

Informationsfreiheit auf hessische Art

Auswertung des neuen Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes

Informationsfreiheitsgesetz
Zugangsanspruch
Amtliche Informationen
Informationszugang

■ Die weißen Flecke auf der Landkarte der Informationszugangsfreiheit werden weniger. Mit dem Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) haben nunmehr 13 Bundesländer ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz eingeführt. Der hessische Normgeber geht einen gänzlich neuen Weg: Er integriert sein Informationsfreiheitsgesetz in das Landesdatenschutzgesetz. Damit sollen zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden, denn zugleich wird das Hessische Datenschutzgesetz an die DS-GVO angepasst.

Lesedauer: 26 Minuten

■ The white spots on the maps of freedom to access information are decreasing. With the Hessian Data Protection and Freedom of Information Act (Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz), now 13 German Federal Laender have introduced a proprietary Freedom of Information Act. The Hessian Legislator walks a new path: he integrates the Freedom of Information Act into the Federal Land Data Protection Act. Thus, two birds should be hit with one stone, as the Hessian Data Protection Act is – at the same time – adjusted to the General Data Protection Regulation (GDPR/DS-GVO).

I. Einleitung

Der hessische Gesetzgeber ist für Innovationen im Bereich des Datenschutzes bekannt – so war er es, der mit Verabschiedung des 1. Hessischen Datenschutzgesetzes am 30.9.1970 das weltweit erste seiner Art schuf. Dieser Pioniergeist schlug jedoch nicht auf den Bereich der Informationsfreiheit durch – beinahe zehn Jahre lang gab es immer wieder gescheiterte Ambitionen, ein Informationsfreiheitsgesetz in Hessen einzuführen.¹ Doch nun kommt es ganz plötzlich. Nachdem die *schwarz-grüne Landesregierung* die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes bereits 2013 in ihren Koalitionsvertrag aufgenommen hatte, geschah zunächst lange Zeit nichts.² Nun wurde im Zuge der Anpassung des Hessischen Datenschutzgesetzes an die DS-GVO am 5.12.2017 ein Gesetzentwurf in den *Hessischen Landtag* eingebracht³ und mit nur minimalen Änderungen⁴ am 26.4.2018 in Dritter Lesung beschlossen.

Das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG)⁵ soll das Verwaltungshandeln künftig offener und transparenter gestalten, um die demokratische Partizipation und die Kontrolle des staatlichen Handelns – unter Wahrung

entgegenstehender öffentlicher und privater Belange – zu fördern.⁶ Die Zielsetzung liegt damit auf der Linie des IFG des Bundes und den IFG anderer Länder.⁷ Auffällig ist der Umfang des Gesetzes. Mit nur zehn Vorschriften ist es die bislang kürzeste Vollregelung⁸ im Bereich der Informationszugangsfreiheit. Das muss freilich nichts bedeuten. Es steht im Raum, dass der Landesgesetzgeber die zwar noch junge, aber durchaus erhebliche (Weiter-)Entwicklung der Informationszugangsfreiheit durch Literatur und Rechtsprechung komprimiert aufgenommen hat. Das HDSIG gibt damit Anlass, allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Informationszugangsfreiheit kritisch zu beleuchten.

II. Die Informationsfreiheit im neuen HDSIG

Die Regelung des Informationszugangsrechts ist im HDSIG dreigeteilt: in den Anspruch auf Informationszugang⁹, die Ausnahmegründe¹⁰ und das Verfahren¹¹. An dieser Gliederung orientiert sich die weitere Darstellung; Verfahrensfragen werden an den passenden Stellen erörtert.

1. Voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang

Kernvorschrift jedes Informationszugangsgesetzes ist der öffentlich-rechtliche Zugangsanspruch. Charakteristisch ist die materielle Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs. Entsprechend gewährt auch § 80 Abs. 1 Satz 1 HDSIG „jedem“ gegenüber öffentlichen Stellen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, ohne dafür weitere Voraussetzungen, wie etwa den Nachweis eines rechtlichen oder berechtigten Interesses, aufzustellen.¹² § 80 Abs. 1 Satz 1 HDSIG erlaubt als prokuratorisches Recht dem Anspruchsteller, das Interesse der Allgemeinheit an einer „Good Governance“ in der Verwaltung stellvertretend, als eine Art „Sachwalter der Allgemeinheit“¹³, wahrzunehmen.¹⁴

2. Anwendungsbereich des Informationszugangsanspruchs

Die Reichweite des Informationszugangsanspruchs wird durch den Anspruchsgegenstand, die Anspruchsberechtigten und den Kreis der Anspruchsverpflichteten bestimmt.¹⁵ In § 82 HDSIG finden sich hierzu weitere Konkretisierungen. Damit folgt das HDSIG dem Trend der jüngeren Landesgesetze, die allesamt eine eigenständige Vorschrift zum Anwendungsbereich enthalten.¹⁶

¹ Vgl. bereits die Anträge der *SPD-Fraktion* (LT-Drs. 18/450), von *Die Linke* (LT-Drs. 18/1225) sowie der *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* (LT-Drs. 18/1895).

² Vgl. den Koalitionsvertrag der *grün-schwarzen Regierung*, „Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen“ v. 16./17.12.2013, S. 104, abrufbar unter: https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/koalitionsvertrag_2013-12-18.pdf.

³ LT-Drs. 19/5728.

⁴ Vgl. LT-Drs. 19/6328, S. 1 f.

⁵ GVBl. 2018, S. 82.

⁶ LT-Drs. 19/5728, S. 97.

⁷ BT-Drs. 15/4493, S. 6; ein Teil der Landesgesetze hat diese Zielsetzungen in den Gesetzestext aufgenommen, § 1 Abs. 1 LIFG BW, § 1 Abs. 1 HmbTG, besonders ausf. § 1 Abs. 2 LTranspG RP.

⁸ Das an sich kürzeste Gesetz ist das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz, welches in § 1 Satz 1 umfänglich auf das IFG des Bundes verweist.

⁹ §§ 80, 81 HDSIG.

¹⁰ §§ 82-84 HDSIG.

¹¹ §§ 85-88 HDSIG.

