48149 Münster, E-Mail: [recht@dfn.de](mailto:recht@dfn.de)