

Öffentliche mündliche Anhörung Ausschussvorlage/INA/19/30/ – Teil 1 –
Stand: 19.01.2016

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur Sitzung des Innenausschusses
am 21.01.2016 zu:

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (HesTG)
– Drucks. [19/2341](#) –

1. Hessischer Datenschutzbeauftragter	S. 1
2. Hessischer Städtetag	S. 2
3. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 4
4. Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hessen	S. 8
5. Transparency International Deutschland e. V.	S. 19
6. Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V.	S. 22



DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Horst Klee
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen	15.50.02-ro/tr
Bitte bei Antwort angeben	
zuständig	Prof. Dr. Ronellenfitsch
Durchwahl 14 08 -	120
Ihr Zeichen	I A 2.1
Ihre Nachricht vom	08.12.2015
Datum	10.12.2015

Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (HessTG) – Druck. 19/2341 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem Vorhaben eines Transparenzgesetzes habe ich schon am 12. / 13.08.2015 zu den Drucksachen 18/7200 und 18/7326 ausführlich Stellung genommen. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich auf diese Ausführungen.

Die Rechts- und Sachlage hat sich seither nicht grundlegend geändert. Ich betone erneut, dass der Hessische Datenschutzbeauftragte bereit und in der Lage ist, auch das Amt des Hessischen Beauftragten für Informationsfreiheit zu übernehmen. Ob die vorhandenen personellen Ressourcen zur Bewältigung der Zusatzaufgabe ausreichen, vermag ich nicht abschließend zu beurteilen. Ich rechne aber damit, durch eine sachadäquate Organisation, die Erweiterung der Dienststelle weitgehend kostenneutral gestalten zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Ronellenfitsch

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe möglichst montags bis donnerstags von 9:00 bis 12:00 Uhr sowie von 13:30 bis 16:00 Uhr, freitags von 9:00 bis 12:00 Uhr oder nach Vereinbarung.

Gustav-Stresemann-Ring 1 · 65189 Wiesbaden · Telefon (06 11) 14 08-0 · Telefax (06 11) 14 08-9 00 oder -9 01
E-Mail poststelle@datenschutz.hessen.de · Internet <http://www.datenschutz.hessen.de>
Bankverbindung Kontoinhaber HCC/Kanzlei Hess.Landtag/DB · Kontonummer 100 53 62 · Bankleitzahl 500 500 00
IBAN DE67 5005 0000 0001 0053 62 · BIC HELADEFXXX

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Der Vorsitzende des Innenausschusses
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1 - 3

65183 Wiesbaden

**Öffentliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen
Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein
Hessisches Transparenzgesetz (HesSTG)
- Drucks. 19/2341 -**

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

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

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

Tatsächlich ist gängige Praxis bei den Mitgliedstädten des
Hessischen Städtetages, dass Magistrate und Gemeindevor-
stände 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 tatsäch-
licher Grund von diesem vorgetragen wird, die individuell ge-
wünschte Information durch die Verwaltung erbracht wird.

Ihre Nachricht vom:
08.12.2015

Ihr Zeichen:
I A 2.1

Unser Zeichen:
021.2 Gi/We

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
weissmann@hess-staedtetag.de

Datum:
07.01.2016

Stellungnahme-Nr.:
001-2016

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

hess-staedtetag@t-online.de
www.hess-staedtetag.de

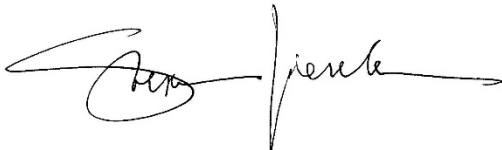
Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Die Forderung 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. Der Gesetzentwurf führt somit zu einer Relativierung des Stellenwerts eines kommunalen Organs einschließlich dessen direkt gewählter Mitglieder, die ihre Arbeit ehrenamtlich verrichten.

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

Die Einführung eines erweiterten Anspruchs von Bürgern auf Leistung gegenüber kommunalen Verwaltungen führt zu einem erhöhten Arbeitsaufwand und damit verbunden zu Personal- und Sachkosten. Vorsorglich machen wir darauf aufmerksam, dass dies aus Gründen der Konnexität zu einer Zahlungsverpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen führt.

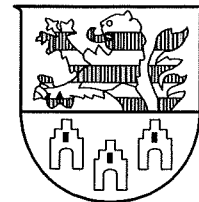
Mit freundlichen Grüßen

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

Stephan Gieseler
Geschäftsführender Direktor

Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

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

Dezernat 2

Referent(in) Frau Maier/Herr Heger
Unser Zeichen Mai/Hg/aj

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51/38

Ihr Zeichen Fr. Dr. Lindemann, Az.: I A 2.1

Ihre Nachricht vom 08.12.2015

Datum 06.01.2016

Öffentliche Anhörung im Innenausschusses des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (Hess.TG) – Drucks. 19/2341 –

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat bereits im Jahre 2013 zu nahezu inhaltsgleichem Gesetzentwurf Stellung genommen und erhebliche Bedenken geäußert. An diesen Bedenken halten wir weiterhin fest:

