

Ausschussvorlagen

Ausschuss: INA, 11. Sitzung

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

Prof. Dr. Michael Kloepfer, Humboldt-Universität zu Berlin	08.09.09	S. 1
Hessischer Städtetag	08.09.09	S. 14
Netzwerk-Recherche e. V., Dr. Manfred Redelfs	01.09.09	S. 17
Innenministerium Baden-Württemberg	21.08.09	S. 33
Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Dr. Polenz	12.08.09	S. 36
Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Prof. Dr. Johannes Caspar	15.07.09	S. 42

31. Aug. 2009

Stellungnahme für die Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages vom 24. September 2009 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der SPD für ein Informationsfreiheitsgesetz

Prof. Dr. Michael Kloepfer

**Humboldt-Universität zu Berlin
Juristische Fakultät
Unter den Linden 9-11
10099 Berlin**

Tel: 030-2093-3331

Fax: 030-2093-3438

michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de



Inhalt:

Summary

I. Grundsätzliches zur Informationszugangsfreiheit

1. Informationsfreiheit im Land Hessen
2. Informationsfreiheit und Parteien
3. Transparenz und Korruptionsbekämpfung
4. Bürokratievorwurf
5. Bestehende Informationszugangsrechte

II. Grundsatz

III. Ausnahmetatbestände

1. Gemeinsames
2. Bündnis 90/DIE GRÜNEN
3. SPD

III. Verhältnis zu anderen Gesetzen

1. Bündnis 90/DIE GRÜNEN
2. SPD

IV. Anwendungsbereich

1. Bündnis 90/DIE GRÜNEN
2. SPD

V. Verfahrensgestaltung

VI. Schlussvorschriften



Summary

Beide Gesetzesentwürfe verfolgen ein im Kern überzeugendes Anliegen. Die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) in Hessen stellte eine begrüßenswerte Anpassung an die Rechtslage des Bundes und der überwiegenden Mehrzahl der Länder dar. Das Ziel der Gesetze, durch mehr Transparenz in der staatlichen Verwaltung die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bürger zu stärken, hat sich in den anderen Bundesländern und auf Bundesebene bewährt. Eine spürbare Mehrbelastung der Verwaltung ist nicht aufgetreten.

Beide Gesetzesentwürfe enthalten gegenüber den bestehenden Gesetzen in anderen Bundesländern begrüßenswerte Neuerungen. Im Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen überzeugt besonders die Regelung des § 4 Abs. 2, mit der das IFG zum Mindeststandard erklärt wird. Auch die Formulierung der Ausnahmetatbestände (§§ 6-9) ist klar strukturiert. Gelungen ist dort insbesondere die Klausel zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, § 9 Abs. 2. Am Entwurf der SPD ist die sinnvolle Ergänzung des Kreises der Anspruchsberechtigten hervorzuheben (§ 4 Abs. 1 Satz 1). Danach wären u.a. auch Verbände, Bürgerinitiativen, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Universitäten antragsberechtigt. Die Ausweitung des Kreises auf die genannten Gruppen kann das Ziel des Gesetzes, bessere Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen, wesentlich fördern. Auch die umfassende Einbeziehung Privater (§ 2 Abs. 2) überzeugt weitgehend.

Beide Entwürfe sind jedoch teilweise noch überarbeitungsfähig und –bedürftig (etwa die Begrifflichkeiten in § 8 des Entwurfs Bündnis 90/DIE GRÜNEN, § 4 Abs. 3 des SPD-Entwurfs im Hinblick auf seine Begründung). Trotz ihrer Unterschiede erscheint es möglich, beide Entwürfe zu einem einheitlichen Entwurf zusammenzuführen.

Innovativer wäre es allerdings, die Regelung des Informationsfreiheitsgesetzes mit dem schon bestehenden hessischen Umweltinformationsgesetz und u.U. weiteren Landesgesetzen zu verbinden. Eine harmonisierte Regelung beider Bereiche wäre ein bundesweit beachtenswerter Rechtsfortschritt auf dem Weg zu einem Informationsgesetzbuch. Hessen könnte damit seine traditionelle Führungsrolle im Bereich des Informationsrechts zurückgewinnen.



I. Grundsätzliches zur Informationszugangsfreiheit

1. Informationsfreiheit im Land Hessen

Hessen kann im Bereich des Informationsrechts auf seine rechtshistorischen Verdienste stolz sein. Im Jahr 1970 hat Hessen als erstes Bundesland und sieben Jahre vor dem Bund ein Datenschutzgesetz¹ erlassen.² Dieser wichtigen Pionierleistung im Bereich der Informationsbeschränkung folgte bis heute bedauerlicherweise keine umfassende Regelung im Bereich des Informationszugangs. Das ist umso erstaunlicher, war es doch das Land Hessen, das in den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission nach der Wiedervereinigung vorschlug, ein allgemeines Informationszugangsrecht sogar in das Grundgesetz aufzunehmen.³ Der Vorschlag fand damals jedoch nicht die notwendige 2/3 Mehrheit in der Kommission. Die meisten anderen Bundesländer und seit 2005 auch der Bund sind in der Frage des Informationszugangsrechts jedoch mittlerweile an Hessen vorbeigezogen. Europäische Vorgaben haben den Erlass von Umweltinformationsgesetzen (UIG) erforderlich gemacht und der Bund hat schließlich ein Verbraucherinformationsgesetz (VIG) verabschiedet. Auf dem Gebiet der allgemeinen Informationsfreiheit wäre schon aus Gründen der Rechtseinheit in Deutschland eine Angleichung der Rechtslage in Hessen an die Rechtslage im Bund und in der Mehrzahl der Länder positiv zu bewerten. Im Übrigen würde Hessen so auch Anschluss an internationale und supranationale Entwicklungen finden. In den entwickelten westlichen Demokratien (auch zeitlich voraus die USA) sowie in der Europäischen Union (Art. 255 EG; Art. 42 GRCh)⁴ ist das Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu staatlichen Akten längst eine Selbstverständlichkeit geworden. Eine erneute Führungsrolle im Bereich des Informationsrechts könnte Hessen übernehmen, indem es als erstes Bundesland ein integriertes Informationszugangsgesetz schafft, in dem es die Regelungen des UIG und des IFG soweit wie möglich harmonisiert.

2. Informationsfreiheit und Parteien

Im Übrigen ist der Gedanke der Informationszugangsfreiheit parteipolitisch nicht eindeutig zu verorten. Die FDP forderte bereits im Jahr 1980, soweit ersichtlich als erste Partei, die Einführung

¹ Hess.GVBl. 1970 I S. 625.

² Hierzu: *Hessische Zentrale für Datenverarbeitung* (Hrsg.), Großer Hessenplan, Entwicklungsplan für den Ausbau der Datenverarbeitung in Hessen, 1970.

³ BT-Drs. 12/6000, S. 62, dazu auch *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, S. 453 (456).

⁴ *Boysen*, Die Verwaltung 42 (2009), 215 (218 ff.).



eines voraussetzungslosen Zugangsrechts für jedermann zu staatlichen Akten.⁵ In den 90er Jahren war es v.a. die Fraktionen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, die eine Vielzahl von Gesetzesentwürfen vorlegten.⁶ Das SPD geführte Land Brandenburg⁷ führte 1998 als erstes Bundesland ein allgemeines Akteneinsichtsrecht ein. Auch das IFG des Bundes wurde in der rot-grünen Regierungszeit beschlossen, konnte jedoch nur durch die Unterstützung der FDP den Bundesrat ohne Anrufung des Vermittlungsausschusses passieren.⁸ Die Landesgesetze in Berlin⁹, Hamburg¹⁰ und im Saarland¹¹ wurden jeweils von einer Koalition unter der Führung der CDU erlassen und auch der Erlass des nordrhein-westfälischen IFG geht, wenn auch letztlich der Regierungsentwurf zum Zuge kam, auf eine Initiative der CDU¹² zurück. Daher ist es zu begrüßen, wenn in der 1. Lesung sowohl von Seiten der Regierung¹³ als auch von Vertretern der die Regierung tragenden Fraktionen¹⁴ erklärt wurde, das Anliegen offen diskutieren zu wollen.

3. Transparenz und Korruptionsbekämpfung

Informationszugangsrechte dienen nicht nur dem verfahrensrechtlichen Schutz des Einzelnen. Sie haben auch die (indirekte) Funktion, Kontrolle und Transparenz der staatlichen Verwaltung zu fördern. Denn die staatliche Gewalt kann mittels Informationszugangsrechten nicht nur im Nachhinein besser kontrolliert werden. Sie wird auch – angesichts dieser Kontrollmöglichkeit – von vornherein darauf achten, dass ihre Entscheidungen besser nachvollzogen werden können. Kontrolle hoheitlichen Handelns darf im Übrigen nicht mit dem Ausdruck von Misstrauen gegenüber dem Staat verwechselt werden, sondern ist vielmehr im demokratischen Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit und kann die Legitimität staatlichen Handelns stärken. Schließlich darf auch der Aspekt, dass die informationellen „Schätze“, d.h. Informationen von erheblichem wirtschaftlichem Wert, die bei der Öffentlichen Hand „schlummern“ und durch

⁵ *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, S. 453 (456).

⁶ Nachweise bei *Rossi*, IFG, 2006, Einl. Rn. 9.

⁷ Bbg.GVBl I 1998 S. 46.

⁸ *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, S. 453 (456); *Kollbeck/von Dobeneck* in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, S. 52.

⁹ Bln.GVBl. 1999 S. 561.

¹⁰ Erst im Februar dieses Jahres wurde das Hamburger IFG in seinem Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet, vgl. HmbGVBl. 2009 S. 29.

¹¹ Gesetz Nr. 1596, Amtsbl. des Saarlandes vom 14. September 2006, S. 1624 ff. Das Saarländische Gesetz wurde übrigens mit dem Stimmen der CDU und von Bündnis 90/DIE GRÜNEN beschlossen.

¹² NRW-LT-Drs. 13/321.

¹³ Herr Minister *Bouffier*, Plenarprotokoll 13/18, S. 824.

¹⁴ So der Abgeordnete *Greilich*, Plenarprotokoll 13/18, S. 823.



Informationszugangsrechte von Bürgern und Unternehmen gehoben werden können, nicht unterschätzt werden. Wenn Informationen der entscheidende Rohstoff der Informationsgesellschaft sind, ist es nur recht und billig, wenn der Bürger an dem auf seine Kosten (Steuern) angehäuften Rohstoff grundsätzlich selbst teilhaben kann.

4. Bürokratievorwurf

Mittlerweile existieren in Bund und Ländern eine große Anzahl an Informationszugangsgesetzen. Die früher geäußerten Bedenken, es könne durch die voraussetzungslosen Informationszugangsrechte (IFG und UIG) zu einer spürbaren Belastung für die Verwaltung führen, können mittlerweile als widerlegt gelten.¹⁵ Der Verwaltung ist es bislang ganz überwiegend gut gelungen, auch mit aufwändigen Informationszugangsbegehren umzugehen. Nicht zuletzt sorgen die Kostenklauseln (§ 16 Entwurf Bündnis 90 /DIE GRÜNEN; § 13 Entwurf SPD) sowie Missbrauchsklauseln dafür, dass eine exzessive Nutzung der Informationszugangsfreiheit weitgehend unterbleibt. Der Vorwurf, durch Informationszugangsgesetze würde Bürokratie aufgebaut, ist folglich nicht haltbar.

