

**Teil 1**

**Ausschussvorlage INA/16/61**

eingegangene Stellungnahmen zu der

**schriftlichen Anhörung zu dem**

**Gesetzentwurf  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung  
des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)  
– Drucks. 16/5913 –**

und dem

**Antrag  
der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes  
– Drucks. 16/5839 –**

- |                                                                                                                                                                        |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1. Innenministerium Baden-Württemberg                                                                                                                                  | S. 1  |
| 2. Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit<br>des Saarlandes, Roland Lorenz                                                                | S. 4  |
| 3. Prof. Dr. Spiros Simitis, Johann Wolfgang Goethe-Universität<br>Frankfurt am Main                                                                                   | S. 24 |
| 4. Notarkammer Kassel                                                                                                                                                  | S. 29 |
| 5. Hamburgischer Beauftragter für den Datenschutz, Hartmut Lubomierski                                                                                                 | S. 31 |
| 6. Hessischer Städte- und Gemeindebund                                                                                                                                 | S. 33 |
| 7. Gemeinsame Stellungnahme der Informationsbeauftragten der Länder<br>Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin, Bremen,<br>Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein | S. 37 |



# INNENMINISTERIUM BADEN - WÜRTTEMBERG

Innenministerium Baden-Württemberg, Pf. 10 24 43, 70020 Stuttgart

Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

**EINGEGANGEN**

**18. Dez. 2006**

*18.12*

Stuttgart 14.12.2006  
Durchwahl (07 11) 2 31- 32 12  
Name Herr Armbruster  
Aktenzeichen 2-0510.1/0

(Bitte bei Antwort angeben)

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags  
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung  
des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) - Drs. 16/5913 - und  
Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes - Drs.  
16/5839**

**Schreiben des Hessischen Landtags vom 11. Oktober 2006**

Das Innenministerium Baden-Württemberg äußert sich im Rahmen der schriftlichen Anhörung zu dem oben genannten Gesetzentwurf und dem Antrag wie folgt:

In Baden-Württemberg gibt es kein Informationsfreiheitsgesetz. Auch bestehen derzeit keine Überlegungen zur Erarbeitung eines solchen Gesetzes. Es gab in Baden-Württemberg zwar bereits zwei Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes, zuletzt von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2005. Beide Initiativen wurden jedoch nach abschließender Beratung im Landtag mehrheitlich abgelehnt.

Es besteht keine Rechtsverpflichtung zum Erlass eines entsprechenden Landesgesetzes. Eine solche folgt weder aus Europa- noch aus Bundesrecht, insbesondere nicht aus dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das seit dem 1. Januar 2006 in Kraft ist.

Das Innenministerium Baden-Württemberg sieht derzeit auch keinen Bedarf für ein Informationsfreiheitsgesetz auf Landesebene.

Dienstgebäude:

Dorotheenstraße 6  
70173 Stuttgart  
Hauptstätter Str. 67  
70178 Stuttgart



Charlottenplatz  
Österreichischer Platz



Gekennzeichnete  
Parkplätze  
Karlstraße, Dorotheenstraße  
Tiefgarage (Anmeldung)

Vermittlung: (07 11) 2 31-4

Telefax: (07 11) 2 31-50 00

Internet: [poststelle@im.bwl.de](mailto:poststelle@im.bwl.de)  
[www.im.baden-wuerttemberg.de](http://www.im.baden-wuerttemberg.de)

Der Zugang zu amtlichen Informationen ist bislang schon in vielen Fällen gewährleistet. Zu nennen sind hier in erster Linie die Regelungen zum Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Anerkannt ist überdies, dass die Gewährung von Akteneinsicht auch außerhalb konkret geregelter Ansprüche zulässig ist und im pflichtgemäßen Ermessen der aktenführenden Behörde steht. Daneben gibt es im Umweltrecht bereichsspezifische Informationszugangsrechte, wie die Umweltinformationsgesetze des Bundes und der Länder sowie in anderen Bereichen (z.B. im Datenschutz- und Melderecht) zahlreiche Einzelregelungen, die Ansprüche auf Zugang zu Verwaltungs- und Justizakten gewähren. Auf Bundesebene wird möglicherweise auch bald ein Verbraucherinformationsgesetz erlassen. Weitere spezifische Bereiche, in denen ein gegebenenfalls zu behebendes Informationsdefizit bestünde, sind derzeit nicht ersichtlich.

Es ist damit zu rechnen, dass bei Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes bei den betroffenen Behörden des Landes und vor allem der Kommunen ein erheblicher Mehraufwand entsteht würde. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den laufenden Bemühungen um Abbau von Bürokratie, Standards, Aufgaben und Deregulierung. Die Erfahrungen der Länder mit vergleichbaren Informationsfreiheitsgesetzen zeigen, dass die Zahl der Anträge auf Informationszugang nicht exorbitant hoch sind. Die tatsächlich gestellten Anträge verursachen jedoch bei den betroffenen Behörden einen ganz erheblichen Arbeits- und Kostenaufwand. Dies belegen auch Erfahrungen des Bundes, dessen Informationsfreiheitsgesetz nun seit knapp einem Jahr in Kraft ist. Bei der Bundesregierung sind in den ersten zehn Monaten seit Inkrafttreten des Gesetzes bereits über 500 Anträge eingegangen, deren Bearbeitung nach Aussagen des Bundesministeriums des Innern einen ganz erheblichen Arbeits- und Koordinierungsaufwand verursacht. Ebenso wurde deutlich, dass das Gesetz zahlreiche und mitunter schwierig zu lösende Rechtsfragen aufwirft.

Auch ist davon auszugehen, dass den betroffenen Behörden erhebliche Kosten entstehen. Diese müssten entweder (ganz oder teilweise) bei den öffentlichen Stellen verbleiben, was bei der derzeitigen Haushaltssituation, die von erheblichen Einschnitten bei Fachaufgaben und beim Personal gekennzeichnet ist, unverträglich wäre oder - wie etwa nach der bundesrechtlichen Regelung oder § 11 des vorliegenden Gesetzentwurfs - an die Antragsteller weitergegeben werden.

Eine generelle Informationsfreiheit, wie sie auch der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, birgt darüber hinaus nachweislich die Gefahr, dass sich kriminelle oder extremistische Kreise das Gesetz zu Nutze machen. Zudem werden damit unter Umständen gezielte Ausforschungsversuche möglich, etwa von Wirtschaftsunternehmen über deren Konkurrenz oder von Organisationen wie Scientology oder extremistisch eingestuft politischen Parteien. Dies wird auch durch die bislang in den Ländern und beim Bund gemachten Erfahrungen belegt.

Soweit mit der Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes die Erwartung verbunden wird, dass staatliches Handeln transparenter und dadurch besser nachvollziehbar und letztlich kontrollierbarer werden wird, darf auf Grund der bisherigen Erfahrungen in den Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen bezweifelt werden, ob dies tatsächlich durch ein solches Gesetz erreicht werden kann. In der repräsentativen Demokratie obliegt letztlich die Kontrolle der Exekutive und damit auch der Verwaltung in erster Linie dem gewählten Parlament sowie der Justiz.

Bei einer Betrachtung der bislang bestehenden Informationsfreiheitsgesetze wird deutlich, dass diese in der Zielsetzung weit mehr versprechen als sie halten können. Zwar wird zunächst jedermann ein voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang eingeräumt. Dieser wird in der Folge aber durch zahlreiche notwendige Ausnahmetatbestände wieder eingeschränkt. Diese sind aber erforderlich, um die damit berücksichtigten Belange nicht zu beeinträchtigen und um öffentliche Interessen und Rechte Dritter (z.B. internationale Beziehungen, innere Sicherheit, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Wirtschaft, personenbezogene Daten) nicht zu verletzen. Es bestehen deshalb erhebliche Zweifel, ob mit der Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes tatsächlich die damit verfolgten Zwecke (Schaffung von mehr Transparenz, bessere Kontrolle der Verwaltung, mehr Bürgerbeteiligung) erreicht werden können.

Aus Sicht des Innenministeriums Baden-Württemberg sprechen daher die gewichtigeren Gründe dafür, auf die Schaffung eines solchen Gesetzes zu verzichten.

gez. Volker Jochimsen

Der Landesbeauftragte  
für Datenschutz und Informationsfreiheit  
Saarland



Hessischer Landtag  
- Sekretariat des  
Innenausschusses -  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

30.10.07

Fritz-Dobisch-Str. 12, 66111 Saarbrücken  
Postfach 10 26 31, 66026 Saarbrücken  
Telefon: (0681) 94781-0  
Fax: (0681) 94781-29  
eMail: poststelle@lfdi.saarland.de  
Internet: www.lfdi.saarland.de

Saarbrücken, den 29.12.2006

Az.: I1100/8-2574/06 Lo/ba  
Bearbeiter/in:  
Durchwahl:  
eMail:

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen (LT Drs. 16/5913)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

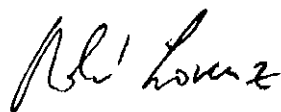
am 15.09.2006 ist das saarländische Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten. Der dadurch bedingte Mehraufwand verbunden mit einer äußerst prekären Personalsituation machen es mir nicht möglich, die erbetene schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Gleichwohl habe ich mir erlaubt, Ihnen per gesonderter e-mail an Frau Thaumüller meine Ausführungen zum Verhältnis von Datenschutz und Informationsfreiheit anlässlich des 15. Wiesbadener Forum Datenschutz des Hessischen Datenschutzbeauftragten und des Präsidenten des Hessischen Landtags zukommen zu lassen. In diesem Beitrag, der in der tatsächlich gehaltenen Fassung im Tagungsband „Informationsfreiheit und Datenschutz“ veröffentlicht wurde, trage ich meine grundsätzlichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen zum Verhältnis von Datenschutz und Informationsfreiheit und zur Ansiedlung des Amtes eines Landesbeauftragten für Informationsfreiheit bei einem Landesbeauftragten für Datenschutz vor.

In meiner recht kurzen Amtszeit als Informationsfreiheitsbeauftragter des Saarlandes habe ich noch keine weitergehenden Erkenntnisse gewinnen können, insbesondere

keine, die meine damals gemachten Ausführungen entkräften würden. Den in der Erfahrung der zurückliegenden drei Monate radizierten Hinweis, dass die Verabschiedung eines Informationszugangsgesetzes und die Ansiedlung des Amtes eines Landesbeauftragten für Informationsfreiheit bei dem Landesbeauftragten für Datenschutz ohne Zurverfügungstellung zusätzlicher sachlicher und insbesondere auch persönlicher Mittel sich nur zu Lasten sowohl der Informationsfreiheit als auch des Datenschutzes auswirken, gestatte ich mir gleichwohl.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roland Lorenz', written in a cursive style.

Roland Lorenz

Der Landesbeauftragte für Datenschutz  
Saarland



28.10.06 A

15. Forum Datenschutz des Hessischen Landesbeauftragten für Datenschutz  
(Wiesbaden 08.06.2006)

**„Argumente gegen eine institutionelle Verknüpfung  
von Informationsfreiheit und Datenschutz“**

Meine sehr verehrten Damen, meine sehr geehrten Herren,

als vor geraumer Zeit Herr Prof. Dr. Ronellenfitch anrief und fragte, ob ich anlässlich des Wiesbadener Forum Datenschutz die aus meiner Sicht gegen eine institutionelle Verknüpfung von Informationsfreiheit und Datenschutz sprechenden Argumente vortragen wolle, sagte ich spontan zu. Ich fühlte mich sehr gebauchpinselt, mich vor Ihnen artikulieren zu dürfen. Je näher der Termin heranrückte, umso mehr drängte sich mir die Frage auf: „Warum hast du dir das angetan?“ Denn zum einen bedingt solch eine Veranstaltung einen gewissen Aufwand. Zum anderen dachte ich mir: „Als Bürger, als Jurist, als Datenschützer bist du ja ein Anhänger der Informationsfreiheit, du wirst am Ende vielleicht sogar in ein falsches Licht kommen.“

Wie Sie alle weiß ich nämlich, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse sich grundlegend geändert haben. Wir leben in einer Informations- und Wissensgesellschaft. Aus der früheren Sichtweise vom Bürger als Untertan haben wir Abschied genommen. Vom Obrigkeitsstaat sind wir meilenweit entfernt. Die Verwaltung soll Dienstleister, der Bürger soll Kunde der Verwaltung sein. Er soll demnach auch so behandelt werden. Möglichkeiten, die die Rechtsordnung erlaubt, sollen ausgeschöpft werden.

