



Stenografischer Bericht

– öffentliche Anhörung –

11. Sitzung des Innenausschusses

24. September 2009, 10:06 bis 12:27 Uhr

Anwesend:

Vorsitzender Abg. Horst Klee (CDU)

CDU

Abg. Holger Bellino

Abg. Peter Beuth

Abg. Dr. Rolf Müller (Gelnhausen)

Abg. Rafael Reißer

SPD

Abg. Nancy Faeser

Abg. Dieter Franz

Abg. Günter Rudolph

Abg. Michael Siebel

Abg. Marius Weiß

FDP

Abg. Wolfgang Greilich

Abg. Hans-Christian Mick

Abg. Helmut von Zech

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Abg. Ellen Enslin

Abg. Jürgen Frömmrich

Abg. Mürvet Öztürk

DIE LINKE

Abg. Dr. Ulrich Wilken

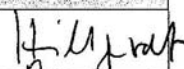
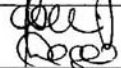
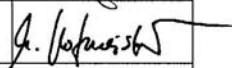
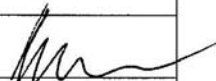

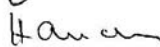

Fraktionsassistenten/-assistentinnen:

FraktAssin	Anke Meyer-Lamping	(Fraktion der CDU)
FraktAss	Ralf Sturm	(Fraktion der SPD)
FraktAss	Christian Baumann	(Fraktion der FDP)
FraktAssin	Pia Walch	(Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
FraktAssin	Natalie Krieger	(DIE LINKE)

Landesregierung, Rechnungshof, Datenschutzbeauftragter, Landtag:

Name	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
Volker Bouffier	M	MdluS
Horst Westerfeld	StS	MdluS
Norbert May	MR	MdluS
Dietmar Rehm	RR	StK

Anzuhörende:

Institution	Name	Unterschrift
Hessischer Landkreistag	Direktor Dr. Jan Hilligardt	
Hessischer Städte- und Gemeindebund	Ulrike Felber Johannes Hege	
Hessischer Städtetag	Michael Hofmeister	
	RAin Ulrike Donat	
Johannes-Gutenberg-Universität Mainz	Prof. Dr. Elke Gurlit	
Universität Konstanz	Prof. Dr. Martin Ibler	
	RA Dr. Udo Kauß	
Humboldt-Universität zu Berlin	Prof. Dr. Michael Kloepfer	
Johannes-Gutenberg-Universität Mainz	Dr. Dieter Kugelman	
	RA Dr. Fredrik Roggan	
Universität Kassel	Prof. Dr. Alexander Roßnagel	
Universität Freiburg	Prof. Dr. Friedrich Schoch	
Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt	Prof. Dr. Spiros Simitis	
	RA Sönke Hilbrans	
AG Archive und Recht der Archivreferentenkonferenz	Dr. jur. Jost Hausmann	
Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	Peter Schaar	
Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	Dr. Alexander Dix	

Datenschutzbeauftragter des Saarlandes	Roland Lorenz	
Hamburgischer Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit	Prof. Dr. Johannes Caspar	
Hessischer Datenschutzbeauftragter	Prof. Dr. Michael Ronellenfisch	<i>Ronen</i>
Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein	Dr. Polenz	<i>Dr. Polenz</i>
Bayerisches Staatsministerium des Innern	Herr Spilarewitz	
Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit e. V.	Dr. Sven Berger	<i>Berger</i>
Deutscher Bundestag	Bundesministerin der Justiz a. D. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger	
Deutscher Journalistenverband Landesverband Hessen	<i>Dr. Wilhelm MECKENBURG</i>	<i>W. Meckenburg</i>
Innenministerium Baden-Württemberg	Herr Armbruster	
Mehr Demokratie e. V.	Tim Weber	
Netzwerk-Recherche e. V.	Dr. Manfred Redelfs	<i>M. Redelfs</i>
Notarkammer Kassel		
Transparency Deutschland	Heike Mayer	<i>Mayer</i>

Protokollierung: RDirin Heike Thaumüller, Sonja Samulowitz

Öffentliche mündliche Anhörung

zu dem

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung
des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)

– Drucks. [18/449](#) –

INA, RIA

und dem

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD für ein Hessisches Gesetz zur Einführung des
Rechts auf Informationsfreiheit

– Drucks. [18/450](#) –

INA, RIA

hierzu:

Stellungnahmen der Anzuhörenden

– Ausschussvorlage INA/18/5 –

– Ausschussvorlage RIA/18/3 –

(Teil 1 bis 6 verteilt im September 2009)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 11. Sitzung des Innenausschusses des Hessischen Landtags und darf Sie sehr herzlich begrüßen, insbesondere Herrn Staatsminister Bouffier, Herrn Staatssekretär Westerfeld und die Anzuhörenden.

Wir beginnen mit den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände. Als Erster hat Herr Dr. Hilligardt für den Hessischen Landkreistag das Wort.

Herr **Dr. Hilligardt:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen ganz herzlich für die Gelegenheit, zu den beiden Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Vorneweg möchte ich sagen: Unsere schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor. Wie Sie ihr entnehmen können, gehen wir nicht auf Details oder einzelne Paragraphen ein, sondern haben uns im Kontext früherer Stellungnahmen zu entsprechenden Gesetzentwürfen grundsätzlich damit befasst.

Ich möchte ganz kurz zusammenfassen, wie sich unsere Verbandsgremien wiederholt zu den in den jetzt vorliegenden Gesetzentwürfen enthaltenen Vorschlägen positioniert haben. Die Vertreter der hessischen Landkreise stellen zunächst fest, dass die Informationspflichten durch Spezialgesetze, durch das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz sowie durch die Auskunftspraxis in den Landkreisen als angemessen und ausreichend erfüllt anzusehen sind. Es wird – diese Annahme liegt beiden Gesetzentwürfen zugrunde

– kein eingeschränkter Zugang der Bürgerschaft zu Informationen festgestellt. Was die Informations- und Auskunftspraxis betrifft, ist es nach den Hinweisen aus den Landkreisen so, dass bisher weder ein Bedarf gesehen wurde noch dass die Bürger Wünsche nach der Herausgabe von Informationen geäußert haben, die ihnen vorenthalten wurden, was sich durch die neuen rechtlichen Grundlagen nunmehr ändern würde.

Deshalb sehen die Landkreise keinen Bedarf für eine derartige Ausweitung der Informationsrechte, was im Übrigen parallel dazu zu einem Mehraufwand in der Verwaltung führte, der nicht im Verhältnis zu diesem Bedarf stehen würde. Ein ergänzender Hinweis: Sollte der Hessische Landtag ein solches Gesetz beschließen, steht für die hessischen Landkreise außer Frage, dass die Kosten für den Mehraufwand, zu dem es dann käme, durch das Land Hessen zu tragen wären.

Frau **Adrian**: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat, wie Ihnen bekannt ist, generell eine ablehnende Haltung zu den Gesetzentwürfen. Das ist übrigens die einhellige Auffassung der Organe unseres Verbands. Das Präsidium und der Hauptausschuss haben ihre Beschlüsse einstimmig gefasst. Das heißt, dies ist parteiübergreifend so gesehen worden.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Deswegen muss es nicht richtig sein!)

Die Position des Hessischen Städte- und Gemeindebunds hat sich diesbezüglich nicht geändert. Auch in den zurückliegenden Legislaturperioden wurde das so gesehen, als entsprechende Gesetzentwürfe eingebracht wurden.

Wir teilen die Auffassung des Landkreistags, dass kein gesetzgeberischer Bedarf besteht; denn mit § 29 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz haben wir eine Regelung, die auch nach unserer Meinung von den Kommunen – wir können nur für die Kommunen sprechen – großzügig angewandt wird. Wir kennen keine Fälle, in denen die Kommunen ein Akteneinsichtsbegehren unberechtigterweise abgelehnt hätten. Seit der Einführung der Direktwahlen im Jahr 1992 hat sich das auch noch einmal verbessert; denn im Zweifelsfall ist es politisch gar nicht opportun, ein Akteneinsichtsbegehren zu verwehren. Spätestens seit der Einführung der Direktwahlen besteht da überhaupt kein Problem mehr.

Ein weiterer gesetzlicher Bedarf besteht schon deshalb nicht, weil mittlerweile auch das Hessische Umweltinformationsgesetz in Kraft getreten ist. Das heißt, Informationen zu Umweltdaten können abgefragt werden. Insofern sehen wir dort keinen Bedarf.

Soweit das Akteneinsichtsbegehren Dritte betrifft, sind wir der Meinung, dass weiterhin ein berechtigtes Interesse dargelegt werden muss; denn ansonsten kommt es letztlich zu einer Darlegungs- und Beweislastumkehr. Man muss sich nämlich fragen, was das bedeutet. Es bedeutet, ein Dritter kann einfach einen Antrag stellen, und die Kommune bekommt im Grunde sozusagen den schwarzen Peter zugeschoben. Sie muss jetzt nämlich prüfen, ob es um personenbezogene Daten geht. Wenn man sich ein bisschen mit der Rechtsprechung beschäftigt und damit, was personenbezogene Daten eigentlich sind, erkennt man, dass es gar nicht einfach zu entscheiden ist, wann personenbezogene Daten vorliegen. Das sind persönliche oder sachliche Daten einer Person. Man kann dort in eine tiefe Rechtsprüfung einsteigen – was wir unseren Kommunen eigentlich nicht zumuten möchten. Im Gegensatz zu dem, was in den Gesetzentwürfen ausgeführt ist, sehen wir eine steigende Zahl von Konflikten und Verwaltungsstreitverfahren auf die Kommunen und die Bürger zukommen.

Mein Kollege Dr. Hilligardt vom Hessischen Landkreistag hat die personellen und finanziellen Mehrbelastungen der Verwaltungen schon erwähnt. Es ist ein bürokratisches und kompliziertes Verwaltungsverfahren mit Antragsrechten, Beteiligungsrechten, Widerspruchsrechten usw. vorgesehen. Das führt zur Aufblähung der Bürokratie, nicht aber zu einem wünschenswerten Bürokratieabbau.

Die Kommunen haben auch keine Möglichkeit, hierfür kostendeckende Gebühren zu erheben. Fast alles ist kostenfrei zu erfüllen: mündliche und schriftliche Auskünfte einfacher Art, Einsichtnahmen, Ablehnung von Anträgen. Außerdem haben die Kommunen Verzeichnisse über vorhandene Informationen zu führen und praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs zu treffen. All das kostet Geld.

Des Weiteren können wir nicht akzeptieren, dass die Gesetzentwürfe vorsehen, dass auch gegenüber natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts ein Informationsrecht geltend gemacht werden kann. Wir halten dies durch Landesgesetze überhaupt nicht für regelbar. Das ist eine Materie, mit der sich der Bund zu befassen hat. Wenn es z. B. darum geht, ein Akteneinsichtsrecht gegenüber einem Verein geltend zu machen, muss das im Bundesrecht geregelt werden. Wir meinen, dass das mit einem Landesgesetz gar nicht zu regeln ist.

Das betrifft im Übrigen auch die Kommunalen Spitzenverbände selbst; schließlich sind die Kommunen dort Mitglied. Das heißt, künftig könnte ein Dritter in unsere Rechtsgutachten und bei den Auskünften, die wir geben, Einsicht nehmen, was wir ausdrücklich abwehren möchten; denn damit wäre eine vertrauensvolle Rechtsberatung nicht mehr gegeben, und für unsere Kommunen wären vermehrt Verwaltungsstreitverfahren zu befürchten. Die Kommunen hätten nämlich nicht mehr die Möglichkeit, sich – vielleicht mit unserer Hilfe – zu wehren, da im Grunde alles bekannt wäre.

Was die Zielsetzung des Gesetzentwurfs angeht – die Akzeptanz staatlicher Entscheidungsprozesse soll damit verstärkt werden –, ist anzumerken, dass wir die Auffassung nicht teilen, dass durch diese Informations- und Akteneinsichtsrechte die Akzeptanz staatlicher Entscheidungsprozesse wesentlich erhöht wird. Unseres Erachtens ist die Voraussetzung für eine solche Akzeptanz vielmehr, dass im konkreten Verwaltungshandeln den an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten eine ausreichende Erläuterung und Begründung gegeben wird.

Das ist nach unserer Auffassung nur möglich, wenn die Beteiligten vor einer Entscheidung der Behörden in einem offenen Verfahren, z. B. in einem Anhörungsverfahren – die sind in den Gesetzen vorgesehen –, Argumente austauschen können, sodass ein gemeinsames Verständnis des Sachverhalts und der Interessen erzeugt wird. Durch ein solches Verfahren wird eine höhere Akzeptanz hergestellt. Das können wir aus der eigenen Praxis bestätigen; denn vor gerichtlichen Verfahren führen wir so etwas öfter durch. Die Zahl der Gerichtsverfahren wird reduziert, wenn die Interessen in einem offenen Prozess kundgetan werden können und man dann zu einer Entscheidung kommt.

Ein schönes Beispiel für etwas, was unsere Kommunen machen, obwohl es gesetzlich noch nicht vorgesehen ist: Wenn eine Straße saniert wird, werden zunehmend Anliegerversammlungen durchgeführt, in denen mit den Bürgern darüber diskutiert wird: Wie gestalten wir die Straße? Was hat das für Konsequenzen? Wie Sie wissen, besteht für die Kommunen eine Konsequenz in den Straßenbeiträgen, die oft daraus folgen. Wir merken deutlich, dass wir, wenn solche Verfahren vor den Entscheidungen laufen – wenn auch Anhörungen erfolgen –, Akzeptanz erzeugen und Verwaltungsstreitverfahren ver-

meiden können. Das gelingt aber nicht durch einseitige Informations- und Akteneinsichtsrechte.

Speziell im Hinblick auf die Kommunen ist noch anzumerken, dass wir dort die Problematik für geringer halten; denn in den Kommunen können die Bürger durch die Gremien – die Gemeindevertretung, die Ausschüsse, die Ortsbeiräte – in ihren Angelegenheiten unmittelbar Kenntnis erlangen. Auch von daher sehen wir auf kommunaler Ebene keinen Bedarf für ein solches Gesetz.

Herr **Hofmeister**: Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete, Herr Staatsminister, Herr Staatssekretär, meine Damen und Herren! Der Hessische Landkreistag bedankt sich für die Möglichkeit, zu den beiden Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Der Hessische Städtetag lehnt die beiden Gesetzentwürfe sowie ein Informationsfreiheitsgesetz generell ab. Wir haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Daraus möchte ich drei Punkte besonders hervorheben.

Erstens. Die Funktionsfähigkeit unserer repräsentativen Demokratie hängt nicht von dem Inkrafttreten eines Informationsfreiheitsgesetzes ab. Durch ein solches Gesetz wird aber, genau genommen, die repräsentative Demokratie selbst erheblich infrage gestellt, da die Stellung der Abgeordneten im Landtag, in den Gemeindevertretungen und auch in den Stadtverordnetenversammlungen erheblich geschwächt wird. Diese nehmen ihr Mandat für die Bürger in ihrem Wahlkreis wahr. Sie sind mit Rechten, insbesondere mit Fragerechten, Auskunftsrechten und auch Rederechten, ausgestattet, die sie in die Lage versetzen, Informationen für ihre Bürger einzuholen, sich über Wirkungen der von ihnen beschlossenen Gesetze oder Satzungen zu informieren und damit die Landesregierung und auch die Magistrate zu kontrollieren. Sie nehmen zudem das Informationsbedürfnis in ihren Wahlkreisen auf und befriedigen es durch die Einholung der Informationen. In dem Moment, in dem der Bürger selbst diese Rolle einnimmt oder einnehmen muss, stellt dies zum Teil den Sinn und Zweck der Funktion des Abgeordneten infrage.

