

Teil 4

**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 –**

- |     |   |        |
|-----|---|--------|
| 17. | Prof. Dr. Elke Gurlit, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz | S. 110 |
| 18. | Deutscher Journalistenverband, Landesverband Hessen         | S. 118 |

**Univ.-Prof. Dr. Elke Gurlit**

Telefon: +49 6131 39-23114  
Telefon: +49 6131 39-23123 (Sekretariat)  
Telefax: +49 6131 39-24059  
E-Mail: gurlit@uni-mainz.de

26. Februar 2007

**Stellungnahme****zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur  
Regelung des Zugangs zu Umweltinformationen (Informationsfreiheitsgesetz)****I. Zur grundsätzlichen Bedeutung**

Der freie und voraussetzungslose Zugang der Bürger zu behördlichen Informationen stärkt einerseits die partizipative Rolle der Bürger und ist andererseits ein Instrument der Verwaltungskontrolle. Das Konzept der „Informationsfreiheit“ bricht mit dem überkommenen Arkandenken, das die Wissensbestände der Verwaltung als nichtöffentliche Angelegenheiten ansieht und Informationen nach dem Modell des § 29 VwVfG nur solchen Bürgern gewährt, die als Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens zur Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen auf Akteneinsicht angewiesen sind. Vor knapp 10 Jahren verabschiedeten die ersten Bundesländer allgemeine Informationsfreiheitsgesetze, die ein voraussetzungsloses Recht auf Information schufen. Dem Vorbild der Länder Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen folgte zum 1. Januar 2006 der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz-IFG). Dies hat die Länder Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland im vergangenen Jahr dazu bewogen, für ihren Zuständigkeitsbereich ebenfalls Informationsfreiheitsgesetze zu verabschieden. Es wäre zu begrüßen, wenn auch das Land Hessen sich ein modernes Informationsfreiheitsgesetz gibt, das den Informationsinteressen der Bürger angemessen Rechnung trägt.

Die folgenden Anmerkungen beschränken sich auf die Regelungen des Entwurfs (HIFG-E), die sich in der Verwaltungs- und Rechtspraxis nach den Informationsfreiheitsgesetzen der anderen Länder als neuralgische Punkte erwiesen haben.

## II. Zu einzelnen Regelungen

Den in § 1 HIFG-E normierten „Grundsätzen“ der Informationszugangsfreiheit kommt zentrale Bedeutung zu, denn sie formulieren nicht nur in § 1 Abs. 1 das grundsätzlich voraussetzungslose Recht auf Informationszugang, sondern enthalten auch Vorgaben über die informationspflichtigen Stellen (§ 1 Abs. 1 HIFG-E) und über das Verhältnis des Informationsanspruchs zu anderen Informationsgrundlagen (§ 1 Abs. 3 HIFG-E).

### 1. Informationspflichtige Stellen

Das Gesetz soll gegenüber Behörden des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden gelten, für sonstige Organe und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbänden und des HR hingegen nur, soweit sie *öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben* wahrnehmen. Diese Formulierung ist missverständlich. Sie könnte einem Begriffsverständnis Vorschub leisten, das auf die Rechtsnatur der Form des behördlichen Handelns abstellt. Demgegenüber sieht § 1 Abs. 4 VwVfG als Behörde jede Stelle öffentlicher Verwaltung, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Wenn auch die Verwaltungsverfahrensgesetze von Bund und Ländern nur die öffentlich-rechtliche Tätigkeit regeln (§ 1 Abs. 1 VwVfG), muss nicht dasselbe für die Normierung der Informationspflicht gelten. Eine Einbeziehung auch der privatrechtsförmig handelnden Verwaltung ist schon deshalb rechtspolitisch sinnvoll, weil die Behörden in zunehmendem Umfang in den Rechtsformen des Privatrechts agieren. Dies gilt nicht nur für die privatrechtsförmige Vergabe öffentlicher Aufträge, sondern etwa auch im Bauplanungsrecht (Grundstücksverträge, Einheimischensicherungsverträge mit Investoren etc.).

In einigen Landesgesetzen wird allein auf die Wahrnehmung *öffentlicher Aufgaben* abgestellt. Maßgeblich ist dann, ob die wahrgenommene Tätigkeit im öffentlichen Recht wurzelt. Die hierzu ergangene Rechtsprechung vor allem des OVG Münster sieht das privatrechtsförmige Verwaltungshandeln als vom Informationszugang erfasst an.

§ 2 AIG Bbg; § 3 Abs. 2 IFG-M-V; § 2 BlnIFG; § 2 Abs. 1 IFG NRW; aus der Rspr. OVG NRW, B.v. 19.6.2002, NVwZ-RR 2003, 800; OVG NRW, B.v. 31.1.2005, NWVBl. 2006, 296; OVG NRW, B.v. 17.5.2006, NWVBl. 2006, 292; s.a. *Beckmann*, DVP 2003, 143 (144); *Bischopink*, NWVBl. 2003, 245 (246); *Neumann*, LKV 2007, 1 (2 f); *Nordemann*, RDV 2001, 71 (74); *Partsch/Schurig*, DÖV 2003, 482 (485); a.A. *Stollmann*, NWVBl. 2002, 216. – Im Anwendungsbereich der Umweltinformationsrichtlinie ist die Einbeziehung privatrechtsförmigen Verwaltungshandelns von Gemeinschaftsrechts wegen geboten, s. EuGH Slg. 2003, I-6625; BVerwG ZUR 2006, 92; *Merten*, NVwZ 2005, 1157 (1159).

Die in § 1 Abs. 1 HessIFG-E gewählte Formulierung lehnt sich an § 1 Abs. 1 IFG-Bund an. Für diese Vorbildvorschrift ist, soweit sie diesbezüglich überhaupt gewürdigt wird, unklar, ob sie auch die das privatrechtsförmige Verwaltungshandeln der Behörden umfasst.

Eindeutig befürwortend *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, IFG-Kommentar, 2006, § 1 Rn 29, 75; tendenziell ablehnend *Rossi*, IFG-Kommentar, 2006, § 1 Rn 42, 68.

Zur Gewährleistung des Informationszugangs auch gegenüber privatrechtlichem Behördenhandeln wird deshalb empfohlen, den Begriff der öffentlichen Aufgaben zu wählen.

Von der konkreten Handlungsform ist die Organisationsform zu unterscheiden. *Private* sollen nach § 1 Abs. 1 Satz 3 HIFG-E nur insoweit in die Informationspflicht einbezogen werden, als sich die Behörde einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts „zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient“. Ihre Informationsverpflichtung wird durch § 8 Abs. 1 Satz 2 HIFG-E modifiziert, demzufolge Anträge an diejenige Behörde zu richten sind, die sich dieser Personen bedient. Insoweit folgt der Entwurf § 1 Abs. 1 Satz 3, § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG-Bund. Von § 1 Abs. 1 Satz 3 HIFG-E wird vor allem der Fall der Verwaltungshilfe im Wege funktioneller Privatisierung zB nach § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG, § 18a Abs. 2 Satz 3 WHG umfasst. Beliehene Unternehmen erfüllen hingegen bereits den Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 Satz 1 HIFG-E, § 1 Abs. 4 VwVfG.

Für die Parallelvorschrift im IFG-Bund *Beckemper*, LKV 2006, 300 (301); *Hopf*, RiA 2006, 1 (4); *Jastrow/Schlatmann*, IFG-Kommentar, 2006, § 1 Rn 46; *Kugelmann*, NJW 2005, 3609 (3611); *Mensching*, VR 2006, 1 (5); *Rossi*, § 1 Rn 40, 53, 72; *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, § 1 Rn 23 ff, 67; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (988).

Organisationsprivatisierte Einrichtungen wie etwa kommunale Stadtwerke GmbH/AG sind dann informationspflichtig, wenn ihre Tätigkeiten der Daseinsvorsorge als Erfüllung öffentlich-rechtlicher Tätigkeiten iSv § 1 Abs. 3 HIFG-E angesehen wird. Die – sinnvolle - Einbeziehung organisationsprivatisierter Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist aber nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 3 HIFG-E nicht zwingend und ist demgemäß auch umstritten.