¹² Vgl. *Brink*, in: *Brink/Polenz/Blatt, IFG*, 2017 § 1 Rdnr. 62; *Schoch*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, GVwR* Bd. II, 2. Aufl. 2012, § 50 Rdnr. 162.

¹³ So zum VIG *VGH München*, U. v. 6.7.2015 – 20 ZB 14.977, Rdnr. 11.

¹⁴ *Masing*, Die Mobilisierung des Bürgers zur Durchsetzung des Rechts, 1997, S. 225 ff.; s.a. *Masing*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle* (o. FuBn. 12), Bd. I, § 7 Rdnr. 91 ff., 98 ff., 112 ff. (insb. Rdnr. 113); *Hong*, NVwZ 2016, 953, 954; *Schoch*, IFG, 2. Aufl. 2016, § 1 Rdnr. 16.

¹⁵ § 81 Abs. 1 HDSIG.

¹⁶ Vgl. etwa § 2 LIFG BW; § 3 IFG MV; § 3 LTranspG RP.

Im IFG des Bundes und den an seiner Regelung orientierten Landesgesetzen – wie etwa dem BremIFG – fehlt es an einer solchen positiven Bestimmung.¹⁷ Der Anwendungsbereich wird dort vor allem negativ über die Ausnahmen definiert.¹⁸

Das HDSIG enthält zudem eine Subsidiaritätsregelung.¹⁹ Danach tritt der Anspruch nach dem HDSIG zurück, soweit „besondere Rechtsvorschriften“ die Auskunftserteilung regeln. Derartige Regelungen enthalten etwa das Hessische Umweltinformationsgesetz sowie das Verbraucherinformationsgesetz.²⁰ Die Regelung ist weit gefasst. Entgegen anderen Informationsfreiheitsgesetzen wird insbesondere kein Nebeneinander mit § 29 VwVfG oder § 25 SGB X angeordnet.²¹ Nach der Gesetzesbegründung sollen derartige Regelungen dem HDSIG gleichfalls vorgehen.²²

a) Anspruchsgegenstand

Der Informationszugangsanspruch ist auf „amtliche Informationen“ gerichtet. Diese definiert das Gesetz in § 80 Abs. 1 Satz 3 HDSIG als alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; ausgenommen sind Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.²³ Die Definition entspricht damit der Legaldefinition in § 2 Nr. 1 IFG Bund, sodass in Hinblick auf die Auslegung der Reichweite des Begriffs auf die bestehende Rechtsprechung und Literatur zu § 2 Nr. 1 IFG Bund zurückgegriffen werden kann.

Die amtliche Zweckbestimmung wird danach angenommen, wenn die Information die Behörde oder eine sonstige informationspflichtige Stelle betrifft, in der Erfüllung der amtlichen Tätigkeit angefallen ist oder in anderer Weise im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit steht.²⁴ Für die Zweckbestimmung ist ohne Belang, woher die Information stammt. Die bei Privaten erhobenen bzw. von diesen übermittelten Daten sind somit amtliche Informationen, solange sie im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit stehen.²⁵ Die Zugehörigkeit zu einem konkreten Verwaltungsvorgang ist hingegen keine Voraussetzung.²⁶

b) Anspruchsberechtigte

Der Anspruch auf Informationszugang steht „jedem“ zu. Mögliche Antragsteller sind damit neben natürlichen Personen auch juristische Personen (des öffentlichen Rechts) sowie nicht rechtsfähige Personenvereinigungen. Konkretisierende Angaben zum Kreis der Anspruchsberechtigten enthält die Gesetzesbegründung nicht. Allgemein anerkannt ist die Anspruchsberechtigung von – auch ausländischen – natürlichen Personen sowie juristischen Personen des Privatrechts.²⁷

Dagegen stellt sich auch in Bezug auf das HDSIG die Frage, ob die Anspruchsberechtigung entgegen dem Wortlaut Einschränkungen unterworfen werden kann. Auf die gegenwärtige Diskussion²⁸, ob auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen (insbesondere Bürgerinitiativen und Verbänden) sowie juristische Personen öffentlichen Rechts unter den Begriff „jeder“ gefasst werden könnten, gibt das HDSIG daher keine klare Antwort.

■ Nicht rechtsfähige Personenvereinigungen

Die Diskussion um die Anspruchsberechtigung von nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen hat sich an der Gesetzesbegründung des IFG des Bundes entfacht. Diese sieht – ohne nähere Begründung – vor, dass nicht die Vereinigung selbst, sondern nur ihre einzelnen Mitglieder anspruchsberechtigt sein sollen.²⁹ Diese Ansicht wird von der inzwischen wohl überwiegenden Meinung zu Recht abgelehnt.³⁰ Eine beschränkende Auslegung ignoriert die Realität. Denn in der Praxis sind es gerade Bürgerinitiativen und Verbände, die der Wahrnehmung und Durchset-

zung von Bürgerrechten dienen.³¹ Zudem hat das BVerwG für den Informationszugangsanspruch nach dem UIG die Anspruchsberechtigung nicht rechtsfähiger Personenvereinigungen anerkannt.³² Auch der EGMR betont in seiner Rechtsprechung zu Art. 10 Abs. 1 Satz 2 EMRK die Bedeutung von „social bzw. public watchdogs“ für eine demokratische Gesellschaft.³³ Eine enge Auslegung, die Personenvereinigungen von der Anspruchsberechtigung ausschließt, ist deshalb in einem modernen demokratischen Staat nicht mehr zeitgemäß. Da die Begründung zum HDSIG keine ausdrücklichen Einschränkungen für Bürgerinitiativen u.Ä. vorsieht, ist deshalb von der Anspruchsberechtigung nach § 80 Abs. 1 Satz 3 HDSIG auszugehen.

