

GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTINNEN  
UND JOURNALISTEN



CHARLOTTENSTR. 17  
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

9. März 2017

## **Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V. zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen**

Zu dem von der Niedersächsischen Landesregierung in der Kabinettsitzung vom 31. Januar 2017 gebilligten Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen, mit dem die Grundlage für einen Anspruch auf voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen sowie für Veröffentlichungspflichten öffentlicher Stellen in einem zentralen Informationsregister geschaffen werden soll, nimmt der DJV wie folgt Stellung:

### **A Vorbemerkung**

In Niedersachsen gibt es derzeit, anders als in der Mehrzahl der Bundesländer und im Bund, keinen Anspruch auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen, der voraussetzungslos zu gewähren ist. Der Informationszugang ist lediglich in Spezialgesetzen vor allem aus dem Umweltbereich geregelt. Der Journalismus hat Anspruch auf Auskunft nach dem Niedersächsischen Pressegesetz und dem Rundfunkstaatsvertrag. Jedoch sind diese Regelungen auf Auskünfte beschränkt. Mit den Ansprüchen können z. B. nicht Ansprüche auf Akteneinsicht oder solche auf Zurverfü-

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

gungstellung von Kopien geltend gemacht werden. Deswegen ist das Vorhaben in Niedersachsen, ein Transparenzgesetz nach dem Vorbild anderer Bundesländer zu beschließen, etwa Hamburg oder Rheinland-Pfalz, grundsätzlich zu begrüßen.

Ziel des Gesetzgebungsvorschlags der Niedersächsischen Landesregierung ist es, ein Transparenzgesetz zu schaffen, das über die Informationsfreiheitsgesetze der ersten Generation<sup>1</sup> hinausgeht und die öffentlichen Stellen nicht nur zu verpflichten, voraussetzungslos Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren, sondern ihnen auch die Verpflichtung aufzuerlegen „amtliche Dokumente und aufbereitete Informationen im Rahmen eines öffentlichen Registers mit Suchfunktionen im Internet grundsätzlich online zugänglich zu machen“<sup>2</sup>. Gemessen an dieser Ankündigung ist der vorgelegte Kabinettsentwurf in wesentlichen Punkten, die ein modernes Transparenzgesetz ausmachen, noch verbesserungsfähig.

Die Notwendigkeit, den Zugang zu behördlichen oder sonstigen amtlichen Informationen zu eröffnen, spiegeln sowohl die rechtspolitische Diskussion<sup>3</sup> wie zahlreiche Urteile belegen, dass sich vermehrt die Meinung Bahn bricht, jeder Person sollte grundsätzlich Zugang zu bei öffentlichen Stellen oder für sie tätigen Personen vorhandenen Informationen eröffnet werden<sup>4</sup>.

Der allgemeine Informationsanspruch ist aus Sicht des DJV geeignet, die Auskunftsansprüche der Medien nach dem Landespressegesetz bzw. dem Rundfunkstaatsvertrag bzw. weitere gesetzliche Normen zu stärken. Bei der Prüfung der Frage, ob die vorgeschlagenen Regelungen dieses Ziel erreichen helfen oder die Vorschläge eher hinderlich sind, lässt sich der DJV davon leiten, dass überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen, ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht, auch ein Informationsbedürfnis der Medien und der Bevölkerung insgesamt begründet ist<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> z. B. das des Landes Brandenburg von 1998

<sup>2</sup> Vgl. Pressemitteilung der Niedersächsischen Justizministerin vom 19.06.2013

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Rossi Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, S. 19 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Löffler, Burkhardt, Presserecht, § 4 Rdn. 27 f, 6. Aufl.; BVerwG Urteil vom 20.10.2016, Az.: 7 C 6/15 Juris Rdn. 18

<sup>5</sup> Vgl. BGH NJW 2005, 1720 (1721)

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

## **B Stellungnahme zu den einzelnen Vorschlägen**

### **1. Zu § 1**

Mit § 1 Abs. 1 soll für jede Person und jede Personenvereinigung ein Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, über die informationspflichtige Stellen verfügen, geschaffen werden. Zu Recht folgt der Gesetzentwurf mit der Formulierung „jede Vereinigung von Personen“ der Empfehlung aus der Evaluation des IFG<sup>6</sup>. Da nach der Begründung der Regelung<sup>7</sup> hinsichtlich des Mindestmaßes an innerer Organisation nicht mehr gefordert wird, als dass Personenvereinigungen organisatorisch hinreichend verfestigt sein müssen<sup>8</sup>, kann diese Regelung in der journalistischen Arbeit auch für Journalistenbüros fruchtbar gemacht werden, wenn ein Repräsentant des Büros im Namen aller den Anspruch auf Informationszugang geltend macht.