Für die Einbeziehung nach der Parallelvorschrift in § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG-Bund *Hopf*, RiA 2006, 1 (4); *Kugelmann*, NJW 2005, 3609 (3611); dagegen *Jastrow/Schlatmann*, § 1 Rn 46; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (988); *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, § 1 Rn 50 ff; Entwurfsbegründung IFG-Bund, BT-Drucks. 15/4493, S. 8; offen *Rossi*, § 1 Rn 75.

Es sollte deshalb erwogen werden, eine § 3 Abs. 3 IFG-M-V entsprechende Regelung aufzunehmen, um die Einbeziehung der organisationsprivatisierten Einrichtungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das UIG in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 Private, die aufgrund der Eigentumsverhältnisse oder auch aufgrund einer besonderen Rechten- und Pflichtenstellung unter der Kontrolle des Staates stehen, in die unmittelbare Informationsverpflichtung einbezogen hat. Hierdurch werden auch solche Felder einbezogen, die – wie zB die Telekommunikation – bereits *materiell* privatisiert sind oder – wie etwa Energieversorgungsunternehmen – traditionell privatrechtlich betrieben wurden, sofern diese Unternehmen einer besonderen Rechten- oder Pflichtenstellung wie zB einem Kontrahierungszwang (§ 36 EnWG) unterworfen sind. Mit einer derartigen Regelung würde Hessen einerseits die „Speerspitze“ des allgemeinen Informationszugangsrechts bilden. Im übrigen würde ein Gleichklang mit der Informationsverpflichtung nach dem UIG erreicht.

Siehe *Neumann*, LKV 2007, 1 (2) zu § 3 IFG-M-V; zur Bestimmung informationspflichtiger Stellen nach dem UIG ausführlicher *Gurlit*, EurUP 2006, 224 (227 ff); *Guckelberger*, UPR 2006, 89 (90); *Schomerus/Clausen*, ZUR 2005, 575 (578).

## 2. Verhältnis zu anderen Informationszugangsvorschriften

Für die Reichweite des allgemeinen Informationszugangsrechts ist die Feinabstimmung mit anderen Informationszugangsregeln ganz entscheidend. Dies gilt vor allem, soweit diese den Informationszugang von restriktiveren Voraussetzungen abhängig machen. Nach § 1 Abs. 3 HIFG-E gehen besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme von § 29 HVwVfG dem Informationsfreiheitsgesetz vor. Mit dieser Normierung der Subsidiarität lehnt sich der Entwurf an § 1 Abs. 3 IFG-Bund an. Bereits aufgrund der Kollisionsregel des Art. 31 GG beanspruchen abschließende *Informationsregeln des Bundes* wie etwa nach § 19 BDSG, nach dem StUG oder nach dem bundesrechtlichen Vergaberecht (§ 22 Ziff. 8 VOB/A, § 22 Ziff. 6 VOL/A, §15 VgV, § 111 Abs. 2 GWB) Vorrang gegenüber dem HIFG-E. Gleiches gilt für das – gegenständlich auch die Rechtsetzung erfassende – Einsichtsrecht anerkannter Naturschutzvereine nach § 60 Abs. 2 BNatSchG. Insoweit besteht für das Land Hessen kein eigenständiger Regelungsspielraum.

Allerdings legt die Rechtsprechung vor allem des OVG NRW ein enges Verständnis der Subsidiarität des IFG zugrunde. Danach soll das IFG NRW nur dann zurücktreten, sofern eine andere Vorschrift den Sachverhalt abschließend regelt und damit verdrängende Kraft hat, s. OVG NRW, B.v. 31.1.2005, NJW 2005, 2028 (2029); OVG NRW, Urt.v. 17.5.2006, NWVBl. 2006, 292 (293); s.a. *Reinhart*, DÖV 2007, 18 (20). Keine vorrangigen bundesrechtlichen Vorschriften sind zivilrechtliche Auskunftsansprüche nach § 242 BGB oder §§ 421 ff ZPO, s. OVG NRW, B.v. 19.6.2002, NVzW-RR 2003, 800 (802); nach OVG NRW, B.v. 31.1.2005, NJW 2005, 2028 soll auch § 25 SGB X keine das landesrechtliche Informationsrecht ausschließende Vorschrift sein.

Nach § 1 Abs. 3 IFG-E haben aber auch *bereichsspezifische landesrechtliche Informationszugangsregeln* Vorrang gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz ungeachtet der Frage, ob diese Regelungen den Informationszugang großzügiger (hinsichtlich der Ausnahmebestimmungen) oder restriktiver (hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen) ausgestalten. So ist etwa die Einsichtnahme in die Denkmälbücher von einem berechtigten Interesse abhängig (§ 10 HDSchG). Dieser Ansatz, der nicht bundesrechtlich veranlasst ist, sollte noch einmal überdacht werden, denn er verhindert ein allgemeines Informationszugangsrecht „aus einem Guss“. § 17 IFG-SH, § 3 Abs. 3 Bln-IFG und § 1 Abs. 3 IFG-M-V lassen Vorschriften, die *weitergehende* Informationsansprüche gewähren, unberührt. Nach dieser vorzugswürdigen Konstruktion setzt das allgemeine IFG einen Mindeststandard. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG ist für den Bereich der Umweltinformationen ebenfalls das „Meistbegünstigungsprinzip“, also die Gewährleistung eines Mindeststandards, normiert.

§ 1 Abs. 3 HIFG-E nimmt § 29 HVwVfG vom Vorrang anderweitiger Regelung aus. Dies entspricht der Vorbildregelung in § 1 Abs. 3 IFG-Bund. Mit der Rückausnahme besteht eine Anspruchskonkurrenz von IFG und dem verfahrensrechtlichen Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG. Die Auflösung dieser Konkurrenz ist aber alles andere als klar. So wird teilweise vertreten, während eines laufenden Verwaltungsverfahrens sei der Informationszugang für Verfahrensbeteiligte nach Maßgabe von § 29 VwVfG beschränkt. Folgte man dieser – abzulehnenden – Auffassung, käme es zu einem zeitlichen befristeten Vorrang des § 29 HVwVfG, dessen Restriktionen gerade Anlass für die Schaffung von allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzen war.

Zur grundsätzlich bestehenden Anspruchskonkurrenz Entwurfsbegründung, BT-Drucks, 15/4493, S. 8; für einen zeitlich befristeten Vorrang von § 29 VwVfG *Kugelman*, NJW 2005, 3609 (3611); *ders.*, DÖV 2005, 851 (858); aA *Scheel* in: *Berger/Roth/Scheel*, § 1 Rn 120 ff; *Liedtke*, NWVBl. 2006, 286 (289); *Raabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, 641 (645); *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990). – Für § 4 Abs. 2 IFG-NRW, der noch nicht einmal

eine Rückausnahme zulasten von § 29 VwVfG kennt, wird von der Rechtsprechung ein Vorrang des § 29 VwVfG abgelehnt, OVG NRW, B.v. 31.1.2005, NJW 2005, 2028 (2029 f); VG Gelsenkirchen NWVBl. 2002, 242; VG Köln, Urt.v. 25.11.2005, NWVBl. 2006, 308 (309); so auch *Partsch/Schurig*, DÖV 2003, 482 (485); aA *Beckmann*, DVP 2003, 142 (145); *Bischopink*, NWVBl. 2003, 245 (249); *Stollmann*, VR 2002, 309 (310).

Wegen der nicht ganz eindeutigen Auflösung der Anspruchskonkurrenz sollte im Interesse eines voraussetzungslosen Informationszugangsrechts im Wortlaut klargestellt werden, dass das nicht bereichsspezifische Akteneinsichtsrecht nach § 29 HVwVfG gegenüber dem HIFG zurücktritt, soweit es den Informationszugang restriktiver ausgestaltet.