Dem Bürger soll es möglich sein, sich in dem Umfang zu informieren, wie er es für nötig hält, natürlich im Rahmen des rechtlich Zulässigen. Auch gibt es viele Argumente für die Einführung eines Informationsfreiheitsrechts, wie zum Beispiel die Stärkung des Transparenzgedankens, insbesondere zur Bekämpfung der Korruption. Ebenfalls kann man zum Beispiel an jene neuen Formen der staatlich-privaten Zusammenarbeit denken, die wohl auch eine neue Informationskultur erfordern. Vor diesem Hintergrund stellte ich mir wiederholt die Frage ob es wirklich sinnvoll gewesen war, den Auftrag zu übernehmen und mich - jedenfalls aus meiner Sicht - als Datenschützer, als Nur-Datenschützer zu positionieren.

In den letzten Tagen wurde mir jedoch wieder klar, wieso ich mich derart exponiert hatte. Und zwar wurde mir dies zum einen wieder klar, als ich in der Einladung zum heutigen Forum Datenschutz Folgendes las: „In einer modernen Kommunikations- und Informationsgesellschaft steht das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht isoliert, sondern wird durch die grundrechtlich ebenfalls verbürgte Informationsfreiheit ergänzt, die den freien Zugang zu behördlichen Informationen sichert.“ Und hier, meine Damen und Herren, fiel mir siedendheiß ein, dass ich die grundrechtliche Verbürgung der Informationsfreiheit in unserer Verfassung bislang nicht zu erkennen vermochte. Und dies sage ich auch auf die Gefahr hin, dass mir vorgehalten wird, einem zu privatistischen Verständnis der gesetzlichen und grundgesetzlichen Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten anzuhängen.

Zum anderen habe ich in den vergangenen Wochen auch mit großem Interesse die Mitteilung der deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten anlässlich der Vierten Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Manchester gelesen. Insbesondere nahm ich mit vollinhaltlicher Billigung und Genugtuung die Feststellung der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder zur Kenntnis, in der festgestellt wird, dass nicht einzusehen ist, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stärker geschützt werden als personenbezogene Daten. Beim genaueren Nachdenken fiel mir jedoch ein, dass diesem Petitum auf zweierlei Art und Weise Genüge getan werden kann. Es besteht zum Beispiel die Möglichkeit die Kautelen des Informationszugangsrechtes für persönliche Daten so hoch anzusie-



deln wie es zum Beispiel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in § 6 Bundesinformationsfreiheitsgesetz geschehen ist. Eine weitere Möglichkeit ist es aber, wie es von vielen, insbesondere von Organisationen der Zivilgesellschaft, offensiv vertreten wird, den absoluten Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse herabzusetzen und zwar in etwa auf das Niveau des Schutzes der persönlichen Daten nach § 5 Bundesinformationsfreiheitsgesetz. Und ich fragte mich, ob ich, soweit ich beide Funktionen innehätte, also sowohl Datenschutzbeauftragter als auch Informationsfreiheitsbeauftragter des Saarlandes wäre, mich mit dieser zumindest theoretisch denkbaren doppelten Möglichkeit zufrieden geben könnte und wollte. Und ich fragte mich darüber hinaus, ob ich nicht als Datenschützer des Saarlandes, also letztendlich als der Lobbyist des Schutzes der personenbezogenen Daten im Saarland, nicht der Klarheit und Redlichkeit halber verlangen müsste, dass das Niveau des Schutzes der persönlichen Daten auf der Ebene angesiedelt wird, auf der sich im Augenblick der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse befindet.

Und vor diesem Hintergrund wurde mir wieder offenkundig, warum ich mich in Gesprächen mit Kolleginnen und Kollegen aus dem Kreise der Datenschutzkonferenz weder als geborener noch als gekorener Anhänger der Ansiedlung der Informationsfreiheit bei einer oder einem Beauftragten für Datenschutz artikuliert hatte.

Und ich muss Ihnen gestehen, dass ich, der ich singuläre und barocke Rollen nicht sonderlich liebe, auch wenn sie nur vordergründig sind, mich auch beim Lesen der Stellungnahme meines Kollegen, des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, zum Entwurf eines Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes in meiner Positionierung und meiner Teilnahmeentscheidung bestätigt sah. In dieser Stellungnahme stellt mein Kollege nämlich - neben anderen stringenten Gründen - unter anderem fest, dass die Strukturprinzipien und Wertungsgesichtspunkte der Informationsfreiheit nur zu einem geringen Teil mit den Begriffen des Datenschutzrechtes kongruent sind. Ebenfalls stellt er fest, dass er, genauso wenig wie ich, Datenschutz und Informationsfreiheit als zwei Seiten einer Medaille betrachtet, wie dies von Seiten der Informationsfreiheitsbeauftragten gelegentlich, richtiger gerne, mit einer Art Schlagwort ausgeführt wird. Aus seiner Sicht – wie auch aus meiner Sicht - dient Informationsfreiheit der Transparenz und Kontrolle der Verwaltung, Datenschutz aber der Sicherung der

Selbstbestimmung des Einzelnen und dem Schutz seiner Privatsphäre. Damit steht Datenschutz grundsätzlich im Gegensatz zur Transparenz, denn Datenschutz bezweckt letztendlich eines: die möglichst große Opazität der persönlichen Daten.

Und vor diesem Hintergrund, meine Damen und Herren, komme ich nicht umhin, etwas grundsätzlicher zu werden als ich es ursprünglich beabsichtigt hatte. Zwar hat Herr Prof. Roßnagel bereits aus seiner Sicht das Verhältnis von Informationsfreiheit und Datenschutz ausgeleuchtet. Ich laufe daher bei dem mir vorgegebenen Thema Gefahr, wegen Verfehlen dieses Themas eine „Sechs“ von Ihnen, von ihm und auch von Prof. Ronellenfisch zu bekommen.

Gleichwohl will ich in einem ersten Teil zunächst die Rechtsgründe vortragen, die einer Ansiedlung der Informationsfreiheit beim Datenschutzbeauftragten widersprechen. In einem zweiten Teil werde ich dann einige Überlegungen zur Notwendigkeit der Institution eines Informationsfreiheitbeauftragten, alsdann in einem dritten Teil weitere praktische Gedanken zur Zusammenfassung der Aufgaben eines Datenschutz- und eines Informationsfreiheitsbeauftragten vortragen.

### 1. Zum Grundrechtscharakter des Schutzes der persönlichen Daten und der Informationszugangsfreiheit

Im Gegensatz zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Informationsfreiheit nicht grundrechtlich durch unsere Verfassung verbürgt. Auf Grund des dadurch bedingten strukturellen Vorranges des Datenschutzes ist eine Ansiedlung der Informationsfreiheit bei einem Datenschutzbeauftragten unangemessen, da dieser aus diesem Grunde sich immer für den Schutz der persönlichen Daten entscheiden und dabei die Belange der Informationsfreiheit zurückstellen müsste.

Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz gewährleistet zwar das Recht „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Mit diesem Freiheitsrecht sollte im Lichte unserer traurigen Geschichte gewährleistet werden, dass allgemein zugängliche Informationen, auch wenn deren Quellen im Ausland liegen, durch staatliche Maßnahmen nicht zurückgehalten werden dürfen. Darüber hinaus sollte die

freie Kommunikation gewährleistet werden, da die Freiheit der Meinungsäußerung diese nicht alleine sicherstellen kann.

Diese grundrechtlich gewährleistete Informationsfreiheit bezieht sich jedoch nur auf „allgemein zugängliche Quellen“. Sie bezieht sich also auf „Informationsquellen“, die „technisch und geeignet und bestimmt sind, der Allgemeinheit, das heißt einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen“.

Der von der öffentlichen Verwaltung gespeicherten Information wird eine derartige allgemeine Zugänglichkeit regelmäßig abgesprochen. Dies gilt nach ständiger Rechtsprechung und auch nach herrschender Meinung in der Literatur.

Zwar wird neuerdings immer wieder diskutiert ob eine Informationszugangsfreiheit sich aus anderen Grundrechten oder sonstigen Vorgaben des Grundgesetzes ableiten lässt, zum Beispiel als Ausfluss des Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz oder als Konsequenz des rechtsstaatlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör. Ebenfalls wird dargelegt, dass ein Informationszugangrecht als Ausprägung des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes abgeleitet werden muss, da die Wahrnehmung aller anderen Grundrechte nur dann effektiv möglich sei, wenn ein entsprechendes verfassungsrechtlich verbrieftes Recht auf Information existiere.

Nun, meine Damen und Herren, nach der im Jahre 1990 erfolgten Wiedervereinigung wurde, gerade weil eben nach herrschender Anschauung das Grundgesetz kein Informationszugangrecht gewährleistet, in der Gemeinsamen Verfassungskommission vom Lande Hessen vorgeschlagen, ein Artikel 5 Absatz 2 a Grundgesetz einzuführen. Das Land Hessen wollte also im Zusammenhang mit Artikel 5 Grundgesetz und den dort eingeräumten Kommunikationsrechten, auch und insbesondere des Grundrechts auf Informationsfreiheit aus allgemein zugänglichen Quellen, ein allgemeines Recht der Akteneinsicht festschreiben. Die vom Lande Hessen vorgeschlagene Vorschrift lautete: „Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den Daten der öffentlichen Gewalt.“

Meine Damen und Herren, wir wissen alle, dass diese Initiative des Landes Hessens weder in der Verfassungskommission eine Zweidrittelmehrheit bekam, geschweige denn vom Verfassungsgesetzgeber umgesetzt wurde.

Aus meiner Sicht reicht diese Feststellung aus um klarzustellen, dass nach damaliger und weiterhin herrschender Ansicht in Rechtsprechung und Literatur unser Grundgesetz keinen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu staatlichen Informationen grundrechtlich verbürgt.

Ich will nicht zerreden, dass eine so genannte moderne Interpretation der Informationsfreiheit dem eine andere Sicht entgegensetzen versucht. Gleichwohl komme ich nicht umhin festzustellen, dass selbst die bekannte und in diesem Zusammenhang gerne zitierte ntv-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE Bd. 103 S. 144 ff) es bei einer klassischen Sicht der Informationsrechte aus Artikel 5 Grundgesetz belässt: Auch hier setzt nach Bundesverfassungsgericht das Recht der Informationsfreiheit nach Artikel 5 Grundgesetz die allgemeine Zugänglichkeit der Informationsquelle voraus.

Quasi als Exkurs gestattete ich mir im Übrigen darüber hinaus den Hinweis, dass

- die Empfehlung des Europarats (Recommandation (2002) 2 des Ministerausschusses an die Mitgliedstaaten zum Zugang zu amtlichen Dokumenten vom 21.2.2002) keine unmittelbare Rechtswirkung in der Bundesrepublik hat und haben kann,
- Art. 255 des EG-Vertrags sowie die EG-Transparenzverordnung (VO-EG Nr. 1049/2001) nur den Zugang zu öffentlichen Dokumenten von EU-Institutionen betreffen und dass
- Art. 42 der Grundrechtscharta der Europäischen Union und Art. I-50 des Entwurfs einer Europäischen Verfassung noch nicht in Kraft getreten sind, möglicherweise nie in Kraft treten werden,

es hiermit keine europäischen zwingenden Vorgaben zu einem Informationsfreiheitsrecht gibt.

## 2. Relativierung bzw. Aufhebung des Zweckbindungsgrundsatzes

Meine Damen und Herren, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährt bekanntlich dem Einzelnen nicht die absolute Herrschaft über „seine“ Daten. Der Mensch ist ein soziales Wesen. Er entfaltet sich innerhalb einer sozialen Gemeinschaft. Er ist auf Kommunikation angewiesen. Das Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung kann auch deshalb im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit beschränkt werden (BVerfGE Bd. 65 S. 1, S. 44). Die überwiegenden Allgemeininteressen können den mit der Offenbarung der personenbezogenen Daten verbundenen Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung zwar nicht ausschließen. Sie können diesen Eingriff aber rechtfertigen.

Die zu diesem Rechtfertigungszweck erforderlichen gesetzlichen Grundlagen wollten nun die jeweils zuständigen Gesetzgeber mit den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder und dem Bundesinformationsfreiheitsgesetz schaffen. Die verabschiedeten Vorschriften sagen - grobgerastert - aus, dass Behörden den Zugang auch zu personenbezogenen Daten Dritter einem Antragsteller zu gewähren haben, wenn dieser Dritte in die Preisgabe der ihn betreffenden Informationen einwilligt. Ein Informationszugang ist darüber hinaus auch dann gewährleistet, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das Recht des Inhabers der personenbezogenen Daten am Schutz seiner personenbezogenen Daten überwiegt. Für eine derartige Abwägung werden einige gesetzliche Vorgaben aufgestellt. Im Einzelfall wird aber die Abwägung im Übrigen der Verwaltung überlassen.