Zu begrüßen ist im Hinblick auf die Tätigkeit von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, dass der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Personen auch von juristischen Personen des öffentlichen Rechts geltend gemacht werden kann, soweit sie den Anspruch auf Ausübung eines Grundrechts geltend machen. Diese Regelung ist jedenfalls im Hinblick auf die die Rundfunkfreiheit ausübenden Rundfunkanstalten zwingend notwendig und im Hinblick auf deren sonst auf private Rundfunkveranstalter vorliegenden Diskriminierung auch geboten. Die generelle Verneinung der Anspruchsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts<sup>9</sup> ist abzulehnen, weil sie die Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht berücksichtigt, insbesondere Rundfunkanstalten erfüllen zwar Aufgaben der öffentlichen Verwaltung<sup>10</sup>. Trotz dieser Rechtsform sind die Rundfunkanstalten nach Art. 5 Abs.1 S. 2 GG weder staatlich beherrscht noch staatlichem Einfluss ausgesetzt<sup>11</sup>. Es wäre daher schon verfassungsrechtlich nicht hinzunehmen,

---

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag Innenausschuss, Drs. 17 (4) 522 B, S. 111

<sup>7</sup> Begründung, S. 32

<sup>8</sup> BVerwG NVwZ 2008, 791 (793), Rdn. 22

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7

<sup>10</sup> BVerfGE 31, 314 (329)

<sup>11</sup> BVerfG AfP 1988, 235 (236)

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

dass lediglich die Rechtsform einer Person als juristische Person des öffentlichen Rechts über den Informationszugang entscheiden soll<sup>12</sup>.

Der DJV begrüßt die Klarstellung in der Begründung zu § 1 Abs. 2, dass Medienvertretern nicht nur die Berufung auf § 4 LPresseG Niedersachsen offensteht, sondern auch vollumfänglich der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Transparenzgesetzentwurf.

## 2. Zu § 3

Nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 soll zu den informationspflichtigen Stellen nicht der Landesrechnungshof gelten. Dagegen soll Zugang zu den Prüfberichten des Landesrechnungshofes nach Maßgabe des § 96 Abs. 4 der Niedersächsischen Landeshaushaltsordnung gewährt werden. § 96 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung sieht vor, dass Zugang zu den Prüfberichten des Landesrechnungshofes, nicht jedoch Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten zu gewähren ist.

Nach Meinung des DJV sollte in § 3 Abs. 3 Nr. 2 die Regelung im Transparenzgesetz wie folgt lauten:

**„Der Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird,“**

Nach der Ansicht des BVerwG zählt der Bundesrechnungshof zu den informationspflichtigen Bundesbehörden im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes<sup>13</sup>. Nach den Ausführungen des BVerwG ist die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs auch in seiner Prüfungs- und Beratungsaufgabe weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzurechnen. Der Status richterlicher Unabhängigkeit, der den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs zugebilligt werde, mache ihre Tätigkeit nicht zur Rechtsprechung. Auch die Unterstützung einer parlamentarischen Aufgabe durch eine Institution wie dem Bundesrechnungshof zähle nicht zur Gesetzgebung im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes.

Ebenso wie § 96 BHO sieht auch § 96 Abs. 4 S. 3 der Landeshaushaltsordnung Niedersachsens seit 2013 als Reaktion auf das dargestellte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vor, dass zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens Zugang

---

<sup>12</sup> Vgl. Mecklenburg/Pöppelmann, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rdn. 9, 2006

<sup>13</sup> Vgl. BVerwG Urteil vom 15.12.2012 Az. 7 C 1.1, Juris Rdn. 29 ff

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

zu den zur Prüfung- und Beratungstätigkeit geführten Akten des Landesrechnungshofes nicht gewährt wird. § 96 der Haushaltsordnung soll eine Einsichtnahme in noch nicht abgeschlossene Prüfungsverfahren und vom Parlament noch nicht beratende Berichte ausschließen, um eine Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle zu verhindern. Insoweit ist die Regelung in § 96 der Haushaltsordnung nicht zu kritisieren. Hingegen schießen die dargestellten Neuregelungen, insbesondere § 96 Abs. 4 S. 3 über das berechtigte Anliegen hinaus, weil ganz generell der Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeiten geführten Akten selbst dann versperrt wird, wenn die Prüfungsverfahren abgeschlossen sind und die parlamentarische Finanzkontrolle stattgefunden hat. Diese Ausweitung ist weder gerechtfertigt noch notwendig, zumal der Landesrechnungshof ohnehin nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird.