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

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

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

2

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • Konto-Nr. 80 500 31 (BLZ 506 521 24)
IBAN: DE66506521240008050031 • BIC: HELADEF1SLS1
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Karl-Heinz Schäfer • Erster Vizepräsident: Harald Semler • Vizepräsident: Dr. Thomas Stöhr
Geschäftsführer: Karl-Christian Schelzke • Stv. Geschäftsführer: Diedrich Backhaus



Anerkannt ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung, dass ein Anspruch Dritter auf Akteneinsicht bestehen kann, wenn die Kenntnis des Akteninhaltes Voraussetzung für eine wirksame Rechtsverfolgung ist, d. h. also ein „berechtigtes Interesse“ vorliegt (BVerwG NJW 1981, S. 2270; OVG Hamburg NJW 1983, S. 2405; Kopp/Ramsauer, 12. Auflage, VwVfG § 29, Rdnr. 18).

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Soweit nach dem Inhalt des Gesetzentwurfes unter bestimmten Voraussetzungen kein Anspruch auf Informationszugang zum Schutz öffentlicher Belange bestehen soll (§ 10 des Gesetzentwurfs) wird dies unter kommunalen Gesichtspunkten als nicht ausreichend angesehen, da dort lediglich auf Bundes- und Landesinteressen abgestellt wird. Nach dem Gesetzentwurf ist der Informationszugang aber auch gegenüber



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

Schließlich halten wir die Aufnahme von natürlichen oder juristischen Personen des Privatbereichs (§ 2 des Gesetzentwurfs) in den Anwendungsbereich des Gesetzes für unzulässig, da Rechtsgrundlage für diese Körperschaften bundesrechtliche Regelungen sind und insoweit eine Gesetzgebungskompetenz des Landes zumindest zweifelhaft erscheint. Von dieser Regelung wären im Zweifel auch die kommunalen Spitzenverbände erfasst, die ihre Rechtsgutachten bzw. Rechtsauskünfte damit Dritten zur Verfügung stellen müssten. Eine vertrauensvolle Rechtsberatung der Kommunen im Vorfeld eines Rechtsstreites wäre damit nicht mehr gewährleistet.

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

An der Anhörung des Innenausschusses am 21. Januar 2016 wird seitens des Hessischen Städte- und Gemeindebundes Frau Maier teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Backhaus', written in a cursive style.

Diedrich Backhaus

Direktor

Stellungnahme

***im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss
des Hessischen Landtages zum Gesetzentwurf
der SPD-Fraktion für ein Hessisches Transparenzgesetz
(HessTG) – Drs. 19/2341***

Mehr Demokratie e.V.
Nicola Quarz
Friedrich-Ebert-Ufer 52
51143 Köln
Email: nicola.quarz@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Hessen
c/o Holger Kintscher
In den Baumgärten 15
63225 Langen
Email: vorstand@md-hessen.de

Autoren:
Daniel Lentfer
Nicola Quarz

I. Einleitung

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir uns herzlich bedanken.

Deutschland ist seit jeher ein Nachzügler im Bereich der Transparenz und Informationsfreiheit. Diese Tradition ist hier noch nicht lange verankert, wo andere Länder schon seit Jahrhunderten Erfahrungen sammeln. Neben dem Bund haben sich inzwischen 13 Bundesländer Informationsfreiheitsgesetze gegeben. Drei Bundesländer, darunter Hessen, haben nach wie vor kein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen für Bürgerinnen und Bürger geschaffen.

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

Doch ist ein Informationsfreiheitsgesetz nicht immer gleich gut. Vielmehr ist es notwendig im Detail zu schauen, ob zum Beispiel Ausnahmetatbestände eine wirksame Informationsfreiheit zulassen oder diese durch weitreichende Ausnahmen beschränkt wird. Hierbei nimmt das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) eine Musterrolle ein. Es wurde von Bürgerinnen und Bürgern für Bürgerinnen und Bürger geschrieben und durch direkte Demokratie in die politische Debatte eingebracht und schließlich einstimmig vom Landesparlament verabschiedet. Rheinland-Pfalz hat kürzlich als erstes Flächenland ein Transparenzgesetz verabschiedet.

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

Im Folgenden wird zu den einzelnen Paragraphen Stellung genommen und abschließend eine Gesamtbetrachtung vollzogen.

Für Rückfragen stehen wir gerne unter den angegebenen Kontaktdaten zur Verfügung.

II. Zum Gesetz im Einzelnen

Zu § 1 Zweck des Gesetzes

Die Definition des Gesetzeszwecks ist gelungen. Sie bezieht die in der allgemeinen Begründung genannten Punkte ein und legitimiert so die Regelung. Der in der Begründung genannte allgemeine Rechtsanspruch sollte in die Gesetzesformulierung übernommen werden. Danach ist der Anspruch als ein allgemeines subjektiv-öffentliches Zugangsrecht ausgestaltet. Ein Nachweis oder die Geltendmachung eines berechtigten Interesses ist nicht erforderlich.

