

## **Ausschussvorlage**

Ausschuss: INA

Stellungnahmen zu:  
Gesetzentwurf Drucks. [18/7200](#)  
– Transparenzgesetz –

1. Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	S. 1
2. Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	S. 7
3. Hessischer Landkreistag	S. 20
4. Mehr Demokratie e. V., Bundesverband	S. 22
5. Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen	S. 31
6. Netzwerk-Recherche e. V.	S. 38
7. Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e.V.	S. 46
8. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 48
9. Hessischer Städtetag	S. 52
10. Transparency International Deutschland e. V., AG Informationsfreiheit	S. 54
11. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD)	S. 56



Der Bundesbeauftragte  
für den Datenschutz und  
die Informationsfreiheit

**Peter Schaar**

Bundesbeauftragter für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit

POSTANSCHRIFT Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit,  
Postfach 1468, 53004 Bonn

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtages  
Herrn Horst Klee, MdL  
Schloßplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

HAUSANSCHRIFT Husarenstraße 30, 53117 Bonn  
VERBINDUNGSBÜRO Friedrichstraße 50, 10117 Berlin

TELEFON (0228) 997799-100  
TELEFAX (0228) 997799-550  
E-MAIL [ref9@bfdi.bund.de](mailto:ref9@bfdi.bund.de)

INTERNET [www.datenschutz.bund.de](http://www.datenschutz.bund.de)

DATUM Bonn, 09.08.2013

BETREFF **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches  
Transparenzgesetz (Hess.TG) - Drs. 18/7200**  
BEZUG Ihr Schreiben v. 27.05. 2013, I A 2.6

Sehr geehrter Herr Klee,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion be-  
danke ich mich.

### Allgemeines

Hessen gehört zu den zur Zeit noch fünf Bundesländern, die bisher noch kein Infor-  
mationsfreiheitsgesetz verabschiedet haben. Die Initiative der SPD-Fraktion zum Lü-  
ckenschluss ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen.

Dies vorausgeschickt, möchte ich empfehlen, dem Beispiel von Schleswig-Holstein  
zu folgen und die landesrechtlichen Regelungen zum Zugang zu Umweltinformatio-  
nen in den Entwurf des Hessischen Transparenzgesetzes zu integrieren.

Ferner rege ich an, über die Gewährung eines Anspruches auf Informationszugang  
auf Antrag hinausgehend pro-aktive Veröffentlichungspflichten der Behörden des



Landes und die Einrichtung eines zentralen hessischen Informationsportals zu regeln.

Erfreulich ist, dass nunmehr auch in Hessen der Landesdatenschutzbeauftragte als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit bestellt werden soll. Diese Ombudsfunktion hat sich im Bund und in den 11 Bundesländern bewährt, in denen Informationsfreiheitsgesetze bereits existieren.

Im Einzelnen ist Folgendes anzumerken:

#### **Zu § 4 (Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen)**

Die informationspflichtigen Stellen des Landes sollen lediglich verpflichtet werden, den Zugang zu ihren Informationen zu „erleichtern“. Die in Absatz 4 vorgesehene Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit „in angemessenem Umfang aktiv und systematisch“ bedarf mE der Stärkung und Präzisierung. Es ist nicht klar, ob der „angemessene Umfang“ von der Behörde nach dem Volumen ihrer Informationen insgesamt bestimmt wird, oder ob er als gesetzliche Ermächtigung verstanden werden kann, bestimmte Information nur selektiv zu veröffentlichen. Statt der bisherigen Formulierung regere ich daher die ausdrückliche Aufnahme einer Verpflichtung der Behörden zur proaktiven Veröffentlichung katalogartig beschriebener Verwaltungsinformationen an. Eine künftige, flexible Erweiterung dieses gesetzlichen Kataloges zB nach Durchführung der in § 17 vorgesehenen Evaluation wäre durch Einführung einer entsprechenden Verordnungsermächtigung möglich.

Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) schreibt in § 3 einen solchen – umfangreichen - Katalog von Veröffentlichungspflichten ausdrücklich fest.

Ich würde es begrüßen, wenn der hessische Entwurf um eine Verpflichtung ergänzt werden könnte, Verträge im Bereich der Daseinsvorsorge zu veröffentlichen, an deren Bekanntmachung ein besonderes öffentliches Interesse besteht

#### **Zu § 5 (Individueller Anspruch auf Informationszugang)**

§ 5 Absatz 2 lässt das Recht auf Informationszugang nach anderen Rechtsvorschriften unberührt. Die Norm sollte aber zweifelsfrei klarstellen, dass Ansprüche aus anderen Rechtsvorschriften dann zurücktreten, wenn der Informationszugang hinter



SEITE 3 VON 6

das HessTG zurückfällt. In der Begründung wird ausgeführt, dass in Absatz 2 ein Mindeststandard formuliert werde und nur weitergehende Regelungen für den Informationszugang Vorrang haben sollten. Ich rege an, dies auch im Gesetzestext selbst deutlich zu machen. Ferner rege ich an, Satz 4 der Begründung zu § 5 zu überprüfen (Amtshilferegelungen als spezielle, weiter gehende Zugangsregelungen für Bürgerinnen und Bürger ?).

### **Zu § 6 (Antragstellung und Verfahren)**

Die Aufforderung zur Präzisierung eines nicht hinreichend bestimmten Antrages (§ 6 Abs.2 Satz 2) sollte unverzüglich und spätestens innerhalb von zwei Wochen (also nicht spätestens erst einen Monat) nach Eingang des Antrages erfolgen.

Ferner sollten die Regelungsgehalte und das Zusammenspiel der Absätze 3 und 4 nochmals überdacht werden. Könnte Abs. 3 Satz 4 dahingehend (miss)verstanden werden, dass das in Abs. 4 Satz 1 konstituierte Wahlrecht des Antragstellers den Informationszugang durch Bereitstellung von Kopien nicht umfasst ?

Eine ausdrückliche Benennung der wahlweise möglichen Arten des Informationszuges mit einer Öffnungsklausel (Auskunftserteilung, Bereitstellung von Kopien, Akteneinsicht oder Informationszugang in sonstiger Weise) halte ich jedenfalls für sinnvoll.

### **Zu § 7 (Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang)**

Sofern mit Absatz 2 in Anlehnung an § 9 Abs. 3 IFG (Bund) der Behörde die Möglichkeit eingeräumt werden soll, den Antrag abzulehnen, wenn der Antragsteller über die Information bereits verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, sollte dies im Interesse der Normenklarheit noch deutlicher zum Ausdruck kommen.

Gegen die beabsichtigte Ablehnungsfiktion des Abs. 4 Satz 1 bestehen erhebliche Bedenken. Damit würde es möglich, einen Antrag bis zum Ablauf der Bearbeitungsfristen unbearbeitet liegen zu lassen, ohne in der Sache zu entscheiden. Dem Antragsteller bliebe dann keine andere Möglichkeit, als Rechtsmittel gegen einen nicht begründeten fiktiven Verwaltungsakt einzulegen.



Es sollte in jedem Fall vermieden werden, dass ein Antragsteller einen Widerspruch formuliert, während zur gleichen Zeit die begehrte Information auf dem Postweg (doch noch) zu ihm unterwegs ist.

### **Zu § 9 (Ablehnung des Antrags)**

Die Missbrauchsklausel des Absatz 4 geht einseitig zu Lasten des Antragstellers; sie sollte daher gestrichen werden. Der Gesetzestext lässt nicht erkennen, welche Maßstäbe an die Feststellung der Missbräuchlichkeit des Antrags anzulegen sind. Es ist unklar, in welchen (regelbeispielartig formulierbaren?) Fallgruppen ein Missbrauch vom Gesetzgeber angenommen wird, ob sich also zB die Feststellung der Missbräuchlichkeit auf den Umfang der Anfrage, auf die Stellung mehrfacher Folgeanträge nach einer Ablehnung des ursprünglichen Informationsantrags oder auf den Aufwand bei der Recherche stützen darf.

Das im Entwurf bisher einzige genannte Regelbeispiel für einen Missbrauch ist dagegen nicht erforderlich, wenn dem Antragsteller die Information bereits zugänglich gemacht wurde und damit der Anspruch auf Informationszugang bereits durch Erfüllung erloschen ist.

### **Zu § 10 (Schutz personenbezogener Daten)**

Der Verzicht auf die –nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand mögliche– Einholung der Einwilligung eines Drittbetroffenen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3, 1. und 2. Halbsatz des Entwurfes) in Fällen, in denen „es ...offensichtlich ist, dass die Offenbarung im Interesse der betroffenen Person liegt“ sollte mit Blick auf das alternative Regelungsmodell des § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG (Bund) nochmals diskutiert werden.

### **Zu § 11 (Schutz öffentlicher Belange)**

Die - im Vergleich mit der bundesrechtlichen Regelung mit der gebotenen Knappheit konzipierte - Formulierung der gesetzlichen Ausnahmetatbestände ist ausdrücklich zu begrüßen, sollte allerdings im Detail noch optimiert werden.

Die Ausnahme der Nr. 5 für „die haushaltsrechtlichen Interessen des Landes“ läuft Gefahr, als Generalklausel zur Ablehnung von Informationsanfragen missverstanden zu werden. Nachteilige Auswirkungen auf haushaltsrechtliche Interessen als Folge einer Herausgabe der Information lassen sich in zahlreichen Fällen behaupten. Es



SEITE 5 VON 6

wäre jedenfalls nicht auszuschließen, dass IFG-Anträge, die sich auf Ausgaben der öffentlichen Hand beziehen, grundsätzlich unter Berufung auf behauptete haushaltsrechtliche Interessen des Landes pauschal abgelehnt werden. So könnte einem Antragsteller, der die Kosten eines Gutachtens erfragt, entgegengehalten werden, ein Bekanntwerden der Kosten könne möglicherweise in Zukunft die Verhandlungsposition des Landes gegenüber anderen Anbietern beeinträchtigen. Eine derartige Mutmaßung darf aber keinesfalls ausreichen, das Recht des Bürgers auf Informationszugang ins Leere laufen zu lassen.

Darüber hinaus könnten die Behörden jeden Zugang zu Informationen verweigern, die einen möglichen Haftungsanspruch des Bürgers ihnen gegenüber begründen würde.

Sollte sich der Landesgesetzgeber dafür entscheiden wollen, die finanziellen Belange des Landes als Schutzgut durch einen Ausnahmetatbestand festzuschreiben, sollte die Regelung jedenfalls nicht hinter § 3 Nummer 6 IFG des Bundes zurückfallen. Diese Bestimmung sieht vor, dass die fiskalischen Interessen des Bundes nur vor Beeinträchtigungen zu bewahren sind, soweit öffentliche Stellen wie ein privater Dritter mit der Absicht der Gewinnerzielung am Markt auftreten, wenn also öffentliche Stelle und Private sich auf der Ebene der Gleichordnung gegenüberstehen.

### **Zu § 12 (Schutz der internen Entscheidungsprozesse)**

Die derzeitige Formulierung des Ablehnungsgrundes nach Absatz 1 Nummer 2 begegnet Bedenken.

Die derzeitige Formulierung könnte als Einladung missverstanden werden, Aktenbestände nicht zu vervollständigen, um so – unbequeme - IFG-Anträge zu unterlaufen.

### **Zu § 13 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)**

§ 13 enthält eine Abwägungsklausel, bei der der Informationszugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu gewähren ist, sofern dem betroffenen Wirtschaftssubjekt (höchstens) ein „nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann“ und seine schutzwürdigen Belange nicht gegenüber dem „Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen“.



SEITE 6 VON 6

Hier ist zunächst in methodischer Hinsicht fraglich, wie die zugunsten des Drittbetroffenen zu berücksichtigenden Abwägungstopoi des „wirtschaftlichen Schadens“ und der (sonstigen, nicht-ökonomischen?) Belange zu interpretieren und voneinander abzugrenzen sind.

### **Zu § 14 (Rechtsweg)**

§ 14 des Entwurfs zielt erkennbar auf eine –regelmäßig im Interesse des Bürgers liegende- Verfahrensbeschleunigung durch Verzicht auf ein obligatorisches Vorverfahren vor Klageerhebung ab.

Allerdings bietet das Widerspruchsverfahren Gelegenheit, eine (teil-)ablehnende Entscheidung der Ausgangsbehörde mit überschaubarem Kostenrisiko vorgerichtlich überprüfen zu lassen. Verzögert sich die behördliche Überprüfung im Vorverfahren, besteht schon heute die Möglichkeit der Untätigkeitsklage.

Ich rege deshalb an, § 14 des Entwurfes im weiteren Verfahren nochmals zu diskutieren.

### **Zu § 15 (Kosten)**

Mit Blick auf § 15 könnten in Anlehnung an die bundesrechtlichen (Kappungs-)Regelungen formulierte Höchstsätze diskutiert werden (vgl. Nrn. 1.2 und 1.3 des als Anlage zu § 1 Abs. 1 der Informationsgebührenverordnung v. 2. Januar 2006, BGBl. I S. 6 veröffentlichten Gebühren- und Auslagenverzeichnisses).

Mit freundlichen Grüßen

# Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit

Dr. Alexander Dix



Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit  
An der Urania 4 – 10, 10787 Berlin

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
im Hessischen Landtag  
Herrn  
Horst Klee  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

GeschZ. (bitte angeben)	Bearbeiter(in)	Tel.: (030) 13 889-0 Durchwahl 13 889 App.:	Datum
5552.86.1	Frau Gardain	204	17. Juli 2013

## Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) – Drs. 18/7200 –

Ihr Schreiben vom 27. Mai 2013 (Az.: I A 2.6)

### Anlagen

Sehr geehrter Herr Klee,

Ihrer Bitte um Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf komme ich gerne nach. Ich begrüße den Vorstoß der SPD-Fraktion, durch ein Transparenzgesetz in Hessen – einem der wenigen verbliebenen Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz – nun größtmöglichen Zugang zu staatlichen Informationen zu schaffen. Meiner Stellungnahme im Einzelnen möchte ich die Information vorausschicken, dass die 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 eine Entschließung gefasst hat, mit der eine enge Verzahnung von Informationsfreiheit und Open Data empfohlen wird („Open Data stärkt die Informationsfreiheit - sie ist eine Investition in die Zukunft!“, Anlage 1). Die Konferenz hat auch Anforderungen an ein modernes Transparenzgesetz formuliert, die in dem Positionspapier „Informationsfreiheit und Open Data“ im Einzelnen dargelegt sind (Anlage 2). Wesentliche Forderungen sind eine umfangreiche Veröffentlichungspflicht und die Einräumung von Rechten zur unbeschränkten Weiternutzung der öffentlichen Datenbestände. Diesen und weiteren Anforderungen an ein modernes Transparenzgesetz vermag der Gesetzentwurf noch nicht vollständig zu entsprechen. Im Einzelnen habe ich folgende Anmerkungen:

Sprechzeiten: tgl. 10 -15 Uhr,  
Do. 10 -18 Uhr  
oder nach Vereinbarung  
Besuchereingang:  
An der Urania 4 - 10  
auch für Behinderte

U1, U2 und U3:  
Nollendorfplatz,  
Wittenbergplatz  
  
S-Bahnhof:  
Zoologischer Garten  
Bus: M29, 100, 187

Fax: (030) 215 50 50  
E-Mail:  
mailbox@datenschutz-berlin.de  
Internet:  
http://www.datenschutz-berlin.de  
http://www.informationsfreiheit.de



Datenschutz und  
Informationsfreiheit  
in Berlin

- 2 -

### Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die weite Formulierung zum Gesetzeszweck ist gelungen. Allerdings empfehle ich, auch die Möglichkeit zur Verbreitung und Weiterverwendung der durch Informationszugang nach diesem Gesetz erlangten Informationen ausdrücklich vorzusehen.

