

## Informationsfreiheitsgesetz für Rheinland-Pfalz

### A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um inhaltliche und rechtsförmliche Prüfung ihres Gesetzentwurfs eines „*Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Rheinland-Pfalz (Informationsfreiheitsgesetz - IFG RLP)*“ (im Folgenden: IFG-E) gebeten.

Dem Auftrag folgend untergliedert sich die nachfolgende Stellungnahme in einen inhaltlichen (I.) und einen rechtsförmlichen Teil (II.). Die Prüfung des Inhalts bezweckt dabei, an die mit dem vorgesehenen allgemeinen Informationszugangsrecht verbundenen Fragestellungen heranzuführen sowie auf etwaige Anwendungs- und Auslegungsprobleme des Gesetzentwurfs aufmerksam zu machen.

### B. Stellungnahme

#### I. Inhaltliche Prüfung

##### 1. Vorbemerkung

Kernstück des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die vorgesehene Regelung eines kostenfreien, allgemeinen Informationsanspruchs (§ 4 Abs. 1 - *Informationsrecht*), durch den der freie Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen gewährleistet werden soll (§ 1 - *Zweck des Gesetzes*). Ausnahmetatbestände sind in den §§ 6 bis 8 des Entwurfs vorgesehen, die einen

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Präsidenten des Landtags.

Ausgleich zu entgegenstehenden öffentlichen und privaten, insbesondere datenschutzrechtlichen Belangen herstellen sollen. Das für den Informationszugangsanspruch geltende Verfahren ist in § 5 des Entwurfs geregelt. Hervorzuheben ist schließlich die in § 12 des Entwurfs vorgesehene Einrichtung eines „Beauftragten für das Recht auf Information“, der in Personalunion mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz bestehen und zur außergerichtlichen Streitschlichtung beitragen soll.

Das Anliegen eines freien Zugangs zu amtlichen Informationen ist bereits in Brandenburg<sup>1</sup>, Berlin<sup>2</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>3</sup> und Schleswig-Holstein<sup>4</sup> durch Gesetz umgesetzt worden. Auch in anderen Bundesländern sind vergleichbare Gesetzentwürfe eingebracht worden, die sich gegenwärtig im Beratungsstadium befinden<sup>5</sup>. Die Gesetze beziehungsweise Gesetzentwürfe weisen zwar im Detail Unterschiede auf, sind im Kern jedoch ähnlich ausgestaltet. Brandenburg weist eine Besonderheit insoweit auf, als in Art. 21 der Brandenburgischen Landesverfassung ein Recht auf Akteneinsicht und sonstige amtliche Unterlagen der Behörden nach Maßgabe einer gesetzlichen Regelung als Verfassungsauftrag festgeschrieben ist, während in den Landesverfassungen der übrigen Länder - wenn überhaupt - nur Ansprüche auf Umweltinformationen verankert sind<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10. März 1998 (GVBl. I S. 46), im Folgenden: Bbg AIG

<sup>2</sup> Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 15. Oktober 1999 (GVBl. 1999 S. 561), im Folgenden: IFG Bln

<sup>3</sup> Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27. November 2001 (GVBl. S 806), im Folgenden: IFG-NRW

<sup>4</sup> Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Schleswig-Holstein - IFG-SH) vom 9. Februar 2000 (GVOBl. S 166), im Folgenden: IFG-SH

<sup>5</sup> Der Referentenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz *des Bundes* befindet sich zur Zeit noch in der Ressortabstimmung; für die Bundesländer seien nur beispielhaft die Gesetzentwürfe in Thüringen (vom 18. Oktober 2001, Drs. 3/1902), Sachsen (vom 11. August 2000, Drs. 3/2394) und Bayern (vom 14. und 22. März 2001, Drs. 14/6034/6180) genannt.

<sup>6</sup> vgl. die Zusammenstellung bei Häfner/Gerlach, ZRP 1998, 123, FN 4

Art. 4a Abs. 1 Satz 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz sieht ein Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht der Betroffenen nur über die zu ihrer Person gespeicherten Daten vor und gewährt kein allgemeines Informationszugangsrecht<sup>7</sup>.

Der vorliegende Gesetzentwurf übernimmt im Wesentlichen die Regelungen des Informationsgesetzes Nordrhein-Westfalen. Der parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst des dortigen Landtags hat mit Ausarbeitung vom 23. April 2001 zu Fragestellungen im Zusammenhang mit einem allgemeinen Informationszugangsrecht - generell - Stellung genommen<sup>8</sup>. Im Vordergrund der nachfolgenden Stellungnahme steht dagegen die - konkrete - Prüfung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen.

## **2. Zielsetzung und Regelungsschwerpunkte**

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, ein verfahrensunabhängiges und nahezu voraussetzungsloses allgemeines Informationszugangsrecht natürlicher Personen gegenüber den Behörden gesetzlich zu verankern (§ 4 Abs. 1 IFG-E). Die Neuartigkeit eines solchen Anspruchs liegt dabei in der Durchbrechung der Tradition der beschränkten Aktenöffentlichkeit: Die bisherige, vom Grundsatz des Aktengeheimnisses und der Vertraulichkeit der Verwaltung geprägte Regel wird zur Ausnahme, weil nicht mehr die auskunftbegehrende Person ihr Informationsverlangen begründen, sondern umgekehrt die Behörde eine Verweigerung der bei ihr vorhandenen Information dartun muss, sie mithin die (materielle) Beweislast für das Vorliegen der Versagungsgründe trifft.

Der weit gefasste Informationszugangsanspruch soll nach dem Entwurf jedoch nicht unbegrenzt bestehen, sondern durch die in §§ 6 bis 8 vorgesehenen Ausschlussgründe wieder eingeschränkt werden, die dem Ausgleich entgegenstehender öffentlicher und privater Belange dienen und dem Anliegen des Datenschutzes Rechnung tragen sollen.

---

<sup>7</sup> näher hierzu Rudolf, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 4a, Rz. 21

<sup>8</sup> Die Ausarbeitung ist über das Internet ([www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)) zugänglich.

Durch die in § 12 IFG-E geregelte Einrichtung eines oder einer Beauftragten für das Recht auf Information soll der Informationszugangsanspruch auch institutionell abgesichert werden. Vorgesehen ist eine Personalunion mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und ein besonderes Anrufungsrecht, das zur außergerichtlichen Streitschlichtung beitragen soll.