### 3. Ausnahmetatbestände

Im Aufbau der Ausnahmetatbestände folgen §§ 3-6 HIFG-E weitgehend dem Vorbild der §§ 3-6 IFG-Bund. Hiermit wird m.E. den Ausnahmebestimmungen ein zu weiter Anwendungsbereich zugebilligt:

Zum *Schutz öffentlicher Belange* wird nach § 3 Abs. 1 Satz 1 HIFG-E der Informationszugang von vornherein ausgeschlossen („besteht nicht“). In der Folge besitzen die Behörden keinen Spielraum, nach Art einer Abwägungsentscheidung – wie insbesondere nach § 8 UIG - trotz Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes bei überwiegenden Informationsinteressen gleichwohl den Informationszugang zu gewähren. Insoweit verlagern sich Auseinandersetzungen auf die Auslegung der Tatbestandsmerkmale. Voraussetzung ist aber, dass die Behörden die Darlegungslast für das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes tragen. Mit dieser Konzeption bricht § 3 Nr. 9 HIFG-E, der in Form einer Bereichsausnahme das Landesamt für Verfassungsschutz generell vom Informationszugang ausnimmt. Diese Vorschrift ist nicht nur unsystematisch platziert – sie betrifft den Anwendungsbereich nach § 1 HIFG-E -, sondern auch in der Sache verfehlt. Es besteht kein Anlass, die gesamte Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörde dem Anwendungsbereich des Gesetzes zu entziehen. Vielmehr liefern die sachbezogenen Ausnahmegründe, insbesondere § 3 Nr. 1, 4 und 8 HIFG-E, ausreichenden Spielraum zur Berücksichtigung legitimer Geheimhaltungsbelange.

Kritisch zur Parallelvorschrift des § 3 Nr. 8 IFG-Bund *Kloepfer/Lewinski*, DVBl. 2006, 1277 (1282); *Schoch*, DÖV 2006, 1 (8); *Roth* in: *Berger/Roth/Scheel*, § 3 Rn 148 ff; ausdrücklich befürwortend allein *Jastrow/Schlatmann*, § 3 Rn 114 f. Die Informationsfreiheitsgesetze von Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein kommen ohne eine entsprechende Bereichsausnahme aus.

Zum Schutz von *Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen* schließt § 6 Satz 2 HIFG-E in wörtlicher Übereinstimmung mit § 6 Satz 2 IFG-Bund den Zugangsanspruch aus, soweit der Geheimnisinhaber nicht eingewilligt hat. Auch hier wird also der Behörde die Möglichkeit verwehrt, im Wege einer Abwägung den Zugang wegen überwiegender Informationsinteressen zu gewähren. Damit bleibt der Zugang nicht nur hinter § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG und demjenigen der Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer (§ 8 IFG NRW, § 11 Abs. 1 IFG-SH, § 7 Bln-IFG, § 5 Abs. 2 BbgAIG) zurück. Die Regelung ist sogar restriktiver als § 30 VwVfG, der nur das „unbefugte“ Offenbaren von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen untersagt und eine Befugnis gerade bei überwiegenden Informationsinteressen gewährt. Die Regelung ist vor allem in Anbetracht von § 5 HIFG-E, der den Schutz personenbezogener Angaben unter Abwägungsvorbehalt stellt, viel zu weit geraten. Dadurch werden ökonomische Interessen höher gewichtet als diejenigen des Datenschutzes.

Sehr kritisch zur Parallelvorschrift des § 6 Satz 2 IFG-Bund auch *Kloepfer/Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1283 f); *Kugelman*, DÖV 2006, 851 (858 f); *ders.*, NJW 2005, 3609 (3612); *Rossi*, § 6 Rn 2; s.a. *Tyczewski/Elgeti*, NWVBl. 2006, 281.

Es wird empfohlen, einen Abwägungsvorbehalt in § 6 HIFG-E aufzunehmen. Denn es ist einerseits nicht davon auszugehen, dass die zu strikte Vorrangregel in der Verwaltungspraxis durch eine „Tatbestandslösung“, die das berechtigte Geheimhaltungsinteresse als Begriffsmerkmal des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses eingehend prüft, wirksam korrigiert wird. Andererseits haben sich bislang weder die Behörden noch die Gerichte durch Abwägungsvorbehalte überfordert gefühlt.

So aber *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2006, 984 (993); *Jastrow/Schlatmann*, § 6 Rn; für eine Tatbestandslösung *Berger* in: *Berger/Roth/Scheel*, § 6 Rn 14; *Mensching*, VR 2006, 1 (6).

#### 4. Verfahren und Rechtsschutz

§ 9 HIFG-E verpflichtet die Behörde zur *Bescheidung* eines Antrags binnen eines Monats. Durch diese Formulierung wird zwar im Hinblick auf den nachfolgenden Rechtsschutz klar gestellt, dass die Informationsgewährung nicht als Realakt mit der Leistungsklage erstritten werden kann. Andererseits sollte der Wortlaut – vergleichbar § 7 Abs. 5 IFG-Bund - klar machen, dass auch die Information selbst innerhalb der Monatsfrist zugänglich zu machen ist.



Nach § 10 Abs. 2 HIFG-E ist gegen die Verletzung der Informationspflicht der „*Rechtsweg*“ eröffnet. Hiermit wird in Ansehung von Art. 19 Abs. 4 GG eine bare Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht, die keiner Normierung bedarf. Auch soweit die Vorschrift in ungenauer Ausdrucksweise den *Verwaltungsrechtsweg* meint, ist eine ausdrückliche Normierung nicht geboten. Zwar kann die unmittelbare Einbeziehung Privater in die Informationspflicht, wie sie in § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG des Bundes oder in § 2 Abs. 4 IFG NRW vorgesehen ist, eine entsprechende ausdrückliche Öffnungsklausel für den Verwaltungsrechtsweg erforderlich machen. Denn es ist umstritten, ob die öffentlich-rechtliche Natur des Informationsanspruchs zur Begründung des Verwaltungsrechtswegs ausreicht, wenn der Beklagte eine natürliche Person oder eine juristische Person des Privatrechts ist, die nicht mit Hoheitsrechten beliehen ist.

Für die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs auch in dieser Konstellation OVG NRW, B.v. 8.6.2005, NWVBl. 2006, 295; so auch *Seidel*, NWVBl. 2006, 307; aA aber VG Düsseldorf, Urt.v. 3.2.2006, NWVBl. 2006, 305; dies entspricht offenbar auch der Sichtweise des UIG-Gesetzgebers, Entwurfsbegründung BT-Drucks. 15/4243, S. 18; s.a. *Guckelberger*, UPR 2006, 89 (91); *Gurlit*, EurUP 2006, 224 (230).

Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 iVm § 8 Abs. 1 Satz 2 HIFG-E ist jedoch für die Bescheidung von Informationsbegehren gegenüber Privaten die Behörde zuständig, die sich dieser Personen zur Aufgabenerfüllung bedient. In diesem Fall ist nicht nur der Anspruch öffentlich-rechtlicher Natur, sondern auch der Beklagte eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Sollte sich aber der Hessische Landesgesetzgeber entschließen, wie unter II. 1. angeregt, juristische Personen des Privatrechts zu unmittelbaren Informationsadressaten zu machen, wäre eine an § 6 UIG angelehnte Regelung sinnvoll.



Dienstgebäude: Haus Recht und Wirtschaft I, 3. Stock 03-212  
Paketanschrift: Jakob-Welder-Weg 9, 55128 Mainz  
Internet: [www.jura.uni-mainz.de/~gurlit/](http://www.jura.uni-mainz.de/~gurlit/)



PRESSEHAUS 2107  
SCHIFFBAUERDAMM 40  
10117 BERLIN  
TELEFON 0 30 - 72 62 79 20  
TELEFAX 0 30 - 726 27 92 13  
E-MAIL: DJV@DJV.DE  
INTERNET: WWW.DJV.DE

26. Februar 2007

**Stellungnahme**  
**des Deutschen Journalisten-Verbandes Hessen**  
**zum**  
**Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen**  
**für ein Informationsfreiheitsgesetz – IFG, LT-Drs 16/5913**

**A. Vorbemerkung**


Der Deutsche Journalisten-Verband Hessen begrüßt die Absicht des Hessischen Landtages, ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz<sup>1</sup> zu schaffen. Der vorliegende Gesetzentwurf zeichnet strukturell und in Einzelregelungen das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes<sup>2</sup> nach. Das IFG des Bundes hat in der Anhörung am 14. März 2005 und in den schriftlichen Stellungnahmen erhebliche Kritik erfahren<sup>3</sup>. Es ist nach Auffassung des DJV-Hessen nur bedingt geeignet, die Informationsfreiheit zu stärken, weil es zahlreiche, zudem widersprüchliche Ausnahmen enthält und z. B. - bisher singular - die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von der Zustimmung des Betroffenen abhängig macht. Gleichwohl kann dem Regelungsansatz des IFG des Bundes gefolgt werden, wenn die dortigen Mängel, insbesondere die nachfolgenden Punkte, nicht nachvollzogen werden:

---

<sup>1</sup> Im Folgenden: HesIFG-E

<sup>2</sup> BGBl I 2005, S. 2722

<sup>3</sup> z. B. Stellungnahme des DJV, netzwerk recherche u.a. vom 14.03.2005

GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTENDEUTSCHER  
JOURNALISTEN-  
VERBAND E.V. 

