

rensrecht die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im Vergleich zum nationalen Recht nicht erschweren. Außerdem dürfen nationale Bestimmungen die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich machen¹⁵⁴. Auch die Grundsätze der Rechtssicherheit und des ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs können die Möglichkeit der nationalen Gerichte nicht einschränken, Verletzungen des Gemeinschaftsrechts von Amts wegen zu prüfen¹⁵⁵. Ebenso steht das Gemeinschaftsrecht mitgliedstaatlichen Verfahrensvorschriften entgegen, die es einem nationalen Gericht verbieten, von Amts wegen die Vereinbarkeit staatlicher Rechtsakte mit dem Gemeinschaftsrecht zu prüfen.

Das Europarecht schließt Präklusionsregelungen auf nationaler Ebene allerdings nicht aus. Das Verfahrensrecht darf zwar einerseits nicht so gestaltet sein, daß es den Betroffenen die Möglichkeit einer effektiven Mitwirkung im Verwaltungsverfahren und entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten im Gerichtsverfahren von vornherein nimmt. Auch muß der betroffene Bürger sich auf das europäische Richtlinienrecht berufen können, wenn es einen vollziehbaren, an den Bürger gerichteten Inhalt hat. Auf der anderen Seite muß jedoch der Mitgliedstaat berechtigt sein, für die allgemeine Öffentlichkeit oder auch für Planbetroffene Fristen zu setzen, innerhalb deren sie ihre Einwendungen geltend machen müssen. Dies gilt nicht nur für das Gerichtsverfahren mit seinen einer langen Rechtstradition entsprechenden Klagefristen, sondern auch für das Verwaltungsverfahren. Gerade mit

den erweiterten Mitwirkungsrechten im Verwaltungsverfahren können daher auch im Hinblick auf das europäische Richtlinienrecht Mitwirkungslasten verbunden sein. Die Präklusionsregelungen dürfen zwar nicht die Auswirkung haben, daß bestimmte Belange von der Behörde nicht mehr geprüft werden können. Denn die europarechtlichen Anforderungen bestehen unabhängig davon, ob sie in der Behörden- oder Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragen worden sind. Dies schließt aber nicht aus, daß zu Lasten einzelner Verfahrensbeteiligter eine Präklusion eintritt, wenn die Belange von ihnen nicht rechtzeitig geltend gemacht worden sind.

XVIII. Präklusion als Stabilisator im Kraftfeld widerstreitender Interessen

Die materielle Präklusion hat das „Anfechtungsrisiko“ für Straßenplanungen spürbar reduziert. Die Regelungen sind keine „Instrumente zur Sanktionierung der Mitwirkungsobliegenheit von Drittbetroffenen“ oder Ausdruck eines „rechtsschutzfeindlichen Gesetzgebungsaktes“. Die materielle Präklusion geistert auch nicht sozusagen rechtsfrei im Planfeststellungsrecht herum, sondern vollzieht sich auf einer verfassungsrechtlich abgesicherten Basis. Das BVerwG¹⁵⁶ begreift die materielle Präklusion daher auch lediglich als eine „Art Filter gegenüber potentiellen Klagen“. Und das ist richtig. Bei ordnungsgemäßer Handhabung durch Verwaltung und Betroffene hält die Vorschrift des § 17 Abs. 4 FStrG das Klagepotential überschaubar, ohne den legitimen Rechtsschutzanspruch der tatsächlich Planungs-betroffenen über Gebühr und in einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen unvertretbaren Weise einzuschränken. Es gilt, das „Pendel des Gleichgewichts“ auch in Zukunft nicht einseitig allein in eine Richtung ausschlagen zu lassen.

154 *Hans-Werner Rengeling*, Das Zusammenwirken von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem, insbesondere deutschem Recht, DVBl. 1986, S. 306; *Rupert Scholz*, Zum Verhältnis von europäischem Gemeinschaftsrecht und nationalem Verwaltungsverfahrensrecht, DÖV 1998, S. 261; *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, S. 485.

155 EuGH, Urt. v. 14. 12. 1995, DVBl. 1996, S. 249; Urt. v. 14. 12. 1995, Slg. 1995, I-4705.

156 BVerwG, DÖV 1996, S. 608 = DVBl. 1996, S. 684.

Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands

Von Dr. Christoph Partsch, LL.M., Berlin, und Wiebke Schurig, Stuttgart *

Die Informationsfreiheit im engeren Sinne, das bereichs- und berechnungsspezifische Recht auf Einsicht in und Kopie von Verwaltungsinformationen, ist in nahezu allen Staaten der westlichen Welt seit über zwanzig Jahren gesetzlich oder sogar per Verfassung verankert. Die Informationsfreiheit wird als Korrelat der Bürgerpflicht

zur Steuerzahlung oder als Voraussetzung für die wirk-same Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit angesehen. Nur die Bundesrepublik Deutschland hat sich bisher auf Bundesebene einem vergleichbaren Gesetz verschlossen. Nach den Bundesländern Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein hat nun aber auch Nordrhein-Westfalen ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet und könnte damit Vorbild für ein Bundesgesetz werden.