### Zu § 2 Anwendungsbereich

Nach Abs. 1 Nr. 4 gehören juristische Personen zu den informationspflichtigen Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und an denen das Land Hessen oder dessen juristische Personen des öffentlichen Rechts mit einer Mehrheit beteiligt sind. Ich empfehle, diese Regelung auf juristische Personen des öffentlichen Rechts auszudehnen, an denen auch andere Bundesländer oder der Bund bzw. deren juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen mit den in § 2 Abs. 1 Nr. 1 – 3 genannten Hessischen Behörden eine Mehrheit der Anteile oder Stimmen haben. Damit würden sämtliche juristische Personen unter die Regelung fallen, an denen in der Mehrheit eine staatliche Beteiligung Hessens besteht.

Die Beschränkung der Informationspflicht des Landtages auf Verwaltungsangelegenheiten in Abs. 1 Nr. 5 geht zu weit. Damit würden Dokumente des Wissenschaftlichen Dienstes sowie andere Informationsgrundlagen im Gesetzgebungsprozess aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausscheiden oder zumindest nicht eindeutig vom Anwendungsbereich umfasst. Dies liefe dem Gesetzeszweck zuwider, die Meinungs- und Willensbildung zu stärken. Ich empfehle, eine klarstellende Regelung aufzunehmen, nach der die o. g. Dokumente des Landtages ebenfalls unter das Gesetz fallen.

### Zu § 3 Begriffsbestimmungen

Die weiten Definitionen in den Begriffsbestimmungen sind zu begrüßen.

### Zu § 4 Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen

Die Regelung zur anfrageunabhängigen (pro-aktiven) Veröffentlichung von Dokumenten ist zu begrüßen. Allerdings fehlt die *Verpflichtung*, Dokumente zu veröffentlichen. Die reine Willensbekundung, Vorkehrungen für die Veröffentlichung von Informationen zu treffen, genügt nicht den Anforderungen an ein modernes Transparenzgesetz. Erforderlich ist vielmehr eine Regelung mit einer umfassenden Veröffentlichungspflicht. Notwendig wäre eine genaue Beschreibung der Kategorien von

Daten, die zu veröffentlichen sind. Hier könnte § 3 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) Vorbild sein. Eine entsprechende Übergangsfrist für die Umsetzung der Pflicht sollte festgelegt werden.

Darüber hinaus fehlt eine Regelung zur Art und zum Ort der Veröffentlichung. Ich empfehle, für die Veröffentlichung ein einheitliches Informationsregister oder Open-Data-Portal einzuführen. Dies erleichtert das Auffinden der Informationen und verringert den Aufwand für die einzelnen Behörden, die dadurch gleichgelagerten Informationszugangsanträgen zuvorkommen.

Die Art der Veröffentlichung muss im Übrigen dergestalt erfolgen, dass die Informationen in elektronischer Form, vollständig, maschinell durchsuchbar und druckbar bereitgehalten werden.

Auch ist erforderlich, dass die Informationen, wenn möglich, unbeschränkt weiterverwendet werden können. Die Behörden sollten umfangreiche Maßnahmen treffen, die entsprechenden Rechte zu gewährleisten, um jedem die unbeschränkte, auch kommerzielle Weiternutzung der Dokumente zu ermöglichen. Zudem muss in der entsprechenden Veröffentlichungsplattform angegeben werden, welche Daten weiterverwendet werden können.

#### Zu § 5 Individueller Anspruch auf Informationszugang

Das umfassende subjektive Recht auf Zugang zu allen Informationen ist zu begrüßen. Klarstellend sollte Abs. 2 mit dem Wort „Weitergehende [Rechte ... bleiben ... unberührt.]“ eingeleitet werden, so wie es § 3 Abs. 3 Berliner Informationsfreiheitsgesetz (BlnIFG) vorsieht.

#### Zu § 6 Antragstellung und Verfahren

Die Möglichkeit der elektronischen Antragstellung nach Abs. 1 Satz 2 ist zu begrüßen.

Die in Abs. 2 Satz 2 genannte Monatsfrist, innerhalb der der antragstellenden Person mitzuteilen ist, dass der Antrag zu unbestimmt ist und ggf. präzisiert werden muss, ist zu lang und sollte – auch angesichts der weiteren im Gesetzentwurf für die Bearbeitung des Antrags vorgesehenen Fristen – auf eine Woche verkürzt werden.

- 4 -

#### Zu § 7 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang

Die Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Ablehnungsfiktion in Abs. 4 könnte zu einer beschleunigten Rechtsdurchsetzung beitragen, aber u. U. dazu verleiten, Anträge überhaupt nicht zu bescheiden.

#### Zu § 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter

Die Vorschriften sind aus meiner Sicht nicht zu beanstanden.

#### Zu § 9 Ablehnung des Antrags

Die auskunftspflichtige Stelle sollte verpflichtet werden, in dem Ablehnungsbescheid auch anzugeben, ob der Dritte die Einwilligung zur Auskunftserteilung verweigert hat oder ob mangels Rückmeldung des Dritten von der Verweigerungsfiktion nach Abs. 3 ausgegangen wurde.

#### Zu § 10 Schutz personenbezogener Daten

Die in Abs. 1 Ziff. 1 – 3 genannten Offenbarungsbefugnisse sind den datenschutzrechtlichen Übermittlungsbefugnissen nachgebildet und im Rahmen eines Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzes zu eng. In welchen Fällen das Recht auf Zugang zu Informationen das Recht des Einzelnen auf Schutz seiner personenbezogenen Daten überwiegt, ist eine Frage des Einzelfalls, in dem die Interessen gegeneinander abgewogen werden müssen. Eine Abwägung, in welchen Fällen der Schutz personenbezogener Daten jedenfalls zurücktreten muss hinter dem Informationsinteresse des Antragstellers, könnte im bestimmten Umfang bereits vom Gesetzgeber vorgegeben werden, wie es mit den Regelbeispielen des § 6 Abs. 2 BlnIFG erfolgt ist. Auch eine § 4 HmbTG vergleichbare Regelung wäre denkbar. Insofern könnte das Hess.TG selbst Erlaubnistatbestände für die Offenbarung von personenbezogenen Daten vorsehen (vgl. § 10 Abs. 1 Ziff. 2 des Entwurfs), was die Anwendung des Gesetzes erheblich erleichtern würde.

#### Zu § 11 Schutz öffentlicher Belange

Die Regelung knüpft an die unbestimmten Begriffe „nachteilige Auswirkungen“ an und ist damit ein zu weit gefasster Ausschlussgrund, bei dem zu befürchten ist, dass er als Auffangtatbestand herangezogen wird. Gerade die in Ziff. 1 und 3 genannten Informationen sollten nur dann nicht transparent gemacht werden dürfen, wenn durch die Offenbarung *schwerwiegende* Nachteile für die dort

genannten Interessen zu befürchten wären (vgl. § 11 BlnIFG). Eine Orientierung an § 6 HmbTG wäre ebenfalls denkbar.

#### Zu § 12 Schutz der internen Entscheidungsprozesse

Die Vorschriften sind aus meiner Sicht nicht zu beanstanden.

#### Zu § 13 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Anders als der Titel vorgibt, enthält § 13 keine Regelung zum Schutz des geistigen Eigentums. Im Hinblick auf die Weiterverwendung von Daten sollten öffentliche Stellen im Hess.TG verpflichtet werden, sich alle Immaterialgüterrechte an Informationen einräumen zu lassen, die Bestandteil von Verträgen mit dem Land sind (z. B. in Bezug auf Gutachten, die die öffentliche Stelle in Auftrag gegeben hat). Damit würde die Weiterverwendung der Informationen durch jedermann im Sinne von Open Data ermöglicht.

Im Übrigen sollten Informationen, die sich aus vertraglichen Beziehungen mit auskunftspflichtigen Stellen des Landes ergeben, ohnehin keinem allzu hohen Schutz unterliegen. Auch aus diesem Grund ist es zu begrüßen, dass die Ablehnung des Informationszugangs davon abhängt, dass die drei genannten Voraussetzungen kumulativ vorliegen.

Ebenfalls zu begrüßen ist, dass nach Abs. 3 der vorsätzliche oder fahrlässige Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften kein schützenswertes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellt.

#### Zu § 14 Rechtsweg

Zu begrüßen ist der Verzicht auf ein Vorverfahren nach Abs. 1 Satz 2 und die gleichwohl eröffnete Möglichkeit eines eigenständigen (verwaltungsinternen) Überprüfungsverfahrens nach Abs. 2 und 3. Dieses Verfahren sollte allerdings auch bei Streitigkeiten über die Kosten ermöglicht werden, was angesichts der Bezugnahme ausschließlich auf den Anspruch nach § 5 Abs. 1 bislang offenbar nicht vorgesehen ist. Generell sollte der Rechtsweg in Bezug auf materiell-rechtliche Streitigkeiten der gleiche sein wie bei Streitigkeiten über die Kosten. Dann aber wäre die Regelung über den Rechtsweg systematisch besser nach der Kostenregelung verortet.

### Zu § 15 Kosten

Es sollte ein Anspruch auf Erteilung eines Kostenvoranschlags vorgesehen werden, damit dem Antragsteller die Möglichkeit eingeräumt wird, das Auskunftersuchen zurückzunehmen oder gegen die Höhe der vorgesehenen Kosten – ggf. im o. g. verwaltungsinternen Überprüfungsverfahren – vorzugehen.

### Zu § 16 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit

Zu begrüßen ist die Übertragung der Aufgaben des Beauftragten für das Recht auf Informationsfreiheit auf den Hessischen Datenschutzbeauftragten. Damit wird dem Beispiel und den positiven Erfahrungen des Bundes und der Länder mit Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetzen gefolgt. Allerdings erscheint die pauschale Verweisung in Abs. 2 letzter Satz auf die Befugnisse des Hessischen Datenschutzbeauftragten nach dem Hessischen Datenschutzgesetzes (§ 24 - Aufgaben, § 27 - Beanstandungen und § 29 - Auskunftsrecht) nicht immer stimmig. Es wird empfohlen, die entsprechenden Regelungen umzuformulieren und in das Hess.TG aufzunehmen, zumal dies zu einer besseren Lesbarkeit des Gesetzes führt.

### Zu § 17 Evaluierung

Die Regelung, insbesondere die Evaluierungsfrist von drei Jahren, ist aus meiner Sicht nicht zu beanstanden. Allerdings sollte die Landesregierung dazu verpflichtet werden, unabhängigen wissenschaftlichen Sachverstand einzubeziehen.

### Zu § 18 Inkrafttreten

Wegen der Veröffentlichungspflichten nach § 4 empfiehlt sich zumindest in Bezug auf die Herstellung der technischen Voraussetzungen eine angemessene Übergangsfrist von zwei Jahren (vgl. § 18 Abs. 2 Satz 1 HmbTG).

Mit freundlichen Grüßen



Dix

## **Entschließung**

### **der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 in Erfurt**

#### **Open Data stärkt die Informationsfreiheit - sie ist eine Investition in die Zukunft!**

Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen weit über das bisherige Recht der Bürgerinnen und Bürger, einen Antrag auf Informationszugang zu stellen, hinaus. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet – wird auf den ersten Portalen bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland begrüßt diese Entwicklungen ausdrücklich und formuliert in einem Positionspapier wesentliche Anforderungen an eine moderne Transparenzgesetzgebung.

Die Konferenz hält Regelungen in den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen für erforderlich. Diese müssen um geeignete Instrumente zur Veröffentlichung von Informationen ergänzt werden. Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen grundsätzlich nicht durch Urheberrecht oder Nutzungsbeschränkungen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.

Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Allerdings wird der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren auch in Zukunft unverzichtbar sein. Eine Weiterentwicklung der bestehenden Informationsfreiheitsrechte um möglichst umfassende Veröffentlichungspflichten halten die Informationsfreiheitsbeauftragten für unerlässlich. Mit dem Positionspapier unterstützen sie die begonnenen Open-Data-Projekte und empfehlen den Gesetzgebern eine enge Verzahnung von Informationsfreiheit und Open Data.

## **Positionspapier**

### **der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 27. Juni 2013 in Erfurt**

#### **Informationsfreiheit und Open Data**

Informationsfreiheit und Open Data sind wesentliche Voraussetzungen für Transparenz und Kontrollierbarkeit der Verwaltung und fördern die demokratische Partizipation.

Die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder sowie des Bundes (im Folgenden: Informationsfreiheitsgesetze) erfahren große Akzeptanz und werden intensiv genutzt. Ihnen ist zumeist eines gemeinsam: Wer Informationen von öffentlichen Stellen begehrt, muss einen Antrag stellen, ein Verwaltungsverfahren durchlaufen und dafür unter Umständen auch Gebühren entrichten. Die gesellschaftlichen Erwartungen an einen transparenten Staat gehen inzwischen jedoch darüber hinaus. Dem in seiner Durchsetzung oft aufwändigen Antragsrecht der Bürgerinnen und Bürger sollte deshalb die Pflicht öffentlicher Stellen stärker als bisher zur Seite gestellt werden, Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Open Data – also die aktive Bereitstellung öffentlicher Informationen im Internet – wird auf den ersten Portalen im Internet bereits praktiziert. Zahlreiche Projekte befinden sich im Aufbau.

Open Data beinhaltet begrifflich bereits die Forderung nach Offenheit. Daten des öffentlichen Sektors sind in diesem Sinne offen, wenn sie maschinenlesbar sind (maschinell interpretiert werden können), das Format der Datensätze offen und frei nutzbar ist (offene Standards), sie grundsätzlich keiner beschränkenden Lizenz unterliegen und ohne Kosten zugänglich sind sowie beliebig genutzt und weiterverwendet werden können. Damit dies zum Standard für den Umgang mit Informationen öffentlicher Stellen in Deutschland werden kann, müssen neben informationstechnischen auch rechtliche Voraussetzungen geschaffen werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten zur Umsetzung von Open Data klare

gesetzliche Grundlagen für erforderlich und empfehlen die Berücksichtigung der folgenden Eckpunkte:

### **1. Open Data braucht starke Informationsfreiheitsgesetze**

- a) Open Data muss als wesentlicher Bestandteil der Informationsfreiheit verstanden werden. Der Anspruch auf Informationszugang im herkömmlichen Antragsverfahren wird auch in Zukunft unverzichtbar sein.
- b) Länder, in denen noch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen existieren, sollten unverzüglich Informationsfreiheitsgesetze mit einem starken Anspruch auf Informationszugang und effektiver Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung von Daten öffentlicher Stellen sowie zur Einrichtung von Informationsregistern, bzw. Open-Data-Portalen beschließen.
- c) Die Informationsfreiheitsgesetze sind, soweit erforderlich, so anzupassen, dass Informationen, die auf ihrer Grundlage herausgegeben werden, in der Regel auch veröffentlicht werden können. Die Pflichten zur Veröffentlichung sind in den Informationsfreiheitsgesetzen zu regeln und müssen für alle öffentlichen Stellen gelten, die bereits einem Zugangsanspruch nach den jeweiligen Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen. Wenn Informationen auf dem Antragswege herausgegeben sind, sollte auch deren Veröffentlichung so wenig wie möglich beschränkt werden. Hierfür kann die Anonymisierung von Daten förderlich sein.
- d) Die Gefahr der weiteren Rechtszersplitterung durch neue Open-Data-Regelungen außerhalb der Informationsfreiheitsgesetze bestätigt die Forderung der Informationsfreiheitsbeauftragten nach einer möglichst einheitlichen Rechtsgrundlage für den Informationszugang.

