

Ausschussvorlagen

Ausschuss: INA, 11. Sitzung

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

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
 Forschungsstelle für Datenschutz

Rechtswissenschaft

Forschungsstelle für Datenschutz

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Spiros Simitis

Telefon +49 (0)69-798 34230
 Telefax +49 (0)69-798 34534
 E-Mail a.arendt@jur.uni-frankfurt.de

*Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages
 am 24. September 2009*

Stellungnahme

zu dem

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

und dem

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

I.

Die Diskussion über die Notwendigkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes reicht weit zurück. Genau genommen hat sie fast parallel zu den Debatten über das erste, 1970 verabschiedete Hessische Datenschutzgesetz begonnen. Gerade die Technologie, die eine bessere Informationsverarbeitung innerhalb der öffentlichen Verwaltung ermöglichte, zugleich aber die Aufmerksamkeit auf die Konsequenzen für den Umgang mit personenbezogenen Daten lenkte, war es auch, die zunächst Forderungen nach einem Informationsgleichgewicht zwischen Regierung und Opposition auslöste und wenig später Erwartungen motivierte, die Mitwirkungs-

und Entscheidungsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger durch einen freien Informationszugang sicherzustellen. Wie schwer es jedoch gefallen ist, die Informationsfreiheit anzuerkennen sowie gesetzlich abzusichern, zeigt sich allein schon daran, dass sich der Bundesgesetzgeber erst 2005, also nahezu vier Jahrzehnte nach der Verabschiedung des Bundesdatenschutzgesetzes von 1976 dazu bereit gefunden hat. Allzu oft und allzu lange dominierte quer durch die Bundesrepublik die Angst, die öffentliche Verwaltung würde durch ein solches Gesetz „gestört, behindert und lahmgelegt“. Stattdessen wurden mühsame bereichsspezifische Umwege, wie etwa das Verbraucherinformationsgesetz, gewählt. Wie beim Datenschutz waren es schließlich die Länder, die den Gesetzgebungsprozess einleiteten und damit auch seine weitere Entwicklung bestimmten. Den Anfang machte 1998 Brandenburg, gefolgt von Berlin (1999), Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2002). Ausgerechnet das Land, das weltweit als erstes den Datenschutz geregelt hat, verfügt freilich immer noch nicht über Regeln, die genauso nachdrücklich die Informationsfreiheit garantieren.

Sowohl am Bundesgesetz als auch an der stetig zunehmenden Anzahl an Landesgesetzen zeigt sich allerdings, wie tief die von den Vorbehalten gegen eine legislative Intervention hinterlassenen Spuren sind. Das wohl beste Beispiel dafür sind die regelmäßig wiederkehrenden Listen der Fälle, in denen kein Informationsanspruch besteht. Ihre Länge ist schon bezeichnend genug. Weit mehr fallen jedoch die überaus abstrakten und deshalb auch überaus interpretationsfähigen Formulierungen ins Gewicht. Von nicht weiter definierten „Belangen der inneren oder äußeren Sicherheit“ ist ebenso die Rede wie von „Kontroll-„ und Aufsichtsaufgaben“ einzelner Stellen oder nur „vorübergehend beigezogenen Informationen“. Durchweg bleibt die Interpretation der jeweils angesprochenen Stelle überlassen, durchweg vermag sie den breiten Entscheidungsspielraum zu nutzen und durchweg liegt die Last dagegen anzugehen ganz bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Mehr denn je kommt es unter diesen Umständen darauf an, es nicht bei den mittlerweile eingefahrenen Formulierungen zu belassen, vielmehr auch und vor allem den Mangel an Präzision zu korrigieren.

II.

Zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN:

1. Die Aufzählung der „Informationen“ und „Informationsträger“ in § 3 Nrn. 1 und 2 ist gemessen an vergleichbaren Vorschriften in anderen Informationsfreiheitsgesetzen zu Recht deutlich detaillierter. Für die öffentliche Verwaltung gilt wie auch sonst: die Zeit der „Akten“ und „Aufzeichnungen“ (§ 2 Abs. 1 BundesIFG) ist endgültig vorbei. Vielmehr gilt es, sich an den unterschiedlichen Informationsträgern zu orientieren und keinen Zweifel aufkommen zu lassen, dass sie durchweg einbezogen sind.

2. § 5 Abs. 1 begrenzt aus guten Gründen den Reaktionsspielraum der informationspflichtigen Stelle ein. Die Entscheidung darüber, wie die Information erteilt werden muss in der Tat ausschließlich bei der antragsstellenden Person liegen. Variationen der Informationsform, die es letztlich auch erlauben könnten, den Informationsinhalt zu beeinflussen, sind nur dann gar nicht erst möglich.
3. Genauso wichtig sind Regelungen zur Informationserteilung wie die in § 5 Abs. 3 bis 6 näher umschriebenen Vorgaben. Nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem in den Datenschutzgesetzen vorgesehenen Auskunftsrecht der Betroffenen bestätigen, dass es nicht genügt, das Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger noch so nachdrücklich zu gewährleisten. Ob und in welchem Umfang es tatsächlich wahrgenommen wird, hängt entscheidend von den Modalitäten der Informationserteilung ab. Die Informationsberechtigten nehmen zwar ein ihnen zustehendes Recht in Anspruch, üben es aber in einem ihnen grundsätzlich fremden Bereich aus. Gerade deshalb gilt es, ihnen beim Ablauf des Informationsverfahrens entgegenzukommen, also die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Information ebenso zu sichern wie die jeweils benötigten Kopien zu erhalten. In dieselbe Richtung zielt auch § 11 Abs. 3 Satz 3. Präzise Angaben zur jeweils gewünschten Information zu fordern, mag zunächst selbstverständlich erscheinen. Einmal mehr dürfen jedoch die mit dieser Erwartung verbundenen Schwierigkeiten für die betroffenen Personen nicht übergangen werden. In der Beraungspflicht spiegelt sich so gesehen die dem Informationsrecht beigemessene Bedeutung wider.
4. Die §§ 6 bis 10 bemühen sich, die übliche Auflistung der Ablehnungsgründe übersichtlicher zu gestalten und teilweise zu präzisieren (§§ 7 Abs. 2 und 3; 9 Abs. 1; 10). Ob allerdings Vorschriften wie der § 9 Abs. 2 dazu beitragen, ist zumindest zweifelhaft. Der Hinweis auf den „Kernbereich“ der Willens- und Entscheidungsbildung mag die Absicht unterstreichen, die Ablehnung auf möglichst wenige Fälle zu beschränken. Diskussionen wie etwa den immer wieder aufflammenden Debatten über den „absolut“ geschützten „Kern“ des Persönlichkeitsrechts lässt sich jedoch unschwer entnehmen, dass die alten Kontroversen auch unter dem neuen, angeblich so hilfreichen Anknüpfungspunkt unverändert weitergeführt werden.
5. § 18 schreibt eine Evaluierung des Gesetzes vor, die allerdings erst 2013 erfolgen soll. Sie ist so gesehen Vorstufe der Entscheidung, ob die Informationsfreiheit auch nach dem für Ende 2014 vorgesehenen Außerkrafttreten des Gesetzes gesetzlich gewährleistet werden soll. Beides, Evaluierung und Befristung, sind zentrale Elemente eines Gesetzgebungsprozesses, der eben nicht mit der Verabschiedung der vorgeschlagenen Regelung endet. Sie ist vielmehr an die Verpflichtung des Landtags gekoppelt, sich zu vergegenwärtigen, wie mit dem Gesetz umgegangen wird und wo Korrekturen nötig sind, um eine nicht nur gesetzlich verankerte, sondern auch real wahrgenommene Informationsfreiheit sicherzustellen.
- Genau dieses Ziel verträgt sich aber weder mit einer so spät angesetzten Evaluierung noch und erst recht mit einem alle zwei Jahre vorzulegenden Bericht der Landesregierung. Die Evaluierung muss Teil einer konstanten parlamentarischen Diskussion sein und sich auf eine unabhängige