Es besteht weder ein Informationsbedürfnis noch ein Informationsdefizit der Bürgerschaft in den hessischen Kommunen. Die Gemeindevertreter und Stadtverordneten nehmen ihre Mandate ehrenamtlich und mit großem Engagement wahr. Wir gehen davon aus, dass dies auch bei den Landtagsabgeordneten der Fall ist. Sie kontrollieren die Verwaltungsbehörden und sind rechtlich auch dazu in die Lage versetzt, d. h. mit dem Mandat beauftragt. Wir brauchen keine weiteren Kontrollsysteme.

Zweitens. Aus den sowohl im Grundgesetz als auch in der Landesverfassung verankerten Grundrechten lässt sich kein Anspruch auf Informationszugang in der in den vorliegenden Gesetzentwürfen formulierten Art und Weise ableiten. Grundrechte sind keine Anspruchsrechte. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes besteht nicht.

Drittens. Ein Informationsfreiheitsgesetz in der in den Gesetzentwürfen formulierten Art und Weise führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand – darauf haben die Vertreter der anderen Spitzenverbände ebenfalls hingewiesen – und vor allem zu erheblichen Verwaltungskosten. Die Arbeit der Behörden vor Ort wird dadurch aber behindert, ja geradezu gelähmt, was in keinem Verhältnis zu dem – unserer Meinung nach fehlenden – Zweck eines solchen Gesetzes steht. Auch das Ablehnen der Erteilung einer Information ist mit erheblichen, kostenintensiven Vorprüfungen verbunden, was aus Gründen der Konnexität selbstverständlich durch das Land Hessen ausgeglichen werden müsste, sollte es ein solches Informationsfreiheitsgesetz geben.

Ein verfehltes Gesetz wird nicht dadurch sinnvoller und besser, dass alle Bundesländer ein solches einführen. Aus diesen Gründen sollte das Land Hessen auf die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes verzichten.

Ich fasse zusammen: Erstens. Ein hessisches Informationsfreiheitsgesetz ist überflüssig. Die dadurch entstehenden erheblichen Kosten können vermieden werden.

Zweitens. Der Zweck eines solchen Informationsfreiheitsgesetzes ist vor dem Hintergrund einer funktionsfähigen repräsentativen Demokratie, die wir vor wenigen Wochen und Monaten noch anlässlich des 60. Geburtstag des Grundgesetzes gefeiert haben, nicht erkennbar.

Drittens. Der Hessische Städtetag lehnt ein solches Gesetz und dementsprechend die beiden Gesetzentwürfe ab.

Vorsitzender: Wir kommen zur ersten Fragerunde der Abgeordneten. – Herr Kollege Beuth hat sich als Erster zu Wort gemeldet.

Abg. **Peter Beuth:** Ich habe an die Vertreter aller drei Spitzenverbände eine Frage zu dem Thema Konnexität. Wenn ich es richtig verstanden habe, ist in den Gesetzentwürfen von keinem großen Verwaltungsaufwand die Rede. Sie haben das eben anders dargestellt. Angesichts dessen, was dort vorgesehen ist, kann ich das auch nachvollziehen. Sie haben gleichzeitig das Thema Konnexität angesprochen. Darf ich dann davon ausgehen, dass beide Gesetzentwürfe die Frage der Konnexität völlig unzureichend beleuchten?

(Lachen bei der SPD und dem BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Abg. Nancy Faeser: Das ist wirklich köstlich!)

– Entschuldigung, darf ich den Satz wiederholen?

(Abg. Nancy Faeser: Ja, gern, zum Mitschreiben! Wir werden ihn demnächst zitieren!)

Darf ich davon ausgehen, dass beide Gesetzentwürfe, sowohl der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch der der SPD, die Frage der Konnexität völlig unzureichend beleuchten?

Abg. **Wolfgang Greilich:** Erstens. Die letzte Frage möchte ich um Folgendes ergänzen – wie es zu regeln ist, werden wir anschließend zu beraten und zu bewerten haben –: Wie schätzen Sie die Kostenbelastung ein? Kann man grob irgendwelche Zahlen abschätzen?

Zweitens. Frau Adrian hat darauf hingewiesen, dass in den Gremien des Städte- und Gemeindebunds, d. h. von der Fachebene in den Städten und Gemeinden, das Ganze parteiübergreifend als überflüssig angesehen wird. Daher lautet meine Frage an die Vertreter der beiden anderen Verbände: Wie läuft das da? Gab es dort abweichende Meinungen, oder wurde das im Landkreistag und im Städtetag ebenso einhellig bewertet?

Abg. **Michael Siebel**: Die erste Frage richtet sich im Prinzip an die Vertreter aller drei Kommunalen Spitzenverbände. Es gibt eine Reihe anderer Länder – ich nehme an, dass Ihre Spitzenverbände zu denen anderer Bundesländer Kontakt haben –, in denen entsprechende gesetzliche Regelungen vorhanden sind. Meiner Kenntnis nach haben sich dort Bedenken von der Art, wie Sie sie vorgetragen haben – das nehme ich sehr ernst –, aufgrund der realen Erfahrungen durchaus relativiert: nicht nur wegen der tatsächlichen Anzahl der Interventionen, sondern auch den verwaltungsmäßigen Aufwand betreffend.

Die zweite Frage richtet sich insbesondere an Herrn Hofmeister. Sie sagten, dass die Rechte der Gemeindevertreter möglicherweise infrage gestellt würden. Ich bin ebenfalls Stadtverordneter. Zumindest vor dem Hintergrund der Einführung der neuen Haushaltsrechnung habe ich den Eindruck, dass es für Stadtverordnete außerordentlich schwierig ist, an entsprechende Informationen, insbesondere was das Haushaltsrecht betrifft, zu kommen. Wenn Sie ein Gesetz, das den Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger zum Inhalt hat, ablehnen, interessiert es mich, welche Vorschläge Sie machen, um die Informationsmöglichkeiten der Stadtverordneten so auszugestalten, dass sie ihren gesetzlichen Verpflichtungen tatsächlich nachkommen können.

Abg. **Jürgen Frömmrich**: Meine erste Frage geht ungefähr in dieselbe Richtung wie die des Kollegen Siebel. Ich habe mich kurz Folgendes gefragt: Unsere Kommunalen Spitzenverbände sind schon sehr froh, dass sie in Hessen ansässig sind; denn in den Bundesländern, in denen Informationsfreiheitsgesetze existieren, ist demnach die repräsentative Demokratie abgeschafft. Deswegen ist es gut, dass sie Ihren Sitz immer noch in Wiesbaden oder in Mühlheim haben. Vielleicht können Sie darauf antworten.

(Abg. Peter Beuth: Ist das eine Frage, oder was?)

– Ja, das ist eine Frage; Sie merken, wohin es geht. – Die Frage ist, ob Sie Mitteilung davon erhalten haben, dass in den Bundesländern, die Informationsfreiheitsgesetze haben, die repräsentative Demokratie und die Aufgaben, die die kommunalen Körperschaften haben, abgeschafft worden sind. Ich bin selbst Kreistagsabgeordneter und Stadtverordneter und kann sagen, dass ich so etwas noch nicht erlebt habe.

Die zweite Frage richtet sich an die Vertreterin des Hessischen Städte- und Gemeindebunds. In der Begründung hieß es, es gebe nach der Einführung der Direktwahlen erst recht keinen Grund für die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen. Das war für mich ein ganz neues Argument. Ich hätte gern von Ihnen erklärt, wie Sie das in einen Zusammenhang bringen. Das habe ich nicht geradeziehen können.

Ich möchte noch einen Satz sagen, da von den Kommunalen Spitzenverbänden sozusagen das Mantra der Konnexität vorgetragen worden ist: Sie wissen, dass es in den Gesetzen unterschiedliche Regelungen zur Kostenfrage gibt. Das ist in den Gesetzen schon ausgeführt.

Abg. **Marius Weiß**: Ich habe drei Nachfragen. Erstens. Herr Dr. Hilligardt hat zwei Aussagen gemacht, die meiner Meinung nach nicht ganz zusammengepasst haben. Vielleicht kann er da etwas Aufklärung leisten. Zum einen hat er gesagt, es bestehe gar kein Bedarf für ein solches Gesetz. Es gebe anscheinend gar keine Nachfragen. Zum anderen war von einem erheblichen Aufwand und von erheblichen Kosten die Rede. Anscheinend droht wirklich ein Run auf die Kommunen und auf die Verwaltungen.

Wenn aber, wie Herr Dr. Hilligardt gesagt hat, kein Bedarf besteht, passt das nicht zusammen. Ich bitte Sie, das zu entschlüsseln.

Zweitens. Frau Adrian, Sie haben auf das Hessische Umweltinformationsgesetz verwiesen und gesagt, dort könnten Nachfragen gestellt werden, es gebe einen Anspruch. Ich möchte gern von Ihnen wissen, warum dieser Anspruch nur auf Umweltinformationen beschränkt sein sollte. Außerdem wüsste ich gern, welche Erfahrungen aus Ihrer Sicht mit dem Umweltinformationsgesetz gemacht wurden.

Die dritte Frage richtet sich an Herrn Hofmeister. Den Satz, ein Informationsfreiheitsgesetz stelle Sinn und Zweck der Rolle des Abgeordneten infrage, lasse ich so im Raum stehen. Ich habe eine Frage bezüglich der Konnexität und der Kosten. In unserem Gesetzentwurf steht ein Verweis auf das Verwaltungskostengesetz. Wenn Sie sagen, das wäre mit erheblichen Kosten verbunden, und das Land müsste dann einspringen, frage ich mich, ob Sie der Meinung sind, dass die Sätze, die das Verwaltungskostengesetz vorsieht, für die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht kostendeckend sind. Ich bitte Sie, noch ein oder zwei Sätze dazu zu sagen.

Herr **Dr. Hilligardt**: Wir haben uns abgestimmt, dass ich zu zwei Punkten Auskunft gebe. Zuerst beantworte ich die Frage nach der Beschlussfassung in den Verbandsgremien. Wir haben zumeist einstimmige Beschlüsse notiert. In einem Gremium gab es eine Gegenstimme. Alle sonstigen Gremienmitglieder, egal welcher Parteizugehörigkeit, haben zugestimmt.

Zweiter Punkt: Kosten und Bedarf. Wir gehen davon aus, dass wir unabhängig davon, ob jemals ein Bürger sein neues Recht in Anspruch nehmen würde, die Mitarbeiter in den Verwaltungen darauf vorbereiten müssten. Wir müssten die Mitarbeiter darüber informieren, wie damit umzugehen ist. Wir müssten gegebenenfalls Schulungen durchführen, und wir müssten gegebenenfalls schon im Vorfeld Akten dahin gehend aufbereiten: Was ist öffentlich? Was ist nicht öffentlich? Schon aus diesem Grund wird es einen Mehraufwand geben, der noch ungleich höher wäre, sollte es tatsächlich zu einer Nachfrage kommen.

Einen Punkt möchte ich sozusagen darüberstellen: Sie werden in den nächsten Tagen eine Anhörung zum Kommunalen Finanzausgleich durchführen. Die Kommunalen Spitzenverbände befinden sich derzeit mitten in einem Diskurs mit den Mitgliedern der Landesregierung und des Landtags darüber, wie wir die Finanzbelastungen der Kommunen und des Landes gemeinsam auffangen. Es gibt einen Grundkonsens – auch in unseren Gremien; wir hatten gestern Präsidiumssitzung –, dass man in diesem Zusammenhang auch über den Umgang mit Standards spricht sowie über die Frage, wie viel Bürokratie man sich noch leisten kann.

Für den Hessischen Landkreistag wäre es in der jetzigen Situation ein Unding, einem Gesetz zuzustimmen, für das wir keinen Bedarf sehen und das zugleich mit Kostenbelastungen verbunden wäre, die in keiner vernünftigen Relation zu seinem Nutzen stehen würden. Auch aus diesem Grund weise ich noch einmal darauf hin, dass wir ein solches Vorgehen nicht mittragen. Außerdem würden wir – ich kann es nur wiederholen – die Mehraufwendungen in jedem Fall als konnexitätsrelevant ansehen.

Frau **Adrian**: Zu der letzten Frage – Hessisches Umweltinformationsgesetz – ist anzumerken, dass dieses Gesetz aus der Pflicht resultiert, eine EU-Richtlinie umzusetzen. Wir sehen

hier einen Unterschied; denn nach dem Hessischen Umweltinformationsgesetz werden Umweltdaten abgefragt, keine persönlichen Daten. Der Hauptunterschied zu den jetzt vorliegenden Gesetzentwürfen ist, dass dort im Zweifel auch personenbezogene Daten zum Gegenstand werden.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Sie haben es nicht verstanden!)

Eine andere Sache ist es durchaus, wenn man sich ein Gutachten anschauen will. Die Auswirkungen des Hessischen Umweltinformationsgesetzes sind in den Kommunen vor allem dann zu spüren, wenn es um Lärmbelastungen geht. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn gegen Bürgerhäuser oder Sportplätze Ansprüche geltend gemacht werden, weil deren Betrieb zu viel Lärm verursacht, und die Bürger erklären, sie möchten sich einmal die entsprechenden Gutachten anschauen. Die betreffende Kommune hat z. B. ein Lärmgutachten erstellen lassen, um festzustellen, was rund um diese öffentliche Einrichtung eigentlich los ist. Dann kommen die Bürger und sagen, sie wollten Einblick in das Gutachten haben. Dann kann man noch eher sagen: „Okay, warum sollen sie die Daten nicht sehen?“; denn wenn es zu einem gerichtlichen Verfahren kommt, müssen sie sowieso auf den Tisch gelegt werden.

Aber unseres Erachtens ist es eine völlig andere Situation, wenn ein Dritter Einblick in die Unterlagen eines Verfahrens, das einen anderen betrifft, haben will. Das ist nicht vergleichbar. – So weit zu dem Hessischen Umweltinformationsgesetz.

Zu dem Thema Direktwahl. Wir stellen fest, dass die Bürgermeister und die Verwaltungen seit der Einführung der Direktwahlen im Jahr 1992 eher unter Druck stehen. Sie wollen schließlich wiedergewählt werden. Das ist eine andere Situation als bei mittelbaren Wahlen. Aufgrund dieser Direktwahlen sind sie kooperativer geworden; das ist einfach festzustellen. Deshalb glauben wir, dass es seit der Einführung der Direktwahlen das Problem, dass dort gemauert wird – oder Ähnliches –, nicht mehr gibt. Um es salopp zu sagen: Das kann sich ein Bürgermeister im Zweifel gar nicht mehr erlauben. – Das als Hinweis auf die Direktwahlen.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Ich komme dann einmal auf Sie zu, um zu fragen, wo es diese Bürgermeister gibt!)

– Sie können gern auf uns zukommen. Ich kann Ihnen sagen: Mauern und die Weigerung, Informationen herauszugeben, haben schon so manchen Bürgermeister die Wahl gekostet. Darüber könnte man mit Sicherheit eine Statistik führen.

(Abg. Peter Beuth: Wie das mit dem Mauern ist, weiß die SPD!)

Herr **Hofmeister**: Wir sind nach dem Verwaltungsaufwand gefragt worden. Meine Damen und Herren Landtagsabgeordneten, stellen wir uns das einfach vor: Ein Bürger will drei Informationen aus einem Verfahren haben – nicht aus mehreren, sondern aus einem; das reicht erst einmal. Was passiert? Er muss ein neues Verfahren einleiten. Er muss sich die Akte des bestehenden Verfahrens ziehen. Er muss jeden einzelnen Informationsantrag daraufhin abprüfen, ob die Information in der Akte zu dem Verfahren vorhanden ist und, wenn ja, in welcher Form sie vorliegt und ob die Rechte anderer betroffen sind. Ist das der Fall, hat er laut den Gesetzentwürfen diejenigen, die betroffen sein können, zu fragen. Ein weiterer Monat geht ins Land. Derjenige, der betroffen ist und gefragt wird, wird sich freuen. Vielleicht hat er von der Behörde einen abschlägigen Bescheid bekommen. Jetzt muss er der Behörde auch noch mitteilen, ob er diese In-

formation weitergeben möchte. Nehmen wir an, die Informationen können weitergegeben werden. Dann stellt sich die Frage, in welcher Form das erfolgen muss: Kann man die Information so herausgeben? Soll es in Form von Kopien geschehen? Wie ist es mit dem Akteneinsichtsrecht? Darf er die komplette Akte sehen oder z. B. nur den Teilbereich mit der Videolandschaft? Muss die Akte separiert werden? Muss eine Extraakte angefordert werden?