Zu § 2 Anwendungsbereich

Zu Absatz 1: Die Definition des Anwendungsbereichs ist relativ umfassend. Der Kontrollbegriff in **Ziffer 4** sollte um weitere Tatbestände ergänzt werden. Insbesondere wenn ein Kontrahierungszwang besteht oder auf andere Weise einem Privaten besondere Rechte eingeräumt werden sollte dies mit einem Informationsanspruch einhergehen. Der in **Absatz 1 Ziffer 5** und in **Absatz 2** geregelte eingeschränkte Zugang zu Informationen ist zum Teil gerechtfertigt. Besonders bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sollte er sich jedoch auf journalistisch-redaktionelle Informationen beschränken.

Zu § 3 Begriffsbestimmungen

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

Zu § 4 Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen

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

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

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

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

Das Hamburgische Transparenzgesetz, aber auch Anträge und Entwürfe aus vielen anderen Landtagen (vgl. z.B. Antrag der Grünen-Fraktion in Berlin; Drs. 17/0465) und von Initiativen (vgl. z.B. NRW blickt durch: Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz NRW) zeigen, welche Möglichkeiten für staatliche Transparenz gegeben sind. Leider wird im vorliegenden Entwurf davon kein Gebrauch gemacht. Um diese Informationen systematisch und nutzungsorientiert der Allgemeinheit zur Verfügung zu stellen sollte ein zentrales Register geschaffen werden, in dem Informationen von öffentlichem Interesse aktiv veröffentlicht werden. Statt einer dezentralen Lösung und der in Ziffer 4 genannten Veröffentlichung von Zuständigkeiten sollte hier ein zentrales Register geschaffen werden. Dieses sollte über allgemein zugängliche Schnittstellen verfügen, so dass eine maschinelle Weiterverarbeitung von Informationen leicht möglich ist.

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

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

Zu § 5 Antragstellung und Verfahren

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

Insgesamt bleibt dieser Paragraph jedoch deutlich hinter dem Anspruch der Transparenz zurück. Er stellt die Hürde eines Antrages, die Zeit der Bearbeitung und eine mögliche Gebühr für den Zugang zu Informationen. Dies Barriere sollte durch eine zeitgemäße proaktive Veröffentlichungspflicht vermindert werden.

Zu § 6 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang

Die in **Absatz 2** genannten Bestimmung, dass von den Ausnahmetatbeständen nur Informationsbestandteile und keine ganzen Informationen umfasst sind, ist wesentlich. Eine doppelte Aktenführung kann, wenn sie konsequent umgesetzt wird, einen erheblichen Beitrag zu mehr Transparenz leisten. Informationen können so systematisch, wie in den Anmerkungen zu § 4 ausgeführt veröffentlicht werden. Die Frist von einem Monat, wie in **Absatz 3** geregelt erscheint angemessen. Im Falle einer Fristverlängerung nach **Ziffer 2** sollte eingefügt werden, dass eine verpflichtete Benachrichtigung an die antragstellende Person verschickt wird. Die Ablehnungsfiktion in **Absatz 4** führt zu einem automatischen Ablehnen von Anträgen, wenn diese nicht bearbeitet werden. Damit wird der Anreiz auf Verwaltungsseite deutlich erhöht Anträge nicht zu bearbeiten oder ohne Antwort als erledigt zu erachten. Diese Regelung steht für eine überkommene Bittsteller-Kultur und sollte dringend entfernt werden.

Zu § 7 Verfahren bei Beteiligung Dritter

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme in **Absatz 1** sollte eine Frist von zwei Wochen ausreichen. Darüber hinaus sollten Dritte, besonders bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, bei der Erhebung von Informationen grundsätzlich um die Kennzeichnung von schutzwürdigen Daten

gebeten werden. Dies könnte als gesetzliche Pflicht für Private aufgenommen werden und so die doppelte Aktenführung deutlich vereinfachen.

Zu § 8 Ablehnung des Antrages

Für den in **Absatz 3** genannten Tatbestand sollte im Fall einer fehlenden Stellungnahme eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten vollzogen werden. Sofern das öffentliche Interesse überwiegt, sollten die Informationen herausgegeben werden müssen. Ebenso wie bei **§ 6 Absatz 4** darf auch hier keine automatische Ablehnung erfolgen (Ablehnungsfiktion). Das Recht auf Information ist ein Grundrecht. Dies sollte nicht durch eine vermeintliche Missbräuchlichkeit eingeschränkt werden.

Zu § 9 Schutz personenbezogener Daten

Die Regelungen zum Datenschutz ist um die Abwägungsklausel in § 13 des Gesetzes ergänzt worden. Das ist begrüßenswert.