5. Bestehende Informationszugangsrechte

Einen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Zugang zu staatlichen Akten gibt es bislang nur in der brandenburgischen Landesverfassung.¹⁶ Auf einfachgesetzlicher Ebene gilt im hessischen Landesrecht bislang noch der sog. Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit. Nach § 29 Abs. 1 Satz 1 HVwVfG hat der Einzelne nur einen Anspruch auf Einsichtnahme in staatliche Akten, soweit er ein „rechtliches Interesse“ vorweisen kann. Nur Verfahrensbeteiligten (§ 13 HVwVfG) steht somit ein entsprechender Anspruch zu. Der Anspruch aus § 29 Abs. 1 Satz 1 HVwVfG ist somit einem voraussetzungslosen Anspruch für jedermann, wie ihn die Informationsfreiheitsgesetze vorsehen, nicht vergleichbar. Ein den vorliegenden

¹⁵ So völlig übereinstimmend: *Schaar/Schultze*, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2008, S. 1 (2); Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 13; *Schoch*, IFG, 2009, Einl. Rn. 168; *Dix*, DuD 2002, 291 (293); *Köster*, DuD 2003, 36 (37); *Hartge*, LKV 2007, 7 (11).

¹⁶ Zum verfassungsrechtlichen Hintergrund: *Kloepfer/Schärdel*, JZ 2009, S. 453 (459). Teilweise wird versucht, aus dem geltenden Verfassungsrecht für Teilbereiche ein Informationszugangsrecht abzuleiten. Ein wichtiges Beispiel ist die Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG), aus der ein Informationszugangsanspruch



Gesetzesentwürfen vergleichbarer Anspruch findet sich aber in § 3 Abs. 1 des Hessischen Umweltinformationsgesetzes (HUIG)¹⁷. Allerdings besteht danach nur ein Zugang zu Umweltinformationen, nicht aber zu allen staatlichen Akten. Wichtig ist zudem der Anspruch aus § 3 Hessisches Pressegesetz (HPresseG)¹⁸. Dieser ist allerdings sowohl hinsichtlich des Kreises der Anspruchsberechtigten (nur Pressevertreter) als auch hinsichtlich der Art des Informationszugangs (nur Auskunftserteilung, keine Akteneinsicht) beschränkt. Die Ausnahmetatbestände sind je nach Einzelfall weiter oder enger als die vorliegenden Entwürfe.

II. Grundsatz

Kennzeichen der Informationsfreiheitsgesetze ist es, einen voraussetzungslosen Zugang zu Informationen der Öffentlichen Hand zu gewähren, d.h. der Antragsteller muss gerade kein besonderes Interesse an der Einsichtnahme geltend machen. Die Gesetzesentwürfe weisen insoweit keine Besonderheiten auf.

Innovativ ist hingegen die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten in § 4 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs der SPD. Während der Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in § 4 Abs. 1 nach dem Vorbild der meisten Landesgesetze nur natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts eine Anspruchsberechtigung zuerkennt, erweitert der Entwurf der SPD den Kreis zum einen um „nicht rechtsfähige Personenvereinigungen“ (Nr. 1) und zum anderen um juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit diese Grundrechtsträger sind (Nr. 2). Beide Erweiterungen sind inhaltlich überzeugend. Unter den Begriff der nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen fallen insbesondere Verbände und Bürgerinitiativen, die häufig als nicht rechtsfähige Vereine organisiert sind. Gerade diesen aktiven gesellschaftlichen Gruppen den Anspruch nicht zuzuerkennen, stände in merkwürdigem Widerspruch zum Ziel des Gesetzes.¹⁹ Nämliches gilt auch für die Erweiterung in Nr. 2. Namentlich Journalisten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder auch Universitäten einen entsprechenden Anspruch vorzuenthalten, würde der Zielstellung der Förderung von Transparenz und Kontrolle nicht gerecht.²⁰ Die

der Presse gegenüber staatlichen Stellen abgeleitet wird (etwa *Groß*, DÖV 1997, 133 (134 ff.)). Dies trifft sich mit den in den Landespressegesetzen enthaltenen Presseinformationsansprüchen, vgl. § 3 HessPresseG.

¹⁷ HessGVBl. 2006 I S. 659.

¹⁸ HessGVBl. 1958 I S. 183, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2002 HessGVBl. I, S. 701.

¹⁹ *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1279); *Scheel*, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, 2006, § 1 Rn. 15; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 54.

²⁰ *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, 1277 (1280).



gewählte Formulierung ist zwar weniger elegant als die richtigerweise inhaltsgleiche Formulierung in § 1 Abs. 1 IFG-Bund („jeder“)²¹, kann aber den dort aufgekommenen Streit um die Auslegung des Begriffs vermeiden.

III. Ausnahmetatbestände

1. Gemeinsames

Der voraussetzungslose Zugang zu staatlichen Informationen kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unbeschränkt sein, sondern es muss ein Ausgleich mit öffentlichen und privaten Belangen gefunden werden.

Positiv ist an beiden Gesetzesentwürfen hervorzuheben, dass sie keine Bereichsausnahmen für bestimmte Verwaltungsteile enthalten. Die Frage des Informationszuges soll sich nicht nach der verwaltenden Stelle, sondern nach der Schutzwürdigkeit der Informationen bestimmen. Auch bei Nachrichtendiensten ist nicht alles geheim. Trotzdem sind beide Gesetzesentwürfe in der Reichweite des Informationszugangs eher moderat.

2. Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Der Gesetzentwurf enthält - wie erwähnt - keine Bereichsausnahmen, dafür aber weite Ausnahmetatbestände der Informationsbeschränkung in § 8 Nr. 1. Auffällig ist, dass mit Ausnahme des § 9 Abs. 1 Satz 1 alle Ausnahmetatbestände als gebundene Entscheidungen ausgestaltet sind. Abwägungen finden nur beim Schutz privater Belange (§ 6 Abs. 1 Nr. 5 und § 7 Abs. 1) nicht aber bei öffentlichen Belangen (§ 9 Abs. 1) statt. Dies muss damit erklärt werden, dass Differenzierungen im Bereich der Ermessensentscheidungen möglich sind. Diese Lösung erscheint aber rechtssystematisch wenig konsequent. Unklar ist, weshalb bei der Abwägung mit § 7 Abs. 1 zwar mit dem Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit aber nicht mit dem Informationsinteresse des Antragstellers abgewogen werden soll.

Gesetzestechisch problematisch sind die vielen unterschiedlichen Formulierungen der Ausnahmetatbestände. So verlangt § 8 Nr. 1 eine nicht unerhebliche Gefährdung, § 8 Nr. 2 eine erhebliche Beeinträchtigung, nach § 8 Nr. 3 genügt eine Gefährdung und § 8 Nr. 4 greift bereits, wenn das Bekanntwerden geeignet wäre, die Interessen zu beeinträchtigen. Hier findet sich

²¹ Ausführlich und überzeugend: *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 39 ff.



erhebliches Harmonisierungspotential für den Gesetzesentwurf. Zudem ist die Überschrift des § 8 zu eng gewählt, so dass von der Überschrift die Gehalte der Nr. 1 und 4 nicht erfasst werden.

3. SPD

Auch der Entwurf der SPD enthält mit § 9 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 4 sehr weite Ausnahmetatbestände. Insbesondere § 9 Nr. 1 und Nr. 3 kommen in ihrer Wirkung wohl Bereichsausnahmen nahe. Zu unbestimmt dürfte der Ausnahmetatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 sein. Danach können Ausnahmen bei nachteiligen Auswirkungen auf „das Wohl des Landes“ eingreifen. Diese weite Formulierung lädt zu einer nicht erwünschten Auslegung zur Verhinderung des Informationszugangs geradezu ein. Der SPD-Entwurf kennt ausschließlich gebundene Entscheidungen. Dies ist einerseits rigider, andererseits aber rechtstaatlich bestimmter als der Entwurf von Bündnis 90 /DIE GRÜNEN.

Positiv ist anzumerken, dass alle Ausnahmetatbestände eine Abwägung der Rechtsgüter vorsehen. Auch dieser Entwurf bezieht sich jedoch im Rahmen der Abwägung auf das „öffentliche Interesse an der Bekanntgabe“ (§§ 9 Abs. 1, Abs. 2, 10 Abs. 1 Nr. 4, 11 letzter Hs.) anstatt auch auf das Informationsinteresse des Antragstellers. Zudem ist die Schwelle in § 9 Abs. 1, der bereits bei „nachteiligen Auswirkungen“ auf die öffentlichen Belange eine Abwägung eröffnet, sehr niedrig angesetzt.

Ein zu weitgehender Informationszugang liegt hingegen mit § 10 Abs. 1 Nr. 3 vor. Dieser gibt dem Informationszugang pauschal gegenüber dem Datenschutz den Vorrang, wenn „die Einholung der Einwilligung des Betroffenen nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist“. Hier fehlt eine Abwägungsklausel (vgl. etwa § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG des Bundes), die auch in diesen Fällen das Interesse des Antragstellers am Informationszugang mit dem Interesse des Betroffenen am Schutz seiner personenbezogenen Daten in Ausgleich bringt.

Der in § 11 verwendete Terminus „sonstige wettbewerbsrelevante Information, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommt“ findet sich zwar auch in § 8 IFG M-V, § 2 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c) VIG und § 10 Abs. 4 Nr. 4 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, ist aber gleichwohl soweit ersichtlich ohne Anwendungsbereich.²² Die Gesetzesbegründung schweigt hierzu.

²² So zum VIG: Beck, VIG, 2009, S. 47.



III. Verhältnis zu anderen Gesetzen

1. Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Das Verhältnis der Informationsfreiheitsgesetze zu anderen Einsichtsrechten ist ein Kernproblem des Informationsrechts.²³ Der Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN orientiert sich an der Regelung des § 3 Abs. 3 IFGBln sowie § 2 Abs. 3 IFG-ProfE²⁴. Nach § 4 Abs. 2 bleiben *weitergehende* Informationsrechte nach anderen Rechtsvorschriften unberührt. Damit statuiert das IFG einen Mindeststandard und sichert gleichzeitig, dass das IFG keinen Rückschritt gegenüber noch zugangsfreundlicheren Vorschriften darstellt. Eine solche Regelung ist für die Durchsetzung der Informationsfreiheit von entscheidender Bedeutung.²⁵ Nur so kann sich das geplante Hessische IFG zu einem Allgemeinen Teil des Informationsrechts entwickeln. Rechtspolitische Forderungen, auch das IFG-Bund entsprechend zu verändern, sind in der Rechtswissenschaft wiederholt erhoben worden.²⁶ Allerdings bedingen solche Günstigkeitsklauseln Einbußen bei der Rechtssicherheit, wenn und weil im Einzelfall unklar ist, ob ein anderweitiges Informationsrecht „weitergehend“ ist.

Problematisch ist jedoch die Formulierung in § 4 Abs. 1. Danach besteht der Anspruch nur, sofern dem nicht höherrangiges Recht, spezielle Landesgesetze oder die Ausnahmetatbestände der §§ 6-9 entgegenstehen. Der Verweis auf höherrangiges Recht ist rein deklaratorischer Art und könnte ersatzlos wegfallen. Dies gilt an sich auch für den Vorrang von speziellerem Recht vor allgemeinem Recht. Zudem wird die *lex-specialis*-Regel durch § 4 Abs. 2 modifiziert, da nur weitergehende Informationsrechte dem IFG vorgehen. Auch die Regelungen des IFGBln und des IFG-ProfE, denen § 4 Abs. 2 nachgebildet ist, verzichten auf eine § 4 Abs. 1 entsprechende Regelung.

2. SPD

Der Entwurf der SPD folgt hingegen in § 4 Abs. 3 der Regelung des Bundes (§ 1 Abs. 3 IFG-Bund). Danach gehen dem IFG *andere* Rechtsvorschriften (mit Ausnahme des § 29 HVwVfG und des § 25 SGB X) vor. Das Hessische IFG würde danach gerade keinen Mindeststandard schaffen, da auch Gesetze mit einem restriktiveren Zugang Vorrang beanspruchen können. Auffällig ist aber, dass

²³ Kloepfer, DVBl. 2007, 296.

²⁴ Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, 2002, § 2 Rn. 27 ff.