Nun, es wird hier der gesetzliche Versuch unternommen, einen Ausgleich zwischen der Informationszugangsfreiheit und dem Recht auf Schutz der persönlichen Daten zu gestalten. Mir stellt sich aber hier die Frage, inwieweit die Gewährleistung dieses, eines Informationszugangsanspruches bezüglich persönlicher Daten, auch nach Abwägung der jeweiligen Interessen im Lichte des hehren und heiligen datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatzes zu sehen ist.

Der Zweckbindungsgrundsatz besagt bekanntlich, dass Daten grundsätzlich nur zu dem primären Zweck verarbeitet und genutzt werden dürfen, zu dem sie erhoben beziehungsweise erfasst worden sind. Es dreht sich – so hört man immer wieder – um eines der wichtigsten, wenn nicht dem wichtigsten Instrument des Datenschutzes.

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen folgt die Entscheidung über den Datenzugang regelmäßig einer Abwägung im Einzelfall. Entscheidend ist ob das Informationsinteresse das Opazitätsinteresse überwiegt. Diese gesetzliche Lösung beendet im Ansatz jede Diskussion, da jeder sich das ihm Wohlgefällige darunter vorstellen kann.

Nun, meine Damen und Herren, selbst bei Zustimmung eines Berechtigten werden die auf Grund eines Informationszugangsanspruchs erlangten Informationen von dem Antragsteller nicht zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie zuvor von den Behörden erhoben worden sind. Wir Datenschützer beziehen uns aber immer darauf, dass Informationen in einem anderen Kontext als dem in dem sie erhoben worden sind, eine ganz andere und neue Bedeutung erhalten. Diese neue und andere Bedeutung bleibt – selbst einem einwilligenden – Dritten verborgen. Er weiß nicht und er kann nicht wissen, in welchem Kontext die ihn betreffenden Informationen vom Antragsteller nunmehr verwendet werden. Auch wenn er die ihn betreffende Information, die er vielleicht selbst freigegeben hat, für unbedeutsam hält, und deshalb gerade in ihre Offenbarung eingewilligt hat, kann diese Information in einem ganz anderen neuen Zusammenhang eine Bedeutung erlangen, bei deren Kenntnis der Einwilligende nie in die Offenbarung eingewilligt hätte. Das Datenschutzrecht schützt daher eben nicht allein die Daten, sondern auch die Informationszusammenhänge.

Dies bedeutet aber, dass der Schutz personenbezogener Daten nicht nur wie so oft behauptet allein Anforderungen an die Geheimhaltung spezifisch schutzbedürftiger persönlicher Angelegenheiten und persönlicher Daten stellt. Der Schutz personenbezogener Informationen setzt auch besondere Anforderungen an deren Zweckfestlegung, an deren Zweckbindung. Der Kern von Zweckfestlegung und Zweckbindung besteht aber darin, dass diese im Vornhinein relativ verlässlich festgesetzt werden.

Zweckfestlegung und Zweckbindung beziehen sich dabei auf konkrete Konstellationen aber auch auf eine noch nicht bestimmbare Zukunft.

Besondere Interessen an einer Geheimhaltung persönlicher Daten kann man zwar wohl noch gegen die Interessen an einem Offenbaren der bei der Verwaltung vorhandenen Daten abwägen. Wir müssen jedoch auch die Anforderung der Zweckfestlegung und Zweckbindung mit ihrer Bezugnahme auf eine noch nicht bestimmbare Zukunft mit den durch die Informationsfreiheitsgesetze zugelassenen nicht bestimmbaren und nicht quantifizierbaren Anfragen von nicht bestimmbaren und zahlenmäßig ebenso wenig quantifizierbaren Anfragenden vereinbaren.

Es erscheint mir sehr fraglich, dass den Grundsätzen der Zweckfestlegung und Zweckbindung auf Grund ihrer ja nach Bundesverfassungsgericht unverzichtbaren Funktion bei der Realisierung des Datenschutzes mit einem pauschalen Vorbehalt nachträglicher Abwägung mit anderweitigen Interessen genüge getan werden kann. Gerade Zweckbestimmung und Zweckbindung sind es, die aus meiner Sicht sicherstellen können und sollen, dass personenbezogene Daten nicht mit der Folge einer beliebigen Verwendbarkeit durch andere Private diesen anderen Privaten durch die öffentliche Verwaltung zugänglich gemacht werden. Ein allgemeines und pauschales Informationszugangsrecht in der Form eines Rechts auf Zugang zu den bei der Verwaltung vorgehaltenen persönlichen Daten hebt den Zweckbindungsgrundsatz aber letztendlich auf.

Meine Damen und Herren, ich gebe zu, ich will eigentlich nur eine Frage aufwerfen. Ich will und kann sie auch nicht abschließend beantworten.

Ich bin mir auch bewusst, dass der Grundsatz der Zweckbindung - wie ich ihn sehe - der Informationsfreiheit etwas von ihrer Unbändigkeit nehmen könnte. Ich will nicht einmal behaupten, dass nach entsprechender wissenschaftlicher Diskussion der Zweckbindungsgrundsatz nicht in datenschutzkonformer Weise aber auch im Lichte der Informationsfreiheit ausgelegt werden könnte. Gleichwohl ist diese Frage, soweit ich es zu übersehen vermag und ich habe mich aus besonderem saarländischem Anlass die letzten zwölf Monate ganz besonders um eine genaue Übersicht bemüht,

nicht beantwortet worden und auch nicht im Kreise der Datenschutzbeauftragten jemals abschließend zwecks Meinungsbildung diskutiert worden.

Allein die offenkundige (Noch-) Nichtbeantwortung dieser Frage ist für mich ein zureichender und entscheidender Grund, im Augenblick jedenfalls, die Zusammenführung von Informationsfreiheit und Datenschutz bei einem einzigen Beauftragten abzulehnen. Eine derartige Zusammenführung ist nämlich geeignet die Klarheit der Standpunkte – aus einem Bedürfnis nach Harmonie heraus– wohl von vornherein zu verwischen und die offene Diskussion darüber zu erschweren

### 3. Unterschiedliches Schutzniveau für persönliche Daten und für geistiges Eigentum beziehungsweise Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Ein weiterer, dritter Grund, meine Damen und Herren, bringt mich dazu, die Zusammenfassung der Aufgaben eines Beauftragten für Datenschutz und eines Beauftragten für Informationszugangsfreiheit abzulehnen.

Dieser Grund klang bereits in meiner Einleitung an. Die Informationsfreiheitsgesetze, insbesondere das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in seinem § 5, stellen regelmäßig das geistige Eigentum unter absoluten Schutz. Auch der Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden soweit die betroffene Person eingewilligt hat. Der Zugang zu personenbezogenen Daten darf jedoch grundsätzlich gewährt werden soweit das Informationsinteresse des Antragsstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss der Informationszugangsfreiheit überwiegt.

Meine Damen und Herren, ich will hier nicht polemisieren, wir wären am falschen Ort, und eruieren ob der Einfluss des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, seiner Untergliederungen und seiner Mitgliedsverbände auf unsere Gesetzgeber größer ist als der Einfluss der Datenschutzkonferenzen und der Daten schützenden Organisationen der Zivilgesellschaft. Gleichwohl muss ich feststellen: personelle Daten sind schwächer geschützt als Daten – ich sage es mal grob – der Wirtschaft. Und jenseits des Einflusses der Wirtschaft ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-



rechts zum Schutz von Urheberrechten beziehungsweise zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen relativ deutlich. Ich verweise in diesem Zusammenhang statt aller auf den Beschluss des BVerfG vom 14.03.2006 (1 BvR 2087, 2111/03/03, in DVerwBl. 2006 S. 694 ff).

Nun, meine Damen und Herren, es stellt sich aber dann hier die Frage, ob es mit unserer Verfassung wirklich vereinbar ist, die personenbezogenen Daten schwächer zu schützen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. Urheberrechte. Diese Frage ist nicht von mir aufgeworfen worden. Sie wurde in der Literatur gestellt. Auch die Informationsfreiheitsbeauftragten sehen nicht ein, dass ein unterschiedliches Schutzniveau vorgesehen ist. Der Ist-Zustand ist nun aber einmal der, dass die persönlichen Daten schwächer geschützt sind und dass es durchaus verfassungsrechtlich fragwürdig erscheint, dass sie schwächer geschützt sind als eben Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse etc. pp... Nun, soweit ein Beauftragter oder eine Beauftragte nur zuständig für Datenschutz ist, stellen sich da keine taktischen Fragen. So wie zum Beispiel in Sachen Videokontrollen oder TK-Überwachung die Handlungszwänge für Datenschützer relativ klar sind, so wird man nur als Nur-Datenschützer offensiv das gleiche hohe Schutzniveau für persönliche Daten verlangen wollen und müssen wie man sie auch de lege lata für Betriebsgeheimnisse und Geschäftsgeheimnisse und Urheberrechte aus welchem Grunde auch immer bereits hat.

Als Informationsfreiheitsbeauftragter, der es sicherlich aus seiner Aufgabe heraus, aber vielleicht auch auf Grund seines Vorverständnisses durchaus als zwingend geboten ansehen darf, die Informationsfreiheit zu implementieren, könnte eine Antwort vielleicht etwas anders ausfallen und die Forderung vielleicht anders formuliert werden. Wenn ich Äußerungen aus dem Kreise der Informationsbeauftragten betrachte, stelle ich ja fest, dass eben, wie auch von den Organisationen der Zivilgesellschaft, Einwendungen gegen das Schutzniveau für Urheberrechte und für Betriebsgeheimnisse und für Geschäftsgeheimnisse wiederholt vorgebracht wurden. Von einem zu niedrigen Schutzniveau für persönliche Daten war jedoch nur viel seltener - falls überhaupt - die Rede.

Vor diesem Hintergrund erscheint es mir zwingend, dass man auch und gerade als Lobbyist des Datenschutzes nur Diener eines Herren sein sollte. So jedenfalls braucht man sich bei der jetzigen Rechtslage, die möglicherweise ja auf Jahrzehnte fest gefügt sein könnte, nicht ratlos vor der Antwort heischenden Frage zu stehen: Ist zu fordern, dass das Niveau des Schutzes der Urheberrechte, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse herabgesenkt wird oder aber dass das Schutzniveau für persönliche Daten angehoben wird ?

Wie Sie sehen: Bereits wegen des grundrechtlich anders gestalteten Schutzes der persönlichen Daten, darüber hinaus wegen der ungeklärten Frage, inwieweit die Auflösung der Zweckbindung durch die Informationsfreiheitsgesetze mit datenschutzrechtlichen Vorgaben vereinbar ist, und schlussendlich weil man sich nur als Nur-Datenschützer, der nicht die Informationsfreiheit zwecks Waffengleichheit von Bürger und Staat zu implementieren braucht, als Lobbyist des Datenschutzes frei bewegen kann, lehne ich bereits im Grundsatz die Zusammenfügung der Aufgaben von Datenschutzbeauftragten und von Informationsfreiheitsbeauftragten ab.

#### 4. Erforderlichkeit eines Informationsfreiheitsbeauftragten

Es ist jedoch darüber hinaus auch die Frage aufzuwerfen inwieweit es überhaupt eines oder mehrerer Informationsfreiheitsbeauftragten bedarf.

Meine Damen und Herren, ich will mir und Ihnen die Eröffnung eines Streitgesprächs über die Notwendigkeit von Beauftragten , also von Lobbyisten , in unserem Staat, der auf repräsentativ-parlamentarische Demokratie fußt und vor der Einführung einer Popularklage absieht, ersparen.

Gleichwohl will ich feststellen, dass die Schaffung des Amtes eines Informationsfreiheitsbeauftragten im Gegensatz zum Amt des Datenschutzbeauftragten weder grundrechtlich noch europarechtlich vorgeschrieben ist und auch rechtspolitisch keineswegs zwingend erforderlich ist. Die vom Bundesverfassungsgericht 1983 im Volkszählungsurteil zum Amt des Datenschutzbeauftragten gegebene Begründung: „Wegen der für den Bürger bestehenden Undurchsichtigkeit der Speicherung und

Verwendung von Daten unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung und auch im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrung ist die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung“ ist nicht ohne weiteres und nur sehr eingeschränkt auf das Amt eines Informationsfreiheitsbeauftragten zu übertragen. Strukturprinzipien der Informationsfreiheitsgesetze stimmen eben nur zu einem geringen Teil mit den Begriffen und den Zielsetzungen des Datenschutzrechts überein.