## 2. Klarere Regelungen zur Veröffentlichung als Voraussetzung für Open Data

- a) Open Data ist weit mehr als Öffentlichkeitsarbeit: Bestehende Ansätze von Veröffentlichungspflichten in den Informationsfreiheitsgesetzen sind auszubauen und um effektive Instrumente zu ergänzen, die eine Veröffentlichung gewährleisten.
- b) Kategorien von Dokumenten, die zu veröffentlichen sind, sollten in den Informationsfreiheitsgesetzen umfassend und konkret beschrieben werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten beraten bei der Konzeption und Umsetzung.
- c) In den Informationsfreiheitsgesetzen sollte für alle Informationen, auf deren Zugang ein voraussetzungsloser Anspruch besteht, auf Verwendungsbeschränkungen verzichtet werden.
- d) Der Ort der Veröffentlichung ist ausdrücklich zu regeln. Denkbar ist die Veröffentlichung in einem Informationsregister bzw. Open-Data-Portal. Auch kann die Einrichtung entsprechender Seiten auf den Homepages der informationspflichtigen Stellen sinnvoll sein.
- e) Ein Informationsregister bzw. eine Open-Data-Plattform sollte ausschließlich in öffentlicher Regie errichtet werden. Durch die Verantwortlichkeit öffentlicher Betreiberinnen und Betreiber können nicht zuletzt die Richtigkeit und Aktualität der angebotenen Informationen am ehesten gewährleistet werden.
- f) Die Ausgestaltung einer Open-Data-Plattform sollte sich bereits von der technischen Konstruktion bis hin zu den Voreinstellungen auf Funktionen beschränken, die für die Bereitstellung der Informationen für die Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung sind, ihnen die Preisgabe nicht erforderlicher personenbezogener Daten aber nicht abverlangen (privacy by design).

### **3. Es bedarf eines subjektiven, durchsetzbaren Anspruchs auf Veröffentlichung**

- a) Ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung von Open Data ist die Gewährleistung eines subjektiven Rechtsanspruches auf die aktive Veröffentlichung von Informationen in den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern. Zwar ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden, jedoch hätten Bürgerinnen und Bürger ohne einen derartigen Anspruch keine Möglichkeit, eine öffentliche Stelle, die vorhandene Daten entgegen der Veröffentlichungspflicht rechtswidrig zurückhält, zur Veröffentlichung zu verpflichten.
- b) Dieser Anspruch sollte dem bisherigen Informationszugangsanspruch im Hinblick auf Einklagbarkeit und Unterstützung durch die Informationsfreiheitsbeauftragten gleichgestellt werden.

### **4. Keine Verwendungseinschränkung für öffentlich bereitgestellte Daten**

- a) Datenbestände öffentlicher Stellen dürfen nicht durch Urheber- oder Nutzungsbeschränkungen der öffentlichen Stellen blockiert werden. Um Urheberrechten Dritter Rechnung zu tragen, sollten öffentliche Stellen mit diesen die Einräumung der Nutzungsrechte vertraglich vereinbaren.
- b) Sowohl bei der Veröffentlichung als auch bei der Verwendung darf es nicht darauf ankommen, welche Absichten die Nutzerinnen und Nutzer verfolgen.

### **5. Open Data ist eine Investition in die Zukunft**

- a) Sowohl die Schaffung der Infrastruktur als auch die erstmalige Aufarbeitung und Bereitstellung der Daten können kostenintensiv sein. Auch die regelmäßige Veröffentlichung aktueller Informationen kann zusätzliche Sach- und Personalkosten binden. Es bedarf sowohl einer

- technischen Aufbereitung der Daten selbst (Maschinenlesbarkeit) als auch der Strukturierung einer nutzbaren, übersichtlichen Plattform.
- b) Aus Praktikabilitätsgründen wird eine Beschränkung des Umfangs der tatsächlich zu veröffentlichenden Daten zunächst unumgänglich sein. Auch ein zeitlich gestaffeltes In-Kraft-Treten von Veröffentlichungspflichten kann dem Praktikabilitätsgedanken Rechnung tragen.
  - c) Angemessene Übergangsfristen sind auch für die Schaffung der technischen Voraussetzungen sowie für die etwaige Aufbereitung von Informationen, die vor dem In-Kraft-Treten einer entsprechenden Regelung angefallen sind, vertretbar.
  - d) Um die Bereitstellung von Informationen zu erleichtern, sollten Regelungen getroffen werden, damit neue Daten bereits von vornherein in den entsprechend verwertbaren Formaten geführt werden oder zumindest problemlos aufbereitet werden können.
  - e) Die Kosten der Verwaltung können durch Open Data langfristig reduziert werden. Insbesondere erspart die proaktive Bereitstellung von Informationen den öffentlichen Stellen die Bearbeitung individueller Informationszugangsanträge.
  - f) Durch innovative Geschäftsmodelle zur kommerziellen Weiterverwendung öffentlicher Daten kann Open Data zu positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten beitragen.
  - g) Die Kostenerhebung für den antragsgebundenen Informationszugang steht in einem Spannungsverhältnis zur Kostenfreiheit im Rahmen von Open Data. Ein stimmiges Gesamtkonzept sollte durch einen grundsätzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren erreicht werden.
  - h) Open Data bedeutet einen Aufgabenzuwachs bei den Informationsfreiheitsbeauftragten. Auch nach der Begleitung im Anfangsstadium (Gesetzgebung, Projekte für Plattformen etc.) bedürfen die öffentlichen Stellen einer permanenten Beratung zur Umsetzung der

Veröffentlichungspflichten. Außerdem müssen die Kapazitäten der Informationsfreiheitsbeauftragten erweitert werden.



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Postfach 32 40  
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

15. Juli 2013

HESSISCHER LANDTAG

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) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruder@hlt.de  
www.HLT.de

Datum: 11. Juli 2013  
Az. : Ru/re/021.26

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz  
-Drucks. 18/7200-**

Ihr Schreiben vom 27.05.2013, Az.: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gerne nimmt der Hessische Landkreistag die ihm mit o.g. Schreiben eingeräumte Gelegenheit wahr, gegenüber dem Innenausschuss zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess. TG) Stellung zu nehmen.

Kernelement des Entwurfs ist die Einräumung eines weiten, nicht an ein besonderes Interesse gekoppeltes Akteneinsichts- und Informationszugangsrecht für private und juristische Personen. Es wird für informationspflichtige Stellen vorgesehen, Maßnahmen zu ergreifen, die den Zugang zu verfügbaren Informationen erleichtern sollen. Hierunter fallen gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 unter anderem auch die Landkreise.

Das Präsidium des Hessischen Landkreistages befasste sich bei seiner vergangenen Sitzung am 27. Juni 2013 mit dem Gesetzentwurf und hat beschlossen, eine Ausweitung der bestehenden Informations- und Akteneinsichtsrechte abzulehnen.

Der Hessische Landkreistag vertritt die Auffassung, dass bereits in Spezialgesetzen und im Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz vorgesehene Informationszugangsrechte ausreichen und somit eine derart umfassende Eröffnung von Rechten nicht erforderlich ist. Auch sind uns aus den hessischen Landkreisen keine Forderungen oder Wünsche der Bevölkerung auf eine Einräumung entsprechender Rechte vorgetragen worden.

Weiterhin sind nicht unerhebliche Kostenbelastungen zu befürchten. So ist nicht ersichtlich, wie die in § 15 vorgesehenen Gebühren- und Auslageeinnahmen zu einer Kostendeckung bei den Kommunalverwaltungen führen sollen. Es ist davon auszugehen, dass kostendeckende Gebühren bei umfangreichen Auskunftersuchen häu-

figer von einer Höhe sein würden, die bei dem Betroffenen zu Unverständnis führen könnte und eine öffentliche Diskussion nach sich ziehen mag. Dies wird auch in dem Gesetzentwurf deutlich, da die Kosten für die Informationsübermittlung laut § 15 Abs. 1 maßgeblich nach dem Hessischen Verwaltungsgesetz erhoben werden, wobei anfallende Gebühren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass die antragstellende Person nicht von einer Geltendmachung ihres Informationsanspruchs abgehalten wird.

Unter Verweis auf die bekanntermaßen schwierige Finanzsituation der hessischen Landkreise wäre eine geringfügigere Bemessung der Gebühren aber nicht verantwortbar.

Aus den genannten Gründen kann der Hessische Landkreistag dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht seine Zustimmung erteilen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jan Hilligardt  
Geschäftsführender Direktor

# Stellungnahme

Im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses  
zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein Hessisches  
Transparenzgesetz (HessTG) – Drs. 18/7200

Verfasser: Daniel Lentfer

Hamburg, den 12.06.13

*Kontakt:*  
Daniel Lentfer  
c/o Mehr Demokratie  
Greifswalder Str. 4  
10405 Berlin  
[daniel.lentfer@mehr-demokratie.de](mailto:daniel.lentfer@mehr-demokratie.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)

## 1. Einleitung

„Wissen ist Macht“ (Francis Bacon)

Deutschland ist seit jeher ein Nachzügler im Bereich der Transparenz und Informationsfreiheit. Diese Tradition ist hier noch keine 10 Jahre hier verankert, wo andere Länder schon seit Jahrhunderten Erfahrungen sammeln. Neben dem Bund haben sich inzwischen 11 Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze gegeben. Fünf Bundesländer, darunter Hessen, haben nach wie vor kein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen für Bürger/innen geschaffen.

Demokratie lebt davon, dass informierte Menschen sich in Debatten einmischen und eine qualifizierte Entscheidung bei Wahlen treffen. Einzelne Zugangsrechte, wie das Hessische Umweltinformationsgesetz (HUIG) können genauso wenig ein Ersatz für ein allgemeines Informationszugangsrecht sein, wie eine partielle freiwillige Veröffentlichung von Informationen. Bürger/innen sind keine Bittsteller, sie sind der Kern der Demokratie.

Doch ist ein Informationsfreiheitsgesetz nicht immer gleich gut. Vielmehr ist es notwendig im Detail zu schauen, ob z.B. Ausnahmetatbestände eine wirksame Informationsfreiheit zulassen oder diese durch weitreichende Ausnahmen beschränkt wird. Hierbei nimmt das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) eine Musterrolle ein. Es wurde von Bürger/innen für Bürger/innen geschrieben und durch direkte Demokratie in die politische Debatte eingebracht und schließlich einstimmig vom Landesparlament verabschiedet. Inzwischen gibt es viele Initiativen und Landtagsfraktionen, die an ähnlichen Lösungen arbeiten.

Es ist positiv zu bewerten, dass die SPD-Fraktion einen weiteren Versuch der Regelung der Informationsfreiheit vorgelegt hat. Leider bleibt dieser auf halber Strecke stehen, denn er definiert nach wie vor primär das Recht des Bittstellers auf Informationen. Eine pro-aktive Informationsfreiheit, wie sie der Titel *Transparenzgesetz* erwarten lässt, ist leider nicht integriert.

## **2. Zum Gesetz im Einzelnen**

Im folgenden wird zu den einzelnen Paragraphen Stellung nehmen und abschließend eine Gesamtbetrachtung vollzogen.

### **Zu § 1 Zweck des Gesetzes**

Die Definition des Gesetzeszweck ist gelungen. Sie bezieht die in der allgemeinen Begründung genannten Punkte ein und legitimiert so die Regelung. Der in der Begründung genannte allgemeine Rechtsanspruch sollte in die Gesetzesformulierung übernommen werden.

### **Zu § 2 Anwendungsbereich**

Absatz 1: Die Definition des Anwendungsbereichs ist relativ umfassend. Der Kontrollbegriff in Ziffer 4 sollte um weitere Tatbestände ergänzt werden. Insbesondere wenn ein Kontrahierungszwang besteht oder auf andere Weise einem Privaten besondere Rechte eingeräumt werden sollte dies mit einem Informationsanspruch für Bürger/innen einhergehen.

Absatz 2: Der eingeschränkte Zugang zu Informationen der in Absatz 2 genannten Stellen ist zum Teil gerechtfertigt. Besonders bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollte er sich jedoch auf journalistisch-redaktionelle Informationen beschränken.

### **Zu § 3 Begriffsbestimmungen**

Die Begriffsbestimmungen halten sich weitestgehend an die Definitionen, die in den meisten Gesetzen üblich sind. Dies ist in Anbetracht der Regelungsvielfalt sinnvoll.

### **Zu § 4 Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen**

Die Bestimmungen in Absatz 1 sind sehr allgemein gehalten. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, dass einzelne Verwaltungseinheiten ihre Möglichkeiten der Kommunikation nutzen, doch kann dies nicht einem systematischen Rechtsanspruch auf Informationen ersetzen, sondern höchstens ergänzen. Auch entsteht aus der genannten Formulierung kein Rechtsanspruch, so dass die Informationspolitik weiterhin alleinig von der Verwaltung bestimmt wird. Es braucht an dieser Stelle eine klare Definition von Pro-aktiven Veröffentlichungstatbeständen, wie sie z.B. im Hamburgischen Transparenzgesetz (§ 3 Absatz 1) genannt sind.

Die in Absatz 2 vorgeschlagenen Vorkehrungen verstärken diesen Eindruck leider. So spricht die in Ziffer 1 vorgeschlagene Regelung der Benennung von Auskunftspersonen deutlich dafür, dass

Informationsfreiheit in dem vorliegenden Gesetz ein Anhängsel der Verwaltung und nicht in die regulären Abläufe integriert würde.

Die in Ziffer 2 genannte Veröffentlichung von Verzeichnissen über Verfügbare Informationen sollte nicht als Beispiel für Aktivität genannt werden. Vielmehr gilt es eine Liste von regelmäßig zu veröffentlichenden Informationen zu integrieren, die einen Mindeststandard an Transparenz umfassen. Dies sollte mindestens Umfassen:

- Beschlüsse der Landesregierung
- Gutachten
- Verträge zur Daseinsvorsorge
- Zuwendungsbescheide (sofern nicht durch SGB-Geschützt)
- Haushalts-, Stellen-, Akten- und ähnliche Pläne
- Öffentliche Pläne, insbesondere Bauleitpläne
- Geo- und Umweltdaten

Das Hamburgische Transparenzgesetz, aber auch Anträge und Entwürfe aus vielen anderen Landtagen (vgl. z.B. Antrag der Grünen-Fraktion in Berlin; Drs. 17/0465) und von Initiativen (vgl. z.B. NRW blick durch) zeigen, welche Möglichkeiten für staatliche Transparenz gegeben sind. Leider wird im vorliegenden Entwurf davon kein Gebrauch gemacht.