Seite 2

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

1. Das Gesetz konstituiert keinen Mindeststandard für den Anspruch auf Informationszugang. Spezialgesetze sollen in aller Regel Vorrang haben, auch wenn die dort zu findenden Bestimmungen restriktiver sind. Dies bedeutet, dass das „Amtsgeheimnis“ in seiner bestehenden Form in weiten Bereichen beibehalten werden soll.
2. Das Gesetz enthält einen zu weit reichenden Schutz „öffentlicher Belange“. Die Ausnahmeklauseln des § 3 sind so gestaltet, dass das Gesetz Gefahr läuft, sich selber aufzuheben. Hervorzuheben sind insoweit die Versagensgründe „Gefahr für die öffentliche Sicherheit“ und Beeinträchtigung fiskalischer Interesses des Landes“. Gerade auch der letztgenannte Grund lässt sich fast immer konstruieren, da fast jedes Verwaltungshandeln finanzielle Auswirkungen hat.
3. Der Schutz privater Interessen ist nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zu weitgehend, wenn es um den Schutz wirtschaftlicher Interessen gehen soll. Es ist kein durchgreifender Grund erkennbar, dass der Inhaber eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses stets zustimmen muss, soll eine entsprechende Information freigegeben werden. Alle modernen Gesetze sehen hier vor, dass zwischen dem wirtschaftlich gesteuerten Schutzinteresse des Privaten und dem öffentlichen Informationsinteresse abzuwägen ist.
4. Die Kostenregelung des Gesetzes ist für den Antragsteller ungünstiger als nach dem Umweltinformationsgesetz, aber auch nach der EG-Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission<sup>4</sup>. Hier sollte einer kohärenten Regulierung der Vorzug gegeben werden. Demnach wäre die Akteneinsicht vor Ort immer kostenlos zu halten und es wäre eine Klausel vorzusehen, wonach bei Bagatellfällen auf Kostenerhebungen verzichtet wird oder die Behörde zumindest den Ermessensspielraum erhält, auf die Abrechnung geringer Summen zu verzichten.

Es gilt, die Informationsfreiheit in Hessen zu stärken. Nach den Bundesländern, in denen bereits ein Informationsfreiheitsgesetz in Kraft befindlich ist<sup>5</sup>, wäre Hessen ein weiteres

---

<sup>4</sup> EG-Verordnung 1049/2001 vom 30.05.2001, Amtsblatt L 145, S. 43 ff

<sup>5</sup> Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein

Seite 3

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

Bundesland, in dem das Amtsgeheimnis zu Gunsten der Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger aufgegeben würde. Die Unterlagen und Daten öffentlicher Stellen wären im Regelfall für jeden zugänglich. Der in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber auch in Übersee längst erreichte Standard der informatorischen Offenheit der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wäre erreicht.

Das Amtsgeheimnis ist zwar auch heute schon, allerdings in sehr begrenzten Fällen, im Einzelfall durchbrochen. Im Journalismus steht der Wahrung des Amtsgeheimnisses der besondere, in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verwurzelte Auskunftsanspruch der Landespressegesetze entgegen. So auch in § 3 Hessisches Pressegesetz. Nach der Verfassungsnorm des Art. 5 Abs. 1 GG ist es im Interesse einer funktionierenden Demokratie die besondere Aufgabe der Medien, den Prozess der Meinungsbildung durch Information, Nachrichtenbeschaffung und –verbreitung anzuregen und mit zu gestalten. Journalisten sind deswegen in besonderem Maße auf die bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen angewiesen. Der den Journalisten zur Verfügung stehende Auskunftsanspruch nach dem LPG Hessen bietet ihnen aber kein Akteneinsichtsrecht<sup>6</sup>, kein Recht auf Zugang zu Informationsträgern aller Art, kein Recht auf Kopien oder auf maschinenlesbare Datenträger.

Ein Informationsfreiheitsgesetz kann den Zugang zu solchen Mitteilungen, Aufzeichnungen und Medien verschaffen. Erweiterte Recherchemöglichkeiten tragen zu einem besseren und hohen qualitativen Standard im Journalismus bei. Die Rechercharbeit der Journalistinnen und Journalisten wird erleichtert. Ein Informationsfreiheitsgesetz – wie der vorliegende Entwurf es verdeutlicht – kann also nicht nur Informationsrechte der Allgemeinheit, sondern auch der Medien gegenüber dem Staat verbessern.

Der Deutsche Journalisten-Verband Hessen spricht sich daher nachdrücklich für die Verwirklichung eines Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes aus.

---

<sup>6</sup> von Einzelfällen abgesehen, vgl. VG Hannover AfP 1984,60(61 f); VG Cottbus, AfP 2002,360(361)

Seite 4

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

## B. Einzelregelungen

Zu den einzelnen Gesetzesvorschlägen der Fraktion Bündnis90/Die Grünen ist anzumerken:

### 1) zu § 1

#### 1.1

§ 1 Abs. 1 des Entwurfs entspricht der vergleichbaren Regelung des IFG des Bundes. Danach hat „jeder“ einen Anspruch auf Zugang zu Informationen nach Maßgabe des Gesetzes. Keine Anspruchsinhaber sind aber grundsätzlich **juristische Personen des öffentlichen Rechts**, z.B. Anstalten oder Körperschaften. Dies ergibt sich zwar nicht aus dem Wortlaut, jedoch aus der Zielsetzung des Gesetzes als einem bürgerrechtlichen Instrument<sup>7</sup>. Man kann dies auch aus der Konkurrenzklausel (§ 1 Abs. 3) schließen, denn für Personen des öffentlichen Rechts gehen die speziellen Vorschriften des Informationsaustausches zwischen Behörden vor, z.B. Amtshilferegelungen usw.<sup>8</sup>.

Dies ist aber deswegen differenziert zu sehen, weil die betreffende juristische Person des öffentlichen Rechts **grundrechtsfähig** sein könnte. Dies gilt z.B. für den Hessischen Rundfunk, aber auch für die anderen Rundfunkanstalten. Rundfunkanstalten sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Informationen und den Zugang dazu angewiesen. Für sie hat das BVerfG festgehalten, dass sie zwar Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen<sup>9</sup>, aber trotz der Rechtsform und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht dem staatlichen Bereich zuzuordnen sind. Vielmehr schließt bereits die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die staatliche Beherrschung und Einflussnahme aus<sup>10</sup>. Betrachtet man die Aufgabe des Rundfunks als Medium und Faktor der Meinungsbildung, so spricht auch die Zielsetzung des IFG, die Lebendigkeit der Demokratie durch aktive Beteiligung der Bürger zu stärken, für den Anspruch der Rundfunkanstalten auf Informationszugang. Darüber hinaus sind Rundfunkanstalten im Hinblick auf den Informationszugang aber auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht mit sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gleichzusetzen. Rundfunkanstalten konkurrieren im

<sup>7</sup> Begründung IFG Bund, S.6, BT-Drs. 15/4493

<sup>8</sup> Begründung IFG Bund, S. 7, aaO

<sup>9</sup> BVerfGE 7, 99 (104); 12, 205 (246); 31, 314 (329)

<sup>10</sup> BVerfG AfP 1988, 235 (236)

Seite 5

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

Informationsmarkt nicht mit Behörden, sondern mit privatrechtlich organisierten juristischen Personen, seien es Verlage oder Rundfunkunternehmen. Bei diesem Sachverhalt ist es verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, dass die Rechtsform der juristischen Person über den Informationszugang entscheiden soll. Rundfunkanstalten sind daher zweifelsfrei anspruchsberechtigt. Das sollte im Wortlaut zum Ausdruck kommen, wie z. B. in § 1 Abs. 2 SIFG<sup>11</sup>:

**„<sup>2</sup>Satz 1 gilt auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind und der Anspruch auf Informationszugang zur Ausübung des jeweiligen Grundrechts geltend gemacht wird.“**

## 1.2

Die Bezugnahme in § 1 Abs. 1 Satz 2 auf die öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben ist problematisch. Entsprechende Formulierungen haben in Schleswig-Holstein zu dem Missverständnis geführt, die Tätigkeit von Behörden sei nur vom Informationszugang erfasst, wenn diese Behörden öffentlich-rechtlich handelten. Dies ist zu eng, abgesehen davon, dass es zu unnötigen Abgrenzungsproblemen im Vollzug führt. Es ist angemessen und in Kohärenz mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und dem UIG, stattdessen auf "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung" abzustellen und hierbei zumindest in der Begründung klarzustellen, dass auch fiskalisches Handeln von Behörden erfasst ist.