Zu § 10 Entgegenstehende öffentliche Belange

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

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

Zu § 11 Belange des internen Entscheidungsprozesses

Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung ist zu schützen. Dabei ist jedoch sicher zu stellen, dass dieser Schutz nicht missbraucht werden kann. Um dies sicherzustellen muss ergänzt

werden, dass Gutachten, Stellungnahme sowie regelmäßig erhobene Daten und Statistiken nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen. Für die in **Absatz 2 Ziffer 1** genannten Ausnahmen sollte darüber hinaus nicht die Einschränkung des **§ 11** bestehen, da diese Informationen bereits anderen zugänglich gemacht wurden.

Zu § 12 Entgegenstehende andere Belange

Begrüßenswert ist, dass der Gesetzentwurf eine teilweise Definition aufgenommen hat und einen drohenden wesentlichen wirtschaftlichen Schaden für das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses fordert. Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollte umfassend legaldefiniert werden:

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Unternehmens im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen.“

So fällt es bei der Beurteilung leichter, einen objektiven Maßstab anzulegen. (vgl. hierzu das Hamburger Transparenzgesetz, wo Ausnahmen zur Veröffentlichungspflicht wesentlich enger gefasst sind, sowie den Gesetzentwurf für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz NRW).

Zu § 13 Abwägungsklausel

Die allgemeine Abwägungsklausel, die im Gesetzentwurf von 2013 (Drs. 18/7200) noch nicht enthalten war, ist begrüßenswert. Hinsichtlich bestimmter Fälle sollte das Gesetz widerlegbar vermuten, dass das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Dies gilt insbesondere für die *bloße Bezeichnung von Unternehmen*, sowie für *Inhalte von Verträgen zur Daseinsvorsorge*. Insgesamt sollte der Grundsatz „Im Zweifel für die Informationsfreiheit“ gelten.

Zu § 14 Beschränkter Informationszugang

Der Anspruch auf Zugang zu den übrigen Informationen bei Eingreifen eines Ausnahmetatbestandes nach den §§ 9 bis 12 des Gesetzentwurfs dient einem möglichst umfassenden Zugang zu Informationen und ist daher begrüßenswert.

Zu § 15 Rechtsweg

Es muss selbstverständlich sein, dass der Rechtsweg offen ist, dabei darf aber nicht vergessen werden, dass dies eine sehr hohe Hürde ist. Die proaktive Veröffentlichungspflicht könnte dabei helfen, Streitfälle zu vermeiden.

Zu § 16 Kosten

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

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

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

Zu § 17 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit

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

Zu § 18 Evaluierung

Eine wissenschaftliche Evaluierung kann einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten.

Zu § 19 Inkrafttreten

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

III. Fazit

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

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

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



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44
D – 10119 Berlin

Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Horst Klee, MdL
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Dr. Heike Mayer
AG Informationsfreiheit
geschäftlich
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel.: (+49) (30) 54 98 98 0
Fax: (+49) (30) 54 98 98 22
E-Mail: hmayer@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, den 10. Januar 2016

Sehr geehrter Herr Klee,

wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfs der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz (HessTG) und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

Transparency International Deutschland e.V. begrüßt das Vorhaben der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag, ein Transparenzgesetz in Hessen einzuführen. Wir stimmen der im Gesetzentwurf formulierten Zweckbestimmung zu, durch ein umfassendes Informationsrecht den Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen, um über bestehende Informationsmöglichkeiten hinaus die Transparenz der Verwaltung zu gewährleisten und die Kontrolle staatlichen Handelns zu verbessern. Aus Sicht von Transparency Deutschland kommt einem Transparenzgesetz zudem auch hinsichtlich der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption besondere Bedeutung zu.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen reichen unseres Erachtens zur Erfüllung dieses Zwecks allerdings nicht aus und erfüllen an einigen zentralen Punkten nicht die Erfordernisse eines zeitgemäßen Transparenzgesetzes. Zur Verdeutlichung unserer Auffassung greifen wir die folgenden drei Regelungsbereiche heraus:

Anwendungsbereich (§2)

Ausdrücklich für richtig und wichtig erachten wir, dass die Vorschriften explizit auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände gelten sollen und auch die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der freien Berufe von den Vorschriften erfasst sind. Unzureichend erscheint uns dagegen die Regelung, wonach unter anderem Forschungseinrichtungen und Hochschulen lediglich hinsichtlich „Verwaltungsangelegenheiten“ zur Offenlegung von Informationen verpflichtet sein sollen (näher dazu siehe unten, Punkt „Veröffentlichung von Informationen“).

Kritisch sehen wir auch, dass der Anspruch auf Informationszugang gegenüber dem Landesrechnungshof nicht bestehen soll, „soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird.“ Ergebnisse der Kontrolltätigkeit von Rechnungshöfen sollten der Öffentlichkeit zugänglich sein. Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass das

Transparenzgesetz den Bürgerinnen und Bürgern eine Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen will, unabdingbar. Laut Bundesverwaltungsgericht sind Prüfungsberichte der Landesrechnungshöfe sowie der kommunalen Rechnungsämter nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze grundsätzlich einsehbar (BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07).