Um diese Informationen systematisch und nutzungsorientiert der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen sollte ein zentrales Register geschaffen werden, in dem Informationen von öffentlichem Interesse aktiv veröffentlicht werden. Statt einer dezentralen Lösung und der in Ziffer 4 genannten Veröffentlichung von Zuständigkeiten sollte hier ein zentrales Register geschaffen werden. Dieses sollte über allgemein zugängliche Schnittstellen verfügen, so dass eine maschinelle Weiterverarbeitung von Informationen leicht möglich ist.

Die Bedingungen der Veröffentlichung oder Weitergabe von Informationen müssen deutlich über die in Absatz 3 genannten Bedingungen hinaus definiert werden. Insbesondere sind Bestimmungen zum Urheberrecht aufzunehmen. Dieses dienen leider häufig als Ausnahmetatbestand, mit dem die Veröffentlichung von Informationen verhindert wird. Dies führt zum Teil, neben der Ablehnung von Anträgen, dazu, dass Anfragen in großen Massen gestellt werden müssen, statt eine Information allgemein zugänglich zu veröffentlichen. Besonders in Bezug auf Gutachten

und Daten sollte definiert werden, dass die Nutzungsrechte entsprechend abzubedingen sind, damit sie einer weiteren Nutzung nicht im Wege stehen. Auch die freie Weiterverwendung sollte im Gesetz geregelt werden. Hiermit ist explizit auch die kommerzielle Nutzung gemeint. Nur so kann sichergestellt werden, dass z.B. Datenjournalismus und die Entwicklung von Anwendungen mit diesen Informationen stattfinden kann.

In Bezug auf die Veröffentlichung ist darüber hinaus eine Veröffentlichung in frei zugänglichen Formaten, die herstellerunabhängig unterstützt werden, zu definieren. Statt der in Absatz 4 allgemein bestimmten Regelung der *regelmäßigen und systematischen Unterrichtung der Öffentlichkeit* sollte die oben ausgeführte ausführliche Definition von Informationstatbeständen und einer Systematik gewählt werden.

### **Zu § 5 Individueller Anspruch auf Informationszugang**

Der in Absatz eins definierte Rechtsanspruch sollte aufgrund seiner Bedeutung in § 1 integriert werden. Dies ist aber eine rein redaktionelle Entscheidung. Es ist zu begrüßen, dass der Kreis der Antragsberechtigten entsprechend des Umweltinformationsgesetzes (UIG) auch nicht rechtsfähige Vereinigungen umfasst.

Die Definition über weitergehende Zugangsrechte in Absatz 2 ist eine sinnvolle Klarstellung.

### **Zu § 6 Antragstellung und Verfahren**

Das in Absatz 1 beschriebene Antragsverfahren entsprechen ebenso dem nationalen Standard, wie die Bestimmungen im Absatz 2. Das Beratungsgebot nach Absatz 3 ist in seiner Allgemeinheit positiv zu bewerten. Die Bestimmungen nach Absatz 4 definieren einen sinnvollen Verfahrensablauf. Für den Fall der elektronischen oder fernmündlichen Antragstellung sollte die Möglichkeit der Mitteilung auf dem selben Wege zugelassen werden, sofern die antragstellende Person nichts anderes beantragt.

Insgesamt bleibt dieser Paragraph jedoch deutlich hinter dem Anspruch der Transparenz zurück. Er stellt die Hürde eines Antrages, die Zeit der Bearbeitung und eine mögliche Gebühr zwischen Bürger/innen und Informationen. Dies Barriere sollte durch eine zeitgemäße pro-aktive Veröffentlichungspflicht vermindert werden.

## **Zu § 7 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang**

Die in Absatz 1 genannten Bestimmung, dass von den Ausnahmetatbeständen nur Informationsbestandteile und keine ganzen Informationen umfasst sind ist wesentlich.

Eine doppelte Aktenführung kann, wenn sie konsequent umgesetzt wird, einen erheblichen Beitrag zu mehr Transparenz leisten. Informationen können so systematisch, wie in den Anmerkungen zu § 4 ausgeführt veröffentlicht werden.

Die Frist von einem Monat, wie in Absatz 3 geregelt erscheint angemessen. Im Falle einer Fristverlängerung nach Ziffer 2 sollte eingefügt werden, dass eine verpflichtete Benachrichtigung an die antragstellende Person verschickt wird.

Die Ablehnungsfiktion in Absatz 4 führt zu einem automatischen Ablehnen von Anträgen, wenn diese nicht bearbeitet werden. Damit wird der Anreiz auf Verwaltungsseite deutlich erhöht Anträge nicht zu bearbeiten oder ohne Antwort als erledigt zu erachten. Diese Regelung steht für eine überkommene Bittsteller-Kultur und sollte dringend entfernt werden.

## **Zu § 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter**

Die in Absatz 1 genannte Bitte um Stellungnahme sollte sobald als möglich, spätestens zwei Wochen gelten. Es ist nicht ersichtlich, warum die Verwaltung hier einen größeren Spielraum als dem Dritten eingeräumt werden. Darüber hinaus sollten Dritte, besonders bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, bei der Erhebung von Informationen grundsätzlich um die Kennzeichnung von schutzwürdigen Daten gebeten werden. Dies könnte als gesetzliche Pflicht für private aufgenommen werden und so die in § 7 Absatz geregelte doppelte Aktenführung deutlich vereinfachen.

## **Zu § 9 Ablehnung des Antrages**

Die Bestimmungen zu Rechtsbehelfsbelehrungen sind ausführlich. Eine Detailüberprüfung dessen kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht geleistet werden.

Für den in Absatz 3 genannten Tatbestand sollte im Fall einer fehlenden Stellungnahme eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten vollzogen werden. Sofern das öffentliche Interesse überwiegt, sollten die Informationen herausgegeben werden müssen. Ebenso wie bei § 7 Absatz 4 darf auch hier keine automatische Ablehnung erfolgen (Ablehnungsfiktion).

Das Recht auf Information ist ein Grundrecht. Dies sollte nicht durch eine vermeintliche Miss-

bräuchlichkeit eingeschränkt werden. Die (fehlenden) Erläuterungen in der Begründung mehren den Verdacht, dass kein Fall denkbar ist, in dem diese Regelung greift. Zumal Anfragen durch Verweis auf öffentlich zugängliche Informationen beantwortet werden können.

### **Zu § 10 Schutz personenbezogener Daten**

Die Regelungen zum Datenschutz sollten um einen allgemeinen Abwägungstatbestand ergänzt werden. Informationen sollten trotz personenbezogener Daten zugänglich gemacht werden können, wenn das öffentliche Interesse das Geheimhaltungsinteresse des Dritten erheblich überwiegen.

### **Zu § 11 Schutz öffentlicher Belange**

Die Regelungen zum Schutz öffentlicher Belange sollten von einer *Ist-* in eine *Kann-*Bestimmung geändert werden. Dies gibt den entsprechenden Stellen einen größeren Spielraum, bietet aber gleichzeitig bei wichtigen Informationen den notwendigen Schutz der Informationen.

Die in Ziffer 1 genannte Ausnahmen sind weitestgehend berechtigt. Lediglich das *Wohl des Landes* erscheint in dieser Reihung fehl am Platz. Es ist eine politische Bewertung, was dem Wohl eines Landes dient und was nicht. Auch die Ausführungen in der Begründung ändern nichts an dem Zweifel, dass hier ein Ausnahmetatbestand geschaffen wird, der in seiner Allgemeinheit eine wirksame Informationsfreiheit deutlich erschwert.

### **Zu § 12 Schutz der internen Entscheidungsprozesse**

Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung ist zu schützen. Dabei ist jedoch sicher zu stellen, dass dieser Schutz nicht missbraucht werden kann. Um dies sicherzustellen muss ergänzt werden, dass Gutachten, Stellungnahme sowie regelmäßig erhobene Daten und Statistiken nicht der unmittelbaren Entscheidungsforbereitung dienen (Vgl. z.T. BremIFG § 4 Absatz 1).

Für die in Absatz 2 Ziffer 1 genannten Ausnahmen sollte darüber hinaus nicht die Einschränkung des § 11 bestehen, da diese Informationen bereits anderen zugänglich gemacht wurden.

### **Zu § 13 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen**

Es ist positiv, dass für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Legaldefinition gewählt wird. Diese sollte jedoch deutlich ausgeweitet werden (vgl. §7 HmbTG)

## **Zu § 14 Rechtsweg**

Es muss selbstverständlich sein, dass der Rechtsweg offen ist, dabei darf aber nicht vergessen werden, dass dies eine sehr hohe Hürde ist. Eine Pro-aktive Veröffentlichung könnte helfen Streitfälle zu vermeiden.

## **Zu § 15 Kosten**

Das Recht auf Information ist ein Menschenrecht, Grundrechte dürfen nicht vom Geldbeutel abhängen. Gebühren wirken in der Realität häufig als erfolgreiche Abschreckung. Es ist für Antragstellende nur schwer vorherzusehen, ob und in welcher Höhe Gebühren anfallen. Zumal häufig unklar ist, welchen Mehrwert die Information für die fragende Person hat ist eine Gebühr von bis zu 500€ für natürliche Personen in der Regel nicht leistbar ist. Selbst wenn die einfachen Auskünfte abgezogen werden, zeigt die Erfahrung aus anderen Ländern, dass für wenige Informationsanfragen Gebühren erhoben wurden, dennoch wirkt dies abschreckend, gerade bei Menschen mit Misstrauen gegenüber der entsprechenden Institutionen.

Die Einnahmen durch Gebühren betragen z.B. in Rheinland-Pfalz im Schnitt von 2009 bis 2011 1.549€ pro Jahr. Diese Summe ist weder geeignet Verwaltungsaufwand abzudecken, noch die Staatseinnahmen zu stärken.

Auch die Evaluierung des Bundes-IFG schlägt hier verschiedene Lösungen vor. Alternativ zur vollständigen Abschaffung kann auch eine am Bundesverfassungsgericht angelehnte Lösung gewählt werden. Die Ausübung eines demokratischen Grundrechts, wenn nicht sogar einer Pflicht von Bürger/innen in der Demokratie darf nicht behindert werden.

## **Zu § 16 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit**

Die Wirksamkeit von Informationsfreiheitsgesetzen hängt wesentlich von den Rechten der Informationsfreiheitsbeauftragten ab. Es ist wichtig, diese mit einem allgemeinen Zugangsrecht zu Diensträumen und einem Akteneinsichtsrecht zu versehen. Auch müssen sie das Recht haben sich an vorgesetzte Stellen zu wenden, Rügen zu erteilen und Vorschläge für die Beseitigung eines festgestellten Missstandes zu machen. Inwiefern dies von den Rechtsverweisen gedeckt ist, kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht überprüft werden.

## **Zu § 17 Evaluierung**

Eine wissenschaftliche Evaluierung kann einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten.

## **Zu § 18 Inkrafttreten**

Ein sofortiges Inkrafttreten des Gesetzes wird begrüßt. Im Falle der Ergänzungen, besonders im Bereich der Pro-aktiven Veröffentlichung sollte für eine Umsetzung der technischen Rahmenbedingungen ein verlängerter Zeitraum gewählt werden.

## **3. Abschlussbemerkungen**

Das vorliegende Gesetz beseitigt den Missstand, dass es in Hessen nach wie vor kein allgemeines Recht auf Informationszugang gibt. Dabei wird es seinem Anspruch, ein Transparenzgesetz zu sein, allerdings nicht gerecht. Die Regelungen entsprechen weitgehend klassischen Informationsfreiheitsgesetzen mit einem bürokratischen Antragsverfahren und Einzelfall-Prüfungen. Bürger/innen werden so zu Bittstellern gemacht. Die Möglichkeiten der digitalen Kommunikationsnetze werden dabei nicht ausreichend für eine pro-aktive Veröffentlichung von Informationen genutzt. Auch die Einrichtung eines zentralen Registers fehlt in dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Im Bereich der Ausnahmetatbestände sind einige zu konkretisieren (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) andere neu zu bewerten (z.B. weitgehende Ausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk). Einzelne Ergänzungen, wie z.B. die freie Weiterverwendbarkeit von Informationen, sind in dem Gesetzentwurf einzufügen.

Es bleibt zu hoffen, dass die bevorstehenden Anhörungen genutzt werden um das Gesetz deutlich zu erweitern und es so seinem Anspruch der Transparenz gerecht wird und mit Hessen ein weiteres Bundesland die aus Steuern finanzierten Informationen den Bürger/innen zugänglich macht.

Für weitere Fragen stehe ich gerne zur Verfügung.

MEHR DEMOKRATIE e.V.

23.07.2013

für den Landesvorstand Hessen

Heinz-Joachim Pethke

## **Stellungnahme**

im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innenausschusses

zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein Hessisches Transparenzgesetz (HessTG) – Drs. 18/7200

### **1. Einleitung**

„Wissen ist Macht.“ (Francis Bacon)

Deutschland ist seit jeher ein Nachzügler im Bereich der Transparenz und Informationsfreiheit. Diese Tradition ist hier noch keine 10 Jahre verankert, wo andere Länder schon seit Jahrhunderten Erfahrungen sammeln. Neben dem Bund haben sich inzwischen 11 Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze gegeben. Fünf Bundesländer, darunter Hessen, haben nach wie vor kein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen für Bürger/innen geschaffen.

Demokratie lebt davon, dass informierte Menschen sich in Debatten einmischen und eine qualifizierte Entscheidung bei Wahlen treffen. Einzelne Zugangsrechte, wie das Hessische Umweltinformationsgesetz (HUIG) können genauso wenig ein Ersatz für ein allgemeines Informationszugangsrecht sein, wie eine partielle freiwillige Veröffentlichung von Informationen. Bürger/innen sind keine Bittsteller, sie sind der Kern der Demokratie.

Doch ist ein Informationsfreiheitsgesetz nicht immer gleich gut. Vielmehr ist es notwendig im Detail zu schauen, ob z.B. Ausnahmetatbestände eine wirksame Informationsfreiheit zulassen oder diese durch weitreichende Ausnahmen beschränkt wird. Hierbei nimmt das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) eine Musterrolle ein. Es wurde von Bürger/innen für Bürger/innen geschrieben und durch direkte Demokratie in die politische Debatte eingebracht und schließlich einstimmig vom Landesparlament verabschiedet. Inzwischen gibt es viele Initiativen und Landtagsfraktionen, die an ähnlichen Lösungen arbeiten.

Es ist positiv zu bewerten, dass die SPD-Fraktion einen weiteren Versuch der Regelung der Informationsfreiheit vorgelegt hat. Leider bleibt dieser auf halber Strecke

stehen, denn er definiert nach wie vor primär das Recht des Bittstellers auf Informationen. Eine pro-aktive Informationsfreiheit, wie sie der Titel Transparenzgesetz erwarten lässt, ist leider nicht integriert. Im Folgenden wird zu den einzelnen Paragraphen Stellung nehmen und abschließend eine Gesamtbetrachtung vollzogen.

