

Ausschussvorlagen

Ausschuss: INA, 11. Sitzung

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

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V., Dr. Sven Berger	11.09.09	S. 43
AG Archive und Recht der Archivreferentenkonferenz, Dr. jur. Jost Hausmann	11.09.09	S. 53
Hessischer Datenschutzbeauftragter, Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch	11.09.09	S. 57



Deutsche Gesellschaft
für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V.
Ludwig-Richter-Str.19 | 16547 Birkenwerder

Birkenwerder, den 11. September 2009

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) vom 12.05.2009 - Lt-Drs. 18/449

1. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (IFG-HE-B 90/Grüne) legt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen weiteren Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz vor. Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913) lehnte sich in seiner Regelungsstruktur und in einer Vielzahl von Einzelregelungen eng an das IFG-Bund an, das vielfältige Kritik wegen seiner zahlreichen Ausnahme- und Geheimhaltungsvorschriften erfahren hat und sich durch ein mittleres Transparenzniveau auszeichnet.¹

Der aktuelle Gesetzentwurf löst sich von der Anlehnung an das IFG-Bund und wäre damit geeignet, ein besseres Transparenzniveau zu erreichen, als dies auf Bundesebene zur Zeit der Fall ist.

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf an einer getrennten Kodifikation des allgemeinen Informationszugangsrechts auf Landesebene festhält und damit die Unübersichtlichkeit auf dem Gebiet der Informationszugangsregelungen nur verstärken würde. Mit dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HUIG), dem Verbraucherinformationsgesetz, dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und mit der Novellierung des Hessischen Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes (HVGG) wird es bereits vier spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen für die hessischen Landesbehörden geben. Hier nun ein fünftes Gesetz anzufügen erscheint nicht sinnvoll. Der Landesgesetzgeber sollte der Regelungsvielfalt entgegentreten indem er die Beschränkung des bewährten hessischen Umweltinformationsgesetzes auf Um-

¹ Vergl. z.B. die Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Kloepfer in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14.03.2005 - Ausschussdrucksache 15(4)196c.

weltinformationen aufhebt und es damit zu einem modernen und einheitlichen Informationszugangsgesetz unter Einschluss der Umweltinformationen macht.

2. Zu den Regelungen

2.1 Anwendungsbereich (§ 2 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift fasst den Kreis der informationspflichtigen Stellen weit und erfasst die öffentliche Aufgabenwahrnehmung dieser Stellen (§ 2 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne). Dies ist sehr zu begrüßen, da der Entwurf damit auch den fiskalischen Bereich erfasst, mithin den Bereich behördlichen Handelns, der nicht in hoheitlicher Form abgewickelt wird. Gerade auch aus Gründen der Korruptionsprävention und auch um der „Flucht ins Privatrecht“ vorzubeugen ist dies von besonderer Bedeutung.

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf, anders als der Entwurf der SPD-Fraktion, nicht in Anlehnung an § 2 Abs. 1 Nr. 2 HUIG die Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts anordnet.

2.2 Begriffsbestimmungen (§ 3 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 3 IFG-HE-B 90/Grüne enthält ausführliche Begriffsbestimmungen, die in dieser Detailliertheit im Gesetz selbst nicht zwingend erscheinen, aber für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs unschädlich sind.

2.3 Informationszugangsanspruch (§ 4 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG-HE-B 90/Grüne erstreckt die Anspruchsberechtigung auf jede natürliche und juristische Person. Es ist nur zu vermuten, dass damit auch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfasst werden sollen, soweit sie selbst Grundrechtsträger sein können (z.B. Rundfunkanstalten und Universitäten). Nicht plausibel ist, warum sonstige Behörden selbst anspruchsberechtigt sein sollten, da das IFG die Informationsfreiheit von Grundrechtsträgern stärken soll und nicht den Informationsaustausch zwischen Behörden.² Hier wäre eine ausführlichere Begründung des Gesetzentwurfs wünschenswert gewesen.

Die Kollisionsregelung des § 4 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne lehnt sich an das IFG-Schleswig-Holstein an und ordnet den Vorrang des IFG vor den weiteren Informationszugangsvorschriften an.³ Unklar bleibt jedoch der Verweis in § 4 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne auf den Informationszugangsvorbehalt in Bezug auf „spezielle Landesgesetze“. Die Begründung des Gesetzentwurfs schweigt sich hierzu leider aus. Die Kollisionsregelung bedarf daher der Klärung. Vorgeschlagen wird, die Informationszugangsbeschränkungen des § 4 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne zu streichen und es bei der Kollisionsnorm des Abs. 2 zu belassen.