Private sind nach dem Entwurf nur in die Informationsverpflichtung eingebunden, soweit sich eine Behörde dieser bedient. Dies ist insoweit zureichend, als der Beliehene nach deutscher Verwaltungsrechtsdogmatik ohnehin Behörde ist. Ausgeschlossen sind aber Stellen wie die Deutsche Bahn oder die Deutsche Telekom, die entweder vollständig oder zumindest zu erheblichen Teilen sich im Eigentum des Bundes befinden. Der Begriff des "Sich-Bedienens" enthält ein Element der Über/Unterordnung, das nicht zwingend gegeben ist, wenn nur eine wirtschaftliche Kontrolle vorliegt (wie auch die Begründung nahe legt). Dies läuft der durch die Richtlinie 2003/4/EG vorgegebenen Entwicklung zuwider und sollte überdacht werden.

Zumindest die Fälle formeller Privatisierung, wo öffentliche Aufgaben zwar durch eine Person des Privatrechts erledigt werden, diese Person aber völlig oder ganz überwiegend

---

<sup>11</sup> Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12. 07. 2006 (Amtsblatt 2006, S. 1624)

Seite 6

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

im Eigentum der öffentlichen Hand steht, sollten mit erfasst, die entsprechenden Personen des Privatrechts in die Informationsverpflichtung einbezogen werden.

### 1.3

In § 1 Abs. 3 HesIFG-E ist die Konkurrenzklausel unklar und im Ergebnis - es wird der Vorrang spezieller Regelungen festgeschrieben - unbefriedigend. Konkurrenzregelungen, also Regelungen, die entscheiden, welches von mehreren Gesetzen bei der Konkurrenz um die Anwendung gewinnt, gehören zu den schwierigsten Regelungen im Informationszugangsrecht<sup>12</sup>. Im Falle des § 1 Abs. 3 wird ein durch das HesIFG gesetzter Minimalstandard nicht angestrebt. Das IFG soll spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen nicht verdrängen; diese gehen vor. Spezialgesetze können enger, aber auch weiter sein als dieses Gesetz<sup>13</sup>. Dies hilft nur bedingt weiter, denn die Formulierung stellt nur klar, dass das IFG speziellere Regelungen nicht verdrängt. Damit wird eine allgemeine Regel auf das IFG angewandt nämlich der Grundsatz, dass spezielle Regelungen allgemeine Regelungen verdrängen (lex specialis-Regel). Nach dem allgemeinen Grundsatz gehen spezielle Regelungen aber nur vor, wenn alle Sachverhalte, für die die spezielle Vorschrift gemacht ist, zugleich auch unter die der allgemeinen Norm zu fassen sind, nicht aber umgekehrt. Nur dann kann der Vorrang bestehen<sup>14</sup>. Die vorliegende Fassung reduziert beispielsweise den Informationszugang im Planfeststellungsverfahren auf die "Akteneinsicht nach Ermessen". Den Verfassern des Entwurfs ist allerdings zuzugeben, dass die Formulierung der Konkurrenzklausel in einem IFG zu den schwierigsten regulatorischen Fragen gehört.

Nach Auffassung des DJV-Hessen sollte aber ein Informationsfreiheitsgesetz einen Mindeststandard an Informationszugang vermittelt. Es sollte deshalb nur der **weitergehende Informationszugang nach besonderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen diesem Gesetz vorgehen.**

### 1.4

Nach § 1 Abs. 4 HesIFG-E soll die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken nicht zulässig sein. Die Begründung

---

<sup>12</sup> Raabe, Helle-Meyer, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren, NVwZ 2004, 641

<sup>13</sup> Begründung IFG Bund, S.8, aaO

<sup>14</sup> vgl. Raabe, Helle-Meyer, aaO, S. 643

Seite 7

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

des Gesetzestextes enthält dazu nur den Hinweis, dass ein Missbrauch ausgeschlossen werden soll<sup>15</sup>. Vermutlich geht die Regelung auf die Vorschriften der Richtlinie 2003/98/EG vom 17.11.2003<sup>16</sup> über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zurück. Diese Richtlinie sieht aber eine Regelung des vorgeschlagenen Inhalts nicht vor. Das Gegenteil ist der Fall, wie z.B. an dem entsprechenden Bundesgesetz<sup>17</sup> zu sehen ist. Das IWG sieht ausdrücklich die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vor, ohne dass eine Verwendung zu gewerblichen Zwecken ausgeschlossen wäre. Das ist auch sinnvoll, da zumindest nach dem Wortlaut Verlage, Rundfunkunternehmen und andere Medienbetriebe die erhaltenen Informationen (auch) zu gewerblichen Zwecken verwenden. **Die Regelung sollte daher gestrichen werden.**

## 2) zu § 3

Die Vorschrift zum Schutz von besonderen öffentlichen Belangen ist von zentraler Bedeutung, denn es sind maßgeblich die Ausnahmen, die die Qualität eines Informationszugangsgesetzes bestimmen<sup>18</sup>. Die Vorschrift schützt zusammen mit § 4 im Wesentlichen gewisse **öffentliche Belange** und konstituiert damit einen Teil der **negativen Tatbestandsvoraussetzungen** des Gesetzes. Die Vorschrift folgt dem Konzept der „ganz bestimmten, genau bezeichneten Ausnahmen“<sup>19</sup>. Die Ausnahmetatbestände der §§ 3 bis 6 sind „nach den üblichen Auslegungsregeln eng zu verstehen“<sup>20</sup>. Die Vorschrift ist nach Meinung des DJV-Hessen zu weitgehend, aber in Teilen auch redundant, wie zu zeigen sein wird.

### Zu Ziffer 1

Das „Wohl des Landes“ ist - wie Ziffer 4 - eine offene Auffangklausel. Die Klausel widerspricht insoweit dem Konzept der ganz bestimmten, genau bezeichneten Ausnahmen und damit dem Konzept der Informationsfreiheit. Sie ist trotzdem unter der

---

<sup>15</sup> Begründung HesIFG-E, S. 8

<sup>16</sup> Amtsblatt L 345, S. 90

<sup>17</sup> Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), BGBl I, 2006, S. 2913

<sup>18</sup> vgl. Begründung IFG Bund, S. 6, aaO

<sup>19</sup> Umweltinformationsrichtlinie 1990, Erwägungsgrund 7

<sup>20</sup> Begründung IFG Bund, S. 9, aaO



GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTENDEUTSCHER  
JOURNALISTEN-  
VERBAND E.V. 

Seite 8

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

Voraussetzung akzeptabel, dass Ziffer 4 gestrichen wird. Der Sinn beider Regelungen nebeneinander bestehend ist unklar, weil sie zum Teil vergleichbare Sachverhalte schützen sollen.

### **Zu Ziffer 2**

Eine vergleichbare Klausel im Schleswig-Holsteinischen IFG hat zu Missbräuchen Anlass gegeben, indem Informationen vom Zugang ausgeschlossen wurden, die sich wenn auch nur in irgendeiner entfernten Weise mit dem jeweiligen Verfahren in Zusammenhang bringen ließen. Eine Einschränkung wie "und die jeweiligen Informationen der Behörde aufgrund des Verfahrens zugehen", wie sie auch in der Ursprungsfassung des UIG vorhanden war, ist geboten. Es wäre klarzustellen, dass dem Zugriff nicht solche Informationen entzogen sind, die vor Einleitung des Verfahrens zugänglich waren.