²⁵ Schoch/Kloepfer, IFG-ProfE, 2002, § 2 Rn. 29.



die Gesetzesbegründung (S.10) davon ausgeht, dass nur weitergehende Zugangsrechte unberührt bleiben. Dies ist aber in der Formulierung des § 4 Abs. 3 nicht zum Ausdruck gekommen. Mit dieser Klausel würde der Effekt des IFG deutlich – und ohne Not – eingeschränkt; allerdings ist dies die Lösung, die mehr Rechtssicherheit verspricht.

IV. Anwendungsbereich

Positiv hervorzuheben ist, dass beide Gesetzesentwürfe – anders als etwa das IFG-Bund – den Anwendungsbereich in einer eigenen Vorschrift normieren (jeweils § 2).

1. Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Die Vorschrift im Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN ist rechtstechnisch gelungen. Positiv ist insbesondere die Verwendung des informationsrechtlich gebräuchlichen Begriffs der öffentlichen Stellen in § 2 Abs. 1 Nr. 1.²⁷ Gelungen ist auch der Umgang mit der Ausnahme des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (§ 9 Abs. 2). Die Landesregierung ist zunächst zu Recht zwanglos vom Anwendungsbereich des IFG (§ 2 Abs. 1) erfasst. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wird über § 9 Abs. 2 in verfassungskonformer Weise gewährleistet. Über § 2 Abs. 1 Nr. 4 fallen auch Private in den Anwendungsbereich des IFG, wenn sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Vorzugswürdig wäre die Verwendung der bewährten Terminologie des § 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 UIG gewesen.²⁸ Allerdings richtet sich der Informationsanspruch nach § 11 Abs. 5 nicht an den Privaten, sondern an die Behörde, die sich zur Erfüllung ihrer Aufgabe des Privaten bedient. Dies entspricht der Regelung des § 7 Abs. 1 S. 2 IFG-Bund. Dabei ist zu beachten, dass die Behörde insoweit ausnahmsweise eine Pflicht zur Beschaffung der Informationen von dem Privaten trifft, da der materielle Anspruch nicht durch die Verfahrensregelung ausgehebelt werden darf.²⁹

2. SPD

²⁶ *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 236; *ders.*, DÖV 2006, 1 (7); *Rabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, 641 (647).

²⁷ Der Begriff der öffentlichen Stelle wird v.a. in § 2 BDSG verwendet und ist weiter als der der Behörde aus § 1 Abs. 4 VwVfG.

²⁸ So bereits zum IFG-Bund: *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, 2006, § 1 Rn. 54; *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 235.

²⁹ So zutreffend *Schoch*, IFG, 2009, § 7 Rn. 33.



Der Entwurf der SPD sieht mit der Regelung in § 2 Abs. 2 eine weitergehende Einbeziehung Privater in den Anwendungsbereich des IFG vor. § 2 Abs. 2 erfasst auch juristische Personen des Privatrechts, an der informationspflichtige juristische Personen mit Mehrheit der Anteile oder Stimmen beteiligt sind. Somit werden auch solche Unternehmen erfasst, die nicht nur organisationsprivatisiert wurden. Eine öffentliche Aufgabe müssen sie nach dem Wortlaut des § 2 Abs. 2 nicht erfüllen. Davon geht aber § 5 Abs. 1 Satz 3 aus. Danach ist der Antrag nicht an den Privaten zu richten (Ausnahme: Beliehene, die allerdings wegen des funktionalen Behördenbegriffs wohl schon von § 2 Abs. 1 erfasst sind.³⁰), sondern an die Behörde, die sich des Privaten zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient. Hier wäre eine Klarstellung in § 2 Abs. 2 sinnvoll.

Problematisch ist der unzureichende Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Weder im Rahmen der Ausnahmetatbestände noch im Rahmen des Anwendungsbereichs wird dem ausreichend Rechnung getragen. Möglich wäre die Aufnahme der Landesregierung in § 2 Abs. 3 (anstatt Abs. 1) oder die – vorzugswürdige – Aufnahme eines Ausnahmetatbestandes wie im Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN.

V. Verfahrensgestaltung

Die Regelungen beider Gesetzesentwürfe zur Antragstellung, Gestaltung der Fristen und Kosten bewegen sich überwiegend im Rahmen des auch in den Parallelgesetzen auf Landes- und Bundesebene üblichen. Beide Gesetzesentwürfe bestimmen zudem nach dem Vorbild der anderen Informationsfreiheitsgesetze den Landesdatenschutzbeauftragten zum Beauftragten für Informationsfreiheit.

Neu ist hingegen der Verzicht auf ein Vorverfahren im Entwurf der SPD, vgl. § 12 Abs. 1 Satz 2. Dies soll der Beschleunigung des Verfahrens dienen. Neben der Frage, ob gerichtlicher Rechtsschutz tatsächlich regelmäßig schneller zu erlangen ist als die behördliche Selbstkontrolle, drängen sich auch aus weiteren Gründen Zweifel an der vorgeschlagenen Regelung auf. So kann die durch das Vorverfahren eröffnete Chance zur Selbstkontrolle der Verwaltung gerade im Falle eines so grundlegenden Paradigmenwechsels für die Verwaltung eine wichtige Chance zum

³⁰ Zum Behördenbegriff des § 1 Abs. 1 IFG-Bund: *Schoch*, IFG, 2009, § 1 Rn. 82; *Rossi*, IFG, 2006, § 1 Rn. 53.



besseren Umgang mit dem neuen Recht bedeuten.³¹ Nicht zuletzt aus diesem Grund ist die Durchführung eines Vorverfahrens abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO in § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG-Bund, § 6 Abs. 2 UIG-Bund und auch § 4 Abs. 4 Satz 1 VIG auch bei Entscheidungen oberster Bundesbehörden angeordnet.

Die Ablehnungsmöglichkeit des Antrags auf Informationszugang wegen offensichtlicher Missbräuchlichkeit ist sinnvoll, aber nur im Entwurf der SPD (§ 8 Abs. 4) enthalten.

VI. Schlussvorschriften

Beide Gesetzesentwürfe enthalten Evaluierungsvorschriften. Dabei sieht der Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN einen regelmäßigen Bericht der Landesregierung vor (§ 18 S. 1) sowie eine Evaluierung durch den Landtag ein Jahr vor dem Außerkrafttreten, § 18 S. 2. Der Entwurf der SPD hingegen sieht nur eine einmalige Überprüfung durch die Landesregierung vor, § 15. Jedoch enthält der Entwurf dafür eine regelmäßige Berichtspflicht des Landesbeauftragten, § 14 Abs. 3.

Überflüssig ist die Außerkrafttretensvorschrift in § 19 Satz 2 des Entwurfs von Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Eine solche Klausel mag bei den ersten Informationsfreiheitsgesetzen ihre Berechtigung gehabt haben. Die in der Summe durchweg positiven Erfahrungen der anderen Bundesländer und des Bundes mit der Einführung ihrer Informationsfreiheitsgesetze rechtfertigen die Annahme, dass auch im Land Hessen keine grundsätzlich anderen Ergebnisse zu erwarten sind. Auch ist zu beachten, dass die Bedeutung des Paradigmenwechsels durch eine Außerkrafttretensvorschrift nicht gerade besonders betont wird. Zudem fällt auf, dass die Befristung im Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN nicht begründet wird. Bei einer Streichung des § 19 Satz 2 im Entwurf von Bündnis 90/DIE GRÜNEN wäre eine notwendige Folgeänderung in § 18 Satz 2 zu beachten.³²

³¹ So schon *Schoch/Kloepfer*, IFG-ProfE, § 11 Rn. 25.

³² Eine entsprechende Folgeänderung war im Gesetzgebungsverfahren zum IFG-Bund seinerzeit übersehen worden, vgl. *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl. 2005, S. 1277 (1287).



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Der Vorsitzende des Innenausschusses
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom: 03.07.2009
Ihr Zeichen: I A 2.6

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

Datum: 04.09.2009

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) – Drucks. 18/449 – und
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit – Drucks. 18/450 –**

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

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben angeführten Gesetzentwürfen.

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.

Ebenso wird der These der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN widersprochen, das beabsichtigte Informationsfreiheitsgesetz würde zu einem geringeren Maß an Politikverdrossenheit führen. Beide Gesetzentwürfe betreffen ausschließlich die Verwaltung und nicht die Politik. Gemäß § 2 Abs. 1 Ziff. 4 des Entwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und gemäß § 2 Abs. 3 des Entwurfs der SPD ist zum Beispiel der Landtag weitestgehend von den beabsichtigten Informationsverpflichtungen befreit.

Die Forderung beider Fraktionen zur Kontrolle von Verwaltung unmittelbar durch die Bürgerschaft widerspricht 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. Die Gesetzentwürfe führen somit zu einer Relativierung des Stellenwerts eines kommunalen Organs einschließlich deren direkt gewählter Mitglieder, die ihre Arbeit ehrenamtlich verrichten.

Das Zurücktreten individueller Rechte zugunsten eines allgemeinen Anspruchs auf Information ohne rechtlichen oder tatsächlichen Grund würde zu weitreichenden Konsequenzen in der kommunalen Verwaltungspraxis führen. Auf kommunaler Ebene gibt es keine Gewaltenteilung, sondern lediglich eine Aufgabenteilung. Die Umsetzung jeweils eines der Gesetzentwürfe würde dem Bürger daher auch ein Zugangsrecht zu den Unterlagen kommunaler Organe geben. Bevor sich der Magistrat/Gemeindevorstand oder die Stadtverordnetenversammlung mit diesen Unterlagen zum Zwecke ihrer Willensbildung auseinander gesetzt hätten, könnte der Bürger bereits Einsicht darin nehmen. Der Bürger hätte auch Zugang zu allen Schriftstücken, die auf Fraktionsebene ausgetauscht würden. Da sämtliche Informationen ohnehin öffentlich zugänglich wären, würde faktisch auch die Nichtöffentlichkeit bestimmter Sitzungen (z.B. von Magistraten/Gemeindevorständen und Fraktionen) oder Sitzungsteilen aufgehoben.

Beide Gesetzentwürfe weisen erhebliche Schwächen im Bereich schützenswerter Rechte Dritter auf: So ist z.B. nach § 6 Ziff. 4 des Gesetzentwurfs der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Herausgabe personenbezogener Informationen an Dritte ohne Einwilligung des Betroffenen möglich, soweit dieser nicht erreichbar ist, und vorgetragen wird, eine Veröffentlichung der Information wäre in dessen Interesse. Dies ohne Vorhandensein

eines Rechtsgrundes. Auch § 10 Ziff. 4 des Entwurfs der SPD ermöglicht die Veröffentlichung personenbezogener Daten eines Dritten ohne dessen Zustimmung und ohne Rechtsgrund, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht. Die Freiheit des einen endet dort, wo die Rechte des anderen beginnen. Diesem rechtsstaatlichen Prinzip wird zumindest bei den vorerwähnten Bestimmungen der Gesetzentwürfe nicht in angemessener Weise Rechnung getragen.

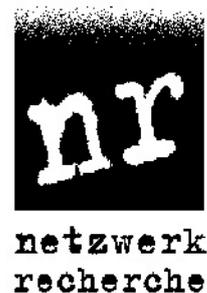
Die Erfüllung von Informationswünschen ohne Sach- oder Rechtsgrund führt zu einem zusätzlichen sachlichen und personellen Aufwand der Kommunen. Die Informationserfüllung soll dennoch nach den vorliegenden Gesetzentwürfen gebührenfrei erfolgen (vgl. § 16 Entwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, § 13 Entwurf Fraktion SPD). Dies wird seitens der Mitgliedstädte des Hessischen Städtetages ausdrücklich abgelehnt. Die behördliche Auskunft ist eine Leistung. Daher sollte sie auch 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 flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor



An die
Mitglieder des Innenausschusses des
Hessischen Landtages

Dr. Manfred Redelfs
Krumdals Weg 1a
22587 Hamburg
Tel.: 040/30618-356 (Büro)
8500433 (privat)

Hamburg, den 26.08. 2009

Stellungnahme zur Informationsfreiheitsgesetzgebung Hessen Anhörung am 24. September 2009

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

sowie

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

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.
Das Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Wiesbaden.

