

## Ausschussvorlagen

Ausschuss: INA, 11. Sitzung

Ausschussvorlagen zu: Drucks. [18/449](#) und Drucks. [18/450](#)  
– Informationsfreiheitsgesetz –

Deutscher Journalistenverband, LV Hessen	17.09.09	S. 59
Hessischer Landkreistag	17.09.09	S. 65
gemeinsame Stellungnahme: Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit und	17.09.09	S. 67
Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	17.09.09	S. 70
Transparency Deutschland	14.09.09	S. 75
unaufgefordert eingegangene Stellungnahme hr - Hessischer Rundfunk	16.09.09	S. 79

DJV HESSEN · RHEINBAHNSTRASSE 3 · 65185 WIESBADEN

Hessischer Landtag  
 Der Vorsitzende des Innenausschusses  
 Schloßplatz 1-3

65183 Wiesbaden

vorab per E-Mail: h.thaum Mueller@ltg.hessen.de

DEUTSCHER  
JOURNALISTENVERBAND

LANDESVERBAND

HESSEN

GEWERKSCHAFT  
DER JOURNALISTENRHEINBAHNSTRASSE 3  
65185 WIESBADENTEL.: 06 11 / 3 41 91 24  
FAX: 06 11 / 3 41 91 30INFO@DJVHESSEN.DE  
WWW.DJVHESSEN.DE

16. September 2009

### **Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes Hessen zu den Gesetzeswürfen**

**der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des  
Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Hessischer  
Landtag – Drucksache 18/449 vom 12. Mai 2009 und**

**der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts  
auf Informationsfreiheit - Hessischer Landtag - Drucksache 18/450 vom 14.  
Mai 2009.**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der DJV Hessen begrüßt die Absicht des Hessischen Landtages, ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz zu schaffen. Beide vorgelegte Entwürfe können als solche als gute Ansatzpunkte für ein derartiges Gesetz dienen, weisen jedoch im Einzelnen Mängel auf, die behoben werden sollten. Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen gegenüber dem Vorgängerentwurf (Drucksache 16/5913 des Hessischen Landtages) erhebliche Verbesserungen erfahren hat.

**Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion** geht im Ansatz vom Umweltinformationsrecht (UIG des Bundes bzw. Hessen, Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG) aus. Vom Standpunkt der Informationsfreiheit aus zeigt der Entwurf jedoch deutliche Schwächen beim Schutz öffentlicher Belange (§ 9 des Entwurfes).

**Der Gesetzentwurf der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen** folgt den Informationsfreiheitsgesetzen beispielsweise Schleswig-Holsteins und des Bundes. Hier wird beim Schutz öffentlicher Belange lobenswerter Weise nicht auf den sehr umfangreichen Katalog des IFG des Bundes zurück gegriffen. Es bleibt aber auch

NASSAUISCHE von 6  
 SPARKASSE  
 BLZ: 510 500 15  
 KONTO: 133 111 131

nicht bei den engen Katalogen des IFG-SH oder des Umweltinformationsrechts.

Es gilt, die Informationsfreiheit in Hessen zu stärken. Nach den Bundesländern, in denen bereits ein Informationsfreiheitsgesetz in Kraft befindlich ist, wäre Hessen ein weiteres Bundesland, in dem das Amtsgeheimnis zu Gunsten der Informationsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger aufgegeben würde. Die Unterlagen und Daten öffentlicher Stellen wären im Regelfall für jeden zugänglich. Der in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, aber auch in Übersee längst erreichte Standard der informatorischen Offenheit der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wäre erreicht.

Das Amtsgeheimnis ist zwar auch heute schon, allerdings in sehr begrenzten Fällen, im Einzelfall durchbrochen. Im Journalismus steht der Wahrung des Amtsgeheimnisses der besondere, in Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verwurzelte Auskunftsanspruch der Landespressegesetze entgegen. So auch in § 3 Hessisches Pressegesetz. Nach der Verfassungsnorm des Art. 5 Abs. 1 GG ist es im Interesse einer funktionierenden Demokratie die besondere Aufgabe der Medien, den Prozess der Meinungsbildung durch Information, Nachrichtenbeschaffung und -verbreitung anzuregen und mit zu gestalten. Journalisten sind deswegen in besonderem Maße auf die bei staatlichen Stellen vorhandenen Informationen angewiesen. Der den Journalisten zur Verfügung stehende Auskunftsanspruch nach dem LPG Hessen bietet ihnen aber kein Akteneinsichtsrecht<sup>1</sup>, kein Recht auf Zugang zu Informationsträgern aller Art, kein Recht auf Kopien oder auf maschinenlesbare Datenträger.

Ein Informationsfreiheitsgesetz kann den Zugang zu solchen Mitteilungen, Aufzeichnungen und Medien verschaffen. Erweiterte Recherchemöglichkeiten tragen zu einem besseren und hohen qualitativen Standard im Journalismus bei. Die Recherchearbeit der Journalistinnen und Journalisten wird erleichtert. Ein Informationsfreiheitsgesetz – wie der vorliegende Entwurf es verdeutlicht – kann also nicht nur Informationsrechte der Allgemeinheit, sondern auch der Medien gegenüber dem Staat verbessern.

Der DJV Hessen spricht sich daher nachdrücklich für die Verwirklichung eines Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes aus.

Hierbei wäre zu erwägen, im Sinne der Einheitlichkeit generell auf dem europarechtlich vorgegebenen Umweltinformationsrecht (UIG) aufzubauen und im Grunde das bestehende UIG so zu erweitern, dass die Beschränkung bezüglich der zugänglichen Informationen auf Umweltinformationen entfällt.

## **A) Einzelregelungen**

### **1. Zweckklausel**

Beide Entwürfe enthalten jeweils in § 1 eine Zweckklausel. Die Aufnahme einer derartigen Klausel wird ausdrücklich befürwortet, insbesondere, wenn sie ermessensleitend zur Förderung der Informationsfreiheit angelegt ist.

<sup>1</sup> von Einzelfällen abgesehen, vgl. VG Hannover AfP 1984,60 (61f); VG Cottbus, AfP 2002,360(361)

## **2. Anwendungsbereich; Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung**

Der Gesetzentwurf der SPD folgt hier weitgehend dem Umweltinformationsrecht und bindet Private i.W. ein, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Gesetzentwurf der Grünen ist regelungstechnisch unklar, da die Formulierungen von § 2 Abs. 1 Nr. 3 Abs. 2 und § 11 Abs. 5 des Gesetzentwurfes nicht zusammenpassen. Unerfreulich ist im GE der SPD die Einschränkung der zugänglichen Informationen auf solche, die öffentlichen Zwecken dienen (§ 3). Die Erfahrungen mit dem IFG des Bundes zeigen, dass dies zu erheblichen Einschränkungen der Informationsfreiheit führen kann.

## **3. Konkurrenzregelung (Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten)**

Beide Entwürfe sind in der Frage, wie sich die Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu anderen Informationsrechte verhalten sollen, nicht ganz klar (§ 4 GE Bündnis 90/Grüne) bzw. wollen anderen Vorschriften insgesamt den Vorrang geben (§ 4 Abs. 3 GE SPD). Ein Informationsfreiheitsgesetz sollte aber ein Minimum des Informationszugangs garantieren, der nicht unterschritten werden darf.

