



Gesetz über den Zugang zu Informationen in Niedersachsen
(Niedersächsisches Informationszugangsgesetz – NIZG)

Transparenzgesetz für Niedersachsen

Artikel 1

Gesetz über den Zugang zu Informationen in Niedersachsen
(Niedersächsisches Informationszugangsgesetz - NIZG)

Artikel 2ff.

Folgeänderungen an anderen Gesetzen

- Ressortentwurf des Justizministeriums, 31. Januar 2017 -

http://www.niedersachsen.de/download/114782/Gesetzentwurf_Transparenzgesetz_fuer_Niedersachsen.pdf

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs

Stellungnahme für:

Netzwerk Recherche e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
info@netzwerkrecherche.de

14. März 2017

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.
Das Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin. 1. Vorsitzende : Julia Stein (NDR) 2. Vorsitzende: Cordula Meyer (Der Spiegel). Adresse: Netzwerk Recherche e.V., Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin , Telefon: 030 4985 4012, E-Mail: info@netzwerkrecherche.de

INHALT

- 1. Vorbemerkungen und Erstbewertung**
- 2. Der Anspruch dem Grunde nach (§§ 1, 2 NIZG-E)**
- 3. Die informationspflichtigen Stellen (§ 3 NIZG-E)**
- 4. Schutz von öffentlichen Belangen (§ 4 NZIG-E)**
- 5. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 5 NZIG-E)**
- 6. Schutz privater Belange (§ 6 NZIG-E)**
 - 6.1 Datenschutz
 - 6.2 Eigentumsrechte
- 7. Antragstellung (§ 7 NZIG-E)**
- 8. Gewährung des Informationszugangs (§ 8 NZIG-E)**
- 9. Ablehnung des Antrages (§ 9 NZIG-E)**
- 10. Verfahren bei Beteiligung Dritter (§ 10 NZIG-E)**
- 11. Kosten (§ 11 NZIG-E)**
- 12. Veröffentlichung von Informationen (§ 12 NZIG-E)**
- 13. Einbindung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 13 NZIG-E)**
- 15. Evaluierung des Gesetzes (§ 14 NZIG-E)**
- 16. Schlussbemerkung**

1. Vorbemerkungen, Ländervergleich und Erstbewertung

- 1.1 Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation hat ein geborenes Interesse am Zugang zu Informationen und hat hierzu auf Bundes- und Landesebene vielfache Aktivitäten entfaltet.

Hervorzuheben ist die Veröffentlichung eines Entwurfs für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes im Jahre 2004 (gemeinsam mit dem DJV, der dju, Transparency International und der Humanistischen Union).

Im Jahre 2013 hat Netzwerk Recherche einen Entwurf für ein Transparenzgesetz **Baden-Württemberg** vorgelegt, der als Anregung aus der Zivilgesellschaft für das von der dortigen grün-roten Koalition versprochene umfassende Informationsfreiheitsgesetz gemeint war. Auf diesen Entwurf sei hier ausdrücklich verwiesen

Entwurf für ein Transparenzgesetz für das Land Baden-Württemberg (TranspG), Stand 30. November 2013
https://netzwerkrecherche.org/wp-content/uploads/2014/06/transparenzgesetz_bw_entwurf_nr-1.pdf

da er als Referenzpunkt für einen guten Transparenzstandard dienen kann und zudem konkrete Formulierungsanregungen für die im Folgenden angesprochenen Themen enthält.

Der Landtag Baden-Württemberg hat inzwischen in der vorigen Legislaturperiode auf der Basis eines Entwurfes der grün-roten Landesregierung ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet,

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) vom 17. Dezember 2015, GBl 2015, 1201, nachfolgend zitiert als LFIG-BW.

Nicht nur ist der baden-württembergische Landtag hier Anregungen für eine fortschrittliche, bürgerfreundliche Gesetzgebung **nicht** gefolgt. Das entstandene Gesetz dürfte darüber hinaus

das **schlechteste** Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands sein.

Mit großer Besorgnis ist festzustellen, dass auch die Landesregierungen unter grüner Regierungsbeteiligung eine rückwärtsgewandte Politik im Informationsfreiheitsrecht betreiben. Jüngst haben die Regierungsfractionen in Schleswig-Holstein das dortige Informationszugangsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterentwickelt, dies jedoch sogleich zum Anlass genommen, bestehende Informationsfreiheitsrechte einzuschränken.

Der Transparenzgedanke (also im wesentlichen die internetgestützte proaktive Veröffentlichung von Informationen) ist dabei weniger als halbherzig aufgenommen worden. Ähnlich war zuvor nicht nur in Baden-Württemberg, sondern auch in Rheinland-Pfalz verfahren worden. Insbesondere werden die Kommunen nicht in die Veröffentlichungspflichten des Gesetzes (d.h., die eigentlichen Transparenzpflichten) einbezogen, obwohl in den Flächenländern gerade die Kommunen die Kontaktstellen erster Wahl für die Bürger sind. Es sind derartige "Anregungen" aus anderen Bundesländern, die nunmehr auch in Niedersachsen aufgegriffen werden.

Insofern soll Niedersachsen zwar bald nicht mehr zu den letzten Bundesländern ohne allgemeines und nicht auf Umweltinformationen beschränktes Informationszugangsgesetz gehören. Dieser "Fortschritt" tritt aber auf in Gestalt eines Gesetzesentwurfes, dessen Unwillen, den Anforderungen der Informationsgesellschaft gerecht zu werden, gar zu offensichtlich ist.

1.2 Demgegenüber sollten aus Sicht von Netzwerk Recherche neue Informationsfreiheitsgesetze bzw. Transparenzgesetze folgende Anforderungen erfüllen:

Behörden und alle Stellen, die öffentliche Aufgaben, insbesondere Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen, sollten auskunftsverpflichtet sein.

"Bereichsausnahmen", die einzelne dieser Stellen ganz von Auskunftspflichten befreien, sollte es nicht geben.