Das ist das Minimum pro Information: eine bis eineinhalb Stunden für eine einzige Information, die geprüft werden soll. Wenn bei den einzelnen Betroffenen nachgefragt werden muss, gehen unter Umständen Monate ins Land, und das vor dem Hintergrund der Forderung, dass die Verwaltungen kostensparend, effizient und zügig arbeiten. Der Verwaltungsbeamte kommt nicht zu dem eigentlichen Verfahren, sondern ist die ganze Zeit nur damit beschäftigt, irgendwelche Informationen abzufragen und ins Land hinauszuschicken.

Zu der zweiten Frage. Die Abgeordneten würden durch die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes natürlich nicht sofort abgeschafft. Aber ihre Stellung wird geschwächt. Sie nehmen ein Mandat für die Wähler wahr – nicht nur für die Wähler, die ihnen ihre Stimme gegeben haben, sondern für alle, die in dem Wahlkreis leben. Sie sind für alle zuständig, die ein Informationsbedürfnis haben und zu ihnen kommen. Dem Inkrafttreten des Gesetzes würde also nicht sofort die Abschaffung des Mandats folgen, wohl aber seine Schwächung.

Drittens. Laut den Stellungnahmen, die bei uns eingegangen sind, lehnen alle unsere Mitglieder ein Informationsfreiheitsgesetz ab. Dabei verweisen sie auf den Verwaltungsaufwand und vor allen Dingen auf die Kosten des Verfahrens.

Die vierte Frage bezog sich auf die Bedenken der kommunalen Spitzenverbände anderer Bundesländer. Die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, mit denen wir gesprochen haben, haben uns unisono mitgeteilt, dass ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstanden ist und dass die Sachbearbeiter überhaupt nicht zur Bearbeitung der Fälle kommen. Aus diesem Grund haben alle Kommunalen Spitzenverbände deutlich gemacht, dass sie ein solches Gesetz ablehnen. Es ist unnötig.

Abg. **Jürgen Frömmrich**: Erster Punkt. Ich hätte mir gewünscht, dass Sie etwas dazu sagen, ob in den anderen zwölf Bundesländern die repräsentative Demokratie abgeschafft worden ist. Das haben Sie nicht gemacht; jeder kann sich das selbst denken.

(Abg. Peter Beuth: Wir sind hier in einer Anhörung!)

– Herr Kollege Beuth, Sie müssen es schon mir überlassen, was ich sage. Wenn Sie andere Fragen haben, stellen Sie die bitte selbst.

Der zweite Punkt betrifft das, was ich aus Ihren Stellungnahmen herausgehört habe. Ich habe das Gefühl, Sie haben Angst vor den Bürgerinnen und Bürgern, die sich für ihr unmittelbares Umfeld und für die Abläufe in ihrem unmittelbaren Umfeld interessieren. Ist dieser Eindruck richtig?

Abg. **Nancy Faeser**: Ich bitte zum einen darum, die Frage des Abg. Marius Weiß im Hinblick auf das Verwaltungskostengesetz zu beantworten. Halten Sie das für ausreichend oder nicht?

Zum anderen habe ich eine Frage zu den Ausführungen von Frau Adrian. Sie haben gerade beschrieben, dass laut Umweltinformationsgesetz berechnigte Ansprüche bestehen. Mich würde interessieren, welchen Unterschied es zu anderen Bereichen gibt. Es erklärt sich mir nicht, warum es da nicht gehen oder warum dort kein berechnigtes Interesse der Bürgerinnen und Bürger bestehen sollte.

Da die Vertreter aller drei Spitzenverbände das hier ausführlich dargelegt haben, schließt sich die Frage an: Ist es denn so, dass die Umweltämter völlig überlastet und nur noch damit beschäftigt sind, Informationen herauszugeben?

Eine weitere Frage ist, ob es, wenn die direkt gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ständig Informationen herausgeben müssen und auch eine gewisse Verpflichtung dazu haben, weil sie wiedergewählt werden wollen, nicht besser für sie wäre, eine Rechtsgrundlage zu haben, aufgrund deren sie die Informationen herausgeben können.

Abg. **Ellen Enslin**: Erstens. Es wurde schon angesprochen, dass ein solches Gesetz angeblich mit sehr hohen Kosten für die Kommunen und die Landkreise verbunden wäre. Können Sie sagen, wie Ihre Prognose aussieht? Von welcher Größenordnung gehen Sie aus? Sie haben gesagt, es gebe Erfahrungen aus anderen Bundesländern. Daher denke ich, es liegen vielleicht schon Werte vor. Können Sie das, damit man das weiß, für Hessen beziffern?

Zweitens. Sie haben gesagt, dass die Abgeordneten der repräsentativen Demokratie dadurch in ihrer Stellung geschwächt würden. Nun ist es so, dass wir auf allen Ebenen mit einer zunehmenden Wahlmüdigkeit zu kämpfen haben. Die Bürger kritisieren oft, dass sie Verwaltungsvorgänge nicht mehr nachvollziehen können, Sie wollen sich nicht an Parteien wenden, d. h. nicht den Weg über die Ansprache eines Abgeordneten gehen. Welches Verfahren würden Sie abgesehen von den Möglichkeiten, die es derzeit gibt, wählen?

Abg. **Wolfgang Greilich**: Ich habe nur noch eine Nachfrage. Vielleicht kann sie Frau Adrian – oder wer immer es will – beantworten. Sie haben darauf hingewiesen, welche Auskunftsansprüche unter anderem nach dem Umweltinformationsgesetz bestehen. Daneben gibt es noch andere Gesetze: Verwaltungsverfahrensgesetz, verschiedene Spezialgesetze. Wo gibt es aus Ihrer Sicht Regelungslücken, was solche Informationsansprüche angeht?

Abg. **Günter Rudolph**: Meine erste Frage an die Mitglieder der kommunalen Familie ist: Sie sagen, es gebe keinen Bedarf. Dann brauchen Sie auch keine Angst vor einem solchen Gesetz zu haben. Auch das wäre eine gewisse logische Konsequenz. Den Widerspruch müssten Sie aufklären.

Zweitens. Haben Sie nach der Einführung der Gesetze bei Ihren Schwesterorganisationen in den anderen Bundesländern angefragt, wie viele Verwaltungen stillgelegt wurden, weil Tausende von Bürgern z. B. die Erschließungsbeitragsatzung geprüft haben wollten? Bisher hatten wir nämlich, gerade im Erschließungsbeitragsrecht, auch schon Rechtsstreite. Da mussten die Akten ebenfalls beim Gericht vorgelegt werden.

Deswegen frage ich noch einmal: Das ist eher eine pauschale Behauptung. Wie belegen Sie die? Sind das Vermutungen? Können Sie das noch einmal ein bisschen konkretisieren?

Abg. **Michael Siebel:** Herr Hofmeister, ich bin Ihnen dankbar, dass Sie aus Ihrer Sicht an einem Beispiel plastisch und transparent dargelegt haben, was die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes tatsächlich bedeuten würde. Es gibt das Argument – insbesondere in solchen Ländern, die entsprechende gesetzliche Regelungen haben –, dass nach der Einführung eines solchen Gesetzes die Aufbereitung der Informationen und Daten in der Verwaltung insofern effektiviert werden kann, als damit nicht nur den Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes entsprochen wird, sondern auch innerhalb der Verwaltung ein verbesserter Zugang zu den eigenen Daten gewährleistet ist.

Ich stelle diese Frage, weil Sie das so plastisch geschildert haben. Es scheint so zu sein – wie auch Sie es erzählt haben –, dass sich das Datenmaterial vornehmlich in Akten befindet und dass es schon rein physisch unglaublich lange dauert, diese heranzuziehen, um die Information erteilen zu können. Wären die Daten elektronisch aufbereitet, wäre der Zugang viel einfacher. Wie gesagt, in anderen Ländern hat das dazu geführt, dass die internen Zugriffssysteme auf Informationen effektiviert wurden. Insofern ist von einer segensreichen Wirkung auf die eigene Verwaltung auszugehen. Wie bewerten Sie das Argument – das wir in anderen Verwaltungen durchaus vernommen haben –, dass dies auf lange Sicht die entsprechenden Effekte hatte?

Abg. **Peter Beuth:** Ich habe zwei Fragen. Zunächst eine Anmerkung: Wenn kein Bedarf für ein Gesetz besteht, macht man es besser nicht. Das ist aber, wie gesagt, lediglich meine Einschätzung.

Sie sind auf den Vergleich mit anderen Bundesländern angesprochen worden. Insbesondere würde mich eine Antwort auf die Frage interessieren, die Frau Kollegin Enslin eben schon aufgeworfen hat: Inwieweit ist es dort gelungen, durch die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes insbesondere die Wahlmüdigkeit zu bekämpfen? Haben Sie Erkenntnisse dazu? Das würde mich sehr interessieren.

Darüber hinaus würde mich sehr interessieren, ob man bei den kommunalen Datenverarbeitungsprogrammen und Ähnlichem – also bei allem, was in der kommunalen Familie genutzt wird, um entsprechende Prozesse in Akten festzuhalten und elektronisch abzubilden – bereits heute vorsieht, dass es so etwas wie Informationsfreiheitsgesetze gibt? Oder müssten, wie Herr Siebel gerade gefragt hat, für die Kommunen neue Programme oder Ähnliches angeschafft werden, um das überhaupt zu ermöglichen?

Herr **Dr. Hilligardt:** Ich möchte in aller Kürze drei Punkte ansprechen. Es stand die Frage im Raum, ob die Vertreter der Landkreise, der Städte und der Gemeinden Angst davor hätten, dass Bürger kommen und Informationen einfordern. Das steht im Widerspruch zur Praxis; wir haben es geschildert. Die Gesetze und auch die Aktivitäten vor Ort stehen einer solchen Vermutung völlig entgegen. Ich habe eingangs ausgeführt, dass die Bürger nach unseren Erkenntnissen die Informationen, die sie benötigen, auch erhalten.

Dann wurde wiederum der Bedarf für ein solches Gesetz thematisiert, und es wurde gefragt, ob man ein Gesetz nicht einfach akzeptieren könnte, da es vermutlich sowieso keiner in Anspruch nehmen würde. Dazu möchte ich noch einmal sagen, dass allein die

Vorbereitungen auf diejenigen, die kommen könnten, Kosten verursachen würden, die in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stünden.

Zu der Frage, wie hoch die Kosten seien. In den Gesetzentwürfen sind Mehrbelastungen erwähnt. Wir können sie nicht beziffern. Ich denke, ich kann das für uns drei sagen. Wir gehen davon aus, dass es Mehrbelastungen geben wird. Es kann deutliche Mehrbelastungen geben. Wir hätten uns gewünscht, dass sich die Initiatoren dieser Gesetzesvorlagen selbst tiefer gehende Gedanken in dieser Richtung gemacht hätten.

Frau **Adrian**: Ich möchte noch einmal auf das Hessische Umweltinformationsgesetz zurückkommen. Wie ich vorhin schon sagte, sehen wir zu den hier vorliegenden Gesetzentwürfen erhebliche Unterschiede; denn dort werden, bedingt durch den Hintergrund des Gesetzes, eher objektive Daten abgefragt, z. B. Gutachten, während nach den vorliegenden Gesetzentwürfen auch in Akten, die sich auf die Verwaltungsverfahren Dritter beziehen, hineingeschaut werden kann. Dass ein berechtigtes Interesse daran bestehen kann, objektive Daten der Allgemeinheit zugänglich zu machen, ist eine andere Ausgangssituation.

Zu den Verwaltungskosten hat Herr Dr. Hilligardt schon Ausführungen gemacht. Auch wir können keine spezifischen Zahlen nennen. Wir sind aber ebenfalls der Meinung, dass es eigentlich die Aufgabe der Gesetzesinitiatoren gewesen wäre, unter dem Begriff „Finanzielle Mehraufwendungen“ etwas konkretere Angaben zu machen. Es ist ganz klar, dass neue Programme angeschafft werden müssen. Unsere Kommunen haben keine Software, in der das schon vorgesehen ist. Von daher müsste auch überlegt werden, wie das finanziell geschultert wird.

Auf die Frage, welche Regelungslücken wir sehen, können wir klar antworten: Wir sehen keine. Das haben wir zum Ausdruck gebracht. Wir denken, dass das Bundesland Hessen mit dem HVwVfG und dem Hessischen Umweltinformationsgesetz gut aufgestellt ist. Außerdem muss man eines sagen: Wir haben seit 1992 – jetzt komme ich wieder auf das Jahr 1992 zurück – in der Hessischen Gemeindeordnung eine umfassende Regelung zur Beteiligung von Bürgern. Man erkennt das z. B. an den Beiräten. Der § 8c HGO sieht die Möglichkeit der Bildung von Beiräten vor. In den Beiräten können Nichtmandatsträger Mitglied werden. Von dieser Möglichkeit machen unsere Kommunen vermehrt Gebrauch. Denken Sie an die Kinder- und Jugendparlamente, an die Seniorenbeiräte, an Vergabebeiräte usw. Das heißt, seit 1992 ist eine umfassende Einbindung der Bürger erfolgt, sodass unseres Erachtens auch aus diesem Grund keine weiteren Rechtsgrundlagen geschaffen werden müssen.

Im Übrigen haben auch die Mandatsträger in Hessen umfassende Frage- und Informationsrechte; § 50 Abs. 2 HGO sieht das vor. Sie können jederzeit die Bildung eines Akteneinsichtsausschusses beantragen. Eines wissen wir alle: Die Mandatsträger sind mit der Bürgerschaft eng vernetzt. Ich sage es noch einmal: Für die kommunale Ebene ist ein solches Gesetz nicht verständlich.

Herr **Hofmeister**: Erstens. Ich möchte meine Aussage bekräftigen, dass eine hinreichende Auseinandersetzung mit den finanziellen Mehraufwendungen nicht stattgefunden hat. Wenn die GRÜNEN in der Einleitung ihres Gesetzentwurfs schreiben, dass alle Personal- und Sachkosten, die zusätzlich entstehen, durch Gebühren- und Auslageneinnahmen abgedeckt würden, dann aber in § 16 abgelehnte Anträge, die alle diese Vorprüfungen ebenfalls durchlaufen haben – z. B. die Anhörungen der unter Umständen Be-

troffenen –, davon ausnehmen, d. h. keine Gebühren dafür erheben wollen, obwohl dies das Kostenintensivste der ganzen Untersuchung sein kann, sage ich: Das lässt eine hinreichende Beschäftigung mit den Mehraufwendungen, sowohl personeller als auch sachlicher Art, vermissen.

Zweitens. Natürlich sind die Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer untereinander und mit dem, was in Hessen gemacht wird, schwer vergleichbar. Aber wir können nicht feststellen, dass z. B. die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes in Berlin zu einer höheren Wahlbeteiligung der Bevölkerung geführt hätte. Sie ist in jedem Fall zurückgegangen.

Bei dem dritten Punkt ging es um die Frage, ob die elektronische Datenverarbeitung eine Vereinfachung darstellt. Die Prüfungen entfallen nicht. Die Prüfungen sind die gleichen, egal ob die Daten elektronisch vorgehalten worden sind oder nicht. In einigen größeren Stadtverwaltungen gibt es bereits elektronische Datenverarbeitungsprogramme und die entsprechende Software. Die Prüfung entfällt nicht, es sei denn, es wird bereits bei der Dateneingabe unter dem Gesichtspunkt des Informationsfreiheitsgesetzes überlegt, ob ein Satz aus einem seitenlangen Gutachten möglicherweise die Rechte der Betroffenen berührt. Das bläht aber den Verwaltungsaufwand ebenfalls auf. Das heißt, wir können nicht erkennen, dass die elektronische Vorhaltung von Daten die Handhabung eines solchen Gesetzes vereinfacht.