Nach Auffassung von Transparency Deutschland sollte ein Transparenzgesetz dem entsprechend dafür sorgen, dass die Offenlegung von Prüfungsergebnissen ebenso gewährleistet wird wie der Zugang zu den Akten der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes.

Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen (§4)

Die im Entwurf vorgesehenen Regelungen erfüllen nicht die Erfordernisse eines zeitgemäßen Transparenzgesetzes, insofern die Bestimmungen an dieser Stelle unverbindlich formuliert sind und vage bleiben („Die transparenzpflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Informationen zu erleichtern“).

Aus Sicht von Transparency Deutschland sollte es nicht den betroffenen Stellen selbst überlassen bleiben, zu definieren und zu entscheiden, welche Informationen offengelegt werden sollen und welche nicht. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die bestehenden Transparenzgesetze in Hamburg und Rheinland-Pfalz, in denen die veröffentlichungspflichtigen Informationen jeweils im Detail aufgelistet sind.

Festgeschrieben werden sollte in diesem Zusammenhang beispielsweise auch eine Veröffentlichungspflicht von Informationen über Subventions- und Zuwendungsvergaben sowie über die Annahme von Fördermitteln, Sponsoring, Spenden und Forschungsmitteln, insbesondere über Gewährende, Empfänger, Höhe, Rechtsgrundlage und Zweck von erhaltenen oder gewährten Zahlungen und Leistungen, soweit deren Veröffentlichung nicht gegen Grundrechte verstößt. Eine derartige Formulierung kann unseres Erachtens sicherstellen, dass bei Wahrung der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit bestimmte Grundinformationen etwa zu Drittmittelverträgen dem Informationszugang unterliegen.

Des Weiteren lässt der Gesetzentwurf technische und organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung der Veröffentlichungspflicht Bestandteil des Gesetzestextes vermissen, ebenso wie verbindliche zeitliche Vorgaben, bis wann die Maßnahmen umzusetzen sind. Es fehlt die Einrichtung eines Transparenzportals und damit verbunden konkrete Anforderungen, auf welche Weise die zu veröffentlichenden Informationen von den transparenzpflichtigen Stellen bereitzustellen sind.

Antragstellung und Verfahren (§5)

An dieser Stelle bleibt unklar, wie sich aktive Veröffentlichungspflicht der transparenzpflichtigen Stellen und individuelles Antragsrecht der Bürger zueinander verhalten. Dies betrifft konkret etwa die Frage, welche Art von Informationen veröffentlicht werden und welche einer Antragspflicht unterliegen oder ob die im individuellen Antragsverfahren angeforderten Informationen von der transparenzpflichtigen Stelle veröffentlicht werden.

Das Verfahren der individuellen Antragstellung erscheint uns in einigen Punkten wenig bürgerfreundlich. Dies betrifft etwa den Umstand, dass Antragsteller keinen Anspruch auf Anfertigung von Kopien haben sollen. Die Regelung, wonach ein Antrag, über den eine Stelle innerhalb der vorgesehenen Frist von einem bzw. zwei Monaten nicht entschieden hat, als abgelehnt gelten soll, hält das Informationsrecht der Bürger letztlich aus, da einer Stelle hiermit die Möglichkeit eröffnet wird, einen Antrag so lange unbearbeitet liegenzulassen, bis er sich auf diese Weise von selbst erledigt hat. Wir empfehlen nachdrücklich, diese Regelung ersatzlos zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Heike Mayer
Leiterin der Arbeitsgruppe Informationsfreiheit



Deutsche Gesellschaft
für Informationsfreiheit

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

Birkenwerder, den 17. Januar 2016

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Transparenzgesetz vom 14.08.2015 - LT-Drs. 19/2341

1. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

Die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V. hatte bereits in ihrer Stellungnahme vom 11.09.2009 zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit vom 14.05.2009 (LT-Drs. 18/450) bedauert, dass der seinerzeitige Gesetzentwurf an einer getrennten Kodifikation des allgemeinen Informationszugangsrechts auf Landesebene festgehalten hatte und eine Einbeziehung des Hessischen Umweltinformationsgesetzes (HUIG) unterlassen wurde. Der jetzt von der hessischen Landtagsfraktion der SPD vorgelegte und zu beurteilende Gesetzentwurf für ein Hessisches Transparenzgesetz (im Folg.: HessTG-SPD-E) hält an dieser Konzeption fest. Im Hinblick auf das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 19.1.2012 und das zum 1.1.2016 in Kraft getretene Landesstransparenzgesetz Rheinland-Pfalz vom 27.11.2015 (GVBl. 2015 S. 383), die eine entsprechende Vereinheitlichung vorgenommen haben, wiederholt die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit ihre Anregung, zumindest das vorgesehene allgemeine Informationsfreiheitsrecht und das Umweltinformationsrecht in einem Gesetz zusammen zu führen.

Darüber hinaus stellt die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V. fest, dass in einigen anderen Bundesländern durch entsprechende gesetzliche Regelungen der den Bürgerinnen und Bürgern eingeräumte Anspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen deutlich weiter gefasst ist. Das ist z.B. in Berlin, Hamburg und Rheinland-Pfalz der Fall.