Ausnahmen sollen genau beschrieben sein und nur einen engen Anwendungsbereich haben. Diese Ausnahmen sollten zugleich auch für die zu veröffentlichenden Informationen gelten.

Ein stringentes Verfahren mit engen Fristen für die Auskunftspflichten sollte gelten.

Kosten des Informationszugangs sollten gering, jedenfalls beschränkt, sein und nach Möglichkeit gar nicht anfallen.

Die Veröffentlichung von Informationen sollte genau beschriebene Dokumente einschließlich Datenbanken umfassen und verpflichtend sowie internetgestützt sein.

Der Anspruch auf Veröffentlichung sollte ebenso wie der Anspruch auf Zugang zu Informationen auf Antrag einklagbar sein.

- 1.3 Netzwerk Recherche vertritt im Übrigen die Auffassung, dass ein fortschrittliches Transparenzgesetz in gleicher Weise für Umweltinformationen und für solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, gelten sollte. "Goldstandard" ist insoweit das Umweltinformationsgesetz des Bundes (mit den entsprechenden erforderlichen Anpassungen für die Landesebene), das seinerseits auf der Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG) beruht. Auf den oben angesprochenen Gesetzentwurf von Netzwerk Recherche, der sich freilich auf die landesrechtliche Situation in Baden-Württemberg bezieht, wird hingewiesen.

Was Veröffentlichungspflichten als das eigentlich neue Element von Transparenzgesetzen angeht, so enthält der Gesetzentwurf gar keine neuen Verpflichtungen. Es gibt nur allgemeine Soll-Vorschriften, die Veröffentlichung insbesondere durch den kommunalen Sektor ist ausschließlich freiwillig, die Technik der Veröffentlichungsplattform(en) bleibt völlig im Ungewissen. Mit den stringenten Anforderungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes hat der vorliegende Gesetzentwurf insoweit nur den Namen gemein.

- 1.4 Der vorgelegte Gesetzentwurf nimmt den unter 1.3 angesprochenen Gedanken gar nicht auf und verfehlt die unter 1.2 skizzierten Anforderungen weitestgehend. Gleichwohl formuliert die Justizministerin in ihrer Presseerklärung zum Gesetzentwurf:

„Das ist ein Bürgergesetz. Sie erhalten einen Auskunftsanspruch gegenüber der öffentlichen Verwaltung. Noch einfacher wird es in Zukunft werden, wenn Bürgerinnen und Bürger die zentralen Inhalte über ein öffentliches Register im Internet recherchieren können. Wissen ist die Grundlage für die Teilnahme an Demokratie. Wissen ist auch Grundlage für das Vertrauen in die staatlichen Institutionen. Egal, ob die Informationen auf Antrag oder über das Informationsregister die Bürgerinnen und Bürger erreichen, sie dienen immer auch dem kritischen Dialog in einer offenen Gesellschaft. Das Gesetz ist ein Beitrag zu einer lebendigen Demokratie.“

Wenn Wissen erforderlich ist für den kritischen Dialog in einer offenen Gesellschaft und als Basis für eine lebendige Demokratie, dann zeigt dieser Gesetzentwurf: Genau dies, die informatorische Teilhabe an der Macht, der kritische und wohlinformierte Dialog und die lebendige Demokratie sind offenbar **nicht** erwünscht.

Im Einzelnen:

2. Der Anspruch dem Grunde nach (§§ 1, 2 NIZG-E)

- 2.1 Der Grundanspruch geht auf **amtliche** Informationen, die bei den informationspflichtigen Stellen **verfügbar** sind. Die Einschränkung auf "amtliche" Informationen anstelle aller Informationen die verfügbar sind, taucht erstmals im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG-Bund) auf. Die Begrifflichkeit ist immer unklar geblieben,

Schoch, IFG-Kommentar, 2. Auflage 2016, § 1 Rn 31ff,

führt insoweit zu unnötigen Streitigkeiten und allenfalls zu Einschränkungen der zugänglichen Informationen. Die in der Frühzeit des IFG-Bund unternommenen Versuche, solche Einschränkungen anhand des Begriffs der "Amtlichkeit" durchzusetzen, sind letzten Endes aber gescheitert,

Schoch, IFG-Kommentar, 2. Auflage 2016, § 2 Rn 47ff.

Auf die Begrifflichkeit sollte deshalb verzichtet werden.

- 2.2 Die Konkurrenzklausele des § 1 Abs. 2 GE, ebenfalls dem IFG-Bund entlehnt, ist unklar und sollte durch eine klare Regelung ersetzt wonach, wonach das NIZG den Minimalstandard des Zugangs zu Informationen setzt.

3. Die informationspflichtigen Stellen (§ 3 NIZG-E)

- 3.1 Während § 1 Absätze 1 und 2 der Regelungssystematik des Umweltinformationsrechts folgen und insoweit, gerade hinsichtlich der Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung, positiv zu bewerten sind, nehmen die weiteren Absätze 3 bis 6 diesen positiven Grundansatz erheblich zurück.

- 3.2 Voran zu schicken ist, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner grundlegenden Entscheidung zum Informationszugang beim Bundesrechnungshof im Hofbereich,

BVerwG 7 C 1.12 vom 15. November 2012 (Bundesrechnungshof)

seine sich bis dahin schon abzeichnende Rechtsprechung zur Abgrenzung von Verwaltungstätigkeit dahingehend präzisiert hat, dass

alles, was nicht Rechtsprechung (Judikative) oder Gesetzgebung (Legislative) ist, Verwaltungstätigkeit (Exekutive) ist.

Bekanntermaßen haben der Bund (auf Initiative des Bundesrechnungshofs) und die Länder auf diese höchstrichterliche Aufforderung zur Transparenz dadurch reagiert, dass sie § 96 BHO (Bund) bzw. § 96 LHO (Länder) zwecks Neutralisierung dieses Urteils geändert haben.