## **2. Zum Gesetz im Einzelnen**

### Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die Definition des Gesetzeswerkes ist gelungen. Sie bezieht die in der allgemeinen Begründung genannten Punkte ein und legitimiert so die Regelung. Der in der Begründung genannte allgemeine Rechtsanspruch sollte in die Gesetzesformulierung übernommen werden.

### Zu § 2 Anwendungsbereich

Absatz 1: Die Definition des Anwendungsbereichs ist relativ umfassend. Der Kontrollbegriff in Ziffer 4 sollte um weitere Tatbestände ergänzt werden. Insbesondere wenn ein Kontrahierungszwang besteht oder auf andere Weise einem Privaten besondere Rechte eingeräumt werden sollte dies mit einem Informationsanspruch für Bürger/innen einhergehen.

Absatz 2: Der eingeschränkte Zugang zu Informationen der in Absatz 2 genannten Stellen ist zum Teil gerechtfertigt. Besonders bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollte er sich jedoch auf journalistisch-redaktionelle Informationen beschränken.

### Zu § 3 Begriffsbestimmungen

Die Begriffsbestimmungen halten sich weitestgehend an die Definitionen, die in den meisten Gesetzen üblich sind. Dies ist in Anbetracht der Regelungsvielfalt sinnvoll.

### Zu § 4 Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen

Die Bestimmungen in Absatz 1 sind sehr allgemein gehalten. Zwar ist es grundsätzlich sinnvoll, dass einzelne Verwaltungseinheiten ihre Möglichkeiten der Kommunikation nutzen, doch kann dies nicht einem systematischen Rechtsanspruch auf Informationen ersetzen, sondern höchstens ergänzen. Auch entsteht aus der genannten Formulierung kein Rechtsanspruch, so dass die Informationspolitik weiterhin alleinig von der Verwaltung bestimmt wird. Es braucht an dieser Stelle eine klare Definition von Pro-aktiven Veröffentlichungstatbeständen, wie sie z.B. im Hamburgischen Transparenzgesetz (§ 3 Absatz 1) genannt sind.

Die in Absatz 2 vorgeschlagenen Vorkehrungen verstärken diesen Eindruck leider. So spricht die in Ziffer 1 vorgeschlagene Regelung der Benennung von Auskunftspersonen deutlich dafür, dass Informationsfreiheit in dem vorliegenden Gesetz ein Anhängsel der Verwaltung und nicht in die regulären Abläufe integriert würde.

Die in Ziffer 2 genannte Veröffentlichung von Verzeichnissen über Verfügbare Informationen sollte nicht als Beispiel für Aktivität genannt werden. Vielmehr gilt es eine Liste von regelmäßig zu veröffentlichenden Informationen zu integrieren, die einen Mindeststandard an Transparenz umfassen. Dies sollte mindestens Umfassen:

Beschlüsse der Landesregierung

Gutachten

Verträge zur Daseinsvorsorge

Zuwendungsbescheide (sofern nicht durch SGB-Geschützt)

Haushalts-, Stellen-, Akten- und ähnliche Pläne

Öffentliche Pläne, insbesondere Bauleitpläne

Geo- und Umweltdaten

Das Hamburgische Transparenzgesetz, aber auch Anträge und Entwürfe aus vielen anderen Landtagen (vgl. z.B. Antrag der Grünen-Fraktion in Berlin; Drs. 17/0465) und von Initiativen (vgl. z.B. NRW blick durch) zeigen, welche Möglichkeiten für staatliche Transparenz gegeben sind. Leider wird im vorliegenden Entwurf davon kein Gebrauch gemacht.

Um diese Informationen systematisch und nutzungsorientiert der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen sollte ein zentrales Register geschaffen werden, in dem Informationen von öffentlichem Interesse aktiv veröffentlicht werden. Statt einer dezentralen Lösung und der in Ziffer 4 genannten Veröffentlichung von Zuständigkeiten sollte hier ein zentrales Register geschaffen werden. Dieses sollte über allgemein zugängliche Schnittstellen verfügen, so dass eine maschinelle Weiterverarbeitung von Informationen leicht möglich ist.

Die Bedingungen der Veröffentlichung oder Weitergabe von Informationen müssen deutlich über die in Absatz 3 genannten Bedingungen hinaus definiert werden. Insbesondere sind Bestimmungen zum Urheberrecht aufzunehmen. Dieses dienen leider häufig als Ausnahmetatbestand, mit dem die Veröffentlichung von Informationen verhindert wird. Dies führt zum Teil, neben der Ablehnung von Anträgen, dazu, dass Anfragen in großen Massen gestellt werden müssen, statt eine Information allgemein zugänglich zu veröffentlichen. Besonders in Bezug auf Gutachten und Daten sollte definiert werden, dass die Nutzungsrechte entsprechend abzubedingen sind, damit sie einer weiteren Nutzung nicht im Wege stehen. Auch die freie Weiterverwendung sollte im Gesetz geregelt werden. Hiermit ist explizit auch die kommerzielle Nutzung gemeint. Nur so kann sichergestellt werden, dass z.B. Datenjournalismus und die Entwicklung von Anwendungen mit diesen Informationen stattfinden kann.

In Bezug auf die Veröffentlichung ist darüber hinaus eine Veröffentlichung in frei zugänglichen Formaten, die herstellerunabhängig unterstützt werden, zu definieren. Statt der in Absatz 4 allgemein bestimmten Regelung der regelmäßigen und systematischen Unterrichtung der Öffentlichkeit sollte die oben ausgeführte ausführliche Definition von Informationstatbeständen und einer Systematik gewählt werden.

#### Zu § 5 Individueller Anspruch auf Informationszugang

Der in Absatz eins definierte Rechtsanspruch sollte aufgrund seiner Bedeutung in § 1 integriert werden. Dies ist aber eine rein redaktionelle Entscheidung. Es ist zu begrüßen, dass der Kreis der Antragsberechtigten entsprechend des Umweltinformationsgesetzes (UIG) auch nicht rechtsfähige Vereinigungen umfasst.

Die Definition über weitergehende Zugangsrechte in Absatz 2 ist eine sinnvolle Klarstellung.

#### Zu § 6 Antragstellung und Verfahren

Das in Absatz 1 beschriebene Antragsverfahren entspricht ebenso dem nationalen Standard, wie die Bestimmungen im Absatz 2. Das Beratungsgebot nach Absatz 3 ist in seiner Allgemeinheit positiv zu bewerten. Die Bestimmungen nach Absatz 4 definieren einen sinnvollen Verfahrensablauf. Für den Fall der elektronischen oder fernmündlichen Antragstellung sollte die Möglichkeit der Mitteilung auf demselben Wege zugelassen werden, sofern die antragsgellende Person nichts anderes beantragt. Insgesamt bleibt dieser Paragraph jedoch deutlich hinter dem Anspruch der Transparenz zurück. Er stellt die Hürde eines Antrages, die Zeit der Bearbeitung und eine mögliche Gebühr zwischen Bürger/innen und Informationen. Die Barriere sollte durch eine zeitgemäße pro-aktive Veröffentlichungspflicht vermindert werden.

#### Zu § 7 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang

Die in Absatz 1 genannte Bestimmung, dass von den Ausnahmetatbeständen nur Informationsbestandteile und keine ganzen Informationen umfasst sind ist wesentlich.

Eine doppelte Aktenführung kann, wenn sie konsequent umgesetzt wird, einen erheblichen Beitrag zu mehr Transparenz leisten. Informationen können so systematisch, wie in den Anmerkungen zu § 4 ausgeführt veröffentlicht werden.

Die Frist von einem Monat, wie in Absatz 3 geregelt erscheint angemessen. Im Falle einer Fristverlängerung nach Ziffer 2 sollte eingefügt werden, dass eine verpflichtete Benachrichtigung an die antragsgellende Person verschickt wird.

Die Ablehnungsfiktion in Absatz 4 führt zu einem automatischen Ablehnen von Anträgen, wenn diese nicht bearbeitet werden. Damit wird der Anreiz auf Verwaltungsseite deutlich erhöht Anträge nicht zu bearbeiten oder ohne Antwort als erledigt zu

erachten. Diese Regelung steht für eine überkommene Bittsteller-Kultur und sollte dringend entfernt werden.

#### Zu § 8 Verfahren bei Beteiligung Dritter

Die in Absatz 1 genannte Bitte um Stellungnahme sollte sobald als möglich, spätestens zwei Wochen gelten. Es ist nicht ersichtlich, warum der Verwaltung hier ein größerer Spielraum als Dritten eingeräumt wird. Darüber hinaus sollten Dritte, besonders bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, bei der Erhebung von Informationen grundsätzlich um die Kennzeichnung von schutzwürdigen Daten gebeten werden. Dies könnte als gesetzliche Pflicht für private aufgenommen werden und so die in § 7 Absatz geregelte doppelte Aktenführung deutlich vereinfachen.

#### Zu § 9 Ablehnung des Antrages

Die Bestimmungen zu Rechtsbehelfsbelehrungen sind ausführlich. Eine Detailüberprüfung dessen kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht geleistet werden.

Für den in Absatz 3 genannten Tatbestand sollte im Fall einer fehlenden Stellungnahme eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten vollzogen werden. Sofern das öffentliche Interesse überwiegt, sollten die Informationen herausgegeben werden müssen. Ebenso wie bei § 7 Absatz 4 darf auch hier keine automatische Ablehnung erfolgen (Ablehnungsfiktion).

Das Recht auf Information ist ein Grundrecht. Dies sollte nicht durch eine vermeintliche Missbräuchlichkeit eingeschränkt werden. Die (fehlenden) Erläuterungen in der Begründung mehren den Verdacht, dass kein Fall denkbar ist, in dem diese Regelung greift. Zumal Anfragen durch Verweis auf öffentlich zugängliche Informationen beantwortet werden können.

#### Zu § 10 Schutz personenbezogener Daten

Die Regelungen zum Datenschutz sollten um einen allgemeinen Abwägungstatbestand ergänzt werden. Informationen sollten trotz personenbezogener Daten zugänglich gemacht werden können, wenn das öffentliche Interesse das Geheimhaltungsinteresse des Dritten erheblich überwiegt.

#### Zu § 11 Schutz öffentlicher Belange

Die Regelungen zum Schutz öffentlicher Belange sollten von einer Ist- in eine Kann - Bestimmung geändert werden. Dies gibt den entsprechenden Stellen einen größeren Spielraum, bietet aber gleichzeitig bei wichtigen Informationen den notwendigen Schutz der Informationen.

Die in Ziffer 1 genannten Ausnahmen sind weitestgehend berechtigt. Lediglich das Wohl des Landes erscheint in dieser Reihung fehl am Platz. Es ist eine politische Bewertung, was dem Wohl eines Landes dient und was nicht. Auch die Ausführun-

gen in der Begründung ändern nichts an dem Zweifel, dass hier ein Ausnahmetatbestand geschaffen wird, der in seiner Allgemeinheit eine wirksame Informationsfreiheit deutlich erschwert.

#### Zu § 12 Schutz der internen Entscheidungsprozesse

Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung ist zu schützen. Dabei ist jedoch sicher zu stellen, dass dieser Schutz nicht missbraucht werden kann. Um dies sicherzustellen muss ergänzt werden, dass Gutachten, Stellungnahme sowie regelmäßig erhobene Daten und Statistiken nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen (Vgl. z.T. BremIFG § 4 Absatz 1).

Für die in Absatz 2 Ziffer 1 genannten Ausnahmen sollte darüber hinaus nicht die Einschränkung des § 11 bestehen, da diese Informationen bereits anderen zugänglich gemacht wurden.

#### Zu § 13 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Es ist positiv, dass für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Legaldefinition gewählt wird. Diese sollte jedoch deutlich ausgeweitet werden (vgl. §7 HmbTG)

#### Zu § 14 Rechtsweg

Keine Kommentare.

#### Zu § 15 Kosten

Das Recht auf Information ist ein Menschenrecht, Grundrechte dürfen nicht vom Geldbeutel abhängen. Gebühren wirken in der Realität häufig als erfolgreiche Abschreckung. Es ist für Antragstellende nur schwer vorherzusehen, ob und in welcher Höhe Gebühren anfallen. Zumal häufig unklar ist, welchen Mehrwert die Information für die fragende Person hat ist eine Gebühr von bis zu 500€ für natürliche Personen in der Regel nicht leistbar ist. Selbst wenn die einfachen Auskünfte abgezogen werden, zeigt die Erfahrung aus anderen Ländern, dass für wenige Informationsanfragen Gebühren erhoben wurden, dennoch wirkt dies abschreckend, gerade bei Menschen mit Misstrauen gegenüber der entsprechenden Institutionen.

Die Einnahmen durch Gebühren betragen z.B. in Rheinland-Pfalz im Schnitt von 2009 bis 2011 1.549€ pro Jahr. Diese Summe ist weder geeignet Verwaltungsaufwand abzudecken, noch die Staatseinnahmen zu stärken.

Auch die Evaluierung des Bundes-IFG schlägt hier verschiedene Lösungen vor. Alternativ zur vollständigen Abschaffung kann auch eine am Bundesverfassungsgericht angelehnte Lösung gewählt werden. Die Ausübung eines demokratischen Grundrechts, wenn nicht sogar einer Pflicht von Bürger/innen in der Demokratie darf nicht behindert werden.

## Zu § 16 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit

Die Wirksamkeit von Informationsfreiheitsgesetzen hängt wesentlich von den Rechten der Informationsfreiheitsbeauftragten ab. Es ist wichtig, diese mit einem allgemeinen Zugangsrecht zu Diensträumen und einem Akteneinsichtsrecht zu versehen. Auch müssen sie das Recht haben sich an vorgesetzte Stellen zu wenden, Rügen zu erteilen und Vorschläge für die Beseitigung eines festgestellten Missstandes zu machen. Inwiefern dies von den Rechtsverweisen gedeckt ist, kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht überprüft werden.

## Zu § 17 Evaluierung

Eine wissenschaftliche Evaluierung kann einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten.

## Zu § 18 Inkrafttreten

Ein sofortiges Inkrafttreten des Gesetzes wird begrüßt. Im Falle der Ergänzungen, besonders im Bereich der Pro-aktiven Veröffentlichung sollte hierfür ein verlängerter Zeitraum gewählt werden.

## **3. Abschlussbemerkungen**

Das vorliegende Gesetz beseitigt den Missstand, dass es in Hessen nach wie vor kein allgemeines Recht auf Informationszugang gibt. Dabei wird es seinem Anspruch, ein Transparenzgesetz zu sein, allerdings nicht gerecht. Die Regelungen entsprechen weitgehend klassischen Informationsfreiheitsgesetzen mit einem bürokratischen Antragsverfahren und Einzelfall-Prüfungen. Bürger/innen werden so zu Bittstellern gemacht. Die Möglichkeiten der digitalen Kommunikationsnetze werden dabei nicht ausreichend für eine pro-aktive Veröffentlichung von Informationen genutzt. Auch die Einrichtung eines zentralen Registers fehlt in dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Im Bereich der Ausnahmetatbestände sind einige zu konkretisieren (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) andere neu zu bewerten (z.B. weitgehende Ausnahme für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk). Einzelne Ergänzungen, wie z.B. die freie Weiterverwendbarkeit von Informationen, sind in dem Gesetzentwurf einzufügen.

