

NOMOSKOMMENTAR

Pabst | Frankewitsch

Informations- freiheitsgesetz

Nordrhein-Westfalen

Handkommentar



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Heinz-Joachim Pabst
Annegret Frankewitsch

Informations- freiheitsgesetz

Nordrhein-Westfalen

Handkommentar



Nomos

Zitiervorschlag: HK-IFG NRW/*Bearbeiter* § ... Rn. ...

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie | detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8452-3

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

„Ein Kennzeichen der Informationsgesellschaft ist, dass die einzelnen Bürgerinnen und Bürger in zunehmenden Maß vom Zugang zu Informationen abhängig werden. Nur durch den Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen amtlichen Informationen ist gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger mit hinreichender Sachkenntnis an Entscheidungsprozessen auf Landesebene und auf kommunaler Ebene beteiligt sind.“

Mit dieser Feststellung umreißt die Gesetzesbegründung zum Informationsfreiheitsgesetz NRW aus dem Jahr 2001 (LT-Drs. 13/1311, S. 1) die zentrale Zielsetzung des hier kommentierten Gesetzes. Zugleich wird in der Gewährung des Zugangs zu Informationen – in Abkehr vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses – ein wesentlicher Bestandteil des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips gesehen, dies durch Förderung der Transparenz der Verwaltung und der Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen. Die Umsetzung dieses Vorhabens hat das Land Nordrhein-Westfalen mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetzes – IFG NRW) am 27.11. 2001 und dessen Inkrafttreten zum 01.01.2002 zu einem sehr frühen Zeitpunkt – beispielsweise fünf Jahre vor dem Bund – als viertes Bundesland einen allgemeinen voraussetzungslosen Informationsanspruch gegen staatliche Stellen normiert. Vorreiter für die freie Zugänglichkeit von Verwaltungsinformationen war aber das Umweltrecht. Auf Grundlage und zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt erließ der Bund bereits im Jahr 1994 das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juli 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt; mit der Novelle des UIG Bund im Jahr 2005 erließen die Länder eigene Umweltinformationsgesetze.

Bis zum Inkrafttreten der vorgenannten Informationsgesetze war der Einblick in behördliches Handeln bezogen auf Verwaltungsverfahren im Wesentlichen an die Stellung als Verfahrensbeteiligter nach § 29 VwVfG NRW gebunden. Beteiligte wiederum sind nach § 13 Abs. 1 VwVfG NRW lediglich der Antragsteller und gegebenenfalls der Antragsgegner, diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richten will oder gerichtet hat, diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat, sowie diejenigen, die nach Absatz 2 von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind. Die Hinzuziehung nach Absatz 2 setzt wiederum ein rechtliches Interesse voraus und eine positive Ermessensentscheidung der Behörde. Insoweit stellte der durch das Umweltinformationsgesetz und in der Folge durch die Informationsfreiheitsgesetze normierte Anspruch auf freien Zugang zu Behördeninformationen, ohne ein berechtigtes Interesse geltend machen zu müssen, einen erheblichen Paradigmenwechsel dar.

Dass der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach wohl zutreffender Ansicht kein unmittelbar verfassungsrechtlicher ist, ändert an dieser Feststellung nichts. Trotz der nur einfachgesetzlichen Fundierung des An-

spruchs dürfte das Konzept des freien Informationszugangs zum festen Bestand des Staat-Bürger-Verhältnisses zu zählen sein; eine Abänderung ist vornehmlich in Richtung eines noch weiteren Zugangs zu amtlichen Informationen zu erwarten. Die Tendenz geht insoweit in Richtung einer Transparenzgesetzgebung beziehungsweise zu E-Government-Gesetzen, die die Elemente der proaktiven Informationsgewährung auf allgemein zugänglichen Plattformen in den Vordergrund rücken, ohne das subjektiv-öffentliche Recht auf Informationszugang zu verdrängen.