Die Gesetzesvorschläge greifen diesen Geist auf. Soweit die Begründung auf Seite 38 ausführt, die Einschränkungen der Abs. 3-6 schützten die Arbeitsfähigkeit der jeweiligen Stellen, widerspricht dies schon den weitschweifigen Ausführungen über die konkrete Belastung von Behörden durch Informationsanträge in der Begründung, Seiten 22-30.

Demgegenüber ist die verfassungsrechtliche Begründung für die Beschränkung des Transparenzgedankens in Informationszugangsgesetzen auf die Exekutive nicht das Gebot der Geheimhaltung für die Parlamente oder die Gerichte, sondern vielmehr die Überlegung, dass für diese Stellen spezifische Gestaltungen der Öffentlichkeit bestehen. Nach dem Grundgesetz verhandelt der Bundestag öffentlich, entsprechend die Landtage nach den Landesverfassungen. Ein entsprechender Grundsatz gilt nach dem Gerichtsverfassungsgesetz (§ 169) für die Gerichte.

Vor diesem Hintergrund hält Netzwerk Recherche die transparenzfeindlichen Regelungen der Absätze 3 bis 5 des § 3 NIZG-E für verfassungsrechtlich nicht geboten und überhaupt unnötig und regt an, diese fallen zu lassen. Es reicht völlig festzuhalten, dass bei Gerichten nur der originäre judikative Bereich vom Anwendungsbereich des Informationszugangsgesetzes ausgeschlossen ist und im Landtag nur der originäre Bereich der Gesetzgebung. Soweit die Ministerien Gesetzgebung vorbereiten, sollte dies ebenso zumindest grundsätzlich informatorisch zugänglich sein. Entsprechendes gilt für die Tätigkeit des Landeskabinetts.

Im Einzelnen:

Abs. 3 Nr. 1: Hier wird der Ausschluss der Rechtsprechung von der Verwaltungsöffentlichkeit erheblich erweitert. Rechtssystematisch ist dies inkonsequent.

Speziell die Vergabekammern werden unter Hinweis auf ihre gerichtsähnliche Natur von den Informationsverpflichtungen ausgenommen. Allerdings soll dies vollständig gelten. Es soll also gerade nicht die für die Gerichte übliche Öffentlichkeit der Verhandlung sowie der Entscheidungen einschließlich deren Begründungen zur Anwendung kommen. Dies ist in sich widersprüchlich und abzulehnen.

Abs. 3 Nr. 2: Die **Rechnungshöfe** haben in Bund und Ländern die verfassungsrechtlich zugewiesene Aufgabe, die Durchführung der öffentlichen Haushalte zu

kontrollieren. Die öffentliche Haushaltsführung erfolgt in der Form von Gesetzen, die seit Beginn des Parlamentarismus in Europa öffentlich verhandelt werden. Der Steuerzahler hat einen originären Anspruch darauf, zu erfahren, wie seine Gelder verwendet werden und ob Anlass zu Beanstandungen besteht. Auch die prüfende Stelle, der jeweilige Rechnungshof, muss sich gefallen lassen, gefragt zu werden, ob sie ihre Aufgabe gehörig erfüllt. Dies wurde nach der oben genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes kurzzeitig gewährleistet. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht.

Der Gesetzentwurf sieht nunmehr seinen "Beitrag zur lebendigen Demokratie" (so die Presseerklärung) in einer weitestgehenden Abschottung des Rechnungshofes. Diese soll nur im Rahmen des vom Rechnungshof freiwillig gewährten Zugangs zu abgeschlossenen Prüfberichten, (vgl. § 96 LHO) durchbrochen werden. Soweit die Begründung (Seite 39) den Rechnungshof der internen Revision zuordnet, liegt im Übrigen ein Missverständnis vor, da die Rechnungshöfe gerade der externen Finanzkontrolle zuzuordnen sind,

vgl: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle>).

Soweit der Gesetzentwurf darauf abhebt, es ginge darum, die richterliche Unabhängigkeit der Prüfer davor zu schützen, nach außen persönlich in Erscheinung zu treten und in der Folge Druck ausgesetzt zu sein, fragt man sich, wie es die Gerichte der westlichen Staaten in den letzten zweihundert Jahren vermocht haben, diesem Druck stand zu halten. Die Begründung zeugt jedenfalls von einem mangelnden Vertrauen in das Selbstbewusstsein der Prüfer und kann keinesfalls überzeugen.

Abs. 3 Nr. 3: Umfassend sollen die Tätigkeitsbereiche **Forschung, Lehre, Unterricht, Prüfungen und Leistungsbeurteilungen** dem informatorischen Zugriff des Bürgers entzogen werden. Soweit die Begründung (Seite 39) darauf abstellt, Unterricht sei ebenso wie Forschung und Lehre keine Verwaltungstätigkeit, ist dies schon nicht vereinbar mit den dogmatischen Grundsätzen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zum Bundesrechnungshof formuliert hat. Soweit die Begründung zum Gesetzentwurf weiter darauf abhebt, es solle die Ausforschung von Prüfungsunterlagen verhindert werden, ist dies bereits durch übliche Ausnahmeregelungen in Informationszugangsgesetzen abgesichert (keine Schädigung bzw. Vereitelung eines Entscheidungsergebnisses). Umgekehrt sind Herkunft der Mittel im Forschungsbereich (Drittmittel) oder der Abgleich der konkreten Unterrichtsversorgung mit dem fachlich Erforderlichen durchaus Themen großen Interesses, aber ohne jede informatorische Schutzbedürftigkeit.