## **4. Anspruchsinhaber**

Der DJV vertritt die Auffassung, dass der Informationszugangsanspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen grundrechtsgleich bzw. -ähnlich ausgestaltet sein sollte. Deshalb sollten natürliche Personen und jene juristischen des Privatrechts umfassend, Personen des öffentlichen Rechts nur insoweit, als sie selbst Träger von Grundrechten sein können, Rechte aus einem IFG Hessen herleiten dürfen. Gemeinden, um einer sich entwickelnden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entgegenzutreten, sollten das Gesetz für sich nicht beanspruchen können (Art. 28 Abs. 2 GG konstituiert kein Grundrecht).

Nur so kann gesichert werden, dass Informationsfreiheit ein Recht des Bürgers gegenüber dem Staat ist. Der Vorschlag im GE der SPD ist dem im GE von Bündnis 90/Die Grünen (beidemale in § 4 GE) vorzuziehen.

## **5. Verfahren**

Grundsätzliche Kritik an den Verfahrensvorschriften beider Gesetzentwürfe ist nicht angezeigt. Die Vorschläge des GE-SPD zum Rechtsweg (dort: § 12 GE), die sich so im Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen nicht findet, sollen auf jeden Fall Aufnahme finden.

## **6. Schutz öffentlicher Belange**

Beide Gesetzentwürfe sind hier deutlich zu kritisieren.

Bündnis 90/Die Grünen fügen in den an sich klaren Ausnahmegründen des § 9 den unscharfen Grund des Schutzes des Kernbereichs der Willens- und Entscheidungsbildung der Landesregierung ein und dazu – systematisch deplaziert

- in § 8 Nr. 4 den Schutz fiskalischer Interessen oder sonstiger nach § 2 auskunftspflichtiger Stellen.

Die SPD beruft den praktisch uferlosen Ausnahmegrund der "Öffentlichen Sicherheit und Ordnung", dessen Anwendung letztlich zu einer Selbstaufhebung des Gesetzes führen könnte. Gleichfalls will sie fiskalische bzw. wirtschaftliche Interessen des Landes besonders geschützt wissen.

Beides wird abgelehnt. Der internationale Stand der Regelungstechnik sollte nicht verlassen werden, wonach in Informationsfreiheitsgesetzen das Konzept der engen, genau benannten Ausnahmegründe aufgegeben wird. Was fiskalische Interessen angeht, ist es für die Bürger immer von großem Interesse, wofür der Staat seine Steuergelder ausgibt. Gerade hier sollte die Informationsfreiheitsgesetze nicht von vornherein eine umfassende Blockade einbauen.

Ebenfalls ist die Berufung auf *Verwaltungsvorschriften* zum Schutz von Verschlusssachen abzulehnen.

## 7. Schutz privater Belange

Beim Schutz personenbezogener Daten orientiert sich der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen am IFG-SH, was nach Meinung des DJV zu einem zu starken Schutz dieser Informationen führt. Auch in diesem Bereich sollte, wie das Umweltinformationsrecht vorgibt und der Entwurf der SPD nachzeichnet, eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe möglich sein.

Der DJV Hessen regt insoweit an, dem Entwurf der SPD zu folgen, weist aber zugleich darauf hin, dass "besondere Kategorien personenbezogener Daten" ausdrücklich einen stärker formal orientierten Schutz, etwa die im Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen erhalten sollten.

## 8. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Den Formulierungen im Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen ist der Vorzug zu geben. Zum einen enthält der Entwurf der SPD-Fraktion eine unnötige Tatbestandserweiterung; es wird ohne Not die Begrifflichkeit des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verlassen. Darüber hinaus enthält der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen in § 7 Abs. 3 die begrüßenswerte Klausel, dass (Informationen über) vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften keine schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind. Ergänzend hält der DJV Hessen die Aufnahme von Rückausnahmen bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für ausgesprochen sinnvoll, um einerseits den betroffenen Behörden mit Regelbeispielen bei der Anwendung der Vorschrift zu helfen und andererseits durch eine derartige gesetzliche Klarstellung die Informationsfreiheit zu stärken. Zu den wünschenswerten Rückausnahmen würden beispielsweise Informationen über betriebliche Subventionen gehören oder die Höhe der Erlöse bei Verkäufen der öffentlichen Hand.

## 9. Kosten

Die Kostenregelungen beider Gesetzentwürfe sind unbefriedigend. Der DJV Hessen ist ohnehin der Auffassung, dass Kostenfreiheit grundsätzlich ein Bestandteil der Informationsfreiheit sein sollte und allenfalls eine Pflicht zur Auslagererstattung in das Gesetz eingefügt werden sollte.

Die Gesetzentwürfe weisen beide Bezug auf herkömmliches Verwaltungskostenrecht auf, der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen freilich nur für den kommunalen Bereich. Die hiernach zulässigen Kosten sind für interessensfreie Informationsansprüche allemal prohibitiv; die Vorschriften sollten nicht Gesetz werden.

Als Kompromißlösung wären die Kostenregelungen des Umweltinformationsrechts heranzuziehen und durch Sozialklauseln bzw. Klauseln zu Gunsten gemeinnütziger Vereinigungen zu ergänzen.

## **10. Unterstützung des Zugangs zu Informationen**

Es wäre wünschenswert, wenn Regelungen zu Registerpflichten oder zur Erstellung ähnlicher "Metainformationen", also Informationen, die zeigen, was an materiellen Informationen vorhanden ist, durchgesetzt werden könnten.

Nur der GE der SPD (§ 7) enthält – dem Umweltinformationsrecht folgend – einen entsprechenden Vorschlag.

Der DJV Hessen meint, dass dieser Weg weiter verfolgt werden sollte.

## **11. Berichterstattung**

Generell ist eine (aktive) Berichterstattung zu befürworten. Auch wenn dies schwierig ist, sollte, ähnlich wie im Umweltinformationsrecht, zumindest beispielhaft eine Überstellung vorgegeben werden, damit die entsprechenden Vorschriften (§ 17 GE Bündnis 90/Die Grünen, § 7 Abs. 4 GE SPD) auch wirksam werden.

## **12. Informationsbeauftragter**

Der DJV Hessen spricht sich ausdrücklich dafür aus, das Amt des Informationsbeauftragten einzuführen und dies mit dem des Datenschutzbeauftragten zu verbinden. Die Erfahrungen in den Bundesländern und dem Bund bei der Einrichtung dieses Amtes sind durchweg positiv. Es sollte klar gestellt werden, dass jeder den Beauftragten anrufen kann, wenn er der Meinung ist, dass ein Informationsantrag zu Unrecht nicht oder unzureichend beschieden worden ist. Ein kompakter Hinweis auf die Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten entsprechend denen für den Datenschutz ist erforderlich, aber auch zureichend; auf komplexe Regelungen wie im IFG des Bundes sollte verzichtet werden.

Beide Gesetzentwürfe werden diesen Anforderungen im wesentlichen gerecht.

### 13. Evaluierung, Außerkrafttreten

Der DJV Hessen spricht sich für eine Evaluierung des Gesetzes nach einem gewissen Zeitraum der Anwendung aus. Denn der Gedanke der Informationsfreiheit ist in Deutschland immer noch sehr umstritten und es wäre zu hoffen, dass die Evaluierung des Gesetzes eine Beförderung der Informationsfreiheit dienen könnte. Hierbei sollte durchaus, wie im SPD-Entwurf angeregt, eine "Anhörung beteiligter Kreise" erfolgen. Freilich sollte diese nicht auf den Informationsbeauftragten und die kommunalen Spitzenverbände beschränkt sein. Auch wenn man dem Informationsbeauftragten soweit eine gewisse Neutralität kraft Amtes unterstellen kann, ist dies für die kommunalen Spitzenverbände nicht der Fall. Die kommunalen Spitzenverbände treten regelmäßig als Gegner der Informationsfreiheit auf. Da die Kommunen bei der Durchführung des Gesetzes eine große Rolle spielen, ist die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände bei der Evaluierung sinnvoll; dies sollte nur durch andere Beteiligungen ausbalanciert werden.

