

**Verwaltungsgericht Düsseldorf, 26 K 1585/04**

---

**Datum:** 03.02.2006  
**Gericht:** Verwaltungsgericht Düsseldorf  
**Spruchkörper:** 26. Kammer  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 26 K 1585/04

---

**Tenor:** Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrages vorläufig vollstreckbar.

---

- Tatbestand: 1
- Mit Schreiben vom 19. Dezember 2003 wandte sich der Kläger an die Beklagte und begehrte unter Berufung auf die Vorschriften des IFG NRW die Gewährung von Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit dem Ausbau der Xer T und dessen Förderung durch die Bezirksregierung E bzw. das Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen. Der von dem Kläger erstellte Fragenkatalog umfasste elf in sich wiederum mehrfach untergliederte Themenbereiche. Eingang des Schreibens heißt es: 2
- „... Wir zeigen Ihnen an, dass wir die rechtlichen Interessen von Herrn I, Geschäftsführer der U GmbH, vertreten.“ 3
- Unter dem 2. Januar 2003 teilte sodann die Beklagte dem Kläger mit, dass sie seinem Wunsch nach Informationszugang nicht entsprechen könne. Als juristische Person des Privatrechts, deren Gesellschaftsanteile im übrigen inzwischen weitgehend von privaten Gesellschaftern gehalten würden, nehme sie keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 4 IFG NRW wahr. 4
- Unter dem 13. Januar 2004 legte der Kläger gegen das Schreiben der Beklagten vom 2. Januar 2004 Widerspruch ein, auf den die Beklagte unter dem 19. Januar 2004 wie folgt erwiderte: Als juristische Person des Privatrechts habe sie keinen widerspruchsfähigen Bescheid erlassen. Der Betrieb der Xer T sei keine öffentlich-rechtliche Aufgabe im Sinne des § 2 Abs. 4 IFG NRW. Die Vorschrift erfasse nur Beliehene, nicht jedoch juristische Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnähmen. Es sei auch zwischen öffentlichen und öffentlich-rechtlichen Aufgaben zu differenzieren. Schließlich sei der Antrag des Klägers auf Informationszugang rechtsmissbräuchlich, da der Kläger erkennbar für eine juristische Person handele und somit eine unzulässige Antragstellung durch eine juristische Person vorliege. 5
- Der Kläger hat am 4. März 2004 die vorliegende Klage erhoben, zu deren Begründung er im wesentlichen geltend macht: Statthafte Klageart sei die Verpflichtungsklage, da es sich bei der Gewährung von Informationszugang nach dem IFG NRW um einen Verwaltungsakt handele. Für diese Klage sei der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 VwGO eröffnet. Es handele sich um eine