Dass es der Regelung eines allgemeinen Informationszugangsrechts zur Erreichung des verfolgten Ziels bedarf, ergibt sich mit Blick auf die gegenwärtigen Möglichkeiten des Informationszugangs. Nach geltender Rechtslage besteht ein *Anspruch auf Akteneinsicht* generell nur innerhalb eines Verwaltungsverfahrens und auch nur dann, wenn die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist (vgl. § 29 VwVfG<sup>9</sup>). Den bestehenden *Auskunftsansprüchen* ist gemeinsam, dass sie eine eigene Betroffenheit in Gestalt eines berechtigten oder rechtlichen Interesses der auskunftbegehrenden Person voraussetzen<sup>10</sup>. Zwar ist ein Informationszugang auch außerhalb geregelter Bestimmungen nicht ausgeschlossen; insofern muss eine Behörde Anträge aber nur dann nach pflichtgemäßem Ermessen bescheiden, wenn der Antragsteller ein berechtigtes Interesse am Informationszugang geltend macht<sup>11</sup>. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird dagegen ein Informationszugangsrecht gewährt, welches vom Ausgangspunkt bedingungslos und verfahrensunabhängig besteht, so dass an einem tatsächlichen Regelungsbedürfnis zur Erreichung des gesetzten Ziels nicht gezweifelt werden kann.

Zur Regelung eines solchen, allgemeinen Informationsanspruchs ist der Landesgesetzgeber auch befugt. Das Informationszugangsrecht dient dabei nicht der unmittelbaren Regelung bestimmter Gesetzgebungsgegenstände, sondern der Ausgestaltung eines Rechtsanspruchs in einem Verwaltungsverfahren. Durch den Gesetzentwurf wird zwar ein im Kern materieller Anspruch eingeräumt; dieser besteht jedoch gerade in einer das Verwaltungsverfahren betreffenden Regelung.

---

<sup>9</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998 (BGBl. I S. 3050); § 29 VwVfG gilt in Rheinland-Pfalz gemäß § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308), BS 2010-3

<sup>10</sup> näher hierzu Schild, RDV 2000, 96 ff.

<sup>11</sup> vgl. BVerwGE 30, 154, 160; 61, 15, 22; 69, 278, 279

Kompetenziell handelt es sich damit um eine Regelung des Verfahrens, die im Bereich der Landesbehörden den Ländern zugewiesen ist (vgl. Art. 70 Abs. 1, 84 Abs. 1 GG). Das Informationsfreiheitsgesetz gilt folglich nicht nur bei der Durchführung landesrechtlich geregelter Aufgaben, sondern auch dann, wenn Landesbehörden Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83, 84 GG).

## **2. Standort der Regelungen**

Eine Neuregelung oder Novellierung von Informationszugangsrechten in den jeweiligen Fachgesetzen dürfte nicht praktikabel sein und liefe auch dem Bemühen um Rechtsvereinfachung und Übersichtlichkeit zuwider; insbesondere dürfte eine Regelung durch Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nicht sinnvoll sein, denn zum einen hat das Informationszugangsrecht auch materiell-rechtlichen Charakter und zum anderen gelten die Vorschriften des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes nur innerhalb eines Verfahrens<sup>12</sup>, während das Informationszugangsrecht gerade auch außerhalb solcher Verfahren eingeräumt werden soll. Aus Gründen der rechtssystematischen Geschlossenheit ist die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes - wie hier geschehen - daher vorzuzug.

## **3. Ausgestaltung des Informationszugangsanspruch**

### **a) Anspruchsberechtigte**

Der Regelung des § 4 folgend begründet der Gesetzentwurf für „jede natürliche Person“ ein - subjektives - Recht auf Informationszugang. Da juristische Personen des Privatrechts nicht genannt sind, gilt für sie das Informationszugangsrecht folglich nicht. Ob zwischen dem Informationsbedürfnis von natürlichen und juristischen Personen ein derartiger, eine Ungleichbehandlung rechtfertigender Grund besteht, muss einer gesonderten Betrachtung vorbehalten bleiben. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wären für eine Ungleichbehandlung jedenfalls triftige Gründe zu fordern; der Begründung des Gesetzentwurfs lässt sich hierzu jedoch nichts Näheres

---

<sup>12</sup> § 1 Abs. 1 LVwVfG in Verbindung mit § 9 VwVfG

entnehmen. Der Ausschluss juristischer Personen des Privatrechts aus dem Informationszugangsrecht ist insoweit mit einem gewissen verfassungsrechtlichen Risiko behaftet. Dem gegenwärtigen Standard in anderen Bundesländern entspricht es jedenfalls, auch juristischen Personen des Privatrechts ein Informationszugangsrecht zuzubilligen<sup>13</sup>. Zu erwägen wäre weiter, ob der für juristische Personen des Privatrechts nicht bestehende Anspruch auf Informationszugang Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort hat, da die am Sitz der Gesellschaft gegebenen Informationsmöglichkeiten gerade für Standortentscheidungen relevant sein dürften. Nicht-rechtsfähige Personenvereinigungen wie Bürgerinitiativen oder Verbände sind - als solche - zwar ebenfalls nicht zugangsberechtigt; ein praktisches Bedürfnis für die Einführung besonderer Verbandsrechte dürfte jedoch nicht anzunehmen sein, da nicht-rechtsfähige Personenvereinigungen ihren Antrag nur mittels einer natürlichen Person anbringen können, der wiederum ein voraussetzungsloses Informationszugangsrecht zusteht.

#### **b) Antrag, Verfahren und Zuständigkeit**

Der Anspruch ist abhängig von der Stellung eines bestimmten Antrags, der das Informationsbegehren soweit wie möglich konkretisieren soll (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3 IFG-E). Dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens entsprechend (vgl. § 10 VwVfG) kann die Antragstellung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG-E schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form erfolgen, wobei letztere der schriftlichen Form gleichzustellen ist.

Obwohl insoweit ein generelles Schriftformerfordernis nicht notwendig erscheint, muss die Behörde nach allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts die Möglichkeit haben, die Identität des Antragstellers hinreichend sicher festzustellen, was insbesondere vor dem Hintergrund der im Einzelfall erforderlichen Abwägung mit den Interessen Dritter von Bedeutung ist. Auch ein von dem Informationszugang betroffener Dritter muss über die Identität des Antragstellers unterrichtet werden, bevor er über seine Zustimmung zur Freigabe seiner personenbezogenen Daten (vgl. § 8 Abs. 1 Buchstabe a IFG-E) oder seiner Betriebs-

---

<sup>13</sup> vgl. etwa § 1 BbG AIG, § 4 IFG-SH

und Geschäftsgeheimnisse entscheidet. Allerdings bedarf es insoweit keiner ergänzenden Regelung, da die öffentliche Stelle aufgrund ihrer Gestaltungsbefugnis auch einen schriftlichen Antrag oder eine Konkretisierung desselben verlangen kann.