■ Juristische Personen öffentlichen Rechts

Juristische Personen des öffentlichen Rechts haben nach h.A. grundsätzlich keinen Anspruch auf Informationszugang.³⁴ Ihnen stehen untereinander Amtshilfenvorschriften, Auskunftsrechte und Übermittlungsbefugnisse zu.³⁵ Zudem ist zu beachten, dass ein Informationsverhältnis zwischen Bürger und Staat geregelt wird – entsprechend sind die Verwaltungsbehörden in den IFG dem Kreis der Anspruchsverpflichteten zugeordnet.³⁶ Eine Ausnahme gilt allerdings für grundrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts, insbesondere für Selbstverwaltungsträger. Ausgangspunkt ist die Rechtsprechung des BVerwG zum Anspruch nach dem UIG. Dieses hat seine frühere Rechtsprechung zu § 4 Abs. 1 UIG 1994³⁷ aufgegeben und juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Anspruchsbe-

17 § 1 Abs. 1 IFG; § 1 Abs. 1 BremIFG.

18 § 1 Abs. 1 IFG „nach Maßgabe dieses Gesetzes.“

19 § 80 Abs. 2 HDSIG.

20 LT-Drs. 19/5728, S. 126; s. etwa *Debus*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 19. Ed. Stand: 1.2.2018, § 1 IFG Rdnr. 196 ff.; *Schoch* (o. FuBn. 14), Rdnr. 306 ff.; *Brink* (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 131 f.; *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985, 991; *Jastrow/Schlattmann*, IFG, 2006, § 1 Rdnr. 62; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984, 989; *VG Köln*, U. v. 23.10.2008 – 13 K 5055/06, Rdnr. 27; U. v. 25.11.2008 – 13 K 4705/06, Rdnr. 17.

21 Ein Nebeneinander ist etwa vorgesehen in § 1 Abs. 3 IFG Bund; § 1 Abs. 3 LIFG BW; nur für § 29 (L)VwVfG § 1 Abs. 3 BremIFG; § 1 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA.

22 LT-Drs. 19/5728, S. 126.

23 § 81 Abs. 1 Satz 3, 4 HDSIG.

24 *Schoch* (o. FuBn. 14), § 2 Rdnr. 50.

25 Für das IFG Bund *Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (o. FuBn. 12), § 2 Rdnr. 20; vgl. auch *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, 2002, Einl. Rdnr. 1 in FuBn. 2; *Jastrow/Schlattmann* (o. FuBn. 20), § 2 Rdnr. 7; *Fetzer*, in: Fluck/Fischer/Martini, 36. Aktualisierung 11/2017, § 2 IFG Rdnr. 17.

26 *OVG NRW MMR* 2017, 63, Rdnr. 30; *Matthes*, IFG, 2006, S. 13 f.

27 *Brink* (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 70 ff.; *Schoch* (o. FuBn. 14), § 1 Rdnr. 57 ff.; *Rossi*, Nomos-HK IFG, 1. Aufl. 2006, § 1 Rdnr. 8 ff.

28 Die Diskussion hat sich insb. an der Begr. des IFG Bund entfacht, die die Anspruchsberechtigung der genannten Gruppen verneint, vgl. BT-Drs. 15/4493, S. 7, s.a. *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984, 987; *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277, 1279; *Wohlfarth*, LKRZ 2013, 494, 496.

29 BT-Drs. 15/4493, S. 7.

30 *Brink/Wirtz*, IFG, PdK Bu A-16, Stand: 3/2018, § 3, Nr. 3.1.3; *Schoch* (o. FuBn. 14), § 1 Rdnr. 64 ff.; *Scheel*, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rdnr. 13b ff.; *Rossi*, DVBl. 2010, 554, 558; *Albers*, ZJS 2009, 614, 620.

31 *Brink* (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 78.

32 *Götze*, in: Götze/Engel, UIG, 2017, § 3 Rdnr. 9; *Karg*, in: BeckOK Informations- und Medienrecht, 20. Ed. Stand: 1.2.2017, § 3 Rdnr. 13 ff.; *BVerwG*, B. v. 21.2.2008 – 4 C 13/07, Rdnr. 25; *Scheel* (o. FuBn. 30), § 1 Rdnr. 13b ff.

33 St. Rspr. des EGMR, s. *EGMR NVwZ* 2017, 1843 ff., Rdnr. 127 ff.; U. v. 14.4.2009 – 37374/05, Rdnr. 36 – *Társaság vs. Ungarn*; *EGMR*, U. v. 28.11.2013 – 39534/07, Rdnr. 35 – *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung vs. Österreich*; *EGMR*, U. v. 25.6.2013 – 48135/06, Rdnr. 20 – *Youth Initiative for Human Rights vs. Serbien*; *EGMR*, U. v. 17.2.2015 – 6987/07, Rdnr. 41 – *Guseva vs. Bulgarien*; s. dazu auch *Wirtz/Brink*, NVwZ 2015, 1166, 1171 ff.

34 BT-Drs. 15/4493, S. 7; *Scheel* (o. FuBn. 30), § 1 Rdnr. 21; *Jastrow/Schlattmann* (o. FuBn. 20), § 1 Rdnr. 13; *Rossi* (o. FuBn. 27), § 1 Rdnr. 15 ff.; *OVG Lüneburg*, U. v. 2.9.2015 – 10 LB 33/13, Rdnr. 51; krit., aber i.E. zustimmend *Schoch* (o. FuBn. 14), § 1 Rdnr. 75 ff.; *Albers/Ortler*, GewA 2009, 225, 227.

35 BT-Drs. 15/4493, S. 7; krit. *Brink* (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 80.

36 *Rossi* (o. FuBn. 27), § 1 Rdnr. 16.