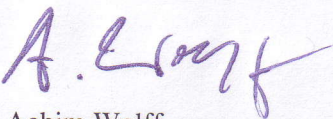
Das Vorhaben, das Gesetz automatisch außer Kraft treten zu lassen (§ 19 GE Bündnis 90/Die Grünen), wird abgelehnt. Es gibt keinerlei Erfahrungen mit der Informationsfreiheit in Deutschland, die eine derartige Regelung rechtfertigen könnten.

### B) Schlussbemerkung

Eine eindeutige Präferenz für einen der beiden Gesetzentwürfe kann nicht ausgesprochen werden; beide Entwürfe könnten als Grundlage für ein gutes Informationsfreiheitsgesetz dienen. Verbesserungen beim Umfang der zugänglichen Informationen (SPD), bei der Einbindung Privater (Bündnis 90/Die Grünen), beim Schutz öffentlicher Belange sowie über die Kostenregelungen der beiden Entwürfe sind geboten.

Der DJV Hessen regt im übrigen an, strikt auf der Grundlage des Umweltinformationsrechts aufzubauen und insoweit ein wirklich fortschrittliches Informationsfreiheitsgesetz für das Land Hessen zu schaffen.

Mit freundlichen Grüßen



Achim Wolff  
Geschäftsführer



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende  
des Innenausschusses  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 12  
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-73  
e-mail-Zentrale: [info@hlt.de](mailto:info@hlt.de)  
e-mail-direkt: [ruder@hlt.de](mailto:ruder@hlt.de)  
[www.HLT.de](http://www.HLT.de)  
Datum: 15.09.2009  
Az. : Ru/Se/044.15; 021.26

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 18/449**

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit – Drucks. 18/450**

Ihr Schreiben vom 03.07.2009; Aktenzeichen: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

der Hessische Landkreistag als kommunaler Spitzenverband der 21 hessischen Landkreise hat in den vergangenen Jahren bereits wiederholt zu entsprechenden Gesetzesentwürfen sowie zur Verankerung entsprechender Ansprüche Stellung genommen.

Beispielhaft erinnert sei an den Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Informationsfreiheitsgesetz, Landtagsdrucksache 16/5913, ergänzt um einen Antrag der Fraktion der SPD, Landtagsdrucksache 16/5839. In Vorbereitung dieser und früherer Stellungnahmen haben die Gremien unseres Verbandes sich jeweils eingehend mit der Frage der Ausweitung der Informationsrechte für Bürgerinnen und Bürger aber auch für juristische Personen beschäftigt. Die Beratungen haben in jedem Falle zu einer – zumeist einstimmigen - Beschlussfassung gegen eine Ausweitung derartiger Informations- und Akteneinsichtsrechte geführt. Es ist den Repräsentanten der hessischen Landkreise ebenso wenig wie der Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages ein entsprechender Wunsch oder gar ein Bedürfnis in der Bürgerschaft nach derartigen Beteiligungsrechten bekannt geworden. Eine solche umfassende Eröffnung von Rechten erscheint uns als nicht erforderlich, vielmehr sind die in Spezialgesetzen sowie im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz eingeräumten Zugangsrechte zu Informationen voll ausreichend.

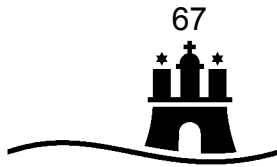


Bereits in unserer Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen im Januar 2007 hatten wir zu den entstehenden zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte die Frage gestellt, inwieweit – wie auch vorliegend von den Antragstellern vorgetragen – die Gebühren- und Auslageeinnahmen nach § 16 des Gesetzentwurfes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Praxis tatsächlich zu einer Kostendeckung bei den Kommunalverwaltungen führen würden. Wir sehen die Gefahr, dass vor allem bei umfangreichen Auskunftersuchen eine kostendeckende Gebühr oftmals von einer Höhe sein würde, die zu Unverständnis bei dem betroffenen Bürger führen könnte und ggf. eine öffentliche Diskussion nach sich zöge. So könnte der Vorwurf erhoben werden, die Kommunalverwaltung würde durch eine hohe Gebühr kritische Bürgerinnen und Bürger „abschrecken“ oder „abstrafen“ wollen. Eine diese Diskussion evtl. vermeidende geringfügigere Bemessung der Gebühren wäre vor dem Hintergrund der als bekannt vorausgesetzten äußerst prekären Finanzsituation der kommunalen Haushalte für die hessischen Landkreise nicht akzeptabel.

Aus den geschilderten Gründen können wir den beiden Gesetzentwürfen nicht zustimmen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Hilligardt  
Direktor



# Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit  
Klosterwall 6 (Block C), D – 20095 Hamburg

An den Hessischen Landtag

Nur elektronisch:

[H.Thamueller@ltg.hessen.de](mailto:H.Thamueller@ltg.hessen.de)

[M.Mueller@ltg.hessen.de](mailto:M.Mueller@ltg.hessen.de)

Klosterwall 6, Block C

D – 20095 Hamburg

Telefon: 040 - 428 54 - 40 47 Zentrale - 40 40

Telefax: 040 - 428 54 - 40 00

Ansprechpartner: Herr Dr. Schnabel

E-Mail\*: [Christoph.Schnabel@datenschutz.hamburg.de](mailto:Christoph.Schnabel@datenschutz.hamburg.de)

Gz.: D31 / 04.50-11

Hamburg, den 15.9.2009

## ***Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen eines Hessischen IFG der Fraktion der SPD (Drs. 18/450) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/449)***

**Ihr Zeichen: I A 2.6**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit hat die Koordinierung übernommen und übermittelt hiermit die gemeinsame Stellungnahme der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder. Da die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit besonders ausführlich ist, wird Ihnen dessen Stellungnahme im Anhang gesondert überreicht.

### **Zum Entwurf der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 18/449):**

- Bei § 2 (Anwendungsbereich) bedarf es einer Vollständigkeitskontrolle, ob wirklich alle Bereiche erfasst sind, die von einem IFG erfasst sein sollten. Dies wäre allerdings entbehrlich, wenn der Systematik des IFG-Bund gefolgt würde. Diese beruht darauf, dass es generell auf die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ankommt.
- In § 11 Abs. 1 werden die formalen Anforderungen an den Antrag festgelegt. Dieser kann „schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder in elektronischer Form gestellt werden.“ Die elektronische Form ist in § 3a Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Hessisches VwVfG definiert und verlangt die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz (s. dazu auch § 3a Bundes-VwVfG und die entsprechenden Regelungen der Ländergesetzgebung). Eine Antragstellung durch einfache E-Mail wäre dann nicht möglich. Dies ist eine, gemessen am Ziel der Informationsfreiheitsgesetze, unnötig hohe Voraussetzung. Wenn eine mündliche Antragstellung ausreicht, sollte auch eine Antragstellung per E-Mail zulässig sein. Es

ist davon auszugehen, dass es sich dabei um ein Versehen in der Formulierung handelt, welches beseitigt werden sollte.