Die in § 5 Abs. 1 Satz 3 IFG-E vorgesehene Regelung zur Beratung durch die Behörde dürfte vor dem Hintergrund des § 25 VwVfG entbehrlich sein, da sie die bereits normierte behördliche Beratungs- und Unterstützungspflicht bloß wiederholt.

Mit Ausnahme von § 5 Abs. 1 Satz 5 IFG-E sind Regelungen über die sachliche Zuständigkeit nicht vorhanden. Aus § 4 Abs. 1 IFG-E und dem dort genannten Kriterium des „Vorhandenseins“ dürfte sich jedoch mit hinreichender Bestimmtheit ergeben, dass diejenige Behörde den Informationszugang zu gewährleisten hat, die ein eigenes Verfügungsrecht über die Information ausübt. Der Klarheit wegen dürfte es sich jedoch empfehlen, eine Zuständigkeitsregelung aufzunehmen, die an die Verfügungsbefugnis der Behörde anknüpft.

Denkbar wäre dabei, Satz 1 in § 5 Abs. 1 IFG-E nach Ersetzung des Punktes durch ein Komma wie folgt zu ergänzen: „der bei der Behörde zu stellen ist, die über die begehrten Informationen verfügt.“ Systematisch geeignetere Stelle für die in Satz 5 getroffene Regelung wäre dann Satz 2, wodurch sich die übrigen Sätze entsprechend verschieben würden.

Mit der vorgeschlagenen Regelung wäre auch gleichzeitig klargestellt, dass es bei Informationen, welche die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden oder Einrichtungen erhalten hat, für die Bestimmung der Zuständigkeit allein auf das Vorliegen einer *eigenen* Verfügungsbefugnis ankommt.

Aus § 5 Abs. 6 Satz 1 IFG-E ergibt sich, dass die aktenführende Behörde ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Mittel für den Informationszugang zur Verfügung zu stellen hat. Das Bereitstellen von Computern wird jedenfalls zur Zeit noch nicht als selbstverständliche Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch erwartet werden können, da die Voraussetzungen dafür noch nicht in allen Behörden vorhanden sind.

Eine generelle Verfahrenserleichterung ist in § 5 Abs. 5 IFG-E vorgesehen. Werden gleichförmige Anträge von mehr als 20 Personen gestellt, gelten die Verfahrenserleichterungen der §§ 17 und 19 VwVfG (Bund) entsprechend. Der Verweis ist dabei erforderlich, weil die Vorschriften des LVwVfG unmittelbar nur für ein Verwaltungsverfahren gelten, während es sich hier um eine Vielzahl von Verfahren handelt.

Eine Möglichkeit zur Ablehnung querulatorischer Anträge ist in § 5 Abs. 4 IFG-E vorgesehen, die zur Entlastung der Behörde angezeigt erscheint.

### **c) Anspruchsinhalt**

Der in § 4 Abs. 1 IFG-E geregelte Anspruch richtet sich auf die bei der öffentlichen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen, unabhängig davon, auf welchem Informationsträger sie gespeichert sind (vgl. § 3 IFG-E). Aus der Anknüpfung an vorhandene Informationen wird der Anspruch auf den tatsächlich vorhandenen Bestand reduziert, so dass eine weitergehende behördliche Pflicht zur Informationsbeschaffung nicht besteht. Maßgeblich für das Vorhandensein dürfte sein, dass die Informationen spätestens zum Zeitpunkt der Entscheidung dort vorliegen. Allerdings kommt auch dem Zeitpunkt der Antragstellung Bedeutung insoweit zu, als die Beseitigung von Informationen nach Antragstellung ausnahmsweise eine behördliche Wiederbeschaffungspflicht rechtfertigen dürfte.

Aus § 5 Abs. 2 Satz 2 IFG-E ergibt sich, dass die Behörde die inhaltliche Richtigkeit der Information nicht zu überprüfen hat, was ebenfalls der Entlastung der Behörde und der Beschleunigung des Verfahrens dient.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 6 IFG-E hat die antragstellende Person ein Wahlrecht hinsichtlich der Art des Informationszugangs (Auskunftserteilung, Akteneinsicht, Inaugenscheinnahme sonstiger Informationsträger), von dem die Behörde nur bei gewichtigen Gründen abweichen darf. Solche wichtigen Gründe dürften bei unvertretbar erhöhtem Verwaltungsaufwand anzunehmen sein.

### **d) Anspruchsverpflichtete**

Anspruchsgegner sind die in § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG-E genannten öffentlichen Stellen. Satz 2 enthält eine § 2 LVwVfG entsprechende Definition des Behördenbegriffs. Mit Blick auf Sinn und Zweck des Gesetzentwurfs dürfte der Behördenbegriff in einem rein organisationsrechtlichen Sinn zu verstehen sein. Maßgebend ist deswegen die organisatorische Selbständigkeit einer Verwaltungseinheit; auch Beliehene fallen darunter, was in § 2 Abs. 4 IFG-E nochmals klargestellt wird. Wegen des organisationsrechtlichen Verständnisses des Behördenbegriffs ist es auch unerheblich, ob die begehrten Informationen hoheitliches, schlicht-hoheitliches oder fiskalisches *Behördenhandeln* betreffen. Der Informationszugangsanspruch erstreckt sich - soweit er Behörden betrifft - folglich nicht nur auf Informationen über öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln, sondern erfasst auch Informationen aus dem Bereich der übrigen Erscheinungsformen behördlichen Handelns. Bei einer *materiellen* Privatisierung hingegen, bei der Organisation *und* Aufgabe privatisiert werden, fallen die ursprünglich amtlichen Informationen aus dem Geltungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes heraus. Eine andere Sicht dürfte mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Vorschriften nur schwer zu vereinbaren sein. Bei *funktionaler* Privatisierung, bei der eine öffentliche Aufgabe in privatrechtlicher Handlungsform wahrgenommen wird, sind die privaten Rechtssubjekte jedenfalls nicht unmittelbar nach § 2 Abs. 1 IFG-E gegenüber der auskunftsbegehrenden Person anspruchspflichtig. Insoweit wird es auch nicht darauf ankommen können, dass eine juristische Person des öffentlichen Rechts die Mehrheit von Anteilen der jeweiligen Gesellschaft hält, welche die öffentlichen Aufgaben wahrnimmt; denn nach wie vor wird die öffentliche Aufgabe von einem Privatrechtssubjekt (Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung) wahrgenommen, welches als solches nicht durch das Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet wird. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Verwaltung durch eine Aufgabenübertragung an Private ihrer Auskunftspflicht gänzlich entziehen können. Ähnlich wie im Verwaltungsprivatrecht wird auch hier anzunehmen sein, dass die wesentlichen Grundsätze des öffentlichen Rechts weitergelten und die Behörde verpflichtet, auf den Privaten einzuwirken, um eine zumindest punktuelle Bindung an

die Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes zu erreichen<sup>14</sup>. Möglich wäre auch, dass die Behörde bereits in dem zugrundeliegenden (Gesellschafts-)Vertrag auf eine Bindung hinwirkt. Anspruchsgegner bleibt in diesen Fällen jedoch stets die Behörde. Die in § 2 Abs. 4 IFG-E getroffene Regelung scheint nun davon abweichen zu wollen, weil sie vorsieht, dass juristische Personen des Privatrechts bei öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Behörden gelten. Somit wäre neben der Behörde auch der Private selbst Anspruchsgegner. Ob die Regelung in diesem Sinn verstanden werden soll, lässt sich weder der Systematik noch der Begründung des Gesetzentwurfs entnehmen. Zwar ist es grundsätzlich denkbar, dass Behörde und Privater quasi als Gesamtschuldner zur Gewährung des Informationszugangs verpflichtet sind; insoweit empfiehlt sich, eine das Konkurrenzverhältnis regelnde Vorschrift zu schaffen, um die sich überschneidenden Anwendungsbereiche von Absatz 1 und 4 des § 2 IFG-E abzugrenzen.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass besondere gesellschaftsrechtliche Geheimhaltungspflichten für juristische Personen des Privatrechts bundesrechtlich geregelt sind<sup>15</sup>, die generell gelten und in denen Ausnahmen nicht vorgesehen sind. Von daher begegnet die Vorschrift des § 2 Abs. 4 IFG-E mit Blick auf Art. 31 GG gewissen verfassungsrechtlichen Bedenken, die unter Berücksichtigung der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit einer vertiefenden Betrachtung nicht mehr zugeführt werden können, so dass an dieser Stelle nur folgendes gesagt werden kann: Für das Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht trifft die Kollisionsnorm des Art. 31 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Aussage „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Einschlägig ist diese Aussage jedoch nur dann, wenn zwei Normen denselben Lebenssachverhalt regeln, dabei aber zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen und somit konkurrierende Geltungsansprüche erheben. An einer solchen Überschneidung fehlt es, wenn die Normen unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen<sup>16</sup>. Das Vorliegen einer solchen Konkurrenz dürfte hier im Ergebnis wohl zu verneinen sein, da § 2 Abs. 4 IFG-E verhindern will, dass der Informationsbestand bei Aufgabenübertragung an Private dem

---

<sup>14</sup> vgl. zur „Flucht ins Privatrecht“ Wolff/Bachhof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., § 23, Rz. 29 ff.

<sup>15</sup> §§ 116, 93 Abs. 1 Aktiengesetz

<sup>16</sup> Jarass/Pieroth, GG, Art. 31, Rdnr. 4 m.w.N.

Informationszugangsrecht entzogen wird. Auch ist unbestritten, dass bei Übertragung öffentlicher Aufgaben an Privatrechtssubjekte ein durch das öffentliche Recht modifiziertes und überlagertes Privatrecht gilt und öffentlich-rechtliche Bindungen nach wie vor bestehen. Aus diesem Blickwinkel gesehen, dürften die angedeuteten Bedenken - vorbehaltlich genauerer Analyse - nicht durchgreifen.

Dem Gewaltenteilungsprinzip folgend werden die Legislativ- und Judikativorgane klarstellend aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes herausgenommen (§ 2 Abs. 2 IFG-E). Dies gilt für den Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit und daneben für Gerichte und Behörden der Staatsanwaltschaft, zu denen auch Teile der Polizei gehören (§§ 152 ff., 451 StPO; § 152 GVG), soweit sie Aufgaben erfüllen, die ihnen im Bereich der Strafverfolgung und -vollstreckung zugewiesen sind.

Auf die vorgenannten Organe findet das Informationsfreiheitsgesetz somit nur Anwendung, soweit von ihnen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Entsprechendes gilt nach § 2 Abs. 2 Satz 2 IFG-E auch für den Landesrechnungshof, da seine Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen (Art. 120 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung). Im Gegensatz zum Landesrechnungshof kommt den Rechnungsprüfungsämtern - trotz ihrer Selbständigkeit<sup>17</sup> - keine völlige Unabhängigkeit, die mit der richterlichen vergleichbar wäre, zu. Eine Regelung der sachlichen Unabhängigkeit wie für die Mitglieder des Landesrechnungshofs existiert nicht. Aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Organ „Bürgermeister“ und ihrer Zugehörigkeit zur Gemeindeverwaltung sollte die nur partielle Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes für Rechnungsprüfungsämter - etwa unter Hinweis auf § 111 Abs. 3 Gemeindeordnung - im Rahmen der Begründung des Gesetzentwurfs näher erläutert werden.

---

<sup>17</sup> vgl. § 111 Abs. 2 und 3 Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), BS 2020-1

Die in § 2 Abs. 3 IFG-E vorgesehene Sonderregelung für Forschungs- und Prüfungseinrichtungen sowie Hochschulen rechtfertigt sich mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG; sie trägt der grundgesetzlich geschützten Freiheit von Lehre und Forschung beziehungsweise der sachnotwendigen Geheimhaltung von Prüfungsaufgaben Rechnung.

Über die vorgesehenen Eingrenzungen des Anwendungsbereichs hinaus könnte erwogen werden, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die als Anstalten des öffentlichen Rechts dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes unterfallen würden, von seiner Geltung auszunehmen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind nach ihrer verfassungsrechtlichen Stellung nicht Teil der staatlichen Verwaltung, sondern selbst Träger ihnen zugewiesener Grundrechte (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), so dass die Pflicht zur Gewährung des Informationszugangs nicht systemgerecht erscheint.

Für Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinden, die vielfach als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert sind (Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 4 Weimarer Verfassung) bedarf es dagegen keiner gesonderten Regelung, da sie nicht in den Staat integriert sind und auch nicht seiner Aufsicht unterstehen. Die Nichtgeltung des Informationsfreiheitsgesetzes ihnen gegenüber ergibt sich insoweit bereits aus § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG-E, ohne dass es einer Klarstellung bedürfte.