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. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1 Anwendungsbereich (§2 HessTG- SPD-E)

Die Vorschrift zieht den Kreis der informationspflichtigen Stellen weit und erfasst die öffentliche Aufgabenwahrnehmung dieser Stellen (§ 2 Abs. 1 HessTG-SPD-E). 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.

Die (klarstellende) Regelung in § 2 Abs. 3 HessTG-SPD-E („Dies gilt auch, soweit diese Stellen Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft ausführen oder privatrechtlich tätig werden.“) sollte wegen des sachlichen Zusammenhangs mit Abs. 1 diesem unmittelbar als Abs. 2 folgen und der jetzige Abs. 2 sollte Abs. 3 werden.

Im Übrigen ist der Begriff „Recht der Europäischen Gemeinschaft“ durch „Recht der Europäischen Union“ zu ersetzen.

Zu begrüßen ist, dass der jetzt von der SPD-Landtagsfraktion vorgelegte Gesetzentwurf auf eine Kollisions- und Nachrangregelung zur Abgrenzung des Geltungsbereichs des vorgeschlagenen Hessischen Transparenzgesetzes verzichtet.

2.2 Unterstützung des Zugangs zu Informationen (§4 HessTG-SPD- E)

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 5 HessUIG und § 7 UIG-Bund.

Im Ergebnis wünschenswert wäre es gleichwohl, die Vorgaben an die Landesbehörden zur aktiven Informationsbereitstellung konkreter und weniger weich auszugestalten. Die §§ 3 ff. des Hamburgischen Transparenzgesetzes vom 19.6.2012 und § 7 des Landestransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz könnten hier als überzeugendes Vorbild herangezogen werden.

Insbesondere die Einbeziehung von Verträgen der Daseinsvorsorge, über die grundsätzlich die Öffentlichkeit zu informieren ist (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz, § 7a Berliner Informationsfreiheitsgesetz, § 7 Abs. 1 Nr. 4 Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz), hätte eine besondere Beachtung finden müssen.

2.3 Antragstellung und Verfahren (§5 HessTG- SPD-E)

§ 5 Abs. 1 S. 1 HessTG-SPD-E sieht unter anderem die Möglichkeit vor, einen Antrag auf Zugang zu Informationen auch in elektronischer Form, also per E-Mail, stellen zu

können. Diese Klarstellung ist zu begrüßen, um von vornherein einer Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang wegen Nichtvorliegens eines wirksamen Antrags entgegen zu wirken.

§ 5 Abs. 3 S. 2 und 3 HessTG-SPD-E („Die transparenzpflichtige Stelle stellt ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet.“) gehören inhaltlich zum Regelungsbereich des § 6 HessTG-SPD-E.

2.4 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang (§6 HessTG- SPD-E)

Die in § 6 Abs. 3 HessTG-SPD-E vorgesehenen zwingenden Fristen von einem bzw. zwei Monaten für eine Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang sowie die in Abs. 4 enthaltene gesetzliche Fiktion, dass nach fruchtlosem Verstreichen der Antrag als abgelehnt gilt und somit der Klageweg eröffnet ist, wird von der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit ausdrücklich begrüßt. Dient diese Regelung doch der Verfahrensbeschleunigung.

2.5 Ablehnung des Antrags (§8 HessTG-SPD-E)

Die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V. spricht sich gegen die vorgesehene Regelung in § 8 Abs. 3 HessTG-SPD-E aus. Dort heißt es:

„Ist die Gewährung des Informationszugangs von der Einwilligung einer oder eines Dritten abhängig, gilt diese als verweigert, wenn sie nicht innerhalb der in § 7 Abs. 1 genannten Frist (*von einem Monat; d.Verf.*) nach Anfrage durch die transparenzpflichtige Stelle vorliegt.“

Hier wäre es angezeigt, nach fruchtlosem Ablauf der Anhörungsfrist - das Anhörungsschreiben müsste förmlich zugestellt werden - von einer Fiktion der Zustimmung auszugehen, was dann auch im Rahmen einer nach § 13 HessTG-SPD-E zu berücksichtigen wäre.

Rechtsschutzlos würde der oder die dritte betroffene Person nicht, da nach § 7 Abs. 2 S. 2 HessTG-SPD-E ein Informationszugang erst erfolgen darf, wenn die einem geltend gemachten Informationsanspruch stattgebende Entscheidung der oder dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet wurde und seit der Bekanntgabe der Anordnung an die Dritte oder den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass auch § 5 Abs. 1 S. 2 Verbraucherinformationengesetz (VIG) eine Modifizierung der Pflicht zur Anhörung Dritter enthält.