* *Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser ist Rechtsan-walt in Berlin, die Verfasserin Rechtsanwältin in Stuttgart.*

I. Übersicht über Informationszugangsrechte im In- und Ausland

Nach 1990 sind in Brandenburg¹, Berlin² und Schleswig-Holstein³ – zuletzt in Nordrhein-Westfalen am 1. Januar 2002 – Informationsfreiheitsgesetze⁴ in Kraft getreten. Auf Bundesebene gibt es bisher kein generelles Akteneinsichts- oder Informationszugangsrecht⁵, sondern lediglich einen Referentenentwurf der vergangenen Legislaturperiode⁶. Damit gehört Deutschland zu den Schlußlichtern⁷ im Vergleich zu den bedeutenden Industriestaaten, die alle derartige Gesetze haben.

Schweden hat beispielsweise bereits 1766 die Informationszugangsfreiheit gegenüber der Verwaltung normiert⁸. Danach sind alle Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, verpflichtet, jedermann Einsichtnahme in die offiziellen Akten zu gestatten; zum Schutz öffentlicher und privater Belange gibt es mehrere Gründe für die Verweigerung der Akteneinsicht. Die anderen skandinavischen Staaten haben dieses Modell übernommen (Finnland 1951, Dänemark 1970, Norwegen 1970)⁹.

Insbesondere der Freedom of Information Act (FOIA)¹⁰ der USA von 1966 (novelliert 1974, 1986 und 1996) hat eine größere Bekanntheit und politische Vorbildfunktion für die meisten Gesetzentwürfe erlangt. Danach hat jede Person Anspruch auf Zugang zu jeder behördlichen Akte und zu allen Datenträgern der Verwaltung. Der Anspruchsberechtigte muß kein besonderes Interesse für die

Akteneinsicht geltend machen, allerdings besteht die Informationsfreiheit auch nicht schrankenlos. Begrenzt wird sein Anspruch zum Schutz öffentlicher und privater Belange durch mehrere Ausnahmetatbestände, die durch verschiedene Gesetzesnovellierungen, Dienstanweisungen und Rechtsprechung geschaffen wurden¹¹.

Ein solches Akteneinsichtsrecht ohne besonderes Interesse, allerdings mehr oder weniger begrenzt zum Schutz öffentlicher und privater Belange, kennen auch die Niederlande (1978), Frankreich (1978), Griechenland (1986), Österreich (1988), Portugal (1993), Belgien (1994) und Irland (1997). Spanien (1978) und Italien (1990) setzen ein „legitimes Interesse“ voraus. In Großbritannien ist im November 2001 ein Freedom of Information Law verabschiedet worden, das sehr langsam in Kraft treten wird. Beachtlich ist, daß ein allgemeines Akteneinsichts- und Auskunftsrecht neuerdings sogar schon bei den Beitrittskandidaten zur EU wie zum Beispiel Ungarn, Polen oder Tschechien eingeführt wird, im Falle Ungarns lange vor den deutschen Landesregelungen.

Für die EU sind die Rahmenbedingungen durch den Amsterdamer Vertrag Art. 255 Abs. 1 EGV gesetzt, der ein gesetzlich verankertes Recht auf Zugang zu Dokumenten der EG-Organe festlegt. Dieses wird den Unionsbürgern und natürlichen wie auch juristischen Personen gewährt, die ihren Wohnsitz oder Sitz in einem EU-Mitgliedstaat haben. Durch Verordnung (EG) 1049/2001¹² vom 30. Mai 2001 wurde dieses Recht gemäß Art. 255 Abs. 2 EGV konkretisiert, und den Mitgliedstaaten wurden weitgehende Hilfspflichten auferlegt. Auch sind nunmehr alle Schreiben, die sie an die EU-Organe senden, einsehbar.

II. Regelungen in Deutschland

Wie bereits dargestellt, gibt es bisher keine generelle Regelung eines Informationszugangsrechts auf Bundesebene.

Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, der grundsätzlich die Informationsfreiheit garantiert, wird von der Rechtsprechung¹³ dahin gehend eingeschränkt, daß behördliche Akten keine allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG seien, da sie der öffentlichen Einsicht nicht allgemein zugänglich sind^{13a}. § 29 VwVfG gibt nach herrschender Meinung lediglich demjenigen einen Anspruch auf Akteneinsicht, der von einem Verwaltungsvorgang unmittelbar betroffen ist.