Selbst aber dann, wenn man einen neuen Anspruch auf Freiheit des Zugangs zu staatlichen Informationen zu größerer Bekanntheit und zur Durchsetzung verhelfen will und dazu als Volksanwalt einen Ombudsmann für die Informationsfreiheit bestellt, kann ein Blick über den Ozean uns zeigen, dass die Schaffung eines derartigen Amtes überflüssig und redundant ist. Denn ein Blick in das Ursprungsland der modernen Form der Informationsfreiheit, in die Vereinigten Staaten von Nordamerika, zeigt uns, dass es dort keinen Informationsfreiheitsbeauftragten gibt. Dort werden die interessierten Bürgerinnen und Bürger auf die jeweilige Verwaltung und letztendlich auf den Rechtsweg verwiesen. Anwälte haben sich sinnvollerweise auf das FOIA spezialisiert. Die mit dem FOIA erreichten Erfolge können trotz Abwesenheit eines Informationsfreiheitsbeauftragten in den USA immer wieder als mustergültig und nachahmenswert dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund frage ich mich ob unsere Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte grundsätzlich hilfloser sind als US-Amerikaner.

Dies gilt umso mehr als wohl unbestritten ist, dass es zwei Berufsgruppen sind, die ganz besonders die Informationszugangsfreiheit fordern und implementieren. Zum einen: um den Stand der Anwälte dreht es sich. Diese Berufsgruppe hat dann, wie aus Erfahrungen in den USA bekannt ist, die Möglichkeit Recherchen auf die Verwaltung zu verlagern, so zum Beispiel um Schadensersatzklagen vorzubereiten. Recherchetätigkeit, für die sonst Personal vorzuhalten wäre, wird so teilweise auf die Verwaltung zu günstigen Preisen verlagert. Diese Gruppe ist mit Sicherheit nicht auf die Mitwirkung eines Informationsfreiheitsbeauftragten angewiesen.

Die zweite Berufsgruppe, die sich für die Implementierung der Informationszugangsfreiheit stark macht, ist die der Journalisten. Ihre Recherche wird durch Informationsfreiheitsgesetze erleichtert. So wird als Beispiel die Berichterstattung in den USA über den Irak-Krieg immer wieder vorgebracht. Viele Meldungen über den Krieg seien erst durch FOIA-Anfragen der Journalisten ermöglicht worden. Auch diese Berufsgruppe, die natürlich im Auftrag der Öffentlichkeit letztendlich tätig wird, bedarf nicht unbedingt der rechtlichen Unterstützung durch Informationsfreiheitsbeauftragte. Die Justiziere der Medien und der Journalistenverbände, die bei der Umsetzung der Journalistenrechte nach den Mediengesetzen entscheidend mitwirken, werden auch bei der Durchsetzung der Informationszugangsfreiheiten ihre Rolle erfüllen.

Und aus diesen Gründen hat unser östlicher Nachbarstaat, die Republik Polen, zwar einen staatlichen Datenschutzbeauftragten, jedoch keinen staatlichen Informationsbeauftragten. Nach Informationen, die aus Warschau bekannt geworden sind, ist im Übrigen jedenfalls im Augenblick nicht angedacht an diesem Zustand etwas zu ändern.

#### 5. Konfliktverschleierung und Rechtsschutzverkürzung durch Zusammenfassung beider Beauftragten

Es ist uns ja bekannt, dass im Bund und vier Bundesländern unsere jeweiligen Gesetzgeber die Funktion der Datenschutzbeauftragten und Informationsfreiheitsbeauftragten zusammengefasst wurden. Diese Entwicklung wird von den schon eingesetzten Informationsfreiheitsbeauftragten, die sämtlich auch Datenschutzbeauftragte sind, als „besonders sinnvoll“ bezeichnet. Die Informationsfreiheitsbeauftragten verweisen in diesem Zusammenhang auf ihre vermittelnde Tätigkeit und auf die Entlastung der Gerichte. Darüber hinaus wird auch darauf verwiesen, dass in anderen Staaten der Europäischen Union, wie zum Beispiel dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland, mit der Zusammenfassung beider Institutionen ebenfalls gute Erfahrungen gemacht worden sind. (Nun, europarechtliche Vorgaben hin und her, ich frage mich hier immer wieder ob unser bundesdeutsches Datenschutzverständnis nicht vielleicht etwas vom Datenschutzverständnis im Königreich von Großbritannien und Nordirland divergiert. Ich verweise nur auf die unterschiedlichen

Videoüberwachungsphilosophien in beiden Staaten und in beiden Datenschutzrechten. )

Gleichwohl entspricht es unserer Erfahrung, auch den Wortmeldungen der rechtsvertretenden Berufe, dass zum Beispiel die meisten Justizentlastungsgesetze zwar eine Entlastung der Gerichte mit sich bringen, aber durchaus auch eine Verkürzung des Rechtsschutzes.

Und in diesem Zusammenhang sei mir übrigens ein Hinweis auf unser Nachbarland im Westen erlaubt, der Republik Frankreich. Dort sind zwei verschiedene Institutionen für die Implementierung des Datenschutzes und für die Implementierung der Informationsfreiheit zuständig, CNIL und CAPA. Beide Dienststellen sollen sich gegenseitig, so ist zu erfahren, auf Grund ihres Interessengegensatzes in der Vergangenheit mit Klagen überzogen haben. So haben denn auch der französische Gesetzgeber und der französische Verordnungsgeber die Freiheit des Zugangs zu persönlichen Daten, die bei der Verwaltung vorgehalten werden, etwas eingeschränkt (so Decret Nr.2005-1755 vom 30.12.2005 sowie Ordonnance Nr. 2005-650 vom 6.6.2005. )

Im klassischen Lande der Informationsfreiheit, Schweden, hat man offenkundig mit einer Trennung Datenschutz und Ombudsmann für Informationsfreiheit gute Erfahrungen gemacht. Aber auch dort gab es Auseinandersetzungen zwischen Datenschützern und dem parlamentarischen Ombudsmann, der für die Informationsfreiheit zuständig ist.

Gleiches geschah ja auch im Ansatz auf der Ebene der Europäischen Union anlässlich der Einführung von Art. 255 EU-Vertrag und der Verabschiedung der Transparenzverordnung.

Zwar bin ich mir im Gegensatz zum früheren Bundesinnenminister Otto Schily wohl bewusst, dass die Voraussetzung dafür, dass Personengleichheit zwischen dem Informationsfreiheitsbeauftragten und dem Datenschutzbeauftragten kein Mindestmaß an vorhandener Schizophrenie bei dem Beauftragten voraussetzt. Auch ist die hilf-

reiche Funktion von Beauftragten , also hier letztendlich von Mediatoren , bei der gütlichen Beilegung von Konflikten nicht zu bestreiten. Gleichwohl ist nochmals festzustellen, dass es den essentiellen Unterschied zwischen Datenschutz und Informationszugang gibt.

Jeder, der personenbezogene Daten eines anderen von der Verwaltung begehrt und erhält, greift in dessen Persönlichkeitsrecht ein. Wer das gestattet, sorgt dafür, dass durch eine grundlegende Zweckerweiterung aller in öffentlichen Stellen gespeicherten persönlichen Daten diese grundsätzlich dem Zugriff Dritter (nämlich interessierter Nachfragender) offen stehen , hier Verlangen nach Transparenz, dort Gewährleistung der Opazität.

Auch hat im Übrigen beim Informationszugang der Antragsteller ganz anders als beim Datenschutz eine aktivere Rolle. Es kann daher im Hinblick auf diese aktive Rolle dem Antragsteller im Informationszugangsverfahren sehr wohl überlassen werden – wie es ja auch den Beteiligten in einem Verwaltungsverfahren überlassen wird – seine Rechte eben auch nötigenfalls mit Hilfe der Gerichte durchzusetzen. Bislang wurde ja auch nicht die Einführung eines Beauftragten für Akteneinsicht durch Beteiligte nach § 29 VerwVerfG thematisiert ! ,Aus diesem Grunde wurde ja auch von einer bundesweiten Pflicht zur Einführung von Beauftragten für Verbraucherinformation abgesehen.

Und wenn eingewendet wird, dass zwei Institutionen, die eine für Datenschutz und die andere für Informationszugangsfreiheit nicht bürgerfreundlich sind, wenn festgestellt wird, dass die Zustände in Frankreich zum Beispiel für die informationszugangssuchenden Bürgerinnen und Bürger nicht sonderlich hilfreich seien, so muss ich erwidern, dass wenn zwei Institutionen sich miteinander auseinandersetzen, gegebenenfalls gegeneinander klagen, dadurch das Spannungsverhältnis zwischen Datenschutz und Informationsfreiheit erst offenkundig wird. Besteht Personalunion zwischen Datenschützer und Informationsfreiheitsbeauftragtem werden die Konflikte im Zuge des allgemeinen so menschlichen Streben nach Harmonie letztendlich in forum internum unter den Teppich gekehrt, sei es zu Lasten der Informationsfreiheit, sei es zu Lasten des Datenschutzes.

Eine Zusammenfassung beider Funktionen ist daher auch selbst alles andere als bürgerfreundlich. Es ist nämlich zu erwarten und es ist auch möglicherweise beabsichtigt, dass Rechtsschutzmöglichkeiten im Wesentlichen weniger wahrgenommen werden. Die einheitliche Institution soll der Befriedigung gegenläufiger Interessen dienen und nach ihrem Spruch soll die Anrufung eines Gerichts weniger aussichtsreich erscheinen und von dieser Anrufung deshalb abgesehen werden. Mit einem derartig vorgezogenen Rechtsschutz erweist man den Bürgern einen Bärendienst. Eine vom Gesetzgeber getroffene Entscheidung für Personalunion begünstigt intransparente Konfliktlösungen innerhalb der jeweiligen Behörde. Auch aus diesem Grunde ist die Zusammenfassung beider Aufgaben abzulehnen. Und diese Aussage treffe ich mit dem vollen Bewusstsein, dass diejenigen Datenschützer, welche auch Informationsbeauftragte sind, die Auffassung vertreten

- Datenschutz und Informationsfreiheit hätten die gleiche Zielrichtung,
- die Datenschutzbeauftragten seien auf Grund ihrer Erfahrungen auf dem Gebiet des Datenschutzes geradezu zu dieser janusköpfigen Tätigkeit prädestiniert und
- es bei der Umsetzung der existierenden Informationsfreiheitsgesetze bislang keine Konflikte gegeben habe.

Letzteres muss ich mangels eigener Erfahrungen gelten lassen. Die Abwesenheit von Konflikten ist aber nicht zwingend ein Indiz dafür, dass es keine Konflikte geben kann, sondern vielleicht nur, dass Harmonisierung durch janusköpfige Beauftragte sehr wohl – vielleicht auch gerade im Interesse des Staates – möglich ist.

Auch sind für mich die Aussagen: Informationszugangsfreiheit und Datenschutz seien „zwei Seiten derselben Medaille“ beziehungsweise – abgeschwächt – „zwei Säulen des Rechts der Informationsgesellschaft“ zunächst nur Postulate, um nicht zu formulieren: Glaubenssätze, die vielleicht in unsere Verfassungs- und Rechtswirklichkeit umgesetzt werden sollten, die aber als Postulate nur unser gesellschaftliches und politisches Engagement bedingen mögen, jedoch nicht das gesetzte Recht, gar das Verfassungsrecht, präjudizieren.

Meine Damen und Herren, ein früherer sächsischer Datenschutzbeauftragter hat einmal festgestellt, das Problem der Informationsfreiheit im Verhältnis zum Datenschutz sei dasjenige, dass der Blick in die Amtsstuben zugleich auf ganz private Verwaltungsangelegenheiten fällt und dass dann letztendlich die Privatsphäre des Einzelnen dem Apostolat des Laien geopfert werde. Soweit es sich um den Schutz personenbezogener Daten dreht teile ich diese Auffassung vollinhaltlich.

Aus den dargestellten Gründen erscheint mir die Schaffung des Amtes eines Informationsfreiheitsbeauftragten weder rechtlich zwingend noch praktisch notwendig. Darüber hinaus erscheint mir die Zusammenfassung der Aufgabe eines Informationsfreiheitsbeauftragten mit der eines Datenschutzbeauftragten absolut nicht wünschenswert. Zwar mögen in der Praxis bislang keine Konflikte aufgetreten sein. Diese empirische Betrachtungsweise garantiert gleichwohl keineswegs, dass Datenschutz und Informationsfreiheit sich nicht widersprechen. Dafür könnten zum Beispiel die Erfahrungen in anderen Staaten sprechen.

Aus diesem Grunde bin ich als Datenschutzbeauftragter des Saarlandes, der auch sonst an die Lösung datenschutzrechtliche Fragen - so zum Beispiel im Bereich des Polizei- und Ordnungsrechts - nicht auf Grund empirischer Analysen und erwartungsvoller Hoffnungen sondern alleine auf Grund rechtlicher Überlegungen heranzugehen versuche, der Auffassung, dass von der Zusammenfassung beider Aufgaben in einer Person und einer Dienststelle abgesehen werden sollte.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Geduld.



Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Forschungsstelle für Datenschutz

Rechtswissenschaft

Forschungsstelle für Datenschutz

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.  
Spiros Simitis

Telefon +49 (0)69-798 22733  
Telefax +49 (0)69-798 28165  
E-Mail a.arendt@jur.uni-frankfurt.de

## Stellungnahme

*zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 16/5913 –*

*und*

*dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes – Drucks. 16/5839 -*

### I.

Erste Überlegungen zur „Informationsfreiheit“ sind in Hessen, so überraschend es zunächst klingen mag, bereits in den 1970er Jahren angestellt worden. Ausgelöst wurden sie durch das 1970 verabschiedete 1. Hessische Datenschutzgesetz (HDSG). Seine Vorschriften waren zwar primär dem Schutz personenbezogener Angaben gewidmet. Der Gesetzgeber hat sich aber nicht darauf beschränkt. Der Datenschutz war aus seiner Sicht nur ein Aspekt einer sehr viel weiter reichenden Frage: der politischen und sozialen Folgen der Informationsverteilung für die Struktur und Entwicklung der Gesellschaft. Das Gesetz belässt es deshalb keineswegs bei Vorgaben an die Verarbeitung personenbezogener Daten, sondern sucht genauso das Informationsgleichgewicht zwischen Parlament, Regierung und kommunalen Selbstverwaltungen sicherzustellen.

Die Absicht, eine Monopolisierung der Information zu verhindern, war es auch, die 1976 den Hessischen Landtag veranlasste, sich, nach einem Zwischenbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, als einziges Parlament eingehend mit der Informationsverteilung

auseinander zu setzen. Und wieder einige Jahre später, um nur noch ein Beispiel zu bringen, hat sich der Hessische Innenminister aus denselben Gründen entschieden, den Zugang zu personenbezogenen Daten im Rahmen wissenschaftlicher Projekte näher zu regeln (Erlass v. 13.6.1981, StAnZ 25/81 S. 1262).

Vor genau diesem Hintergrund habe ich in meiner Zeit als Hessischer Datenschutzbeauftragter wiederholt für ein Informationsfreiheitsgesetz plädiert (vgl. etwa den 8. (1980) S. 34 ff.; 11. (1982) S. 6 f.; sowie den 14. (1985) Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten S. 22 f., 165 ff.). Für mich war und ist der schon erwähnte, für das 1. HDSG von 1970 charakteristische Regelungsansatz maßgeblich. Anders als 1976 der Bundes- und ihm folgend die Landesgesetzgeber hat der Hessische Gesetzgeber im Datenschutz nicht nur ein individuelles, auf die Verwendung der eigenen Daten zentriertes Recht gesehen, sondern auch und vor allem eines von mehreren Elementen einer an der Informationsverteilung orientierten Regelung, die deshalb den Datenschutz garantiert, aber ebenso klar die Entscheidung für ein Informationsfreiheitsgesetz präjudiziert.

So gesehen, hätte Hessen mit der Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes seine innovative Rolle bestätigt und fortgeführt. Leider ist es nicht dazu gekommen. Mit die wichtigste Rolle hat dabei die lange Zeit zögerliche, ja skeptische Einstellung des Bundes und die zunächst abwartende Haltung der Länder gespielt. Manches Gegenargument erinnerte an die gegen die Datenschutzgesetze vorgebrachten Einwände. Ein typisches Beispiel dafür ist etwa die immer wieder vorausgesagte unverhältnismäßige Belastung durch eine zunehmende Anzahl von Nachfragen, die unweigerlich jeden Versuch der Behörden paralisieren würde, ihren eigentlichen Aufgaben nachzugehen. Genau diese Überlegung war ebenso nachdrücklich dem von den Datenschutzgesetzen ausdrücklich anerkannten Auskunftsrecht der Betroffenen entgegengehalten worden. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass von einem arbeitshindernden Übermaß an Auskunftswünschen keine Rede sein kann. Bedenklich und beklagenswert ist im Gegenteil die auffällige Zurückhaltung bei der Wahrnehmung des Auskunftsrechts, die nicht von ungefähr dazu geführt hat, ihm mittlerweile eine weitaus geringere Bedeutung einzuräumen als in den Anfangszeiten des Datenschutzes. Zur Verzögerung haben letztlich auch die Versuche beigetragen, die Informationsfreiheit zumindest in einzelnen besonders wichtigen Sektoren gesetzlich zu garantieren, wie etwa dem Umweltbereich oder dem Verbraucherschutz. Für Viele freilich ein willkommener Anlass, um erst recht ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz mit dem Hinweis abzulehnen,

bereichsspezifische Vorschriften reichten offensichtlich aus, um die eigentlich wichtigen Aspekte der Informationsfreiheit abzuhandeln.

Schließlich waren es, wie beim Datenschutz, die Länder, die den sich immer weiter hinziehenden Diskussionsprozess beendet haben. Mit ihren Gesetzen zeichneten sie den Weg weitgehend vor, dem dann auch der Bundesgesetzgeber gefolgt ist. Der Hessische Landtag hat allen Grund, sich ebenfalls für ein Informationsfreiheitsgesetz zu entscheiden. Er würde sich damit keineswegs lediglich dem Beispiel anderer Länder und des Bundes anschließen, sondern vor allem die eigenen, sehr viel früher formulierten Vorstellungen erneut aufgreifen und, wenn auch mit einiger Verspätung, konsequent realisieren.

## II.

1. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sieht zwar einen besonderen Landesbeauftragten für den freien Informationszugang vor, überträgt aber die damit zusammenhängenden Aufgaben, ganz nach dem Vorbild der bereits bestehenden Informationsfreiheitsgesetze, zu Recht dem Hessischen Datenschutzbeauftragten (§ 15). Wie gravierend die Nachteile der Einrichtung einer an und für sich naheliegenden eigenen Instanz sind, demonstrieren besonders die kanadischen und französischen Erfahrungen. Unterschiedliche, oft gegensätzliche Interpretationen einzelner, für beide Bereiche, Informationsfreiheit und Datenschutz, gleichermaßen zentraler Begriffe, wie etwa des Informationskonzepts, oder die zuweilen unklaren Anwendungsgrenzen der Definition „personenbezogener Daten“ erschweren die Tätigkeit der jeweiligen Aufsichtsbehörden und lösen Kontroversen aus, die letztlich die Glaubwürdigkeit beider gesetzlicher Regelungen unterlaufen.

Genau dieser, durchaus absehbaren Entwicklung gilt es zuvorzukommen. In Anbetracht der gerade in Hessen wieder und wieder betonten Affinität von Informationsfreiheit und Datenschutz gibt es aber in der Tat keinen besseren Weg dazu als die Zusammenlegung der Aufsichtsaufgaben und ihre Übertragung an den Hessischen Datenschutzbeauftragten.

2. Mit eines der größten Hindernisse einer ebenso wirksamen wie überzeugenden Anwendung gesetzlicher Vorgaben zur Informationsfreiheit sind Vorschriften, die nicht mehr enthalten als einige wenige überaus abstrakte Formulierungen. Sie mögen als Kompromiss kontroverser Positionen in einer ohnehin nicht einfachen Debatte akzeptabel sein, eignen sich

allerdings nicht im Geringsten dafür, eine solide Anwendungsgrundlage gerade in einem völlig neuen Bereich zu schaffen. Genaugenommen dienen sie nur dazu, die bereits in der Entstehungsgeschichte des Gesetzes sichtbar gewordenen Gegensätze in die Interpretation seiner Normen zu transportieren. An Beispielen dafür mangelt es besonders in der Bundesregelung nicht. Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN orientiert sich deshalb eher an den Landesvorschriften und bemüht sich durchweg um möglichst präzise Aussagen, wie sich etwa an den §§ 4 und 5 zeigt.

Selbst den besten Intentionen sind jedoch Grenzen gesetzt, vor allem in so sensiblen Zusammenhängen, wie etwa der Einschränkung des Informationszugangs durch öffentliche Interessen (§ 3). Um so entscheidender ist unter diesen Umständen eine Interpretation, die zwar den jeweiligen Ausnahmen und ihren je spezifischen Zwecken Rechnung trägt, aber zugleich der Gesetzesanwendung den Vorzug gibt, die am ehesten und besten dem Gesetzesziel Rechnung trägt, die Informationsfreiheit sicherzustellen. An eben diesem Punkt macht sich einmal mehr der Vorteil einer Übertragung der Aufsichtsaufgaben an den Hessischen Datenschutzbeauftragten bemerkbar. Manche der in den Vorschriften zur Informationsfreiheit vorkommenden allgemeinen und daher unterschiedlich interpretierbaren Formulierungen finden sich auch in den Datenschutzgesetzen. Konsequenterweise können und müssen die dort bereits entwickelten Interpretationsmaßstäbe hier ebenso herangezogen werden. Kurzum, im einen wie im anderen Fall bestimmen sich die Interpretationsvoraussetzungen nach den Vorstellungen und Erwartungen, die den Gesetzgeber veranlasst haben, sich in Kenntnis der Bedeutung einer Informationsverteilung und ihrer Folgen sowohl für den Datenschutz als auch für die Informationsfreiheit zu entscheiden.

3. Der Entwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN sieht eine Evaluierung des Gesetzes vor. Er begnügt sich also nicht mit der im HDSG (§ 30) vorgeschriebenen Berichtspflicht des Beauftragten und der Landesregierung (§ 15). Der Entwurf legt vielmehr zugleich den Zeitpunkt fest, zu dem das Informationsfreiheitsgesetz außer Kraft treten soll (§ 17) und verbindet ihn mit einer parlamentarischen Bewertung der gesetzlichen Regelung (§ 16).

Genaugenommen ist es aber nicht die einzige Evaluierung, wie sich erneut an den Erfahrungen mit dem HDSG erweist. Die Berichtspflicht des Beauftragten und der

Landesregierung hat keineswegs nur den Zweck, den Landtag über den Stand des Datenschutzes zu informieren und ihm so Gelegenheit zu geben, nicht zuletzt einzelne Erfahrungen oder Entscheidungen des Datenschutzbeauftragten zu diskutieren. Der jährliche Bericht ist vielmehr auch und gerade eine ebenso jährlich wiederkehrende Evaluation des Gesetzes. Sinn und Ziel der parlamentarischen Debatte ist es also genauso, Gesetzesmängel zu signalisieren und Korrekturen einzufordern.

Dabei muss es auch bei der Informationsfreiheit bleiben. Wie sehr es darauf ankommt, verdeutlichen die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten. Ob die Verabschiedung einer gesetzlichen Regelung berechtigt war, lässt sich erst abschätzen, wenn feststeht, welche Rolle das Gesetz tatsächlich spielt, wer es also vor welchem Hintergrund und mit welchen Zielen in Anspruch nimmt. Noch einmal: Informationsfreiheitsgesetze sind im Interesse aller Bürgerinnen und Bürger konzipierte Regelungen, die ihnen bessere Möglichkeiten einräumen sollen, sich eine verlässlichere Meinung über die Aktivitäten öffentlicher Stellen zu bilden und so auch nachhaltiger ihre Mitwirkungs- und Entscheidungschancen wahrnehmen zu können. Genau diese immer wieder und so nachdrücklich betonte Erwartung entpuppt sich jedoch in dem Maße als Fiktion, in dem sich der gesetzlich garantierte Informationszugang zu einem Instrument entwickelt, das nahezu ausschließlich, sei es von bestimmten Berufsgruppen, in erster Linie also Journalisten im Rahmen ihrer Recherchen, sei es von einzelnen Unternehmen zur detaillierten Orientierung über das Verhalten ihrer Konkurrenten bei der Vergabe von Aufträgen, genutzt wird.

Anders ausgedrückt: Die Evaluation ist keine Aufgabe, die sich auf einen, auch nur relativ fernen Zeitpunkt (2010) vertagen lässt. Sie hilft vielmehr nur weiter, wenn sie als fortlaufender Prozess verstanden und praktiziert wird. Das Parlament muss sich folglich, gerade bei einer derart gezielt auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger zugeschnittenen Regelung wie dem Informationsfreiheitsgesetz, ständig fragen, ob die gesetzlichen Vorschriften ihrer Aufgabe wirklich genügen und wenn nicht, welche Korrekturen nötig und fällig sind.

Frankfurt am Main, den 8. Januar 2007



(Prof. Dr. Dr. h. c. mult. S. Simitis)

**NOTARKAMMER  
KASSEL**

Notarkammer · Karthäuserstraße 5a · 34117 Kassel

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

16.01.07 AS

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Karthäuserstraße 5a  
34117 KASSEL

Telefon 05 61 / 1 20 21  
Telefax 05 61 / 1 20 27

e-mail  
notk@notarkammer-kassel.de

12. Januar 2007

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages  
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung  
des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 16/5913 –  
und  
dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes –  
Drucks. 16/5839 –  
Schreiben vom 11.10.2006  
Unser Az.: KI Informationsfreiheitsgesetz (KI IFG) MW/L**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Dank für die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zum o. g. Gesetzesentwurf teilen wir mit, dass die Notarkammer Kassel das o. g. Gesetz weder für erforderlich noch für dienlich hält.