Das IFG NRW blickt nunmehr auf eine zwanzigjährige Geschichte seit 2001 zurück. In dieser Zeit ist das Gesetz in seinem Kern weithin unverändert geblieben; wesentliche Änderungen ergaben sich im Jahr 2018 durch die notwendigen Anpassungen des nationalen Datenschutzrechts an die Datenschutz-Grundverordnung. Die Rechtsmaterie des Informationsfreiheitsrechts, die mittlerweile wohl nicht mehr als neu bezeichnet werden kann, ist in dieser Zeit Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion geblieben und – im Zeichen der zunehmenden Aktivierung durch die Bürgerinnen und Bürger – auch durch umfangreiche Rechtsprechung geformt worden. Dabei bietet sich durch die Verbreitung des Informationsfreiheitsrechts – nur drei Bundesländer haben derzeit noch kein allgemeines Informationszugangsgesetz normiert – ein Blick auf mehr oder minder parallele Regelungsansätze und Rechtsentwicklungen in der übrigen Bundesrepublik an. Der Kommentar berücksichtigt die wissenschaftliche Auseinandersetzung und die ergangene Rechtsprechung insoweit bis zum Juni 2021; er soll einerseits die theoretische Grundlegung des Informationsfreiheitsrechts festigen, andererseits aber auch dessen praktische Anwendbarkeit durch Verwaltungen, die Gerichte und die Bürgerinnen und Bürger erleichtern.

Wie der Gesetzgeber im Jahr 2001 schon vermutete, vermag das Informationsfreiheitsgesetz NRW einen erhöhten Arbeitsaufwand für die beteiligten öffentlichen Stellen verursachen. Ob das mit der Öffnung der Verwaltung mitverfolgte Ziel, durch Schaffung von Transparenz und besserer Akzeptanz verwaltungsbehördlicher Entscheidungen Nachfragen und Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern bis hin zur Erhebung von Klagen zu vermeiden (so die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 13/1311, S. 2) erreicht wurde, ist kaum messbar. Gleichwohl wird das Informationsfreiheitsgesetz NRW auch im Zeichen der fortschreitenden Ausformung des Informationsfreiheitsrechts durch Wissenschaft und Rechtsprechung in der Gesamtschau als erfolgreich anzusehen sein.

Köln, Warendorf, im Herbst 2021

Heinz-Joachim Pabst

Anne Frankewitsch

Zu den Autoren:

Prof. Dr. iur. Heinz-Joachim Pabst ist hauptamtlich Lehrender an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl (Rheinland). Zugleich ist er Privatdozent an der Universität zu Köln mit der Lehrbefugnis für Öffentliches Recht und Europarecht. Er unterrichtet an der Hochschule des Bundes die Fächer des Staats-, Verwaltungs- und Europarechts. Einer seiner Forschungsschwerpunkte liegt – neben dem Informationsfreiheitsrecht – auch auf dem Gebiet des Datenschutzrechts.

RDin *Anne Frankewitsch* ist hauptamtlich Lehrende an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW). Sie unterrichtet im Bachelorstudium an der HSPV NRW die Fächer Polizei- und Ordnungsrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht, verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz, Verwaltungsvollstreckungsrecht, Staats- und Europarecht und im Masterstudium Verwaltungsrecht und Europarecht für Führungskräfte. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören u.a. das Katastrophenschutzrecht und das Versammlungsrecht.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
Verzeichnis der verwendeten Kommentierungen	19
Einleitung vor § 1	23
§ 1 Zweck des Gesetzes	43
§ 2 Anwendungsbereich	51
§ 3 Begriffsbestimmungen	122
§ 4 Informationsrecht	130
§ 5 Verfahren	181
Vorbemerkungen zu §§ 6–9	219
§ 6 Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung	226
§ 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses ...	259
§ 8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	290
§ 9 Schutz personenbezogener Daten	325
§ 10 Einwilligung der betroffenen Person	368
§ 11 Kosten	384
§ 12 Veröffentlichungspflichten	410
§ 13 Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information	423
§ 14 Inkrafttreten	454
Stichwortverzeichnis	459