Im Umweltbereich wurde mit dem Umweltinformationsgesetz¹⁴ ein spezielles Gesetz geschaffen, welches weitergehende Informationsrechte gewährt, allerdings nur für diesen speziellen Bereich. Auch das Stasi-Unterlagen-

- 1 Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz v. 10. 3. 1998, GVBl. I S. 46, in Kraft getreten am 20. 3. 1998, abrufbar unter www.brandenburg.de/land/mi/recht/aig.htm (nachfolgend IFG-Bbg.), dazu *Breidenbach*, LKV 1998, S. 252 ff., und NJW 1999, S. 1397 ff.; *Kneifel-Haverkamp*, DuD 1998, S. 438 ff.; *Partsch*, NJW 1998, S. 2559 ff., und NJ 1998, S. 346 ff.
- 2 Informationsfreiheitsgesetz vom 15. 10. 1999, GVBl. S. 561, in Kraft getreten am 16. 10. 1999, abrufbar unter www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg/ifg.htm (nachfolgend IFG-BE), dazu *Haafß*, Grundeigentum 2000, S. 1086 ff., und *Partsch*, LKV 2001, S. 98 ff.
- 3 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein vom 9. 2. 2000, GVBl. Schl.-H., S. 166, in Kraft getreten am 10. 2. 2000, abrufbar unter www.datenschutzzentrum.de/material/recht/infrei/htm (nachfolgend IFG Schl.-H.), dazu *Bäumler*, NJW 2000, S. 1982 (1985); *Friedersen*, NordÖR 2001, S. 89 ff., und *Friedersen/Lindemann*, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, 2000; *Nordmann*, Die Gemeinde Schl.-H. 2001, S. 40 ff., und RDV 2001, S. 71 ff.; *Partsch*, LKV 2001, S. 98 (101 ff.); *Weichert*, DuD 2000, S. 262 ff.
- 4 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NW) vom 27. 11. 2002, GVBl. S. 806, abrufbar unter www.lfd.nrw.de/fachbereich/fach_3_2_75_1.html (nachfolgend IFG NW).
- 5 *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE) 2002, S. 28; a. A. allein *Scherzberg*, Öffentlichkeit der Verwaltung, S. 403 f.
- 6 Referentenentwurf des Bundes vom 20. 12. 2000, abrufbar unter www.bmi.bund.de
- 7 *Schoch/Kloepfer* (Anm. 5), S. 25, sprechen von „Entwicklungsrückstand“, ebenso *Schoch*, Die Verwaltung (35) 2002, S. 155 ff. (155).
- 8 Durch die sog. Tryckfrihetsförordning (Druckfreiheitsverordnung), am 16. 7. 1812 wurde in Schweden ein sogar strafrechtlich abgesichertes Pressefreiheitsgesetz erlassen; *Petrén*, VerwArch. 1958, S. 323 ff.; *Wolgast*, DVBl. 1956, S. 752 ff.
- 9 *Schoch/Kloepfer* (Anm. 5), S. 26 f.
- 10 5 U.S.C. § 552, Public Law No. 90-23=81 Stat. 54 (1967), Text in deutscher Übersetzung bei *Rehbinder*, Die Informationspflicht 1967, S. 60 ff.; eingehender *Partsch*, NJW 1998, S. 2559.

11 Ausführlicher zum FOIA: *Partsch*, NJW 1998, S. 2559.

12 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABIEG Nr. L 145/43 vom 31. 5. 2001; *Partsch*, NJW 2001, S. 3154 ff.; *Wägenbauer*, EuZW 2001, S. 680 ff.

13 BVerfG, NJW 1986, S. 1243.

13a OVG Münster, DÖV 1959, S. 391.

14 Bundes-UmweltinformationsG v. 8. 7. 1994, BGBl. 1994 I S. 1490, Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates v. 7. 6. 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt.

gesetz regelt lediglich einen solchen speziellen Bereich. Weitere Einsichtsrechte sind dagegen in der Regel an eine besondere Verfahrensgestaltung gebunden oder von der Darlegung eines besonderen Interesses abhängig, wie beispielsweise die Auskunftsansprüche gemäß § 19 Abs. 1 BDSG oder § 8 MRRG. Voraussetzung für die Erteilung von Informationen ist daher meist, daß man zum Beispiel Beteiligter eines Verfahrens ist oder daß es um eigene Daten geht. Ein generelles Einsichtsrecht, das von jedermann ohne den Nachweis eines bestimmten Interesses wahrgenommen werden kann, besteht jedoch – abgesehen vom UIG – nur als Ausnahme, wie zum Beispiel die Einsicht in das Handelsregister. Ein Gesetzentwurf der Grünen scheiterte in der 13. Wahlperiode¹⁵. Das Versprechen der Regierungskoalition in ihrer Koalitionsvereinbarung¹⁶ für die 14. Wahlperiode blieb als Referentenentwurf in der interministeriellen Abstimmung stecken. Auch das gleichlautende Versprechen der Koalitionsvereinbarung der 15. Wahlperiode ist bisher nicht eingelöst worden^{16a}. Man könnte daher annehmen, daß im Grundsatz nach wie vor das Prinzip der Amtsverschwiegenheit und des Amtsgeheimnisses gelte.

In den Bundesländern steht die Verabschiedung weiterer Informationsfreiheitsgesetze unter dem Eindruck des Europarechts, einer „international best practice“ und der anderen ausländischen Rechtsordnungen bevor, aber sie findet sich dort auch aufgrund der guten Erfahrungen in Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein, so etwa in Bremen¹⁷, Sachsen-Anhalt¹⁸, Sachsen¹⁹ und bereits im August 2000 in Hessen²⁰.

III. Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen

1. Gesetzgebungsgeschichte

Im Oktober 2000 stellte die oppositionelle CDU mit der Initiative zur Förderung der Informationsfreiheit²¹ einen

- 15 Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz-IFG), BT-Drs. 13/8432; dazu *Häfner/Gerlach*, ZRP 1998, S. 123 ff.
- 16 Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. 10. 1998, ZRP 1998, S. 485 (499).
- 16a *Kulick*, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,243951,00.html
- 17 Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen vom 4. 7. 2001 (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – Brem-IFG), LT-Drs. 15/768.
- 18 Fraktion der PDS, Entwurf eines Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Sachsen-Anhalt (Informationszugangsgesetz für das Land Sachsen-Anhalt – IZG-LSA) und Änderung des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger, LT-Drs. 3/4253.
- 19 Fraktion der SPD, Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Freistaat Sachsen (Informationsfreiheitsgesetz für den Freistaat Sachsen – IFG), LT-Drs. 3/2394.
- 20 Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf für ein Gesetz über den Informationszugang und die Akteneinsicht (Informationsfreiheitsgesetz), LT-Drs. 15/1474.
- 21 Fraktion der CDU, Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfälisches Informationsfreiheitsgesetz – IFG), LT-Drs. 13/321.

Gesetzentwurf vor. Die Regierungskoalition legte daraufhin einen Gegenentwurf vor²², der mit den Stimmen aller Fraktionen am 15. November 2001 verabschiedet wurde und am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist. Als Alternative zu einem eigenständigen Informationsgesetz kam die Schaffung eines allgemeinen Informationszugangsrechts im Rahmen des Verwaltungsverfahrensgesetzes von Nordrhein-Westfalen in Betracht. Unter den Aspekten Geschlossenheit und Übersichtlichkeit hat sich der Gesetzgeber jedoch für das eigenständige Gesetz entschieden, insbesondere um die Zugänglichkeit für die informationssuchenden Bürger zu erhöhen und die besondere Bedeutung des Informationszugangsrechts hervorzuheben²³.

2. Gesetzeszweck

Alleiniger Zweck des Gesetzes ist nach dessen Wortlaut, den freien Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewähren (§ 1 IFG NW). Allerdings geht die Regierung davon aus, daß durch Transparenz behördliche Vorgänge verständlicher würden, was die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen erhöhe²⁴. Zugleich werden hierdurch das Mitspracherecht und – mittelbar – auch die Kontrollmöglichkeiten der Bürger hinsichtlich des Handelns staatlicher Organe verbessert²⁵. Nicht aufgenommen hat der Gesetzgeber die Korruptionsbekämpfung, die selbst das Bundesinnenministerium in seinem nicht verabschiedeten Entwurf zur Gesetzesbegründung heranzog²⁶. Dabei verwies er auf die skandinavischen Länder, die praktisch korruptionsfrei seien. Dem zuwider läuft das Bekenntnis des Gesetzgebers zur Amtsverschwiegenheit in § 4 Abs. 2 S. 2 IFG NW. Hierzu hatte der Datenschutzbeauftragte von Schleswig-Holstein in seiner Stellungnahme bemerkt: „Nicht der Bürger muß seine Berechtigung zur Einsichtnahme in behördliche Vorgänge nachweisen, sondern die Verwaltung muß begründen, warum ausnahmsweise der begehrte Informationzugang nicht gewährt werden kann.“²⁷

3. Berechtigte

Berechtigter des Informationsanspruchs ist jede natürliche Person (§ 4 Abs. 1 IFG NW); diese muß insbesondere kein rechtliches oder berechtigtes Interesse an der Auskunft darlegen, wie es noch im Gesetzgebungsprozeß vorgeschlagen worden war²⁸. Damit bleibt das IFG NW im Wortlaut hinter den Informationsgesetzen von Bran-

22 LT-Drs. 13/1311, S. 6.

23 LT-Drs. 13/1311, S. 1.

24 So das Innenministerium Nordrhein-Westfalen unter www.im.nrw.de/bue/56.htm (Stand: 8. 8. 2002).

25 LT-Drs. 13/1311, S. 7.

26 Begründung zum Referentenentwurf des Bundes, S. 11 f., abrufbar unter www.bmi.bund.de/Anlage3096/Entwurf_eines_Informationsfreiheitsgesetzes_IFG_mit_Begrueendung.pdf (Stand: 8. 8. 2002).

27 Stellungnahmen zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/recht/infofrei/stifgnrw.htm

28 Vgl. zur Kritik im Gesetzgebungsverfahren: Stellungnahme von Transparency International – Deutsches Chapter e.V. vom 5. 3. 2001 zum IFG-NW-Gesetzentwurf, abrufbar unter www.transparency.de/html/themen/IFG/IFGNRW_03_01.html (Stand: 8. 8. 2002).

wenn durch die Freigabe der Informationen die aufgeführten Schutzgüter beeinträchtigt beziehungsweise erheblich beeinträchtigt würden. Es bedarf jedoch der konkreten Feststellung im Einzelfall, daß es zu einer erheblichen Beeinträchtigung durch Einsichtsgewährung käme, zum Beispiel während der Dauer eines Gerichtsverfahrens (§ 6 S. 1 b IFG NW)⁴². Diese Regelung ist also wesentlich einsichtsfreundlicher als § 4 Abs. 1 UIG, der die Einsicht für die Dauer eines Gerichtsverfahrens schlicht ausschließt⁴³.