1. Vorsitzender: Dr. Thomas Leif, 2. Vorsitzender: Hans Leyendecker. Adresse: Netzwerk Recherche
e.V. Walkmühlatalanlagen 25, 65195 Wiesbaden. Telefon: 0611-495151, Fax: 0611-495152, E-mail:
thomas.leif@faberdesign.de.

Vorbemerkung zum „Netzwerk Recherche e.V.“

Die Journalistenorganisation „Netzwerk Recherche e.V.“ setzt sich für eine verbesserte Recherchekultur in deutschen Redaktionen ein. In diesem Zusammenhang hat sich die Organisation seit ihrer Gründung 2001 auch für ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene stark gemacht. Ein eigener Gesetzentwurf wurde von uns gemeinsam mit dem Deutschen Journalisten-Verband, der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di sowie der Anti-Korruptions-NGO Transparency International und der Bürgerrechtsorganisation Humanistischen Union ausgearbeitet und im April 2004 an Bundestagspräsident Thierse überreicht. Wir sind generell der Auffassung, dass Informationsfreiheitsgesetze die Recherchemöglichkeiten deutlich verbessern und zu einem sehr positiven Klima der Offenheit in der Verwaltung beitragen. Auch aus übergeordneten demokratietheoretischen Gründen, jenseits der verbandlichen Interessen, begrüßen wir nachdrücklich jede Stärkung der Transparenz. Ein Ausbau der Informationsrechte stärkt die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, fördert die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen und kann letztlich die Demokratie beleben.

Dem „Netzwerk Recherche“ gehören freiberuflich tätige und festangestellte Journalistinnen und Journalisten aus Print- wie elektronischen Medien an, darunter viele bekannte Medienvertreter aus Redaktionen wie „Der Spiegel“, „Panorama“ oder „Monitor“.

Zu den Gesetzentwürfen in Hessen wird für Netzwerk Recherche e.V. wie folgt Stellung genommen:

Vorbemerkung und zentrale Punkte der Stellungnahme

Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation begrüßt die Absicht, das bereits bestehende Umweltinformationsgesetz des Landes Hessen zu ergänzen durch ein flankierendes Informationszugangsgesetz für solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind.

Auch für Journalisten, die sich bereits auf die Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen 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 Informationszugangsgesetz - 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.

Die Gesetzentwürfe betonen denn auch zu Recht jeweils eingangs die bürgerrechtliche Bedeutung derartiger Gesetze.

Die Gesetzestexte selber sind nicht mehr so eindeutig zu beurteilen, sondern unterscheiden sich in einigen wichtigen Punkten.

Für den Entwurf der SPD-Fraktion gilt:

Im Anwendungsbereich und der grundsätzlichen Gewährung des Anspruches ebenso wie im verfahrensrechtlichen Teil folgt er weitgehend dem UIG des Landes Hessen¹, das seinerseits auf dem UIG des Bundes und der Umweltinformationsrichtlinie² bzw. der Aarhus-Konvention beruht. Der Gesetzentwurf will auch den Zugang zu Informationen bei Privaten ermöglichen, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Hier will der Gesetzentwurf in begrüßenswerter Weise der informatorischen Flucht ins Privatrecht vorbeugen.

Die Qualität eines solchen Informationszugangsgesetzes bemisst sich jedoch maßgeblich nach der Ausgestaltung der Ausnahmegesetze. Zu fordern sind "eng auszulegende, genau benannte Ausnahmen".

Diesen Grundsatz, der über das Umweltinformationsrecht Einzug in das deutsche Recht gehalten hat und der – jedenfalls aus internationaler Perspektive – als Stand der Gesetzgebung angesehen werden kann, legt der Gesetzentwurf *nicht*, jedenfalls nicht durchgängig zu Grunde. Es gibt gerade im Bereich des Schutzes öffentlicher Belange eine Reihe offener und letztlich sehr weitreichender Ausnahmeklauseln, die dazu führen, dass die Ausnahmen das, was an Informationsfreiheit zunächst gewährt wird, anschließend sehr weitgehend wieder nehmen, so dass man letztlich einem sich selbst aufhebenden Gesetz sehr nahe kommt.

Für den Entwurf der Fraktion BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN gilt:

Im Anwendungsbereich folgt der Entwurf nicht dem UIG, sondern den vorhandenen Informationsfreiheitsgesetzen. Anders als im Entwurf der SPD-Fraktion wird der Ansatz der eng auszulegenden, genau benannten Ausnahmen fast vollständig durchgehalten, so dass insoweit nur Anmerkungen im Einzelnen zu machen sind. Die verfahrensmäßigen Regelungen sind bis auf Einzelheiten gut ausgestaltet. Unklar bleibt allerdings die Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung. Die Absicht des Entwurfes scheint, geht man nach der Begründung, auf eine Einbindung Privater abzielen; der Gesetzestext bringt dies freilich nicht klar heraus.

¹ GVBl I 2006, S. 659

² Richtlinie 2003/4/EG

Im Einzelnen zum Entwurf der SPD-Fraktion:

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Die Aufnahme einer die Auslegung des Gesetzes leitenden Zweckklausel, vor allem, wenn sie, wie hier, die Informationsfreiheit und die damit verbundenen Bürgerrechte so deutlich betont, wird ausdrücklich begrüßt.

Zu § 2 (Anwendungsbereich, informationspflichtige Stellen)

Hier ist in redaktioneller Hinsicht zunächst anzumerken, dass der in der Überschrift genannte Begriff der "informationspflichtigen Stelle" nicht definiert wird und eine klarstellende Begriffsbestimmung im Hinblick darauf, dass das Gesetz den Begriff im weiteren Verlauf verwendet, wünschenswert wäre.

Begrüßt wird die Einbindung sonstiger öffentlicher Stellen und Privater, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Lediglich die Begründung hierzu (Seite 9 des Gesetzentwurfes) ist schwer verständlich und möglicherweise redaktionell verunglückt. Es hat sich herausgestellt, dass der beispielsweise im IFG Schleswig-Holstein und im IFG des Bundes verwendete Begriff der "öffentlich-rechtlichen Aufgabe" trotz seiner Herkunft aus dem Umweltinformationsrecht eine restriktive Auslegung erfahren hat, so dass im Sinne der Informationsfreiheit der hier gewählte Begriff der Bessere ist.

Anzuregen wäre, Absatz 4 ähnlich wie Absatz 3 zu formulieren und positiv festzuhalten, dass die dort genannten Stellen informationsverpflichtet sind, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Ein besonderes Problem stellen die Rechnungshöfe dar, die nach den (Landes)Rechnungshofgesetzen *umfassend* in richterlicher Unabhängigkeit arbeiten. Das Gesetz sollte so angepasst werden, dass zumindest abgeschlossene Stellungnahmen (Prüfvermerke) der Rechnungshöfe zugänglich werden.

Zu § 3 (Begriffsbestimmung)

Die Vorschrift ist in zweierlei Hinsicht zu kritisieren. Zum einen sollen nicht *vorhandene* bzw. *verfügbare* Informationen freigegeben werden, sondern nur solche, die öffentlichen Zwecken dienen. Dies birgt ein ähnliches Missbrauchspotential³ wie der Begriff der "amtlichen Informationen" des Bundes-IFG. Dies wird durch den zweiten Satz der Vorschrift bestärkt, der dem Gesetzesanwender nahe legt, dass nur Informationen in "Vorgängen" überhaupt öffentlich zugänglich werden sollen. Hierbei kann der Begriff des Vorgangs durchaus eng ausgelegt werden, bspw., indem der Terminkalender eines Amtswalters nicht einem Vorgang zugeordnet wird⁴.

³ Ein Potential, das sich zwischenzeitlich realisiert hat.

⁴ So jedenfalls die Rechtsprechung zum IFG des Bundes.

Die Begriffsbestimmung sollte entsprechend dem UIG abgeändert werden.

Zu § 4 (Anspruch auf Zugang zu Informationen)

Während der Kreis der Anspruchsinhaber (Absatz 1) erfreulich gefasst und hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen (Absatz 2) nur anzumerken ist, dass, ähnlich wie im UIG, letztlich ungeklärt bleibt, wann der dort genannte Übermittlungsanspruch besteht⁵, ist die Konkurrenzregelung des Absatz 3, die das Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten regelt, zu kritisieren.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Begründung (Seite 10 des Gesetzentwurfes), wo ausdrücklich festgehalten wird, dass innerhalb eines Verwaltungsverfahrens der Informationszugang nicht verbessert werden soll. Hier ist anzumerken, dass sich in der Rechtsanwendung herausgestellt hat, dass die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze auch und gerade gerade im Verwaltungsverfahren von großer Bedeutung ist. Denn jedenfalls in komplexeren Verfahren stellt sich immer häufiger die Frage, was denn überhaupt zur Verwaltungsakte zu zählen ist. Durch die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes erhält der betroffene Bürger ein Teil Definitionsmacht über die ihn betreffende Verwaltungsakte, so dass insoweit gegebenenfalls seine Rechtsposition gestärkt wird.

Ganz allgemein wird angeregt, die Konkurrenzklausel so zu fassen, dass deutlich wird, dass das Informationsfreiheitsgesetz einen Mindeststandard des Informationszugangs sichert und nur solche Regelungen Vorrang haben, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen.

§ 5 (Antrag und Verfahren)

Die Regelung folgt weitestgehend geltenden Umweltinformationsrecht und erfüllt die wichtigsten an eine solche Regelung zu stellenden Anforderungen. Insbesondere sind stringente Fristen festgelegt, auch wenn diese (ebenso wie im UIG) als etwas zu lang angesehen werden. Ein Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art des Informationszugangs findet sich ebenso wie eine Ablehnungsfiktion für den Fall, dass ein Antrag gar nicht beschieden wird. Auch das wichtige Recht auf Erteilung auszugsweiser Informationen ist aufgenommen.

§ 6 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)

Dass nicht in allen Fällen auf die Beteiligung betroffener Dritter verzichtet werden kann, auch wenn dies in der Regel zu Verzögerungen beim Informationszugang führen wird, ist aus verfassungsrechtlichen Gründen zuzugestehen.

Ausdrücklich begrüßt wird die Einschränkung, dass die Beteiligung Dritter nicht immer erforderlich ist, sondern nur dann, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ein

⁵ Dies betrifft allerdings teilweise Probleme, die dem Landesgesetzgeber nicht zugänglich sind. Die Frage, wann die öffentliche Stelle einen Übermittlungsanspruch gegenüber einer GmbH oder AG, bemisst sich zunächst nach dem GmbHG und dem AktG auch dann, wenn die öffentliche Stelle Alleineigentümer ist. Die entsprechenden Gesetzesmaterien unterfallen jedoch der Regelungskompetenz des Bundes.

schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können.

§ 7 (Unterstützung des Zugangs zu Informationen)

Auch diese Regelung folgt geltendem Umweltinformationsrecht. Sie wird im Grundsatz begrüßt, und es wird lediglich angemerkt, dass eine Verschärfung (stärkere Verbindlichkeit) der Verpflichtungen insbesondere nach Absatz 2, ggfs. schlicht durch Konkretisierung der dort skizzierten Anforderungen, wünschenswert wäre.

Die allgemeine Veröffentlichungspflicht (Berichtspflicht) gemäß Absatz 4, wird grundsätzlich positiv bewertet. Wünschenswert wäre freilich, thematische Vorgaben zu machen, vielleicht in der Form von Regelbeispielen.

§ 8 (Ablehnung des Antrags)

Es wurde bereits erläutert, dass die Einführung einer Ablehnungsfiktion bei Nichtbescheidung begrüßt wird. Ebenso wird hier die Klarstellung begrüßt, dass eine ablehnende Entscheidung immer zu begründen ist (Ausschluss des § 39 Abs. 2 VwVfG).