Es bleibt zu hoffen, dass die bevorstehenden Anhörungen genutzt werden um das Gesetz deutlich zu erweitern und es so seinem Anspruch der Transparenz gerecht wird und mit Hessen ein weiteres Bundesland die aus Steuern finanzierten Informationen den Bürger/innen zugänglich macht.

Hamburg, 13.06.2013 Daniel Lentfer



**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD**

**für ein**

**Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG)**

**Drucksache 18/7200**

**des Hessischen Landtages vom 28. März 2013**

**Stellungnahme für:**

**Netzwerk Recherche e.V.**

vertreten durch:

Dr. Manfred Redelfs

Krumdals Weg 1a

22587 Hamburg

[info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de)

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.  
Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein zur Förderung des Qualitätsjournalismus.

1. Vorsitzender: Oliver Schröm (stern), 2. Vorsitzende: Julia Stein (Norddeutscher Rundfunk). Adresse: Netzwerk Recherche, Postfach 58050, 10414 Berlin, Tel. 030 49 85 40 12, E-Mail: [info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de)

## Vorbemerkung und zentrale Punkte der Stellungnahme

Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation begrüßt die Absicht, auch in Hessen ein Informationsfreiheitsgesetz (Transparenzgesetz) einzuführen. Hessen ist eines der wenigen Bundesländer, die ein solches Gesetz noch nicht verabschiedet haben und wo der freie Zugang zu Informationen sich weitgehend auf solche Informationen beschränkt, die Umweltinformationen sind.

Auch für Journalisten, die sich bereits auf die Auskunftsansprüche nach den Landespressesetzen berufen können, bedeutet die Verabschiedung eines solchen Gesetzes einen Mehrwert, der sich nur positiv auf ihre Arbeit auswirken kann.

Denn es ist qualitativ etwas anderes, ob man sich mit einer mündliche Auskunft des Pressesprechers zufrieden geben muss oder ob – wie nach dem Transparenzgesetz - ein klarer Rechtsanspruch auf Akteneinsicht oder allgemein auf Zugang zu Originaldokumenten besteht. Ein Journalismus, der seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive ernst nimmt, braucht solche Informationsrechte – und sie nützen wiederum dem demokratischen Gemeinwesen insgesamt.

Netzwerk Recherche vertritt deshalb die Auffassung, dass Hessen ein Informationsfreiheitsgesetz (Transparenzgesetz) haben sollte.

Dem in § 1 formulierten Gesetzeszweck -

"Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten und auf andere Weise festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die Transparenz der Verwaltung zu gewährleisten und eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie die Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu stärken sowie zu fördern."

ist zuzustimmen. Die durch die Parlamente allein nicht mehr zu bewältigende Flut an Informationen bedarf einerseits einer flankierenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit, wobei andererseits die Vermittlung von Informationen durch die modernen Informationstechnologien erleichtert wird.

## Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfs

Vorab merkt Netzwerk Recherche an, dass nicht das IFG des Bundes, sondern das UIG bzw. das UIG Hessen<sup>1)</sup>, den internationalen Standard des Informationszugangsrechts beschreiben. Grundsätzlich folgt der vorgelegte Entwurf in vielen Punkten dem UIG des Bundes, was als solches zu begrüßen ist. Es gibt freilich im Einzelnen einige - unten im

---

1 GVB I, 2006, 659

Detail dargestellte - Modifikationen, die aus Sicht der Informationsfreiheit negativ zu bewerten sind.

Regelungstechnisch gibt es alsdann zwei Möglichkeiten, fortzufahren. Entweder man stellt ein zweites Informationszugangsgesetz neben das Umweltinformationsgesetz oder man integriert beide Regelwerk in ein einheitliches Gesetz.

Die meisten Bundesländern folgen ebenso wie der Bund selber dem ersten Modell.

Netzwerk Recherche weist darauf hin, dass einerseits in Schleswig-Holstein und Berlin bereits das IFG und das UIG zusammengeführt wurden<sup>2</sup>, was, von Kritik im Einzelnen abgesehen, als absolut begrüßenswerte Entwicklung zu sehen ist. Netzwerk Recherche hat deshalb jüngst einen Entwurf für ein solches integriertes Gesetz für das Bundesland Baden-Württemberg vorgelegt<sup>3</sup>, das den derzeit erstrebenswerten Stand der Informationsfreiheit widerspiegeln soll.

Tatsächlich ist die Informationsfreiheit ein dynamisches Rechtsgebiet. Zu den neueren Entwicklungen gehört im Hinblick auf die Entwicklung der technischen Möglichkeiten, namentlich des Internet, die Vorstellung, dass Informationen möglichst weitgehend von vornherein veröffentlicht werden sollten ("proaktive Information"). Sehr weitgehende Fortschritte gerade in Bezug auf die Veröffentlichungspflichten öffentlicher Stellen sieht das neue Hamburger Transparenzgesetz<sup>4</sup> vor. Dieses Gesetz (das bedauerlicherweise kein integriertes Gesetz ist, sondern den Zugang zu Umweltinformationen außen vorlässt) ist in Teilen auch Vorbild für das TranspG BW von Netzwerk Recherche.

Unbeschadet der Auffassung von Netzwerk Recherche, dass ein integriertes Gesetz vorzuziehen und weitere Regelungen zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen wünschenswert wären, ist der Gesetzentwurf insgesamt positiv zu bewerten, und es wäre zu begrüßen, wenn der Landtag - möglichst unter Einbeziehung der unten angesprochenen Änderungen - ein Gesetz auf der Grundlage dieses Entwurfes verabschieden würde.

### **Zu § 1 GE (Zweckklausel)**

Die Einfügung einer Zweckklausel in das Gesetz wird positiv bewertet. Dies gilt umso mehr, als auch der Gesichtspunkt der Kontrolle staatlichen Handelns Aufnahme gefunden hat. Mehr Information bedeutet in der Tat eine bessere Kontrolle, freilich ohne in die förmlichen Entscheidungsbefugnisse einzugreifen.

### **Zu § 2 GE**

---

2 GVOBI SH 2012, 89

3 Entwurf für ein Transparenzgesetz für das Land Baden-Württemberg (TranspG), [www.netzwerkrecherche.de/files/transparenzgesetz\\_bw\\_entwurf\\_nr.pdf](http://www.netzwerkrecherche.de/files/transparenzgesetz_bw_entwurf_nr.pdf)

4 GVOBI HH 2012, 271

### **(Anwendungsbereich)**

Der Anwendungsbereich - insoweit die zur Auskunft verpflichteten Stellen betreffend - ist erfreulich weit gefasst.

Zu überdenken ist die Herausnahme des Landesrechnungshofs in **Absatz 2**. Jedenfalls sollten die Prüfvermerke die Landesrechnungshofes als verfahrensabschließende Dokumente ähnlich wie Gerichtsentscheidungen öffentlich zugänglich sein. Auf die Entscheidung zur Auskunftsverpflichtung des Bundesrechnungshof nach dem IFG<sup>5</sup> wird hingewiesen.

### **Zu § 3 GE (Begriffsbestimmungen)**

Auch die Begriffsbestimmungen sind insgesamt klar und gut verständlich gefasst.

### **Zu § 4 GE (Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen)**

In der Sache folgt die Vorschrift weitestgehend dem geltenden Umweltinformationsrecht. Es wird insoweit lediglich angeregt, den Begriff "allgemein zugänglich" nicht zu verwenden. Es handelt sich um einen rechtlich besetzten Begriff (Artikel 5 des Grundgesetzes), der hier tautologisch wirkt und deshalb zu Irreführungen Anlass geben könnte. Allgemein zugänglich sind Informationen, die technisch geeignet und (vom Verfügungsberechtigten) dazu bestimmt sind, der Allgemeinheit, d.h., einem individuell nicht bestimmbar Personenkreis, Informationen zu verschaffen<sup>6</sup>. Was die Vorschrift des Gesetzentwurfes leistet, ist, bestimmte Informationen zu "allgemein zugänglichen" zu machen. So wie die Vorschrift steht, könnte der Eindruck entstehen, sie gelte nur für Informationen, die von vornherein allgemein zugänglich sind.

### **Zu § 5 GE (Individueller Anspruch auf Informationszugang)**

Auch diese Grundnorm für den Anspruch auf Zugang zu Informationen ist gut formuliert. Die Form der Konkurrenzklausel in Absatz 2 wird ausdrücklich begrüßt.

### **Zu § 6 GE (Antragstellung und Verfahren)**

Den überwiegenden Teil der Verfahrensregelungen (bspw. Unterstützungspflicht, Aus-

<sup>5</sup> BVerwG 7 C 1.12 vom 15. November 2012)

<sup>6</sup> Bethge, in: Sachs, GG-Kommentar (6. Auflage), Artikel 5, Rn 55 (hM)

wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art der Informationserteilung, Anspruch auf auszugsweise Informationserteilung) kann zugestimmt werden.

Zu Absatz 1 Satz 3 ist anzumerken, dass sich der Informationsanspruch nicht direkt gegen den Privaten richten soll, sondern gegen die Behörde, die sich der Privatperson bedient.

Diese Ausgestaltung des Anspruchs "über Eck" ist mit guten Gründen mit der (zweiten) Umweltinformationsrichtlinie (2003/4/EG<sup>7</sup>) abgeschafft worden; dem sollte gefolgt werden.

### **Zu § 7 GE**

#### **(Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang)**

Die Vorschriften sind Verfahrensregelungen; sie folgen dem Umweltinformationsrecht und stellen eine gute Ausgestaltung dar.

### **Zu § 8 GE**

#### **(Verfahren bei Beteiligung Dritter)**

Der Vorschrift kann nur bedingt zugestimmt werden. Das Problem effektiver Fristverlängerungen in den Fällen von Drittbeteiligung wird hier überwiegend zu Gunsten der Dritten gelöst. Aus Sicht von Netzwerk Recherche sollte die Drittbeteiligung so ausgestaltet sein, dass die Fristen des § 7 gewahrt bleiben, es sei denn, es kommt zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung.

### **Zu § 9 GE**

#### **(Ablehnung des Antrages)**

Das Schriftformerfordernis bei Ablehnung des Antrages führt aus Sicht von Netzwerk Recherche zu weit, da dies insbesondere die Erteilung einfacher (fern)mündlicher Auskünfte/ Ablehnungen oder Antworten per E-Mail ausschließt. Es ist zureichend (aber auch erforderlich), wenn der Antragsteller verlangen kann, dass die Ablehnung schriftlich erteilt wird.

### **Zu § 10 GE**

#### **(Schutz personenbezogener Daten)**

Die §§ 11 bis 13 enthalten eine Abwägungsklausel ("es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt" ("public interest test")). Für den Schutz personenbe-

---

7 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (AbIEU Nr L41, Seite 26)

zogener Daten wird hierauf im GE verzichtet. Netzwerk Recherche plädiert demgegenüber dafür, auch bei personenbezogenen Daten - insoweit dem Umweltinformationsrecht folgend - eine solche Abwägungsklausel vorzusehen.

Entsprechend wird positiv bewertet, dass in den nachfolgenden §§ 11 bis 13 des Gesetzesentwurfes eine solche Klausel zu finden ist.

### **Zu § 11 GE (Schutz öffentlicher Belange)**

In dieser Vorschrift verlässt der GE bedauerlicher Weise die Vorlage des Umweltinformationsrechts und beruft sich auf einige Regelungen des IFG (des Bundes).

Wenn in der Nummer 1 der Schutz des "**Wohls des Landes**" angesprochen wird, dann verlässt der GE den Grundsatz der "engen genau beschriebenen Ausnahmegründe", wie er fortschrittliche Informationszugangsregelungen, insbesondere die des Umweltinformationsrechts, charakterisiert.

Wenn in der Nummer 3 die "**öffentliche Sicherheit**" angesprochen wird, so ist zu bedenken, dass dies im deutschen Recht ein äußerst umfassendes Schutzgut ist, und insoweit die gleiche Kritik wie zu Nr. 1 greift.

Die Nummer 4 bedeutet, dass praktisch durch die formelle Qualifikation eines Dokuments (bspw. als "**Verschlusssache**") die Informationsfreiheit aufgehoben werden kann.

Im Hinblick darauf, dass die westlichen Demokratien vom Grundsatz der Haushaltsöffentlichkeit geprägt sind, und die Frage der Verwendung öffentlicher Mittel zu den Fragen gehört, die die Bürger mit am meisten interessieren, ist der von Nummer 4 angeordnete Schutz **haushaltsrechtlicher Interessen** letztlich ein Widerspruch zu den Zielen des Gesetzes selber.

Alle diese Regelungen sind abzulehnen.

### **Zu § 12 GE (Schutz der internen Entscheidungsprozesse)**

Demgegenüber ist diese Regelung als solche als ausgewogen zu beurteilen, insbesondere, indem der sehr schwierig zu handhabende Tatbestand der "Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden"<sup>8</sup> nicht aufgenommen wird und Absatz 2 einige Rückausnahmen enthält.

Eine weitere Klarstellung des Begriffs der nicht abgeschlossenen Schriftstücke wäre jedoch wünschenswert, denn auch dieser Begriff wird teilweise noch zu weit ausgelegt<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Hierzu zum Stand der Rechtsprechung: BVerwG 7 C 7.12 vom 2. August 2012 (Flachglas Torgau)

<sup>9</sup> Zu einer gewissen Einschränkung: BVerwG 4 C 13.07 vom 23. Februar 2008 (CADEC), wonach ein Schriftstück

Eine Weitergabe an Dritte, ggfs. zur Stellungnahme, müsste das Schriftstück als "abgeschlossen" qualifizieren, wobei der Begriff der "Dritten" weit zu fassen wäre.

**Zu § 13 GE**  
**(Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)**

Die Vorschrift folgt dem Umweltinformationsrecht einschließlich einer Abwägungsklausel; ihr kann zugestimmt werden.

Eine Präzisierung (auch als Arbeitshilfe für die informationspflichtigen Stellen) wäre jedoch wünschenswert.

**Zu § 14 GE**  
**(Rechtsweg)**

Die Regelung hat im Wesentlichen klarstellenden Charakter; insoweit kann ihr zugestimmt werden. Allerdings ist zu bedenken, dass sie aus kompetenziellen Gründen (sie regelt Prozessrecht, dieses steht in der Kompetenz des Bundes) nur für Umweltinformationsrecht gelten kann.

**Zu § 15 GE**  
**(Kosten)**

Die Kostenregelung entspricht weitestgehend dem, was Netzwerk Recherche als "vernünftigen Kompromiss" ansehen würde: Keine völlig Kostenfreiheit, aber keine Erhebung von Kosten für bestimmte Grundtatbestände (Einsichtnahme vor Ort, Ablehnung, Drittbeteiligung).