Bereits nach derzeitiger Rechtslage haben betroffene Bürger mit einem berechtigten Interesse ein Recht auf Akteneinsicht und Information. Ein zwingender Grund für die Ausweitung dieses Rechts auf „Jedermann“ im Rahmen eines allgemeinen Anspruchs auf Zugang zu amtlichen Informationen ist nicht ersichtlich. Es erscheint vielmehr sachdienlich, das Informationsverlangen über das Kriterium des berechtigten Interesses zu kanalisieren und nicht die betroffenen Behörden etc. durch unbegründete Informationswünsche der Bürger von ihrer eigentlichen Aufgabenwahrnehmung abzuhalten. Außerdem ist aus dem Gesetzentwurf keine Regelung ersichtlich, mit der einem möglichen Missbrauch begegnet werden könnte. Die Regelungen der §§ 1 Abs. 4, 12 Abs. 1 erfassen insoweit lediglich einen kleinen Teilbereich und hinsichtlich der Owi-Ahndung scheinen sie mit einer Geldbuße in Höhe von bis zu

- 2 -

10.000,00 € mit Blick auf die möglicherweise zu erzielenden Gewinne bei einer gewerblichen Nutzung nicht abschreckend.

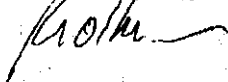
Ferner bedarf die Verwaltung unseres Erachtens auch nicht der Kontrolle durch den Bürger. Es bestehen ausreichende gesetzliche Regelungen und es ist nicht nachvollziehbar, warum ein Bürger, der naturgegeben nicht in allen Sach- und Rechtsgebieten firm sein kann, eine positive Kontrollfunktion über beliebiges Verwaltungshandeln haben sollte. Die gewünschte Transparenz und damit Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber der Bürgerin und dem Bürger ist unseres Erachtens auf Basis der derzeitigen Gesetze bereits gegeben.

Problematisch erscheinen vor allem auch die Ausnahmetatbestände der §§ 3 – 6. Die hier geregelten Sachverhalte werden in der Praxis zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, der sehr wahrscheinlich auch nicht von zu erhebenden Gebühren abgedeckt werden kann. Zudem sind die Ausnahmetatbestände voll von unbestimmten Rechtsbegriffen, die erfahrungsgemäß zu entsprechenden Meinungsverschiedenheiten und infolge dessen zu einer weiteren Belastung der Gerichte führen werden. Außerdem ist es praxisfern anzunehmen, dass die mit einem Informationsverlangen konfrontierte Stelle in jedem Fall die ggf. zu schützenden öffentlichen Belange (§ 3) usw. überschauen kann.

Abschließend möchten wir aus notarieller Sicht auf die §§ 18 und 69 a BNotO, die als Bundesgesetz sicher Vorrang vor der vorgeschlagenen hessischen Neuregelung haben, hinweisen. Die in der Bundesnotarordnung formulierten Verschwiegenheitsverpflichtungen sind zentraler Bestandteil des Notaramtes, ohne die eine ordnungsgemäße Ausübung des Notarberufes nicht denkbar ist. Die berufliche Verschwiegenheitsverpflichtung gegenüber Jedermann wird als unverzichtbar für die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Ausübung der vorsorgenden Rechtspflege durch Notarinnen und Notare angesehen.

Im übrigen möchte sich die Notarkammer Kassel einer Bewertung des Gesetzentwurfes enthalten.

Mit freundlichen Grüßen



(Nottelmann)  
Präsident



## Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte

Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte, Klosterwall 6, 20095 Hamburg

An den Vorsitzenden  
des Innenausschusses des  
Hessischen Landtages  
Herrn Horst Klee  
Schloßplatz 1 – 3

18.01.07

65183 Wiesbaden

Klosterwall 6, Block C  
D – 20095 Hamburg  
Telefon: 040 - 428 54 - 40 41 Zentrale - 40 40  
Telefax: 040 - 428 54 - 40 00

Ansprechpartner: Herr Lubomierski

Az.: D / 04.50-10

Hamburg, den 16. Januar 2007

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages  
hier: Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für eine Gesetz  
zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)  
- Drucksache 16/5913 und  
Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines  
Informationsfreiheitsgesetzes – Drucksache 16/5839**

**Bezug: Dortiges Schreiben vom 13. Oktober 2006**

Sehr geehrter Herr Klee,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzesvorhaben bedanke ich mich.

Ich möchte jedoch von einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf im Einzelnen absehen und mich auf folgenden Hinweis beschränken:

§ 15 des Gesetzentwurfs (Drucksache 16/5913) sieht die Aufgabe eines Landesbeauftragten für den freien Informationszugang und die Übertragung dieser Aufgabe auf den Landesbeauftragten für den Datenschutz vor.

Im Unterschied zu dieser Regelung, die dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (dortiger § 12) und den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder Brandenburg, Schleswig-Holstein, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Saarland nachgebildet ist, sieht das am 1.8.2006 in Kraft getretene Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz vom 11. April 2006 die Aufgabe eines (Landes-) Be-

Homepage im Internet:  
[www.datenschutz.hamburg.de](http://www.datenschutz.hamburg.de)

E-Mail Sammelpostfach\*:  
[mailbox@datenschutz.hamburg.de](mailto:mailbox@datenschutz.hamburg.de)

Öffentliche Verkehrsmittel:  
U-Bahnstation Steinstraße (Linie U1)  
Busse 112, 120, 124, 34 (Steinstraße)

\*Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.  
Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 63D9 64DE 6DAD 452A 3798 B5F9 1B5C EB0E)



auftragten für die Informationsfreiheit nicht vor, da § 12 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, der das Amt eines Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit vorsieht, in Hamburg gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes keine entsprechende Anwendung findet. Damit wurde für Hamburg zwar ein Informationsfreiheitsgesetz beschlossen, nicht aber das Amt eines Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geschaffen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Lubomierski

**Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.**  
**Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden**



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtages  
Herrn Horst Klee, MdL  
Postfach 32 40

65022 Wiesbaden

22.01.07

Dezernat 2

Referent(in) Frau Adrian/Herr Heger  
Unser Zeichen Adr/Hg/-aj

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51, 38

Ihr Zeichen Fr. Thaumüller

Ihre Nachricht vom 11.10.2006

Datum 15.01.2007

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags zum  
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs  
zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 16/5913 und dem  
Antrag der Fraktion der SPD betreffend Informationsfreiheitsgesetz  
– Drucks. 16/5839 –**

Sehr geehrter Herr Klee,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfes der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informatio-  
nen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 16/5913 – sowie des Antrages der Frakti-  
on der SPD betreffend Informationsfreiheitsgesetz – Drucks. 16/5839.

Zu den beiden parlamentarischen Initiativen ist aus Sicht des Hessischen Städte- und  
Gemeindebund folgendes anzumerken:

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hatte bereits in der vergangenen Legisla-  
turperiode einen nahezu inhaltsgleichen und selbst bei den Datenschutzbeauftragten  
der Bundesländer umstrittenen Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN für ein Gesetz über den Informationszugang und die Akteneinsicht (Informa-  
tionsfreiheitsgesetz) abgelehnt und erhebliche Bedenken geäußert. An diesen Beden-  
ken halten wir weiterhin fest.



Wie wir bereits damals ausgeführt haben, bestehen gegen das vorgesehene umfassende Informations- und Akteneinsichtsrecht verfassungsrechtliche Bedenken. Darüber hinaus steht das Gesetz im Widerspruch zu der bestehenden gesetzlichen Regelung über das Akteneinsichtsrecht gemäß § 29 HVwVfG, die wir für ausreichend ansehen. Schließlich führt die Umsetzung des Gesetzes zu einer erheblichen Mehrbelastung der Verwaltungen, die nicht über die vorgesehene Gebührenregelung gedeckt ist.

Nach dem Inhalt des Gesetzentwurfes sollen nicht lediglich Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens ein Informations- und Akteneinsichtsrecht haben. Dieses Recht soll vielmehr auch Dritten zustehen, die von dem Verwaltungsverfahren nicht berührt sind. Der Anspruch des Dritten soll außerdem ohne Darlegung eines „berechtigten Interesses“ bestehen. Dies unterliegt nach diesseitiger Rechtsauffassung verfassungsrechtlichen Bedenken.

Grundsätzlich wird zwar in der höchstrichterlichen Rechtsprechung ein Anspruch Dritter auf Akteneinsicht anerkannt. Aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen, insbesondere dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG), besteht dieser Anspruch allerdings nur dann, wenn die Kenntnis des Akteninhaltes Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung ist, d. h. also ein „berechtigtes Interesse“ vorliegt (BVerwG NJW 1981, S. 2270; OVG Hamburg NJW 1983, S. S. 2405; Kopp, VwVfG § 29, Rdnr. 11). Ein Akteneinsichtsrecht setzt voraus, dass die Akteneinsicht „durch ein eigenes gewichtiges und auf andere Weise nicht zu befriedigendes Interesse des Antragstellers gedeckt“ werde.

Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung über das Akteneinsichtsrecht müssen diese Grundsätze Berücksichtigung finden und es ist konkret im Gesetz zu regeln, dass das Akteneinsichtsrecht die Darlegung eines berechtigten Interesses des Antragstellers erfordert. Eine Umkehrung dieses Prinzips durch eine grundsätzlich allgemeine Freigabe und die Vorsehung von Schutzvorschriften (§§ 3 bis 6 des Gesetzentwurfes) ist als nicht ausreichend anzusehen, weil die Darlegungs- und Beweislast in unzulässiger Weise umgedreht wird.

Der Gesetzentwurf schränkt darüber hinaus in unzulässiger Weise das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ableitbare Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ ein. Dieses Grundrecht gewährleistet jedem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG NJW 1984, S. 419: Volkszählungsurteil). Wie das Bundesver-



fassungsgericht festgestellt hat, sind Einschränkungen dieses Rechtes nur im „überwiegenden Allgemeininteresse“ überhaupt zulässig. Bei dem Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ handele es sich um ein grundrechtlich gewährtes Abwehrrecht der einzelnen Bürger, das nur bei der Berührung erheblicher verfassungsrechtlicher Güter eingeschränkt werden könne. In dem Abwägungsprozess sei dieses zu berücksichtigen, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sei.

Ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht Dritter steht nicht im „überwiegenden Allgemeininteresse“. Das „informationelle Selbstbestimmungsrecht“ ist als höherrangiges Gut anzusehen und der Vorrang einzuräumen. Allenfalls bei Vorliegen eines „berechtigten Interesses“ scheint es gerechtfertigt, dass das „informationelle Selbstbestimmungsrecht“ demgegenüber zurücktritt.

Es verwundert in diesem Zusammenhang schon, dass die Gesetzesinitiative gerade von den Antragstellern ausgeht, die sich seinerzeit vehement gegen die Volkszählung ausgesprochen hatten, die Grundlage des oben zitierten Urteils war. Es wäre folgerichtig, wenn auch bei dieser Gesetzesinitiative die Selbstbestimmung der betroffenen Bürger Berücksichtigung fände, d. h. die betroffenen Bürger im Einzelnen dargelegt bekämen, wieso gerade in ihre Akten hineingeschaut werden soll und darüber hinaus ein wirksames Vetorecht gegen eine angekündigte Akteneinsicht eingeräumt bekämen. Nur so wäre das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ effektiv gewährleistet.

Die Gesetzesinitiative steht des Weiteren im Widerspruch zu der bereits bestehenden gesetzlichen Regelung über die Akteneinsicht durch Beteiligte gemäß § 29 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG). Danach steht lediglich den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens i. S. v. § 13 HVwVfG ein Akteneinsichtsrecht zu. Darüber hinaus müssen die Beteiligten darlegen, dass die Kenntnis der Akten „zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist“. Nach der derzeitigen Gesetzeslage müssen also die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens, um Akteneinsicht zu erhalten, ein „mehr“ an Begründungsaufwand betreiben, als ein sonstiger Dritter nach dem vorgesehenen Gesetz. Im Zweifel ist davon auszugehen, dass § 29 HVwVfG im Hinblick auf die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens die speziellere Rechtsnorm darstellt. Diese Systematik ist nicht nachvollziehbar. Es ist zu befürchten, dass in der Praxis völlige Unklarheit über die Handhabung und Abgrenzung beider Normen besteht.