§ 8 Abs. 4 HessTG-SPD-E enthält eine Missbrauchsklausel. Danach kann ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, „wenn er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, insbesondere wenn die Information der antragstellenden Person

bereits zugänglich gemacht worden ist“. Der Gesetzesvorschlag lehnt sich an § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 1 HessUIG an. Die praktische Relevanz dürfte gering sein, zumal bisher in der einschlägigen Rechtsprechung entsprechende Missbrauchsklauseln eng ausgelegt worden sind (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 24.9.2009 – 7 C 2/09, NVwZ 2010, 189 Rn. 35 f.; OVG Koblenz, Urt. v. 30.1.2014 – 1 A 10999/13.OVG, BeckRS 2014, 50555).

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf auf den im Rahmen der Anwendung des Bundes-IFG immer wieder herangezogenen – dort gesetzlich aber nicht ausdrücklich normierten - Versagungsgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands verzichtet. Die in § 5 Abs. 2 S. 4 HessTG-SPD-E enthaltene Möglichkeit, eine antragstellende Person zur Präzisierung des Informationsbegehrens - und somit zur Verringerung des zu erwartenden Verwaltungsaufwands - aufzufordern, ist diesbezüglich die sachgerechte Herangehensweise.

2.6 Schutz personenbezogener Daten (§ 9 HessTG-SPD-E) und Schutz entgegenstehender öffentlicher Belange (§10 HessTG-SPD-E)

Beide Vorschriften zeichnen sich dadurch aus, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen *ist*. Dieser Automatismus wird jedoch, ohne dass dies ein unbefangener Leser ohne Weiteres schnell erfassen könnte, durch die Abwägungsklausel in § 13 HessTG-SPD-E wieder relativiert. Insoweit sind z.B. die §§ 7 und 8 HessUIG den unionsrechtlichen Vorgaben folgend klarer formuliert. Entsprechendes galt für die §§ 9 und 10 des von der hessischen Landtagsfraktion der SPD im Jahre 2009 vorgelegten Entwurfs zur Einführung des Rechts auf Informationsfreiheit (Drs. 18/450).

§ 10 HessTG-SPD-E listet eine Vielzahl einem Informationszugangsanspruch entgegenstehender öffentlicher Belange auf und ist damit eine der entscheidenden Weichenstellungen für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs. § 10 Abs. 1 Satz 1 HessTG-SPD-E weist eine Kombination aus einer allgemeinen Schutzwelle („nachteilige Auswirkungen hätte“) sowie einem recht ausführlichem Katalog geschützter Rechtsgüter auf, die durch die Abwägungsklausel des § 13 HessTG-SPD-E ergänzt wird, welche Platz greift, wenn die bezeichneten Rechtsgüter betroffen sind.

Im Ergebnis ist die Schutzwelle des Gesetzentwurfs höher als die nach § 3 Nr. 1 IFG-Bund („nachteilige Auswirkungen haben kann“).

§ 10 Abs. 1 Nr. 1 IFG-HE-SPD weist eine sehr allgemein gehaltene Ausnahmvorschrift zum Schutz des „Wohls des Landes“ auf, die das IFG-Bund so nicht kennt. Der Begriff „Wohl des Landes“ findet keine Erläuterung in der Gesetzesbegründung. Somit wird auch nicht klar, welche konkreten Lebenssachverhalte hier erfasst werden sollen. Die in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 19/2341, S. 14) enthaltene Aussage, dass in diesem Zusammenhang die transparenzpflichtige Stelle im Einzelfall im Rahmen ihrer Ablehnungsentscheidung darzulegen hat, „dass durch den Informationszugang die *konkrete* (Herv. d. Verf.)

Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Schutzgrundes besteht“, sollte unmittelbar im Gesetz ihren Niederschlag finden.

Lobenswert ist, dass der Gesetzentwurf keine Bereichsausnahme für das Hessische Landesamt für Verfassungsschutz enthält. Allerdings dürften bei dieser Behörde geltend gemachte Informationszugangsansprüche in der Regel an der Einstufung einschlägiger Behördenunterlagen als Verschlussache im Sinne des § 10 Nr. 4 HessTG-SPD-E scheitern. Dies entbindet dem Gesetzentwurf zufolge das Landesamt jedoch nicht von der Verpflichtung, trotz eines solchen Versagungsgrundes eine Abwägungsentscheidung nach § 13 HessTG-SPD-E treffen zu müssen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass eine formale Einstufung eines Behördenvorgangs als Verschlussache nicht zwingend einem Informationszugangsanspruch entgegensteht. Nach der einschlägigen Rechtsprechung des BVerwG kommt es in jedem Einzelfall auf die tatsächliche sachlich begründete Geheimhaltungsbedürftigkeit an (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 22/08, NVwZ 2010, 321 Rn. 47 ff.; Urt. v. 29.10.2009 – 7 C 21/08, NVwZ 2010, 326 Rn. 26 ff.).

2.7 Belange des internen Entscheidungsprozesses (§11 HessTG- SPD-E)

Die von § 11 HessTG-SPD-E geschützten Belange des internen Entscheidungsprozesses stehen im Einklang mit dem gängigen informationsrechtlichen Niveau.