2.4 Schutz personenbezogener Daten (§ 6 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift ist wortgleich aus dem Gesetzentwurf der Faktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913) übernommen (vergl. § 5). § 6 IFG-HE-B 90/Grüne sieht wie das IFG-Bund eine Abwägung zwischen dem Informationszugangsinteresse und schutzwürdigen Belangen einer betroffenen Person bei perso-

² Vergl. auch Scheel in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 21 und die Gesetzesbegründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

³ Vergl. § 17 IFG-SH

nenbezogenen Informationen vor. § 5 Abs. 1 Nr. 3 IFG-HE-B 90/Grüne sieht eine Befugnis zur Offenbarung personenbezogener Informationen zur Gefahrenabwehr vor, die das IFG-Bund nicht aufweist. Einer solchen Befugnisnorm bedarf es auch nicht, da es hier nicht um die Offenbarung von Informationen an Private geht, sondern um die Datenübermittlung an Gefahrenabwehrbehörden, für die das IFG nicht einschlägig ist.⁴

Im Gegensatz zu § 5 IFG-Bund sieht der Gesetzentwurf keine Sonderregelungen zur Interessenabwägung bei der Offenbarung personenbezogener Daten in Bezug auf Dienst-, Amts-, oder Mandatsverhältnisse (§ 5 Abs. 2 IFG-Bund) oder in Bezug auf gutachterliche Tätigkeit (§ 5 Abs. 3 IFG-Bund) oder die dienstliche Tätigkeit von Amtsträgern vor. Für den gebotenen Schutz betroffener Belange dürfte aber die allgemeine Schutzklausel des § 6 Abs. 1 Nr. 5 IFG-HE-B 90/Grüne ausreichend sein.

2.5 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 7 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 7 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne sieht einen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur vor bei Überschreitung einer schadensbezogenen Erheblichkeitsschwelle, bei der Betroffenheit „schutzwürdiger Belange“ und sieht eine Abwägungsklausel vor.⁵ Ergänzend wird in Abs. 3 klargestellt, dass Informationen über Rechtsverstöße keine schützenswerten Informationen nach der Vorschrift darstellen.⁶

Der Regelungsvorschlag ist ausdrücklich zu begrüßen, da die bisherigen Anwendungserfahrungen zum IFG-Bund darauf hinweisen, dass gerade der angebliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zur Abwehr von Informationszugangsansprüchen eingesetzt wird.

2.6 Schutz von Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung (§ 8 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift greift nur einen Teil der in § 3 IFG-Bund aufgelisteten Schutz und Ausnahmevorschriften auf. Weiterhin sieht § 8 IFG-HE-B 90/Grüne auch eine höhere Schutzwelle als das IFG-Bund vor. So erfordert § 8 IFG-HE-B 90/Grüne nach Satz 1 Nr. 1 ein „nicht unerheblich gefährden“, Satz 1 Nr. 2 ein „erheblich beeinträchtigen“, wohingegen nach § 3 Satz 1 Nr. 1 IFG-Bund auf die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die jeweiligen Schutzgüter abzustellen ist.

Die Ausdünnung des übervollen Schutzkatalogs des § 3 IFG-Bund ist ausdrücklich zu begrüßen. Dringend empfohlen wird aber, die aus § 3 IFG-Bund nicht übernommene öffentliche Sicherheit als Schutzgut zu ergänzen.

2.7 Schutz von Entscheidungsprozessen (§ 9 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 9 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne ist wortgleich zu § 4 Abs. 1 IFG-Bund bis auf den Unterschied, dass aus der „Ist-Ablehnung“ des IFG-Bund nunmehr eine Kann-Ablehnung geworden ist.

⁴ Vergl. z.B. Berger in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rn. 10. Entsprechende Befugnisnormen weisen aber auch z.B. das IFG –NRW (§ 9 Abs. 1 Buchst. C) und das IFG-SH (§ 12 Abs. 1 Nr. 2) auf.

⁵ So z.B. auch § 11 Abs. 1 IFG-SH.

⁶ So im Ergebnis auch § 2 Satz 3 VIG für Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht.

Im Unterschied zum IFG-Bund sperrt § 9 IFG-HE-B 90/Grüne in Abs. 3⁷ sog. Protokolle vertraulicher Beratungen. Die Begründung des Gesetzentwurfs schweigt sich zu diesem Regelungsvorschlag aus. Auch ist nicht ersichtlich, was die Vertraulichkeit gem. § 4 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne begründen soll.

In § 9 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne wird der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung in den Gesetzestext als Schranke für den Informationszugang aufgenommen, der im IFG-Bund keine ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, aber dort gleichwohl den Informationszugang beschränkt.⁸

2.8 Antragstellung (§ 11 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Anlehnung an § 7 IFG-Bund wird aufgegeben. Der Antrag wird formfrei zugelassen. Ein zuständigkeitskonzentrierendes Tatbestandselement wie in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG-Bund⁹ ist nicht vorgesehen.

2.9 Entscheidung (§ 13 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 13 IFG-HE-B 90/Grüne sieht eine feste einmonatige Frist für den Informationszugang und die Antragsverbescheidung vor, die gem. Abs. 1 Satz 2 wegen Umfang und Komplexität der begehrten Information auf maximal 3 Monate verlängert werden kann. Die Fristen nach dem IFG-Bund sind dagegen als Sollregelungen ausgestaltet.

2.10 Rechtsweg (§ 14 IFG-HE-B 90/Grüne)

Der Regelungsvorschlag entspricht § 9 Abs. 2 und Abs. 4 IFG-Bund. Im Gegensatz zum IFG-Bund wird die statthafte Klageart (Verpflichtungsklage gem. § 9 Abs. 4 IFG-Bund) nicht geregelt.

Angeregt wird, das fakultative Vorverfahren zur Beschleunigung des Rechtsschutzverfahrens einzuführen.