Schließlich ist auf die Mehrbelastung der Verwaltungen hinzuweisen. Hiervon gehen offenbar auch die Initiatoren der Gesetzesinitiative selbst aus, wenn sie in der Begründung zu § 11, (S. 11) ausführen, dass die Verwaltungskosten nicht notwendig kostendeckend erhoben werden müssen und einfache Auskünfte kostenfrei sein sollen. Vor dem Hintergrund der Bemühungen der Städte und Gemeinden um eine schlanke Verwaltung und der Kosteneinsparungen im kommunalen Bereich eine kontraproduktive Entwicklung, die auch mit der Gesetzesintention nicht zu rechtfertigen ist. Mit dem Ziel effektiven Verwaltungshandelns sollten die Städte und Gemeinden das vorhandene Personal eher für Sachentscheidungen einsetzen, als es über Anträge auf Akteneinsichtsrecht entscheiden zu lassen.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Erwägungen halten wir die derzeit bestehende Regelung des § 29 HVwVfG für völlig ausreichend.

Schließlich ist anzumerken, dass die Regelungen im Entwurf, unter bestimmten Voraussetzungen keinen Anspruch auf Informationszugang zu gewähren (§§ 3, 4 des Gesetzentwurfes), unter kommunalen Gesichtspunkten als nicht ausreichend anzusehen sind, da dort lediglich auf Bundes- und Landesinteressen abgestellt wird. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfes ist der Informationszugang aber auch gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewährleisten, so dass auch deren berechnigte Interessen in § 3 und § 4 des Gesetzentwurfes Berücksichtigung finden müssten.

Wir bitten, wegen dieser grundsätzlichen Bedenken von dem Gesetzentwurf Abstand zu nehmen und den Antrag abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

Diedrich E. Backhaus

Direktor



UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM  
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN

Ul.D • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
Vorsitzender Herrn Horst Klee  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

22.01.07 *JK*

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223  
Ansprechpartner/in:  
Frau Brameshuber  
Durchwahl: 988-1215  
Aktenzeichen:  
LD2-01.23/10.338

Kiel, 18. Januar 2007

**Schriftliche Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages  
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des  
Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) - Drucks. 16/5913 -  
und  
Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes  
- Drucks. 16/5839 -**

Ihr Schreiben vom 11.10.2006; mein Schreiben vom 23.10.2006

Sehr geehrter Herr Klee,

die Informationsbeauftragten der Länder Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben zu dem o. g. Gesetzesentwurf eine gemeinsame Stellungnahme erarbeitet. In der Anlage übersende ich Ihnen als Vorsitzender der Konferenz der Informationsbeauftragten diese gemeinsame Stellungnahme.

Für weitere Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Thilo Weichert

Anlagen – 1–

22.01.07 LF

#### **Gemeinsame Stellungnahme**

- **der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen,**
- **der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg,**
- **des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit,**
- **des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen,**
- **des Landesbeauftragten für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern und**
- **des Vorstandes des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucksache Hessischer Landtag 16/5913 – und dem Antrag der Fraktion der SPD betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes – Drucksache Hessischer Landtag 16/5839.**

Die Informationsfreiheitsbeauftragten begrüßen die parlamentarischen Initiativen für ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz. Eine moderne Verwaltung bedarf größerer Transparenz als bisher und eine aktive Gesellschaft ausreichender Mitwirkungsrechte. Beides ist nur denkbar, wenn öffentliche Stellen von einem uneingeschränkten Amtsgeheimnis Abschied nehmen und ihre Informationen mit den Bürgerinnen und Bürgern teilen. Hierfür sprechen die Erfahrungen aus den Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen: Die Antragstellerinnen und Antragsteller nehmen ihre Informationsrechte wahr, ohne dass es zu einer Überlastung der Verwaltungen gekommen wäre. Behördliche Entscheidungen können leichter nachvollzogen werden. Das voraussetzungslose Informationszugangsrecht bewirkt, dass diese alltägliche Transparenz allmählich selbstverständlicher Bestandteil der Verwaltungskultur wird. Hinzu kommt ein verstärktes Interesse der informationsverarbeitenden Wirtschaft an einem Zugang zu Daten des öffentlichen Sektors. Ohne ausreichende Zugangsregelungen laufen die europarechtlichen und bundesgesetzlichen Regelungen zur Informationsweiterverwendung durch die Unternehmen schließlich ins Leere.

Zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucksache Hessischer Landtag 16/5913 – nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

Zu § 1 Abs. 1

Die vorgesehene Beschränkung der Anwendung des Gesetzes auf den „öffentlich-rechtlichen“ Charakter der Aufgabenwahrnehmung lässt außer Acht, dass zahlreiche Tätigkeiten zwar von der Verwaltung ausgeführt, aber nicht unbedingt im öffentlichen Recht normiert sind. Durch die Beschränkung wäre der Zugang zu Informationen aus diesen Aufgabenbereichen nicht möglich. Angesichts verstärkter Tendenzen zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben gilt dies auch für privatrechtlich verfasste Unternehmen, die auf diesem Gebiet tätig werden. Angemessener wäre daher der Bezug auf „öffentliche Aufgaben“. Dies müsste auch im weiteren Text des Gesetzentwurfs (§ 6 Abs. 1) angepasst werden.

Zu Missverständnissen könnte in diesem Zusammenhang auch die Formulierung „amtliche Informationen“ führen. Sinnvoller wäre es, auf die bei informationspflichtigen Stellen „vorhandenen Informationen“ abzustellen.

Zu § 1 Abs. 2

Der letzte Satz sollte gestrichen werden. Ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand alleine kann kein Hinderungsgrund sein, den Informationszugang in einer bestimmten Weise zu gewähren. Die Formulierung stellt vielmehr eine Einladung dar, das Wahlrecht der Antragstellerinnen und Antragsteller hinsichtlich der Art und Weise der Gewährung des Informationszugangs von vornherein einzuschränken.

Zu § 1 Abs. 3

Deutlicher würde das aus der Begründung hervorgehende Anliegen mit folgender Formulierung: „Weiter gehende Informationsansprüche nach spezialgesetzlichen Regelungen bleiben unberührt“. Damit würde es sich erübrigen, bestimmte Spezialregelungen aufzuführen und somit andere, die aber ebenfalls hierunter fallen, unberücksichtigt zu lassen. Zu nennen wären an dieser Stelle beispielsweise die datenschutzrechtlichen Informationsansprüche Betroffener.

Zu § 1 Abs. 4

Es ist nicht ersichtlich, weshalb ein Verbot der gewerblichen Nutzung von Informationen, die nach diesem Gesetz herausgegeben wurden, notwendig wäre, um einen Missbrauch zu verhindern. Im Gegenteil handelt es sich bei der Informationsfreiheit um ein von den Motiven



der Antragstellerinnen und Antragsteller unabhängiges Recht. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors umgesetzt. Diese Richtlinie hat zum Ziel, einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen für die gewerbliche Weiterverarbeitung von Informationen der öffentlichen Hand zu schaffen und damit den gemeinsamen Informationsmarkt als Wirtschaftsfaktor zu stärken. Das Informationsweiterverwendungsgesetz enthält – ebenso wie die Richtlinie – kein eigenes Zugangsrecht, sondern ist vielmehr darauf angewiesen, dass die Regelungen für den Informationszugang eine gewerbliche Weiterverarbeitung erlauben. Das Verbot der gewerblichen Nutzung widerspricht dieser Zielsetzung und sollte unbedingt gestrichen werden. Dies gilt auch für die Bestimmungen zur Ordnungswidrigkeit aus § 12.

#### Zu § 2 Nr. 3

Der Begriff „Dritter“ wird zwar definiert, im weiteren Verlauf des Gesetzentwurfs jedoch uneinheitlich verwendet: An einigen Stellen ist von „Dritten“, an anderen von „Betroffenen“ die Rede (z.B. § 5 Abs. 2, § 6, § 8 Abs. 2 sowie § 9 Abs. 3). Einer einheitlichen, mit bestehenden Definitionen aus dem Datenschutzrecht vereinbaren Verwendung sollte der Vorzug gegeben werden.

#### Zu § 3

Die Regelung zum Schutz öffentlicher Belange ist im vorliegenden Gesetzentwurf zwingend formuliert. Ein pflichtgemäßes Ermessen, das es der Behörde ermöglichen würde, zwischen den geschützten Rechtsgütern abzuwägen, ist nicht vorgesehen. Darüber hinaus wird der Tatsache, dass der Schutzbedarf für öffentliche Belange in vielen Fällen nur teilweise und nur für einen begrenzten Zeitraum gilt, nicht ausreichend Rechnung getragen. Im Sinne der Informationsfreiheit sollte die sehr restriktive Eingangsformulierung „der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht“ durch die Formulierung „der Antrag auf Zugang zu Informationen kann abgelehnt werden“ ersetzt werden. Die relevanten Ziffern sollten – ähnlich wie dies bereits bei Ziffer 1 vorgesehen ist – mit der Einschränkung „soweit und solange“ eingeleitet werden.

Die in Nr. 2 geregelten „nachteiligen Auswirkungen“ beispielsweise auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens stellen keinen ausreichenden Verweigerungsgrund dar. Eine öffentliche Stelle muss es vielmehr hinnehmen, wenn sich durch die Offenlegung von

Informationen beispielsweise in einem Schadensersatzprozess Nachteile in der Prozessführung ergeben können. Deutlicher könnte diese Ausnahme durch die Verwendung des Begriffs der „erheblichen Beeinträchtigung“ beschrieben werden.

In Nr. 3 letzte Alternative ist vorgesehen, dass der Informationszugang verweigert wird, wenn von einer Zustimmung der nicht dem Geltungsbereich des Gesetzes unterfallenden Stellen „nicht auszugehen“ ist. Diese Alternative sollte gestrichen werden, da sie dazu verleitet, die betroffene Stelle gar nicht erst nach ihrer Zustimmung zu fragen, sondern den Informationszugang pauschal abzulehnen. Im Übrigen sollte der Begriff „Einwilligung“ im Zusammenhang mit öffentlichen Stellen durch den der „Zustimmung“ ersetzt werden, da eine „Einwilligung“ im datenschutzrechtlichen Kontext stets auf eine natürliche Person bezogen verwendet wird.

Nr. 5 bezieht sich auf Informationen, die aufgrund besonderer Rechtsvorschriften geheim zu halten sind. Dieses Ausnahmekriterium ist hier jedoch überflüssig, da die §§ 4, 5 und 6 bereits ausreichende Ausnahmen formulieren, die beim Vorliegen besonderer Geheimhaltungsvorschriften in jedem Fall erfüllt sind. Die Doppelregelung sollte daher in § 3 gestrichen werden.

Die Notwendigkeit des Schutzes des Wettbewerbs sowie wirtschaftlicher Interessen Privater kann nicht, wie in Nr. 7 vorgesehen, auf öffentliche Stellen, die privatrechtlich handeln, übertragen werden; die gesamte Nr. 7 sollte daher gestrichen werden. Der Staat befindet sich beim fiskalischen Verwaltungshandeln zwar in einem formal gleichrangigen Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern bzw. zu anderen Wirtschaftsteilnehmern, ist aber dennoch an öffentlich-rechtliche Regelungen gebunden. Insbesondere ist hier die Bindung an die Grundrechte und an die Haushaltsvorschriften zu nennen. Dies hat u.a. zum Ziel, die Kontrolle der öffentlichen Hand beim Umgang mit Steuergeldern zu gewährleisten und dient somit auch der Korruptionsprävention. Durch die Wahl der Rechtsform – hier also der zivilrechtlichen Tätigkeit – kann sich der Staat nicht der Verpflichtung zum transparenten Handeln entziehen. Die Informationsfreiheit sollte sich daher auch auf fiskalisches Verwaltungshandeln erstrecken.

Ein pauschaler Vertrauensschutz sollte in einem Informationsfreiheitsgesetz vermieden werden. Behörden sind nur in Ausnahmefällen darauf angewiesen, Hinweisgebern Anonymität zuzusichern. Durch die in Nr. 8 vorgesehene Ausdehnung dieser Ausnahmen könnte der datenschutzrechtliche Anspruch der von einer Datenverarbeitung Betroffenen auf die Information über die Herkunft der Daten zu ihrer Person in der Praxis ausgehebelt und dem Denunziantentum somit Vorschub geleistet werden.

Nr. 9 sieht vor, einen ganzen Bereich der Landesverwaltung von der Anwendung des Gesetzes auszunehmen. Eine solche Regelung passt systematisch nicht in die Ausnahmetatbestände, sondern eher zu den Grundsatzregelungen des § 1 des Gesetzentwurfs. Darüber hinaus sollte jedoch die Ausnahme ganzer Behörden von der Informationsfreiheit unterbleiben. Alle Informationen des Landesamtes für Verfassungsschutz, deren Bekanntwerden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen kann, sind bereits durch die Vorschrift des § 3 Nr. 4 erfasst. Weitere Informationen, die sich beispielsweise auf reine Verwaltungsaufgaben des Landesamtes ohne Schutzbedarf beziehen (z.B. das Sammeln von Zeitungsartikeln), bedürfen auch nicht der Geheimhaltung. Die Vorschrift Nr. 9 sollte daher gestrichen werden.