#### **e) Ausschlussgründe**

Die Vorschriften der §§ 6 bis 8 IFG-E schränken den vom Ansatz zunächst sehr weit gefassten Informationszugangsanspruch wieder ein, um entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen Rechnung zu tragen. Da das allgemeine Informationszugangsrecht nur einfaches Recht statuiert, während etwa das Akteneinsichtsrecht für Verfahrensbeteiligte näheren verfassungsrechtlichen Bezug (Rechtsstaatsprinzip) aufweist, besteht für Einschränkungen ein verhältnismäßig weit gefasster Gestaltungsspielraum.

### **aa) Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 6 IFG-E)**

§ 6 Satz 1 IFG-E schützt einzelne öffentliche Belange und die Rechtsdurchsetzung. Vorgesehen ist eine - zwingende - Ablehnung des Informationszugangs, soweit und solange einer der anschließend aufgeführten Gründe vorliegt. Die Ablehnungsgründe sind auf Tatbestandsseite mit einer einschränkenden Bedingung versehen („soweit und solange“), die dazu zwingt, die Ablehnung sowohl inhaltlich als auch in zeitlicher Hinsicht zu begründen. Als problematisch dürften sich die unter Buchstabe a genannten Ausschlussgründe insoweit erweisen, als diese an eine Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen, der Beziehungen zum Bund oder zu einem (anderen Bundes-)Land anknüpfen.

Die Annahme einer solchen Beeinträchtigung setzt die Prognose politischer Befindlichkeiten anderer Regierungen und deren Behörden voraus, die ihrerseits jedoch darauf vertrauen, dass die mitgeteilten Informationen nicht ohne Weiteres durch ein anderes Land veröffentlicht werden. Eine Offenbarung solcher Informationen gegen den Willen der auswärtigen Stelle wäre daher potenziell geeignet, die Beziehungen nach dort zu schädigen. Daher sollte der Schutz der „fremden“ Informationen weitergehender gefasst werden.

Als Vorbild für eine solche Regelung könnte auf die Regelung § 4 Abs. 1 Nr. 2 Bbg AIG, diejenige des § 10 Abs. 3 Nr. 2 IFG Bln oder des § 6 Satz 1 Buchstabe c IFG NRW zurückgegriffen werden.

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 Bbg AIG lautet:

„Der Antrag auf Akteneinsicht ist abzulehnen, wenn durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden.“

§ 10 Abs. 3 Nr. 2 IFG Bln lautet:

„Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht, soweit durch das Bekanntwerden des Akteninhalts Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen, die nicht dem Anwendungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, ohne deren Zustimmung offenbart werden.“

§ 6 Satz 1 Buchstabe c IFG NRW lautet:

„Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden.“

Die unter Buchstabe b in § 6 Satz 1 IFG-E aufgeführten Ausschlussgründe schützen den Ablauf und das Ergebnis der aufgeführten Verfahren vor einer vorzeitigen Bekanntgabe diesbezüglicher Informationen. Offen bleibt allerdings, welche konkreten Verfahren mit den dort genannten „anhängigen Verfahren“ gemeint sind. Soweit damit Verwaltungsverfahren, gerichtliche Verfahren oder Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsverfahren der Behörden der Staatsanwaltschaft erfasst werden sollten, sollte dies durch einen entsprechenden Zusatz kenntlich gemacht werden. Obgleich die Gerichte und Behörden der Staatsanwaltschaft selbst nicht dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG-E), erscheint die Regelung eines entsprechenden Ablehnungsgrundes dennoch sinnvoll; denn es kann nicht ausgeschlossen werden, dass verfahrensrelevante Informationen etwa bei amtshilfeleistenden Behörden vorhanden sind, die dem Informationsfreiheitsgesetz unterfallen.

Durch § 6 Satz 1 Buchstabe c IFG-E wird im Bereich des Regierungshandelns der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt. Vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendig einen solchen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus, der einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung einschließt<sup>18</sup>. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge gehört dazu insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.

---

<sup>18</sup> BVerfGE 67, 100, 139

Anders als die bisher in Kraft getretenen Gesetze sieht der vorliegende Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes keine speziellen Schutzvorschriften für den behördlichen Entscheidungsbildungsprozess vor. Da der Verzicht auf solche Regelungen nicht näher begründet wird, kann nachfolgend nur erörtert werden, ob Vorschriften zugunsten des Schutzes der behördlichen Entscheidungsbildung als zwingend erforderlich anzusehen sind.

Der Schutz der behördlichen Entscheidungsbildung dient der Effektivität des Verwaltungshandelns durch Gewährleistung einer ungestörten Entscheidungsfindung sowie einer vollständigen und unbefangenen Aktenführung durch die Behörde. Die potenzielle Möglichkeit der jederzeitigen Offenlegung der Akten unabhängig vom Verfahrensstand birgt Gefahr der Beeinträchtigung des Entscheidungsfindungsprozesses, da die jeweiligen Entscheidungsträger in Rechnung zu stellen hätten, dass ihre (Vor-)Entwürfe, Vorbereitungsarbeiten oder Notizen Gegenstand öffentlicher Erörterungen werden könnten. Weiter bestünde bei einem Informationszugangsrecht, welches unabhängig vom Verfahrensstand eingeräumt würde, auch die Möglichkeit der Bekanntgabe sachlich falscher Informationen und der Desinformation der Öffentlichkeit.

Aus diesen Erwägungen ist in den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Bundesländer überwiegend vorgesehen, dass der Antrag auf Informationszugang zwingend abzulehnen ist, wenn er Entwürfe zu Entscheidungen oder Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung betrifft<sup>19</sup>. Weiter sehen sie vor, dass Protokolle vertraulicher Beratungen zwingend vom Informationszugangsanspruch ausgenommen sind. Nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens besteht jedoch wieder uneingeschränkter Informationszugang, weil der Entscheidungsbildungsprozess dann nicht mehr schutzbedürftig ist.

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf wird zwar auch der Verfahrensablauf geschützt (§ 6 Satz 1 Buchstabe b IFG-E); dieser Schutz ist jedoch nur begrenzt, weil er die Ablehnung des Informationsbegehrens an das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung anknüpft.

---

<sup>19</sup> z.B. in § 10 IFG-SH, § 10 IFG Bln, § 7 IFG NRW

Bei einer auf § 6 Satz 1 Buchstabe b IFG-E gestützten Ablehnung wären im Rahmen der Begründung der Entscheidung auch diejenigen Tatsachen mitzuteilen, welche aus Sicht der Behörde die Annahme einer erheblichen Beeinträchtigung des Verfahrensablaufs rechtfertigen würden. Somit bestünde die Gefahr, dass auf diesem Weg behördeninterne, der abschließenden Entscheidungsbildung vorgelagerte Anmerkungen oder Aufzeichnungen mittelbar offenbart würden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, weitergehende Vorschriften zum Schutz des behördlichen Entscheidungsfindungsprozesses zu schaffen.