37 *BVerwG*, B. v. 31.10.1995 – 1 B 126/95, Rdnr. 10.

rechtingung in mittlerweile ständiger Rechtsprechung zugesprochen, die wie „jedermann“ dem Staat gegenüberstehen und ihm gegenüber Rechte geltend machen können.³⁸ Bejaht wird die Anspruchsberechtigung für Rundfunkanstalten, Universitäten, Kirchengemeindeverbände sowie Gemeinden.³⁹ Im HDSIG gilt insoweit nichts anderes.

c) Anspruchsverpflichtete

Der Anspruch richtet sich gegen öffentliche Stellen. Wer öffentliche Stelle ist, bestimmt sich zunächst maßgeblich nach § 2 Abs. 1-3 HDSIG.⁴⁰ Erfasst sind danach die Behörden, Organe der Rechtspflege und andere öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Landkreise oder sonstige deren Aufsicht unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie deren Vereinigungen ungeachtet ihrer Rechtsform.⁴¹ Zudem greift der Anspruch gegenüber nicht-öffentlichen Stellen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.⁴² Ausdrücklich einbezogen werden zuletzt öffentlich-rechtliche Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen.⁴³

Der Anwendungsbereich wird durch § 81 HDSIG weiter konkretisiert. Die Vorschrift enthält in Absatz 1 zunächst Einschränkungen gegenüber bestimmten Institutionen, etwa dem *Landtag*, dem *Hessischen Rechnungshof*, den Finanzbehörden oder dem *Hessischen Rundfunk*.⁴⁴

Begrenzt wird der Anspruch auf Landesbehörden.⁴⁵ Dagegen sind nach § 81 Abs. 1 Nr. 7 HDSIG öffentliche Stellen der Gemeinden und Landkreise nur auskunftsverpflichtet, wenn sie dies auf freiwilliger Basis durch eine Satzung bestimmen. Diese sollen insoweit selbst entscheiden, ob sie den Verwaltungsauf-

wand, der aus der Öffnung der amtlichen Informationen für jedermann folgt, handhaben können.⁴⁶

Diese Regelung ist bemerkenswert, denn mir ihr grenzt sich das HDSIG deutlich von den Regelungen aller anderen IFG auf Landesebene ab. Da – wie der Gesetzgeber in der Begründung selbst ausführt – der weit überwiegende Teil der Auskunftsansprüche an kommunale Stellen gestellt wird⁴⁷, nimmt er einen Großteil möglicher Anspruchsbegehren vom Anwendungsbereich aus. Dies mag die Kommunen vor Verwaltungsaufwand bewahren. Dem Gedanken der Informationsfreiheit entspricht diese Regelung aber sicher nicht. Zudem sucht man vergeblich nach Beschwerden von kommunalen Stellen in anderen Bundesländern, die sich vom Verwaltungsaufwand der Informationsfreiheitsgesetze überfordert fühlen. Ähnliche Befürchtungen wurden anfangs gegen das IFG des Bundes vorgebracht.⁴⁸ Bewahrheitet haben sie sich nicht. Wieso der Normgeber hier so zurückhaltend ist, kann deshalb nicht nachvollzogen werden.

Zudem trifft das HDSIG vier Bereichsausnahmen.⁴⁹ Vom Zugangsanspruch sind die Polizeibehörden und das *Landesamt für Verfassungsschutz*, die *Landeskartellbehörde* und die *Regulierungskammer Hessen*, die Industrie- und Handelskammern und die *Handwerkskammer* sowie Notare gänzlich ausgenommen. Diese Bereichsausnahmen gelten absolut.⁵⁰ Ein verfassungsmittelbarer Anspruch besteht darüber hinaus nicht.⁵¹ Auch durch diese Beschränkungen senkt der hessische Gesetzgeber das Transparenzniveau des HDSIG erheblich ab.

3. Ausnahmen von der Informationszugangsfreiheit

Der Informationszugangsanspruch ist zwar materiell voraussetzungslos, wird aber nicht ausnahmslos gewährleistet.⁵² Etwas anderes ist in einem Rechtsstaat auch nicht denkbar. Dem Anspruch auf Informationszugang können in der Folge sowohl öffentliche als auch private Belange entgegenstehen. Während öffentliche Geheimhaltungsinteressen in der Regel der weiten Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers unterliegen und insbesondere von Zweckmäßigkeitgesichtspunkten geleitet werden⁵³, sind die privaten Belange durch entgegenstehende verfassungsrechtliche Rechte der Betroffenen, namentlich das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Berufsfreiheit sowie die Eigentumsfreiheit vorbestimmt. Der Normgeber ist insoweit aus Gründen des Grundrechtsschutzes, der Wahrnehmung staatlicher Schutzpflichten und bestehender Gesetzvorbehalte zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen dem Informationszugang und den entgegenstehenden Interessen gehalten.⁵⁴

Das HDSIG wählt folgenden Aufbau: Der mit „Schutz besonderer öffentlicher und privater Belange“ überschriebene § 82 HDSIG enthält zunächst eine Auflistung von öffentlichen und privaten Belangen, die dem Informationszugang entgegenstehen können. Weiter werden der Schutz personenbezogener Daten und von exekutiven Entscheidungsprozessen jeweils einzeln geregelt. Im Bereich der öffentlichen Belange ergeben sich keine Besonderheiten gegenüber den Regelungen anderer Informationszugangsgesetze. Geschützt sind etwa inter- und supranationale Beziehungen sowie die äußere und öffentliche Sicherheit.⁵⁵

Hingegen bestehen hinsichtlich des Schutzes privater Belange sowie insbesondere bei dem Ausnahmegrund der „rein wirtschaftlichen Interessen“ (§ 82 Nr. 5 HDSIG) Widersprüche.

a) Schutz privater Geheimnisse

Als private Belange werden zum persönlichen Lebensbereich gehörende Geheimnisse sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genannt.⁵⁶ Der Landesgesetzgeber verwendet insoweit die Terminologie des § 30 VwVfG.

38 BVerwG, U. v. 21.2.2008 – 4 C 13/07, Rdnr. 27; bestätigt durch U. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, Rdnr. 33 ff.; s. die ausdrückliche Regelung in § 1 Satz 2 SIFG; § 2 Abs. 1 Satz 2 LTranspGRP, s. dazu auch die VV-LTranspGRP v. 24.11.2017 (12 007-0:314 9.2) Nr. 2.2.

39 Debus (o. FuBn. 20), § 1 IFG Rdnr. 104 ff.; Schoch (o. FuBn. 14), § 1 Rdnr. 79 ff.; Sitsen, Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 80 ff.; Kloepfer, K&R 2006, 19, 20; Kloepfer/von Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1280; Matthes (o. FuBn. 26), S. 5; OVG Lüneburg, U. v. 2.9.2015 – 10 LB 33/13, Rdnr. 51; Falck/Schwind, VIG, 2011, S. 23 f.; s.a. BVerfG NVwZ 2009, 1556, 1557; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 85. EL 12/2017, § 3 Rdnr. 7; BVerwG, U. v. 25.3.1999 – 7 C 21/98, Rdnr. 20; U. v. 21.2.2008 – 4 C 13/07, Rdnr. 27; U. v. 23.2.2017 – 7 C 31/15, Rdnr. 33 ff.