In § 3 Abs. 5 soll geregelt werden, dass das Transparenzgesetz für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten nur gilt, soweit dies staatsvertraglich geregelt ist und sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Dieser Vorschlag folgt einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW zu einem Auskunftsanspruch eines Journalisten gegenüber dem WDR<sup>14</sup>. Der DJV regt an, dass das Land Niedersachsen die entsprechende staatsvertragliche Regelung gemeinsam mit den anderen beteiligten Bundesländern möglichst bald im NDR-Staatsvertrag vornimmt. Soweit ersichtlich, haben auch die Landesregierungen der anderen beteiligten Länder keine grundsätzlichen Einwände gegen eine Erstreckung von transparenzgesetzlichen Regelungen auf den NDR.

Nach § 3 Abs. 6 sind nur bestimmte, enumerativ aufgezählte Aufgaben öffentliche Verwaltungsaufgaben des Landtages, die nach der Begründung<sup>15</sup> ausschließlich durch die Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtages wahrgenommen werden. Zu den in diesem Sinne genannten Verwaltungsaufgaben gehören die wirtschaftlichen Angelegenheiten, die Personalverwaltung des Landtages, die Ausübung des Hausrechts und der Ordnungsgewalt sowie die Ausführung der Gesetze, soweit es sich nicht um mandatsbezogene Angelegenheiten der Abgeordneten handelt. Zur Begründung der abschließenden Aufzählung wird auf § 1 Abs. 2 S. 2 der Datenschutzordnung des Niedersächsischen Landestages verwiesen, die bereits eine For-

---

<sup>14</sup> Vgl. OVG NRW, Urteil vom 09.02.2012, Az: 5 A 166/10, Juris Rdn. 66 ff

<sup>15</sup> Begründung, S. 41

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

mulierung der Abgrenzung der parlamentarischen Angelegenheiten von den Verwaltungsaufgaben enthalte.

Soweit die Regelung zur parlamentarischen und ausgenommenen Aufgabe auch die gutachterlichen oder rechtsberatenden Tätigkeiten des Wissenschaftlichen Dienstes im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen zählt, sollte nach Auffassung des DJV insoweit eine Klarstellung im Gesetz dahingehend erfolgen, dass **der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit** nicht zu den informationspflichtigen Stellen gehört.

Das BVerwG<sup>16</sup> hat in einem von einem Journalisten angestregten Verfahren entschieden, dass der Deutsche Bundestag bei der mandatsbezogenen Unterstützung der Abgeordneten durch Zuarbeiten der Wissenschaftlichen Dienste nach § 1 Abs. 1 IFG-Bund informationspflichtig ist. Das BVerwG hat die Frage, ob der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages Teil der parlamentarischen Tätigkeit ist, zum einen mit Ausführungen zum funktionellen Behördenbegriff des IFG<sup>17</sup> und so weiter mit Hinweisen auf die politische Neutralitätspflicht der Wissenschaftlichen Dienste verneint. Eingeschränkt werden kann der Informationszugang zu Unterlagen des Wissenschaftlichen Dienstes nach der Entscheidung des BVerwG zum einen durch den Schutz personenbezogener Daten der Abgeordneten<sup>18</sup> und ggf. durch eine „Reaktions- und Verarbeitungsfrist, die dem Auftrag gebenden Abgeordneten (oder der Fraktion einen zeitlich befristeten Informationsvorsprung im politischen Wettbewerb im Interesse eines „Konkurrenzschutzes“ zubilligt<sup>19</sup>.