Die Regelung des § 7 ist im wesentlichen den Vorschriften über die Akteneinsicht von Beteiligten im Verwaltungsverfahren nachgebildet (§ 29 Abs. 1 S. 2 VwVfG) und dient dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses. Sie muß aber der „unmittelbaren“ Vorbereitung von Entscheidungsprozessen dienen. Dient sie der Dokumentation des Entscheidungsprozesses, unterliegt sie der Einsicht⁴⁴. Auch diese Einschränkung wird man gesetzeszweckorientiert eng auslegen müssen. § 8 dient dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Allerdings findet sich in dieser Norm keine Legaldefinition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, vielmehr muß auf den von der Rechtsprechung zu § 17 UWG entwickelten Begriff zurückgegriffen werden⁴⁵.

Das Erfordernis der Schranken zum Schutz privater Rechte (§ 9) ergibt sich hier aus dem informationellen Selbstbestimmungsrecht eines jeden Bürgers. Sämtliche Beschränkungen sind jedoch entsprechend der Bedeutung des Informationszugangsanspruchs eng auszulegen. Dieser Ansatz enger und bestimmter Ausnahmeklauseln wird damit auch der internationalen Entwicklung im Informationszugangsrecht gerecht, wie es etwa in der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union geschehen ist und später auch im UIG⁴⁶. Problematisch beim IFG NW ist zudem, daß diese Regelung ausdrücklich dem Übermaßverbot nur teilweise Rechnung trägt. Nach dem Wortlaut der jetzigen Regelung besteht grundsätzlich nur die Möglichkeit, den Antrag abzulehnen oder nicht. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit können bestimmte Daten jedoch auch abgetrennt beziehungsweise geschwärzt werden, dies ist als milderer Mittel grundsätzlich vorrangig. Ein solches Vorgehen wird auch beim Schutz von personenbezogenen Daten in § 10 Abs. 1 IFG NW als Möglichkeit normiert. Daß dieses Prinzip nicht völlig übersehen wurde, ergibt sich auch aus der Verwaltungsgebührenordnung zum IFG NW⁴⁷. Dort wird unter 1.3.3 des Gebührentarifs durchaus an die Möglichkeit des Abtrennens und Schwärzens und an den damit verbundenen erhöhten Verwaltungsaufwand gedacht, was auch höhere Kosten nach sich zieht. Dagegen sehen die Informationsgesetze von Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein⁴⁸ ein solches sogenanntes „beschränktes Informationsrecht“ ausdrücklich vor, und zwar mit Geltung für alle Schranken, nicht nur hinsichtlich der personenbezogenen Daten. Geht man also vom Wortlaut des IFG NW aus, so bliebe dies hinter den an-

deren Regelungen zurück und würde dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht gerecht⁴⁹. Es ist daher davon auszugehen, daß der Gesetzgeber die Schwärzung als milderer Mittel übersehen hat und sie daher von der Verwaltung vor einer Versagung regelmäßig geprüft werden muß.

7. Verfahren

§ 5 IFG NW regelt den Antrag auf Informationszugang. Dieser kann schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form gestellt werden, er muß jedoch hinreichend bestimmt sein. Dies bedeutet, daß die einzelnen Fälle oder Vorgänge bezeichnet werden müssen, in deren Zusammenhang Informationen vorhanden sein sollen. Die anderen Landesgesetze haben ähnliche Regelungen; Probleme bereiten aber überall die Anträge, mit denen pauschal die Einsichtnahme in alle Akten zu einer bestimmten Thematik begehrt wird⁵⁰. Da dies der Bestimmtheit widerspricht, erfolgt hier in der Praxis zunächst eine Beratung zur Antragstellung. Zur Bestimmtheit des Antrags gehört dagegen nicht, daß der Antragsteller ausdrücklich kenntlich machen muß, ob es sich um eine förmliche Antragstellung nach dem IFG NW handelt. Zwar würde hierdurch die Einordnung durch die Behörde vor allem hinsichtlich der Gebührenregelung erleichtert, doch kann man von den Bürgern als juristischen Laien nicht entsprechende rechtliche Einordnungen verlangen⁵¹.