#### Zu § 4

Die in den meisten Ziffern zwingende Ablehnung des Informationszugangs zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses ist nicht angemessen. Vielmehr sollte der Behörde ein pflichtgemäßes Ermessen bei ihrer Entscheidung eingeräumt werden. Außerdem kann der Grund für den Schutzbedarf mit Zeitablauf wegfallen. Beiden Aspekten kann beispielsweise durch eine für alle Nummern geltende Formulierung „der Antrag auf Informationszugang kann abgelehnt werden, soweit und solange ...“ zu Beginn des Paragraphen Rechnung getragen werden.

#### Zu § 4 Abs. 2 und 5

Zunächst ist unklar, was mit dem Begriff „vertraulich“ gemeint ist. Die reine Bezeichnung einer Beratung als vertraulich ohne weitere Begründung ist nicht zulässig. Soweit damit Sitzungen (beispielsweise von Gemeindevertretern) gemeint sind, von denen die Öffentlichkeit aufgrund bestimmter Vorschriften (z.B. Gemeindeordnung) ausgeschlossen werden kann, sollte dies auch so formuliert werden. Außerdem kann der Grund für den Ausschluss der Öffentlichkeit in der Zwischenzeit weggefallen sein, sodass zum Zeitpunkt der Antragstellung in jedem Fall eine Prüfung erfolgen sollte. Die Regelung des Abs. 5 sollte sich daher – neben Abs. 1 und 3 – auch auf Abs. 2 beziehen, soweit nicht, wie vorgeschlagen, die Formulierung „soweit und solange“ mit Geltung für alle Nummern des § 4 eingefügt wird. Der letzte Satz der Nr. 5 erwähnt Abs. 3 im Hinblick auf den Schutz von Ergebnisprotokollen. Dabei dürfte es sich um einen redaktionellen Fehler handeln; gemeint ist wohl Abs. 2.

Zu § 4 Abs. 3

Unklar erscheint die Formulierung „Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung“. Um den aus der Begründung zu dieser Vorschrift hervorgehenden Zweck klarzustellen, könnte diese beispielsweise ersetzt werden durch den „Kernbereich der Willens- und Entscheidungsbildung der Landesregierung“.

Zu § 5 Abs. 1

Durch die Herausgabe von Informationen wird häufig die Identität der Beschäftigten der öffentlichen Stelle oder der Gutachterinnen bzw. Gutachter privater Auftragnehmer bekannt. Dies steht dem Informationszugang jedoch nicht entgegen. Die meisten Informationsfreiheitsgesetze regeln dies durch eine Vorschrift, nach der ein Schutzbedürfnis für solche Daten in der Regel nicht besteht. So sollte auch hier verfahren werden. Die Regelung des § 14 Abs. 2, nach der Organisations- und Aktenpläne nur ohne personenbezogene Daten zu veröffentlichen sind, wäre damit überflüssig.

Zu § 6

Auch wenn Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen, sollte in Einzelfällen die Möglichkeit bestehen, den Zugang zu Informationen zu gewähren. Das Offenlegungsinteresse kann beispielsweise schwerer als das Geheimhaltungsinteresse wiegen, wenn bei der Offenbarung kein oder nur ein geringfügiger wirtschaftlicher Schaden entstünde oder mit den Daten tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung offenbart würden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussion um die Instrumente für eine effektive Korruptionsbekämpfung relevant. Eine Abwägungsklausel sollte an dieser Stelle der über den Antrag entscheidenden Behörde die Möglichkeit geben, die zu schützenden Rechtsgüter nach pflichtgemäßem Ermessen gegeneinander abzuwägen.

Als Anwendungsfall für den Schutz des geistigen Eigentums kommt vor allem das Urheberrecht in Frage. In der Praxis der Informationsfreiheitsbeauftragten ist noch kein Fall vorgekommen, in dem Urheberrechte dem Informationszugang entgegengestanden hätten. Dies ist auch kaum denkbar, da es sich beim Urheberrecht um ein persönliches Nutzungsrecht handelt, das durch die bloße Einsichtnahme nicht beeinträchtigt wird. Im Einzelfall kann höchstens die Herausgabe von Fotokopien nur eingeschränkt zulässig sein. Aber auch dann gilt, dass die unerlaubte Nutzung eines Werkes ohne Zustimmung der Urheberin oder des

Urhebers in der Verantwortung der einzelnen Person liegt und diese ggf. strafrechtlich belangt werden kann. Vom Recht auf Informationszugang ist dies unabhängig.

#### Zu § 8 Abs. 1

Die elektronische Kommunikation ist mittlerweile so weit verbreitet und das Verwaltungsverfahrensrecht daran auch angepasst, dass neben der schriftlichen auch die Möglichkeit zur elektronischen Antragstellung eröffnet werden sollte.

Für die Antragstellerinnen und Antragsteller dürfte es oftmals unmöglich sein zu erkennen, welche Behörde für eine juristische Person des Privatrechts, die öffentlich-rechtliche (oder besser: öffentliche – siehe Anmerkungen zu § 1 Abs. 1) Aufgaben wahrnimmt, zuständig ist. Daher erscheint es unpraktikabel, dass der Antrag bei dieser Behörde zu stellen ist. Einfacher wäre es, der Antragsteller bzw. die Antragstellerin könnten sich unmittelbar an die Stelle wenden, bei der die Informationen vorhanden sind. Somit wäre die Behörde auch nicht zur Beschaffung der Unterlagen verpflichtet und unnötiger Aufwand sowie eine Verzögerung bei der Antragsbearbeitung ließen sich in der Praxis vermeiden.

#### Zu § 8 Abs. 2

Zwar wird hier für den Fall, dass der Antrag Daten im Sinne der §§ 5 und 6 betrifft, eine Begründung gefordert, jedoch fehlen Aussagen darüber, wozu diese Begründung erforderlich ist. Vermutlich ist beabsichtigt, eine Abwägung zwischen dem Einsichts- und dem Geheimhaltungsinteresse vorzunehmen. Dies müsste aber im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden. In jedem Fall wird mit einer Begründungspflicht – und das wird von den Stellung nehmenden Informationsfreiheitsbeauftragten kritisch gesehen – vom voraussetzungslosen Recht auf Informationszugang abgewichen. In der Praxis hat es sich als schwierig erwiesen, die einander entgegenstehenden Interessen angemessen zu berücksichtigen. Wenn ein konkreter Schutzbedarf vorliegt, ist ein überwiegender Grund für die Offenlegung meist nicht vorhanden; umgekehrt dürfte das Offenbarungsinteresse stets als überwiegend anzusehen sein, wenn der Geheimhaltungsbedarf offensichtlich gering ist.

Als Alternative zu der vorgesehenen Vorschrift könnte erwogen werden, auf eine Interessenabwägung und damit auf die Begründungspflicht zu verzichten und statt dessen vorzusehen, dass das Einsichtsinteresse bei einem nur geringfügigen Schutzinteresse grundsätzlich überwiegt, die Daten ansonsten aber geheim zu halten sind. Eine solche Regelung könnte beispielsweise durch eine Positivliste bestimmter Daten mit von vornherein geringem

Schutzbedarf erfolgen (als Beispiel hierfür könnte § 6 Abs. 2 IFG Berlin dienen). Sie hätte den Vorteil größerer Klarheit für Antragstellerinnen und Antragsteller sowie Behörden und würde der grundsätzlichen Entscheidung des Gesetzgebers für eine Offenlegung von Informationen Rechnung tragen, ohne schutzbedürftige Daten preiszugeben.

#### Zu § 9 Abs. 1

Für die Antragstellung ist nach § 8 Abs. 1 ein Schriftlichkeitserfordernis vorgesehen. Dies muss auch für den Fall der Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang gelten. Die Ablehnung ist darüber hinaus mit einer nachvollziehbaren Begründung zu versehen. Nur so wird gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger die Entscheidung der öffentlichen Stelle nachvollziehen und überprüfen können. Nicht zuletzt für das Einlegen der Rechtsmittel oder die Anrufung des Landesbeauftragten ist ein schriftlicher, begründeter Bescheid unerlässlich.

#### Zu § 9 Abs. 2

Die Verlängerung der einmonatigen Regelbearbeitungsfrist auf bis zu drei Monate erscheint auch für den Fall einer aufwändigen Bearbeitung des Informationszugangsbegehrens als unangemessen. Dies entspricht dem Zeitraum, nach dessen Verstreichen der Antragsteller bei Untätigkeit der Behörde ohnehin Untätigkeitsklage einlegen kann. Informationen veralten rasch und sind häufig nach kurzer Zeit für die Antragstellerinnen und Antragsteller bereits wertlos. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf zutreffend ausgeführt wird, ist das Informationszugangsgesetz ohne zwingende Fristen weitgehend wirkungslos. Durch die vorgesehene Verlängerung der Regelbearbeitungsfrist würde genau diese Wirkungslosigkeit eintreten. § 9 Abs. 2 sollte daher entfallen.

#### Zu § 11 Abs. 1

Um unnötigen Verwaltungsaufwand bei der Gebührenerhebung sowie eine von vornherein abschreckende Wirkung der Gebühren auf die Antragstellerinnen und Antragsteller zu vermeiden, sollte die Gebührenerhebung für eine einfache Akteneinsicht vor Ort sowie für die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang ausgeschlossen werden.

#### Zu § 12

§ 12 sollte gestrichen werden. Siehe auch Anmerkungen zu § 1 Abs. 4. Sofern diese Bestimmungen beibehalten werden, ist zu bedenken, dass sie nicht für die Presse gelten kön-

nen, die staatliche Informationen immer gewerblich nutzt. Deshalb empfiehlt sich eine klarstellende Regelung im Landespressegesetz, nach der die weiter gehenden Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes unberührt bleiben. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass im Vergleich zum Presserecht enger gefasste Vorschriften – wie das Verbot der gewerblichen Nutzung nach dem Informationsfreiheitsgesetz – für die Presse nicht gelten.

### Zu § 13

In der Praxis können Antragstellerinnen und Antragsteller oft nicht genau wissen, welche Unterlagen bei einer öffentlichen Stelle vorhanden sind. Sie formulieren ihre Anträge oftmals relativ allgemein; eine Konkretisierung erfolgt dann mit Hilfe der nach § 8 Abs. 1 zur Beratung und Unterstützung verpflichteten Stelle. Diese Regelung genügt, um die Bearbeitung allzu pauschaler Einsichtsanträge zu erleichtern. Die vorgesehene Vorschrift, nach der der Informationszugang nicht gewährt wird, wenn Informationen aus einer Vielzahl von Aktenvorgängen zusammengetragen werden müssen, ist hingegen nicht angemessen und sollte wegfallen. Begehrt jemand beispielsweise Informationen zu einem großen öffentlichen Bauprojekt, ist es unumgänglich, an der Bearbeitung des Antrags die entsprechenden Fachbereiche zu beteiligen. Unterlagen zu einem solchen Projekt sind beispielsweise in den Bereichen Planung, Haushalt, Bauaufsicht oder bei der Gemeindevertretung (Beschlüsse) vorhanden. Anstatt solche Anträge als unzulässig auszuschließen, sollte vielmehr überlegt werden, auf welche Weise die involvierten Fachbereiche sich bei der Antragsbearbeitung koordinieren können. Aus unserer Erfahrung bietet es sich hier an, in größeren Einrichtungen eine Ansprechperson für den Informationszugang zu benennen. So wäre leichter festzustellen, wo welche Informationen vorhanden sind; außerdem erleichtert eine zentrale Koordination das Einhalten der Bearbeitungsfrist. Es hat sich gezeigt, dass die behördlichen Datenschutzbeauftragten hierfür besonders geeignet sind.

### Zu § 14 Abs. 1

Es ist nicht ersichtlich, weshalb ausschließlich die Landesbehörden zum Führen von Verzeichnissen verpflichtet werden. Sachgerechter wäre es, hier alle Stellen, die dem Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 unterfallen, zu verpflichten.

### Zu § 17

Auf eine Befristung des Gesetzes sollte verzichtet werden. Durch die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes wird die Verwaltung verpflichtet, ihre Aktenführung und -ordnung zu

überdenken sowie an dem gewachsenen Bedarf der Bürgerinnen und Bürger an mehr Transparenz auszurichten. Eine Befristung steht dieser Verpflichtung entgegen.