Die Ablehnungsfiktion des Drittbetroffenen greift kraft der Verweisung auf § 6 Abs. 1 des Gesetzentwurfes bereits nach zwei Wochen. *Diese* Frist erscheint etwas kurz.

§ 9 (Schutz öffentlicher Belange)

Diese Vorschrift entwertet den Gesetzentwurf in hohem Maße und ist scharf zu kritisieren. Hervorzuheben ist:

Der Ausnahmegrund "nachteilige Auswirkungen auf das Wohl des Landes" (Absatz 1 Nr. 1) ist offen und kaum justizierbar. Diesem Einwand steht nicht entgegen, dass sich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und der Verwaltungsgerichtsordnung ähnliche Klauseln befinden. Denn innerhalb der Anwendung dieser letztgenannten Gesetze werden die entsprechenden Klauseln von den Gerichten eng ausgelegt, weil die dortigen Informationszugangsregelungen mit der Durchsetzung individueller subjektiver Rechte verknüpft sind. Diese Voraussetzung fehlt aber bei Informationsfreiheitsgesetzen, die ja gerade für den interesselosen Informationszugang geschaffen werden.

Ebenfalls von (fast) uferloser Weite ist der Ausnahmetatbestand der "öffentlichen Sicherheit und Ordnung" (Absatz 1 Nr. 3), vor allem in der zweiten Hälfte des Tatbestandsmerkmals. Die Begründung (Seite 14 des Gesetzentwurfes) setzt auf der richtigen Definition der Begriffe der öffentlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung auf, die diese Uferlosigkeit unmittelbar klarmacht, täuscht aber über die Konsequenzen der Regelung hinweg, indem dort (nur) auf "*strafbare* Verletzungen dieser Schutzgüter" abgehoben wird.

Kritisiert wird auch die Vorschrift des Absatzes 1 Nr. 4, jedenfalls soweit es die Geheimhaltung von Verschlusssachen angeht. Denn der Gesetzestext trägt den Hinweis der Begründung (Gesetzentwurf, Seite 14) nicht, der Geheimnisschutz richte sich nach

dem jeweiligen Gesetzesgebiet. Der Text konstituiert vielmehr völlig eindeutig einen rein formal ausgerichteten Geheimnisschutz, so dass die reine Einstufung als Verschlussache ausreichen kann, ein Dokument dem Anwendungsbereich des Gesetzes zu entziehen. Dies ist nicht nur in der Sache zu kritisieren, sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich, da insoweit vermittelt einer Verwaltungsvorschrift in ein Gesetz eingegriffen werden kann.

In materieller Hinsicht sind die Vorschriften des Absatzes 1 Nr. 5 und des Absatz 2 Nr. 2 (Schutz wirtschaftlicher bzw. fiskalischer Interessen) eminent zu rügen. Das Interesse des Bürgers als Steuerzahler kann, muss und darf dahin gehen, zu erfahren, was mit seinem Geld geschieht. Nicht umsonst erfolgt in europäischer Verfassungstradition die Verabschiedung von Haushalten vor den Augen der Öffentlichkeit in Gesetzesform, ist also der Grundsatz der Haushaltsöffentlichkeit ein gemeinsamer Verfassungsgrundsatz Europas.

Darüber hinaus besteht ein besonderes Kontrollinteresse, wenn der Staat sich als Wirtschaftsteilnehmer geriert.

In zugleich verfahrensmäßiger und materieller Hinsicht zu rügen ist die Vorschrift des Absatzes 2 Nr. 3 ("interne Mitteilung"). In der Rechtsprechung zum Informationsrecht werden interne Mitteilungen als solche Mitteilungen verstanden, die lediglich den Betriebsablauf der Behörde regeln. Unbeschadet der Tatsache, dass auch eine derartige Regelung für unnötig erachtet wird, hält der vorliegende Gesetzentwurf (dort: Seite 14) sogar weit über diese Auslegung der Rechtsprechung fest:

Abs. 2 Nr. 1 umfasst sämtliche internen Arbeitsabläufe und gewährleistet insofern die Effektivität öffentlichen Handelns, da der Zugriff auf unmittelbar entscheidungsvorbereitende Arbeiten grundsätzlich verwehrt ist. Unter dem Anwendungsbereich sind somit laufende Verwaltungsverfahren bis zum Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung oder Maßnahme zu zählen.

Es handelt sich mithin um eine Vorschrift, die den gesamten Verfahrensablauf von Verwaltungsverfahren, solange dieser durch Informationszugang noch (mittelbar) beeinflusst werden könnte (also vor dem Fällen der Entscheidung), dem informationellen Zugriff entzieht. Im Bereich des Verwaltungsverfahrens hebt das Gesetz sich mithin selber auf. Dies ist nicht nur in der Sache zu kritisieren, sondern auch verfassungsrechtlich bedenklich, da der Gesetzgeber sich nicht zu sich selber in Widerspruch setzen darf.

§ 10 (Schutz personenbezogener Daten)

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf nicht einem rein formal verstandenen Datenschutz folgt, der die Freigabe jeglicher Informationen praktisch blockiert, sobald diese formal als personenbezogene Daten angesehen werden können, sondern eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe vorsieht (Absatz 1 Nr. 4). Die Regelung ist gleichwohl nicht ganz gelungen, weil sie das gegenläufige schutzwürdige Interesse des Betroffenen nicht benennt. Eine Bezugnahme auf § 6 Abs. 1 des Gesetzentwurfes, wo ein solches schutzwürdiges Interesse benannt ist, reicht nicht, weil die dortige Rechtsfolge nur das Anhörungsgebot betrifft.

Ebenfalls begrüßenswert in materieller ebenso wie in regelungstechnischer Hinsicht ist,

dass der Vorschrift in Absatz 2 ein Ausnahmekatalog bestimmter personenbezogener Daten beigegeben ist, die immer freizugeben sind.

§ 11 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- Geschäftsgeheimnissen)

Es ist unnötig, den Tatbestand des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses auszuweiten auf solche Informationen, "die ihrem Wesen nach ein Betriebsgeheimnis gleichkommen". Damit wird ein richterrechtlich ausgeprägter Begriff aufgegeben und gleichzeitig hiermit das Regelungsprinzip der "engen und genau begrenzten Ausnahmen".

Begrüßt freilich wird wiederum, dass auch hier eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe vorgesehen ist, wobei durchaus auch hier klarstellend auf schutzwürdige Interessen der Betroffenen Bezug genommen werden könnte, auch wenn dies nach der Definition eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht zwingend erforderlich ist, weil ein solches schutzwürdiges Interesse sich dort bereits in den Tatbestandsmerkmalen befindet.

Angeregt wird im Hinblick auf die durchaus restriktive Rechtsprechung in diesem Gebiet, die Vorschrift durch einige Rückausnahmen zu ergänzen, beispielsweise dahingehend, dass Informationen über Verkaufserlöse nach abgeschlossenem Geschäft oder über die Höhe von Subventionen immer zugänglich zu machen sind.

§ 12 (Rechtsweg)

Die Vorschriften zum Rechtsweg (in diesem Bereich hat der Landesgesetzgeber ja ohnehin nur geringe Kompetenzen) werden begrüßt.

Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass es dem Antragsteller überlassen bleibt, ob er eine Überprüfung der Erstentscheidung der angegangenen informationspflichtigen Stelle verlangen will oder nicht.

Redaktionell gelungen ist gleichfalls die zugehörige Fristenregelung, wonach die Klagefrist in Abhängigkeit von der zuvor getroffenen Wahl des Antragstellers, ob er eine nochmalige Überprüfung beantragt hat, zu laufen beginnt.

§ 13 (Kosten)

Die Kostenregelung kann als grundsätzlich ausgewogen gelten, wobei positiv zu bewerten ist, dass schon gesetzlich festgelegt wird, dass die Erteilung einfacher mündlicher und schriftlicher Auskünfte ebenso wie die Einsichtnahme vor Ort kostenfrei sein sollen.

Begrüßt würde freilich eine weitergehende Regelung, die auf die Erhebung von Gebühren insgesamt verzichtet und allenfalls die Erstattung von Auslagen vorsieht, wobei auch hinsichtlich des Letzteren zumindest Sozialklauseln vorzusehen wären. Dies würde ggfs noch einmal die hohe Bedeutung, die der Gesetzgeber der Informationsfreiheit beimisst, verdeutlichen.

§ 14 (Beauftragte für das Recht auf Informationsfreiheit)

Es wird, auch im Blick auf die positiven Erfahrungen in anderen Bundesländern und im Bund, ausdrücklich begrüßt, dass der Gesetzentwurf die Institution eines Informations(freiheits)beauftragten vorsieht.

Anzuregen wäre, den eingegrenzten Katalog des Absatzes 2 (§ 24 DatSchG-HE (Aufgaben), § 27 DatSchG-HE (Beanstandungen), § 29 DatSchG-HE (Auskunftsrecht), jeweils des Datenschutzbeauftragten) durch eine allgemeine Klausel ("Die Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz finden entsprechende Anwendung", vgl. § 16 IFG-SH) zu ersetzen.

Auch die Einführung der Berichtspflicht nach Absatz 3 wird positiv bewertet.

§ 15 (Evaluierung)

Im Hinblick darauf, dass in Deutschland das Konzept der Informationsfreiheit nach wie vor umstritten ist, wird die Verpflichtung zur Evaluierung einschließlich der zugehörigen Pflicht zur Berichterstattung begrüßt.

Es wäre jedoch zu erwägen, bei der Vorbereitung dieses Berichtes nicht nur die Landesregierung, die kommunalen Spitzenverbände sowie den Informationsbeauftragten zu beteiligen, sondern, wie beispielsweise bei Gesetzesnovellierungen der Europäischen Union üblich, einen "call for papers" zu veranstalten, bei der die gesamte Öffentlichkeit aufgerufen wird, zu den Erfahrungen mit dem Gesetz Stellung zu nehmen und Verbesserungsvorschläge zu machen.

Ein etwaiger Vorwurf der Parteilichkeit sollte hier keinen Raum finden, insbesondere im Hinblick darauf, dass erfahrungsgemäß die kommunalen Spitzenverbände in der Tat parteilich sind und regelmäßig eine skeptische Auffassung zur Informationsfreiheit vertreten.

Zusammenfassung zum Entwurf der SPD-Fraktion

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzentwurf die Grundlage für ein gutes Gesetz bilden könnte, wobei freilich eine Revision des § 9 zum Schutz öffentlicher Belange geboten wäre. Die übrigen Verbesserungsvorschläge betreffen im Vergleich hierzu nur Einzelheiten, die für die Gesamtqualität des Gesetzentwurfes von nicht so großer Bedeutung sind.

Im Einzelnen zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

§ 1 (Gesetzeszweck)

Die Aufnahme einer die Auslegung des Gesetzes leitenden Zweckklausel, vor allem, wenn sie, wie hier, die Informationsfreiheit und die damit verbundenen Bürgerrechte so deutlich betont, wird ausdrücklich begrüßt. Anders als im Entwurf der SPD-Fraktion werden, wie positiv anzumerken ist, alle vorhandenen Informationen unabhängig von einer Zweckbestimmung vom Informationszugangsanspruch erfasst.

§ 2 (Anwendungsbereich)

Die Beschreibung der öffentlichen Stellen, die zur Auskunft verpflichtet sind, ist besser gelungen als im Entwurf der SPD-Fraktion, da (positiv) ausdrücklich alle *Verwaltungstätigkeiten* erfasst werden.

Die Beschreibung unter Absatz 1 Nr. 4, ggfs. in Verbindung mit Absatz 2, zur Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung (vgl. Begründung, Seite 8) ist jedoch nicht gelungen. Es sollte auf die entsprechenden Formulierungen des SPD-Entwurfs, der dem UIG-Recht folgt, zurückgegriffen werden.