- In § 10 sollte das Trennungsprinzip eingeführt werden (vgl. § 14 HmbIFG und § 15 IFG-Schleswig-Holstein). Dieses besagt, dass Behörden geeignete organisatorische Vorkehrungen zu treffen haben, damit Informationen ohne unverhältnismäßigen Aufwand herausgegeben werden können. Dies stellt ein wirksames Instrument dar, damit der Verweis auf den unverhältnismäßigen Trennungsaufwand nicht von der Verwaltung als Vorwand benutzt werden kann. Eine entsprechende Regelung sollte in das Hessische IFG übernommen werden.
- In der Begründung zu § 8 wird ausgeführt: „Der Verwaltung steht auf Tatbestandsseite lediglich die gerichtlich überprüfbare Ermessensentscheidung zu...“. Ermessen kann es lediglich auf Rechtsfolgenseite geben, welches dann gerichtlich lediglich auf Ermessensfehler hin überprüfbar ist. Demgegenüber kann es sich auf Tatbestandsseite nur um unbestimmte Rechtsbegriffe handeln.
- Positiv hervorzuheben ist, dass in § 7 Abs. 3 klargestellt wird, dass bei Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften eine Berufung auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse ausgeschlossen ist.

#### **Zum Entwurf der Fraktion der SPD (Drs. 18/450):**

- Nach § 5 Abs. 7 ist bei Fristüberschreitung von einem fiktiven ablehnenden Verwaltungsakt auszugehen. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Regelung von der Verwaltung nicht aus „ökonomischen“ Gründen missbraucht wird, um die Pflicht zur Begründung der Ablehnung zu umgehen.
- In § 4 Abs. 1 Nr. 2 wird der Informationsanspruch juristischen Personen des öffentlichen Rechts zugestanden, „soweit diese Grundrechtsträger sind.“ Diese Regelung verkennt, dass immer natürliche Personen für die juristischen Personen des öffentlichen Rechts handeln müssen. Diese haben unabhängig von ihrer Vertretereigenschaft einen Informationsanspruch. Die Frage, ob die repräsentierte Person Grundrechtsträger ist, kann dann vernachlässigt werden. Auch die Diskussion der „Strohmann-Problematik“ könnte durch eine Streichung von Nr. 2 vermieden werden.
- Nach § 5 Abs. 6 Satz 2 Nr. 2 soll die Frist für die Bescheidung des Antrags von einem auf zwei Monate verlängert werden, wenn die begehrten „Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nr.1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann“. Hier sollte nicht auf Umfang und Komplexität der Informationen, sondern auf den zugrundeliegenden Prüfungsaufwand abgestellt werden. Auch bei umfangreichen und komplexen Informationen kann die Entscheidung über die Herausgabe sehr einfach sein und umgekehrt. Ferner sollte im Falle der Fristverlängerung ein Begründungserfordernis eingeführt werden.
- Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 ist der Antrag abzulehnen, wenn die Bekanntgabe der Information nachteilige Auswirkungen auf „die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ hätte. Eine nachteilige Auswirkung ist hier keinesfalls ausreichend. Entsprechend der polizeirechtlichen Diktion, die hier verwendet wird, müsste eine „Gefahr“ vorliegen. Aber auch dann bestehen gegen diese Ausnahmeregel Bedenken. Die Arbeitsgemeinschaft der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat sich aufgrund der weiten Auslegbarkeit der „öffentlichen Sicherheit“ deutlich gegen eine solche Ausnahmeregel ausgesprochen (DuD 5/2005, 290, 292). Da theoretisch jede Information zu einem Gesetzesverstoß missbraucht werden kann, wäre eine solche

Ausnahme zumindest sehr eng auszulegen, was im Gesetzeswortlaut aufgegriffen werden sollte. Hier könnte zum Beispiel eine „erhebliche“ Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verlangt werden.

- Problematisch ist auch der Hinweis auf die „öffentliche Ordnung“ in § 9 Abs. 1 Nr. 3. Hierunter sind Regeln der Sitte und der Moral zu verstehen. Gegen ihre Anwendung bestehen in einer pluralistischen Gesellschaft erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. *Schenke/Schenke*, in: Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl. 2008, S. 196 ff. m.w.N. in Fn. 75). Die Ausnahme sollte ersatzlos gestrichen werden.
- In § 10 wird der „Schutz personenbezogener Belange“ geregelt. Da es sich ausschließlich um datenschutzrechtliche Belange handelt, sollte die Vorschrift mit der dem Datenschutzrecht entsprechenden Begrifflichkeit „Schutz personenbezogener Daten“ überschrieben werden. Abweichende Formulierung und unterschiedliche Wortwahl tragen zur Rechtsunsicherheit bei. Daher sollten sie – wenn möglich – vermieden werden.
- Positiv hervorzuheben ist, dass in § 13 Abs. 1 Satz 4 das Verbot der abschreckenden Wirkung von Gebühren gesetzlich fixiert und nicht in die Begründung verschoben wird.

Abschließend ist aus Sicht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zu bemerken, dass angesichts der Vielfalt der Regelungssystematiken und Detailabweichungen in der Ausgestaltung der IFG-Ländergesetze im Zweifelsfall eine gesetzgeberische Lösung gefunden werden sollte, die ohne sachlich nicht gerechtfertigte Abweichungen von der gängigen Systematik und Begrifflichkeit auskommt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Renate Thomsen

gez.

Dr. Christoph Schnabel, LL.M.



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 20 01 12, 53131 Bonn

An den  
Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz  
und Informationsfreiheit

per E-Mail: [mailbox@datenschutz.hamburg.de](mailto:mailbox@datenschutz.hamburg.de)

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin  
TELEFON (0228) 997799-711  
TELEFAX (0228) 997799-550  
E-MAIL [ifg@bfdi.bund.de](mailto:ifg@bfdi.bund.de)  
BEARBEITET VON Dr. Michaela Schultze  
INTERNET [www.informationsfreiheit.bund.de](http://www.informationsfreiheit.bund.de)  
DATUM Bonn, 25.08.2009  
GESCHÄFTSZ. **PGIFG-715/012#0013**

Bitte geben Sie das vorstehende Geschäftszeichen bei  
allen Antwortschreiben unbedingt an.

BETREFF **Entwürfe für ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz (Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis  
90/Die Grünen - Drs. 18/449 -, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drs. 18/450 -)**  
HIER Beitrag für eine gemeinsame Stellungnahme der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der  
Länder gegenüber dem Innenausschuss des Hessischen Landtags  
BEZUG Ihre E-Mail vom 14. Juli 2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den beiden Entwürfen für ein Hessisches Informationsfreiheitsgesetz ist aus Sicht des BfDI  
Folgendes zu bemerken:

### **1. Begriffsbestimmungen (§ 3 SPD-Entwurf, § 3 Grünen-Entwurf)**

Der Entwurf der Grünen definiert in § 3 Nr. 5 den Begriff der „Betroffenen“, verwendet je-  
doch an anderen Stellen des Gesetzentwurfs für diese Personen den Begriff der „Dritten“ (vgl.  
z.B. § 11 Abs. 3 und § 12). Hier wäre eine Vereinheitlichung erforderlich.