Abs. 3 Nr. 4: Soweit hier **Finanzbehörden** sowohl hinsichtlich der Steuerfestsetzung als auch in Bezug auf die Innenrevision vor dem informatorischen Zugriff

der Bürger geschützt werden sollen, ist anzumerken: Das Steuergeheimnis des "Mannes von der Straße" ebenso wie das von Unternehmen ist auch, was Informationszugangsgesetze angeht, durch die Ausnahmetatbestände des Datenschutzes einerseits sowie des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen andererseits gut gesichert. Dies gilt unabhängig davon, dass der Landesgesetzgeber ohnehin die Bundesregelungen über das Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung) nicht außer Kraft setzen kann. Ein entsprechender Schutzbedarf besteht aber gerade für Unternehmen der öffentlichen Hand **nicht**. Insofern ist verräterisch, dass der Gesetzentwurf auf die Innenrevision abhebt, von der im Finanzverwaltungsgesetz (FVG) gar nicht die Rede ist. Dort geht es um Außenprüfungen, vgl. bspw. § 19 FVG. Die Vorschrift schützt zum Beispiel davor, dass der Bürger etwa erfährt, wenn das Bundeszentralamt für Steuern eine Außenprüfung beim Volkswagenwerk oder sonst einer weitgehend in öffentlicher Hand befindlichen Stelle verlangt. Warum es geheim bleiben soll, ob und wie weit sich die öffentliche Hand in Bürgerschafts- und Garantieverfahren engagiert, ist ebenfalls nicht verständlich. Die in der Begründung (Seiten 31) angesprochenen spezifischen Geschäftsgeheimnisse sind von vornherein informatorisch geschützt, einer Bereichsausnahme bedarf es insoweit nicht. Im Übrigen besteht die Gefahr, dass auf der Grundlage der Vorschrift sogar der Betroffene selber seine eigene Steuerakte nicht mehr einsehen darf.

Abs. 3 Nr. 5: Auch eine Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz erscheint unnötig. Selbstverständlich muss ein Geheimdienst auch klandestin arbeiten können. Aber allgemeine Fragen, die sich nicht auf konkrete Operationen beziehen, beispielsweise die Verteilung der Ressourcen oder der Umfang der Telekommunikationsüberwachung, müssen nicht vor der Öffentlichkeit unbeantwortet bleiben.

Abs. 4: Was das Verhältnis zum Archivrecht angeht, ist begrüßenswert, dass eine Regelung getroffen wird, die nicht von vornherein eine Information vollständig blockiert, sobald Informationen (Informationsträger) an das Archiv übergeben werden. Es ist aus Sicht von Netzwerk Recherche aber überzogen, die Archive von vornherein aus der Informationsverpflichtung vollständig herauszunehmen.

Abs. 5: Es ist angemessen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit informationspflichtig zu machen, wobei freilich der Gesetzentwurf insgesamt einen zu engen Begriff der Verwaltungstätigkeit zu Grunde legt (siehe auch sogleich zu Abs. 6). Bei der Landesmedienanstalt, die im Wesentlichen eine Aufsichtsstelle für privaten Rundfunk ist, fragt sich, welche Tätigkeiten dieser Anstalt nicht Verwaltungstätigkeit sein sollen – im Gegensatz zu den Sendern selbst, deren redaktionelle Arbeit ausgeklammert gehört. Was die ergänzende Forderung angeht, dass die Verwaltungstätigkeit der Rundfunkanstalten nur informatorisch zugänglich sein soll, soweit dies staatsvertraglich geregelt

ist, führt dies in der Praxis dazu, dass die Verwaltungstätigkeit der Rundfunkanstalten völlig dem informatorischen Zugriff entzogen ist. Eine solche staatsvertragliche Regelung besteht nämlich nicht. Hier regt Netzwerk Recherche an, dass das Land Niedersachsen sich möglichst zügig mit den anderen beteiligten Bundesländern über eine Anpassung des NDR-Staatsvertrags abstimmen sollte, damit der Informationsanspruch gegenüber dem NDR nicht ins Leere läuft.

Abs. 6: Hier unternimmt es der Landtag als Gesetzgeber, zu definieren, wann er sich als Exekutive betätigt. Die Vorschrift zielt darauf - stillschweigend, auch die Begründung, Seite 41, enthält einen entsprechenden Hinweis nicht -, das Urteil des Bundesverwaltungsgericht zur informatorischen Zugänglichkeit der Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages

BVerwG 7 C 1.14 vom 25.06.2015 (Zugang zu Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages)

zu neutralisieren. Denn diese Gutachten, die in der Öffentlichkeit auf höchstes Interesse gestoßen sind, sind in der ausdrücklich abschließenden Liste des Absatzes 6 **nicht** aufgeführt. Es reicht nach den oben skizzierten verfassungsrechtlichen Regeln völlig, den Landtag im Rahmen seiner gesetzgeberischen Tätigkeit von der Informationsverpflichtung auszunehmen, wie es derzeit zum Beispiel noch in Schleswig-Holstein und weiteren Bundesländern der Fall ist.

4. Schutz von öffentlichen Belangen (§ 4 NZIG-E)

4.1 Die Ausnahmevorschrift lehnt sich weitgehend am Katalog des § 3 IFG-Bund an.

Die dortige Vorschrift ist im Gesetzgebungsverfahren als ausufernd kritisiert worden, allerdings hat die zwischenzeitlich ergangene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht dazu beigetragen, dass teilweise eine informationszugangsfreundliche Konturierung erzielt werden konnte.

Dem wiederum stemmt sich der Gesetzentwurf entgegen, indem der Ausnahmekatalog noch erweitert wird.

4.2 Im Einzelnen:

Absatz 1

Nr. 1: Mit diesem Ausnahmegrund wird die Kategorie der "genau benannten, eng begrenzten Ausnahmegründe" verlassen. Der Ausnahmegrund geht auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Auskunftsansprüchen zwischen Parlament und Regierung zurück. Er kann, wenn überhaupt, nur in diesem Kontext verstanden werden und ist in einem Transparenzgesetz fehl am Platze.