#### **bb) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 7 IFG-E)**

§ 7 IFG-E schützt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, ohne diesen Begriff jedoch näher zu definieren. Dies rechtfertigt jedoch nicht die Annahme der Unbestimmtheit des verwendeten Begriffs, da er durch Rechtsprechung und Literatur hinreichend konkretisiert ist<sup>20</sup>.

(1) Der Ausschlussgrund ist verfassungsrechtlich durch Art. 12 und 14 GG (für inländische juristische Personen i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) geboten. Er dient dem Schutz und der Sicherung wirtschaftlicher Positionen.

Folge der Grundrechtsbetroffenheit des jeweiligen Unternehmers ist, dass er in den vorgesehenen Abwägungsprozess zur Wahrung seiner Rechtspositionen einbezogen wird. Fraglich ist, ob § 7 Satz 4 IFG-E diesem Gebot genügt, weil er eine Beteiligung nur in *Zweifelsfällen* vorsieht. Die Annahme einer - generellen - Einbeziehung des betroffenen Unternehmers in das Verfahren des Entscheidungsfindungsprozesses rechtfertigt sich dabei vor folgendem Hintergrund: Wenn die von der antragstellenden Person begehrte Information Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse einer anderen natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts beinhaltet, betrifft die von der Behörde zu erlassende Entscheidung nicht nur den Antragsteller, sondern zugleich auch Rechtspositionen einer dritten Person. In einer den Antragsteller begünstigenden Entscheidung läge für den Dritten eine belastende Maßnahme vor,

---

<sup>20</sup> vgl. Fluck/Theuer, UIG, § 8, Rdnr. 202, 331 m.w.N.

gegen die er um Rechtsschutz nachsuchen kann (sog. Verwaltungsakt mit Drittwirkung). Der beabsichtigte Erlass eines solchen Verwaltungsaktes mit Drittwirkung führt verfahrensrechtlich dazu, dass die Behörde die Hinzuziehung des Dritten als Verfahrensbeteiligten zu prüfen hat<sup>21</sup>. Fällt die Entscheidung zugunsten der antragstellenden Person aus und wird das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis offenbart, liegt darin die Vollziehung eines Verwaltungsaktes. Um hier für den Dritten effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) zu gewährleisten, darf der Verwaltungsakt erst vollzogen werden, wenn er unanfechtbar ist oder ein Widerspruch gegen ihn keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Dies setzt jedoch voraus, dass dem oder der Dritten der Verwaltungsakt vor der Vollziehung bekanntgegeben wird, da andernfalls effektiver Rechtsschutz nicht mehr möglich wäre. Aus dem Gebot effektiven Rechtsschutzes folgt weiter, dass grundrechtlich geschützte Rechtspositionen Dritter bereits im Verfahren zu berücksichtigen sind, jedenfalls insoweit, als die Rechtsposition durch die behördliche Entscheidung beeinträchtigt würde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes zwingend geboten, den Unternehmer - *generell* - an dem Verfahren zu beteiligen. Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird dabei nicht erst im Rahmen der nach § 7 Satz 3 IFG-E vorgesehenen Abwägung einzugreifen haben, sondern bereits bei Frage, *ob* überhaupt ein solches schutzwürdiges Geheimnis vorliegt. Würde die Behörde nämlich zu Unrecht bereits das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses ablehnen, wäre effektiver Rechtsschutz des Unternehmers gegen die Freigabe der Information nicht mehr möglich, da eine Benachrichtigungspflicht in diesem Fall nicht vorgesehen ist.

Zur Beseitigung dieser verfassungsrechtlichen Bedenken sollte eine zwingende Verfahrensbeteiligung des Unternehmers vorgesehen werden, die derjenigen für personenbezogene Daten (§ 8 Abs. 2 IFG-E) entsprechen könnte. Danach wäre der betroffene Unternehmer von der Freigabe der Information bereits dann zu

---

<sup>21</sup> § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG

benachrichtigen, wenn *betriebs- oder geschäftsbezogene* Informationen begehrt werden. Bejaht die Behörde dann das Vorliegen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses und will sie nach der gebotenen Abwägung Zugang gewähren, so *muss* sie generell (und nicht nur in Zweifelsfällen) dem Betroffenen vor der Offenbarung Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Die so geschaffene verfahrensrechtliche Gleichbehandlung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und personenbezogener Daten erscheint mit Blick auf die in beiden Fällen gegebene Grundrechtsrelevanz auch folgerichtig.

(2) Da weder die Behörde selbst noch der dahinter stehende Verwaltungsträger Grundrechtsträger ist, kann sich der verfassungsrechtliche Schutz nicht auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse der zuständigen Behörde beziehen, folgerichtig auch dann nicht, wenn sich die Behörde privatwirtschaftlich betätigt und in Konkurrenz mit privaten Unternehmen tritt. Demgegenüber soll die Anhörungspflicht des § 7 Satz 4 Satz IFG-E nach Satz 5 auch bei Betroffenheit öffentlicher Stellen gelten. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass gerade die Grundrechtsbetroffenheit die Einbeziehung des Dritten in das Verfahren erfordert. Da öffentliche Stellen jedoch nicht Träger von Grundrechten sein können, trägt dieser Gedanke insoweit nicht. Die Gelegenheit zur Stellungnahme dürfte als Beteiligungsform für die Behörde selbst auch kaum passen: Wie bereits ausgeführt, entscheidet diejenige Behörde über das Informationsbegehren, bei der die Informationen vorhanden sind. Soweit eine öffentliche Stelle von der zu treffenden Entscheidung betroffen sein sollte, wird dies regelmäßig diejenige sein, bei der das Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorhanden ist und die folglich auch über den Informationszugang zu entscheiden hat. Die Behörde würde in diesem Fall quasi in eigener Sache tätig werden und nicht nur über das Informationsbegehren, sondern auch über die Schutzwürdigkeit ihrer (eigenen) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entscheiden, ohne dass hierfür jedoch ausreichend nachprüfbar Kriterien zur Verfügung stünden.

Auch gesetzessystematische Gründe dürften gegen eine Beteiligung öffentlicher Stellen sprechen, da etwaige Interessen der öffentlichen Verwaltung - wie bereits in der Überschrift zum Ausdruck gebracht wird - allein durch § 6 IFG-E geschützt sind.