öffentlich- rechtliche Streitigkeit, weil die streitentscheidende Norm - § 4 Abs. 1 IFG NRW - öffentlich-rechtlich sei. Dass die Beklagte eine juristische Person des Privatrechts sei, hindere die Annahme eines Verwaltungsaktes bei Gewährung des Informationszuganges nicht. Denn im Anwendungsbereich des IFG NRW gelte die Beklagte gemäß § 2 Abs. 4 IFG NRW als Behörde. § 2 Abs. 4 IFG NRW sei schließlich gerade für solche Fälle geschaffen worden, in denen eine Behörde ihr obliegende Aufgaben formell privatisiert habe, denn Beliehene unterfielen ja bereits dem Behördenbegriff des § 2 Abs. 1 S. 2 IFG NRW. Auch widerspreche dies Sinn und Zweck des IFG NRW, wenn die Beklagte nicht vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes erfasst wäre. Denn dann könnten sich die Nordrhein-Westfälischen Behörden ohne weiteres dadurch dem Anwendungsbereich des IFG NRW entziehen, dass sie sich bei der Aufgabenerfüllung privatrechtlicher Organisationsformen bedienten und zugleich unter Hinweis auf § 4 Abs. 1 dieses Gesetzes darauf verweisen könnten, die Informationen nicht von der juristischen Person des Privatrechts beschaffen zu müssen. Die von ihm begehrten Auskünfte bezögen sich allesamt auf den Ausbau der Xer T und dessen Umstände. Dieser Ausbau sei eine öffentlich-rechtliche Aufgabe i.S. des § 2 Abs. 4 IFG NRW. Denn Daseinsvorsorge im Infrastrukturbereich sei eine öffentliche Aufgabe, wobei es auf die Handlungsform, in der sie wahrgenommen werde, nicht ankomme. Aus § 1 ÖPNVG folge, dass Bau, Betrieb und Ausbau der Xer T eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und mithin eine öffentliche Aufgabe sei. Gemäß § 3 ÖPNVG werde diese als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen. Die Beklagte, der diese Aufgabe von der Stadt X als Trägerin übertragen worden sei, nehme sie selbständig und eigenverantwortlich wahr. Es handele sich um eine Aufgabenwahrnehmung in mittelbarer Staatsverwaltung. Der Antrag sei schließlich auch nicht rechtsmissbräuchlich. Er sei eine natürliche Person i.S. des § 4 Abs. 1 IFG NRW. Warum ein Fall von Rechtsmissbräuchlichkeit vorliegen solle, wenn eine Weitergabe der erlangten Informationen an andere natürliche oder auch juristische Personen nicht ausgeschlossen sei, sei nicht ersichtlich. Dass er auf Grund seiner beruflichen Stellung Vorkenntnisse über die fraglichen Sachverhalte habe, sei im Rahmen des IFG NRW unerheblich. Anzumerken sei schließlich noch, dass er mit seinem Antrag private Interessen verfolge, die sich aus seinen neben- und außerberuflichen Tätigkeiten ergäben. Dass § 4 Abs. 1 IFG NRW seinem Wortlaut nach ein Antragsrecht zwar natürlichen, nicht aber juristischen Personen zubillige, begegne im übrigen auch verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG. Unabhängig davon würde die Auffassung der Beklagten dazu führen, dass die antragstellende Person so ausgewählt würde, dass es der öffentlichen Stelle schlicht unmöglich würde, einen Zusammenhang mit der dahinter stehenden juristischen Person nachzuvollziehen. Im übrigen lägen auch die in §§ 5 Abs. 4 und 6 ff. IFG NRW abschließend aufgezählten Gründe für eine Ablehnung des Informationszugangsgesuches nicht vor.

6

7

8

9

10

11

Der Kläger beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Widerspruchsbescheides vom 19. Januar 2004 zu verurteilen, ihm auf seinen Antrag vom 19. Dezember 2003 hin Zugang zu den in diesem Antrag im Einzelnen bezeichneten Informationen in der jeweils näher beschriebenen Art und Weise nach dem IFG NRW zu gewähren.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt sie im wesentlichen aus: Bei dem Kläger handele es sich um den ehemaligen Geschäftsführer der U GmbH und jetzigen Geschäftsführer ihrer Rechtsnachfolgerin, wie sich auch aus seinem Antrag auf Informationszugang ergebe, in dem ausdrücklich auf seine damalige Funktion hingewiesen und auch