Herr **Heger**: Ich möchte einen Hinweis auf die Internetauftritte vieler hessischer Kommunen geben. Ich denke, in den letzten Jahren, als die Bedeutung der Medien exorbitant angestiegen wird, sind viele Kommunen ganz bewusst den Weg gegangen, Informationen ins Internet einzustellen. Jeder Abgeordnete kann am Beispiel seiner Heimatkommune nachvollziehen, dass ganz bewusst der Schritt gemacht worden ist, Informationen – etwa über Satzungen und über Richtlinien – auf die Internetseite zu stellen, um Transparenz, Information und Öffentlichkeit zu gewährleisten. Ich denke, daran wird deutlich, dass die Gemeinden und die Kommunen an dieser Stelle einen Schritt in die Öffentlichkeit machen.

Vorsitzender: Gibt es weitere Fragen an die Anzuhörenden? – Das ist nicht der Fall. Dann darf ich mich sehr herzlich bedanken.

Ich rufe nun die Sachverständigen auf. Als Ersten begrüße ich Prof. Dr. Michael Kloepfer von der Humboldt-Universität zu Berlin.

Herr Prof. **Dr. Kloepfer**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Man hat von Hessen, wenn man sich die Verdienste dieses Landes um das Informationsrecht angeschaut hat, immer mit einem großen Respekt gesprochen. Es war sozusagen ein Vorzugszeichen dieses Landes – ich will das nicht im Einzelnen nachzeichnen –, dass es hier das erste Datenschutzgesetz der Welt gab. Das ist etwas, was eigentlich auch zur Kultur eines Landes gehört.

Umso erstaunlicher ist es, dass Hessen bei der Informationszugangsfreiheit nun eher zu den retardierenden Elementen in der Bundesrepublik Deutschland gehört. Dies ist umso erstaunlicher, als sich das Land Hessen noch 1994 in der gemeinsamen Verfassungskommission darum bemüht hat, dass das Informationszugangrecht in das Grundgesetz aufgenommen wird. Sie haben also eine gewisse Tradition. Natürlich kann man erklä-

ren, die könne man auch aufgeben, aber ich möchte Ihnen sagen: Sie müssen wissen, von welcher Kultur man sich entfernen könnte.

Unterdessen ist Hessen tatsächlich nicht mehr vorn, was das Informationsrecht betrifft, sondern eher hinten. Das Bundesrecht ist, wie hier schon angesprochen worden ist – Informationsfreiheitsgesetz –, weit darüber hinausgegangen. Die Bundesländer sind schon angesprochen worden. Es ist wirklich so, dass die Weisheit von der Minderheit gepachtet worden ist. In den Stellungnahmen, die wir bisher gehört haben – abgesehen von verbalen Mitteilungen; man habe einmal miteinander telefoniert –, haben mir Hinweise darauf gefehlt, wie man das wissenschaftlich aufarbeiten könnte: Welche Probleme gab es denn nun in den anderen Bundesländern?

Besonders bemerkenswert ist ebenfalls – gestern hat Herr Köhler die Begleitgesetze unterschrieben –, dass Sie plötzlich auch den Anschluss an Europa nicht mehr haben. Europa ist längst weiter: Dort wurde das Informationszugangsrecht für die eigenen Bereiche eingeführt. Ist es dann wirklich klug, sozusagen das gallische Dorf zu spielen? Die USA brauche ich nicht zu erwähnen. Die USA haben eine große Erfahrung, von der wir bundesweit gelernt haben. Der internationale Trend und der Trend in Deutschland – ich glaube, darüber brauchen wir gar nicht lange zu streiten – gehen in eine andere Richtung. Nun kann man sagen, man schließt sich dem Trend nicht an. Aber ich glaube, den Umstand selbst kann man schwerlich bestreiten.

Das Umweltinformationsgesetz – andere Gesetze, z. B. das Geoinformationsgesetz, sind in den Stellungnahmen genannt worden – ist etwas, womit man Erfahrung hat. Das reicht teilweise erheblich weiter als das Informationsfreiheitsgesetz. Ich schließe mich Ihren rechtlichen Bewertungen nicht ganz an. Auch beim Umweltinformationsgesetz kann es personenbezogene Daten geben. Man muss z. B. wissen, wer der Betreiber einer Anlage ist. Das sind personenbezogene Daten, die man selbstverständlich über das Umweltinformationsgesetz herausbekommen kann.

Alle Befürchtungen – darüber ist vor zehn bis 15 Jahren schon einmal diskutiert worden –, dass die Verwaltungen zusammenbrechen, dass die Kostenlast nicht mehr zu tragen ist und es eine Blockade gibt, haben sich nicht bewahrheitet. Das schließt nicht aus, dass es im Einzelfall einen Missbrauch gibt. Deswegen ist in einem der Gesetzentwürfe eine Missbrauchsklausel enthalten. Darüber kann man streiten. Aber generell hat das Gesetz weder die ganz große Illusion genährt, nun gehe ein völlig neuer Umweltschutz los, noch haben sich die Befürchtungen, die hier eine Rolle spielen, bestätigt.

Eine rationale Politik zu machen bedeutet doch, aus der Erfahrung zu lernen. Der Staat ist eine lernende Organisation. Er kann versuchen, das, was woanders funktioniert, zu übernehmen, und dort, wo Probleme auftauchen, kann er versuchen, diese zu beseitigen. Ich finde, das wäre ein rationaler Fortschritt.

An die Abgeordneten gerichtet möchte ich im Übrigen Folgendes deutlich machen – deshalb habe ich über manches gestaunt, was hier so fundamentalistisch herüberkam –, was den Gedanken der Informationsfreiheit betrifft. Auf die FDP komme ich dabei gleich zu sprechen.

(Zurufe von der FDP)

Vorsitzender: Sie sollten etwas zu den Gesetzentwürfen sagen.

Herr Prof. **Dr. Kloepfer**: Ich bin dabei. – Ich will nur sagen, eigentlich war die FDP der Ideengeber. Die FDP war in Deutschland der Impulsgeber, was die Informationszugangs-freiheit betraf. 1980 sind diese Ideen von der FDP entwickelt worden. Die GRÜNEN haben dann eine Reihe von Gesetzentwürfen vorgelegt. Die SPD hat im Land Brandenburg eine vom Umfang her wohl besonders bemerkenswerte Regelung eingebracht, und die CDU hat im Rahmen von CDU-Regierungen eine Reihe von Informationsfreiheitsgesetzen verabschiedet. Es ist also nicht so, dass es starke Blöcke gibt, sondern es kommen, wie es in einem rational verfassten Staatswesen auch sinnvoll ist, von verschiedenen Seiten Impulse, wobei die Bewertungen natürlich im Einzelnen unterschiedlich ausfallen.

Dies vorweggeschickt komme ich zu dem Ergebnis, dass in beiden Gesetzentwürfen ein im Kern überzeugendes Anliegen formuliert ist, das in anderen Ländern ganz andere politische Mehrheiten hinter sich weiß. Die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes in Hessen stellt eine begrüßenswerte Anpassung an die Rechtslage des Bundes und der Mehrzahl der Länder dar. Das Ziel, mehr Transparenz und mehr Kontrollmöglichkeiten zu erhalten, wird damit erreicht. Mir sind fast die Ohren abgefallen, als ich gehört habe, damit werde die repräsentative Demokratie abgeschafft. Das ist so nicht haltbar. Man kann, was Feingewichtungen betrifft, sagen, die Mitwirkungsrechte werden etwas anders gewichtet. Aber diese Äußerung ist für mich rational nicht nachvollziehbar.

Schon aus Zeitgründen verzichte ich darauf, die Einzelheiten vorzustellen, sondern ich möchte eher die Mitglieder von CDU und FDP etwas fragen.

(Zurufe von der CDU und der FDP)

– Entschuldigung, ich frage, und Sie müssten jetzt vielleicht erst einmal zuhören.

(Zurufe von der CDU und der FDP – Gegenruf des Abg. Jürgen Frömmrich: Das müssen wir auch einmal ertragen! – Abg. Nancy Faeser: Entschuldigung, Sie haben uns auch nicht zugehört vorhin!)

Hat es denn einen Sinn, über Einzelheiten zu sprechen? Gibt es die Möglichkeit, sich mit Einzelproblemen auseinanderzusetzen und zu sagen: „Das spricht dafür, und dies spricht dagegen“, oder kann es, wenn man sich auf jede Einzelheit konzentriert, nicht zu einem Konsens führen? Dann führt eine solche Anhörung natürlich ins Leere. Das ist eine Frage, die sich einem stellt, wenn man sich die Mühe gibt, sich mit den einzelnen Kritikpunkten zu befassen: Hat es einen Zweck, durch die Befassung mit konkreten Kritikpunkten etwas zu bewegen?

Die Gesetzentwürfe enthalten aus meiner Sicht begrüßenswerte Neuerungen. Im Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN überzeugt besonders die Regelung des § 4 Abs. 2. Dort geht es um das Problem – das wir hier schon unter anderen Vorzeichen angesprochen haben –, wie sich ein solches Informationsfreiheitsgesetz eigentlich zu den anderen Gesetzen verhält. Danach wurde bereits im Zusammenhang mit den Regelungslücken und dem Umweltinformationsgesetz gefragt. Ich finde, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat gut daran getan, zu erklären, die in seinem Entwurf enthaltenen Regelungen stellen einen Mindeststandard dar; denn das Umweltinformationsgesetz geht zum Teil darüber hinaus. Das scheint mir gut zu sein.

Die Formulierung der Ausnahmetatbestände ist relativ klar strukturiert. Bei dem Entwurf der SPD gehen mir die Ausnahmetatbestände, rein von der Terminologie her, zu weit.

Darüber müsste man im Einzelnen sprechen. Aber dann ginge es um die Frage: Kann man durch Einzelkritik Konsens erzeugen?

Gelungen ist aus meiner Sicht im Entwurf der GRÜNEN – aber das wird von den Initianten unterschiedlich gesehen – die Klausel zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Das halte ich im Prinzip für richtig; es entspricht auch – jedenfalls wenn man die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt – der Verfassungslage.

Am Entwurf der SPD ist aus meiner Sicht besonders positiv die Ergänzung des Kreises der Antragsberechtigten hervorzuheben, wonach auch Verbände, Bürgerinitiativen, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Universitäten antragsberechtigt sind. Die Ausweitung des Kreises auf die genannten Gruppen kann das Ziel, bessere Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten zu schaffen, wesentlich fördern. Das gilt auch für die differenzierte Einbeziehung Privater – wobei man die Kompetenzprobleme in der Tat noch einmal abchecken muss. Aber im Grundsatz scheint es mir sinnvoll zu sein, Private dann einzubeziehen, wenn sie unter dominantem öffentlichem Einfluss stehen. Es kann nicht sein, dass man eine Flucht aus dem Informationsfreiheitsrecht unternimmt, indem man die Rechtsform wechselt. Über dieses Prinzip müsste man sich schnell verständigen können.

Beide Entwürfe haben positive Seiten. Sie sind natürlich noch überarbeitungsfähig und auch -bedürftig. Als Kritikpunkte habe ich näher angesprochen: Die Begrifflichkeiten in dem Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN scheinen mir noch stark korrekturbedürftig zu sein. In § 4 Abs. 3 des SPD-Entwurfs passt die Begründung nicht zum Text. Es geht um das Verhältnis der Gesetze untereinander. Dort haben Sie sich – in der Sache richtig – dafür entschieden, dass es einen Mindeststandard gibt. Bloß kommt das im Gesetzestext nachher nicht mehr vor. Das muss aufeinander abgestimmt werden.

Eine Evaluierung sollte es geben, aber möglichst unter Einbeziehung von Vertretern unabhängiger Seiten.

Was die Befristung betrifft, die im Entwurf der GRÜNEN enthalten ist: Ich habe schlicht nicht verstanden, wie man so etwas in der jetzigen Phase machen kann, da man doch bei den Informationsfreiheitsgesetzen schon eine gewisse Tradition hat. Man sollte das Gesetz evaluieren und gegebenenfalls anpassen, aber nicht befristen.

Natürlich wäre es innovativ – in meiner Arbeit zum Informationsgesetzbuch zusammen mit Herrn Garstka und Herrn Schoch versuche ich, diesen Weg zu gehen –, die Gesetze zusammenzufassen. Es ist eine alte Forderung, das Umweltinformationsgesetz, das Informationsfreiheitsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz und was wir sonst noch alles haben – das Pressegesetz mit dem speziellen presserechtlichen Anspruch ist hier übrigens noch nicht genannt worden – zusammenzuführen.

Aber gemacht, möchte ich einmal dazu sagen. Wir müssen das im Zusammenhang mit den Kompetenzordnungen sehen. Sie haben eine bestimmte Kompetenzmöglichkeit. Ich finde, man sollte erst einmal versuchen, bei dem, was man machen kann, ein Stückchen voranzukommen. Deswegen braucht man das Gesamtziel der Kodifikation nicht aus den Augen zu verlieren. Das, was Sie jetzt machen können, ist, in Ihrem Verwaltungsbereich eine Anpassung an die Rechtslage in den anderen Bundesländern vorzunehmen. Über das andere muss man sprechen. Man kann sich natürlich bei der Formulierung überlegen, ob man rein textlich eine Anpassung vorwegnehmen kann. Der Fortschritt in diesem Bereich erfolgt also schrittweise.

Man kann schon fast sagen, dass ich ein Kodifikationsfan bin. Bei aller Faszination von dem Gedanken an ein einheitliches Informationsfreiheitsgesetz – mit problematischer Kompetenzlage, denn wer soll es machen: Bund oder Länder? – halte ich die zwei Alternativen, entweder die ganz große Lösung zu verwirklichen oder gar nichts zu machen, für unpolitisch. Es ist doch sinnvoller, einen kleinen Fortschritt zu haben und später eine Anpassung vorzunehmen.

Herr **Hilbrans**: Herr Vorsitzender, verehrte Abgeordnete! Vielen Dank für die Einladung. Ich möchte zwei Vorbemerkungen zu kritischen Punkten der Gesetzentwürfe machen, auf die bereits von anderer Seite hingewiesen worden ist.

Erstens. Ich meine, eine Behörde, die ihre Akten kennt – ein Sachbearbeiter, der seine Sachakten kennt –, braucht die Informationsfreiheit nicht zu fürchten. Ein Sachbearbeiter ist in der Regel in der Lage, kurzfristig die nötigen Entscheidungen – Absichtungen – zu treffen. Ich habe in der Praxis nur in wenigen Fällen den Eindruck gewonnen, dass ein Informationszugangsantrag eine Behörde tatsächlich vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt hat.

Zweitens. Die Bundesbehörden brüsten sich damit, dass sie weit über 90 % der bei ihnen gestellten Anträge auf Informationszugang kurzfristig positiv bescheiden und dass der Anteil der Anträge, die letztlich in einen Rechtsstreit münden oder auch nur negativ beschieden werden müssen, sehr gering ist. Das mag von Ressort zu Ressort etwas unterschiedlich sein. Aber ich denke, diese Zahl spricht für sich.

Zu den vorgestellten Entwürfen. Ich möchte eine weitere Vorbemerkung machen: Es klang schon an, dass es in der Bundesrepublik Deutschland – in Hessen – kein Grundrecht auf Informationszugang bzw. kein Informationsfreiheitsgrundrecht gibt. Das bedeutet, jeder Informationszugangsanspruch leitet sich ausschließlich von einer gesetzlichen Regelung ab. Wenn Sie in Hessen ein Informationsfreiheitsgesetz schaffen – was Sie aus den von Prof. Kloepfer ausführlich angesprochenen Gründen machen sollten –, müssen sie ein Gesetz formulieren, das Konfliktlinien und Streitpunkte möglichst präzise regelt; denn dort, wo der Antragsteller kein Grundrecht auf seiner Seite hat, wird er bei weichen Abwägungsformeln und weitgehender Berücksichtigung der öffentlichen Interessen letztlich immer der Unterlegene sein. Ein Informationsfreiheitsgesetz ist nur gut, wenn es die Ansprüche Dritter und vor allem die Geheimhaltungsinteressen des Staates wirksam begrenzt.