40 LT-Drs. 19/5728, S. 127.

41 § 2 Abs. 1 Satz 1 HDSIG.

42 § 2 Abs. 1 Satz 2 HDSIG.

43 § 80 Abs. 1 Satz 2 HDSIG.

44 § 81 Abs. 1 Nr. 1, 2, 5, 8 HDSIG.

45 Anzumerken ist auch, dass nur Landesbehörden umfasst sind. Private, die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, sind nicht umfasst (so z.B. in § 1 Abs. 1 Satz 3 IFG, § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG, § 2 Abs. 2 Nr. 2 VIG). Das HDSIG eröffnet für die Behörden damit die „Flucht ins Privatrecht“, welcher diese Vorschriften gerade vorbeugen wollen, vgl. BVerwG, U. v. 27.11.2014 – 7 C 12/13, Rdnr. 27; Schoch (o. FuBn. 14), § 1 Rdnr. 125; Debus (o. FuBn. 20), § 1 IFG Rdnr. 131; Brink (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 88; Kloepfer/von Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1282.

46 LT-Drs. 19/5728, S. 127.

47 LT-Drs. 19/5728, S. 127.

48 Blickpunkt Bundestag 1/98, S. 26 f.: Es wurde befürchtet, „daß die Verwaltung gestört, behindert und lahmgelegt werde.“

49 § 81 Abs. 2 HDSIG.

50 BVerfG ZD 2017, 476 ff., Rdnr. 21; im Anschluss VerfGH RP ZD 2018, 132, Rdnr. 13 ff.

51 H.M., s. etwa Starck/Paulus, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 5 Rdnr. 117; Bethge, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 5 Rdnr. 60; Brink (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 14 ff.; BVerwG NJW 2013, 2538 ff., Rdnr. 13; ZD 2014, 430 ff., Rdnr. 20; NVwZ 2015, 823 ff. Rdnr. 38; Rottenwallner, BayVBl. 2017, 289, 290.

52 Kloepfer, K&R 2006, 19, 20; so auch Schoch (o. FuBn. 14), Vorb. §§ 3 bis 6, Rdnr. 1.

53 Kloepfer, K&R 2006, 19, 22; eine Ausnahme bildet der verfassungsrechtlich verankerte Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 216.

54 Schoch (o. FuBn. 14), Vorb. §§ 3 bis 6 Rdnr. 3.

55 § 82 Nr. 2 a), b) HDSIG.

56 § 82 Nr. 4 HDSIG.

■ Schutz der zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse

Die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sind solche, die einen Bezug zum geschützten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung – insbesondere der Privat- und Intimsphäre – haben, also gesundheitliche, familiäre oder wirtschaftliche Verhältnisse einer Person betreffen.⁵⁷ Mit der Aufnahme dieser Terminologie steht Hessen in der Landschaft der Informationszugangsgesetze allein.

Dies hat einen einfachen Grund: Eine Abgrenzung zum Schutz personenbezogener Daten ist nicht möglich. Personenbezogene Daten sind alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen; eine Person ist dann identifizierbar, wenn sie direkt oder indirekt mittels Zuordnung etwa einer Kennung oder von Standortdaten identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind.⁵⁸ Die Schnittstellen der Definitionen sind offensichtlich. Es ist daher für § 30 VwVfG auch anerkannt, dass zur Bestimmung der zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse die im Datenschutz entwickelten Begriffsinhalte herangezogen werden können.⁵⁹

Zwischen den Ausnahmetatbeständen besteht jedoch ein erheblicher Unterschied: Die Zugänglichmachung ist unter § 82 Nr. 4 1. Var. HDSIG nur mit Einwilligung des Dritten möglich, während §§ 83 i.V.m. 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HDSIG eine Abwägung vorsieht.

Fraglich ist unter diesem Gesichtspunkt das Verhältnis der beiden Vorschriften zueinander. Entweder stellt § 82 Nr. 1 1. Var. HDSIG für die unter den Begriff der zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse fallenden personenbezogenen Daten die spezielle Vorschrift zu § 83 HDSIG dar oder vice versa. Der hessische Gesetzgeber wollte mit § 83 HDSIG wohl eine spezielle Vorschrift für personenbezogene Daten schaffen. Die Gesetzesbegründung hält insoweit ausdrücklich fest: „Soweit die Erfüllung des Anspruchs auf Auskunft eine Übermittlung personenbezogener Daten erfordert, gelten weiterhin die datenschutzrechtlichen Übermittlungsvoraussetzungen an nicht-öffentliche Stellen ...“⁶⁰ Dies führt letztlich dazu, dass § 82 Nr. 4 1. Var. HDSIG im Grundsatz keinen eigenständigen Anwendungsbereich hätte.⁶¹

Das in Bayern eingeführte allgemeine Auskunftsrecht in Art. 39 BayDSG⁶² enthält eine gleichlautende Bestimmung. Es besteht hier aber der entscheidende Unterschied, dass der Schutz personenbezogener Daten daneben nicht noch einmal eigens geregelt wird.⁶³ Die Ausnahmeregelung in Art. 39 BayDSG stellt spezielle personenbezogene Daten unter die Bedingung der Einwilligung des Betroffenen. § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG setzt dies für besondere Arten personenbezogener Daten ebenfalls voraus. Damit sind sensible Daten i.S.d. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO gemeint.⁶⁴ Nahe liegt, dass § 82 Nr. 4 1. Var. HDSIG sich gleichsam auf diese Daten beziehen soll. Das HDSIG verweist über § 83 HDSIG aber auch auf § 22 Abs. 3 HDSIG, welcher die Übermittlung besonderer Kategorien personenbezogener Daten an nicht-öffentliche Stellen bereits abschließend regelt.