die Geschäftsadresse der U GmbH verwendet worden sei. Zwischen ihr, der Beklagten, und der Rechtsnachfolgerin der U GmbH seien 1997 zwei Verträge im Rahmen der Fördermaßnahme "Ausbau der T X" geschlossen worden, an der auf der Grundlage separater Aufträge auch andere Firmen beteiligt gewesen seien. Die Bauleistungen der Klägerin könnten seit Ende 2002 als abgeschlossen betrachtet werden. Die U GmbH habe im Jahre 2002 zu allen ihr beauftragten Haltestellen und Trassierungsabschnitten Klageverfahren beim Landgericht X gegen die Beklagte angestrengt, deren Streitgegenstand im wesentlichen Nachtragsforderungen ungewöhnlichen Umfangs seien. Der Kläger habe als Geschäftsführer der U GmbH und nunmehr als Geschäftsführer ihrer Rechtsnachfolgerin diese Klageverfahren persönlich betreut und in seiner Funktion an fast allen Verhandlungsterminen und allen außergerichtlichen Vergleichsverhandlungen teilgenommen. Hieraus werde deutlich, dass mit der vorliegenden Klage in Wahrheit die Interessen der U GmbH bzw. ihrer Rechtsnachfolgerin im Hinblick auf die vorbeschriebenen Klageverfahren verfolgt würden. Im übrigen sei die Klage bereits unzulässig, da keine öffentlich-rechtliche Streitigkeit i.S. des § 40 VwGO vorliege. Beide Parteien des vorliegenden Verfahrens seien juristische Personen des Privatrechts, zwischen denen schon vom Grundsatz keine öffentlich-rechtlichen Beziehungen begründet werden könnten. Sie habe keine Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten, da sich sämtliche Rechtsbeziehungen zu anderen Rechtssubjekten nach Privatrecht richteten. Die Klage sei aber auch nicht begründet. Die Geltendmachung des Anspruchs auf Informationszugang durch den Kläger sei rechtsmissbräuchlich, weil letztendlich die U GmbH die eigentliche Antragstellerin sei. Die begehrten Informationen sollten der U GmbH den Prozess Erfolg in den anhängigen Klageverfahren sichern. Schließlich nehme sie, die Beklagte, auch keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben wahr und übe keine Staatsgewalt aus. Jedenfalls stünden dem Begehren des Klägers aber auch verschiedene Ausschlussgründe aus §§ 7 IFG NRW und 111 GWB entgegen.

Wegen des weiteren Vorbringens der Verfahrensbeteiligten und des Sachverhaltes im übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakte ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist unter Berücksichtigung des im vorliegenden Verfahren ergangenen Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Juni 2005 - 8 E 283/05 - zulässig, wenngleich die Kammer aus den nachfolgenden Gründen unverändert der Auffassung ist, dass für das Begehren des Klägers der Verwaltungsrechtsweg nicht gegeben ist:

Ob eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Streitigkeit vorliegt, richtet sich bei Fehlen einer ausdrücklichen Rechtswegzuweisung nach der Natur des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Öffentlich-rechtlich ist eine Streitigkeit demgemäss, wenn der in Rede stehende Sachverhalt nach öffentlichem Recht zu beurteilen ist. Öffentliches Recht ist dabei die Gesamtheit jener Rechtssätze, bei denen zumindest ein Zuordnungssubjekt ausschließlich der Staat oder eine seiner Untergliederungen ist. Dies ist bei den Bestimmungen des IFG NRW der Fall, weil die §§ 4, 2 IFG NRW allein eine einseitige Verpflichtung von Trägern staatlicher Gewalt begründen. Im übrigen wird dies bestätigt durch die §§ 11 und 14 IFG NRW, wenn dort von der Gebührenerhebung für auf Grund dieses Gesetzes vorgenommenen Amtshandlungen und eine über die Anzahl der Widersprüche zu führende Statistik die Rede ist. Das IFG NRW berechtigt und verpflichtet mithin ausschließlich Träger öffentlicher (staatlicher) Gewalt. Nichts Anderes gilt auch angesichts der Regelung in § 2 Abs. 4 IFG NRW, derzufolge eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, sofern sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, als Behörde im