### **2. Verhältnis zu anderen Zugangsregelungen (§ 4 Abs. 3 SPD-Entwurf, § 4 Abs. 2 Grünen-Entwurf)**

Die Bestimmung in § 4 Abs. 3 des SPD-Entwurfs soll nach der Entwurfsbegründung (S. 10)  
regeln, dass besondere Vorschriften zum Informationszugang anwendbar bleiben, soweit sie



SEITE 2 VON 5

spezieller und *weitergehend* sind. Dieses im Interesse der Informationsfreiheit begrüßenswerte Konkurrenzverhältnis, das lediglich weitergehende Spezialansprüche vom Informationsfreiheitsgesetz unberührt bleiben sollen, kommt allerdings im Wortlaut von § 4 Abs. 3 des SPD-Entwurfs, der einen generellen Vorrang besonderer Zugangsregelungen statuiert, nicht zum Ausdruck. Vorzugswürdig ist daher die Formulierung in § 4 Abs. 2 des Grünen-Entwurfs, wonach „weitergehende Informationsrechte nach anderen Rechtsvorschriften von diesem Gesetz unberührt bleiben“.

### 3. Ausnahmetatbestände

#### a) Schutz öffentlicher Belange (§ 9 SPD-Entwurf, §§ 8, 9 Grünen-Entwurf)

Zu begrüßen ist, dass § 9 des SPD-Entwurfs – anders als § 8 des Grünen-Entwurfs – die Ablehnungsgründe zum Schutz öffentlicher Belange nicht nur sachlich („soweit“), sondern auch zeitlich („solange“) begrenzt und außerdem generell eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Information vorsieht.

Beide Gesetzentwürfe sehen Ausnahmen zum Schutz fiskalischer Interessen des Landes vor (§ 9 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 Nr. 2 SPD-Entwurf, § 8 Nr. 4 Grünen-Entwurf). Diese sind grundsätzlich bedenklich, da gerade im Bereich des korruptionsanfälligen fiskalischen Verwaltungshandelns ein besonderes Transparenzinteresse der Öffentlichkeit besteht. Bei einer Beibehaltung entsprechender Regelungen sollten sie jedoch in jedem Fall – wie in § 9 Abs. 2 Nr. 2 SPD-Entwurf und § 8 Nr. 4 Grünen-Entwurf auch vorgesehen – auf fiskalische Interessen „im Wirtschaftsverkehr“ beschränkt sein, um nicht etwa auch die Kosten des Informationszugangs selbst zu erfassen. § 9 Abs. 1 Nr. 5 des SPD-Entwurfs sollte deshalb sowie als überflüssige Doppelregelung gestrichen werden.

§ 9 Abs. 2 Nr. 3 des SPD-Entwurfs, wonach „interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle“ geschützt werden, sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Informationsfreiheitsgesetze sollen Transparenz gerade auch in die behördlichen Arbeitsabläufe bringen.

Nach § 9 Abs. 3 des Grünen-Entwurfs sollen „Protokolle vertraulicher Beratungen“ nicht zugänglich sein. Unklar ist zum einen, was mit „vertraulichen“ Beratungen gemeint ist. Es kann jedenfalls nicht genügen, dass die Beteiligten die Beratungen als vertraulich bezeichnen. Zum anderen halte ich es nicht für ausreichend, dass nach zeitlichem Ablauf des Ablehnungsgrundes nur Ergebnisprotokolle zugänglich zu machen sein sollen (vgl. § 9 Abs. 4 Satz 3 Grünen-Entwurf; der Verweis auf Abs. 2 anstelle von Abs. 3 dürfte ein Redaktionsversehen sein).



SEITE 3 VON 5 b) Schutz personenbezogener Daten (§ 10 SPD-Entwurf, § 6 Grünen-Entwurf)

Beide Gesetzentwürfe enthalten jeweils ein grundsätzliches Verbot, Zugang zu personenbezogenen Daten zu gewähren, sofern nicht einer von enumerativ genannten Erlaubnistatbeständen vorliegt (§ 10 Abs. 1 SPD-Entwurf, § 6 Abs. 1 Grünen-Entwurf). Zugang zu sensitiven Daten i.S.d. § 3 Abs. 9 BDSG sollte h.E. jedoch nur mit ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person zulässig sein (so auch § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG des Bundes).

Im Entwurf der Grünen fehlt zudem – anders als im SPD-Entwurf (vgl. dort § 10 Abs. 2) – eine Regelung, nach der Angaben zur Identität des Bearbeiters oder eines Gutachters, Sachverständigen o.ä. in der Regel nicht geheimhaltungsbedürftig sind. Entsprechende Daten wie Name, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und –telekommunikationsnummer sind häufig in amtlichen Unterlagen enthalten und stehen einem Informationszugang regelmäßig nicht entgegen, wenn sie ausschließlich die amtliche Funktion der jeweiligen Person betreffen (vgl. § 5 Abs. 3 und 4 IFG des Bundes).

c) Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11 SPD-Entwurf, § 7 Grünen-Entwurf)

Zu begrüßen ist, dass beide Gesetzentwürfe den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht ausschließlich im Fall der Einwilligung des Inhabers gewähren, sondern eine Klausel zur Abwägung von Informationsinteresse und Geheimhaltungsinteresse im Einzelfall enthalten (§ 11 SPD-Entwurf, § 7 Abs. 1 Grünen-Entwurf).

Positiv zu bewerten sind zudem die im Entwurf der Grünen enthaltenen Klarstellungen, dass betriebs- oder geschäftsbezogene Informationen nicht schutzwürdig sind, wenn bei ihrer Offenbarung kein oder nur ein unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann (§ 7 Abs. 1 Grünen-Entwurf) bzw. wenn es sich um vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften handelt (§ 7 Abs. 3 Grünen-Entwurf).

Hinsichtlich der Regelung in § 11 SPD-Entwurf bestehen Zweifel, ob die Tatbestandsalternative „sonstige wettbewerbsrelevante Information, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommt“ hinreichend bestimmt ist und neben dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überhaupt einen relevanten Anwendungsbereich hätte. Im Interesse der Rechtsklarheit und praktischen Handhabbarkeit der Norm sollte diese Alternative gestrichen werden.

**4. Verfahren (§§ 5-8 SPD-Entwurf, §§ 11-13 Grünen-Entwurf)**

Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 des Grünen-Entwurfs soll ein Antrag unzulässig sein, wenn er auf allgemeines Behördenhandeln gerichtet ist und sich auf Informationen bezieht, die aus einer



SEITE 4 VON 5

Vielzahl von Aktenvorgängen oder Informationsträgern zusammengetragen werden müssen. Diese Regelung sollte gestrichen werden. Zum einen enthält der Grünen-Entwurf in § 11 Abs. 2 Satz 1 und 3 ausreichende Vorschriften, um auf möglichst präzise Antragstellungen hinzuwirken. Die Regelung des Satz 2 birgt die Gefahr, dass Behörden sich bei pauschaleren Anträgen – wie sie den Antragstellern in der Praxis oftmals nur möglich sind – von vornherein auf eine Unzulässigkeit summarischer Auskunftsverlangen zurückziehen, anstatt gemäß Satz 3 an der Konkretisierung des Antrags mitzuwirken. Zum anderen ist der Umstand, dass Informationen aus einer Vielzahl von Aktenvorgängen oder Informationsträgern zusammengetragen werden müssten, kein angemessener Grund, den Anspruch auf Informationszugang auszuschließen. Unabhängig davon, dass unklar ist, wann genau von einer „Vielzahl“ auszugehen wäre, ist einer solcher Verwaltungsaufwand im Interesse der Informationsfreiheit in aller Regel hinzunehmen.

Beide Gesetzentwürfe enthalten Regelungen zum Verfahren bei Beteiligung Dritter, die allerdings in unterschiedlicher Hinsicht unvollständig sind. Während § 6 SPD-Entwurf nur Belange nach § 10 (personenbezogene Daten), nicht aber auch solche nach § 11 (geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) erfasst, fehlt in § 12 Grünen-Entwurf ein Verweis auf Rechtsschutzmöglichkeiten der Dritten.