Wünschenswert wäre noch eine Beschränkung der Gebührenhöhe nach oben wie nach den Kostenverordnungen in IFG und UIG des Bundes (maximale Gebührenhöhe 500 Euro) und die Schaffung einiger Befreiungstatbestände (Bedürftigkeit des Antragstellers, öffentliches Interesse an der Fragestellung).

**Zu § 15 GE**  
**(Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit)**

Die Schaffung eines Informationsfreiheitsbeauftragten hat sich bewährt; insbesondere auf die qualifizierten Berichte des Bundesbeauftragten ist hinzuweisen. Probleme mit der Zuweisung dieser Rolle an die Datenschutzbeauftragten hat es nicht gegeben.

---

abgeschlossen ist, wenn es, mag es auch als Entwurf gekennzeichnet sein, an "Dritte" weiter gegeben wurde. - Streit ist dann prompt um die Frage entstanden, wer zu den "Dritten" zählt. Der Bundesverkehrsminister bspw. hält ein Gutachten auch dann noch nicht für abgeschlossen, wenn es an die Länder zur Stellungnahme versandt wurde.

Die knappe Fassung der Regelung zu den Aufgaben und Kompetenzen des Beauftragten wird begrüßt, auch die Berichtspflicht ist positiv zu sehen.

### **Zu § 16 GE (Evaluierung)**

Nach wie vor ist, wie schon einleitend gesagt, Informationszugangsrecht dynamisches Recht. Es ist deshalb angemessen, eine Evaluierung des Gesetzes vorzusehen. Zu den Teilnehmern sollten freilich nicht nur der Datenschutzbeauftragte und die kommunalen Spitzenverbände gehören, sondern auch Vertreter der Zivilgesellschaft.

### **Schlussbemerkung**

Die Vorlage des Gesetzentwurfes ist ebenso wie seine inhaltliche Ausrichtung zu begrüßen. Es bleibt zu hoffen, dass in Hessen bald eine fortschrittliche Regelung für den Zugang zu Informationen verabschiedet wird.

Wikimedia Deutschland e. V. – Postfach 61 03 49 – 10925 Berlin

An den Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtags  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

Berlin, 12. August 2013

**Betreff: Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 27. Mai 2013 und für die Gelegenheit, zum Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz Stellung zu nehmen.

Meine Stellungnahme finden Sie auf der nachfolgenden Seite dieses Schreibens, einer Weitergabe der Stellungnahme im Rahmen der Anhörungsdokumentation und der Veröffentlichung über die Homepage des Landtags stimme ich ausdrücklich zu.

Bei Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,  
Mathias Schindler

## **Einleitung**

Wikimedia Deutschland e.V. begrüßt jede Anstrengung, jedermann und insbesondere allen Bürgerinnen und Bürgern den legalen Zugang zu Informationen der Verwaltung zu verschaffen und insbesondere die noch verbliebenen Lücken bei der Einführung von Informationsfreiheit auf Landesebene zu schließen. Unser Augenmerk als Wikimedia Deutschland liegt dabei insbesondere auf dem Recht für jedermann, diese Informationen auch rechtssicher weiterverwenden zu dürfen. Unserer Ansicht nach können moderne Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze einen bedeutenden Beitrag für diese Rechtssicherheit leisten.

### **§1 – Zweck des Gesetzes**

Die Formulierung des Zwecks deckt sehr gut den Aspekt des Informationsrechts ab, lässt jedoch den für ein Transparenzgesetz wichtigen Teil der Nachnutzung außen vor.

### **§2 – Anwendungsbereich**

§2, Abs. 1 Punkt 4 deckt in seiner bisherigen Fassung keine Stellen ab, an denen das Land Hessen zusammen mit dem Bund oder anderen Ländern mehrheitlich beteiligt ist.

Wir empfehlen die Streichung von „nur, soweit sie in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden“ in §2, Abs 1 Punkt 5, da er dem Zweck des Gesetzes zuwiderläuft.

### **§4 – Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen**

Zur Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze gehört es, neben den individuellen Anspruch auf Informationszugang auch die Freigabe aller Informationen, über die eine Stelle verfügt und bei denen keine Gründe gegen eine Freigabe vorliegen. §4 verfehlt dieses Ziel durch ein hohes Maß an Unverbindlichkeit, das Fehlen einer konkreten Pflicht zur Veröffentlichung, die bloße Auflistung möglicher Freigabeformen und die Verwendung von Verben wie „daraufhinwirken“. Es handelt sich bei diesem Paragraphen um einen Rückfall hinter das Hamburgische Transparenzgesetz, das z.B. in §10 konkrete Vorgaben zur Veröffentlichungspflicht bestimmter Informationen macht.

Die bisherige Formulierung des §4 enthält keine Verpflichtung zur Einräumung von Nutzungsrechten zur Weitergabe und Verarbeitung der zu veröffentlichenden Informationen.

# Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

## Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63163 Mühlheim/Main

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtages  
Herrn Horst Klee, MdL  
Postfach 32 40  
65022 Wiesbaden

Dezernat 2

Referent(in) Frau Adrian/Herr Heger  
Unser Zeichen Adr/Hg/Scha

Telefon 06108/6001-0

Telefax 06108/600157

E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51/38

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 16.07.2013

### Schriftliche Anhörung im Innenausschusses des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) – Drucks. 18/7200 –

Sehr geehrter Herr Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfes der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat bereits in den zurückliegenden Jahren zu nahezu inhaltsgleichen Gesetzentwürfen Stellung genommen und erhebliche Bedenken geäußert. An diesen Bedenken halten wir weiterhin fest:

Wir sehen einen Widerspruch zu der bestehenden gesetzlichen Regelung über das Akteneinsichtsrecht gemäß § 29 HVwVfG, die wir für ausreichend ansehen.

Außerdem führt die Umsetzung des Gesetzes zu einer erheblichen Mehrbelastung der Kommunen, die nicht über die vorgesehene Gebührenregelung gedeckt ist.

Nach dem Inhalt des Gesetzentwurfes sollen nicht lediglich Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens ein Informations- und Akteneinsichtsrecht haben. Dieses Recht soll vielmehr auch Dritten zustehen, die von dem Verwaltungsverfahren nicht unmittelbar berührt sind. Der Anspruch des Dritten soll grundsätzlich ohne Darlegung eines „berechtigten Interesses“ bestehen.



Anerkannt ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, dass ein Anspruch Dritter auf Akteneinsicht bestehen kann, wenn die Kenntnis des Akteninhaltes Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung ist, d. h. also ein „berechtigtes Interesse“ vorliegt (BVerwG NJW 1981, S. 2270; OVG Hamburg NJW 1983, S. 2405; Kopp, VwVfG § 29, Rdnr. 11).

Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung über das Akteneinsichtsrecht müssen diese Grundsätze Berücksichtigung finden und es ist konkret im Gesetz zu regeln, dass das Akteneinsichtsrecht jeweils die Darlegung eines „berechtigten Interesses“ des Antragstellers erfordert. Eine Umkehrung dieses Prinzips durch eine grundsätzliche allgemeine Freigabe und die Vorsehung von Schutzvorschriften ist als nicht ausreichend anzusehen, weil die Darlegungs- und Beweislast umgedreht wird. Es obliegt also künftig der Behörde darzulegen, dass der Schutz öffentlicher bzw. personenbezogener Belange eine Herausgabe der Information unmöglich macht.

Der Gesetzentwurf schränkt darüber hinaus das aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ableitbare Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger ein, das jedem Einzelnen die Befugnis zubilligt selbst über die Preisgabe der Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG NJW 1984, S. 419: Volkszählungsurteil). Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, sind Einschränkungen dieses Rechtes nur im „überwiegenden Allgemeininteresse“ überhaupt zulässig. Bei dem Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ handele es sich um ein grundrechtlich gewährtes Abwehrrecht der einzelnen Bürgerinnen und Bürger, das nur bei der Berührung erheblicher verfassungsrechtlicher Güter eingeschränkt werden könne. In dem Abwägungsprozess sei dieses zu berücksichtigen, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten sei.

Es ist nicht erkennbar, dass ein unbeschränktes Akteneinsichtsrecht Dritter im „überwiegenden Allgemeininteresse“ steht. Das „informationelle Selbstbestimmungsrecht“ ist als höherrangiges Gut anzusehen und der Vorrang einzuräumen. Für ein effektives und vertrauensvolles Verwaltungshandeln ist es erforderlich, dass die Bürgerinnen und Bürger darauf vertrauen können, dass Informationen in der Stelle verbleiben, gegenüber der sie abgegeben wurden und nicht jeder beliebige Dritte ein Zugriffsrecht hat.

Die Gesetzesinitiativen stehen des Weiteren im Widerspruch zu der bereits bestehenden gesetzlichen Regelung über die Akteneinsicht durch Beteiligte gemäß § 29 HVwVfG. Danach steht lediglich den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens i. S. v. § 13 HVwVfG ein Akteneinsichtsrecht zu. Darüber hinaus müssen die Beteiligten darlegen, dass die Kenntnis der Akten „zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer



rechtlichen Interessen erforderlich ist“. Nach der derzeitigen Gesetzeslage müssen also die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens, um Akteneinsicht zu erhalten, ein „mehr“ an Begründungsaufwand betreiben, als ein sonstiger Dritter nach den hier vorgesehenen Gesetzen.

Schließlich ist auf die personelle und finanzielle Mehrbelastung der Verwaltungen hinzuweisen. Neben dem reinen Verwaltungsverfahren sollen die auskunftspflichtigen Stellen auch verpflichtet sein, Verzeichnisse über vorhandene Informationen zu führen und öffentlich zugängliche Informationsnetze und Datenbanken einzurichten. Hierdurch entstehen weitere erhebliche Kosten, die auch auf Dauer fortbestehen. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Erwartung, dass mittel- bis langfristig davon auszugehen sei, dass das Prinzip des transparenten Staats zu einer erhöhten Akzeptanz staatlicher Entscheidungsprozesse führe mit der Folge, dass Klagen vermieden und zusammenhängende Kosten der öffentlichen Hand vermindert werden könnten, wird diesseits nicht geteilt.

Soweit nämlich im Zuge des an Recht und Gesetz gebundenen Verwaltungshandelns beim Verwaltungsvollzug konkret-individuelle Einzelfallregelungen getroffen werden, hängt deren Akzeptanz vielmehr maßgeblich davon ab, wie diese gegenüber den im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinne Beteiligten erläutert und begründet wird.

Die Akzeptanz staatlicher Entscheidungsprozesse kann nach diesseitiger Auffassung nicht für alle Bereiche des Verwaltungshandelns in gleichem Umfang vollzogen werden.

Soweit es die kommunalen Körperschaften anbelangt, erfolgt die Entscheidungsfindung durch gewählte Gremien, die grundsätzlich öffentlich tagen und der Öffentlichkeit verantwortlich sind. Mithin liegt dem Gesetzentwurf ein zu undifferenziertes Verständnis von Transparenz zugrunde, die an die Vorbereitung und Ausführung von Entscheidungen öffentlicher Stellen (hier: Gemeinde und Gemeindeverbänden) zu knüpfen sind.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Erwägungen halten wir die derzeit bestehende Regelung des § 29 HVwVfG für völlig ausreichend.

Soweit nach dem Inhalt des Gesetzentwurfes unter bestimmten Voraussetzungen kein Anspruch auf Informationszugang zum Schutz öffentlicher Belange bestehen soll (§ 11 des Gesetzentwurfes) wird dies unter kommunalen Gesichtspunkten als nicht ausreichend angesehen, da dort lediglich auf Bundes- und Landesinteressen abgestellt wird. Nach dem Gesetzentwurf ist der Informationszugang aber auch gegenüber



den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewährleisten, so dass auch deren berechnete Interessen Berücksichtigung finden müssen.

Schließlich halten wir die Aufnahme von natürlichen oder juristischen Personen des Privatbereichs in den Anwendungsbereich des Gesetzes für unzulässig, da Rechtsgrundlage für diese Körperschaften bundesrechtliche Regelungen sind und insoweit eine Gesetzgebungskompetenz des Landes zumindest zweifelhaft erscheint. Von dieser Regelung wären im Zweifel auch die kommunalen Spitzenverbände erfasst, die ihre Rechtsgutachten bzw. Rechtsauskünfte damit Dritten zur Verfügung stellen müssten. Eine vertrauensvolle Rechtsberatung der Kommunen im Vorfeld eines Rechtsstreites wäre damit nicht mehr gewährleistet.

Wir bitten, wegen dieser grundsätzlichen Bedenken von dem Gesetzentwurf Abstand zu nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Diedrich E. Backhaus".

Diedrich E. Backhaus

Direktor



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 27.05.2013  
Ihr Zeichen: I A 2.6

Unser Zeichen: 021.2 Gi/We  
Durchwahl: (0611) 1702-11  
E-Mail: gieseler@hess-staedtetag.de

Datum: 07.06.2013  
Stellungnahme 034-2013

## **Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) - Drucks. 18/7200 -**

Sehr geehrter Herr Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben angeführten  
Gesetzentwurf.

Der These, dass ein Informationsdefizit der Bürgerschaft in den hessischen Kommunen  
besteht, wird ausdrücklich widersprochen.

Tatsächlich ist gängige Praxis bei den Mitgliedstädten des Hessischen Städtetages, dass  
Magistrate und Gemeindevorstände für die Öffentlichkeit relevante Informationen in der  
Regel ohne ausdrückliche Aufforderung liefern. Dem Interesse des einzelnen Bürgers an  
Information wird außerdem dadurch Rechnung getragen, dass, so weit ein rechtlicher oder  
tatsächlicher Grund von diesem vorgetragen wird, die individuell gewünschte Information  
durch die Verwaltung erbracht wird.

Die Forderung zur Kontrolle von Verwaltung unmittelbar durch die Bürgerschaft wider-  
spricht dem rechtlichen Modell der repräsentativen Demokratie. Auf kommunaler Ebene

sind die demokratischen Rechte der Bürgerschaft durch die hessische Gemeindeordnung angemessen ausgestaltet. Nach diesem Gesetz kontrolliert und überwacht die Stadtverordnetenversammlung/Gemeindevertretung den Magistrat/Gemeindevorstand, der der Verwaltung vorsteht. Der Gesetzentwurf führt somit zu einer Relativierung des Stellenwerts eines kommunalen Organs einschließlich deren direkt gewählter Mitglieder, die ihre Arbeit ehrenamtlich verrichten.

Ausdrücklich widersprechen wir der Absicht, dem Bürger mehr Rechte einzuräumen, als der Gemeindevertreter nach der Hessischen Gemeindeordnung inne hat.

Die Erfüllung von Informationswünschen ohne Sach- oder Rechtsgrund führt zu einem zusätzlichen sachlichen und personellen Aufwand der Kommunen. Die Informationserfüllung soll dennoch nach den vorliegenden Gesetzentwürfen überwiegend gebührenfrei erfolgen. Dies wird ausdrücklich abgelehnt. Die behördliche Auskunft ist eine Leistung. Daher sollte sie auch immer gebührenpflichtig sein. Die Kostenfolge ist eindeutig zulasten des Leistungsempfängers und nicht des Leistenden zu regeln. Insbesondere von kleineren Gemeinden wird der Aufwand an rechtlicher Prüfung aus Gründen des Schutzes personenbezogener Daten aufgrund solcher Informationswünsche ohne Inanspruchnahme externer Rechtsberatung nicht leistbar sein. Solche Kosten sind in jedem Fall an den Informationskunden weiterzugeben.