Ich möchte einen kurzen Überblick über die angesprochenen Regelungsvorschläge geben. Ich schicke voraus, dass ich mich bei diesen Gesetzentwürfen nicht mit redaktionellen Fragen im Einzelnen auseinandersetze. Ich glaube, wenn Sie in Hessen noch nicht so weit sind, dass Sie in Kürze ein Informationsfreiheitsgesetz erlassen können, ist es müßig, jetzt über Details zu sprechen. Kommen wir also zu den großen und eigentlichen Problemen.

Zum Schutz personenbezogener Daten. Ich habe ernsthafte Bedenken gegen das, wie ich es einmal untechnisch ausdrücken möchte, Konzept, das der SPD-Entwurf enthält – das sprechen auch andere Sachverständige in ihren schriftlichen Stellungnahmen an –: Wenn man Informationsfreiheit bezüglich personenbezogener Daten auch dann gewährt, wenn die Einwilligung der Betroffenen nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand eingeholt werden kann, vergreift man sich nach meiner Auffassung an dem verfassungsrechtlichen Schutzansprüchen der datenschutzrechtlich Betroffenen. Im Entwurf der GRÜNEN und übrigens auch in den datenschutzrechtlichen

Übermittlungsregelungen finden Sie dazu vernünftige Lösungen, die am Ende darauf hinauslaufen, dass nur in Ausnahmekonstellationen und nur nach einer strengen behördlichen Abwägung – wenn also, untechnisch gesagt, jedem klar ist, dass die Betroffenen keinen Nachteil erleiden werden – ohne Anhörung und vor allem ohne Zustimmung der datenschutzrechtlich Betroffenen Informationsfreiheit auch bezüglich personenbezogener Daten gewährt werden kann.

Im SPD-Entwurf haben wir ebenfalls eine verfahrensrechtliche Lösung, die das Problem fortschreibt, wie ich es einmal ausdrücken möchte:

Die informationspflichtige Stelle gibt Dritten, deren Belange nach § 10 durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können.

Das ist quasi eine Mindestschwelle für eine von der Behörde vorausgesehene Bedrohung für die Privatsphäre der Betroffenen bei der Einleitung eines Anhörungsverfahrens. Ich meine, dass auch dies aus verschiedenen Gründen nicht geht. Zum einen setzt es voraus, dass die Behörde überhaupt über die Informationen verfügt, die ihr die Möglichkeit verschaffen, die eventuellen schutzwürdigen Belange der Drittbetroffenen einzuschätzen. Zum anderen ist auf das eher prinzipielle Argument hinzuweisen, dass es immer noch die Sache des Einzelnen ist, über die Nutzung, Verarbeitung und vor allem über die Weitergabe seiner personenbezogenen Daten zu entscheiden.

Bisher konnte sich der Bürger auf das Amtsgeheimnis verlassen. Das war zum Schaden der Informationsfreiheit, aber zum Wohle der informationellen Selbstbestimmung. Der Bürger hat, wenn er sich, was seine individuelle Betroffenheit angeht, in Zukunft nicht auf das Amtsgeheimnis verlassen kann, meiner Meinung nach einen Anspruch darauf, vorher gefragt zu werden.

Es gibt im Datenschutzrecht, wie auch im Entwurf der GRÜNEN, einen Ausweg, nämlich dass die Übermittlung und Offenlegung personenbezogener Daten dann in Betracht kommt, wenn die Antragsteller ein rechtliches oder ein berechtigtes Interesse daran geltend machen können. Das ist im Prinzip ein vernünftiger, im Datenschutzrecht auch erprobter Ansatz, wobei aber anzumerken ist: Wir müssen bedenken, dass dies eine Abkehr vom Grundanliegen der Informationsfreiheit ist. Es ist das Abrücken von einem Jedermannsrecht, das voraussetzungslos ist und im öffentlichen Interesse liegt. Das ist das liberale Credo der Informationsfreiheit: Der Informationszugangsanspruch des Einzelnen führt im öffentlichen Interesse zu einer Stärkung der Demokratie und zu einer Verbesserung der Transparenz. Von diesem liberalen Credo rückt man ab, wenn man im Einzelfall rechtliche oder berechnete Interessen von Interessierten voraussetzt, um in der Konkurrenz zwischen der Übermittlung von personenbezogenen Daten und dem Schutzanspruch der Betroffenen bezüglich ihrer personenbezogenen Daten zu einem Informationszugangsanspruch zu kommen.

Ich meine, das ist – wie es die Datenschutzgesetze vordeklinieren und wie es auch der Entwurf der GRÜNEN in der Tendenz andeutet – rechtlich machbar. Das ist auch vor dem Hintergrund des Schutzinteresses personenbezogener Daten verantwortbar, setzt aber voraus – Sie haben in § 16 Abs. 2 des Hessischen Datenschutzgesetzes schon eine Lösung dafür –, dass es beim Empfänger eine Zweckbindung gibt. Damit sind Sie vom Grundanliegen der Informationsfreiheit in der Tat weit entfernt, kommen aber zu einer Lösung, bei der Sie verantworten können, personenbezogene Daten auch in den Fällen

herauszugeben, in denen eine Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen erfolgen muss.

In beiden Gesetzentwürfen fehlen – das ist wieder die datenschutzrechtliche Sicht – Vorschriften zum absoluten Schutz besonderer Arten personenbezogener Daten, wie Sie sie aus dem Hessischen Datenschutzgesetz, dem Bundesdatenschutzgesetz und einer Fülle weiterer – wie ich es einmal sage – Datenschutzfachgesetze kennen. Ich meine, dass Sie schon wegen der EG-Datenschutzrichtlinie nicht darum herumkommen werden, in einem künftigen hessischen Informationsfreiheitsgesetz dazu eine spezifische klare Regelung zu finden.

Ein origineller Ansatz im Entwurf der GRÜNEN ist meiner Meinung nach eine Erwähnung wert. Ich bin an dieser Stelle immer noch bei den personenbezogenen Daten. Der Entwurf der GRÜNEN glänzt durchaus damit, dass er ein sehr hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten voraussetzt. Bei der dritten Regelungsalternative von § 6 Abs. 1 habe ich mich aber gefragt, was sich die Verfasser des Entwurfs gewünscht haben. Es soll um Konstellationen gehen, in denen eine Übermittlung personenbezogener Daten letztlich im öffentlichen Interesse, nämlich zur Gefahrenabwehr erfolgen soll. Das sind Konstellationen, bei denen wir uns fragen müssen, ob nicht die informationspflichtige Stelle schon von Amts wegen diese Information zwecks Gefahrenabwehr herausgeben muss oder jedenfalls die von der Gefahr denkbarerweise Betroffenen zu warnen hat. Eine Behörde mag auch gute Gründe haben, wenn sie das nicht macht, wenn sie beispielsweise andere Gefahrenabwehrmethoden und -maßnahmen präferiert.

Ich meine ferner, dass es gerade da, wo allgemeine Gefahren drohen – nehmen wir die Verletzung von bau-, umwelt-, atom- und straßenverkehrsrechtlichen Sicherheitsvorschriften; Ihnen werden noch viele andere einfallen –, in der Regel nicht um die Übermittlung personenbezogener Daten geht. Wenn Sie eine Vorschrift, wie sie hier vorgeschlagen worden ist, in ein Informationsfreiheitsgesetz schreiben – das sage ich sozusagen außerhalb meiner schriftlichen Stellungnahme; so etwas schreibe ich auch ungern auf –, sehe ich folgende Gefahr: Als Nächstes werden Betroffeneninitiativen oder Einzelpersonen, die sich verfolgt fühlen, anfragen, welche Sicherungsverwahrten, die inzwischen unter Auflagen entlassen worden sind, und welche Verdächtigen, denen man keine Tat nachweisen konnte, in ihrer Umgebung frei herumlaufen und deswegen für sie vielleicht individuell eine Gefahr darstellen. Ich gehe davon aus, dass Sie weder zu einem Missbrauch noch zu einem weit von dem Anliegen der Informationsfreiheit entfernten Gebrauch eines solchen Gesetzes einladen wollen und dass Sie diese eher missverständliche Vorschrift in ein zukünftiges hessisches Informationsfreiheitsgesetz nicht aufnehmen werden.

Ich komme zu einer zweiten besonderen Konfliktlinie bei der Informationsfreiheit: Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Dazu möchte ich nur kurz etwas sagen: Mir gefällt der Entwurf der GRÜNEN gut; denn er sieht bei der Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen der Geheimnisträger eine Mindestschwelle vor. Ich meine, unterhalb einer Mindestschwelle besteht gerade für am Markt tätige Unternehmen kein Bedarf, sich über den Umweg des Verweises auf ein Geschäftsgeheimnis wieder aus der Informationsfreiheit zu verabschieden. Genauso wenig ist für die dann angesprochene staatliche Stelle als informationspflichtige Stelle anzuerkennen, dass für Partner, die man in der Wirtschaft hat – oder vielleicht auch für Gegner oder Betroffene, die man in der Wirtschaft hat –, ein besonderer Schutz vorgesehen werden muss.

Der Schutz öffentlicher Belange ist der dritte große Komplex, was die Schranken der Informationsfreiheit betrifft. Erstens. Mir gefällt der SPD-Entwurf an dieser Stelle sehr gut. Er

verzichtet nämlich darauf, die überkommenen, auch in der Bundesgesetzgebung vorzufindenden Unterschiede fortzuschreiben. Es gibt Geheimhaltungsbelange, oder es gibt sie nicht. Der Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse scheint mir keine eigene Fallgruppe zu sein. Ich finde, dass der Gesetzentwurf der SPD das an der Stelle gut integriert.

Ich kann nur dringend dazu raten – das richtet sich auch an die Adresse der GRÜNEN –, den Begriff „innere Sicherheit“ aus dem Entwurf zu streichen. Das ist, wenn man ihn falsch anwendet, ein politischer Kampfbegriff. Er ist wenig konturiert. Nehmen Sie den Begriff „öffentliche Sicherheit“. Dann wissen Juristinnen und Juristen genau, was gemeint ist; das kann man im Prinzip auch in den Polizeigesetzen nachlesen.

Die redaktionellen Anmerkungen entnehmen Sie bitte meiner schriftlichen Stellungnahme. Ich habe eben beim Entwurf der GRÜNEN die Verwendung einer weichen Formel, nämlich des Begriffs „innere Sicherheit“, kritisiert. Das Gleiche muss ich nun auch beim Entwurf der SPD machen. Der Begriff „Wohl des Landes“ – das zu den zuerst genannten öffentlichen Schutzgütern bei der Versorgung von Informationsinteressen gehört – ist eine Blankoformel. mit der Sie, untechnisch gesagt, die Informationsfreiheit im Prinzip plattmachen können. Dann können Sie fast schon darauf verzichten, weitere Einschränkungstatbestände in das Gesetz zu schreiben. Auch der Begriff „Wohl des Landes“ bedarf einer klaren Strukturierung, wenn es sich dabei um eine Einschränkung der Informationsfreiheit handeln soll.

Vorletzte Bemerkung. Der SPD-Entwurf übernimmt § 3 Nr. 4 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Das ist eine Formel, die in der Praxis im Wesentlichen auf die Verschlussachsenanweisungen anspielt. Das hat in der Rechtsanwendungspraxis zu bizarren Konflikten geführt. Ich kann deshalb nicht dazu raten, eine solche Vorschrift aus dem Bundesinformationsfreiheitsgesetz zu übernehmen. Der Gesetzgeber sollte sich vielmehr klar entscheiden, in welchen Fällen – unter welchen materiellen Bedingungen – er eine Geheimhaltung für erforderlich hält. Dann kann darüber im Verwaltungsprozess gestritten werden. Die gegenwärtige Formel steht in ungefähr einem Monat beim Bundesverwaltungsgericht zur Überprüfung an. Für ein Gesetz, das im Jahr 2004 geschaffen wurde, ist das fast eine Rekordzeit. Das ist eine Fallgruppe, bei der in der Praxis sehr viele Konflikte aufgetreten sind, die Sie sich, wie ich finde, ersparen können.

Andererseits kann ich mich Herrn Prof. Kloepfer nicht anschließen, wenn er die Ausschlussklausel in § 9 Abs. 2 des Entwurfs der GRÜNEN – Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung – befürwortet. Ich gestehe gern zu, dass dies ein originelles Lösungsmodell ist. Ich halte allerdings nicht so viel davon, diesen eher an der Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen entwickelten Begriff im Sinne einer Einschränkung der Informationsfreiheit in einen Bereich zu importieren, in dem individuelle Rechte erst geschaffen werden und zu kontrollieren sind.

Letzter Satz. Mir hat die Verfahrensregelung des SPD-Entwurfs sehr gut gefallen. Ich würde empfehlen, dass Sie sich, wenn ein hessisches Informationsfreiheitsgesetz dereinst Wirklichkeit wird, eher an dieser als an der an einigen Stellen etwas komplexen und unnötig strengen Regelung des Entwurfs der GRÜNEN orientieren.

Vorsitzender: Gibt es Fragen dazu? – Herr Greilich.

Abg. **Wolfgang Greilich:** Ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Kloepfer. Damit wir uns über die Situation im Klaren sind, will ich eines vorausschicken: Ich habe Ihr sehr engagiertes politisches Statement vernommen. Ich werde aber den Faden nicht aufnehmen und mit Ihnen jetzt nicht politisch diskutieren; denn wir sind in einer parlamentarischen Anhörung. Das heißt, wir stellen Fragen, auf die wir gern sachverständige Antworten hätten. Diese Fragen möchte ich nun formulieren.

Erstens. Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es in anderen Bundesländern und im Bund durchweg positive Erfahrungen gibt. Ich habe eine substantiierte Darlegung dieser positiven Erfahrungen vermisst. Ihrem Beitrag habe ich entnommen, dass Sie insbesondere darauf verweisen, dass es nicht zu einem Zusammenbruch der Verwaltung gekommen ist, wie es von der kommunalen Seite befürchtet wird. Frage: Können Sie auf irgendwelche empirischen Erkenntnisse über die positiven – nicht nur die nicht negativen – Erfahrungen verweisen? Wenn ja, würde ich darüber gern etwas hören.

Zweitens. Ich habe Ihre Stellungnahme sehr genau verfolgt. Ich habe das vermisst, was bei dem Kollegen Hilbrans wenigstens anklang, nämlich eine Auseinandersetzung mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Dort haben wir sehr oft Berührungspunkte; Herr Hilbrans hat das im Einzelnen dargelegt. Ich würde gern Ihre Einschätzung dazu hören.

Herr Prof. **Dr. Kloepfer:** Es gibt auf dem Gebiet des Umweltschutzes Untersuchungen dazu, ob die Legitimität und die Akzeptanz durch Informationen gesteigert werden. Ich kann das jetzt nicht quantifizieren. Diese Untersuchungen kommen jedenfalls zu dem Ergebnis, dass man, wenn man Bürger informationell einbindet – das ist das Credo des Umweltrechts mit seinen Partizipationsverfahren –, gleichzeitig die Akzeptanz erhöht. Das bedeutet natürlich nicht – in besonders umstrittenen Fällen kann man Informationsansprüche einräumen, so viel man will –, dass immer alles im Konsens vor sich geht. Aber dort gibt es entsprechende Erfahrungen, und das ermutigt die Umweltrechtler auch, diesen Weg der Umweltinformationsgesetzgebung auszubauen, nicht nur in Deutschland, sondern in allen Bereichen der EG.