Nicht nachvollziehbar ist, warum § 13 Abs. 1 Satz 2 Grünen-Entwurf die Frist für den Informationszugang bzw. die Ablehnung des Antrags im Fall einer Drittbeteiligung generell auf drei Monate verlängert. Dies erscheint zu weitgehend.

## **5. Kosten (§ 13 SPD-Entwurf, § 16 Grünen-Entwurf)**

Beide Gesetzentwürfe wollen – zu Recht – Kosten für einfache Auskünfte ausschließen. Bei dem Entwurf der Grünen findet sich dies jedoch nur in der Begründung (S. 12). Wie in § 13 Abs. 1 Satz 2 SPD-Entwurf sollte dies auch im Gesetzeswortlaut klar zum Ausdruck kommen (vgl. auch § 10 Abs. 1 Satz 2 IFG des Bundes). Entsprechendes gilt für das Verbot einer Abschreckungswirkung der Gebührenbemessung (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 4 SPD-Entwurf).

## **6. Befristung des Gesetzes (§ 19 Grünen-Entwurf)**

Der Entwurf der Grünen sieht – anders als der Entwurf der SPD – eine Befristung des Gesetzes vor. Gemäß § 19 Satz 2 des Grünen-Entwurfs soll das Gesetz am 31. Dezember 2014 außer Kraft treten. Auf eine Befristung sollte jedoch verzichtet werden. Sie ist weder zur Sicherstellung der vorgesehenen Evaluierung noch aus anderen Gründen erforderlich. Sollte § 19 Satz 2 gestrichen werden, wäre der Evaluierungszeitpunkt in § 18 Satz 2 auf eine bestimmte Frist nach Inkrafttreten des Gesetzes festzulegen.





Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

SEITE 5 VON 5 Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Dr. Schultze



## **Stellungnahme von Transparency International – Deutschland**

### **zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz), Drucksache 18/449**

### **und zu dem Gesetzentwurf der Fraktion SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit, Drucksache 18/450**

Transparency International Deutschland begrüßt das Vorhaben der SPD-Fraktion sowie der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Hessischen Landtag, ein Informationsfreiheitsgesetz für das Land Hessen zu schaffen. Wir stimmen dem in beiden Gesetzentwürfen übereinstimmend formulierten Ziel und Zweck des Gesetzes, das Verwaltungshandeln transparent zu machen, um den Bürgerinnen und Bürgern eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen und so die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern, nachdrücklich zu.

Aus Sicht von Transparency Deutschland kommt einem Informationsfreiheitsgesetz hinsichtlich der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang möchten wir das wiederholen, was wir schon in unserer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Grünen-Fraktion aus dem Jahr 2006 betont haben: Wie das vom Bundeskriminalamt alljährlich veröffentlichte „Bundeslagebild Korruption“ zeigt, ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland der von Korruptionsstraftaten am schwersten betroffene Bereich ist. Diese Aussage gilt unverändert. Im zuletzt erschienenen Bundeslagebild Korruption (Berichtszeitraum 2007, erschienen 2008) heißt es dazu: „Der Schwerpunkt der polizeilich bekannt gewordenen Fälle der Korruption betrifft – wie schon in den Jahren zuvor – auch im Jahr 2007 die allgemeine öffentliche Verwaltung. Hierbei standen behördliche Dienstleistungen im Vordergrund, gefolgt von den Bereichen 'Vergabe öffentlicher Aufträge' und 'sonstiges Verwaltungshandeln'.“ (Bundeslagebild Korruption 2007, Seite 8)

Die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes, das Transparenz und Kontrollmöglichkeiten bezüglich des Verwaltungshandeln stärkt, erscheint uns daher geboten. Die Politik ist aufgefordert, mit der Verabschiedung eines solchen Gesetzes ein Signal zu setzen, dass sie sich der Problematik bewusst ist und entschlossen ist, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu ergreifen. Die vorliegenden Gesetzentwürfe erscheinen uns beide weitgehend gut geeignet, die genannten Ziele einer Transparenz im Verwaltungshandeln, einer Erweiterung von Kontrollmöglichkeiten und einer Stärkung demokratischer Beteiligungsrechte von Bürgerinnen und Bürger zu erreichen.

Im Folgenden greifen wir einige Regelungen heraus, die uns zentral erscheinen und bei denen wir ein Überdenken und eine Überarbeitung anregen möchten.

#### **Zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion:**

#### **Ausnahme von der Informationspflicht für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten**

Wir halten es für nicht zielführend, bestimmte informationspflichtige Stellen von ihrer Informationspflicht prinzipiell auszunehmen oder ihre Informationspflicht generell vorsorglich einzuschränken (SPD § 2 (3)). Wo eine Einschränkung sachlich geboten erscheint, sollte der

Grund dafür konkret benannt werden, wie in § 2 (4) etwa für Disziplinarbehörden und deren Handeln in richterlicher Unabhängigkeit.

Die prinzipielle Unzugänglichkeit gegenüber Kontrollen schafft prinzipiell die Möglichkeit, im geheimnisgeschützten Bereich Handlungen zu vollziehen, die mit Recht und Gesetz nicht vereinbar sind. Wie die Erfahrungen zeigen, ist von dieser theoretischen Möglichkeit bei den Rundfunkanstalten auch praktisch Gebrauch gemacht worden.

Der aktuell öffentlich gewordene Fall, in dem die Staatsanwaltschaft bei der ARD in einem jahrelang gewachsenen, undurchsichtigen Geflecht wegen möglichem Betrug oder wegen Untreue gegen eine Programmleiterin des NDR ermittelt, ist nur ein Beispiel. Die „Süddeutsche Zeitung“, die den Fall aufgedeckt hat, bemerkt dazu: „Warum hat es keine Kontrolle gegeben? Wie konnte sich das Selbstbedienungssystem entwickeln? Das öffentlich-rechtliche Fernsehen schafft Kartelle und begünstigt Vetternwirtschaft. Die Vorgänge im NDR sind keine Einzelfälle.“ (Süddeutsche Zeitung vom 29./30.8.2009, Seite 2).

Dies wird durch einen ähnlich gelagerten Fall beim WDR belegt, über den kürzlich „Die Welt“ berichtet hat (6.9.2009). Die Fälle machen deutlich, wie wichtig es ist, dass Bürger einen Anspruch auf Information und Akteneinsicht haben und wie notwendig Kontrollmöglichkeiten in ausnahmslos allen Bereichen sind, in denen öffentliche Gelder zum Einsatz kommen. Die Politik ist gefordert, hier umfassende Kontrollmöglichkeiten für die Öffentlichkeit zu schaffen statt im Gegenteil die Möglichkeit durch bestimmte Klauseln von vornherein abzuwehren.

*Als Anstalt des öffentlichen Rechts sollte auch die Rundfunkanstalt in Hessen dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterliegen und nicht in einer Weise Erwähnung finden, die ein bestimmtes Ausnahmeprivileg bedeutet.*

### **Einschränkung bei der Bestimmung des Begriffs „Information“**

In der Begriffsbestimmung heißt es: „Im Sinne dieses Gesetzes sind Informationen alle den öffentlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen“ (SPD § 3) . Diese Definition ist unserer Meinung nach nicht zutreffend und ist dazu geeignet, die zugänglich zu machenden Aufzeichnungen in einer Weise zu reduzieren, die dem Zweck des Gesetzes entgegensteht.