### cc) Schutz personenbezogener Daten (§ 8 IFG-E)

Grundsätzlich ausgeschlossen ist ein Informationszugang nach § 8 Abs. 1 IFG-E, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart würden. Von diesem Verbot werden im Anschluss bestimmte Ausnahmen gemacht, wodurch zum Ausdruck gebracht wird, dass dem Schutz personenbezogener Daten Vorrang vor dem Informationsinteresse des Antragstellers eingeräumt wird. Dieses Verhältnis dürfte auf einer verfassungsrechtlichen Betrachtung von Informationsfreiheit und Datenschutz beruhen. Die Informationsfreiheit - verstanden als Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen - basiert ebenso wie der Datenschutz letztlich auf dem Recht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG). Aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 GG kann ein Informationszugangsrecht im vorgenannten Sinn nicht hergeleitet werden, weil behördliche Akten keine allgemein zugänglichen Quellen sind<sup>22</sup>.

Das somit den verfassungsrechtlichen Bezugspunkt darstellende Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts „eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Grundwesens“<sup>23</sup>. Von daher ist es nicht nur als Abwehrrecht zum Erhalt der eigenen Verfügungsbefugnis über persönliche Daten zu verstehen, sondern zugleich als Teilhaberecht darauf gerichtet, „die Kommunikations- und Handlungsfähigkeit des einzelnen Menschen innerhalb der Gesellschaft wie auch gegenüber staatlichen Stellen sicherzustellen“<sup>24</sup>. Diese These geht davon aus, dass nur derjenige von seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wirksam Gebrauch machen kann, der auch hinreichend informiert ist<sup>25</sup>. Trotz des dargestellten inneren

---

<sup>22</sup> BVerfGE 47, 247, 252; BVerfG, NJW 1986, 1243

<sup>23</sup> BVerfGE 65, 1, 43

<sup>24</sup> Sokol, in: Bäuml (Hrsg.), Der neue Datenschutz (1998), 35, 40 ff m.w.N.

<sup>25</sup> Sokol, a.a.O.

Zusammenhangs müssen die Ziele eines allgemeinen Informationsanspruchs mit den berechtigten Belangen des Datenschutzes durch eine Abwägung der betroffenen Güter zu einem angemessenen und ausgewogenen Ausgleich gebracht werden, wobei ein Konflikt mit dem Datenschutzrecht zu vermeiden ist. Im Rahmen der Abwägung ist dabei ergänzend zu berücksichtigen, dass das Informationsrecht zwar als Individualanspruch ausgestaltet ist, letztlich jedoch dem Informationsinteresse der Allgemeinheit dient.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich in Bezug auf § 8 Abs. 1 IFG-E folgendes:

Die dort vorgesehenen Ausnahmetatbestände sind inhaltlich an die Vorschriften des Landesdatenschutzgesetzes<sup>26</sup> (§ 16) über die Zulässigkeit einer behördlichen Datenübermittlung an eine nicht öffentliche Stelle angelehnt. Auf diese Weise sind die Belange der Informationsfreiheit und des Datenschutzes im Ergebnis verfassungsrechtlich unbedenklich zum Ausgleich gebracht worden. Auch wenn der Ausnahmekatalog die mittlerweile nach Maßgabe der Europäischen Datenschutzrichtlinie<sup>27</sup> vorgesehene Differenzierung nach besonders sensiblen, normalen und sog. Bagatelldaten nicht nachvollzieht, ist er im Ergebnis doch so ausgerichtet, dass das gebotene Schutzniveau personenbezogener Daten nicht unterlaufen wird. Im Einzelnen gilt folgendes:

Als von vornherein unbedenklich stellt sich dabei die in § 8 Abs. 1 Buchstabe a IFG-E enthaltene Ausnahme dar, nach der personenbezogene Daten zu offenbaren sind, wenn die betroffene Person eingewilligt hat.

Nach Buchstabe b ist die Offenbarung zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies erlaubt. Hierzu zählen nicht nur Gesetze im formellen Sinn, sondern auch Rechtsverordnungen und Satzungen, soweit es sich um sog. bereichsspezifische Datenschutzregelungen handelt. Da das allgemeine Informationszugangsrecht als

---

<sup>26</sup> vom 5. Juli 1994 (GVBl. S. 293), BS 204-1

<sup>27</sup> Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1994

Anspruchsberechtigten nur Privatpersonen zulässt, dürften nur solche Rechtsvorschriften in Betracht kommen, die eine Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen regeln.

Nach Buchstaben c rechtfertigt auch das Bestehen erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder bestimmter Gefahrenlagen für einen Einzelnen die Offenbarung personenbezogener Daten. Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit des Merkmals „erhebliche Nachteile für das Allgemeinwohl“ dürften nicht gerechtfertigt sein, da aus der Gegenüberstellung zu den gleichrangig aufgeführten Individualrechtsgütern ein Maßstab gewonnen werden kann, der eine genügende Fixierung des Bedeutungsgehalts zulässt.

Hervorzuheben ist die unter Buchstaben d getroffene Ausnahmeregelung, die bei Annahme einer mutmaßlichen Einwilligung des Betroffenen eine Einwilligung erlaubt. Die Annahme einer fiktiven Einwilligung kann nach der vorgesehenen Regelung erst zum Zuge kommen, wenn feststeht, dass eine ausdrückliche Einwilligung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand zu erhalten ist. Da die Nachrangigkeit der fiktiven gegenüber der ausdrücklichen Einwilligung klargestellt ist, dürfte die Regelung verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgesetzt sein.

Schließlich kann nach § 8 Abs. 1 Buchstabe e IFG-E ein rechtliches Interesse an der Offenbarung personenbezogener Daten geltend gemacht werden. Dies wird erst anzunehmen sein, wenn der Antragsteller schlüssig darlegt, dass er gegenüber dem Betroffenen einen bestehenden Anspruch verfolgt, der sich aus einer konkreten Rechtsbeziehung ergibt. Ausgeschlossen ist die Offenbarung, wenn ihr überwiegende Belange des Betroffenen entgegenstehen, was regelmäßig bei besonders sensiblen Daten anzunehmen sein wird.

Mit Blick auf die dargelegte Ausgestaltung der Schutzvorschriften für personenbezogene Daten lässt sich zusammenfassend feststellen, dass der Ausnahmekatalog den Belangen des Datenschutzes angemessen Rechnung trägt, wobei sichergestellt ist, dass ein gewisser Standard im Schutz nicht unterschritten wird. Dies dürfte den eingangs genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen. Verfahrensrechtlich ist der Schutz personenbezogener Daten abgesichert

durch eine in § 8 Abs. 2 Satz 1 IFG-E vorgesehene Benachrichtigungspflicht, die sich zur Pflicht der Einholung einer Stellungnahme steigert, soweit durch die Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden können.