Beobachtung der Gesetzesanwendung gründen. Besonderer zusätzlicher Vorkehrungen bedarf es dafür nicht. Nicht von ungefähr erweitert der Gesetzentwurf die Aufgaben des Hessischen Datenschutzbeauftragten um die Kontrolle der informationspflichtigen Stellen (§ 15 Abs. 1) und sieht in ihm den Ansprechpartner aller Bürgerinnen und Bürger, die dem Umgang mit ihren Informationensuchen beanstanden (§ 15 Abs. 2).

Ebenso klar ist es freilich auch, dass der Datenschutzbeauftragte seine Erfahrungen an den Landtag weitergeben muss, wenn die Bestimmungen des Hessischen Datenschutzgesetzes tatsächlich beachtet werden sollen (§ 15 Abs. 3). Mit einem Tätigkeitsbericht der Jahr für Jahr Schwächen des Informationsfreiheitsgesetzes offen legt und zugleich genauso sorgfältig mögliche Korrekturen prüft, würde der Landtag über eine Unterlage verfügen, die es ihm erlauben könnte, Reflexionen über Notwendigkeiten und Aussichten einer Reform nicht auf einen sehr viel späteren Zeitpunkt zu verschieben, sondern sie als festen Bestandteil einer kontinuierlichen Evaluierung der Gesetzesanwendung anzusehen.

III.

Zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion:

1. § 2 regelt den Anwendungsbereich und nennt die informationspflichtigen Stellen. Abs. 3 führt dabei ausdrücklich die „Sparkassen“ an. Formal eine durchaus nachvollziehbare, ja sich aufdrängende Entscheidung. Allerdings gilt es dabei auch die in der Frühzeit des Datenschutzes gemachten Erfahrungen zu bedenken. Die Sparkassen wurden seinerzeit genauso in den Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze einbezogen. Und ebenso konsequent war die Reaktion des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten die Sparkassen nicht nur wie jede andere öffentliche Stelle zu kontrollieren, sondern die Kontrollergebnisse in seinen Tätigkeitsbericht aufzunehmen. Die Folge war eine scharfe, vom Senat unterstützte Reaktion der Sparkassen. Dem Datenschutzbeauftragten wurde vorgeworfen, den Sparkassen mit einem unter Wettbewerbsgesichtspunkten inakzeptablen Nachteil belastet zu haben. Privatrechtlich organisierten Kreditinstituten bliebe ein ähnliches zumal mit einer Veröffentlichung verbundenes Vorgehen erspart.

Man kann durchaus über die Richtigkeit des Vorwurfs streiten, muss sich jedoch darüber im Klaren sein, dass die ausdrückliche Einbeziehung der Sparkassen Konsequenzen für den Umgang mit Kreditinstituten hat. Eine vergleichbare Regelung für privatrechtlich organisierte Institute gibt es nicht. Mehr noch: zu den Anspruchsberechtigten zählen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 unter anderem juristische Personen, also auch privatrechtlich organisierte Kreditinstitute. Für andere Banken mithin eine sicherlich nicht unwillkommene Gelegenheit Informationen über Konkurrenten zu bekommen, die anders nicht oder nicht ohne weiteres zu erhalten sind.