2.11 Landesbeauftragte für Informationsfreiheit (§ 15 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift entspricht § 12 IFG-Bund und, bis auf das IFG-Thüringen, auch allen Informationsfreiheitsgesetzen der Länder.

2.12 Kosten (§ 11 IFG-HE-B 90/Grüne)

Für das Transparenzniveau eines Informationsfreiheitsgesetzes ist die Gebührenregelung von entscheidender Bedeutung. Verwunderlich ist, dass die in § 10 Abs. 2 IFG-Bund verankerte „Abschreckungsklausel“¹⁰ nicht übernommen wurde.

2.13 Veröffentlichungspflichten (§ 17 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift geht über § 11 IFG-Bund hinaus und ordnet als Soll-Vorschrift die Veröffentlichung von Informationen an, die von erkennbarem Interesse für die Bevölkerung sind.

⁷ So auch schon § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913)

⁸ Vergl. Roth in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 108.

⁹ Zuständigkeit der über die Information „verfügungsberechtigten“ Behörde.

¹⁰ Die Gebühren sind so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann; vergl. auch Gesetzesbegründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 14/4493, S. 16.

3.16. Evaluation und Inkrafttreten, Außerkrafttreten (§§ 18 und 19 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift lehnt sich an die Evaluationsklausel nach § 14 IFG-Bund an, ohne jedoch ausdrücklich die Evaluation auf wissenschaftlicher Grundlage anzuordnen. Kritisch zu betrachten ist die vorgesehene Befristung des Gesetzes, die es der grundsätzlich IFG-kritischen Landesregierung gestatten würde, ein Außerkrafttreten des Gesetzes nach Fristablauf relativ einfach herbeizuführen. Insoweit würde in der in Deutschland häufig anzutreffenden politischen Konstellation einer Koalitionsregierung jedem Partner ein Vetorecht zur Weitergeltung des IFG eingeräumt.

3. Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf ist anders als der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus der 16. Wahlperiode ein ambitionierter Versuch, ein modernes IFG vorzulegen, das auch die bisherigen Erfahrungen von Bund und Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen aufnimmt. Der Gesetzentwurf ist aus der Sicht der Informationsfreiheit sehr zu begrüßen, wenn er auch noch Nachbesserungsbedarf aufweist.

Noch ambitionierter, auch moderner und aus der Sicht der Informationsfreiheit vorzugswürdiger wäre es jedoch, das HUIG zu einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetz für Hessen zu machen. Regelungstechnisch wäre dies durch geringe Engriffe in den Gesetzestext möglich.

Dr. Sven Berger



Deutsche Gesellschaft
für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V.
Ludwig-Richter-Str.19 | 16547 Birkenwerder

Birkenwerder, den 11. September 2009

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit vom 14.05.2009 - Lt-Drs. 18/450

1. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf an einer getrennten Kodifikation des allgemeinen Informationszugangsrechts auf Landesebene festhält und damit die Unübersichtlichkeit auf dem Gebiet der Informationszugangsregelungen noch verstärken würde. Mit dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HUIG), dem Verbraucherinformationsgesetz, dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und mit der Novellierung des Hessischen Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes (HVGG) wird es bereits vier spezialgesetzliche Informationszugangsregelungen für die hessischen Landesbehörden geben. Hier nun ein fünftes Gesetz anzufügen erscheint nicht sinnvoll. Der Landesgesetzgeber sollte der Regelungsvielfalt entgegenzutreten indem er die Beschränkung des bewährten hessischen Umweltinformationsgesetzes auf Umweltinformationen aufhebt und es damit zu einem modernen und einheitlichen Informationszugangsgesetz unter Einschluss der Umweltinformationen macht.

2. Zu den Regelungen

2.1 Anwendungsbereich; Informationspflichtige Stellen (§ 2 IFG-HE-SPD)

Die Vorschrift fasst den Kreis der informationspflichtigen Stellen weit und erfasst die öffentliche Aufgabenwahrnehmung dieser Stellen (§ 2 Abs. 1 IFG-HE-SPD). Dies ist sehr zu begrüßen, da der Entwurf damit auch den fiskalischen Bereich erfasst, mithin den Bereich behördlichen Handelns, der nicht in hoheitlicher Form abgewickelt wird. Gerade auch aus Gründen der Korruptionsprävention und auch um der „Flucht ins Privatrecht“ vorzubeugen ist dies von besonderer Bedeutung.

Dr. Sven Berger
Vorsitzender
Ludwig-Richter-Straße 19
16547 Birkenwerder

Telefon: 030/227-53921
Fax: 03221/1326 795
E-Mail: berger@dgif.de
Internet: www.dgif.de

Bankverbindung
Berliner Volksbank
Kto-Nr 7415182001
BLZ 10090000

Durch Freistellungsbescheid des
Finanzamtes Oranienburg vom
25.06.2008 (053/142/01754 K3a) als
gemeinnützig im Sinne der §§ 51 ff
AO anerkannt.