Bedeutsamer ist aber die Regelung des § 5 Abs. 2 IFG NW, wonach die Information unverzüglich, spätestens aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung zugänglich gemacht werden muß. Eine solche zeitliche Einschränkung ist wichtig, damit die Behörden das Einsichtsrecht nicht durch Verschleppung völlig entwerten können. Dies wird vor allem an der Brandenburger Regelung kritisiert, bei der eine solche Frist völlig fehlt. Dagegen wird die Frist der Berliner Regelung von zwei Wochen insgesamt als zu kurz angesehen⁵². Damit würde der Zwang zu einem Modernisierungs- und Beschleunigungsschub bei der Verwaltung aufgegeben. Das IFG NW hat beide Kritikpunkte in seinem Gesetz berücksichtigt und einen angemessenen Ausgleich gefunden, indem es vom Grundsatz der Unverzüglichkeit – das heißt ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 BGB) – ausgeht und die Frist auf einen Monat festsetzt. Wenn jedoch für die Gewährung der Information die Einwilligung einer betroffenen Person erforderlich ist, wird die Monatsfrist in der Regel nicht eingehalten werden können. In diesem Fall gilt die Einwilligung dann als verweigert, wenn die Einwilligung nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt (§ 5 Abs. 3 IFG NW). Da dann jedoch die Monatsfrist des § 5 Abs. 2 IFG NW immer noch nicht eingehalten werden kann, ist hier auf die „Soll-Vorschrift“ des § 5 Abs. 2 S. 1 IFG NW abzustellen, der eine Ausnahme von der Monatsfrist unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht. Die notwendige

42 Ebd.

43 BVerwGE 110, 17, NVwZ 2000, S. 436.

44 OVG NW, Urt. v. 19. 6. 2002, 21 B 589/02.

45 Stollmann, NWVBl. 2002, S. 216, 219.

46 LT-Drs. 13/1311, S. 6.

47 VerwGebO IFG NW v. 19. 2. 2002, GVBl. S. 88.

48 § 12 IFG-BE; § 6 Abs. 2 AIG-Bbg.; § 14 IFG-Schl.-H.

49 Für ein solches dreistufiges Verfahren zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit auch Häfner/Gerlach, ZRP 1998, S. 123, 126, bezogen auf den IFG-Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen.

50 Schoch/Kloepfer (Anm. 5), S. 136.

51 Stollmann, NWVBl. 2002, S. 216, 218.

52 Vgl. zusammenfassend Schoch/Kloepfer (Anm. 5), S. 144; a. A. Partsch, LKV 2001, S. 98 ff.

Einwilligung einer betroffenen Person ist als solcher Ausnahmefall zu betrachten⁵³.

8. Kosten

Insbesondere die Kosten des Informationszugangs sind regelmäßig Gegenstand von Auseinandersetzungen und Abwehrtaktiken der Verwaltung⁵⁴. So wurden entsprechende Gesetze aufgrund der Kostenregelung auch schon als „Informationsverhinderungsgesetze“ titulierte⁵⁵. Denn grundsätzlich sollen die Gebühren zwar die Kosten der Verwaltung decken, andererseits dürfen aber informationssuchende Bürger nicht durch zu hohe Kosten abgeschreckt werden. Um diesen widerstreitenden Interessen gerecht zu werden, normiert § 11 Abs. 1 IFG NW, daß grundsätzlich Gebühren erhoben werden, das Nähere wird jedoch durch eine auf der Grundlage des § 11 Abs. 2 IFG NW erlassene Verwaltungsgebührenordnung (Verw-GebO IFG NW⁵⁶) geregelt.

Zu beachten ist, daß nicht jede Informationsübermittlung mit Kosten verbunden ist, vielmehr erfolgt eine Staffelung nach dem Arbeitsaufwand und dem Umfang der Information. So ist die Erteilung einer mündlichen oder einfachen schriftlichen Auskunft gebührenfrei, ebenso wie die Ermöglichung der Einsichtnahme in Akten und sonstige Informationsträger in einfachen Fällen. Allerdings muß der Informationssuchende trotz dieser Gebührenfreiheit die Auslagen wie zum Beispiel Kopier- oder Portokosten erstatten (§ 3 Abs. 2 VerwGebO IFG NW). Dagegen wird bei umfangreichem Verwaltungsaufwand eine Gebühr von zehn bis 500 Euro erhoben, bei außergewöhnlichem Verwaltungsaufwand – zum Beispiel Abtrennen oder Schwärzen von Daten – kann die Höchstgebühr sogar 1000 Euro betragen. Allerdings sieht § 2 VerwGebO IFG NW für Härtefälle auch die Möglichkeit einer Ermäßigung oder sogar Befreiung von den Gebühren und Auslagen vor. Die Gebührenregelung ähnelt damit ein wenig derjenigen des EG-Rechts⁵⁷, wonach lediglich die Auslagenerstattung für die Anfertigung und Übersendung von Kopien an den Antragsteller vorgesehen ist, die Einsichtnahme mit geringem Aufwand jedoch ausdrücklich für kostenlos erklärt wird. Diese abgestuften Regelungen für das IFG NW geben der Verwaltung die Möglichkeit, die Gebühren flexibel und vor allem auch angemessen zu handhaben, insbesondere wenn die neuere Entscheidung des EuGH⁵⁸ berücksichtigt wird, mit der die deutsche Gebührenpraxis zum UIG beanstandet wurde und in der festgestellt wurde, daß Gebühren für eine Akteneinsicht eine angemessene Höhe nicht überschreiten und nicht prohibitiv sein dürfen. Diese Gebührenregelung in Nordrhein-Westfalen wird damit den gesetzlichen Anforderungen gerechter als die des AIG Brandenburg. Dort wurde erst drei Jahre nach