### **Zu Ziffer 3**

Der Inhalt der in Ziffer 3 enthaltenen Klausel ist den bisherigen Informationsfreiheitsgesetzen so nicht bekannt. Im Hinblick auf den Inhalt der Ziffer 1 ist die Regelung aber auch überflüssig, weil Informationen, die dem Geltungsbereich des HesIFG nicht unterfallen, ohnehin entweder ohne Einwilligung der darüber verfügenden Behörden nicht offenbart werden dürfen oder nach den jeweiligen IFG des Bundes und einiger Länder auch ohne Einwilligung offenbart werden können.

### **Zu Ziffer 4**

"Öffentliche Sicherheit" bedeutet nach deutschem Verständnis

"die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger."

Die Ausnahmeklausel ist im Ergebnis eine offene Gemeinwohlklausel. Im Hinblick auf den Inhalt der Ziffer 1 trägt die Begründung nicht, die Klausel sei „der neu entfachten Sicherheitsdiskussion in anbetracht der Terroranschläge geschuldet“. Es ist zwar richtig, dass sich solche Klauseln z.B. in § 99 Abs. 2 VwGO (und übrigens auch in § 29 Abs. 2 VwVfG) finden lassen. Die Aufnahme der Klausel läuft gleichwohl dem Konzept des Gesetzentwurfes zuwider, wonach die Ausnahmetatbestände konkret und präzise seien und nach üblichen Auslegungsregeln eng zu verstehen sind. Denn die §§ 29 Abs. 2 VwVfG, 99 Abs. 2 VwGO sind in der Spruchpraxis der Gerichte so (nämlich gegen den

Seite 9

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

Wortlaut, letztlich eng) ausgelegt worden, aber nur wegen ihres im Rechtsschutzgebot des Grundgesetzes verankerten verfassungsrechtlichen Hintergrundes. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass gerade der von der Begründung genannte § 99 Abs. 2 VwGO jüngst novelliert werden musste, weil die Vorschrift in der bis vor kurzem bestehenden Form angesichts ihrer Handhabung durch die Behörden nach Meinung des Bundesverfassungsgerichtes verfassungsrechtlich keinen Bestand haben konnte.

Die Vorschrift ist deshalb zu streichen, zumindest sind die Klauseln 1, 3 und 4 dergestalt zu überarbeiten, dass ein hinreichendes Transparenzniveau noch erreicht werden kann und damit der Zugang zu Informationen nicht mit derart vagen Klauseln verhindert wird.

#### **Zu Ziffer 5**

Soweit diese Vorschrift den Informationszugang kraft anderer Rechtsvorschriften ausschließt, stellt sie eine Konkurrenzregelung dar (dies sieht auch die Begründung des Gesetzentwurfes so) und gehört systematisch zu § 1 Abs. 3. Auf die dortigen Anmerkungen wird verwiesen.

Rechtsdogmatisch unsinnig ist es, die Anwendung eines **Gesetzes** kraft Verweises auf eine (in der Normenhierarchie nachrangige) **Verwaltungsvorschrift** auszuschließen. Diesen Grundsatz zu verankern, würde darauf hinauslaufen, der Exekutive die Abschaffung des Gesetzes anheim zu stellen.

Zumindest die Bezugnahme auf die Verwaltungsvorschriften ist zu streichen.


#### **Zu Ziffer 6**

Die Vorschrift ist als solche unbedenklich. Es müsste allerdings sichergestellt werden, dass der Vorgang der Beiziehung nicht zum Entzug des informationellen Zugriffs führt. Es ist deshalb eine Regelung aufzunehmen, dass die Stelle, von der die Unterlagen beigezogen sind, für den Informationszugang zu sorgen hat.

#### **Zu Ziffer 7**

Die Vorschrift stellt das wohl größte Risiko dar, dass das Gesetz zu einem Beispiel in sich widersprüchlicher Rechtsetzung gerät. Denn letztlich berührt alles Verwaltungshandeln die fiskalischen Interessen des Bundes und mannigfache Informationen sind geeignet, die fiskalischen Interessen des Bundes zu beeinträchtigen.

Bei der Planung von Landesstraßen unterfällt etwa die Information, dass das Design einer Lärmschutzschanze, gemessen an den gesetzlichen Anforderungen, unzureichend ist,

GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTENDEUTSCHER  
JOURNALISTEN-  
VERBAND E.V. 

Seite 10

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

diesem Ausnahmetatbestand. Wird die Information nämlich freigegeben, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Lärmschutzanlagen verstärkt werden müssen, also teurer werden. Das fiskalische Interesse des Landes, seine Straßen möglichst billig zu bauen, wäre beeinträchtigt.

Das Beispiel zeigt, dass das Konzept der Begründung<sup>21</sup> zu dieser Vorschrift, das Land wie einen privaten Geschäftsherrn einzustufen und ihm einen Schutz entsprechend § 6 des Gesetzentwurfes zuzubilligen, (verfassungs-)rechtlich nicht tragfähig ist. Das Land ist eben nicht Grundrechtsträger und auch der Verweis der Begründung auf haushaltsrechtliche Vorschriften, mögen diese auch verfassungsrechtlich verankert sein, vermag dies nicht auszugleichen. Das Land nimmt eben nicht wie ein Privatrechtssubjekt am Geschäftsleben teil, sondern ist in ganz anderer Weise als ein privater Geschäftsherr an Recht und Gesetz gebunden.

Die Vorschrift ist zu streichen.

### **Zu Ziffer 8**

Nach der Begründung ist davon auszugehen, dass Informationen gemeint sind, die freiwillig übermittelt werden. Insoweit hat der Tatbestand sowohl eine Tradition als auch eine Berechtigung (vgl. z.B. § 9 Abs. 2 UIG). Der Gesetzestext spiegelt dies nicht wider und ist entsprechend zu überarbeiten (vgl. den genannten Text aus dem UIG: freiwillig ist danach die Information nur, wenn keine rechtliche Verpflichtung zur Information besteht oder bestehen könnte). Hierbei ist sicherzustellen, dass solche Informationen, die anlässlich eines Antrages übermittelt werden, keine "freiwilligen" im Sinne der Vorschrift sind. Ferner ist im Gesetzestext und nicht nur in der Begründung deutlich zu machen, dass Informationsübermittlungen zwischen Behörden nicht unter Ziffer 8 zu subsumieren sind.

### **Zu Ziffer 9**

Die Vorschrift nimmt das Landesamt für den Verfassungsschutz komplett von der Anwendung des Gesetzes aus. Insoweit handelt es sich um eine Bereichsausnahme. Auch wenn das Geheimhaltungsbedürfnis des Landesamtes zu respektieren ist, gibt es bei ihm Informationen von Interesse, für deren Geheimhaltung kein Bedürfnis besteht. Der erforderliche Geheimnisschutz kann hinreichend durch andere Regelungen sichergestellt werden.

---

<sup>21</sup> vgl. Begründung HesIFG-E, S. 9

Seite 11

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

**3) zu § 4**

Die Vorschrift als solche ist grundsätzlich zufrieden stellend konzipiert. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum § 4 Abs. 1 Satz 1 HesIFG-E im Gegensatz zu § 4 Abs. 1 Satz 1 IFG des Bundes keine Ermessungsausübung zulässt („ist abzulehnen“ statt „soll abgelehnt werden“). Die Begründung schweigt sich hierzu aus. Zudem ist § 4 Abs. 2 HesIFG überflüssig, weil nach § 3 Ziffer 5 ohnehin bereits die Vertraulichkeit entsprechender Protokolle gewahrt wird. Hieran u.a. zeigt sich, dass die Flankierung der Vorschrift durch die weit reichenden Ausnahmen des § 3 HesIFG-E problematisch ist, sowie die Gefahr besteht, dass sich möglicherweise auch öffentliche Stellen auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berufen können sollen.

**4) zu § 5**

Der Schutz personenbezogener Daten ist durch die vorgeschlagene Regelung sichergestellt. Es gibt aber auch personenbezogenen Daten, die besonders geschützt sind, § 7 Abs. 4 HDSG (§ 3 Abs. 9 BDSG), die im Hinblick auf die Datenverarbeitung besonders geschützt sind. Besondere Arten personenbezogener Daten sind nach § 7 Abs. 4 HDSG Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit und Sexualleben. Insoweit sollte eine Abwägung nicht mehr eröffnet sein. Diese Daten sollte nur mit der ausdrücklichen Einwilligung der betroffenen Person übermittelt werden. Eine entsprechende Regelung sollte in das HesIFG aufgenommen werden, denn der besondere Schutz dieser sensiblen Daten geht auf die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie<sup>22</sup> zurück.