Die Gesetzesbegründung äußert sich zu dieser Frage nicht. Vielmehr stiftet sie noch mehr Verwirrung. Denn laut ihr sollen etwa private Verwertungsrechte von § 82 Nr. 4 1. Var. HDSIG geschützt sein.⁶⁵ Angesprochen ist damit wohl der Bereich des Urheberrechts, also des geistigen Eigentums.⁶⁶ Inwiefern es sich dabei um Geheimnisse der Privat- oder Intimsphäre handeln soll, bleibt offen und ist gänzlich unverständlich. In diesem Zusammenhang ist zu sehen, dass das HDSIG, im Gegensatz zur Mehr-

zahl der Informationszugangsgesetze, den verfassungsrechtlich durch Art. 14 GG gebotenen⁶⁷ Schutz des geistigen Eigentums nicht ausdrücklich vorsieht.⁶⁸ Dies ist dem Grunde nach nicht schädlich; selbst wenn der Schutz im Informationszugangsgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen ist, entfällt er nicht. Die Legislative hat dann nur verpasst, von seiner Ausgestaltungsmöglichkeit Gebrauch zu machen.

■ Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterscheidet sich das hessische Gesetz grundsätzlich nicht vom IFG des Bundes und den Informationszugangsgesetzen anderer Länder. Dass diese einen schutzwürdigen privaten Belang darstellen, ist allgemein anerkannt.⁶⁹

In der Praxis stellt der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen den wohl bedeutendsten Ausnahmegrund dar.⁷⁰ Ein Großteil des behördlichen Informationsbestands umfasst Informationen über Unternehmen. Z.T. ist auch kaufmännisches und technisches Wissen umfasst, welches maßgeblich die Marktposition eines Unternehmens bestimmen kann.⁷¹ Es versteht sich, dass Konkurrenzunternehmen über Auskunftsansprüche versuchen an Wissen heranzukommen, das sie ansonsten nicht oder jedenfalls nicht kostenfrei erhalten würden.⁷² Dem stehen entsprechend starke Geheimhaltungsinteressen gegenüber.

Anzumerken ist, dass der Landesgesetzgeber einen abwägungsresistenten Ausschlussbestand geschaffen hat, was zwar frei von seiner Gestaltungsbefugnis gedeckt ist, dennoch insbesondere seit der Geburtsstunde des IFG des Bundes in scharfer Kritik der Literatur steht.⁷³ Angemahnt wird eine vermeintliche Inkonsequenz des Gesetzgebers. Personenbezogene

⁵⁷ Kallhoff/Mayen, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 30 Rdnr. 9; Herrmann, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 39. Ed. Stand: 1.4.2018, § 30 Rdnr. 9; Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 30 Rdnr. 5.

⁵⁸ Art. 4 Nr. 1 DS-GVO.

⁵⁹ Schneider, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (o. Fußn. 12), Bd. II, § 28 Rdnr. 65 ff.; vgl. auch Fischer, in: Fluck/Fischer/Martini (o. Fußn. 25), § 6 IFG Rdnr. 52: Am Unternehmensbegriff i.R.d. Bestimmung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird die Abgrenzung zum persönlichen Lebensbereich vorgenommen, welcher über § 5 IFG (Schutz personenbezogener Daten) erfolgt.

⁶⁰ LT-Drs. 19/5728, S. 129.

⁶¹ Vgl. auch Engelbrecht, Das allgemeine Recht auf Auskunft im Bayerischen Datenschutzgesetz, 1. Aufl. 2017, Rdnr. 81.

⁶² S. dazu Rottenwallner, BayVBl. 2017, 289 ff.; Engelbrecht (o. Fußn. 61), passim; Will, BayVBl. 2016, 2016, 613 ff.

⁶³ Vgl. Art. 39 Abs. 3 Nr. 3 BayDSG.

⁶⁴ Vgl. auch Engelbrecht (o. Fußn. 61), Rdnr. 81; § 5 IFG verweist noch immer auf § 3 Abs. 9 BDSG a.F.; weshalb die Anpassung des IFG im Zuge des legislativen Prozesses rund um die DS-GVO untergegangen ist, ist nicht nachvollziehbar.

⁶⁵ LT-Drs. 19/5728, S. 129.

⁶⁶ Vgl. Schulze, in: Dreier/Schulze, UrhG, 5. Aufl. 2015, § 31 Rdnr. 3.

⁶⁷ Schoch (o. Fußn. 14), § 6 Rdnr. 39; Partsch, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (o. Fußn. 30), § 6 Rdnr. 3; Fischer (o. Fußn. 59), § 6 IFG Rdnr. 26.

⁶⁸ § 6 Satz 1 IFG Bund; § 6 Satz 1 LIFG BW; § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AIG; § 6 Abs. 1 Satz 1 BremIFG; § 8 Satz 1 IFG MV; § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LTranspGRP; das allgemeine Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG sieht den Schutz geistigen Eigentums ebenfalls nicht vor, dazu Rottenwallner, BayVBl. 2017, 289, 298.

⁶⁹ Prinz, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Informationsfreiheitsrecht, 2014, S. 67 f.; Rossi, in: Hecker/Hendler/Proelß/Reiff, UTR Bd. 108, 2011, S. 207 ff.; BVerfG NVwZ 2018, 51 ff., Rdnr. 234 f.

⁷⁰ Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577; Fischer/Fluck, NVwZ 2013, 337 bezeichnen den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als Wesensmerkmal der Informationsfreiheitsgesetze.

⁷¹ Vgl. Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Rechtsgutachten, 2011, S. 9; umstritten ist, ob auch die öffentliche Hand sich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen kann, s. dazu Polenz, DÖV 350 ff.; Benecke/Spiecker gen. Döhmman, JZ 2015, 1018 ff.

⁷² Rossi, DVBl. 2010, 554, 561; die Datenerhebung i.R.d. Evaluation des IFG zeigt aber, dass nur rd. 10% der Anträge durch Wirtschaftsunternehmen gestellt werden, vgl. Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des IFG, S. 96.