Insoweit kann man nur sagen, das ist ein Gebiet, in dem wir Pionierleistungen erbringen. Wenn ich Ihre Frage jetzt mit wissenschaftlicher Akribie beantworten wollte, würde ich versuchen, mich in Amerika noch stärker sachkundig zu machen; denn dort ist im Zusammenhang mit dem Freedom of Information Act sehr viel wissenschaftliche – auch sozialwissenschaftliche – Begleitforschung betrieben worden. Die Ergebnisse weisen alle in die Richtung, dass dies zu einer stärkeren Einbeziehung der Betroffenen führt und dass damit die Akzeptanz erhöht wird. Deswegen wäre eine Debatte, wie wir sie hier führen, den Amerikanern schwer darzustellen.

Die Frage, wie sich das angestrebte Recht auf Informationszugang eigentlich zu dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verhält, ist wichtig und berechtigt. Nach meiner Auffassung handelt es sich um vier Säulen der Informationsgesellschaft. Dazu gehören Ausschlussrechte; die negative Informationsfreiheit, die wir im Grundgesetz schon haben, die aber mit unserem Thema nichts zu tun hat; die informationelle Selbstbestimmung und die Informationszugangsfreiheit, die wir in manchen Konzepten auszugleichen versucht haben.

Es ist völlig richtig – darauf zielte vorhin meine Frage nach der Konsensfähigkeit ab –, dass man sich jetzt mit der richtigen Austerierung beschäftigen muss. Das Ergebnis kann

nicht sozusagen Informationszugangsfreiheit minus informationelle Selbstbestimmung sein, sondern es geht darum – mein Lehrer Peter Lerche hat das als „Ausgleich“ bezeichnet, Konrad Hesse als „praktische Konkordanz“ –, eine Optimierung zwischen den Zielen der informationellen Selbstbestimmung, die ihrerseits nicht grenzenlos gewährleistet wird, und den Zielen der Informationszugangsfreiheit herzustellen. Dass man in der politischen Auseinandersetzung einmal in die eine und dann wieder in die andere Richtung tendiert, liegt in der Natur der Sache.

Ich habe, was die beiden Entwürfe betrifft, dazu geraten, sich, wenn es geht, zu dem Ermessensprinzip zu bekennen, bei dem man solch eine konkrete Abwägung vornehmen kann. Man sollte also keine Bereichsausnahmen machen und keine starren Lösungen vorgeben, sondern im Einzelfall die Behörde dazu ermächtigen, die Interessen abzuwägen.

Mehr kann ich jetzt nicht dazu sagen. Aber ich glaube, es ist das, was bei einem schonenden Ausgleich zwischen Verfassungspositionen überhaupt erfolgen kann – das gilt auch für das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis –, wobei das Recht auf Informationszugangsfreiheit auf der einen Seite ist. Dabei würde ich mich etwas hiervon abheben; das ist eine verfassungsrechtliche Position, die man vielleicht in Art. 14 verankern könnte.

Das sind, wie es für unsere Rechtsordnung typisch ist, Abwägungsprozesse. Die Frage ist: Wer soll diese Abwägung vornehmen? Soll sie generell, abstrakt durch den Gesetzgeber vorgenommen werden, durch das Festlegen von strikten Bereichsausnahmen? Oder soll sie anhand eines konkreten Falls erfolgen? Es gibt keine perfekte Lösung, sondern es gibt nur die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen. Zwar ist die Individualgerechtigkeit umso stärker, je mehr Ermessensvorschriften man hat, aber auf der anderen Seite werden sich Fallgruppen bilden. Das kennen wir aus allen Bereichen, in denen wir solche Ermessenstatbestände haben. – Ich hoffe, damit in etwa Ihre Fragen beantwortet zu haben.

Vorsitzender: Es liegen keine weiteren Fragen vor. – Ich will darauf hinweisen, dass wir noch acht Sachverständige anzuhören haben. Ich darf darum bitten, dass zusammengefasst nur das ergänzt wird, was wir den Stellungnahmen nicht entnehmen können.

Ich erteile nun Herrn Dr. Hausmann für die Arbeitsgemeinschaft Archive und Recht der Archivreferentenkonferenz das Wort.

Herr **Dr. Hausmann:** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich spreche für die Archivare. In den Archiven gibt es eine jahrhundertlange Tradition im Zugang zu Verwaltungsinformationen. Wir sehen bei der Informationsfreiheitsgesetzgebung das Problem, dass die Archive seit 20 Jahren ein eigenes Regelungssystem haben. Ausgelöst durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Volkszählungsurteil, gab es in den Neunzigerjahren bundesweit die Einführung von Archivgesetzen, die ein eigenes Informationszugangssystem haben – wenn man das so nennen darf.

Wir sehen das Problem, dass jenseits dieses normierten Archivzugangsrechts ein zusätzlicher Informationsanspruch über ein Informationsfreiheitsgesetz bestehen könnte. Die Formulierungen in beiden Gesetzentwürfen sind für die Archivare insofern nicht deutlich genug. Beide Gesetzentwürfe gehen zwar davon aus, die „Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu Informationen gehen ... vor“ – § 4 Abs. 3 des Entwurfs der SPD –, „sofern diesem Anspruch nicht ... spezielle Landesgesetze ... entge-

genstehen“ – § 4 Abs. 1 des Entwurfs der GRÜNEN –, die den Zugang zu Informationen regeln. Darunter könnte man verstehen, dass es sich bei den Archivgesetzen um eine solche speziellere Regelung handelt. Allerdings sind aufgrund der Begründungen gewisse Zweifel angebracht. Es wird nämlich zu § 4 des Gesetzentwurfs der SPD in Bezug auf die besonderen Vorschriften für den Informationszugang ausgeführt:

Diese bleiben anwendbar, soweit sie spezieller und weiter gehender sind. Ein abschließender Charakter der spezielleren Vorschriften wäre aber mit der Zielsetzung des vorgelegten Gesetzentwurfs nicht vereinbar.

Für die künftige Archivpraxis sehen wir durchaus, dass hier Konflikte entstehen können, wenn einem Benutzer eine Archivbenutzung nach archivrechtlichen Bestimmungen nicht gewährt worden ist und er dann einen entsprechenden Zugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz beantragt.

Der grundsätzliche Unterschied liegt auch darin, dass nach der ratio legis der Informationsfreiheitsgesetzgebung eine Teilhabe am Verwaltungshandeln erfolgen soll. Das ist bei einem Archiv nicht der Fall; denn im Archivwesen werden nur die Vorgänge übernommen, archiviert und bewertet, bei denen das Verwaltungshandeln längst abgeschlossen ist. Die ratio legis der Informationsfreiheitsgesetzgebung ist auf die Archivgesetzgebung insofern nicht anwendbar.

Wir würden es befürworten, wenn klargestellt werden könnte – wie es der Bund und das Land Rheinland-Pfalz gemacht haben –, dass die Archivgesetzgebung und die Informationsfreiheitsgesetzgebung deutlich getrennt sind und dass ein Informationsanspruch nach dem IFG nicht auf archivische Informationen anzuwenden ist, die, wie gesagt, erst lange nach Abschluss eines Verfahrens zugänglich gemacht werden können.

Herr **Dr. Dix**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Zusammen mit Herrn Dr. Polenz aus Kiel spreche ich zugleich für die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Bund und Ländern. Mein Kollege Herr Prof. Caspar aus Hamburg hat eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt, auf die ich verweise, ebenso auf die des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ich will mich auf einige ergänzende Bemerkungen beschränken.

Es ist schon gesagt worden – diese Auffassung teile ich –, dass das Land Hessen mit der Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes den Anschluss an die internationale Entwicklung endlich wiederfände, was ich begrüßen würde. In Sachen Datenschutz hat das Land Hessen tatsächlich das Erstgeburtsrecht. In Sachen Informationsfreiheit ist diese Auszeichnung schon längst vergeben: Schweden hat seit 1766 ein Informationsfreiheitsgesetz und fährt sehr gut damit.

Ich will auch auf den Gesichtspunkt eingehen, der von den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände etwas erschrocken geltend gemacht wurde, nämlich dass die Darlegungslast jetzt zulasten der Verwaltung umgedreht wird, die es künftig begründen muss, wenn sie Informationen zurückhält. Genau das ist der Sinn eines solchen Gesetzes. In einer freiheitlichen Demokratie ist es auch dringend erforderlich, dass tatsächlich jeder fragen kann, welche Informationen die Verwaltung bereithält. Bisher gilt das Credo: Da kann ja jeder kommen; wo kommen wir denn hin? – Das muss geändert werden. Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürgern müssen durch ein solches Gesetz vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

Ich möchte hinzufügen, dass es nicht dabei bleiben kann, ein solches Prinzip gesetzlich zu verankern, sondern es kommt entscheidend darauf an, wie die Ausnahmen gefasst sind. Sehr viel hängt davon ab, dass diese Ausnahmen möglichst präzise und restriktiv formuliert werden. In dem Punkt sind mir beide Gesetzentwürfe in Teilen noch etwas zu defensiv – man könnte auch sagen: zu ängstlich.

Dazu greife ich den Gesetzentwurf der GRÜNEN heraus und mache das an dem Beispiel des Datenschutzbeauftragten deutlich. Er soll nämlich nach den Vorstellungen der GRÜNEN aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgeklammert werden, es sei denn – ich glaube, so ist es formuliert –, er übt Verwaltungstätigkeiten aus. Diese Bereichsausnahme ist überflüssig. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz erstreckt sich auch auf den Berliner Datenschutzbeauftragten. Aber aufgrund der Ausnahmevorschriften für den Schutz personenbezogener Daten ist es klar, dass der Datenschutzbeauftragte niemandem Einblick in Petentenakten oder in personenbezogene Daten geben darf. Er muss aber z. B. darüber Auskunft geben, wie viel Geld er im Jahr für Bleistifte oder für Computer ausgibt – abgesehen davon, dass dies in den Haushaltsplänen zum Teil erkennbar ist.

Ein ganz wichtiger Gesichtspunkt ist also, dass es keine Ausnahmen für ganze Verwaltungsbereiche geben darf. Es ist eine beliebte Abwehrstrategie der Verwaltungen, dass gesagt wird – das gilt übrigens auch für den Rechnungshof –, in ganzen Bereichen dürfe keine Informationsfreiheit gelten. Ich kann nicht erkennen, dass ein Bedarf dafür besteht. Es gibt materielle Ausnahmevorschriften, die gut formuliert sein müssen, und dann sind schutzwürdige Informationen geheim zu halten, wenn ein Bedarf dafür besteht.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist, dass sich in beiden Gesetzentwürfen zu restriktive Formulierungen bei den Ausnahmeregelungen finden. Es heißt bei allen Ausnahmetatbeständen, der Antrag auf Informationszugang sei abzulehnen, wenn sich bestimmte Ausnahmesituationen ergäben. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz ist da etwas informationsfreundlicher, indem es formuliert: „Ein Recht auf Informationszugang besteht nicht, wenn ...“. Das ist für den Juristen erkennbar ein Unterschied; denn auch in diesen Situationen kann demnach eine Verwaltung in Ausübung ihres Ermessens im Einzelfall eine Information rechtmäßig preisgeben. Ich halte es für wichtig, dass die Informationserteilung in solchen Situationen nicht generell verboten wird.

Schließlich begrüße ich, dass der Gesetzentwurf der GRÜNEN – als erster Entwurf, den ich kenne – das Urheberrecht nicht als Ausnahmetatbestand für den Informationszugang erwähnt. Das Urheberrecht ist kein Geheimhaltungsgebot, sondern es enthält das Recht der Rechteinhaber, ihr geistiges Eigentum wirtschaftlich zu verwerten. Es beinhaltet aber nicht die Verpflichtung, dieses geistige Eigentum geheim zu halten. Das ist der entscheidende Unterschied, der in dem Gesetzentwurf der GRÜNEN im Gegensatz zu dem der SPD nachvollzogen worden ist.

In dem SPD-Entwurf wiederum werden die fiskalischen Interessen öffentlicher Stellen – ich möchte es so sagen – exzessiv geschützt. Im § 9 gibt es eine doppelt genähte Vorschrift, wonach wirtschaftliche Interessen des Landes oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts geheim gehalten werden dürfen. Man muss sehr viel restriktiver herangehen. Es gibt zweifellos Situationen, in denen solche Informationen geheim zu halten sind. Aber hier ist des Guten zu viel an Ausnahmeregelungen.

Schließlich möchte ich einen Gesichtspunkt erwähnen, den ich für wesentlich halte: die aktive Informationspolitik. Vorhin ist gesagt worden, schon jetzt veröffentlichten viele öffentliche Stellen, gerade auch Kommunen, Informationen im Internet. Ich möchte

das, ohne es abqualifizieren zu wollen, jedoch weitgehend in die Kategorie „digitales Hochglanzpapier“ einordnen. Es muss darum gehen, dass Informationen, durchaus auch einzelne Verwaltungsvorgänge betreffend, online zur Verfügung gestellt werden. Das ist im Moment noch Zukunftsmusik. Aber wenn wir dahin kommen, wird das auch zu einer Entlastung der Verwaltung führen. In dem Maße, wie Informationen online zur Verfügung gestellt werden, sinkt die Belastung für die informationshaltenden Stellen.

Beide Gesetzentwürfe weisen Ansätze in die Richtung auf, Informationen als Bringschuld zu verstehen, nicht als Holschuld für den Bürger. Aber man muss noch einen Schritt weiter gehen, und selbst wenn man Informationen online zur Verfügung stellt, macht das den Einzelanspruch des Interessenten nicht überflüssig; denn er muss immer noch das Recht haben, zu sagen: Ich interessiere mich ganz dezidiert für etwas, was bisher noch nicht online abrufbar ist.

Als letzten Gesichtspunkt möchte ich nennen: Das Land Brandenburg hat 1998 als erstes Bundesland ein solches Gesetz beschlossen. Ich hatte das Privileg, dort der erste Informationszugangsbefugte Deutschlands zu werden. Brandenburg ist auch das einzige Bundesland, in dem es ein Grundrecht auf Informationszugang gibt. Ich bin der Auffassung, dass ein solches Grundrecht bundesweit existiert. Wenn man Art. 5 GG richtig liest, erkennt man, dass in einem Land, in dem es ein Informationsfreiheitsgesetz gibt, Informationsbestände der öffentlichen Verwaltung zu allgemein zugänglichen Quellen werden. Niemand hat bisher gefragt, was es eigentlich der Demokratie bringt, dass es ein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gibt – auch wenn nicht jeden Tag Leute auf die Straße gehen, um zu demonstrieren.

Zu der Frage nach der sinkenden Wahlbeteiligung in Berlin. Ich wäre sehr skeptisch, wenn es darum geht, einen Zusammenhang zwischen Informationszugangsgesetzen und der Wahlbeteiligung herzustellen. Ich bin da in der Tat nicht ganz so euphorisch. Aber jeder Bürger hat im Prinzip das Recht, Informationen, für deren Sammlung er Steuern zahlt, zu erhalten, ohne sich deshalb an seinen Abgeordneten oder an einen Journalisten wenden zu müssen, der das vielleicht über seine besonderen Rechte aus der Verwaltung herausbekommt. – So viel aus meiner Sicht.

Herr **Dr. Polenz**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Auch ich danke herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich will ergänzend eine grundsätzliche Bemerkung vorausschicken: Ich nehme die Bedenken der Kommunalen Spitzenverbände ernst. Ich habe mir die Argumente notiert und möchte kurz darauf eingehen.

Es wurde hier gesagt, dass ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstehen würde. Darauf kann ich Folgendes erwidern: Wir haben von Februar 2000 bis Mai 2002 eine Erhebung durchgeführt, Es wurden an 372 schleswig-holsteinische Behörden Schreiben verschickt. 357 Behörden haben sich daran beteiligt. Wir haben allgemeine Fragen zur Handhabbarkeit des neuen Informationsfreiheitsgesetzes gestellt. Es hat sich herausgestellt, dass in dem genannten Zeitraum von über zwei Jahren 1.150 Anträge bei den Behörden gestellt worden sind und dass der Run auf die Rathäuser ausgeblieben ist.