Nr. 2: Während es bei einem Informationsersuchen zu berücksichtigen ist, ob Interessen anderer Stellen berührt werden, ist die Forderung, dass eine Zustimmung der anderen Stellen vorliegen muss, zu weitreichend, zumal die Vorschrift nicht flankiert wird durch eine Regelung, wonach die andere Stelle um Zustimmung zu ersuchen ist. Blockiert wird durch die Vorschrift der Zugang insbesondere zu allen Informationen der Bund-Länder Zusammenarbeit. Dies ist misslich, da die Themen dieser Arbeitskreise außerordentlich umfassend sind. Die Vorschrift ist abzulehnen.

Nr. 3: Die Vorschrift weitet den als Vorbild dienenden Tatbestand des § 3 Nr. 4 IFG-Bund -

"Der Anspruch auf Information besteht nicht, ...

4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt," ..

ganz erheblich aus. Schon die Vorbildvorschrift ist auf verfassungsrechtliche Bedenken gestoßen, da sie eine gesetzliche Regelung unter den Vorbehalt einer dynamischen Verweisung auf eine Verwaltungsvorschrift darstellt. Eine verfassungskonforme enge Auslegung wurde jedoch als möglich angesehen,

BVerwG 7 C 22.08 vom 29.10.2009 (CIA-Flüge).

Der Gesetzentwurf will die schon zweifelhafte Informationssperre durch Verschlussachenanweisung erweitern durch Informationssperren aufgrund von Vergabe- und Vertragsordnungen sowie Geschäftsordnungen der Landesregierung und der Ministerien sowie des Landtages. Gerade letztere Kautele ist ein klassischer Fall einer Abschottungspolitik, die gewiss nicht der Politikverdrossenheit entgegen wirkt. Auch hier liegt, ähnlich wie beim Ausnahmegrund Nummer 2, eine weitgehende Selbstaufhebung des Gesetzes vor.

Nr. 4: Warum eine absolute Sperre bestehen soll bei Gnaden- und Ordensverfahren, erschließt sich nicht.

Absatz 2

Es ergeben sich folgende Ausnahmeerweiterungen gegenüber dem Katalog des Bundesgesetzes:

Nr 1 a): Die Nachteile für die "militärischen sonstigen sicherheitsempfindlichen Belange der Bundeswehr" werden ersetzt durch die "Nachteile für die Verteidigung".

Nr 1 b): Statt "Gefährdung der öffentlichen Sicherheit" heißt es jetzt

"mögliche Nachteile für bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, insbesondere die Tätigkeit des Verfassungsschutzes, der Polizei, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich der Aufsichtsbehörden".

Schon der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist außerordentlich weitreichend (siehe auch Begründung, Seite 45). Er umfasst drei Kategorien, nämlich den Bestand Tätigkeit (Funktion) des Staates und seiner Einrichtungen; die Individualgüter des Einzelnen wie Leben, Gesundheit, Freiheitsehre, Eigentum und Vermögen, sofern effektiver eigener oder gerichtlicher Schutz nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind; darüber hinaus die gesamte geschriebene öffentlich-rechtliche Rechtsordnung.

Mit der Aufweichung "Nachteil" statt "Gefährdung" ist der schon im Bundesrecht schwach konturierte Ausnahmetatbestand fast uferlos. Bedenkt man darüber hinaus, dass praktisch jede Behörde auch eine originäre Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr hat, und der Ausnahmegrund nicht an das Vorliegen einer Gefahrenabwehr anbindet, sondern nur daran, dass die jeweilige Stelle gegebenenfalls eine Zuständigkeit für Gefahrenabwehr hat, so ergibt sich, dass mit dieser Vorschrift (insoweit durchaus anders als im Bundesrecht) Informationsanträge praktisch beliebig abgelehnt werden können - denn es reichen

mögliche Nachteile für die Tätigkeit

der genannten Stellen. Diese Beobachtungen werden durch die Ausführungen in der Begründung nicht relativiert. Wie auf dieser Basis ein "kritischer Dialog" mit dem Bürger, so die Justizministerin, erfolgen soll, bleibt unverständlich.

Nr. 1 c): Der ohnehin schon weitgehende Verfahrensschutz des Bundesgesetzes, bezogen auf mögliche Nachteile für die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarische Ermittlungen wird noch einmal erweitert in Bezug auf mögliche Nachteile für berufsrechtliche Ermittlungen. Beide Fassungen des Verfahrensschutzes, der

bundesrechtliche und der geplante landesrechtliche, sind aus Sicht von Netzwerk Recherche zu weitgehend. Der Gesetzentwurf enthält mit § 5 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses) einen hinreichenden Verfahrensschutz.

Nr. 1 d): Auch der Schutz "Vertraulichkeit der Beratungen" wird ausgeweitet und soll ersichtlich die gesamte Kommunikation von informationspflichtigen Stellen untereinander erfassen.

Nr. 1 e): Warum die **Finanzbehörden** noch einmal geschützt werden müssen, obwohl für sie bereits eine Bereichsausnahme gilt (§ 3 Abs. 3 Nr. 4 NZIG-E), ist nicht verständlich; auch die Begründung (Seite 46f) hilft hier nicht weiter. Es sollte wohl der entsprechende Ausnahmetatbestand des Bundesgesetzes noch einmal kopiert werden. Warum die **Kooperation** der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden mit den von ihnen **kontrollierten** Stellen geschützt werden soll, erschließt sich nicht.

Nr. 1 f) Was den Schutz der Finanzkontrolle vor dem informationssuchenden Bürger angeht, gelten die oben zum Rechnungshof angestellten Erwägungen entsprechend. Netzwerk Recherche ist ganz allgemein der Auffassung, dass die Rechnungsprüfung bzw. Finanzkontrolle informatorisch zugänglich sein müssen.

Nr. 1 g): Auch wenn informationstechnische Infrastrukturen und Sicherheitskonzepte zweifellos schutzbedürftig sind, so meint Netzwerk Recherche gleichwohl, dass dieser flächendeckend angelegte Ausnahmetatbestand zu weitgehend ist.