Verabschiedung des AIG eine Gebührenordnung für die Akteneinsicht erlassen, allerdings findet diese wiederum keine Anwendung auf Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Im letzteren Fall können Kosten nur erhoben werden, wenn dies in einer Satzung vorgesehen ist, so daß einige Kommunen nun auch zusätzliche Gebührensatzungen für das Akteneinsichtsrecht erlassen haben⁵⁹. Nachteilig ist, daß die Ermäßigung und Befreiung von Gebühren vor allem auf soziale Härtefälle abstellt und andere Fallgruppen nicht normiert. So sieht der FOIA⁶⁰ einen Gebührenerlaß vor, wenn die gewünschten Informationen dazu beitragen, daß die Öffentlichkeit einen besseren Einblick in die Arbeit der Regierung erhält und der Antragsteller keine eigenen geschäftlichen Interessen verfolgt. Und grundsätzlich ermäßigte Gebühren gelten bei Journalisten und Mitarbeitern nicht kommerzieller wissenschaftlicher Einrichtungen; hier ist auch ein vollständiger Gebührenerlaß möglich. Solche Ausnahmetatbestände von der Gebührenpflicht fehlen in der VerwGebO IFG NW, obwohl sie die demokratische Meinungs- und Willensbildung – auf die das IFG NW ja abzielt – gerade unterstützen würden.

9. Beauftragter/Überprüfung

In § 13 IFG NW wurde ein Beauftragter für das Recht auf Information eingeführt. Zuständig hierfür ist die Landesbeauftragte für Datenschutz, die jeweils für zwei Kalenderjahre auch dem Landtag und der Landesregierung einen Bericht über ihre Tätigkeit als Beauftragte für das Recht auf Information vorzulegen hat (§ 13 Abs. 3 IFG NW). Zudem ist diese Beauftragte auch Schiedsstelle für den Fall, daß sich Berechtigter und Verpflichteter nicht über die Herausgabe von Akten einigen können. Sinn und Zweck dieser Regelung ist eine Vermeidung gerichtlicher Auseinandersetzungen⁶¹. Im Gegensatz zu den bisherigen IFGs aus Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein enthält das IFG NW in § 14 eine Überprüfungsvorschrift. Danach sollen nach einem Erfahrungszeitraum von zwei Jahren (Stichtag ist der 31. 12. 2003) die Auswirkungen des Gesetzes überprüft werden, Statistiken angefertigt und der Landesregierung und verschiedenen Gliederungen der Verwaltung sowie kommunalen Spitzenverbänden zur Überprüfung vorgelegt werden. Das Innenministerium von Nordrhein-Westfalen hat in einem Runderlaß⁶² unter Beifügung einer Musterstatistik Hinweise zur Durchführung dieser Überprüfung gegeben. Dies entspricht einer ökonomischen Auffassung von Gesetzen, die zu begrüßen ist.

10. Rechtsschutz

Das Recht, den Landesbeauftragten für Datenschutz anzurufen, stellt einen speziellen außergerichtlichen Rechtsbehelf dar.

Daneben besteht bei einer Verweigerung der Akteneinsicht jedoch auch die Möglichkeit eines Widerspruchs und einer Verpflichtungsklage, da die Verweigerung der

53 So auch Wolf-Hegerbekermeier/Pelizäus, DVBl. 2002, S. 955, 958.

54 Tätigkeitsbericht 2001 des Landesbeauftragten für Datenschutz in Brandenburg, Kap. 2, www.lida.brandenburg.de/tb_info/tb10/tb10b02.htm (Stand: 8. 8. 2002); Jahresbericht 2001 des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (Anm. 39).

55 ZRP 2002, S. 280.

56 VerwGebO IFG NW v. 19. 2. 2002, GVBl. S. 88.

57 Art. 10 I der EG-Verordnung 1049/2001 v. 31. 5. 2001.

58 Entscheidung v. 9. 9. 1999, Rs. C-217/98, NVwZ 1999, S. 1209.

59 Vgl. Tätigkeitsbericht 2001 des Landesbeauftragten für Datenschutz in Brandenburg (Anm. 54).

60 5 U.S.C. § 552 (a) (4) (A) ii II und iii.

61 Bäuml, NJW 2000, S. 1982, 1986 (zum IFG-Schl.-H.).

62 Runderlaß des Innenministeriums vom 22. 4. 2002, MBl. NW Nr. 31 v. 14. 6. 2002, S. 547.

Akteneinsicht vergleichbar zur Regelung nach § 29 VwVfG NW als belastender Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG zu qualifizieren ist, während die Gewährung des Informationszugangs als bloßer Realakt der Verwaltung anzusehen ist⁶³. Wird jedoch die Akteneinsicht gewährt, fehlt es dem Antragsteller für eine Klage bereits an der erforderlichen Beschwer.