Die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung durch Abgeordnete, wenn ein voraussetzungsloser Zugang zu Unterlagen des Wissenschaftlichen Dienstes gewährt wird, sieht das BVerwG hingegen nicht gefährdet, denn die Wissenschaftlichen Dienste dürften „über die Lieferung und Aufarbeitung von Material hinaus“ keine „gewissermaßen gebrauchsfertige Ausarbeitung für die politische Auseinandersetzung“ fertigen; die Ausarbeitung seien im Prinzip vielmehr so abzufassen, „dass der inhalt-

---

<sup>16</sup> Urteil vom 25.06.2015 Az. 7C 1/14, NJW 2015, 2358 ff

<sup>17</sup> BVerwG NJW 2015, 3258, Rdn. 13 ff

<sup>18</sup> BVerwG aaO., Rdn. 22

<sup>19</sup> BVerwG aaO, Rdn. 24

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

lich gleiche Auftrag von einem Abgeordneten einer anderen Fraktion erteilt, mit einer Kopie erledigt werden können<sup>20</sup>.

Auch das durch Art. 38 Abs.1 S. 2 GG garantierte freie Mandat sieht das Bundesverwaltungsgericht nicht gefährdet, solange der Zugang zu den Unterlagen des Wissenschaftlichen Dienstes und deren Ausarbeitungen nicht mit Hinweisen auf Auftraggeber oder Anforderungsformulare, also personenbezogenen Daten, verbunden ist<sup>21</sup>.

Nach Meinung des DJV ist daher keine schlüssige und stichhaltige Begründung dafür erkennbar, dass zu den öffentlichen Verwaltungsaufgaben des Landtages nicht auch die Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes gehören, zu denen grundsätzlich Informationszugang zu gewähren ist.

### **3. Zu § 4**

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 soll ein Anspruch auf Informationszugang nicht bestehen, soweit durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen von öffentlichen Stellen, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und (...) von einer Einwilligung (Anm.: der betroffenen öffentlichen Stelle) nicht auszugehen ist.

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 des Entwurfs bezweckt, Informationen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder dadurch zu schützen, dass sie „nur mit deren Zustimmung“ zugänglich gemacht werden dürfen<sup>22</sup>. Dadurch solle sichergestellt werden, dass der Informationsfluss zwischen den Bundesländern und dem Land Niedersachsen und dem Bund nicht beeinträchtigt wird. Die Begründung erweckt den Eindruck, dass in jedem Fall eines geltend gemachten Anspruchs auf Informationen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder in Niedersachsen und der Verweigerung dieses Anspruchs gegenüber dem Bund oder einem anderen Bundesland die Bitte um Zustimmung geäußert, diese aber verweigert wurde. Nach dem Gesetzeswortlaut kann allerdings der Informationszugang bereits verweigert werden, wenn „von einer Einwilligung nicht auszugehen ist“. Es bedarf also keiner Entscheidung des Bundes bzw. des betroffenen Bundeslandes, es genügt nach dem Wortlaut der vorgeschlagene

---

<sup>20</sup> BVerwG aaO, Rdn. 18 mit weiteren Nachweisen

<sup>21</sup> BVerwG aaO, Rdn. 20

<sup>22</sup> Vgl. Begründung, S. 42

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

nen Vorschrift vielmehr, dass die die Entscheidung treffende Stelle zu dem (im Übrigen nicht überprüfbaren) Ergebnis kommt, es sei von einer Einwilligung der betroffenen öffentlichen Stelle nicht auszugehen.

Nach Auffassung des DJV sollte die Regelung zu § 4 Abs. 1 Nr. 2 hinsichtlich der dargestellten Formulierung überarbeitet werden. Um deutlicher zu machen, dass eine Informationsverweigerung nur in Betracht kommt, wenn die Zustimmung des Bundes oder eines betroffenen Bundeslandes nicht vorliegt, könnte sich das Niedersächsische Transparenzgesetz an § 6 lit. c IFG NRW orientieren. Danach kommt eine Ablehnung des Antrags auf Informationszugang nur in Betracht, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Information Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen des Bundes oder anderer Länder ohne deren Zustimmung offenbart würden.

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 soll der Anspruch auf Informationszugang ausgeschlossen sein, soweit und solange das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, die Interessen der in § 3 Abs. 1 Nr. 1 genannten Stellen als Unternehmen im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Vorschrift eine wettbewerbsverzerrende Informationsherausgabepflicht verhindern solle für den Fall, dass der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr teilnimmt. Die vom Staat im Rahmen dieser Tätigkeit erlangten Informationen seien regelmäßig Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse seiner Kunden oder personenbezogene Daten<sup>23</sup>.