Nr. 2: Das Problem beim Schutz vertraulich erhobener oder übermittelter Informationen ist, dass hier die dritte Person über die Vertraulichkeit entscheiden kann. Ein solcher Ausnahmegrund kann allenfalls dann gelten, wenn er beschränkt wäre auf freiwillig übermittelte Informationen. Ansonsten lädt der Ausnahmegrund zum Missbrauch ein, zumal der Gesetzentwurf insgesamt den Geist "soviel Ausnahmen wie möglich" atmet.

Nr. 3: Mit diesem Ausnahmegrund soll das wirtschaftliche Handeln öffentlicher Stellen, oder von Stellen, die unter öffentlicher Kontrolle stehen, informatorisch abgeschottet werden. Dies ist verfassungsrechtlich schon deshalb problematisch, weil der Staat nicht wie ein Unternehmer am Wirtschaftsleben teilnimmt und dies wegen der ansonsten eintretenden überwältigenden Marktmacht auch nicht darf. Der Schutz der entsprechende Verfassungsgüter verbietet die Aufnahme dieses Ausnahmegrundes in das Gesetz.

5. **Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 5 NZIG-E)**

Die Vorschrift geht weitgehend auf das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein aus dem Jahre 2000 zurück, allerdings mit Erweiterungen:

Zum einen wird der Begriff "vereitelt" überraschend dahingehend ausgelegt, dass nicht nur das Nichtzustandekommen, sondern auch das geänderte Zustandekommen oder das spätere Zustandekommen als Vereitelung gelten. Dieser umfassend anwendbaren Erweiterung wird entgegen getreten.

6. **Schutz privater Belange (§ 6 NZIG-E)**

6.1 **Datenschutz**

Die Grundklausel des § 6 Abs. Satz 1 NZIG-E kann jedenfalls im Ansatz auf Zustimmung stoßen. Der Zugang zu personenbezogenen Daten soll hiernach nur verwehrt sein, wenn "das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt".

Auch wenn die Begründung (Seite 49) vom Informationsinteresse der Öffentlichkeit spricht, so bleibt der Gesetzestext doch unklar dahingehend, wessen Informationsinteresse und wessen Geheimhaltungsinteresse gemeint sind. Die Vorschrift des § 6 NZIG-E ist im Übrigen, anders als die Begründung glauben machen will, keine Vorschrift zum Schutz der Interessen Privater, jedenfalls nicht ausschließlich oder überwiegend.

In § 6 Abs. 3 Satz 2 NZIG-E, wonach betroffene Person auch eine informationspflichtige Stelle sein kann, sowie den Absätzen 5 und 6 manifestiert sich ein weitreichender Schutz informationspflichtiger Stellen. Die gesamte Vorschrift bietet mithin eine Steilvorlage für die im Informationsrecht immer wieder zu beobachtende missbräuchliche Anwendung des Datenschutzes zugunsten staatlicher Stellen.

6.2 Eigentumsrechte

- 6.2.1 Die Einschätzung der Begründung (Seite 49), es sei insgesamt ein absoluter Schutz eigentumsbezogener Informationen zu gewährleisten, ist fehlerhaft, weil der Inhalt des Eigentumsgrundrechts nach Artikel 14 des Grundgesetzes durch den Gesetzgeber konturiert wird.
- 6.2.2 Auch die Anmerkung, Bundesrecht schränke im Urheberrecht und verwandten Rechten die Handlungsfähigkeit des Landesgesetzgebers ein, ist zurückzuweisen. Informationszugangrecht ist Gestaltung des Verwaltungsverfahrensrechts im verfassungsrechtlichen Sinne und von daher Domäne der Länder.
- 6.2.3 Sowohl das Umweltinformationsgesetz des Bundes als auch viele Informationszugangsgesetze der Länder enthalten auch bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Abwägungsklauseln zu Gunsten des Informationszugangs. Die sich hier ausdrückende besondere Ängstlichkeit des Gesetzesvorschlages für Niedersachsen ist von daher schwer verständlich, zumal die Abwägungsklausel in den betreffenden Bundesländern nicht zu Problemen geführt hat. Überdies empfiehlt auch der wissenschaftliche Evaluationsbericht zum Bundes-IFG, im Falle einer Novellierung diesen Schwachpunkt des Bundesgesetzes zu beheben, also die dort fehlende Abwägungsklausel einzuführen.
- 6.2.4 Dies ist wiederum besonders misslich, weil trotz der - verfassungsrechtlich zumindest bedenklichen - Abschottung informationspflichtiger Stellen, soweit sie am Wirtschaftsverkehr teilnehmen (§ 4 Abs. 2 Nr NZIG-E), hier noch einmal eine informatorische Schutzmauer des Staates gegen den Bürger eingerichtet wird, § 6 Abs. 3 Satz 2 NZIG-E.
- 6.2.5 Die Vorschrift sollte insgesamt nach dem Vorbild des UIG neu gestaltet werden. Auf die weitergehenden Anregungen des Gesetzentwurfes von Netzwerk Recherche zu dieser Thematik im Entwurf für das Land Baden-Württemberg wird ausdrücklich hingewiesen.

7. Antragstellung (§ 7 NZIG-E)

- 7.1 In dieser Vorschrift sind gegenüber vergleichbaren Gesetzen zwei Regelungen enthalten, die die Situation für den Bürger verschlechtern.

7.2 Die eine Regelung betrifft das Verfahren beim Zugang zu Informationen bei informationspflichtigen Stellen, die Personen des Privatrechts sind. Zum Einen ist nicht immer und schon gar nicht ohne Weiteres klar, wer denn nun wirklich die Aufsichtsstelle ist. Zum Anderen führt dies zu erheblichen prozessualen Erschwernissen, wenn der Antrag gerichtlich durchgesetzt werden soll. Es war ja gerade einer der Fortschritte der neueren Gesetzgebung zum (Umwelt-)Informationsrecht, dass als Ergebnis des gerichtlichen Prozesses eben nicht ein Anspruch gegen die Aufsichtsstelle auf Einschreiten gegen den Privaten gegeben ist, sondern die Vollstreckung eines Verpflichtungsurteils (sehr viel einfacher!) direkt gegen den Informationsinhaber erfolgen kann.