*Die Formulierung „öffentlicher Zweck“ dient nicht der Definition, sondern ist ihrerseits definitionsbedürftig. Wir empfehlen, die Formulierung zu streichen und Informationen zu definieren als „alle Aufzeichnungen, die bei den auskunftspflichtigen Stellen vorhanden sind, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.“*

### **Regelung bei der Entscheidung über einen Antrag**

Laut Verfahrensregelung hat die Stelle die gewünschten Informationen mit Ablauf eines Monats zugänglich zu machen, bei umfangreichen und komplexen Anfragen mit Ablauf von zwei Monaten (SPD § 5 (6)). Die Regelung, wonach ein Antrag als abgelehnt gilt, wenn er innerhalb der vorgegebenen Frist nicht beantwortet wurde (SPD § 5 (7)), eröffnet der informationspflichtigen Stelle jedoch ungeachtet ihrer Verpflichtung zu einer schriftlichen Antwort die Möglichkeit, eine Anfrage einfach unbeantwortet zu lassen. Für den Antragsteller bedeutet dies, dass er sich unter Umständen bis zu zwei Monate gedulden muss, zuletzt aber vergeblich gewartet hat. Die Regelung § 5 (7) bildet einen Widerspruch zu der Regelung § 8 (1), nach der die auskunftspflichtige Stelle dazu verpflichtet ist, bei Ablehnung eines Antrags den Antragsteller über die Gründe schriftlich zu informieren.

*Wir empfehlen, den ersten Satz in § 5 (7) zu streichen und in den Absätzen §5 (2) und (6) die Formulierung einzufügen, dass die Nachfrage bzw. die Beantwortung eines Antrags „unverzüglich“ zu erfolgen hat.*

### **Zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen**

Aus unserer Sicht weist der aktuell vorliegende Entwurf gegenüber dem früheren Entwurf der Grünen aus dem Jahr 2006 (Drs. 16/5913) in wesentlichen Punkten Verbesserungen auf, unter anderem durch eine präzisiertere Begrifflichkeit. So ist statt von „Behörden“ jetzt durchgehend von „informationspflichtigen Stellen“ die Rede ist. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören über Verwaltungsbehörden hinaus weitere Stellen, die in § 2 (Anwendungsbereich) im einzelnen aufgeführt sind. Dementsprechend handelt es sich nicht nur um die im früheren Entwurf so bezeichneten „amtlichen Informationen“, sondern um „Informationen“. Gegenüber dem SPD-Entwurf hat der Entwurf der Grünen unseres Erachtens den Vorzug einer klaren, in sich schlüssigen Struktur der Regelungen.

### **Fiskalische Interessen**

Ein kritischer Punkt in dem Gesetzentwurf der Grünen stellt unseres Erachtens die Ausnahmeregelung dar, wonach der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen ist, wenn das Bekanntwerden der Information „geeignet wäre, fiskalische Interessen des Landes Hessen oder der sonstigen [...] auskunftspflichtigen Stelle im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen.“ (Grüne § 8 (4))

Wir haben diese Regelung bereits im früheren Entwurf der Grünen kritisiert und bedauern, dass unser Einwand kein Gehör gefunden hat. Unserer Ansicht nach ist gerade dort, wo „fiskalische Interessen“ betroffen sind, nicht Geheimhaltung, sondern im Gegenteil erhöhte Transparenz notwendig. Bürgerinnen und Bürger haben als Steuerzahler ein vitales Interesse daran zu erfahren und zu wissen, ob und inwieweit das privatrechtliche Handeln des Landes dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entspricht. Pläne zur Privatisierung öffentlicher Einrichtungen beispielsweise sollten offengelegt und nicht geheimgehalten werden, wenn das Gesetz seinen Zweck, demokratische Willensbildung und Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen, erfüllen soll. Auch die Vergabe öffentlicher Aufträge erfordert ein hohes Maß an Transparenz.

Wo fiskalisches Handeln Geheimhaltung und Intransparenz unterliegt, wächst die Gefahr von Korruption. Eine gesetzliche Regelung, die einen Informationszugang in diesem Bereich ausschließt, erweist sich daher als kontraproduktiv. Wie die Erfahrung in anderen Bundesländern zeigt, berufen sich informationspflichtige Stellen bei zahlreichen Anfragen auf diese Klausel und verhindern so, dass das Recht auf Information wirksam in Anspruch genommen werden kann: Das Informationsfreiheitsgesetz droht dadurch zu einem „Informationsverhinderungsgesetz“ zu werden.

*Wir empfehlen, den Punkt 4 in Paragraph 8 zu streichen.*

*Denkbar wäre alternativ eine einschränkende Formulierung, wie sie im SPD-Gesetzentwurf erscheint: Demnach sind Informationen, die die „fiskalischen Interessen des Landes Wirtschaftsverkehr“ bzw. die „wirtschaftlichen Interessen des Landes“ betreffen, dann offenzulegen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt (vgl. SPD § 9 (1) 5. und (2) 2.).*

Abschließend einige Punkte, die für beide Gesetzentwürfe gelten.

## **Grenzen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**

Für richtig und wichtig erachten wir, dass in beiden Gesetzentwürfen der Schutz von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen seine Grenze dort findet, wo das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegt und im Entwurf der Grünen darüber hinaus explizit klargestellt ist, dass ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften in keinem Fall ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis darstellen kann (Grüne § 7 (3)).

## **Veröffentlichung von Informationen**

Wir begrüßen, dass beide Gesetze praktische Vorkehrungen vorsehen, die den Bürgerinnen und Bürgern den Informationszugang erleichtern sollen, insbesondere durch Veröffentlichung von Verzeichnissen (SPD § 7 (2) und Grüne § 17 (2)). Eine sogenannte pro-aktive Veröffentlichung von Informationen, die wiederholt nachgefragt und von allgemeinem öffentlichen Interesse sind, ist gut dazu geeignet, den Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung von Einzelanträgen zu minimieren (vgl. SPD § 7 (4) und Grüne § 17 (1)).

## **Beratungspflicht der informationspflichtigen Stellen und Kostenregelung**

Positiv zu bewerten sind die in beiden Gesetzentwürfen vorhandenen Regelungen, die die informationspflichtige Stelle dazu verpflichtet, den Antragsteller bei seinem Informationsbegehren zu unterstützen und gegebenenfalls zu beraten (SPD § 5 (3) und Grüne § 11 (2)).

Um die Bürgerinnen und Bürger nicht von ihrem Recht auf Information und Akteneinsicht abzuschrecken, begrüßen wir die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene Gebührenfreiheit für den Fall, dass ein Antrag abgelehnt wird. Eine in diesem Sinne positive Regelung findet sich im Entwurf der Grünen, wo außerdem eine kostenfreie Einsichtnahme an Ort und Stelle möglich sein soll (Grüne § 16 (1)). Hilfreich erscheint die SPD-Entwurf enthaltene Klausel, nach der Gebühren so zu bemessen sind, dass sie nicht prohibitiv wirken (SPD § 13 (2)).

*Darüber hinaus wäre in beiden Gesetzentwürfen eine Regelung zu wünschen, nach der für einfache Auskünfte keine Gebühren erhoben werden.*

## **Fehlende Statistikpflicht**

In beiden Gesetzentwürfen fehlt eine Regelung, die die informationspflichtige Stelle dazu verpflichtet, die bei ihnen eingehenden Anträge statistisch zu erfassen. Wir machen darauf aufmerksam, dass eine Gesetzes-Evaluierung, wie sie in beiden Entwürfen vorgesehen ist (SPD § 15 und Grüne § 18), ohne statistische Grundlagen schwer durchzuführen ist.