Es ist fraglich, ob der Staat hinsichtlich seiner Beteiligung am Wirtschaftsverkehr ebenso schutzwürdig ist, wie eine private natürliche oder juristische Person. Privaten stehen im Wirtschaftsleben die Grundrechte, z. B. Art. 12 (Berufsfreiheit) und Art. 14 (Eigentumsgarantie) GG zur Seite, während der Staat kein Grundrechtssubjekt ist, sondern vielmehr einer Grundrechtsbindung unterliegt, Art. 1 Abs. 3 GG. Es ist daher zweifelhaft, ob alle die in § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 2 genannten Stellen wie private Unternehmen im Wirtschaftsverkehr geschützt werden müssen und dieser Schutz zur Folge hätte, dass ein Informationsanspruch nicht besteht. Das gilt insbesondere für die in § 3 Abs. 2 Nr. 1 genannten Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen. Für diese Stellen besteht schon deswegen kein Bedürfnis nach einer

---

<sup>23</sup> Begründung, S. 48



DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

Ausnahme vom Informationszugang, weil sie einerseits originär verpflichtete Stelle sind, andererseits als Unternehmen im Wirtschaftsverkehr nicht auftreten. Aber auch für die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 genannten Stellen ist das Bedürfnis nach der Ausnahmeregelung in § 4 Abs. 2 Nr. 3 fraglich. Ausweislich der Begründung geht es hinsichtlich der Schutzrichtung regelmäßig um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. personenbezogene Daten. Diese Informationen sollen jedoch bereits nach § 6 geschützt werden. Der Schutz ist insoweit hinreichend ausgestaltet. Der DJV vertritt deswegen die Meinung, dass § 4 Abs. 2 Nr. 3 gestrichen werden sollte.

#### 4. Zu § 6

Nach § 6 Abs. 2 S. 3 soll Inhaber von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auch eine informationspflichtige Stelle sein können. Ebenso soll nach § 6 Abs. 3 S. 2 eine durch Datenschutzregelungen zu schützende Person eine informationspflichtige Stelle sein können.

Die Regelung, dass auch eine informationspflichtige Stelle Inhaber von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sein kann, wird begründet mit der entsprechenden Empfehlung aus der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes<sup>24</sup>. Öffentliche Stellen müssten mit Privaten im Wirtschaftsverkehr gleichbehandelt werden. Auch der Staat verfüge über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die vor der Ausforschung durch Mitbewerber geschützt werden müssen, wenn er wie ein Dritter als Marktteilnehmer am privatrechtlichen Geschäftsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnehme. Wettbewerbsnachteile müssten verhindert werden<sup>25</sup>. Dass öffentliche Stellen, die nach § 3 Abs. 1 informationspflichtig sind, auch im Wirtschaftsverkehr mit privaten Unternehmen nicht gleichgesetzt werden können, ist oben<sup>26</sup> bereits dargelegt worden. Informationspflichtige öffentliche Stellen sind unmittelbar an die Grundrechte gebunden, ohne selbst grundrechtsfähig zu sein<sup>27</sup>. Nach Rechtsprechung des BGH ist die öffentliche Hand auch dann unmittelbar an die Grundrechte gebunden, wenn sie öffentliche Aufgaben in privatrechtlichen Rechtsformen wahrnimmt<sup>28</sup>. Jedenfalls dann, wenn Unternehmen nur formell rechtsförmig handeln,

---

<sup>24</sup> Deutscher Bundestag Innenausschuss, Drs. 17 (4) 522 B S. 303, 321 f

<sup>25</sup> Vgl. Begründung S. 50

<sup>26</sup> Vgl. S. 8

<sup>27</sup> Vgl. BVerfGE 75, 192 (197)

<sup>28</sup> Vgl. BGH NJW 2003, 1658 m.w.N.

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

während es sich materiell um Aufgabenwahrnehmung durch die Staatsgewalt und damit vollziehende Gewalt i.S.d. Art. 1 Abs. 3 GG handelt, ist von einer eigenen und unmittelbaren Grundrechtsbindung des Unternehmens auszugehen<sup>29</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist eine „Gleichbehandlung“ informationspflichtiger Stellen mit Privaten im Wirtschaftsverkehr nicht angezeigt. Ausnahmen sind insoweit nur anerkannt, wie juristische Personen des öffentlichen Rechts Aufgaben wahrnehmen, die einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen sind<sup>30</sup>. Auch privatrechtliche juristische Personen, an denen der Staat die Mehrheit der Anteile hält, werden bezüglich der Grundrechtsbindung behandelt wie im Alleineigentum des Staates stehende juristische Personen des Privatrechts<sup>31</sup>. Es spricht daher insoweit nichts dafür, auch informationspflichtige Stellen zu Betroffenen zu machen, die sich im Sinne des § 6 Abs. 2 des Entwurfs auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen können.