2.2 Anspruch auf Zugang zu Informationen (§ 4 IFG-HE-SPD)

§ 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 IFG-HE-SPD erstrecken den Kreis der anspruchsberechtigten Personen über den üblichen Personenkreis hinaus ausdrücklich auf nichtrechtsfähige Personenvereinigungen¹ und auf juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind. Erfasst werden damit z.B. nichtrechtsfähige Vereine und öffentlich rechtliche Rundfunkanstalten, was ausdrücklich zu begrüßen ist.

Mit § 4 Abs. 3 IFG-HE-SPD orientiert sich die Kollisionsregelung zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des IFG-HE-SPD am IFG-Bund (§ 1 Abs. 3 IFG-Bund) und ordnet ebenfalls den Vorrang spezieller Vorschriften gegenüber dem IFG-HE-SPD mit Ausnahme des § 29 HVwVfG und des § 25 SGB X an.

Der Gesetzentwurf bleibt insoweit leider weit hinter dem Transparenzniveau z.B. des IFG-Schleswig-Holstein (IFG-SH) und auch dem Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Lt.-Drs. 18/449) zurück, die den Vorrang des IFG vor den weiteren Informationszugangsvorschriften anordnen.²

2.3 Antrag und Verfahren (§ 5 Abs. 6 IFG-HE-SPD)

Die Fristenregelung des § 5 Abs. 6 IFG-HE-SPD sieht eine Ist-Monatsfrist zur Antragerledigung mit einer Ablehnungsfiktion bei Fristüberschreitung gem. Abs. 7 vor. Der Regelungsvorschlag dient der Verfahrensbeschleunigung und ist ausdrücklich zu begrüßen.

2.4 Unterstützung des Zugangs zu Informationen (§ 7 IFG-HE-SPD)

Die Vorschrift entspricht § 5 HUIG.³ Zu begrüßen ist, dass damit auf bereits geltendes Landesrecht verwiesen wird. Im Ergebnis wünschenswert gewesen wäre es aber trotzdem die Vorgaben an die Landesbehörden zur aktiven Informationsbereitstellung konkreter und weniger weich auszugestalten.

2.5 Ablehnung des Antrags (§ 8 IFG-HE-SPD)

Der Regelungsvorschlag entspricht § 9 IFG-Bund und ist zu begrüßen.

2.6 Schutz öffentlicher Belange (§ 9 IFG-HE-SPD)

§ 9 IFG-HE-SPD listet eine Vielzahl von Schutz und Ausnahmenvorschriften zum allgemeinen Informationszugangsanspruch auf und ist damit eine der entscheidenden Weichenstellungen für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs. § 9 Abs. 1 Satz 1 IFG-HE-SPD weist eine Kombination aus einer allgemeinen Schuttschwelle („nachteilige Auswirkungen hätte“), einem recht ausführlichem Katalog geschützter Rechtsgüter und einer Abwägungsklausel auf, die Platz greift, wenn die bezeichneten Rechtsgüter betroffen sind.

Im Ergebnis ist die Schuttschwelle des Gesetzentwurfs höher als die nach § 3 Nr. 1 IFG-Bund („nachteilige Auswirkungen haben kann“), wenn auch die nachgeschaltete Abwägungsklausel nicht transparenzfreundlich erscheint, da sie das

¹ So auch gem. § 9 Abs. 1 AIG-Brandenburg, nicht jedoch nach dem IFG-Bund, vergl. Scheel in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 12.

² vergl. § 17 IFG-SH und § 4 Abs. 2 IFG-HE-B 90

³ Identisch mit § 7 UIG-Bund.

voraussetzungslose Informationszugangsrecht im Fall der Kollision mit einem Schutzgut von einem Überwiegen eines „öffentlichen Bekanntgabeinteresses“ abhängig machen will.

Dies wird jedoch konterkariert durch den im Vergleich zu § 3 IFG-Bund größeren und auch nicht widerspruchsfreien Schutzkatalog gem. § 9 IFG-HE-SPD:

- Abs. 1 Nr. 1 IFG-HE-SPD weist eine sehr allgemein gehaltene Ausnahmegesetzgebung zum Schutz des „Wohls des Landes“ auf, die das IFG-Bund nicht kennt. Der Begriff „Wohl des Landes“ findet keine Erläuterung in der Gesetzesbegründung. Es wird auch nicht klar, welche konkreten Lebenssachverhalte hier erfasst werden sollen.
- Nach Abs. 1 Nr. 3 IFG-HE-SPD soll auch die Beeinträchtigung der „öffentlichen Ordnung“ dem Informationszugang entgegenstehen. Die öffentliche Ordnung erfasst auch ungeschriebene gesellschaftliche Verhaltensregeln und Wertvorstellungen und würde damit einen erheblichen Einbruch in das Transparenzniveau des Gesetzes darstellen. Eine solche Ausnahmeregelung ist dem IFG-Bund nicht bekannt.
- Abs. 1 Nr. 5 IFG-HE-SPD schützt die „wirtschaftlichen Interessen des Landes“. Die Gesetzesbegründung erläutert den Begriff nicht. Unklar ist auch, welche Regelungswirkung dem Schutz der „wirtschaftlichen Interessen des Landes“ neben dem Schutz der „fiskalischen Interessen“ gem. § 9 Abs. 2 Nr. 2 IFG-HE-SPD zukommen soll. Eine solche Ausnahmeregelung ist dem IFG-Bund nicht bekannt.
- Abs. 2 Nr. 2 IFG-HE-SPD schreibt den Schutz der fiskalischen Interessen des Landes vor, ohne diesen wie § 3 Nr. 6 IFG-Bund auf den Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr oder auf den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen zu beschränken.
- Lobenswert ist, dass der Gesetzentwurf keine Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste enthält.