§ 3 (Begriffsbestimmungen)

Unter Nr. 5 (Begriff der Betroffenen) sollte klar gestellt werden, dass Betroffene nur Private sein können. Es besteht sonst die Gefahr, dass öffentliche Stellen Schutzvorschriften, die an sich nur dem Schutz Privater dienen sollen, für sich in Anspruch nehmen. Dies würde zugleich den bürgerrechtlichen Ansatzes des Gesetzes schwächen.

§ 4 (Informationszugangsanspruch)

Der anspruchsberechtigte Personenkreis (Absatz 1) sollte zur Klarstellung auch nichtrechtsfähige Vereinigungen umfassen.

Verbesserungsbedürftig ist die in der Vorschrift zugleich enthaltene Konkurrenzregelung (Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten). In Absatz 1 überflüssig ist zunächst der Hinweis auf höherrangiges Recht. Die Anforderung, spezielle Landesgesetze gingen vor (Absatz 1), widerspricht dem Absatz 2, wonach weitergehende Informationsrechte nach anderen Rechtsvorschriften unberührt bleiben sollen. Die Klausel in Absatz 1 wäre zu streichen. Ein Informationsfreiheitsgesetz sollte einen Mindeststandard an Informationsfreiheit festschreiben. Dass dies möglich ist, wird zureichend durch Umweltinformationsrecht erwiesen.

§ 5 (Ausgestaltung des Informationszugangsanspruchs)

Die verfahrensmäßigen Regelungen dieses Paragraphen, die weitgehend den schleswig-holsteinischen IFG folgen, sind zufriedenstellend. Dass der Antragsteller ein klares Wahlrecht hinsichtlich der Art der Informationsübermittlung hat (Absatz 1), wird begrüßt. Die Vorschrift zur "kostengünstigsten Übermittlung" ist sprachlich nicht klar. Sollte gemeint sein, dass der Antragsteller das Recht hat, eine möglichst kostengünstige Art der Übermittlung zu wählen, wäre dies eine positiv zu bewertende Regelung. Der Wortlaut der Vorschrift lässt aber auch die Deutung zu, die auskunftspflichtige Stelle müsse bei jeder Informationsübermittlung "von Amts wegen" prüfen, welche Art der Informationsübermittlung die kostengünstigste wäre – dies würde einen unnötigen Verwaltungsaufwand bedeuten. Eine entsprechende Klarstellung erscheint angezeigt.

§ 6 (Schutz personenbezogener Daten)

Auch diese Vorschrift folgt weitgehend dem schleswig-holsteinischen IFG. Der Nachteil an der Vorschrift ist, dass sie weitgehend einen formalen Datenschutz konstituiert und eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Öffentlichkeit und den schutzwürdigen Interessen des Betroffenen nur dann gestattet, wenn der Antragsteller ein *rechtliches* Interesse geltend machen kann (Absatz 1 Nr. 5). Dies wird als zu eng erachtet.

Ähnlich wie bei dem Entwurf der SPD-Fraktion sind insoweit Verbesserungen angezeigt. Es sollte auf die Regelung wie im Umweltinformationsrecht zurückgegriffen werden.

§ 7 (Schutz von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen)

Anders als hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten ist hier eine umfassende Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des Betroffenen und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit vorgesehen (Absatz 1). Erfreuliches Korrektiv zu gewissen Tendenzen in der Rechtsprechung ist auch die Klarstellung (Rückausnahme), dass Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis geschützt werden sollen. Hier wäre lediglich sprachlich anzumerken, dass es um Informationen über solche Verstöße, nicht aber um die Verstöße selber geht.

Wünschenswert wären weitere Rückausnahmen, wie sie oben in den Anmerkungen zum Entwurf der SPD-Fraktion bereits skizziert wurden.

In redaktioneller Hinsicht ist schließlich noch anzumerken, dass die Überschrift abweichend vom allgemeinen Gebrauch und dem Text der Vorschrift selber von *Berufsgeheimnissen* anstatt von *Betriebsgeheimnissen* spricht. Dies sollte aus Gründen der sprachlichen Kohärenz geändert werden.

§ 8 (Schutz von Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung)

Die Vorschrift hat eine irreführende Überschrift, da nur die Ziffern 3 und 4 zu ihr

passen. Sie betrifft darüber hinaus ganz allgemein den Schutz gewisser öffentlicher Belange.

Während in der Sache gegen die Ausschlussgründe der Ziffern 1, 2 und 3 nichts einzuwenden ist, wird – ähnlich wie im Falle des SPD-Entwurfs und mit gleicher Begründung – der Aufnahme des Ausnahmegrundes "Schutz fiskalischer Interessen" entgegengetreten.

§ 9 (Schutz von Entscheidungsprozessen)

Auch dieser Schutzvorschrift kann weitgehend zugestimmt werden.

Allerdings ist der letztlich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zurückzuführende Ausnahmegrund "Betroffenheit des Kernbereichs der Willens- und Entscheidungsbildung der Landesregierung" gerade im Lichte dieser Rechtsprechung als offener (und eben nicht genau bestimmter) Ausnahmegrund zu qualifizieren, der als solcher abzulehnen ist. Letztlich führt dieser Ausnahmetatbestand dazu, dass jedenfalls das gesamte Kabinettsmaterial nicht zugänglich sein wird. Hieran anknüpfend ist zu befürchten, dass die Ministerien alle Informationen, die sie als Zuarbeit für das Kabinett ansehen, nicht freigeben werden.

Soweit man der Auffassung ist, dass die Landesregierung als Kabinett eines besonderen informationellen Schutzes bedarf, sollte dieser qualifiziert ausgestaltet werden. Es sollten insbesondere bestimmte Dokumente benannt werden, die grundsätzlich zugänglich sind.

§ 10 (Beschränkter Informationszugang)

Die Vorschrift entspricht dem zu verlangenden Stand der Regelungstechnik.

§ 11 (Antragstellung)

Die Begründungspflicht für solche Informationen, die Daten Dritter betreffen (Absatz 3), wird abgelehnt. Regelt man konsequent, dass eine Abwägung zwischen Informationsinteresse der Öffentlichkeit bzw. des Antragstellers auf der einen Seite und dem Schutzinteresse des Betroffenen auf der anderen Seite stattzufinden hat, führt der Verzicht auf die Begründungspflicht dazu, dass der Antragsteller ggfs. geringere Chancen hat, die von ihm begehrte Information zu erlangen. Dies ist als ausreichendes Regulativ anzusehen.

Was die Einbindung Privater (Absatz 5) angeht, ist zunächst anzumerken, dass wegen der redaktionellen Schwächen des § 2 des Gesetzentwurfes der erforderliche Bezug fehlt. Zum zweiten erfolgt eine Einschränkung auf die "öffentlich-*rechtlichen*" Aufgaben, was nach der inzwischen erkennbaren Tendenz der Rechtsprechung als einschränkend zu beurteilen ist. Wesentlich besser ist die im Entwurf der SPD-Fraktion vorgesehene Verwendung des Begriffes der öffentlichen Aufgaben.

Schließlich bedürfte es – zumindest in der Begründung des Gesetzentwurfes - einer

Klarstellung, wie der Begriff des "sich bedienen" in dieser Vorschrift zu verstehen ist. Die Klarstellung sollte so erfolgen, dass zumindest eine Eigentümerstellung gegenüber dem Privaten (bspw eine GmbH, deren Gesellschafteranteile zu 100% etwa einer Kommune gehören) einen Fall des "sich bedienen" darstellt.

§ 12 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)

Es gilt hier zunächst das gleiche wie zu dem Entwurf der SPD-Fraktion gesagt wurde. Dass hier durchgängig auf ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen abgehoben wird, ist zu begrüßen, hebt die oben angesprochenen Schwächen im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten aber nicht auf.

Eine Regelung wie Absatz 2 ist jedenfalls zur Klarstellung erforderlich. Freilich lässt § 12 die Fristenfrage an dieser Stelle offen und man muss – etwas unübersichtlich – zugleich § 13 anwenden. Auf die weiteren Ausführung zu § 13 wird verwiesen.

§ 13 (Entscheidung)

Der Fristenregelung, die im Einklang mit geltendem Umweltinformationsrecht steht, ist grundsätzlich zuzustimmen, wobei positiv die Festlegung verbindlicher Fristen zu bewerten ist (Absatz 1 Satz 1).

In Absatz 1 Satz 2 wird die Frist zur Informationserteilung bei Beteiligung Dritter freilich auf drei Monate verlängert. Zwar ist zu begrüßen, dass hier eine Klarstellung erfolgt. Die Kohärenz mit geltendem Umweltinformationsrecht ist freilich zweifelhaft, da die Fristen der Umweltinformationsrichtlinie und der Aarhus-Konvention auch bei der Beteiligung gelten dürften.

Letztlich sollte es mit einer Regelung wie § 12 Absatz 2 sein Bewenden haben. Wenn es schon einer Klarstellung bedarf, sollte festgelegt werden, dass die Beteiligung Dritter innerhalb der regulären Fristen, jedenfalls binnen zwei Monaten, zu erfolgen hat.

§ 14 (Rechtsweg)

Zwar ist durchaus wichtig, festzuhalten, dass der Anspruch auf Informationen auch gerichtlich verfolgt werden kann. Gleichwohl sollte der erste Satz gestrichen werden, da inzwischen ganz allgemein anerkannt ist, dass die Ansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen gerichtlich durchgesetzt werden können. Jedenfalls ein Hinweis in der Begründung zum Gesetz würde ausreichen. Sinnvoll wäre allenfalls die Aussage, dass der *Verwaltungsrechtsweg* eröffnet ist. Eine solche Regelung würde jedoch auf kompetenzielle Schwierigkeiten stoßen, weil das Prozessrecht durch den Bund geregelt wird.

Was die außer- oder vorgerichtlichen Verfahren angeht, ist dem Entwurf der SPD-Fraktion der Vorzug zu geben, der insoweit sogar eine Verbesserung gegenüber geltendem Umweltinformationsrecht darstellt, indem systematisch ein Recht auf einen Zweitantrag mit vergleichsweise kurze Fristen konstituiert wird.

Das Vorverfahren, dessen Durchführung der Landesgesetzgeber anordnen kann, hat sich im Informationsrecht nämlich nur als bedingt hilfreich erwiesen, weil ohnehin vielfach die Ausgangsbehörde erneut befasst wird und die Verwaltungsgerichtsordnung insoweit auf stringente Fristen für den Erlass eines Widerspruchsbescheides verzichtet.

§ 15 (Landesbeauftragte für Informationsfreiheit)

Es wird auch hier noch einmal betont, dass die Einführung eines Beauftragten für Informationsfreiheit sehr zu begrüßen ist. Wie schon beim Gesetzentwurf der SPD-Fraktion erläutert, wird für die Festlegung der Aufgaben und Befugnisse des Beauftragten die allgemein gehaltene Regelung des Absatzes 3 bevorzugt.

Was die Regelung des Absatzes 2 angeht, fehlt aus der Vorbildvorschrift des § 16 IFG-SH die Klausel "oder der von einer Behörde eine unzulängliche Antwort erhalten hat". Diese Klausel ist zwingend aufzunehmen, wenn es denn ein umfassendes Befassungsrecht des Beauftragten geben soll.

§ 16 (Kosten)

Bei den Kosten ist zu begrüßen, dass auch in diesem Entwurf bestimmte Tatbestände von vornherein kostenfrei sein sollen.

Entgegen getreten wird jedoch dem Konzept, die Kostenerhebung durch Verweisung auf allgemeines Verwaltungskostenrecht (Absätze 1 und 3) zu regeln. Dies wird gegenüber den bestehenden Kostenregelung (UIG, IFG-Bund) zu deutlichen Mehrkosten führen.