Andererseits gibt es personenbezogene Daten, die ohne weiteres veröffentlicht werden können, weil sie im Zusammenhang mit der Ausübung des Amtes zu sehen sind. hierzu gehören z.B. Name, Titel Berufs- und Funktionsbezeichnungen, Büroanschriften etc. Insoweit sollte im HesIFG klargestellt werden, dass bezüglich solcher Daten das Informationsinteresse eines Antragstellers schutzwürdige Interessen der betroffenen Person überwiegt. Es wird deswegen vorgeschlagen, eine den Regelungen der Absätze 3 und 4 des § 5 IFG des Bundes auch in das HesIFG aufzunehmen.

---

<sup>22</sup> Dort: Artikel 8

Seite 12

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

**5) zu § 6**

Die Vorschrift fällt gegenüber den meisten nationalen und gegenüber allen internationalen Standards ab. Sie wird im Ergebnis bedeuten, dass betriebs- und geschäftsbezogene Informationen von Relevanz nach diesem Gesetz nicht zugänglich sein werden. Deswegen ist zumindest eine allgemeine Abwägungsklausel vorzusehen.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert den Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in das Gesetz aufzunehmen und andererseits Rückausnahmen zu regeln. Es sollten also im Gesetz Klassen von Informationen genannt werden, deren Freigabe zumindest nicht unter Hinweis auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verweigert werden darf (z.B. Angaben über Emissionen, über Gesundheitsgefährdungen, über Empfänger und Höhe öffentlicher Fördermittel).

**6) zu § 7**

Die Vorschrift entspricht § 8 des IFG des Bundes. Die Anhörung Drittbetroffener (§ 7) ist verfassungsrechtlich geboten. Die deutschen Informationszugangsgesetze einschließlich des UIG enthalten entsprechende Regelungen. Im Umweltinformationsrecht ist die Öffnung der Informationszugangsfrist durch die Drittbeteiligung jedoch nicht - zumindest nicht ausdrücklich - vorgesehen. Wie in diesen Fällen vorzugehen ist, ist umstritten und noch nicht gerichtlich entschieden<sup>23</sup>.

§ 7 ist auf Behörden nicht anwendbar.<sup>24</sup> Die gegenteilige Ansicht zum IFG des Bundes<sup>25</sup> kann sich zwar auf die Gesetzesbegründung zu § 2 Nr. 2 IFG des Bundes (vgl. § 2 Nr. 3 HesIFG-E) berufen<sup>26</sup>. Sie übersieht aber, dass Behörden des Verfahrensschutzes aufgrund der Regelung zur Verfügungsbefugnis (§ 8 Abs. 2 Satz 4 HesIFG-E) den § 7 HesIFG-E nicht benötigen. Wenn nämlich die Behörde über den Informationszugang entscheidet, die rechtlich befugt ist, über die Information zu verfügen, kann sie sogleich auch über den ggf. notwendigen Schutz des geistigen Eigentums befinden. Ist die Behörde dagegen nicht verfügungsbefugt, muss die angegangene Behörde den Antragsteller ohnehin an die zuständige Behörde verweisen (§ 8 Abs. 2 Satz 5 HesIFG-E). Im Hinblick auf Behörden

<sup>23</sup> Vgl. Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, § 5 UIG Rn. 95 (Stand Mai 2002)

<sup>24</sup> Begründung IFG Bund, S. 15 zum Anhörungsrecht einer Behörde

<sup>25</sup> vgl. Rossi, IFG-Kommentar, § 8 Rz. 6

<sup>26</sup> Danach kann im Fall des § 6 Dritter auch eine Behörde sein, vgl. S. 9.

Seite 13

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

stellt sich daher die Drittproblematik nicht. Selbst wenn in seltenen Fällen eine angefragte Information ein z.B. nach dem Urheberrecht geschütztes Werk enthalten sollte, kann das Problem mittels der Verfügungsbefugnis ohne weiteres und ohne die durch § 7 angeordneten Verfahrensschritte gelöst werden<sup>27</sup>.

#### 7) zu §§ 8 und 9

Der Gesetzentwurf stellt ein grundsätzlich zufrieden stellendes Grundgerüst an Verfahrensregelungen bereit.

Allerdings ist die Vorschrift des **§ 8 Abs. 1 Satz 2** HesIFG-E zu streichen. Nach dieser Regelung muss der Antrag auf Zugang zu Informationen schriftlich oder zur Niederschrift durch die Behörde gestellt werden. Soweit ersichtlich, ist nicht einmal die elektronische Form des Antragsbegehrens zulässig. Die Begründung<sup>28</sup> gibt insoweit jedenfalls nichts her. Es ist fraglich, warum der Antrag in jedem Fall schriftlich gestellt werden muss. Zwar erleichtert die Schriftlichkeit des Antrags die Dokumentation desselben. Es sind allerdings gerade bei leicht und schnell zu erfüllenden Anträgen Konstellationen denkbar, in der die Schriftlichkeit zu einem unnötigen Aufwand auf Seiten des Antragstellers wie auf Seiten der Behörde führen würde. Zudem kann die Notwendigkeit, einen Antrag schriftlich stellen zu müssen, Bürgerinnen und Bürger davon abhalten, Anträge zu stellen. Deswegen ist nach Auffassung des DJV-Hessen klar zu stellen, dass ein Antrag in jedweder Form gestellt werden kann. Wesentlich ist in jedem Fall, dass der Antrag nicht begründet werden muss.

Die Möglichkeit einen Antrag auch mündlich stellen zu können, ist insbesondere für Journalistinnen und Journalisten, die in tagesaktuellen Bezügen z. B. der Tageszeitungen oder des Rundfunks arbeiten, sehr wichtig. Häufig sind solche Anträge ohne weiteres durch eine mündliche Auskunft, ggf. durch Akteneinsicht zu erledigen. Auch dies spricht nach Auffassung des DJV-Hessen gegen die Festlegung einer bestimmten Form des Antrags.

Nicht zugestimmt werden kann der Anforderung nach **§ 8 Abs. 2 Satz 1** HesIFG-E,

---

<sup>27</sup> Im Ergebnis ebenso: Berger/Roth/Scheel, IFG Bund, Rz. 1

<sup>28</sup> vgl. Begründung, S. 10/11

Seite 14

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

wonach bei Drittbetroffenheiten eine Begründung des Antrages auf Zugang zu Informationen erfolgen muss. Die Begründungspflicht bei Drittbetroffenheiten, ist in vergleichbaren nationalen (Ausnahme: § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG des Bundes) und internationalen Regelungen so nicht zu finden und widerspricht dem Grundsatz des interesselosen Zugangs. Die Vorschrift ist in dieser Form zu streichen. Anders wäre die Sache zu betrachten, wenn insbesondere in § 6 eine Interessenabwägung vorgesehen wäre. Dann könnte geregelt werden, dass diese Abwägung durch die Benennung eines Interesses erleichtert wird. Der Antragsteller könnte die Wahrscheinlichkeit erhöhen, die Interessenabwägung zu seinen Gunsten zu beeinflussen. In solchen Fällen mag der Antragsteller ein Interesse benennen. Er muss dies aber nicht. Die Pflicht zu einer solchen Darlegung widerspricht dem Grundkonzept des interesselosen Zugangs. Es sind auch vielfach Fälle denkbar, in denen die Abwägung zu Gunsten der Informationsfreigabe erfolgen kann bzw. muss, weil das Veröffentlichungsinteresse offenkundig ist. Für den Fall der Emissionen in die Umwelt hat dies der Richtliniengeber der Richtlinie 2003/4/EG direkt so entschieden; dies findet sich auch im neuen UIG.

Nach **§ 8 Abs. 4 S. 1** HesIFG-E ist die Behörde nicht verpflichtet, die sachliche Richtigkeit einer Information zu prüfen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings könnte ergänzend geregelt werden, dass bekannte Tatsachen, die die Unrichtigkeit der Informationen begründen oder begründen können, dem Antragsteller mitzuteilen sind. Eine solche Regelung wäre nicht nur im Interesse des Antragstellers, der im Regelfall darauf vertrauen dürfte, dass die ihm mitgeteilten Tatsachen richtig sind. Eine solche Regelung wäre vor allem auch im Interesse der Behörde, die sich damit davor schützen kann, wegen der Verbreitung (ihr bekannter) unrichtiger Tatsachen in Anspruch genommen zu werden.