Die in § 6 Abs. 2 S. 3 vorgesehene Regelung ist aber auch nicht notwendig, weil ein Anspruch auf Informationszugang nach § 4 nicht besteht, wenn einer der dort genannten öffentlichen Belange beeinträchtigt werden würde. Darüber hinaus ergibt sich die Notwendigkeit der in Rede stehenden Vorschrift auch schon deswegen nicht, weil die Definition der informationspflichtigen Stellen nach § 3 des Entwurfs ohnehin auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts ausgerichtet ist, soweit sie der Kontrolle des Landes oder der Kontrolle einer unter Aufsicht des Landes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen, bzw. in privatrechtlicher Form öffentliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Privatrechtliche juristische Personen, die dieser Kontrolle nicht unterliegen, können sich ohnehin auf § 6 Abs. 2 berufen.

Der DJV schlägt deswegen vor, § 6 Abs. 2 S. 3 zu streichen.

Nach § 6 Abs. 3 S. 2 sollen sich auch informationspflichtige Stellen als betroffene Person auf den Schutz ihrer Daten berufen können. Begründet wird diese Regelung damit, als Träger personenbezogener Daten kämen informationspflichtige natürliche Personen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 sowie ganz allgemein Amtsträger in Be-

---

<sup>29</sup> BVerfG Entscheidung 128, 226 (244 f)

<sup>30</sup> BVerfG Entscheidung 15, 256 (262); 59, 231 (254)

<sup>31</sup> BVerwG Entscheidung 113, 208 (211)

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

tracht<sup>32</sup>. Auch diese Regelung ist weder rechtlich noch tatsächlich notwendig. Soweit sich Amtsträger auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten berufen wollen, ist die Regelung in § 6 Abs. 6 des Entwurfs einschlägig. Bestimmte personenbezogene Daten wie Namen, Titel, Akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung sowie Dienstanschrift sind nach § 6 Abs. 6 S. 1 in der Regel offenzulegen. Andere personenbezogene Daten unterliegen in der Regel dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Person. Amtsträger sind zudem keine informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Entwurfs. Soweit natürliche Personen im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 informationspflichtig sein können, ist die Regelung in § 6 Abs. 3 S. 2 des Entwurfs ggf. auf sie zu beschränken.

## **5. Zu § 9**

Nach § 9 Abs. 2 Nr. 4 ist ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit die Bearbeitung des Antrags mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre und dadurch die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Stelle erheblich gefährdet wäre. Zur Begründung dieses Ablehnungsgrundes wird ausgeführt, der hohe Arbeitsaufwand allein reiche für das Vorliegen des Ablehnungsgrundes nicht aus, sondern komme nur in Betracht, wenn der Arbeitsaufwand zur erheblichen Gefährdung der Erfüllung der sonstigen Aufgaben der zuständigen Stelle führen würde. Nur außergewöhnliche Fälle seien von § 9 Abs. 2 Nr. 4 umfasst, nämlich solche, die „die zuständige Stelle gleichsam lahmlegen“ würden<sup>33</sup>. Der DJV würde es begrüßen, wenn jedenfalls beispielhaft entsprechende Fälle genannt würden, um zu vermeiden, dass dieser Ablehnungsgrund in gewöhnlichen Fällen eines Arbeitsaufwandes angewandt wird.

## **6. Zu § 11**

Mit der Regelung in § 11, nach welchen Grundsätzen Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen erhoben werden sollen, verfolgt der Entwurf das Ziel, die effektive Verwirklichung des Informationszugangsanspruchs zu gewährleisten, in dem das Kostenrisiko von Antragstellern auf ein angemessenes Maß begrenzt werden soll<sup>34</sup>. Das Ziel soll dadurch erreicht werden, dass die Höhe der Kosten für bestimmte Fall-

---

<sup>32</sup> Vgl. Begründung, S. 50/51

<sup>33</sup> Vgl. Begründung, S. 58

<sup>34</sup> Vgl. Begründung S. 60

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

konstellationen reduziert und in den anderen Fällen der Verwaltung aufgegeben wird, Antragsteller vor dem Entstehen zu warnen<sup>35</sup>.