⁷³ Zur Übersicht über den Meinungsstand Prinz (o. Fußn. 69), S. 129 ff.; s. etwa Kloepfer/von Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1283; Kugelmann, NJW 2005, 3609, 3612; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577, 584.

Daten, deren Schutz immerhin im Zusammenhang mit der Menschenwürde steht, werden nur relativ geschützt, dem wirtschaftlichen Geheimnisschutz hingegen wird ein absoluter Vorrang eingeräumt.⁷⁴

b) Schutz personenbezogener Daten

Der hessische Gesetzgeber hebt den Schutz personenbezogener Daten mit einer eigenständigen Regelung besonders hervor. Über § 83 HDSIG wird auf die Vorschriften für die Datenübermittlung von öffentlichen Stellen an nicht-öffentliche Stellen⁷⁵ verwiesen.

Damit wird kein gänzlich neues Regelungskonzept gewählt. Auch Art. 39 BayDSG verweist auf die Datenübermittlung an nicht-öffentliche Stellen.⁷⁶ Mit Art. 39 BayDSG wurde zwar auch ein Jedermannsrecht geschaffen. Dieses ist indes aber nicht voraussetzungslos. Notwendig ist die glaubhafte Darlegung eines berechtigten, nicht auf entgeltliche Weiterverwendung gerichteten Interesses.⁷⁷ Damit unterscheidet sich das Auskunftsrecht nach Art. 39 BayDSG zugleich von den voraussetzungslosen Informationszugangsgesetzen. Der Behörde sind im Gegensatz zum HDSIG die notwendigen Informationen an die Hand gegeben, um den Interessenausgleich vorzunehmen.⁷⁸

Üblicherweise wird der Interessenausgleich einer eigenständigen Regelung zugeführt. Die Regelungskonzeption ist letztlich nicht ausschlaggebend, solange dem Schutz personenbezogener Daten als Ausfluss der informationellen Selbstbestimmung⁷⁹ das verfassungsrechtlich gebotene Niveau zukommt.

Das Regulationssystem des HDSIG enthält drei Tatbestände für den Zugang zu personenbezogenen Daten. Zunächst ist die Übermittlung an eine nicht-öffentliche Stelle zulässig, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und die Voraussetzungen vorliegen, die ein Verarbeiten zu anderen Zwecken zulassen.⁸⁰ Eine Zweckänderung ist wiederum unter den in § 21 HDSIG aufgezählten Voraussetzungen möglich, wie etwa der Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl oder der Übermittlung im offensichtlichen Interesse der betroffenen Person. Dieser Tatbestand wird auf Grund seiner engen Voraussetzungen in der Praxis nur selten relevant werden.

Den zentralen – in der Gesetzesbegründung auch gesondert hervorgehobenen⁸¹ – Erlaubnistatbestand bildet die in § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HDSIG vorgesehene Interessenabwägung. Demnach ist die Übermittlung von personenbezogenen Daten gestattet, wenn derjenige, an den die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an diesen glaubhaft darlegt und die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse am Aus-

schluss der Übermittlung hat. Es findet sich also ein, mit anderen Informationszugangsgesetzen vergleichbarer, in der Praxis bewährter Abwägungstatbestand.

Des Weiteren können personenbezogene Daten zugänglich gemacht werden, wenn es zur Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung rechtlicher Ansprüche erforderlich ist (§ 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HDSIG). Mit dem Merkmal der „Erforderlichkeit“ wird der Behörde ein Ermessensspielraum eingeräumt. Der Umgang mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff in der Praxis muss abgewartet werden.

Die Übermittlung besonderer Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 Abs. 1 DS-GVO) ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 22 Abs. 1 oder 2 DS-GVO sowie ein Ausnahmetatbestand nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO oder nach § 20 Abs. 1 HDSIG vorliegen (§ 22 Abs. 3 HDSIG).

c) Rein wirtschaftliches Interesse

Der Anspruch auf Informationszugang soll ausscheiden, soweit ein rein wirtschaftliches Interesse an der Information besteht.⁸² Dieser Ausschlussstatbestand ist bemerkenswert. Zum einen widerspricht er der grundsätzlichen Konzeption des voraussetzungslosen Informationsanspruchs. Zum anderen steht er in Konflikt mit anderen Regelungen des HDSIG. Hinzu kommt, dass die Gesetzesbegründung diesen Ausnahmegrund nicht konkretisiert, sondern lediglich den Wortlaut wiederholt.⁸³

Der Antrag auf Informationszugang muss grundsätzlich nicht begründet werden. Eine Ausnahme gilt nur für Anträge, die Daten Dritter i.S.d. §§ 82, 83 HDSIG betreffen.⁸⁴ Außerhalb dieses Bereichs wird nach der Konzeption des § 82 Nr. 5 HDSIG das Vorliegen eines zumindest teilweise öffentlichen Interesses jedoch immer zur Voraussetzung für den Informationszugang gemacht. Ein solches ist ohne eine Begründung aber nicht nachgewiesen. Dies führt durch die Hintertür zu einer allgemeinen Begründungspflicht aller Anträge.

Zudem ist die Idee hinter den Informationszugangsgesetzen, dass sie unabhängig von der Darlegung eines Interesses sind.⁸⁵ Dies führt insbesondere dazu, dass bestimmte Interessen sich auch nicht negativ auf den Antrag auswirken können. Der Anspruch auf Informationszugang ist motivfrei. Dem Gesetzgeber steht es zwar grundsätzlich frei, sich hiergegen zu wenden und den Informationszugang von einem öffentlichen Informationsinteresse abhängig zu machen; dann verdient eine solche Regelung aber nicht mehr den Namen „Informationsfreiheitsgesetz“. Sie reiht sich dann vielmehr in die bereits existierende Fülle von Informationszugangsansprüchen, die von einer speziellen Stellung des Antragstellers abhängen, ein.⁸⁶

Der hessische Gesetzgeber hat sich jedoch unbewusst selbst vor diesem Verdikt gerettet. Die voraussetzungslosen Informationszugangsgesetze dienen der stellvertretenden Wahrnehmung von Gemeinwohlinteressen. Der hessische Gesetzgeber hat diese Konstruktion übernommen, ohne die dogmatischen Konsequenzen zu erfassen. Ein Antrag nach einem Informationszugangsgesetz dient zumindest immer dem Allgemeininteresse an einer transparenten Verwaltung sowie deren Kontrolle. Diese öffentliche, gemeinwohlorientierte Funktion nimmt der Antragsteller automatisch wahr. Ein rein wirtschaftliches Interesse i.S.d. § 82 Nr. 5 HDSIG gibt es somit nicht. Der Ausnahmetatbestand hat insoweit keinen Anwendungsbereich. Er birgt dennoch ein immenses Risiko. Denn der Landesgesetzgeber hat den Behörden ein Mittel an die Hand gegeben, unliebsame Anträge mit dem pauschalen Verweis auf ein fehlendes öffentliches Interesse am Informationszugang abzulehnen.