Im Ergebnis wird das Transparenzniveau des IFG-Bund erheblich unterschritten.

2.7 Schutz personenbezogener Daten (§ 10 IFG-HE-SPD)

Die Vorschrift sperrt die Offenbarung personenbezogener Informationen in § 10 Abs. 1 IFG-HE-SPD grundsätzlich und listet mit den Nummern 1 – 4 Rückausnahmen auf, die einen Informationszugang ermöglichen. Eine Rechtsgüterabwägung sieht die Vorschrift nicht vor. Erheblichen Bedenken begegnet die Rückausnahme des § 10 Abs. 1 Nr. 3 IFG-HE-SPD, der die Offenbarung personenbezogener Daten bei unverhältnismäßigem Aufwand oder Unmöglichkeit der Einholung der Zustimmung des Betroffenen zulässt, ohne dass eine Abwägung zwischen dem Informationszugangsinteresse und schutzwürdigen Belangen der betroffenen Person vorgesehen ist. Wie eine solche Regelung z.B. bezüglich besonderer personenbezogener Daten gem. § 3 Abs. 9 BDSG verfassungsrechtlich haltbar sein soll, ist unerfindlich.

Die Übernahme der entsprechenden Regelung des IFG-Bund oder des HUIG wird dringend empfohlen.

2.8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11 IFG-HE-SPD)

Wie auch in § 6 IFG-Bund werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ohne Abwägung mit entgegenstehenden Offenbarungsinteressen geschützt. Über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hinaus geschützt werden sollen gem. § 11 IFG-HE-SPD auch „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die ihrem Wesen nach Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gleichkommen“. Welche Informationen, die gerade keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind, hier erfasst werden sollen, bleibt unerfindlich. Einmal mehr schweigt sich hier auch die Gesetzesbegründung aus. Das IFG-Bund kennt eine entsprechende Regelung nicht. Der Regelungsvorschlag ist daher abzulehnen. Dies gilt umso mehr, als die bisherigen Anwendungserfahrungen zum IFG-Bund zeigen, dass gerade der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse besonders streitträchtig ist.

2.9 Rechtsweg (§ 12 IFG-HE-SPD)

Zu begrüßen ist die Einführung des fakultativen Vorverfahrens zur Beschleunigung des Rechtsschutzverfahrens.

2.10 Kosten (§ 13 IFG-HE-SPD)

Für das Transparenzniveau eines Informationsfreiheitsgesetzes ist die Gebührenregelung von entscheidender Bedeutung. Die vorgeschlagene Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 12 HUIG und ist so zu begrüßen.

2.11 Beauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit (§ 14 IFG-HE-SPD)

Die Vorschrift entspricht § 12 IFG-Bund und, bis auf das IFG-Thüringen, auch allen Informationsfreiheitsgesetzen der Länder und ist so zu begrüßen.

2.12 Evaluierung (§ 15 IFG-HE-SPD)

Die Evaluationsklausel krankt daran, dass mit der Landesregierung die Evaluation nicht von einer neutralen Instanz durchgeführt werden soll. Solche Erfahrungsberichte der Exekutive sind typischerweise interessengeleitet und erfüllen damit grundlegende methodische Voraussetzungen einer wissenschaftlichen Evaluation nicht.

2.13 Inkrafttreten (§ 16 IFG-HE-SPD)

Zu begrüßen ist, dass keine Befristung des Gesetzes vorgesehen ist.

3. Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt keine klare Linie erkennen. So enthält er einerseits eine Anzahl erstaunlich transparenzrestriktiver Regelungsvorschläge, mit denen das mittlere Transparenzniveau des IFG-Bund unterschritten wird:

- § 9 Abs. 1 Nr. 1 IFG-HE-SPD sehr allgemein gehaltene Ausnahmegvorschrift zum Schutz des „Wohls des Landes“,
- § 9 Abs. 1 Nr. 3 IFG-HE-SPD Schutz der „öffentliche Ordnung“,
- § 9 Abs. 1 Nr. 5 IFG-HE-SPD Schutz der „wirtschaftlichen Interessen des Landes“,

- § 9 Abs. 2 Nr. 2 IFG-HE-SPD Schutz der fiskalischen Interessen des Landes ohne Beschränkung auf den Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr oder auf den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen (wie § 3 Nr. 6 IFG-Bund),
- § 11 IFG-HE-SPD Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ohne Abwägungsklausel,
- § 11 IFG-HE-SPD Schutz sonstiger wettbewerbsrelevanter Informationen, die ihrem Wesen nach Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gleichkommen.

Andererseits weist der Gesetzentwurf mit der klaren Fristenregelung gem. § 5 Abs. 6 IFG-HE-SPD, der Abwägungsklausel beim Schutz öffentlicher Belange gem. § 9 Abs. 1 Satz 1 IFG-HE-SPD und dem fakultativen Vorverfahren gem. § 12 Abs. 2 IFG-HE-SPD transparenzfreundliche Regelungsvorschläge auf.