Die in § 11 vorgesehenen Kostenregelungen sind nicht geeignet, die effektive Verwirklichung des Informationszugangsanspruchs zu gewährleisten, nicht einmal dazu, das Ziel nicht zu beeinträchtigen.

Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass das in der Begründung formulierte Ziel, die effektive Verwirklichung des Informationszugangsanspruchs sicherzustellen, im Wortlaut des § 11 keine Stütze findet. Dieses gesetzgeberische Ziel wird auch nicht dadurch erreicht, dass auf die Vorschriften des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes verwiesen wird, die jedenfalls für Amtshandlungen der Landesverwaltung und im übertragenen Wirkungskreis der genannten juristischen Person des öffentlichen Rechts entsprechend gelten sollen. Den Verwaltungskostengesetzen ist einerseits das Kostendeckungsprinzip zu entnehmen, andererseits wird das Kostendeckungsprinzip durch das Äquivalenzprinzip als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips begrenzt<sup>36</sup>. Diese Grundsätze führen jedoch nicht dazu, dass in jedem Fall der Informationsanspruch effektiv wahrgenommen werden kann. Deswegen regelt z. B. § 10 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, dass die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationszugang nach § 1 (IFG-Bund) wirksam in Anspruch genommen werden kann. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass Gebühren nicht abschreckend wirken, es wird ein Verbot prohibitiv wirkender Gebührenerhebung damit statuiert<sup>37</sup>. Ohne eine solche Regelung im Gesetzeswortlaut besteht die Gefahr, dass Gebühren in unbeschränkter Höhe erhoben werden können, wenn nur das wirtschaftliche Interesse des Antragstellers groß genug ist bzw. entsprechend eingeschätzt wird, das in der Begründung formulierte Ziel sollte daher nach Auffassung des DJV in den Gesetzeswortlaut vergleichbar der Regelung in § 10 Abs. 2 IFG-Bund aufgenommen werden.

Vergleichbar unklar und daher risikoreich für Antragsteller hinsichtlich möglicher Kosten ist der weder durch den Gesetzentwurf noch durch Verwaltungskostengesetze hinreichend geklärte Begriff der „Amtshandlung“. Der Begriff der Amtshandlung

---

<sup>35</sup> Vgl. Begründung aaO

<sup>36</sup> Vgl. BVerwG Entscheidung 26, 302 (308) f

<sup>37</sup> Vgl. Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, § 10 Rdn. 24, 1. Auflage, 2006

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

ist ebenfalls nicht im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes definiert und hat dazu geführt, dass im Fall einer journalistischen Recherche die zuständige Behörde einen Antrag, der einen einheitlichen Lebenssachverhalt betraf, mit einer Vielzahl von Verwaltungsakten mit entsprechenden Kostenfolgen beschied. Insgesamt wurde dem Antrag mit 66 Bescheiden teilweise stattgegeben und dafür Gebühren in Höhe von ca. 13.000 Euro mit der Begründung erhoben, es handele sich um entsprechend viele Amtshandlungen. Dem hat das Bundesverwaltungsgericht widersprochen und deutlich gemacht, dass lediglich eine Amtshandlung vorliegt, wenn ein Informationszugang ein einheitliches Zugangsbegehren enthält, auch wenn diese Amtshandlung durch einen oder mehrere Verwaltungsakte erfolgt<sup>38</sup>.

Nach der Kostenregelung unklar bleibt zudem, wie in den Fällen zu verfahren ist, in denen private informationspflichtige Stellen Kostenerstattung verlangen dürfen. Soweit ersichtlich, ist insoweit eine Kostenerstattung nicht ausgeschlossen. Dann sollte jedoch auch insoweit eine Begrenzung der Kostenerstattung im Hinblick auf das mit dem Transparenzgesetz verfolgte Ziel geregelt werden.

Auch die Regelung in § 11 Abs. 5, wonach selbst für abgelehnte Anträge auf Informationszugang bzw. für abgelehnte Rechtsbehelfe gegen die Ablehnung auf Informationszugang Kosten erhoben werden können, signalisiert nicht das mit der Begründung verfolgte Ziel, einen effektiven Informationszugang verwirklichen zu wollen.