7.3 Die zweite Regelung betrifft die "Lex Fragenstaat" in § 7 Abs. 2 NZIG-E. Über diese Website können und werden in erheblichem Umfang anonymisierte Anfragen gestellt. Der Antragsteller begibt sich hier der Möglichkeit, dass ggfs. seine Interessen in eine Abwägung bei der Anwendung von Ausnahmegründen einfließen können. Dies mit einer gesetzgeberischen Nötigung zur Freigabe von personenbezogenen Daten zu beantworten, ist völlig unangemessen; die Anforderung sollte gestrichen werden.

8. **Gewährung des Informationszugangs (§ 8 NZIG-E)**

8.1 Aus der Sicht der Antragsteller besitzen die Fristenregelungen eine besondere Relevanz, weil sich daran entscheidet, ob eine Information zu einem aktuellen Vorgang wirklich so zeitig zu erhalten ist, dass eine sinnvolle öffentliche Partizipation noch möglich bleibt. Die hier gewählte „soll“-Formulierung lehnt sich an das in der Hinsicht vielfach kritisierte IFG des Bundes an. Demgegenüber geht das auch in Niedersachsen gültige Umweltinformationsgesetz von einer eindeutigen Monatsfrist aus („ist zu erteilen“). Hier sollte diesem Standard gefolgt werden, der zudem in der Mehrzahl der Bundesländer auch nach dem IFG gilt.

8.2 Problematisch ist hier zunächst das aufgestellte Bestimmtheitserfordernis (Absatz 1 Satz 2), da die Frist für die Auskunftserteilung erst zu laufen beginnt, wenn die angegangene Stelle den Antrag für hinreichend bestimmt hält. Dies lädt zu Missbrauch durch die informationspflichtigen Stellen ein und wird in der Praxis durchaus zum Anlass für Verzögerungen genommen.

8.3 Die unbeschränkte Fristverlängerung (Absatz 1 Satz 3) aufgrund von Komplexität oder Umfang des Informationsbegehrens ist eine weitere Verschlechterung gegenüber den meisten derzeit geltenden Informationszugangsgesetzen in Deutschland,

die im Einklang mit der Aarhus-Konvention eine Verlängerung bis zu maximal zwei Monaten erlauben. Es ist auch nicht vermittelbar, warum die Bürger in Niedersachsen bei allen umweltbezogenen Fragen nach spätestens zwei Monaten eine Antwort erhalten, dies bei einem anderen thematischen Sachverhalt aber nicht gelten soll.

9. Ablehnung des Antrages (§ 9 NZIG-E)

9.1 Soweit in Absatz 1 Satz nur die teilweise **Ablehnung** eines Antrages geregelt wird (siehe auch Begründung, Seite 57), fehlt der Anspruch auf teilweise Informations**erteilung**. Dies ist zu korrigieren.

9.2 Entgegen dem grundlegenden Geist eines Informationszugangsgesetzes gibt Absatz 2 Nr. 1 durch das "insbesondere" die Möglichkeit **ungeschriebener Ausnahmetatbestände** über die in den §§ 4 bis 6 NZIG-E vor. Dies ist abzulehnen.

9.3 Weitestgehend neu in der informationszugangsrechtlichen Landschaft ist auch die Möglichkeit, einen Antrag wegen des mit der Auskunftserteilung verbundenen Aufwandes abzulehnen. Mit gutem Grund hat das IFG-Bund unter dieser Perspektive nur eine Einschränkung des Anspruchs auf Wahl der Art der Auskunftserteilung gestattet.

Die gesetzliche Formulierung ist letztlich auch unverständlich bzw. in sich widersprüchlich. Das Gesetz führt ja an sich dazu, dass die Informationserteilung zu den Aufgaben der informationspflichtigen Stelle gehört. Diese soll jetzt behindert werden dadurch, dass Informationen erteilt werden? Die Formulierung des Gesetzes zeigt unfreiwillig nur, dass dessen Autoren das Verständnis der Informationserteilung als Aufgabe der informationspflichtigen Stelle offenbar nicht akzeptieren wollen und nach wie vor als eigentlich fachfremde Aufgabe betrachten.

Absatz 2 Nr. 4 ist zu streichen.

9.4 Das Gleiche gilt für Absatz 2 Nr. 5.

10. Verfahren bei Beteiligung Dritter (§ 10 NZIG-E)

Es ist durchaus zu befürworten, diese spezielle Verfahrensvariante zu gestalten.

Auch dies ist hier jedoch misslungen, da kein Anspruch darauf vorgesehen ist, dass die informationspflichtige Stelle den betroffenen Dritten von sich aus um Zustimmung zur Freigabe binnen enger Fristen ersucht. Auch hier wird von der bewährten Regelung des Niedersächsischen Umweltinformationsgesetzes abgewichen.

11. Kosten (§ 11 NZIG-E)

11.1 Als grundrechtsgleiches Bürgerrecht sollte der Informationszugang kostengünstig, aus Sicht von Netzwerk Recherche sogar weitgehend kostenfrei sein. Die Kosten dürfen jedenfalls nicht prohibitiv sein.

Diese Anforderungen erfüllt der Gesetzentwurf nicht.