Erfreulich ist, dass dem Antragsteller klar die Kompetenz zugesprochen wird, über die Art des Informationszugangs zu entscheiden (§ 1 Abs. 2 Satz 2 HesIFG-E. Eine Bezugnahme hierauf in **§ 8 Abs. 4** HesIFG-E wäre der Klarheit wegen jedoch wünschenswert.

Begrüßt wird, dass der Entwurf (**§ 9 Abs. 1** HesIFG-E) eine stringente Fristenregelung enthält; eine solche sollte im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens unbedingt beibehalten werden, denn sie ist für die Effektivität eines Informationszugangsrechtes essentiell. Andererseits ist die vorgesehene Frist in Fällen erheblichen Umfangs oder größerer Komplexität der begehrten Information (**§ 9 Abs. 2 Satz 1** HesIFG-E) deutlich

Seite 15

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

zu lang und nicht durch Gründe der Verwaltungstätigkeit gerechtfertigt. Der Regelfall ist in anderen Informationsfreiheitsgesetzen max. die Verdoppelung der Regelfrist, z. B. EG-Verordnung Art. 7 Abs. 3 (Regelfrist: 15 Arbeitstage, in Fällen der Komplexität: Verlängerung um weitere 15 Arbeitstage). Entsprechend sollte § 9 Abs. 2 HesIFG-E angepasst werden.

#### 8) zu § 10

Es bedarf in § 10 Abs. 1 HesIFG-E noch der Einführung einer Ablehnungsfiktion, d.h., der gesetzlichen Feststellung, dass der Antrag als abgelehnt gilt, wenn über ihn nicht in der vorgegebenen Frist entschieden ist. Dies ist insbesondere erforderlich, damit der Rechtsweg eindeutig und zügig eröffnet ist.

Was die Anordnung des Vorverfahrens auch bei der Befassung oberster Landesbehörde angeht (§ 10 Abs. 2 HesIFG-E), so ist dies zwar kohärent mit dem neuen IFG des Bundes. Es wäre jedoch zu erwägen, ein solches behördliches Überprüfungsverfahren bei einer unabhängigen Stelle, möglicherweise auch beim Informationsbeauftragten nach § 15 HesIFG-E anzusiedeln.


#### 9) zu § 11

Ein freier Informationszugang darf nicht durch eine Kostenbarriere wieder verunmöglicht werden. Insoweit ist das IFG des Bundes nicht das Vorbild, das zu wählen ist. Es sind vielmehr entsprechende Absicherungen gegen unverhältnismäßige Kostenregelungen vorzusehen.

Die Akteneinsicht vor Ort sollte gebührenfrei sein, die Übermittlung von gewissen Mengen an Kopien (in Papierform oder elektronisch) sollte kostenfrei sein (Bagatellschwelle), es sollten nur tatsächliche Kosten ("5 Cent pro Kopie, nicht 50") berechnet werden dürfen und es sollten Sozialklauseln einschließlich solcher für gemeinnützige Vereinigungen (z.B. volle Kostenfreiheit, zumindest als Möglichkeit in solchen Fällen) vorgesehen werden.

Verwiesen sei hinsichtlich einer besseren Kostenregelung auf das novellierte UIG, das



GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTENDEUTSCHER  
JOURNALISTEN-  
VERBAND E.V. 

Seite 16

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

z.B. die Akteneinsicht in der Behörde kostenfrei stellt und damit auf die Erfahrung reagiert, dass Antragsteller in der Vergangenheit abgeschreckt wurden, indem ihnen anteilig die Arbeitszeit der Verwaltungsmitarbeiter in Rechnung gestellt wurde, die sich während der Akteneinsicht im gleichen Raum aufhielten – selbst wenn sie ihrer normalen Arbeit weiter nachgingen. Verwiesen werden kann auch auf Art. 10 Abs. 1 der EG-Verordnung 1049/2001. Danach dürfen die Kosten die tatsächlichen Kosten für die Anfertigung und Übersendung der Kopien nicht überschreiten. Die Einsichtnahme vor Ort, Kopien von weniger als 20 DIN-A4-Seiten und der direkte Zugang in elektronischer Form oder über das Register sind kostenlos für die Antrag stellende Person.

#### **10) zu § 12**

Im Hinblick auf die Empfehlung zu § 1 Abs.4 HesIFG-E, sollte § 12 gestrichen werden.

#### **11) zu § 13**

Die Regelung wird damit begründet<sup>29</sup>, dass sie die summarischen Auskünfte über eine Vielzahl von Einzelentscheidungen verbieten soll. Sie ist aus sich heraus nicht verständlich und ohne Vorbild in einem IFG oder auch dem § 3 LPG Hessen. Sie ist nach ihrem Wortlaut informationsfeindlich, weil bereits nicht deutlich wird, wie unzulässige Anträge von zulässigen abgegrenzt werden sollen. Kann z.B ein Antrag einer journalistisch tätigen Person abgewiesen werden, der darauf gerichtet ist, die Anzahl der Ordnungswidrigkeitsverfahren eines Jahres in Erfahrung zu bringen, die wegen der erheblichen Überschreitung von zulässigen Höchstgeschwindigkeiten eingeleitet wurden oder die Anzahl und Umstände von Verkehrsunfällen an Unfallschwerpunkten. In beiden Fällen ist der Antrag auf summarische Auskünfte gerichtet, die eine Vielzahl von Einzelentscheidungen betreffen, an deren Kenntnis aber die Bevölkerung ein öffentliches Interesse hat. Der nach der Vorschrift zu verhindernde Missbrauch kann deshalb in solchen Fällen nicht angenommen werden. Die Vorschrift sollte gestrichen werden. Der Hinweis etwa in der Begründung des Gesetzes auf den verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsatz des Missbrauchsverbots würde vollständig genügen<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Begründung, S. 12

<sup>30</sup> vgl. Begründung IFG Bund, S. 16, aaO

Seite 17

DJV-Hessen Stellungnahme z. IFG-Entwurf Fraktion Bündnis90/Die Grünen v. 30.08.2006, LT-Drs. 16/5913

## 12) zu § 14

Die Einführung der Vorschrift wird im Grundsatz begrüßt. Sie ist jedoch einerseits zu weich, andererseits haben sie einen zu geringen Regelungsumfang bzw. eine zu geringe Regelungsschärfe. Eine dem § 11 Abs. 3 IFG Bund entsprechende Regelung fehlt.

Zumindest der Aufbau elektronischer und öffentlich zugänglicher Informationsregister mit detaillierten Angaben zur Auffindbarkeit von Informationen wäre wünschenswert.

Es sollte eine Verpflichtung konstituiert werden, mehrfach nachgefragte Informationen - unbeschadet der Anwendbarkeit von Ausnahmetatbeständen - zu veröffentlichen.

## 13) zu § 17

Einer Befristung des Gesetzes wird ausdrücklich widersprochen. Die Gefahr, dass das Gesetz nach Fristlauf ohne Ersatz aufgehoben wird, ist angesichts der Widerstände und Vorbehalte, die gegen die Informationsfreiheit von interessierter Seite ins Feld geführt werden, einfach zu groß. Eine Befristung wäre einsichtig, sollte es sich z.B. um die Einschränkung von demokratischen Rechten angesichts einer besonderen Sicherheitslage handeln. Ausgerechnet ein Gesetz zu befristen, das ein neues Bürgerrecht etabliert, setzt ein falsches Signal. Außerdem könnte der Effekt eintreten, dass die Entscheidung über schwierige Antragsfälle dann bis zum Außerkrafttreten hinausgezögert wird, was auch einen verzerrenden Effekt auf den nach § 16 HesIFG-E vorgesehenen Evaluierungsbericht hätte. Die ursprünglich im IFG des Bundes vorgesehene Befristung des Gesetzes wurde auf Empfehlung des zuständigen Innenausschusses wieder gestrichen, weil sie auch zur Sicherstellung der Evaluation nicht erforderlich war<sup>31</sup>.



Benno H. Pöppelmann

– Justiziar –

<sup>31</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses vom 01.06.2006, BT-Drs. 15/5606, S. 10