Der DJV schlägt daher vor, die Kostenregelung wie in § 24 Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz auszugestalten. Er lautet:

„§ 24 Kosten

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte und die entsprechende Einsichtnahme in amtliche Informationen und Umweltinformationen vor Ort sowie Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 9 Abs. 1 (Anm.: Vorkehrungen in Verbindung mit der Transparenzplattform). Eine Gebührenpflicht entfällt auch, soweit ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird. Die Gebühren sind so zu bemessen, dass der Anspruch auf Informationszugang wirksam geltend gemacht werden kann.

---

<sup>38</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 20.10.2016, Az. 7 C 6/15, Rdn. 20, Juris

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

(2) Private transparenzpflichtige Stellen nach § 3 Abs. 2 S. 3 können für die Ermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der Antrag stellenden Person Kostenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach Abs. 1 verlangen.

(3) Die §§ 9 und 15 Abs. 2 des Landesgebührengesetzes vom 03.12.1974 in der jeweils geltenden Fassung finden auch die Ermittlung von Umweltinformationen nach Maßgabe dieses Gesetzes keine Anwendung.“

## 7. Zu § 12

Nach § 12 Abs. 1 sollen zu den informationspflichtigen Stellen, die Sponsoringleistungen, Werbebezuwendungen, Spenden und mäzenatische Schenkungen mit einem Wert ab 1.000 Euro im Kalenderjahr nicht der Landtag, nicht der Landesrechnungshof sowie Hochschulen in Trägerschaft rechtsfähiger Stiftungen des öffentlichen Rechts gehören. Begründet wird diese Ausnahme damit, dass die Antikorruptionsrichtlinie der Landesregierung vom 01.04.2014 für die Landesverwaltung, den Landesrechnungshof und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht gelte<sup>39</sup>. Diese Begründung für die vorgesehene Ausnahmeregelung ist schon deswegen nicht tragfähig, weil nach der eigenen Begründung die Antikorruptionsrichtlinie nicht nur für Hochschulen, sondern für alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht gilt. Gerade beim Interesse der Korruptionsbekämpfung sollten alle informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 3 des Entwurfs unabhängig von der Reichweite der Antikorruptionsrichtlinie der Landesregierung verpflichtet sein, die in § 12 Abs. 1 genannten und an sie erfolgten Leistungen hinsichtlich der Höhe des zugewendeten Geldbetrags und der anderen in § 12 Abs. 1 genannten Daten zu veröffentlichen.

Das Gesetz verfolgt das Ziel, durch erhöhte Transparenz staatlichen Handelns das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in staatliche Institutionen zu stärken, ihnen Gelegenheit zu geben, sich auf der Grundlage erhöhter Transparenz am öffentlichen Diskurs zu beteiligen und letztendlich damit die Teilhabe des Souveräns an demokratischen Willensbildungsprozessen zu stärken, sowie ebenfalls Antikorruptions-

---

<sup>39</sup> Vgl. Begründung S. 62

DJV-Stellungnahme zum Entwurf eines Transparenzgesetzes für Niedersachsen

strategien zu verfolgen<sup>40</sup>. Andere Bundesländer wie Hamburg, Rheinland-Pfalz, Bremen und Thüringen haben, um diese Ziele erreichen zu können, in ihren (Transparenz-)Gesetzen landesweite elektronische Informationsregister und eine generelle Veröffentlichungspflicht auf elektronischen Plattformen, nicht aber „in sonstiger Weise“ vorgesehen.

Der vorgelegte Entwurf sieht weder verpflichtend ein Informationsregister vor, noch eröffnet er hinsichtlich der Veröffentlichung geeigneter amtlicher Informationen ausschließlich das Internet. Vielmehr soll es im Ermessen der jeweiligen informationspflichtigen Stelle stehen, auf welche Weise die in § 12 Abs. 2 vorgesehenen Informationen veröffentlicht werden. Ebenso ist nicht nachvollziehbar, warum die Landesregierung nicht verpflichtet, sondern lediglich dazu ermächtigt wird, ein zentrales Informationsregister einzurichten. Die Einführung einer sogenannten E-Akte erleichtert zwar den Betrieb des zentralen Informationsregisters, ihre nicht oder bisher nicht erfolgte Einrichtung kann jedoch keinen Grund darstellen, ein zentrales Informationsregister ebenfalls nicht einzuführen.



Benno H. Pöppelmann  
– Justiziar –

---

<sup>40</sup> Vgl. Begründung, S. 20