Bei den in § 8 Abs. 3 IFG-E aufgeführten, identitätsbezogenen Angaben ist zu berücksichtigen, dass die von einem Informationsbegehren betroffene Person weniger schutzbedürftig ist, wenn sie als Amtsträger oder als sachverständige Auskunftspersonen in einem Verfahren tätig geworden ist. Die nach Buchstaben b allein für Sachverständige bestehende Ausnahme rechtfertigt sich daraus, dass nur Amtsträger besonderen dienstrechtlichen Pflichten unterliegen.

#### **f) Kosten**

Nach § 10 IFG-E ist vollständige Kostenfreiheit vorgesehen. Insoweit muss jedoch bedacht werden, dass eine kostenfreie Abgabe möglicherweise zu Wettbewerbsnachteilen bei privaten Informationsdiensten führt. Wegen § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb § 26 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen dürfte eine Kostenerhebung für die Weitergabe von Informationen jedenfalls dann angezeigt sein, soweit es sich um Information handelt, für die im Verkehr ein Markt besteht und dort als Wirtschaftsgut gehandelt werden.

#### **g) Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten**

Nach § 4 Abs. 2 IFG-E gehen besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem Informationsfreiheitsgesetz vor. Im Anwendungsbereich spezieller Gesetze findet das Informationsfreiheitsgesetz somit grundsätzlich keine Anwendung, es sei denn, der Informationszugang wäre im Spezialgesetz bewusst nicht abschließend geregelt worden, was eine ergänzende Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes zur Folge haben könnte.

Durch die Konkurrenzregelung wird in Kauf genommen, dass Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens (§ 9 VwVfG) Zugang zu den sie betreffenden Akten nur dann haben, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer

rechtlichen Interessen erforderlich ist (§ 29 VwVfG). Vor Beginn eines Verwaltungsverfahrens haben sie hingegen einen voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch. Diese auf den ersten Blick als Ungereimtheit erscheinende Folge könnte jedoch mit den berechtigten behördlichen Interessen an einer störungsfreien Bearbeitung und Entscheidungsfindung gerechtfertigt werden.

#### **h) Frist**

Problematisch erscheint die in § 5 Abs. 2 Satz 1 IFG-E bestimmte Frist von höchstens zehn Tagen insoweit, als es an einer Regelung über die Folgen einer Fristüberschreitung fehlt. Eine Ablehnungsfiktion - wie sie in § 5 Abs. 3 IFG-E enthalten ist - ist hier nicht vorgesehen. Zur Bestimmung der geeigneten Rechtsschutzmöglichkeit (Verpflichtungsklage, Untätigkeitsklage) dürfte es angebracht sein, die Fiktion der Ablehnung bei Überschreitung der Frist auch in § 5 Abs. 2 Satz 1 IFG-E festzuschreiben.

Hinsichtlich der Bemessung der für die Behörde geltenden Frist könnte in Erwägung gezogen werden, eine Verlängerungsmöglichkeit bei umfangreichen und komplexen Angelegenheiten vorzusehen.

i) Soweit einzelne der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen im Rahmen vorstehender Ausführungen nicht explizit angesprochen worden sind, können sie als rechtlich bedenkenlos angesehen werden; sie sind überwiegend Ausdruck der rechtspolitischen Wertentscheidung des Normgebers, die einer juristischen Kontrolle entzogen ist.

#### **j) Änderung des Landesarchivgesetzes**

In § 3 Abs. 3 Satz 1 und 2 Landesarchivgesetz<sup>28</sup> (im Folgenden: LArchG) sind Sperrfristen für die Nutzung des Archivgutes vorgesehen. Nach § 3 Abs. 3 Satz 3 LArchG gelten die Sperrfristen jedoch nicht für Unterlagen, die bereits bei ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren. Es erscheint nicht sachgerecht,

---

<sup>28</sup> Landesarchivgesetz (LArchG) vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S. 277), BS 224-10

Informationen, die zugänglich gemacht wurden, während sie noch im Behördengebrauch waren, nach Abgabe an das Landesarchiv strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen. Um Wertungswidersprüche zwischen dem Informationsfreiheitsgesetz und dem Landesarchivgesetz zu vermeiden sollte in § 3 Abs. 3 LArchG nach Satz 2 folgender neuer Satz eingefügt werden: „Gleiches gilt für Infomationen, zu denen ein Informationszugang nach dem Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Rheinland-Pfalz zu gewähren war.“

## **II. Prüfung der Rechtsförmlichkeit**

Die Prüfung des Gesetzentwurfs auf seine Rechtsförmlichkeit hin, hat - ergänzend zu den in der Anlage beigefügten Hinweisen<sup>29</sup> - folgendes ergeben:

### **1. Vorblatt**

Bei der Kostenprognose könnte der Vollständigkeit wegen darauf hingewiesen werden, dass auch die vorgesehene Unentgeltlichkeit des Informationszugangs zu höheren Kosten führen wird.

Die unter „F.“ vorgenommene Zuständigkeitsverteilung ist ersatzlos zu streichen, da die Zuständigkeit der Ressorts der Landesregierung nicht durch die Fraktionen bestimmt werden kann.

### **2. zu § 5**

a) Bereits in der Überschrift könnte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Regelungen in § 5 auch die sachliche Zuständigkeit betreffen.

b) In Absatz 5 Satz 1 sollte nach dem Wort „Verwaltungsverfahrensgesetz“ folgender Klammerzusatz eingefügt werden: „(in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1998, BGBl. I S. 3050)“.

---

<sup>29</sup> Anmerkung: Soweit in dieser Unterstreichungen des Normtextes vorgenommen wurden, sind diese nur zu Bearbeitungszwecken erfolgt.

### **3. zu § 6**

Die Eigenständigkeit der in Satz 1 getroffenen Regelungen sollte dadurch klargestellt werden, dass nach dem Wort „würde“ in der Regelung unter Buchstabe b das Komma gestrichen und das Wort „oder“ eingefügt wird.

### **4. zu § 8**

Die Eigenständigkeit der in Absatz 1 vorgesehenen Ausnahmetatbestände sollte wie zuvor unter 4. dargelegt verdeutlicht werden.

### **5. Zu § 9**

Die Überschrift „Einwilligung der betroffenen Person“ sollte mit Blick auf den Regelungsgehalt der Vorschriften anders gefasst werden; eine die Regelungen genauer beschreibende Überschrift könnte etwa lauten: „Beschränkter Informationszugang, Trennungsprinzip“.

### **6. Zu § 10**

Da die Vorschrift nur aus einem „Absatz“ besteht sollte der Zusatz: „(1)“ gestrichen werden.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t

Anlage