Diese Angaben sind heute noch repräsentativ. Ich bin beim Landesdatenschutz in Schleswig-Holstein für den Bereich Informationsfreiheit zuständig. Ich habe also täglich Umgang mit Bürgern und Vertretern von Behörden und muss feststellen, dass es nicht so viele Anträge gibt, wie man befürchtet hatte. Es gibt natürlich hin und wieder Fragen, etwa zu der Auslegung des Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“. Aber auch da stehen wir beratend zur Seite und können teilweise auf die Rechtsprechung verwei-

sen. Es gibt dazu schon einige Urteile. Es liegen auch von allen Landesdatenschutzbeauftragten Informationen dazu vor.

Wir werden demnächst eine neue Broschüre mit Kommentaren herausgeben. Diese würden wir – da Sie eben den Schulungsbedarf der Behörden angesprochen haben – zur Verfügung stellen. Das sehen wir genauso. Jeder muss wissen, wie er mit den Regelungen umgeht. Aber da können letztlich alle Bundesländer Unterstützung anbieten.

Ich möchte auf ein weiteres Thema eingehen. Es wurde gesagt, dass man bereits im Verwaltungsverfahrenszugangsregelungen habe. Das ist auch in Schleswig-Holstein so. Allerdings gelten die in Schleswig-Holstein nur für die Verfahrensbeteiligten, nicht für jedermann.

(Abg. Nancy Faeser: Das ist in Hessen auch so!)

– In Hessen auch, okay. – Im Informationsfreiheitsgesetz ist ein Anspruch für jedermann enthalten. Das heißt, man muss nicht Verfahrensbeteiligter sein. Das Bestechende an den IFG-Regelungen ist aus meiner Sicht, dass die Schrankenregelungen – personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses – konkreter ausformuliert sind und die Behörden somit Abwägungskriterien an die Hand bekommen, die gesetzesspezifisch gefasst sind. Das heißt, sie können sich bei einer Prüfung besser daran entlanghangeln. Insofern ist es günstig, wenn man das im IFG klar ausgestaltet.

Als weiterer Punkt wurde angesprochen, dass man es nicht ohne Weiteres regeln könne, wenn sich die Behörden privatrechtlich betätigten. Wie ist das zu sehen? Wenn sich die Behörden wirklich rein privatrechtlich, erwerbswirtschaftlich über den ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich hinaus betätigen, können sie sich dafür – wie deutlich wird, wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurate zieht – auf den Schutz eigener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen. Dann würde man in eben diese Prüfung einsteigen. Das heißt, man würde nicht rechtlos gestellt werden.

Von den Archivaren wurde Folgendes angesprochen – auch das nehme ich sehr ernst –: Es gab vor ca. einem Jahr ein Treffen zwischen den Archivaren und den Informationsfreiheitsbeauftragten. Wir haben eben über dieses Thema gesprochen, weil wir es für wichtig hielten. Wir sind einstimmig zu dem Ergebnis gelangt, dass die archivrechtlichen Vorschriften vorrangig anzuwenden sind. Das heißt, ein Informationsfreiheitsgesetz würde in diesem Bereich nicht gelten, weil im Archivrecht spezielle Schutzfristen verankert sind. Das betrifft z. B. die Frage, wann Archivmaterial, das personenbezogene Daten enthält, offengelegt werden kann. Der einzige kleine Anwendungsbereich des IFG betrifft Informationen – ich weiß nicht, ob es im hessischen Archivrecht auch so geregelt ist –, die bereits zu dem Zeitpunkt, in dem sie Archivmaterial werden, zur Veröffentlichung bestimmt gewesen sind. Sonst würde man eigentlich im Nachhinein das Informationsfreiheitsrecht wieder aushebeln.

Das war der einzige Anwendungsbereich. Ich kann aus meiner Erfahrung berichten – wir stehen mit unserem schleswig-holsteinischen Landesarchiv in einem guten Kontakt –, dass es bisher noch keinen einzigen Antrag nach dem IFG gibt, der speziell diesen Ausnahmefall betrifft.

Ich möchte noch etwas zu den Regelungen sagen. Meine Stellungnahme kennen Sie alle. Daher will ich in Bezug auf den Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur kurz ergänzen:

Erstens. Ich finde § 7 Abs. 3 sehr gut. Dort wird geregelt, dass bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften kein schützenswertes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis angenommen werden kann. Das ist gut so, zumal eine ganz ähnliche Regelung im Verbraucherinformationsgesetz des Bundes enthalten ist. Dort wird etwa geregelt, dass Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch nicht als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis angesehen werden können. Eine ähnliche Regelung hat man hier eingeführt.

Zweitens. In § 9 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs der GRÜNEN sollte eine Änderung vorgenommen werden. Dort wird geregelt, dass die Ergebnisprotokolle nach Abschluss des behördlichen Entscheidungsprozesses offenzulegen sind. Ich würde das auch bei den Ergebnisprotokollen vertraulicher Beratungen so sehen; denn es wird nur der behördliche Entscheidungsprozess geschützt. Der soll auch geschützt bleiben. Aber das Ergebnis, das dabei herauskommt, kann offengelegt werden. Das ist dann auch kein Geheimnis mehr. Das ist aber eher eine kosmetische Sache.

Dann möchte ich noch auf den Gesetzentwurf der SPD eingehen. In § 5 Abs. 4 Satz 3 wird ausgeführt, dass, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, der Informationszugang zu beschränken ist, insbesondere dann, wenn ein erheblich höherer Verwaltungsaufwand besteht. Diese Formel wird auch in der Gesetzesbegründung nicht näher erläutert. Die Auslegung ist schwierig: Wann liegt wirklich ein erheblich höherer Verwaltungsaufwand vor? Ich empfehle, diesen Passus aus dem Gesetzentwurf herauszunehmen und stattdessen die Alternativformulierung, die in meiner schriftlichen Stellungnahme steht – auf die ich jetzt nicht näher eingehen möchte –, dort einzufügen.

In § 9 Abs. 1 Nr. 5 und in § 9 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der SPD werden zum einen die fiskalischen, zum anderen die wirtschaftlichen Interessen des Landes geschützt. Auch hier gibt es eine Schwierigkeit bei der Auslegung: Wann liegt das eine vor, wann das andere? Die fiskalischen Interessen werden z. B. im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes geschützt. In der Gesetzesbegründung steht, es seien letztendlich haushaltsrechtliche Gesichtspunkte gemeint. Das ist aus meiner Sicht in Ordnung. Die Frage ist bloß: Was sind daneben noch wirtschaftliche Gesichtspunkte? Hier gibt es also Auslegungsschwierigkeiten, auf die ich jetzt allerdings nicht näher eingehen möchte. Ich würde die wirtschaftlichen Gesichtspunkte herausnehmen; denn das Ziel wird bereits über den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erreicht. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, was Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind. Wir haben beispielsweise den Produktionsablauf, den Betriebsablauf und die Geschäftsgeheimnisse geschützt, wozu Angaben zur Kreditwürdigkeit sowie zur Ertrags- und Umsatzlage gehören. All das ist schutzbedürftig.

Zu guter Letzt möchte ich auf § 11 des SPD-Entwurfs eingehen. Dort wird im Zusammenhang mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als weiteres Tatbestandsmerkmal „eine sonstige wettbewerbsrelevante Information“ eingefügt. Dieser Begriff tauchte meiner Kenntnis nach erstmals im Verbraucherinformationsgesetz des Bundes auf. Das kann man aufnehmen. Allerdings gilt auch hier: Es wird nicht ausgeführt, was darunter eigentlich zu verstehen ist. Es ist relativ schwer nachvollziehbar, wie zwischen wettbewerbsrelevanten Informationen und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen abgegrenzt werden soll. Meines Erachtens ist das redundant. Ich würde ausschließ-

lich auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abstellen. Damit wäre ein umfassender Schutz gewährleistet.

Vorsitzender: Ich möchte die nachfolgenden Sachverständigen auf Folgendes hinweisen – auf den Hessischen Datenschutzbeauftragten, der jetzt das Wort hat, trifft das sicherlich nicht zu, weil er das Verfahren schon häufig mitgemacht hat –: Wir können uns in diesen Runden nicht mit den jeweiligen Vorrednern befassen. Das ist die Aufgabe der Abgeordneten. Wir möchten von Ihnen eine Bewertung der beiden Gesetzentwürfe haben; das ist der entscheidende Punkt.

Das Wort hat jetzt der Hessische Datenschutzbeauftragte, Prof. Dr. Ronellenfitsch.

Prof. Dr. Ronellenfitsch: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Herr Vorsitzender, ich bitte Sie, mich zu rügen, wenn ich länger als fünf Minuten rede. Ich möchte die Zeit einhalten, muss aber im Kontrast zu dem, was Sie gerade angemerkt haben, sagen, dass ich ein paar Äußerungen, die hier gemacht worden sind, kommentieren muss, da ich in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht auf diese Punkte eingegangen bin.

Meine Aufgabe ist es nicht, Fragen zu stellen, sondern Fragen zu beantworten, und ich habe keine politischen Statements abzugeben, sondern rechtliche Bewertungen vorzunehmen. Ich hoffe, dass Sie sich nicht in eine Art Freund-Feind-Konstellation begeben und es mir nicht nachtragen, dass ich mich für diese Gesetzentwürfe ausgesprochen habe. Aber ich habe mich mehrfach dahin gehend geäußert, dass es dem Land Hessen gut anstünde, wenn es ein Informationsfreiheitsgesetz hätte und den Anschluss an die Entwicklung fände.

Die Frage ist: Brauchen wir das? Gibt es einen Leidensdruck? Oder ist es verfassungsrechtlich geradezu geboten, ein Informationsfreiheitsgesetz zu bekommen? Herr Dix, ich muss Ihnen in dieser Hinsicht etwas widersprechen: Art. 5 GG betrachte ich nicht als verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit. Was allgemein zugängliche Quellen sind, ist zu definieren. Ich muss Ihnen aber insofern recht geben, als die Entwicklung – Internetnutzung und dergleichen – in die Richtung geht, dass wir von allgemein zugänglichen Quellen sprechen können. Deswegen stellt sich die Frage: Ist das jetzt der richtige Zeitpunkt, um eine Regelung zu treffen, oder nicht?

Bei dem anderen Aspekt, den ich doch ansprechen muss, geht es um das Demokratieprinzip und die repräsentative Demokratie. Dazu muss ich Ihnen sagen, ich habe eine gewisse Sorge. Ich habe die Sorge, dass wir Informationsfreiheiten nach der Salamtaktik bekommen und dass es dann privilegierte Informationsfreiheiten und sonstige Informationsfreiheiten gibt. Das Umweltinformationsgesetz, das Gendiagnostikgesetz usw. – viele bundesrechtliche und europarechtliche Regelungen sowie Informationsansprüche kommen auf uns zu, die von den Vertretern bestimmter Lobbys durchgesetzt worden sind. Dann müssen wir sowieso Informationen herausgeben. Wenn schon, dann gibt es eine Informationsfreiheit für alle Bürger in allen Lebensbereichen; denn Informationen sind wertneutral.

Ich gehe von der Prämisse aus, dass man informierte Bürger für informierte Politiker braucht. Sie haben mein Statement als politische Polemik abgetan; aber ich bin immer noch der Meinung, dass in unseren verfassungsrechtlichen Regelungen immanent der Gedanke vorhanden ist, dass man nicht nur ein eigenes, subjektives Interesse an Informationen haben darf, sondern sich generell über Verwaltungsvorgänge informieren

können muss. Dann hat man einen wirklich mündigen Bürger. Wenn man ein solches Interesse hat, gilt das für alle Informationen. Eine Zersplitterung sehe ich nicht.

Die Frage ist: Haben wir das jetzt schon? Ich gebe dem Vertreter des Städtetags darin recht, dass eine solide Verwaltung ihre Bürger informiert, allerdings nicht, wie es ihr gerade einfällt – etwa mit Internetauftritten –, sondern auf der Grundlage richtiger Strukturen. Dann ist das eine Annexaufgabe der Verwaltung, und dann hat das nichts mit dem Konnexitätsprinzip zu tun, sondern es ist eine Verpflichtung, die die Gemeinden sowieso haben. Dann muss von staatlicher Seite nichts ausgeglichen werden: Sie drängen ihnen keine zusätzliche Kompetenz auf, sondern Sie formulieren eine bereits bestehende Kompetenz aus.

Wenn es so ist, dass die Behörden schon de lege lata Informationen herausgeben können und sollten, wird sich der Herr Innenminister fragen, ob wir überhaupt ein Informationsfreiheitsgesetz brauchen, mit der Begründung, Hessen sei nicht hinten, sondern immer noch vorne; da wird all das gemacht, was die anderen Länder regeln mussten. Dies den anderen Ländern darzulegen, überzeugt mich nicht unbedingt.

Letzter Punkt. Dementsprechend stellt sich die Frage nach der Relation zum Datenschutz. Ich bin der finsternen Meinung, im Grunde ist das keine Abwägungsentscheidung, sondern im Zweifel hat der Schutz personenbezogener Daten Vorrang vor allen Informationsansprüchen. Dann muss eine Entscheidung getroffen werden: Gibt es Informationsansprüche, die so wichtig sind, dass in Extremsituationen der Schutz personenbezogener Daten zurücksteht? Da stellt sich die Frage, wer die Akzeptanz herstellt.

Herr Innenminister Bouffier, ich biete Ihnen an, die Akzeptanz durch meine Behörde herzustellen – mit einem geregelten Informationsfreiheitsbestand –, nicht weil wir das besser können, sondern aufgrund des Faktums, dass in einem Streit ein Dritter ab und zu beschwichtigend wirkt. Das ist im Rahmen der Aufgabenerfüllung meiner Behörde mit zu erledigen. Das macht mehr Arbeit. Aber dazu sind wir bereit, und es kostet nichts.

Herr **Dr. Berger**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordneten! Vielen Dank für die Gelegenheit, heute hier Stellung zu nehmen. Ich werde mich bemühen, mich so kurz zu fassen, wie es in diesem Rahmen geboten ist.

Zunächst möchte ich eine Information vorausschicken: Ich nehme als Sachverständiger an einer Evaluation der Weltbank teil. Zur Good Governance in Bezug auf Transparenz – „transparency“ heißt es in der englischen Verkehrssprache – wird dort eine Untersuchung durchgeführt. Ich steuere für diese Evaluation die deutschen Regelungen bei. Jeder muss sich selbst ein Bild davon machen, was das für Deutschland als ein großes Industrieland mit weltweiten ökonomischen Verpflichtungen bedeutet, insbesondere aber auch für das Land Hessen, das ein wirtschaftliches Kernland Deutschlands ist. Transparenz – das, worüber wir sprechen, nämlich Informationsfreiheit, ist sozusagen in Gesetzesform gegossene Transparenz – wird dort als Teil der Good Governance verstanden.

Das führt wieder zu der Frage zurück, die in diesem Kreis schon öfter angesprochen wurde und der sich die Abgeordneten des Landtags, insbesondere die, die die Landesregierung tragen, stellen müssen: Steht das Land Hessen als einer der wirtschaftlichen Kernbereiche Deutschlands vorne oder hinten, was Transparenz und Good Governance in Bezug auf Informationsfreiheit angeht? Aber ich habe gehört, meine Aufgabe sei

es nicht, Fragen zu stellen, sondern eine gutachtliche Stellungnahme abzugeben. Insofern bitte ich, das als Anregung zu verstehen.

Zu den beiden Gesetzentwürfen selbst. Ich verweise, was die einzelnen Regelungen angeht, auf meine schriftliche Stellungnahme. Ich habe dort auch angedeutet, dass beide Gesetzentwürfe meiner Meinung nach ein wenig „mutlos“ sind; denn sie greifen die üblichen Regelungswege, die die anderen Länder und auch der Bund beschritten haben, wieder auf und unterbreiten in Details Regelungsvorschläge.