Es wäre vorzugswürdig, das HUIG zu einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetz für Hessen zu machen. Regelungstechnisch wäre dies durch geringe Engriffe in den Gesetzestext möglich.

Dr. Sven Berger

S t e l l u n g n a h m e
zu den Gesetzentwürfen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion der
SPD zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)
– Drucks. 18/449, 18/450

Die Archivverwaltungen des Bundes und der Länder sind sich darin einig, um eine Kollision zwischen einem Informationsfreiheitsgesetz und einem Archivgesetz zu vermeiden, dass das Prinzip der Trennung zwischen Registraturgut und Archivgut beizubehalten und aus dem Anwendungsbereich eines Informationsfreiheitsgesetzes Archivgut ausdrücklich herauszunehmen ist¹.

Dem könnten IFG § 4 Abs. 3 (Entwurf SPD) und § 4 Abs. 1 (Entwurf Bündnis 90/Die Grünen) entsprechen, wenn formuliert wird, „dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen (...) vorgehen“ bzw. „sofern diesem Anspruch nicht (...) spezielle Landesgesetze (...) entgegenstehen, die den Zugang zu Informationen regeln“ – dazu zählt als bereichsspezifisches Gesetz das LArchG Hessen.

Allerdings bestehen von archivfachlicher Seite Zweifel, ob nach der Intention des Normgebers das LArchG dem IFG als spezielles Landesgesetz vorgehen soll, wenn in der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD zu § 4 ausgeführt wird, dass besondere Vorschriften auf Informationszugang anwendbar bleiben, „soweit sie spezieller und weitergehend sind. Ein abschließender Charakter der spezielleren Vorschriften wäre aber mit der Zielsetzung des vorgelegten Gesetzentwurfs nicht vereinbar“. Für die künftige Archivpraxis sind daher Konflikte über die Anwendbarkeit von IFG und LArchG zu befürchten.

Im Rahmen einer Archivbenutzung wird in der Regel der Zugang zu einer Mehrzahl von Archivguteinheiten, vielfach zu Teilbeständen oder Beständen, beantragt. Eine Anwendung der Regelungen des IFG mit der Prüfung der Ausnahmen und der Rückausnahmen sowie der Anhörung der Betroffenen würde die öffentlichen Archive so hoch belasten, dass sie die gesetzlichen Aufgaben nicht mehr in einer vertretbaren Art und Weise erfüllen können. Da Unterlagen erst nach Abschluss des Verwaltungshandelns gem. § 10 Abs 1 LArchG im Regelfall 30 Jahre nach der Entstehung archivreif, archivisch bewertet und übernommen werden (und somit eine bürgerschaftliche Teilhabe an der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und die Förderung der Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns als ratio legis des IFG zeitnah nicht mehr möglich ist), erscheint, wie die bisherige Praxis bei Anträgen auf Sperrfristverkürzung in den deutschen Archiven zeigt, insbesondere der Schutz personenbezogener Belange gem. § 10 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, bzw. der Schutz personenbezogener Belange gem. § 6 Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dadurch, dass die Archive von Amts wegen in der Regel bei Dritten (30 Jahre nach Beendigung des Verwaltungshandelns) Einwilligungen einholen müssten, unpraktikabel.

Wenn – entsprechend der archivbenutzungsrechtlichen Praxis – bei Anwendung von § 10 bzw. § 6 die Ermittlung Dritter nach Maßgabe des verwaltungsverfahrensrechtlichen Amtsermittlungsgrundsatzes gemäß § 24 VwVfG das Archiv ein Ermessen hat, in welchem Umfang innerhalb gesetzlich bestimmter Fristen (§ 6 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, § 12 Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis90/Die Grünen) Ermittlungen durchgeführt werden müssen, und wie die Erfahrungen im Rahmen des Archivbenutzungsrechts zeigen, bei Anträgen auf Verkürzung personenbezogener Sperrfristen die Ermittlung einzelner Betroffener sehr aufwändig ist, ist davon auszugehen, dass die Anwendung des IFG auf archivierte Unterlagen nicht praktikabel sein würde.

Gleiches gilt entsprechend bei den weiteren Schutzbestimmungen des IFG und den dort normierten Tatbeständen.

¹ Das Papier „Anforderungen an die Informationsfreiheitsgesetzgebung aus der Perspektive der Archivverwaltungen der Länder“ – Stand: 19. März 2002 – ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

Die Archivgesetze ermächtigen die öffentlichen Archive, vor Ablauf der Sperrfristen den Zugang zu erlauben, ohne den Inhalt jeder Archivguteinheit – wie dies nach IFG erforderlich wäre – prüfen zu müssen, weil die Auflagen, die mit der Erlaubnis verbunden werden dürfen, das Datengeheimnis in hinreichendem Maße schützen.

Es ist kein Regelungswiderspruch, dass Unterlagen vor der Übergabe an ein öffentliches Archiv als Registraturgut einem Anspruch auf Zugang, von der Übergabe an bis zum Ablauf der Sperrfristen aber als Archivgut einem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Zugang unterliegen. Vielmehr wird die komplexe Regelungsstruktur des IFG mit Anspruch, Ausnahmen und Rückausnahmen durch eine einfache Regelungsstruktur des LArchG mit Ermessen innerhalb der Sperrfristen ersetzt.