Wie schon zum Entwurf der SPD-Fraktion angemerkt, sollte es ohnehin generell allenfalls einen Auslagenersatz geben und sollte auf die Erhebung von Gebühren gänzlich verzichtet werden. Das Volumen von Anträgen nach den Informationsfreiheitsgesetzen ist nicht derart, dass dies irgendwie zu einer nennenswerten Belastung öffentlicher Haushalte führen könnte. Gleichzeitig haben aber auch maßvoll erscheinende Gebührenforderungen rasch eine abschreckende Wirkung gerade bei Anfragen ohne wirtschaftlichen Hintergrund. Zumindest sollte, wie auch oben schon gesagt, das Gesetz ausdrücklich Sozialklauseln enthalten und sollte die Erhebung von Kosten nicht verpflichtend sein, sondern in das Ermessen der informationspflichtigen Stellen gestellt werden.

§ 17 (Veröffentlichungspflichten)

Was die Veröffentlichungspflichten angeht, gilt das Gleiche wie hinsichtlich des Entwurfes der SPD-Fraktion, wonach die Vorschrift als solche positiv zu bewerten ist, aber thematische Vorgaben durch den Gesetzgeber erfolgen sollten.

Der erfreulich verbindlich ausgestaltete Absatz 2 verlangt die Erstellung und Veröffentlichung von Informationsregistern. Dies wird auf Seiten der Verwaltung zu einer Verbesserung bei der Strukturierung der vorhandenen Aktenbestände und sonstigen Informationssammlungen führen. Gleichzeitig wird hiermit ein wichtiger

Zwischenschritt zur Transparenz des Verwaltungshandelns von Gesetzes wegen angeordnet. Langfristig wird diese Vorschrift zur Arbeitserleichterung der informationspflichtigen Stellen führen.

§ 18 (Bericht und Evaluierung)

Berichterstattung und Evaluierung werden begrüßt. Man sollte jedoch die Anregung des Entwurfes der SPD-Fraktion übernehmen, den Bericht nicht einfach der Landesregierung zu überlassen, sondern gewisse interessierte bzw sachkundige Kreise zu beteiligen. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

§ 19 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Dem Ansatz, dem Gesetz von vornherein nur eine beschränkte Anwendungsdauer zu geben, wird entgegengetreten. Der Nutzen und die Tragfähigkeit von Informationsfreiheitsgesetzen darf zwischenzeitlich als erwiesen gelten. Eine Evaluierung macht auch ohne Außerkrafttreten Sinn. Denn es ist und bleibt problematisch, dass die deutsche Gesetzgebung, was Informationsfreiheit angeht, eine auch im internationalen Vergleich restriktive Tendenz hat. So musste er beispielsweise das alte Umweltinformationsgesetz von 1994 im Jahre 2001, nachdem der EuGH gravierende die Bürger benachteiligende Verstöße gegen europäisches Recht festgestellt hatte, novelliert werden.

Zusammenfassung zum Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Der Gesetzentwurf liegt regulierungstechnisch auf der Linie des schleswig-holsteinischen IFG und entsprechender Nachfolgegesetze. Er übernimmt die meisten positiven Ansätze der Gesetze, ohne den umfassenden Ausnahmekatalog des IFG des Bundes zu übernehmen.

Schwächen weist der Entwurf auf bei der Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung, beim Schutz des Handelns der Landesregierung und beim Schutz personenbezogener Daten. Unerfreulich ist die Übernahme des Ausnahmetatbestandes des Schutzes fiskalischer Interessen. Ebenfalls deutlich zu kritisieren ist die Kostenregelung.

Zusammenfassung, Schlussbemerkung

Im Vergleich der beiden Gesetzentwürfe zeigen beide Schwächen und ebenso ihnen eigene Stärken. In der Folge kann eine eindeutige Präferenz nicht ausgesprochen werden.

Insoweit sollen nur die wichtigsten Punkte, bei denen auf jeden Fall Überarbeitungsbedarf besteht, betont werden. Dies betrifft im Falle des Entwurfes der SPD-Fraktion die Einschränkung der zugänglichen Informationen ("öffentlicher

Zweck") sowie den Schutz öffentlicher Belange (dort: § 9) und im Falle des Entwurfes der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Einbindung Privater und die Ausgestaltung der Kostenregelung.

Dies bedacht, können beide Entwürfe als Grundlage für ein Gutes Informationsfreiheitsgesetz dienen.

Abschließend sei daraufhin hingewiesen, dass es sowohl aus Gründen der Regelungskohärenz als auch zur Beförderung der Informationsfreiheit nahe liegt, das geltende Umweltinformationsgesetz des Landes Hessen insoweit zu erweitern, als die Beschränkung auf Umweltinformationen, die als solche durchaus auch immer wieder auf Schwierigkeiten führt, schlicht fortzulassen wäre. Eine Zusammenführung von Umweltinformationsrecht und Informationsfreiheitsgesetz in einer Regelung wäre sowohl bürgerfreundlich als auch ein Schritt zur Verwaltungsvereinfachung.



Baden-Württemberg

INNENMINISTERIUM

Innenministerium Baden-Württemberg • Pf. 10 24 43 • 70020 Stuttgart

Hessischer Landtag
z. Hd. Frau Thaumüller
Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Datum 19.08.2009

Name Dr. Simone Kontusch

Durchwahl 0711 231-3212

Aktenzeichen 2-0510.1/0

(Bitte bei Antwort angeben)

—
 Einladung zu der mündlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags am 24. September 2009;
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) - Drs. 18/449 - und
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für eine Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit - Drs. 18/490 -;
— Schreiben des Hessischen Landtags vom 3. Juli 2009 (Az.: I A 2.6)

Anlagen

Stellungnahme vom 14.12.2006 zur schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags

Sehr geehrte Frau Thaumüller,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 3. Juli 2009 haben Sie Herrn Armbruster für das Innenministerium Baden-Württemberg zu der mündlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu den o.g. Gesetzentwürfen eingeladen. Hierfür bedanke ich mich.

Herr Armbruster ist inzwischen aus dem Innenministerium Baden-Württemberg ausgeschieden. Die Stelle ist erst seit kurzem wieder besetzt und die neue Stelleninhaberin ist mit der Thematik noch nicht befasst. Das Innenministerium Baden-Württemberg wird aus diesem Grunde von einer Teilnahme an der mündlichen Anhörung absehen.

Gerne komme ich Ihrer Bitte um eine schriftliche Stellungnahme nach.

In Baden-Württemberg gibt es (weiterhin) kein Informationsfreiheitsgesetz. Es bestehen derzeit auch keine konkreten Überlegungen zur Erarbeitung eines solchen Gesetzes. Es gab in Baden-Württemberg zwar bereits mehrere Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes, zuletzt von der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2008. Die Initiativen wurden jedoch jeweils nach abschließender Beratung im Landtag mehrheitlich abgelehnt.

Ich weise besonders darauf hin, dass auch die kommunalen Landesverbände bei der nach Art. 71 Abs. 4 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg durchgeführten Anhörung im Jahr 2008 keinen Bedarf für ein solches Gesetz sahen. Kritisiert wurde von ihnen u. a. der zusätzliche bürokratische Aufwand eines solchen Gesetzes.

Eingeholt wurden im Jahr 2008 zudem Erfahrungsberichte des Bundes und der Bundesländer, die über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen. Auch wenn in den Ländern unterschiedlichste Erfahrungen gesammelt wurden, so bestätigen die Rückmeldungen aber doch, dass die Bearbeitung einzelner Fälle einen ganz erheblichen Arbeits- und Kostenaufwand verursacht. Insoweit stellt sich auch bei den vorliegenden Gesetzentwürfen die Frage, inwieweit hier kostendeckende Gebührenregelung tatsächlich gegeben sind.

Schließlich sind bereits ausreichende Regelungen zum Informationszugang vorhanden. Zu nennen sind hier in erster Linie für Baden-Württemberg das (Landes-) Umweltinformationsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes sowie das Akteneinsichtsrecht im Verwaltungsverfahren.

Ergänzend wird auf die Stellungnahmen des Innenministeriums Baden-Württemberg vom 14. Dezember 2006 im Rahmen der damaligen Anhörung betreffend eines Informationsfreiheitsgesetzes in Hessen verwiesen. Ich habe Ihnen die Stellungnahme nochmals beigelegt.

Aus Sicht des Innenministeriums Baden-Württemberg sprechen mithin gewichtige Gründe dafür, auf die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes auf Landesebene zu verzichten.

Ich wünsche der Anhörung einen guten Verlauf.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Volker Jochimsen



ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

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

04.08.09 HF

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223

Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Polenz
Durchwahl: 988-1215

Aktenzeichen:
LD23-01.23/10.370

Kiel, 24. Juli 2009

Informationsfreiheitsgesetz für das Land Hessen (IFG-Hessen)

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 18/449

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drucksache 18/450

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Klee,

zunächst möchte ich mich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zu den o.g. Gesetzesentwürfen eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Hessen (IFG-Hessen) bedanken. Zu den Entwürfen nehme ich wie folgt Stellung:

1. Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 09/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/449

Zu § 4 Abs. 2 IFG-Hessen-E

Nach dieser Regelung bleiben weitergehende Informationsrechte nach anderen Rechtsvorschriften von diesem Gesetz unberührt. Positiv hervorzuheben ist, dass im Gesetz eine Kollisionsregel für den Fall aufgenommen werden soll, in dem für den beantragten Informationszugang auch andere Rechtsvorschriften in Betracht kommen. Allerdings ist es im Einzelfall oft schwierig zu bestimmen, wann ein „weitergehendes“ Informationsrecht gegeben ist, denn im Vergleich zum IFG-Hessen können in anderen Rechtsvorschriften zum Einen die Schrankenbestimmungen zum Schutz öffentlicher oder privater Belange, zum Anderen die inhaltliche Ausgestaltung des Informationszuganges unterschiedlich ausgestaltet sein. Folglich sollte § 4 Abs. 2 IFG-Hessen wie folgt lauten: „Rechte auf Zugang zu Informationen, die andere Gesetze einräumen, bleiben unberührt.“ Dabei ist dann zu ermitteln, ob der Gesetzgeber im Hinblick auf die anderen Zugangsrechte zum Beispiel ein gegenüber dem IFG-Hessen spezielles Zugangsrecht schuf oder eine abschließende Regelung beabsichtigte.

Zu § 7 Abs. 1 IFG-Hessen-E

Begrüßt wird die Aufnahme einer Abwägungsklausel, sodass im Einzelfall auch ein Zugang zu (nicht schutzbedürftigen) Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Betracht kommt. Die Vorschrift enthält eine redundante Formulierung, soweit „ein nicht nur unwesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen kann und die schutzwürdigen Belange der betroffenen Person“ das Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit überwiegen. Die nicht nur unwesentlichen wirtschaftlichen Schäden werden bereits von den schutzwürdigen Belangen der betroffenen Person umfasst, sodass allein auf Letzteres abgestellt werden sollte.

Zu § 7 Abs. 3 IFG-Hessen-E

Hiernach stellt der vorsätzliche oder fahrlässige Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften kein schützenswertes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis dar. Die Aufnahme einer solchen Regelung ist sehr zu befürworten, da in der Rechtsprechung Streit darüber besteht, wie entsprechende Verstöße zu bewerten sind. Die Regelung führt insoweit zu einer Klarstellung.

Zu § 8 Nr. 1 IFG-Hessen-E

Erfasst wird der Fall, in dem „die innere Sicherheit“ nicht unerheblich gefährdet würde. Der Begriff der inneren Sicherheit ist klärungsbedürftig. Regelmäßig wird die innere Sicherheit dann betroffen sein, wenn die Funktionsfähigkeit des Landes Hessen oder seiner Einrichtungen gefährdet erscheint. Als Schutzgut sollte jedoch auch die „öffentliche Sicherheit“ berücksichtigt werden, die das Interesse an der ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr erfasst. Eine klare Unterscheidung ist etwa in § 3 Nr. 1 c), Nr. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes geregelt.