Die in § 11 Abs. 2 Nr. 2 HessTG-SPD-E enthaltene Regelung, nach der der Informationszugang nach Abs. 1 für die Veröffentlichung von Dienstanweisungen (Nr. 2) oder Erlassen (Nr. 3) nicht abgelehnt werden kann, dürfte aber falsch verortet sein. Die Regelung ist so zu verstehen, dass sie Dienstanweisungen und Erlasse betrifft, deren behördliche Anwendung bereits beschlossen ist (geltendes verwaltungsinternes Recht) und die das Entwurfsstadium bereits verlassen haben.

Unabhängig davon ist die mit dieser Regelung vorgenommene Klarstellung und beabsichtigte Transparenz behördlichen Handelns zu begrüßen.

2.8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§12 HessTG- SPD-E)

Anders als in § 6 IFG-Bund vorgesehen werden mit dem vorgelegten Gesetzentwurf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht absolut geschützt. Die in Abs. 1 geforderte Kausalität (Entstehen eines nicht nur unwesentlichen wirtschaftlichen Schadens durch das Offenbaren von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) und die Abwägungsregelung in § 13 HessTG-SPD-E bedingen eine zu begrüßende Relativierung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Diese findet sich im Übrigen z.B. auch in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG-Bund und § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HessUIG.

Ausdrücklich zu begrüßen ist die Klarstellung in Abs. 3, nach der der vorsätzliche oder fahrlässige Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften kein schützenswertes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis darstellt. Eine vergleichbare Regelung enthalten auch die §§ 2 und 3 VIG.

2.9 Beschränkter Informationszugang (§14 HessTG- SPD-E)

Die vorgesehene Regelung in § 14 Abs. 2 HessTG-SPD-E, wonach im Falle eines nur beschränkten Informationszugangs anzugeben ist, wo und in welchem Umfang Informationen nicht zugänglich gemacht wurden und um welche Informationen es sich handelt, ist ausdrücklich zu begrüßen. Dies dient der Transparenz des Verwaltungsverfahrens auf Zugang zu behördlichen Informationen.

2.10 Rechtsweg (§15 HessTG- SPD-E)

Zu begrüßen ist, dass der Entwurf in Abs. 1 ein Vorverfahren nach §§ 68 VwGO nicht vorsieht. Die gerichtliche Erfahrung lehrt, dass ein solches Vorverfahren häufig viel zu aufwändig und zeitraubend ist, so dass im Ergebnis der geltend gemachte Informationsanspruch ins Leere läuft.

Zu begrüßen ist jedoch auch die Einführung eines fakultativen behördeninternen Überprüfungsverfahrens, wie es in Abs. 2 und 3 vorgesehen ist. Wegen der in Abs. 3 S. 3 enthaltenen Monatsfrist kann dieses Überprüfungsverfahren im Einzelfall im Vergleich zu einem formalisierten Verwaltungsstreitverfahren zu einer schnelleren abschließenden Entscheidung führen.

2.11 Kosten (§16 HessTG- SPD-E)

Für das Transparenzniveau eines Informationsfreiheitsgesetzes ist die Gebührenregelung von entscheidender Bedeutung. Die vorgeschlagene Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 11 HessUIG und ist so zu begrüßen.

2.12 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit (§ 17 HessTG- SPD-E)

Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen § 12 IFG-Bund.

Eine Neuerung findet sich jedoch in Abs. 3. Nach dieser Vorschrift kann der Hessische Landtag die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten mit der Prüfung von Einzelvorgängen ersuchen oder mit der Erstattung von Gutachten betrauen. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nicht, in welchem Zusammenhang der Hessische Landtag entsprechend aktiv werden kann. Denkbar wäre eine entsprechende Beteiligung im Rahmen eines Petitionsverfahrens.

2.13 Evaluierung (§18 HessTG- SPD-E)

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

2.13 Inkrafttreten (§19 HessTG- SPD-E)

Zu begrüßen ist, dass eine Befristung des Gesetzes nicht vorgesehen ist.

3. Abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält gegenüber dem in der 18. Wahlperiode von der SPD-Landtagsfraktion vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Einführung eines Rechts auf Informationsfreiheit vom 14.5.2009 (LT-Drs. 18/450) einige deutliche Verbesserungen. Der „große Wurf“ geht damit aber nicht einher. Insbesondere sind in ihm zentrale informationsfreundliche Elemente, die etwa das Hamburgische Transparenzgesetz, das Berliner Informationsfreiheitsgesetz oder seit Kurzem das Landstransparenzgesetz Rheinland-Pfalz maßgeblich prägen, nicht eingeflossen. Dies ist zu bedauern.

Im Übrigen wäre es aus Sicht der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V. vorzugswürdig, das vorgeschlagene Hessische Transparenzgesetz mit dem Hessischen Umweltinformationsgesetz zu einem einheitlichen Informations- und Transparenzgesetz zu verschmelzen. Regelungstechnisch wäre dies ohne größere Anstrengungen durchaus zu bewältigen.

Vors. Richter am VG a.D. Dr. Bertold Huber

(Mitglied des Vorstands der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit e.V.)