Die aus der – archivfachlich und rechtlich relevanten – Unterscheidung von Registraturgut/Zwischenarchivgut/Archivgut erwachsenden benutzungsrechtlichen Probleme können insofern außer Betracht bleiben, als gem. § 9 LArchG für Zwischenarchivgut die abgebenden Stellen für die Unterlagen weiterhin verantwortlich und entscheidungsbefugt bleiben.

Die Tatsache, dass künftig nach IFG der Zugang zu einer Registraturguteinheit eröffnet worden ist, darf sich nicht auf die Bewertungsentscheidung des zuständigen öffentlichen Archivs auswirken. Der bloße Zugang und die erfolgte Einsichtnahme nach IFG begründet keinen bleibenden Wert von Unterlagen als Voraussetzung für die Archivierung.

Fazit: Ein Anspruch auf Zugang auf das Archivgut in den hessischen Staatsarchiven sowie in den Archiven der kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Regelungssystem des IFG neben dem archivgesetzlichen Regelungssystem – sollte dies beabsichtigt sein – würde die Funktion von Archiven und die Besonderheiten archivischen Arbeitens und archivischer Benutzung nicht berücksichtigen.

Es wird daher vorgeschlagen, das IFG durch eine Bestimmung zu ergänzen, wonach entsprechend

- § 13 IFG Bund und § 5 Abs. 4 Satz 2 BArchG der Zugang zu denjenigen Unterlagen, die bereits vor der Übergabe an das Bundesarchiv einem Informationszugang nach dem IFG offengestanden haben, zu gewähren ist

bzw. entsprechend

- IFG Rheinland-Pfalz Art. 3 und § 3 Abs. 1, 2 LArchG RLP, die Darlegung eines berechtigten Interesses nicht erforderlich ist, soweit für Unterlagen vor Übergabe an das öffentliche Archiv bereits ein Zugang nach dem Landesarchivinformationsfreiheitsgesetz gewährt worden ist,

und somit das von den Archivverwaltungen des Bundes und der Länder geltend gemachte Prinzip der Trennung zwischen Registraturgut und Archivgut beizubehalten.

gez. Dr. Hausmann

Anforderungen
an die
Informationsfreiheitsgesetzgebung
aus der Perspektive
der Archivverwaltungen der Länder

Aus der Perspektive der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder sind an die Informationsfreiheitsgesetzgebung die folgenden Anforderungen zu richten, insbesondere um im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Archive eine Kollision zwischen einem Informationsfreiheitsgesetz und einem Archivgesetz zu vermeiden:

1. Das Prinzip der Trennung zwischen Registraturgut und Archivgut ist beizubehalten.
2. Aus dem Anwendungsbereich eines Informationsfreiheitsgesetzes ist Archivgut ausdrücklich herauszunehmen.

Die Regelungen der bisherigen Informationsfreiheitsgesetze beziehen sich auf einzelne Schriftstücke oder auf einzelne Akten. Im Rahmen einer Archivbenutzung wird in der Regel aber der Zugang zu einer Mehrzahl von Archivguteinheiten, vielfach sogar zu Teilbeständen oder Beständen beantragt. Eine Anwendung der Regelungen der Informationsfreiheitsgesetze mit der Prüfung der Ausnahmen und der Rückausnahmen sowie der Anhörung der Betroffenen würde die öffentlichen Archive so hoch belasten, dass sie die gesetzlichen Aufgaben nicht mehr in einer vertretbaren Art und Weise erfüllen können. Die Archivgesetze hingegen ermächtigen die öffentlichen Archive, vor Ablauf der Schutzfristen den Zugang zu erlauben, ohne den Inhalt jeder Archivguteinheit prüfen zu müssen, weil die Auflagen, die mit der Erlaubnis verbunden werden dürfen, das Datengeheimnis in hinreichendem Maße schützen.

Die Tatsache, dass Unterlagen vor der Übergabe an ein öffentliches Archiv als Registraturgut einem Anspruch auf Zugang, von der Übergabe an bis zum Ablauf der Schutzfristen aber als Archivgut einem Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf Zugang unterliegen, führt nicht zu einem Regelungswiderspruch. Vielmehr wird die komplexe Regelungsstruktur mit Anspruch, Ausnahmen und Rückausnahmen eines Informationsfreiheitsgesetzes durch eine einfache Regelungsstruktur eines Archivgesetzes mit Ermessen innerhalb der Schutzfristen ersetzt. Einerseits sehen auch die bisherigen Informationsfreiheitsgesetze bei bestimmten Ausnahmen und Rückausnahmen ein Ermessen der verwahrenden öffentlichen Stelle vor. Andererseits verwenden die archivgesetzlichen Regelungen über den Zugang zu Archivgut auf der Tatbestandsseite unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung bereits die Ausübung des Ermessens auf der Rechtsfolgenseite vorprägt. In der Praxis wird der Bürger leichter Zugang zu Archivgut innerhalb der Schutzfristen als zu Registraturgut erhalten.

3. Unterlagen, deren Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind, deren bleibender Wert bereits festgestellt worden ist und die von einem öffentlichen Archiv endgültig übernommen worden sind, sind dem Archivgut gleichzustellen.