Geht man demgegenüber davon aus, dass § 82 Nr. 5 HDSIG einen Anwendungsbereich hat, stellt sich die Frage, wie die für

⁷⁴ S. nur *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277, 1283.

⁷⁵ §§ 21, 22 HDSIG.

⁷⁶ Art. 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG.

⁷⁷ S. dazu *Schmieder*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 20. Ed. Stand: 1.5.2018, Art. 36 BayDSG Rdnr. 13 ff.

⁷⁸ Vgl. zu den besonderen Problemen beim Interessenausgleich dort *Rossi*, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004, S. 157.

⁷⁹ St. Rspr. des *BVerfG* seit *BVerfGE* 65, 1, 41 ff., „Volkszählungsurteil“, seitdem etwa *BVerfG*, U. v. 2.3.2006 – 2 BvR 2099/04; *BVerfG*, U. v. 13.2.2007 – 1 BvR 421/05; *BVerfG*, B. v. 11.8.2009 – 2 BvR 941/08 = MMR 2009, 798 (Ls.); *BVerfG* ZD 2012, 220.

⁸⁰ §§ 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. 21 HDSIG.

⁸¹ LT-Drs. 19/5728, S. 129.

⁸² § 82 Nr. 5 HDSIG.

⁸³ LT-Drs. 19/5728, S. 129.

⁸⁴ § 85 Abs. 3 HDSIG.

⁸⁵ *Brink* (o. FuBn. 12), § 1 Rdnr. 62; *Schoch* (o. FuBn. 12), § 50 Rdnr. 162.

⁸⁶ § 29 (L)VwVfG; § 25 SGB X; § 147 StPO; § 49 OWiG; § 100 VwGO; § 299 ZPO; § 147 StPO; § 120 SGG; § 13 FamFG; Art. 15 Abs. 1 DS-GVO; § 110 BBG; § 3 Abs. 1 StUG.

den Zugang zu personenbezogenen Daten vorgesehene Abwägung stattfinden soll. Denn für den Antragsteller wird insoweit ein berechtigtes Interesse gefordert.⁸⁷ Hierbei wird es sich aber um private, also wirtschaftliche Interessen handeln.⁸⁸ Was soll aber dann unter „rein wirtschaftlichen“ Interessen zu verstehen sein? Soll der Antrag nur abgelehnt werden, wenn eine reine Gewinnabsicht besteht? Oder reicht bereits etwa die Antragstellung zur Vorbereitung von Schadensersatzansprüchen, die ja aber gem. § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HDSIG gerade möglich sein soll? Diese offenen Fragen zeigen, dass die Ausnahme in § 82 Nr. 5 HDSIG zahlreiche systematische Brüche nach sich zieht. Nicht nur wird die grundsätzliche Begründungsfreiheit des Antrags unterlaufen und die Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs in Frage gestellt, auch die „Fusion“ mit der Interessenabwägung im Datenschutzteil des Gesetzes gelingt nicht.

III. Fazit

Das HDSIG trägt den Stempel „freedom of information made in Germany“. Nach nationalem Maßstab bedeutet Informationsfreiheit, einen „voraussetzungslosen“ Zugangsanspruch zu schaffen, seine Effektivität aber mit zahlreichen Ausnahmen – insbesondere im Bereich der öffentlichen Belange, die praktisch im Belieben des Gesetzgebers stehen – herabzusetzen.⁸⁹ Das HDSIG reiht sich in die legislatorischen Vorbilder anderer Länder nicht nur ein – es setzt sich an die Spitze der restriktivsten Informationszugangsgesetze. Das HDSIG hat die bisherigen Entwicklungen in der Rechtsprechung und Literatur weder aufgenommen noch konzentriert umgesetzt.

Das HDSIG hat eine Reihe von z.T. schwerwiegenden Mängeln, die die Behörden vor erhebliche Anwendungsschwierigkeiten stellen werden. Ihnen werden zudem pauschale Versagungs-

gründe eingeräumt. Diese Verfehlungen sind unnötig und hätten mit einem Blick in die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder sowie die umfangreiche Literatur und Rechtsprechung zur Thematik vermieden werden können. Das Gesetz wirkt am Ende des Tages halbgar; als hätte man anlässlich der zahlreichen durch Inkrafttreten der DS-GVO notwendigen Regelungen „eben kurz noch“ die Informationszugangsfreiheit einführen wollen. Das HDSIG ist somit zwar ein weiterer Schritt in Richtung flächendeckender Informationsfreiheit, geht im Vergleich mit schon geltenden Regelungen anderer Länder aber in die falsche Richtung.



Dr. Dominik Lück

ist Rechtsanwalt bei DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB in Potsdam.



Dipl.-Jur. Florian Penski, LL.B.,

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei DOMBERT RECHTSANWÄLTE Part mbB in Potsdam mit Promotionsvorhaben im Bereich der Informationszugangsfreiheit.

87 § 22 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HDSIG.

88 Zur Auslegung des Begriffs des berechtigten Interesses in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. f DS-GVO *Frenzel*, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rdnr. 28; *Albers/Veit*, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, 24. Ed. Stand: 1.5.2018, Art. 6 Rdnr. 49 f.; zu den Interessen am Informationszugang *Ziekow/Debus/Musch* (o. FuBn. 72), S. 96, 161.

89 *Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (o. FuBn. 12), Bd. II, § 23 Rdnr. 89.