2. Die Informationsfreiheit begründet ein Zugangsrecht (§ 4 Abs. 1). Konsequenterweise müssten sich die Zugangsbedingungen zuvörderst an den Informationsberechtigten ausrichten, ihnen also

die Chance geben, die jeweils geforderten Informationen in der aus ihrer Sicht bestmöglichen Form zu bekommen § 5 Abs. 4 Satz 1 überlässt es dagegen den informationspflichtigen Stellen, die Übermittlungsform zu bestimmen. Ganz in diesem Sinn begnügt sich der Gesetzentwurf nicht mit einem Hinweis auf „Auskunftserteilung“ und „Gewährung von Akteneinsicht“. Die Information kann vielmehr auch „in sonstiger Weise“ erteilt werden, eine Formulierung die es der informationspflichtigen Stelle erlaubt, praktisch jeden aus ihrer Perspektive angebrachten Weg ohne Rücksicht auf die Informationsberechtigten zu wählen.

§ 5 Abs. 4 Satz 3 räumt zwar den Informationsberechtigten ein Wahlrecht ein, das zudem nur übergangen werden darf, wenn ein „wichtiger Grund“ vorliegt. Noch im gleichen Satz heißt es aber, dass „insbesondere“ ein „erheblich höherer Verwaltungsaufwand“ durchaus ausreicht. Der Gesetzentwurf kommt damit einmal mehr der informationspflichtigen Stelle entgegen. Sie ist bei einer Verweigerung nicht auf inhaltliche Gründe angewiesen, sondern kann sich genauso auf die Kosten berufen. Erneut greift zudem der Gesetzentwurf auf eine ebenso abstrakte wie unklare Formel zurück. Wann Kosten wirklich „erheblich“ sind, bleibt offen und jedenfalls zunächst der Beurteilung der informationspflichtigen Stelle überlassen.

3. § 9 beschränkt sich bedauerlicherweise darauf, die üblichen, bewusst sehr allgemein abstrakten gefassten Ausnahmebestimmungen wiederzugeben. Dass es durchaus möglich ist, präziser und damit auch entschieden überzeugender zu formulieren, illustriert § 9 Abs. 2.

4. Der Entwurf spricht sich in § 14 Abs. 1 zu Recht dafür aus, die Überwachung der Gesetzesanwendung dem Hessischen Datenschutzbeauftragten zu übertragen. Ebenso richtig ist es, ihn zu verpflichten, dem Hessischen Landtag jährlich darüber zu berichten (§ 14 Abs. 3). Der Entwurf übernimmt dabei Formulierungen, die sich bereits im Hessischen Datenschutzgesetz finden. Umso mehr gilt es, eine Erwartung an den Beauftragten hervorzuheben, die, wie die Erfahrung mit dem Datenschutz zeigt, sehr schnell in den Hintergrund gerät: nicht nur darzustellen wie die Informationspflichtigen mit den Informationsforderungen umgehen, vielmehr auch und gerade „Anregungen für Verbesserungen“ zu bringen. Wie schon beim Datenschutz wird also auch hier die Aufgabe des Beauftragten besonders betont, mögliche Korrekturen kontraproduktiver Strukturen und Verhaltensweisen der öffentlichen Verwaltung aufzuzeigen und den Landtag mit einer Vorlage zu konfrontieren, die notwendige Gesetzesänderungen unmittelbar anspricht und die dafür erforderlichen Maßnahmen präzisiert.

5. Eine der wichtigsten Vorgaben des Gesetzesentwurfs ist die Evaluierungspflicht (§ 15). Sie schreibt eine Verpflichtung fest, die längst auch beim Datenschutz bestehen müsste. Der Erfolg des Gesetzes und damit die Chance der Bürgerinnen ihr Informationsrecht konsequent wahrzunehmen hängt zuvörderst von einer fortlaufenden Auseinandersetzung mit der Gesetzesanwendung sowie einer ebenso rechtzeitigen Reaktion ab. Die Evaluierungspflicht schafft die Voraussetzungen für beides. Sie zählt deshalb zu den unverzichtbaren Grundbedingungen eines

Informationsfreiheitsgesetzes, das ein Recht auf Informationszugang nicht nur proklamiert, sondern effektiv durchsetzt.

Frankfurt am Main, den 3. September 2009



(Prof. Dr. Dres. h.c. Spiros Simitis)