Vorsorglich ist zu erwähnen, dass die Einführung eines gebührenfreien Anspruchs von Bürgern auf Leistung gegenüber kommunalen Verwaltungen durch das Land aus Gründen der Konnexität zu einer Zahlungsverpflichtung des Landes führt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a long horizontal stroke extending to the right.

Stephan Gieseler  
Direktor



**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein  
Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG)  
Drucksache 18/7200 vom 28.3.2013**

Transparency International Deutschland e.V. begrüßt das Vorhaben der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag, ein Transparenzgesetz in Hessen einzuführen.

Die Transparenz staatlichen Handelns erscheint auch uns in Hessen nur eingeschränkt gegeben. Den Bürgerinnen und Bürgern stehen nur sehr beschränkte Möglichkeiten für einen Zugang zu Informationen der Öffentlichen Verwaltung zur Verfügung. Ausdrücklich stimmen wir daher der im Gesetzentwurf formulierten Zweckbestimmung zu, durch ein umfassendes Informationsrecht das in Akten und in sonstiger Weise festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen zugänglich zu machen, um den Bürgerinnen und Bürgern eine Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen und die Meinungs- und Willensbildung zu stärken und zu fördern.

Der vorliegende Gesetzentwurf erscheint uns weitgehend gut geeignet, die genannten Ziele einer Transparenz im Verwaltungshandeln und einer Erweiterung von Kontrollmöglichkeiten und einer Stärkung demokratischer Beteiligungsrechte zu erreichen. Aus Sicht von Transparency Deutschland kommt einem solchen Transparenzgesetz außerdem auch hinsichtlich der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption besondere Bedeutung zu.

Für richtig und wichtig erachten wir unter anderem, dass mit § 2 (1) 5. auch der Landtag, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Forschungseinrichtungen, Hochschulen und der Datenschutzbeauftragte von den Vorschriften über den Zugang zu Informationen erfasst sind, soweit diese Stellen in Verwaltungsangelegenheiten tätig werden.

Für eine Bereichsausnahme für den Landesrechnungshof, die in § 2 (2) vorgesehen ist, besteht dagegen kein Grund. Ergebnisse der Kontrolltätigkeit von Rechnungshöfen sollten unseres Erachtens der Öffentlichkeit zugänglich sein. Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass das Transparenzgesetz den Bürgerinnen und Bürgern eine Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen will, unabdingbar. Wir verweisen hierfür auf die Rechtsprechung:

Laut Bundesverwaltungsgericht sind Prüfungsberichte der Landesrechnungsrechnungshöfe sowie der kommunalen Rechnungsämter nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze grundsätzlich einsehbar (BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07).

Insgleichen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil entschieden, dass der Bundesrechnungshof grundsätzlich Auskunft über das Ergebnis seiner Prüfungstätigkeit geben muss. Es bestätigt, dass der Bundesrechnungshof zu den informationspflichtigen Behörden gemäß Bundes-Informationsfreiheitsgesetz gehört (BVerwG 7 C 1.12 vom 15. November 2012). Der Bundesrechnungshof kann sich demnach nicht darauf berufen, dass eine effektive Prüfung nur dann möglich wäre,

wenn den geprüften Stellen der vertrauliche Umgang mit den erlangten Erkenntnissen zugesichert wird.

**Wir empfehlen daher, die Formulierung § 2 (2) „und dem Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird“ ersatzlos zu streichen.**

Mit § 4 „Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen“ ist das zentrale Erfordernis eines Transparenzgesetzes – die aktive Veröffentlichung von Informationen – geregelt. Einige Formulierungen scheinen der Verwaltung bei der Umsetzung der Bestimmungen Spielraum zu lassen. So etwa wenn es heißt, die informationspflichtigen Stellen „wirken [...] darauf hin, dass Informationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden“ (§ 4 (1)) oder „Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch“ (§ 4 (4)).

**Aus unserer Sicht ist zu wünschen, dass die verbindliche Verpflichtung der informationspflichtigen Stellen konkret, klar und unzweideutig zum Ausdruck gebracht wird.**

Im Zusammenhang mit § 6 „Antragstellung und Verfahren“ halten wir es im Sinne bürgerfreundlicher Informationsrechte für unerlässlich, in Absatz (4) den Antragstellern bei der Wahl, auf welche Weise der individuelle Informationszugang erfolgen soll, **ausdrücklich auch das Recht auf Kopien einzuräumen.**

Die Regelung, wonach ein Antrag als abgelehnt gilt, wenn er innerhalb der vorgegebenen Frist nicht beantwortet worden ist (§ 7 (4)), eröffnet der informationspflichtigen Stelle die Möglichkeit, eine Anfrage einfach unbeantwortet zu lassen und ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel. Für den Antragsteller bedeutet dies, dass er sich unter Umständen bis zu zwei Monate gedulden muss, zuletzt aber vergeblich gewartet hat. Diese Regelung steht im Widerspruch zu der Regelung § 9 (1), nach der die auskunftspflichtige Stelle dazu verpflichtet ist, bei Ablehnung eines Antrags den Antragsteller über die Gründe fristgerecht und schriftlich zu informieren.

**Im Sinne bürgerfreundlicher Regelungen empfehlen wir dringend, § 7 (4) Satz 1 ersatzlos zu streichen.**

Von wenigen Punkten abgesehen erachten wir den vorliegenden Entwurf insgesamt als tragfähige rechtliche Grundlage zur Herstellung notwendiger Transparenz der öffentlichen Verwaltung in Hessen. Positiv erscheint uns insbesondere die Berücksichtigung und Abwägung eines eventuell überwiegenden öffentlichen Informationsinteresses gegenüber dem Schutz öffentlicher Belange oder dem Schutz von Berufs- oder Geschäftsgeheimnissen. Die vorgesehene Kostenfreiheit bei der Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie bei einer Einsichtnahme in Informationen vor Ort begrüßen wir ebenso wie die vorgesehene Bestellung eines Beauftragten für das Recht auf Informationsfreiheit, dessen Aufgabe vom Hessischen Datenschutzbeauftragten wahrgenommen werden sollte.

Dr. Heike Mayer, Leiterin der Arbeitsgruppe Informationsfreiheit  
9.8.2013



ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende  
des Innenausschusses  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

05. Juli 2013  
HESSISCHER LANDTAG

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223  
Ansprechpartner/in:  
Frau Dr. Drechsler  
Durchwahl: 988-1284  
Aktenzeichen:  
LD2-18.03/13.003

Kiel, 1. Juli 2013

**Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) - Drucksache 18/7200 - Ihr Schreiben vom 27.05.2013**

Sehr geehrter Herr Klee,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 27.05.2013. Gern komme ich Ihrer Bitte nach einer schriftlichen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz – Drucksache 18/7200 – nach.

Das ULD begrüßt ausdrücklich die Einführung eines Transparenzgesetzes im Land Hessen und die Beauftragung des Landesbeauftragten für den Datenschutz mit der Informationsfreiheit.

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Entwurf zum Hessischen Transparenzgesetz wie folgt Stellung:

1. Zu § 1

In § 1 wird der Begriff „Akten“ benutzt. Da dieser Begriff in § 3 „Begriffsbestimmungen“ nicht noch einmal erläutert wird, schlagen wir vor, dass § 1 dahingehend formuliert wird, „Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht alle Informationen öffentlicher Stellen zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die Transparenz der Verwaltung zu gewährleisten und eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie die Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu stärken und zu fördern.“

## 2. Zu § 2

Gem. Abs. 3 gilt das Hessische Transparenzgesetz auch für Stellen, die Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft ausführen oder privatrechtlich tätig werden. Hier muss es heißen, „... soweit diese Stellen Bundesrecht oder Recht der Europäischen Union ausführen oder privatrechtlich tätig werden.“

## 3. Zu § 4

§ 4 verpflichtet die informationspflichtigen Stellen lediglich dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Informationen zu erleichtern. Im Vergleich zu den Gesetzen in Bremen, Hamburg und Berlin sollte auch in dem Hessischen Transparenzgesetz ein Informationsregister bzw. ein Transparenzregister vorgesehen werden. Maßgeblich ist insoweit die proaktive Bereitstellung der Informationen durch die öffentlichen Stellen. Diese Informationen sollten systematisch bereitgestellt werden. Wir schlagen daher vor, einen entsprechenden Katalog für die zu veröffentlichenden Informationen in das Transparenzgesetz aufzunehmen. Vorbild könnten insoweit die entsprechend aufgeführten Informationsfreiheitsgesetze aus Berlin und Bremen sein oder aber das Transparenzgesetz aus Hamburg.

## 4. Zu § 5

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass auch juristische Personen des öffentlichen Rechts anspruchsberechtigt sein sollen. Dies befürworten wir. Hinsichtlich der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit ergeben sich jedoch Pflichten aus anderen Gesetzen, die auch bei Zugängen zu Informationen der hessischen Verwaltung weiterhin Gültigkeit haben. Diese sind zu berücksichtigen. Insofern gehen wir davon aus, dass § 5 Abs. 1 Satz 2 gestrichen werden müsste. Zu Begründung von § 5 Abs. 2 heißt es, dass das Transparenzgesetz lediglich einen Mindeststandard formuliert, in dem klargestellt wird, dass weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen und Vorschriften der Rechts- und Amtshilfe bestehen bleiben. Aufgrund der nicht klaren Formulierung im Gesetz, schlagen wir vor, dass § 5 Abs. 2 dahingehend geändert wird, dass es heißt: „Rechte auf weitergehenden Zugang zu Informationen nach anderen Rechtsvorschriften bleiben von diesem Gesetz unberührt.“ So wäre sichergestellt, dass die Ansprüche aus dem Transparenzgesetz einen Mindeststandard darstellen sollen.

## 5. Zu § 6

§ 6 Abs. 3 Satz 4 enthält einen Verweis auf § 6 Abs. 3 Satz 1. Hier muss jedoch ein Verweis auf § 6 Abs. 3 Satz 2 erfolgen.

§ 6 Abs. 4 stellt klar, dass die Entscheidung über den Antrag nach § 6 Abs. 1 und den Zugang zu der Information schriftlich ergeht. Nicht abschließend klargestellt ist, ob es sich dabei um einen Verwaltungsakt handelt oder nicht. Dies sollte jedoch mit Blick auf § 7 Abs. 4 eindeutig geregelt werden.

## 6. Zu § 7

§ 7 Abs. 1 Satz 2 verweist darauf, dass sich eine Antrag stellende Person in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen ein-

verstanden erklären kann. Diese Formulierung ist insoweit missverständlich, als nach § 10 ein Antrag abzulehnen ist, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden. Nach unserer Ansicht muss die informationspflichtige Stelle mögliche personenbezogene Daten grundsätzlich schwärzen. Dann könnte § 7 Abs. 1 Satz 2 gestrichen werden.

§ 7 Abs. 4 enthält eine so genannte Ablehnungsfiktion. Ablehnungsfiktionen in dieser Weise sind für den Antragsteller sinnvoll, in der Systematik des Gesetzes jedoch problembehaftet. Nach § 14 Abs. 1 ist ein Vorverfahren entbehrlich. Damit wäre ein Antragsteller mit Ablauf eines Monats nach Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle berechtigt, den Verwaltungsrechtsweg zu begehen. Dies könnte jedoch zu einem vermehrten Aufkommen verwaltungsrechtlicher Verfahren führen. Zusätzlich hat nach § 8 der Dritte ebenfalls einen Monat Zeit zur Stellungnahme. Dies aber führt dazu, dass die Frist des § 7 Abs. 3 nicht eingehalten werden kann. Hier sollte ein entsprechender Ausgleich gefunden werden. Geht man davon aus, dass es sich bei der Ablehnung um einen Verwaltungsakt handelt, so wäre auch im Fall des § 7 Abs. 4 Satz 1 von einem abgelehnten Verwaltungsakt auszugehen.

#### 7. Zu § 8

§ 8 Abs. 1 Satz 1 regelt die Stellung des Dritten im Informationszugangsverfahren. Hier wird jedoch lediglich auf § 10, also den Schutz der personenbezogenen Daten, verwiesen. Zusätzlich sollte aber auch im Hinblick auf § 13 zum Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine Beteiligung Dritter erfolgen.

Ergänzend sei auch hier noch einmal darauf hingewiesen, dass die Frist für die Stellungnahme in § 8 Abs. 3 einen Monat beträgt, die Frist für die Entscheidung über den Informationszugangsantrag aber auch nach § 7 Abs. 3 einen Monat beträgt. Dies ist nicht miteinander vereinbar. Wir schlagen insoweit vor, dass die Regelung des § 8 Abs. 2 Satz 3 auch für § 8 Abs. 1 gilt.

#### 8. Zu § 10

In § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 schlagen wir eine Änderung vor: „... dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich in **deren** Übermittlung eingewilligt hat;“. So wird sichergestellt, dass der Dritte sich bewusst darüber ist, dass es um die Übermittlung besonderer personenbezogener Daten geht.

#### 9. Zu § 13

§ 13 ist überschrieben mit „Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“. Im Text selbst finden sich keine Hinweise zum Schutz des geistigen Eigentums. Wir schlagen daher vor, diesen Teil aus der Überschrift zu streichen.

Da § 13 Abs. 2 im Prinzip die gleiche Zielsetzung wie § 8 hat, schlagen wir vor, in § 8 Abs. 1 Satz 1 neben § 10 auch § 13 aufzunehmen. Dann könnte § 8 Abs. 2 gestrichen werden.

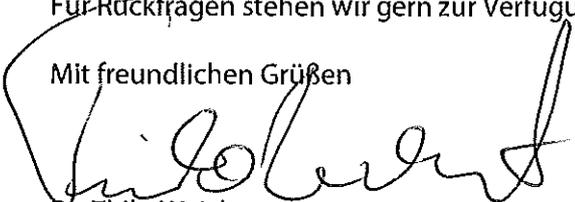
#### 10. Zu § 16

In § 16 Abs. 4 ist ein Tätigkeitsbericht des Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vorgesehen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass der Beauftragte für Datenschutz und

Informationsfreiheit über die Anzahl und die Schwerpunkte der Informationsbegehren, die Anzahl der abgelehnten Anträge sowie über Anregungen für Verbesserungen berichten soll. Wir weisen darauf hin, dass die Anträge an die informationspflichtigen Stellen gerichtet sind und die informationspflichtigen Stellen auch über die Ablehnung der Anträge selbst entscheiden. Lediglich im Fall des § 14 Abs. 3 erhält der Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Kenntnis von Informationszugangsanträgen. Insoweit ist es dem Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit nach unseren Erfahrungen nicht möglich, über die Anzahl und Schwerpunkte der Informationsbegehren und die Zahl der abgelehnten Anträge zu berichten. Wir schlagen vor, den zweiten Halbsatz in § 16 Abs. 4 zu streichen.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Thilo Weichert