§ 8 Nr. 4 IFG-Hessen-E

Hiernach ist der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen, soweit das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, „fiskalische Interessen des Landes Hessen oder der sonstigen nach § 2 auskunftspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen.“ Ähnliches wird in § 3 Nr. 6 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes geregelt. Obwohl der Bundesgesetzgeber mit Schaffung letzterer Regelung ebenfalls nur den Schutz haushaltsrechtlicher Belange beabsichtigte, berufen sich öffentliche Stellen auch in anderen Fällen häufig auf fiskalische Belange. Dies mag auch daran liegen, dass der Begriff der fiskalischen Belange über das gesetzgeberische Anliegen hinaus weit ausgelegt wird. Zur Vermeidung von Schwierigkeiten bei der Gesetzesauslegung wird empfohlen, nicht auf „fiskalische Belange“, sondern auf „haushaltsrechtliche Belange“ abzustellen.

Zu § 9 Abs. 3 Satz 2 IFG-Hessen-E

Nach Abschluss des Entscheidungsprozesses soll für Informationen aus dem Bereich der Landesregierung ein Zugang für Ergebnisprotokolle ermöglicht werden. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb

nicht auch Ergebnisprotokolle vertraulicher Beratungen zugänglich gemacht werden können. Geschützt wird nur der behördliche Entscheidungsprozess. Empfohlen wird daher, in § 9 Abs. 3 Satz 2 IFG-Hessen auch auf „Abs. 3“ zu verweisen.

Zu § 13 IFG-Hessen-E

Es fehlt eine Regelung für den Fall, dass die in Anspruch genommene Stelle auf den gestellten Antrag nicht reagiert. Hier sollte zur Stärkung der Rechte des Antragstellers eine ergänzende Bestimmung aufgenommen werden.

2. Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 18/450

Zu § 4 Abs. 3 IFG-Hessen-E

Nach der Vorschrift gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen mit Ausnahme des § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor. Gemäß der Gesetzesbegründung soll mit der dem § 1 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes nachempfundenen Regelung klargestellt werden, dass andere Zugangsvorschriften anwendbar bleiben, soweit sie spezieller und weitergehender sind. Ein abschließender Charakter der spezielleren Vorschriften sei aber mit der Zielsetzung des vorgelegten Gesetzesentwurfs nicht vereinbar. Allerdings folgt schon aus dem grundsätzlichen Vorrang spezieller Vorschriften vor allgemeinen Vorschriften, dass insoweit andere Zugangsrechte nicht durch das IFG-Hessen verdrängt werden. Andererseits können andere Zugangsrechte auch abschließenden Charakter gegenüber dem IFG-Hessen haben, was etwa für die Regelungen des Landesarchivrechtes für das Land Hessen in Betracht kommt (vgl. §§ 14 ff. Hessisches Archivgesetz, Wahrung der Schutzfristen bei einer Nutzung von Archivgut). Die gesetzliche Formulierung, dass „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen vorgehen“, kann zudem zu der fehlerhaften Annahme führen, das IFG-Hessen werde in seinem Anwendungsbereich grundsätzlich durch Zugangsrechte in anderen Vorschriften verdrängt. Daher wird empfohlen, folgende Regelung in das Gesetz aufzunehmen: „Rechte auf Zugang zu Informationen, die andere Gesetze einräumen, bleiben unberührt.“

Zu § 5 Abs. 4 Satz 3 IFG-Hessen-E

„Wird eine bestimmte Art des Informationszuges begehrt, darf nur dann eine andere Art bestimmt werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt; als wichtiger Grund gilt insbesondere ein erheblich höherer Verwaltungsaufwand.“ Es fehlen nähere Angaben dazu, wann ein erheblich höherer Verwaltungsaufwand entstehen würde. Es wird empfohlen, anstelle von § 5 Abs. 4 Satz 3 IFG-Hessen-E eine dem Art. 3 Abs. 4 a) der Richtlinie 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie) entsprechende Regelung aufzunehmen: „Verlangt der Antragsteller von einer informationspflichtigen Stelle nach § 2 ihm die Informationen in einer bestimmten Form oder einem bestimmten Format zugänglich zu machen, so entspricht die informationspflichtige Stelle diesem Antrag, es sei denn, die Informationen sind bereits in einer anderen, dem Antragsteller leicht zugänglichen Form bzw. einem anderen, dem Antragsteller leicht zugänglichen Format, insbesondere nach § 7, verfügbar.“

Zu § 5 Abs. 5 IFG-Hessen-E

Es empfiehlt sich in der Tat die Aufnahme einer Regelung zum beschränkten Informationszugang für diejenigen Fälle, in denen vor Offenlegung die schutzbedürftigen Informationen abgetrennt bzw. anonymisiert wurden. Allerdings sollten diese Maßnahmen nicht davon abhängig sein, dass den informationspflichtigen Stellen kein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht. Ferner sollte der beschränkte Informationszugang auch nicht daran gebunden sein, dass sich Dritte, deren Belange berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklären. Informationen, bei denen Rückschlüsse auf schutzbedürftige Informationen möglich wären, dürfen ohnehin nicht zugänglich gemacht werden, sonst würde bereits eine Preisgabe von geheimhaltungsbedürftigen Informationen nach § 5 Abs. 5 Satz 1 IFG-Hessen-E vorliegen. Die Preisgabe der übrigen, nicht schutzbedürftigen Informationen darf nicht vom Willen Dritter abhängen.

Zu § 8 Abs. 4 IFG-Hessen-E

Demnach kann der Antrag abgelehnt werden, „wenn er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, insbesondere wenn die Informationen der Antrag stellenden Person bereits zugänglich gemacht worden ist.“ Die Aufnahme einer solchen Regelung ist sehr zu befürworten, zumal zwei Anwendungsfälle einer missbräuchlichen Antragstellung benannt werden und die Vorschrift im Übrigen auch ein Ermessen für die jeweilige Entscheidung einräumt. Die geregelten Einzelfälle sind in der Praxis durchaus relevant.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 5 IFG-Hessen-E und § 9 Abs. 2 Nr. 2 IFG-Hessen-E

„Soweit und solange das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf die wirtschaftlichen Interessen des Landes oder der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach § 2 Abs. 1 oder der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts nach § 2 Abs. 2 ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“, § 9 Abs. 1 Nr. 5 IFG-Hessen-E. „Soweit und solange ein Antrag fiskalische Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr beeinträchtigt, ist er abzulehnen, es sei denn, in den Fällen der Nr. 1 bis 5 überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe“, § 9 Abs. 2 Nr. 2 IFG-Hessen-E. Das Land Hessen hat durchaus ein berechtigtes Interesse daran, seine im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erzielten Einnahmen zu schützen. Dabei müssen insbesondere haushaltsrechtliche Belange geschützt werden, insbesondere sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben und Vermögensgegenstände sind nur zum vollen Wert zu veräußern. Nehmen die nach § 2 auskunftspflichtigen Stellen jedoch keine öffentlichen Aufgaben wahr, nehmen sie also wie ein Privater am Wettbewerb teil, so besteht in diesem letztgenannten Bereich ein Schutzbedürfnis bezüglich der Ausforschung durch andere Marktteilnehmer. Dann kommt ein Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Betracht. Es besteht jedoch kein Bedürfnis, den Informationszugang wegen den fiskalischen Interessen des Landes Hessen im Wirtschaftsverkehr sowie aufgrund der wirtschaftlichen Interessen des Landes Hessen oder der der Aufsicht des Landes unterstehenden Personen über Gebühr zu beschränken. Bereits die Unterscheidung der Anwendungsbereiche beider Vorschriften (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 IFG-Hessen-E und § 9 Abs. 2 Nr. 2 IFG-Hessen-E) bereitet

Schwierigkeiten. Empfohlen wird anstelle der beiden Regelungen auf die Gefährdung „haushaltsrechtlicher Belange“ abzustellen.

Zu § 9 Abs. 2 Nr. 4 IFG-Hessen-E

„Soweit und solange ein Antrag bei einer Stelle, die nicht über die Informationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 5 Abs. 8 weitergeleitet werden kann, ist er abzulehnen, es sei denn, in den Fällen der Nr. 1 bis 5 überwiegt das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe.“ Die nach § 2 informationspflichtige Stelle kann unmöglich eine Information offen legen, wenn diese nicht vorhanden ist. Auf die Regelung kann und sollte daher verzichtet werden.

§ 10 Abs. 1 Nr. 4 IFG-Hessen-E

„Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit und solange durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.“ Wenig hilfreich ist, dass auf Seiten des Antragstellers stets ein überwiegendes öffentliches Bekanntgabeinteresse vorliegen muss. Nach der Gesetzesfassung wäre es nicht von Bedeutung, dass der Antragsteller bereits aufgrund vertraglicher oder gesetzlicher Schuldverhältnisse ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der Informationen darlegen könnte. Ein öffentliches Bekanntgabeinteresse wird auch nur selten gegeben sein, etwa dann, wenn eine Diskussion zu den beantragten Informationen Gegenstand der Medienberichterstattung war oder von einer behördlichen Maßnahme -zu welcher Informationen begehrt werden- erhebliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder soziale Wirkungen für eine Vielzahl von Menschen ausgehen. Empfohlen wird, eine dem § 12 Abs. 4 Nr. 1 IFG-Schleswig-Holstein vergleichbare Regelung aufzunehmen, wonach „der Antrag auf den Zugang zu Informationen abzulehnen ist, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwiegende schutzwürdige Belange des Betroffenen stehen der Offenbarung nicht entgegen.“

Zu § 11 IFG-Hessen-E

Im Zusammenhang mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird in der Vorschrift auch auf „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ abgestellt. Diese dem § 2 Satz 1 Nr. 2 c) des Verbraucherinformationsgesetzes entnommene Regelung stößt in der Praxis auf Schwierigkeiten in der Auslegung. Es ist nicht dargelegt, wann in Abgrenzung zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine sonstige wettbewerbsrelevante Information vorliegt. Auf den entsprechenden Passus kann und sollte daher verzichtet werden.

Für eine mündliche Erörterung meiner Ausführungen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sven Polenz', with a long horizontal flourish extending to the right.

Dr. Sven Polenz



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

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

Hessischer Landtag
z. Hd. Frau Heike Thaumüller

Postfach 3240
65022 Wiesbaden

EINGEGANGEN

14. Juli 2009

Klosterwall 6, Block C
D – 20095 Hamburg
Telefon: 040 - 428 54 - 40 41 Zentrale - 40 40
Telefax: 040 - 428 54 - 40 00
Ansprechpartner: Herr Prof. Dr. Caspar
E-Mail*: Johannes.Caspar@datenschutz.hamburg.de

Az.: D /

Hamburg, den 8.7.2009

Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

haben Sie vielen Dank für die Einladung in den Innenausschuss des Hessischen Landtages. Die Initiative für ein Informationsfreiheitsgesetz in Hessen begrüße ich nachdrücklich. Die Informationsfreiheit hat eine zentrale Bedeutung für eine moderne Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat. Ich würde es daher sehr begrüßen, wenn Hessen künftig zu dem Kreis der Länder mit einem eigenen Informationsfreiheitsgesetz und einem eigenen Informationsfreiheitsbeauftragten stößt.

Vor diesem Hintergrund bedauere ich, dass ich aufgrund einer am 24. September parallel stattfindenden Expertenanhörung in der Hamburgischen Bürgerschaft, bei der meine Anwesenheit erforderlich ist, an der Anhörung im Hessischen Landtag leider nicht teilnehmen kann.

Ich wünsche Ihnen eine interessante und informative Veranstaltung mit einer ertragreichen parlamentarischen Diskussion zu den Gesetzentwürfen.

Mit besten Grüßen



Prof. Dr. Johannes Caspar

Homepage im Internet:
www.datenschutz.hamburg.de

E-Mail Sammelpostfach*:
mailbox@datenschutz.hamburg.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
U-Bahnstation Steinstraße (Linie U1)
Busse 112, 120, 124, 34 (Steinstraße)

*Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.
Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 53D9 64DE 6DAD 452A 3796 B5F9 1B5C EB0E)