Die Unterlagen werden zusammen mit dem Archivgut verwahrt, weil sie mit dem Ablauf der Aufbewahrungsfristen zu Archivgut werden.

4. Unterlagen, deren Aufbewahrungsfristen noch nicht abgelaufen sind, deren bleibender Wert noch nicht festgestellt worden ist und die von einem öffentlichen Archiv vorläufig übernommen worden sind, sind dem Registraturgut gleichzustellen.

Die Unterlagen werden getrennt vom Archivgut verwahrt, weil deren bleibender Wert noch nicht festgestellt worden ist.

5. Die Tatsache, dass auf der Grundlage eines Informationsfreiheitsgesetzes der Zugang zu einer Registraturguteinheit eröffnet worden ist, darf sich nicht auf die Befugnis des zuständigen öffentlichen Archivs, die Registratureinheit nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist zur Vernichtung zu bestimmen, auswirken.

Eine solche Tatsache begründet keinen bleibenden Wert. Eine Pflicht der öffentlichen Archive, entsprechende Registraturguteinheiten zu übernehmen und auf Dauer zu verwahren, würde Kosten verursachen, die weder aus administrativen noch aus historischen Gründen gerechtfertigt wären.

6. Die Pflicht der öffentlichen Stellen zur Führung wahrheitsgetreuer und vollständiger Akten darf durch einen Anspruch auf Zugang zu den Akten nicht beeinträchtigt werden.



DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE
Postfach 31 83 · 65021 Wiesbaden

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

11.09.09 JK

Aktenzeichen 15.50.02-ro/rm
Bitte bei Antwort
angeben
zuständig Prof. Dr. Ronellenfitsch
Durchwahl 14 08 - 120
Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom
Datum 08.09.2009

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags am 24.09.2009 zum Informationsfreiheitsgesetz

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

A.

1. Nachdem ich mich in mehreren Tätigkeitsberichten für den Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes ausgesprochen habe, dürfte es kaum verwundern, dass ich beide Entwürfe konzeptionell begrüße. Eine intakte Demokratie setzt informierte Bürgerinnen und Bürger voraus. Die Informationsfreiheit kann gar nicht oft genug betont werden. Die Informationsfreiheit ist zwar verfassungskräftig in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgt. Der Begriff der „allgemein zugänglichen Quellen“ bedarf aber der einfachgesetzlichen Konkretisierung. Hinzu kommen die Beschränkungen des Zugangsrechts. So ist das Internet eine allgemein zugängliche Quelle. Die Forderungen nach einem Internetgrundrecht sind daher unsinnig, es sei denn, man hat in erster Linie die Schranken im Sinn. Letztlich geht es beim Informationsfreiheitsgesetz um die Gewährleistung und zugleich angemessene Beschränkung der Informationsfreiheit. Diese kann nur der Gesetzgeber vornehmen. Er sollte es dann aber auch tun.
2. Die Vorstellung von einer gläsernen Verwaltung geht mir zu weit. Durch die gläsernen öffentlichen Bediensteten hindurch kann vielfach ein Blick in die Privatsphäre Dritter genommen werden. Insbesondere der Kernbereich privater Lebensgestaltung muss vor mittelbaren Eingriffen geschützt bleiben.
3. Andererseits ist das als Amtsträgergeheimnis missverstandene Amtsgeheimnis überholt. Die besonderen Gewaltverhältnisse als grundrechtsfreie Räume der Schüler, Soldaten und Strafgefangenen sind überholt. Im öffentlichen Dienst hat

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe möglichst montags bis donnerstags
zwischen 8.30 - 12.00 Uhr und 13.30 - 15.30 Uhr, freitags zwischen 8.30 und 12.00 Uhr, oder nach Vereinbarung.

die Figur des besonderen Gewaltverhältnisses seine Berechtigung jedoch insofern behalten, als die Gewalt im Außenverhältnis gemeint ist. Aus der Befugnis, hoheitlichen Zwang gegenüber Bürgerinnen und Bürgern auszuüben, folgen Einschränkungen beim Datenschutz der Hoheitsträger. Diese Einschränkungen verdichten sich zu Informationsansprüchen.

4. Generell gilt aber, dass im Zweifel die Belange des Datenschutzes Vorrang haben vor Informationswünschen der Bevölkerung (Korrekt § 6 Entwurf Bündnis 90/DIE GRÜNEN, ähnlich § 10 SPD-Entwurf).
5. Nicht zu vernachlässigen sind auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse und (etwa durch Google bedroht) Rechte des geistigen Eigentums.

B.

1. Die Entscheidung über den Informationsanspruch erfordert nach alledem diffizile datenschutzrechtliche Abwägungen, so dass es sinnvoll ist, den Hessischen Datenschutzbeauftragten in die Entscheidungsfindung einzubinden.
2. Die optimale Lösung stellt in diesem Zusammenhang die Personalunion des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit und des Hessischen Datenschutzbeauftragten, die in beiden Entwürfen vorgesehen ist, dar.
3. Der Hessische Datenschutzbeauftragte sieht sich sächlich und personell gegenwärtig in der Lage, die Aufgabenerweiterungen zu bewältigen.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Michael Ronellenfitsch