11.2 Vorliegend sollen die allgemeinen Regeln des Verwaltungskostenrechts gelten.

Zu welchen Auswüchsen dies verwaltungsseitig selbst dann führen kann, wenn der Gesetzgeber Kostenbremsen einbaut, zeigt die Fallgestaltung von

BVerwG 7 C 6.15 vom 20. Oktober 2016 (IFG - Sportförderung),

wo aufgrund eines einzelnen Informationsbegehrens schließlich knapp 15.000 Euro Kosten verlangt wurden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die entsprechenden Kostenbescheide zwar aufgehoben. Die jetzt für Niedersachsen vorgeschlagene Regelung würde aber gerade **nicht** zu dieser Rechtsfolge führen, so dass der Gesetzentwurf eine prohibitive Kostengestaltung nicht ausschließt. Die akute Gefahr, dass Bürger aufgrund des Kostenrisikos von der Wahrnehmung des Gesetzes abgeschreckt werden, kommt auch darin zum Ausdruck, dass in Niedersachsen selbst abgelehnte Anträge auf Informationszugang und abgelehnte Rechtsbehelfe mit Gebühren belegt sein sollen. Verwiesen sei hier darauf, dass im Umweltrecht eine derartige Praxis vom Europäischen Gerichtshof gestoppt wurde, sodass nach dem UIG Niedersachsen nicht so verfahren werden darf.

12. Veröffentlichung von Informationen (§ 12)

12.1 Die Veröffentlichung von Zuwendungen ist bereits über die niedersächsische Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung geregelt. Neu ist nur, dass dies jetzt auf gesetzlicher Grundlage erfolgen soll. Zum Ausgleich wird die Verpflichtung zur Veröffentlichung im Internet gestrichen (schlechtere Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit).

12.2 Absatz 3 Satz 1 gibt eine Veröffentlichung einer beliebigen Auswahl von Informationen durch eine Sollvorschrift vor, wobei eine kostengünstige und allgemein zugängliche Veröffentlichung über das Internet leider **nicht** vorgeschrieben wird. Sofern eine frei zugängliche Online-Veröffentlichung intendiert ist, sollte dies explizit im Gesetz so benannt werden.

12.3 In Absatz 3 Satz 1 bleibt es der Landesregierung vorbehalten, ein Register für Informationen mit unbestimmter Technik zu einem unbestimmten Zeitpunkt mit unbestimmten Informationen einzurichten.

Absatz 3 Satz 2 verändert diese Situation nicht, da der hier genannte Katalog ebenfalls völlig unverbindlich bleibt und sich vielfach nur auf Angaben bezieht ("Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes"), die ohnehin öffentlich zugänglich sind.

Soweit interessante Informationen, wie Verträge, angesprochen sind, läuft die Vorschrift leer, da eine etwaige Veröffentlichung völlig freiwillig ist.

Die Kommunen, in einem Flächenland wie Niedersachsen ggfs. die wichtigsten Inhaber von Informationen, jedenfalls die bürgernächsten, brauchen wiederum nur freiwillig an der Veröffentlichungs"verpflichtung" teilzunehmen, Absatz 3, Sätze 3 und 4.

12.4 All dies entspricht den Tendenzen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, mit weiterer Aufweichung von Ansprüchen der Öffentlichkeit. Eine Anlehnung an das Hamburgische Transparenzgesetz, wie in der Koalitionsvereinbarung erwähnt, ist jedenfalls nicht zu erkennen.

12.5 Der Transparenzgedanke mit dem Grundprinzip, durch aktive Veröffentlichung unter Einsatz des Internet einen wirklichen Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen zu fördern, ist mit diesem Gesetzentwurf leider vollständig gescheitert.

13. Einbindung des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 13 NZIG-E)

Der Vorschrift ist im Wesentlichen zuzustimmen.

15. Evaluierung des Gesetzes (§ 14 NZIG-E)

Grundsätzlich begrüßt Netzwerk Recherche das Vorhaben einer Evaluierung des Gesetzes.

Bedenklich ist aber, dass nur die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände, nicht aber die Zivilgesellschaft beteiligt werden sollen.

Die vorliegend geplante Evaluierung dürfte damit letztlich auf eine Bestätigung des Gesetzes durch die Autoren hinaus laufen. Sofern es beabsichtigt ist, durch das Gesetz mehr Bürgerbeteiligung zu erreichen, überrascht es, dass die Perspektive der Nutzer offenbar für die Evaluierung keine Rolle spielen soll, zumindest nicht durch Einbeziehung dieser Gruppe.

16. Schlussbemerkung

Der Gesetzentwurf setzt eine beunruhigende Entwicklung fort, bei der in letzter Zeit in der Transparenzgesetzgebung ein „race to the bottom“ zu beobachten ist. Dafür stehen die Verabschiedung eines sehr restriktiven Informationsfreiheitsgesetzes in Baden-Württemberg und eine Novellierung in Schleswig-Holstein, die aus der Perspektive der Antragsteller Verschlechterungen bringt und das Transparenzniveau senkt.

Dem Anspruch des Transparenzgedankens, der in der Gesetzgebung der Länder Berlin, Bremen, Rheinland-Pfalz und insbesondere Hamburg entwickelt wurde, wird der Gesetzentwurf in keiner Weise gerecht. Die Selbstverpflichtung aus der Koalitionsvereinbarung, sich am Hamburgischen Transparenzgesetz orientieren zu wollen, wird durch diesen Gesetzentwurf leider völlig verfehlt. Schon die Bezeichnung „Transparenzgesetz“, womit im Kern die automatische Veröffentlichung von genau definierten Verwaltungsinformationen im Internet gemeint ist, trifft auf den vorliegenden Entwurf gar nicht zu. Denn erstens bleibt es bei einem unverbindlichen Appell an Stellen Landesregierung (nicht etwa der Kommunen,

wo die meisten bürgernahen Informationen vorgehalten werden), möglichst viel freiwillig zu veröffentlichen. Zweitens ebnet das Gesetz nur den Weg zu einer möglichen Rechtsverordnung für ein Informationsregister, statt genau dieses zu schaffen, wie es das Hamburgische Transparenzgesetz in vorbildlicher Weise getan hat.

Zweifelloos braucht Niedersachsen als eines der letzten deutschen Bundesländer ein allgemeines Informationszugangsgesetz. Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt die an ein solches Gesetz zu stellenden Anforderungen aber nicht. Er müsste im Sinne der obigen Anregungen erheblich verbessert werden.

Dr. Wilhelm Mecklenburg

Dr. Manfred Redelfs