In diesem Zusammenhang ist § 44 a VwGO zu beachten, nach welchem eine behördliche Verfahrenshandlung aus einem laufenden Verwaltungsverfahren nicht selbständig anfechtbar ist. Diese Norm kann jedoch im Rahmen des Informationsanspruchs keine Anwendung finden, da die Auskunft hierbei nicht nur bloße Verfahrenshandlung, sondern Hauptzweck des Verfahrens ist⁶⁴. Wird dagegen dem Antrag stattgegeben und dabei ein Dritter von dieser Entscheidung betroffen, kann dieser gegen diesen Realakt eine Leistungsklage in der Form der (vorbeugenden) Unterlassungsklage gemäß § 43 VwGO erheben. Der Verwaltungsrechtsweg ist auch dann gegeben, wenn der Auskunftsanspruch im Zusammenhang mit einem Verfahren im ordentlichen Rechtsweg steht⁶⁵. Der Aus-

kunftsanspruch kann auch im einstweiligen Rechtsschutz verfolgt werden⁶⁶.

11. Bewertung

Der Gesetzgeber des IFG NW hat die Kritik an dem IFG Bbg. oder auch an dem Entwurf eines Bundes-IFG nur zum Teil berücksichtigt beziehungsweise bleibt selbst hinter dem IFG Bbg. zurück. Auch bestätigt er ausdrücklich die Kultur der Amtsverschwiegenheit als Grundnorm, die Einsicht als Ausnahme. Andererseits ist die Existenz eines weiteren IFG in Deutschland ein weiterer Baustein auf dem Weg aus dem rechtsentwicklungspolitischen Rückstand Deutschlands. Erfahrungsberichte des Datenschutzbeauftragten, wie es sie zum Beispiel schon für Berlin⁶⁷ oder Brandenburg⁶⁸ gibt, existieren für das IFG NW bisher noch nicht. Auch dieses Gesetz wird sich jedoch erst in der täglichen Verwaltungspraxis beweisen müssen. Jedoch hat das OVG NW mit seinen Beschlüssen gezeigt, daß es gewillt ist, das neue Gesetz seinem Zweck entsprechend weit auszulegen.

63 Wolf-Hegerbekermeier/Peltzäus, DVBl. 2002, S. 955, 959, unter Verweis auf BVerwG, NJW 1979, S. 177.

64 So auch Stollmann, NWVBl. 2002, S. 216, 221.

65 OVG NW v. 8. 5. 2002.

66 OVG NW v. 19. 6. 2002.

67 Jahresbericht 2001 des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (Anm. 39).

68 Tätigkeitsbericht 2001 des Brandenburger Datenschutzbeauftragten (Anm. 54).

Tierschutz in der Verfassung – und was nun? Die Bedeutung des neuen Art. 20 a GG

Von Dr. Susanne Braun, Lüneburg *

Am 17. Mai 2002 hat der Deutsche Bundestag in dritter Lesung die Änderung des Grundgesetzes durch die Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in Art. 20 a GG beschlossen. Am 21. Juni 2002 stimmte der Bundesrat dieser Verfassungsänderung zu. Damit ist Deutschland das zweite Land neben der Schweiz, in dem der Tierschutz in der Verfassung verankert ist. Um den Verfassungsrang des Tierschutzes zu bejahen, bedarf es nunmehr keines Rückgriffs mehr auf die diversen Ansätze, mit denen bisher versucht wurde, durch verfassungskonforme Auslegung den Verfassungsrang des Tierschutzes herzuleiten.

I. Einleitung

Nachdem sich SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 über eine Initiative zur Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz geeinigt hatten und FDP¹, PDS², SPD und Bünd-

nis 90/Die Grünen³ sowie der Bundesrat⁴ entsprechende Gesetzentwürfe zur Verankerung des Tierschutzes in das Grundgesetz vorgelegt hatten, haben bei der abschließenden Beratung des Rechtsausschusses am 15. Mai 2002 alle Fraktionen ihre Zufriedenheit über die Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung geäußert⁵ und die Abgeordneten die einstimmige Annahme empfohlen⁶. Bei der namentlichen Abstimmung am 17. Mai 2002 im Bundestag haben 542 Abgeordnete für die Gesetzesinitiative der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gestimmt. Mit Nein votierten 19 Parlamentarier bei 15 Stimmenthaltungen⁷. Damit wurde der Gesetzentwurf mit der gemäß Art. 79 Abs. 2 GG erforderlichen Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages angenommen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 21. Juni 2002 dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz) mit der erforderli-

* Anmerkung der Schriftleitung: Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rechtswissenschaften der Universität Lüneburg.

1 BT-Drs. 14/207.

2 BT-Drs. 14/279.

3 BT-Drs. 14/282.

4 BT-Drs. 14/758.

5 Gesetzentwurf von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zur Änderung des Grundgesetzes „Staatsziel Tierschutz“, BT-Drs. 14/8860.

6 BT-Drs. 14/9090.

7 Blickpunkt Bundestag 5/2002, S. 31.