Sinne dieses Gesetzes gilt. Denn § 2 Abs. 4 IFG NRW erweitert nicht etwa den Anwendungsbereich des Gesetzes auf private Stellen, sondern stellt lediglich klar, dass auch Beliehene als Anspruchsverpflichtete anzusehen sind. Dies folgt unmittelbar daraus, dass natürliche oder juristische Personen des Privatrechts nur dann anspruchsverpflichtet sein sollen, wenn sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen. Denn nur dann werden sie als Träger staatlicher Gewalt tätig. Dass lediglich eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird, reicht hierfür nicht aus.	
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 19. Juni 2002 - 21 B 589/02 -, NWVBl. 2002, S. 441 (442),	16
Beckmann, Informationsfreiheitsgesetz des Landes NRW, DVP 2003, S. 142 (144),	17
Stollmann, Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, NWVBl. 2002, S. 216 sowie	18
Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen „Das Recht auf freien Informationszugang“, S. 10;	19
A.A. Bishopink, NWVBl. 2003, S. 245 (251).	20
Beliehene sind aber nur solche Privaten, denen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Befugnis verliehen worden ist, Verwaltungsaufgaben selbständig, in eigenem Namen und mit den Mitteln des öffentlichen Rechts wahrzunehmen.	21
Vgl. Kopp, VwGO, 14. Aufl. 2005, § 40 Rdnr. 14 m.w.N..	22
Die Beleihung muss sich dabei aber auf den eigentlichen Tätigkeitsbereich des Privaten beziehen. Dementsprechend kann § 2 Abs. 4 IFG NRW vorliegend nicht etwa als eine eine Beleihung regelnde Vorschrift angesehen werden.	23
Ist eine juristische Person des Privatrechts - wie vorliegend die Beklagte - nicht Beliehene, so handelt sie auch dann, wenn sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt, stets privatrechtlich mit der Folge, dass ein gegen sie gerichtetes Begehren nicht auf eine dem öffentlichen Recht zugehörige Anspruchsnorm gestützt werden kann. Kann aber die vom Kläger herangezogene Anspruchsgrundlage offensichtlich nicht gegeben sein, so besteht auch kein Bedürfnis dafür, die Klage insoweit mit Rechtskraftwirkung im Verwaltungsrechtsweg abzuweisen.	24
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Dezember 1992 - 5 B 144/91 -, NVwZ 1993, S. 359.	25
Ohne Beleihung ist das Handeln Privater mithin stets privatrechtlicher Natur und unterliegt der Beurteilung durch die ordentlichen Gerichte.	26
Vgl. Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Aufl. 2000, § 40 Rdnr. 88.	27
Die nach dem eingangs Gesagten gleichwohl zulässige Klage ist aber nicht begründet.	28
Der Kläger hat keinen Anspruch auf Zugang zu den von ihm begehrten Informationen. - Gemäß § 4 Abs. 1 IFG NRW hat jede natürliche Person nach Maßgabe dieses Gesetzes ... Anspruch auf Zugang zu ... amtlichen Informationen. Nach dem eindeutigen Wortlaut des Gesetzes sind mithin juristische Personen vom Informationszugangsrecht ausgeschlossen. Dieser Ausschluss ist rechtlich nicht zu beanstanden. Dies gilt nicht zuletzt auch mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Denn der Gesetzgeber hat - wie sich aus dem Allgemeinen Teil der Begründung im Gesetzentwurf vom 12. Juni 2001 (Drucks. 13/1311) ergibt, das Recht auf Informationszugang als eigenständigen Bürgerrechtsanspruch aufgefasst. Ausgehend von diesem Gesetzesverständnis ist der Ausschluss juristischer Personen aus dem Informationszugangsrecht nicht gleichheitswidrig. Dies gilt um so mehr, als mit dem IFG NRW subjektiv-öffentliche Rechte begründet werden, die über das verfassungsrechtlich Erforderliche hinausgehen. Es enthält mithin keine durch	29

höherrangiges Recht gebotenen Regelungen mit der Folge, dass Einschränkungen entsprechend möglich sind.

Vgl. Schmitz/Jastrow, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, S. 984 ff.. 30

Sind mithin juristische Personen des Privatrechts vom Informationszugangsrecht ausgeschlossen, so ist, soweit eine natürliche Person von einer juristischen Person lediglich vorgeschoben wird, um an behördliche Informationen zu gelangen, von einer unzulässigen Antragstellung durch die juristische Person selbst auszugehen. 31

Vgl. Stollmann, Das Informationsfreiheitsgesetz NRW, NWVBl. 2002, S. 216 (217). 32

So verhält es sich vorliegend. Bereits eingangs des Antrages auf Informationszugang wird auf die Stellung des Klägers als Geschäftsführer der U GmbH hingewiesen und es wird die Firmenanschrift und nicht etwa die private Anschrift des Klägers angegeben. Darüber hinaus ist der Antrag auf Informationszugang in einer Weise detailliert formuliert, die einem informationssuchenden außenstehenden Bürger mangels Sachverhaltskenntnis so überhaupt nicht möglich ist. Der Formulierung des gestellten Informationersuchens liegt vielmehr eine Sachverhaltskenntnis zugrunde, die nur bei der U GmbH bzw. ihren Organen vorhanden sein kann. 33

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit auf §§ 167 VwGO, 709 ZPO. 34

35

---