Für die Evaluation müssen die informationspflichtigen Stellen beispielsweise Auskunft darüber geben können, wie viele Anträge pro Jahr bei einer Stelle eingehen, welche Bereiche von besonderem Interesse sind, wie viele Anträge positiv bzw. negativ entschieden wurden oder wie lange die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Antrags ist und so weiter. Auf dieser Grundlage lässt sich dann beurteilen, wie gut das Gesetz von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird und wie hoch der Verwaltungsaufwand ist, den das Gesetz verursacht.

*Wir empfehlen, im Gesetz Vorkehrungen zu treffen, die die vorgesehene Evaluation des Gesetzes ermöglichen und erleichtern, etwa durch eine Regelung, nach der die informationspflichtigen Stellen die bei ihnen eingehenden Anträge laufend erfassen.*

Dr. Heike Mayer  
Transparency International Deutschland  
6. September 2009



**hessischer  
rundfunk**

60222 Frankfurt am Main

Telefon (0 69) 155-22 38/-23 95

Telefax (0 69) 155 - 34 86

Hausanschrift:

Bertramstraße 8

60320 Frankfurt am Main

Justitiar

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Horst Klee  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

14.09.2009

**Entwürfe für ein Informationsfreiheitsgesetz  
Anhörung am 24.09.2009**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

es liegen derzeit ein Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit (Hessischer Landtag Drucksache 18/450 vom 14.05.2009) sowie ein Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Hessischer Landtag Drucksache 18/449 vom 12.05.2009) vor. Wie wir erfahren haben, soll hierzu am 24.09.2009 eine Anhörung stattfinden. Der hr ist hierzu nicht eingeladen. Wir möchten Ihnen daher auf diesem Weg unsere Stellungnahmen zu den beiden Gesetzentwürfen übermitteln.

In § 2 Abs. 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD ist geregelt, dass dieses Gesetz nur gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gilt, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gibt es keinen ausdrücklichen Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

Wir halten es für dringend erforderlich, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf Grund ihrer Staatsferne aus dem Anwendungsbereich eines Informationsfreiheitsgesetzes ausdrücklich auszunehmen und schlagen daher hinsichtlich der Entwürfe die folgenden Änderungen vor:

Hinsichtlich des Entwurfs der Fraktion der SPD sollte § 2 Abs. 3 wie folgt lauten:

*„Dieses Gesetz gilt gegenüber dem Landtag, den Sparkassen, den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der freien Berufe, nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.“*

Als neuer Absatz 4 wäre die folgende Regelung aufzunehmen:

*„Dieses Gesetz gilt nicht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.“*

Im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sollte in § 2 ein zusätzlicher Absatz 3 eingefügt werden mit folgendem Wortlaut:

*„Dieses Gesetz gilt nicht für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.“*

Nach den Ausführungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der SPD zu den jeweiligen vorgelegten Gesetzentwürfen wird deutlich, dass den Bürgerinnen und Bürgern Informationsrechte gegenüber staatlichen Stellen eingeräumt werden sollen. Ziel eines Informationsfreiheitsgesetzes ist nach den Ausführungen, dass den Bürgerinnen und Bürgern mehr Teilhabe an staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen eingeräumt werden soll. Im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD ist ausdrücklich ausgeführt, dass das Prinzip der freiheitlich demokratischen Grundordnung einen mündigen Bürger verlangt, dem ein transparenter Staat gegenüber steht. In den Ausführungen zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen steht, dass die Einführung eines Anspruchs auf Informationszugang auch der Kontrolle der Verwaltung dient.

Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Hessische Rundfunk als öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt kein Organ der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung ist. Nach einschlägiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht dem staatlichen Bereich zuzuordnen (BVerfG, Beschl. v. 20.07.1988 – 1 BvR 155/85; BVerwG, Urt. v. 13.12.1984 – 7 C 139/81). Wörtlich heißt es im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts: *„Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind jedoch trotz ihrer Rechtsnorm und der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht dem staatlichen Bereich in diesem Sinne zuzuordnen. Sie sind vielmehr selbst Träger der in Art. 5 I 2 GG verbürgten Rundfunkfreiheit, die nicht nur staatliche Beherrschung und Einflussnahme ausschließt ..., sondern die*

*öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im selben Umfang wie die Presse zu Begünstigten staatlicher Informationspflichten werden lässt.“*

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist staatsfern ausgestaltet, daher erfolgt die Kontrolle der Rundfunkanstalt durch eigens hierfür vorgesehene Gremien, den Rundfunkrat und Verwaltungsrat. Daneben unterliegen die Rundfunkanstalten der Prüfung durch den Landesrechnungshof und die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF). Dies zeigt, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits einer hinreichenden Kontrolle unterliegen, so dass keine Notwendigkeit für eine zusätzliche Kontrolle im Wege eines Informationsfreiheitsgesetzes besteht.

Das rheinland-pfälzische Landesinformationsfreiheitsgesetz sieht daher konsequenterweise in dessen § 2 Abs. 5 eine Ausnahme für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor. Der hr bittet darum, im Falle der Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes eine entsprechende Regelung aufzunehmen.

Sollte ein vollständiger Ausschluss der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes nicht möglich sein, dann kann der Anwendungsbereich des Gesetzes gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur eröffnet sein, soweit diese in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden. Als Verwaltungsangelegenheiten in diesem Sinne können nach der Rechtsprechung allenfalls der Gebühreneinzug und die Vergabe von Sendezeiten für Wahlwerbung angesehen werden. Darüber hinaus nehmen die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten keine Verwaltungsangelegenheiten wahr. Daher sollte eine eindeutige Klarstellung erfolgen.

Im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD wäre in diesem Fall § 2 Abs. 3 wie folgt zu ergänzen:

*„Dieses Gesetz gilt gegenüber dem Landtag, den Sparkassen, den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Dieses Gesetz gilt gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie in den Bereichen Gebühreneinzug und Vergabe von Sendezeiten für Wahlwerbung tätig sind.“*

Erfolgt keine Beschränkung hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auf die beiden konkreten Tätigkeitsbereiche und würde es bei der allgemeinen Formulierung der „Verwaltungsaufgaben“ bleiben, wäre denkbar, dass – auf Grund bestehender Rechtsunsicherheit mangels eindeutiger Begrenzung – Informationen eingefordert würden, die gerade nicht zu den Bereichen Gebühreneinzug oder Vergabe von Sendezeiten gehören. Die Formulierung der „Verwaltungstätigkeit“ in einem anderen Landesinformationsfreiheitsgesetz hat bereits zu einem – derzeit noch anhängigen – verwaltungsgerichtlichen Rechtsstreit zwischen Rundfunkanstalt und einem die Information verlangenden Journa-



listen geführt. An diesem Beispiel zeigt sich, dass private Medien versuchen könnten, den bereits zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, nach dem der presserechtliche Auskunftsanspruch nicht von privaten Medien gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geltend gemacht werden kann, über das Informationsfreiheitsgesetz auszuhebeln.

Letztlich bestünde bei einer fehlenden Begrenzung des Anwendungsbereichs des Gesetzes auch die Gefahr, dass zu weitgehende Informationsrechte mit dem bestehenden Zeugnisverweigerungsrecht der journalistischen Mitarbeiter des Hessischen Rundfunks kollidieren.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Hessischer Rundfunk

Anstalt des öffentlichen Rechts

i.V.



Jürgen Betz

i.V.



Dr. Nina Hütt