Das Grundproblem der Informationsfreiheit ist die Zersplitterung. Auch in Hessen gibt es in Teilbereichen schon Informationsfreiheit. Wir haben das Hessische Umweltinformationsgesetz. Auch das Verbraucherinformationsgesetz findet auf die Länderbehörden Anwendung. Wir haben jetzt auch, was die Subventionsinformationen der Europäischen Union angeht, das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz. Ich habe erfahren, dass die Novellierung des Hessischen Vermessungs- und Geoinformationsgesetz ansteht. Das heißt, in Hessen finden Entwicklungen statt, die zu partiellen, sehr unterschiedlich und sehr schwierig anzuwendenden Informationszugangsregelungen führen.

Von daher nehme ich das Argument der Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände sehr ernst. Ich halte es für sehr plausibel. Regelungen anzuwenden, die zu einer solch heterogenen Rechtslandschaft gehören, ist schwierig. Ich denke, es ist besonders schwierig für Kommunalbehörden, die mit juristisch ausgebildetem Personal nicht übermäßig gut ausgestattet sind.

Von daher ist es, wenn man die Informationsfreiheit regeln will, naheliegend, dass man einen anderen Weg geht: dass man diese Vielgestaltigkeit nicht noch erhöht, indem man für die Länderbehörden ein weiteres Informationsgesetz schafft, das in vielen Bereichen Sonderregelungen enthält.

Zu meinem großen Bedauern hatte keine der Fraktionen den Mut, schlicht und ergreifend das im Land eingeführte, den Behörden vertraute Hessische Umweltinformationsgesetz zu einem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz für das Land Hessen zu machen. Die Behörden kennen dieses Gesetz und wenden es bereits jetzt an. Schulungsbedarf besteht nicht. Mit einem Sprung wäre Hessen an der Spitze der Bewegung. Es würde ihm international gut anstehen, und es wäre unbürokratisch. Die Kommunalbehörden würden eventuell mit Mehrarbeit belastigt. Aber sie müssten im Grunde genommen nur die Vorschriften, die sie schon kennen, in einem größeren Bereich anwenden.

Aber im Zentrum der Diskussion scheint mir nicht die Frage zu stehen, wie man diesen Weg beschreiten will oder welche Schwächen und Stärken die Gesetzentwürfe der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben. Vielmehr scheint mir die Frage im Raum zu stehen, dass man in Hessen eine Grundsatzentscheidung treffen muss, ob man weiterhin untätig bleibt oder ob man die immer wieder auftretende Diskussion beendet, indem man zu einer Regelung kommt, wobei es viele Wege gibt. Es gäbe die Möglichkeit – wie es Hamburg unter der CDU-Alleinregierung und das Saarland gemacht haben –, sich eng an das Bundesinformationsfreiheitsgesetz anzulehnen, was natürlich den Vorteil hätte, dass man auf bewährte Regelungen zurückgreifen könnte. Man kann auch eigenständige Regelungen schaffen, was ich grundsätzlich für nachteilig halte. Oder man ist wirklich einmal mutig und modern und nimmt sich das Hessische Umweltinformationsgesetz als Regelungsvorbild.

Herr **Mecklenburg**: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich will mich, was die Einzelheiten betrifft, gleich auf die nachfolgende Stellungnahme von Dr. Redelfs von Netzwerk-Recherche berufen. Er vertritt ebenfalls einen Journalistenverband. Ich will nur als Kernsatz vorweg sagen, dass die Journalistenverbände einen Mehrwert in der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen sehen, da sie auf diese Weise über den in den Pressegesetzen verankerten Auskunftsanspruch hinaus einen Zugang zu originären Informationen erhalten. Das ist auch so vorgetragen worden.

Im Übrigen vertritt auch der DJV Hessen die Auffassung, dass die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes in Hessen unbedingt zu befürworten wäre und dass es, wie es Herr Dr. Berger ausgeführt hat, im Augenblick der grundsätzlich richtige Regelungsansatz wäre, mit dem Umweltinformationsgesetz anzufangen, d. h. dieses Gesetz sozusagen auf eine allgemeine Ebene hochzuziehen. Ebenso würde ich auch Prof. Kloepfer, Herrn Dix und Prof. Ronellenfisch folgen und sagen, wir brauchen ein Informationsfreiheitsrecht aus einem Guss.

Herr Vorsitzender, auf die Gefahr hin, dass Sie mich schelten, möchte ich etwas zu den Kommunalen Spitzenverbänden sagen: Die Äußerung – ich habe mir das notiert –, es gebe keine Einschränkung beim Informationszugang, halte ich nicht nur für falsch, sondern sogar für impertinent.

Als Anwalt vertrete ich seit vielen Jahren Bürger und Betroffene in politisch relevanten Großverfahren. Das, was heutzutage z. B. von Verwaltungen als Verwaltungsakte vorgelegt wird – wenn das dann unter § 29 HVwVfG fallen soll –, ist im Allgemeinen eine Katastrophe und eine Zumutung. Eine ganz wichtige Funktion dieser Gesetze ist, Ihren Leuten – damit meine ich die Verwaltungen – die Definitionsmacht über die Verwaltungsakte zu nehmen, damit man als Bürger sagen kann, dieses oder jenes hätte aber hineingehört. – Das ist der eine Punkt.

Wenn Sie sagen, es gebe keinen eingeschränkten Informationszugang, heißt das nur, dass Sie in der gesellschaftlichen Wirklichkeit, was das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung betrifft, überhaupt keine Bodenhaftung mehr haben. Sie zeichnen sich auch nicht unbedingt durch Rechtskunde aus, wenn Sie sagen, im Umweltinformationsrecht gebe es kein Problem mit personenbezogenen Daten. Dazu kann ich nur sagen: Werfen Sie doch einmal einen Blick in das Gesetz. – Natürlich gibt es das Problem dort genauso. Es ist da in einer bestimmten Form gelöst worden.

Zu den hier vorliegenden Gesetzentwürfen kann ich sagen, die sind im Grunde sehr schön und bleiben beide auf halbem Wege stehen. Das beste Beispiel dafür ist der Gesetzentwurf der SPD.

(Zuruf der Frau Adrian)

– Frau Adrian, vielleicht lassen Sie mich, wie man es in der Grundschule lernt, einmal reden.

(Abg. Peter Beuth: Da lernt man aber auch, sich an die Regeln zu halten! – Abg. Dr. Müller (Gelnhausen): Na, na, jetzt gehts aber los! Dann muss man aber auch höflich sein!)

Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion leidet wirklich unter § 9. Damit – mit dem Schutz öffentlicher Belange – nehmen Sie umfassend das zurück, was Sie dort ursprünglich verankert haben. Der Gesetzentwurf enthält eine Menge schöner Sachen: die Einbindung

Privater und vor allen Dingen auch die Regelungen zum Rechtsschutz, die tatsächlich besser sind als die nach dem Umweltinformationsrecht des Bundes.

Ich will das nicht im Einzelnen ausführen. An beiden Gesetzentwürfen gefällt mir der Schutz fiskalischer Interessen nicht. Das ist völlig konträr zu dem, was der Staat eigentlich machen soll. Der Staat ist von seinem ganzen Konzept her kein Wirtschaftsunternehmen. Der Staat handelt im öffentlichen Interesse und muss sich auf eine Ausnahmesituation berufen, wenn er sich überhaupt wirtschaftlich betätigen will. Das ist sozusagen begründungspflichtig, und dort darf keine besondere Geheimhaltung herrschen.

Beim Datenschutz bin ich, anders als die Datenschutzbeauftragten, eher der Meinung, dass das deutsche Datenschutzrecht – das in Schleswig-Holstein z. B. oder auch das, was im Gesetzentwurf der GRÜNEN steht und was auf die Datenschutzgesetze zurückzuführen ist – mit der Datenschutzrichtlinie nicht ganz vereinbar ist. Der etwas weichere Zugang, wie er im Gesetzentwurf der SPD und auch im Umweltinformationsrecht enthalten ist – mit den Abwägungsklauseln und vor allem mit dem öffentlichen Interesse –, entspricht mehr dem, was ich der Datenschutzrichtlinie entnehme.

Ich glaube, wir haben bei den ganz strengen, ganz formal orientierten Datenschutzgesetzen wirklich ein Problem mit der Datenschutzrichtlinie, freilich mit der Ausnahme der besonderen Kategorien personenbezogener Daten – da würde ich wieder allen zustimmen –, die meiner Ansicht nach genau dafür da sind, dass man dort einen strengen formalen Datenschutz aufrechterhält. Das kann keine Frage sein.

Gestatten Sie mir, als Jurist noch einige grundsätzliche Anmerkungen zu machen. Wenn Sie sich das Grundgesetz auf Normen hin anschauen, die etwas mit Öffentlichkeit zu tun haben, finden Sie nur solche, die Öffentlichkeit anordnen. Wenn Sie versuchen, die Geheimhaltung aus dem Grundgesetz herzuleiten, stellen Sie fest – es ist, glaube ich, Art. 33 Abs. 4; die Juristen mögen mich korrigieren –, dass dem die Grundsätze des hergebrachten Berufsbeamtentums zugrunde liegen. Jedenfalls ist dies das Thema, aus dem das hergeleitet wird. Der Begriff „Geheimhaltung“ steht nicht im Grundgesetz. Das ist eine ganz mühsame Herleitung. Wenn Sie sich die Historie der Pressegesetze anschauen, erkennen Sie, dass die Landespressekonferenzen entstanden sind, weil man gesagt hat, man könne in einem großen technischen Gemeinwesen wie unserem nicht sofort jedem Bürger jede Auskunft erteilen. Wir brauchen sozusagen eine Pipeline, weshalb die Landespressekonferenzen auch spezielle Rechte haben.

Wir haben technische Entwicklungen, die auch an den Kommunen nicht vorbeigegangen sind. Wir könnten, wie es auch angesprochen worden ist, heutzutage über das Internet vieles schlicht und einfach spiegeln. Wir können das, was in den Verwaltungen originär auf den Rechnern stattfindet, weitgehend auf einen geschützten zweiten Server spiegeln. Das ist technisch überhaupt kein Problem. Das Argument, dass der Aufwand für die Verwaltungen den Zugang der Bürger zu den Informationen blockiere, ist meiner Ansicht nach aus technischen Gründen hinfällig.

Ich denke, man sollte es so sagen – wir haben eine Republik; eine Republik ist eine „res publica“, eine öffentliche Sache –: Die Haushaltsöffentlichkeit ist im europäischen Verständnis die Grundlage für Parlamentarismus und Öffentlichkeit. Das ist in England erfunden worden, weil die Leute ihr Geld hergegeben haben und vom König wissen wollten, was er damit macht. So ist der Parlamentarismus in Europa entstanden. Die Informationen, die hier verzweifelt geschützt werden sollen, betreffen die fiskalischen Interessen, also das, was der Staat ausgibt. Das ist genau das, was der Verfassungstradition Europas widerspricht.

Fast zum Schluss meiner Ausführungen bitte ich Sie daher – wie auch Herr Dr. Berger sagte –: Seien Sie etwas mutiger. – Wir haben Beschränkungen in Deutschland. Wir haben das Problem, in Deutschland wird nur das gemacht – nicht zuletzt dank der Kommunalen Spitzenverbände –, was in Europa angeordnet wird, und das wird auch noch unterlaufen.

Das derzeit geltende Umweltinformationsgesetz ist relativ gut gelungen. Aber ich darf Sie daran erinnern, dass Deutschland zweimal wegen bestimmter Regelungen im ersten Umweltinformationsgesetz verurteilt worden ist. Wenn gesagt wird, ich würde etwas zu penetrant auf die Verwaltungspraxis in Hessen hinweisen, darf ich den CADEC-Fall zitieren: Informationszugang im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt. Wenn Sie mir sagen, man bekomme hier alle Informationen, antworte ich Ihnen: Dieser eine Fall reicht – exemplarisch –, um den Missbrauch durch die Verwaltung zu dokumentieren. – Die hessische Verwaltung ist verurteilt worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat völlig zu Recht gesagt: Wir verstehen das überhaupt nicht; der Europäische Gerichtshof hat 1998 erklärt, ihr müsst diese Information herausgeben.

(Frau Adrian: Das war keine Kommune!)

– Das war keine kommunale Verwaltung; das war das Regierungspräsidium Darmstadt.

(Frau Adrian: Das ist ein kleiner Unterschied!)

– Frau Adrian, meine persönliche Erfahrung – wie gesagt: persönlich – ist, dass die kommunalen Verwaltungen schlimmer sind als die höheren, und ich habe eine Menge Erfahrung; denn ich bin seit 1994 sowohl in Anhörungen als auch in der Praxis sehr daran beteiligt.

Ich möchte Sie bitten, das zu bedenken: Wir haben ein Problem, und wir haben – bei alledem, was hier dagegen gesagt wird – einen Bedarf an guten Informationsfreiheitsgesetzen. Bedenken Sie bitte, die Kommunalen Spitzenverbände waren, obwohl sie seit 1994 hätten Empirie betreiben können, nicht in der Lage, zu sagen, welchen Aufwand diese Gesetze wirklich verursachen. Er ist marginal; er ist zu vernachlässigen.

Vorsitzender: Für diejenigen, die angesprochen werden, ist es natürlich schwer; denn sie haben jetzt keine Möglichkeiten, darauf zu antworten. Das geht aber in einer Anhörung nicht. Man muss zuhören, egal ob es einem gefällt oder nicht.

Für Netzwerk-Recherche hat jetzt Herr Dr. Redelfs das Wort.

Herr **Dr. Redelfs:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Netzwerk-Recherche setzt sich bundesweit für die Stärkung der Rechercherechte ein. Sie können daran erkennen, dass wir schon aus diesem Grund die beiden Gesetzentwürfe – die parlamentarische Initiative für ein Informationsfreiheitsgesetz in Hessen – ganz ausdrücklich begrüßen.

Sie könnten fragen, warum sich Journalisten überhaupt für ein solches Gesetz stark machen, da es bereits einen Auskunftsanspruch nach dem Landespressegesetz gibt. Ich denke, der qualitative Unterschied ist hier sehr wichtig. Das Landespressegesetz über-

lässt es der Behörde, über die Form zu entscheiden. Das ist in aller Regel eine mündliche Auskunft.

Eine neue Qualität ergibt sich beim Informationsfreiheitsgesetz dadurch, dass die Antragsteller, seien es Bürger oder Journalisten, über die Form entscheiden können: ob sie Akteneinsicht wollen, ob sie eine Übermittlung elektronischer Daten wünschen oder ob sie – weil sie mit einer Deadline im Hintergrund recherchieren – eine schnelle mündliche Auskunft am Telefon vorziehen. Das ist ein ganz entscheidender qualitativer Unterschied, der insbesondere auch für den nachforschenden – den sogenannten investigativen – Journalismus eine Rolle spielt. Der investigative Journalismus hat eine sehr wichtige, auch demokratiethoretische Funktion; denn er stellt den Bürgern erst die Informationen zur Verfügung, sodass sie sich an der öffentlichen Debatte beteiligen können.

Da hier gefragt wurde, wie man nachweisen könne, welchen positiven Effekt diese Gesetze hätten, möchte ich in aller Kürze ein paar Punkte aus dem journalistischen Bereich nennen. Der „Stern“ z. B. recherchiert über das Sponsoring von Bundesministerien, bekommt – aus Sicht der Ministerien aus nachvollziehbaren Gründen – keine Informationen dazu, erstreitet daher unter Berufung auf das Bundesinformationsfreiheitsgesetz Akteneinsicht und stellt dabei unter anderem fest, dass das Sommerfest der Hardthöhe von EADS, also von einem Rüstungshersteller, gesponsert wird. Das hat zumindest ein Geschmäcke. Das ist die Art von Informationen, die den Journalismus voranbringen und die man auf anderer gesetzlicher Grundlage nicht erhält.

Es ist hier auch sehr viel über Kosten diskutiert worden. Deswegen nenne ich auch in dem Zusammenhang ein paar Beispiele aus der journalistischen Recherche, wie ein positiver Effekt für die öffentlichen Kassen entsteht. In Nordrhein-Westfalen sind die Namen der Spitzenempfänger von Agrarsubventionen unter Berufung auf das Umweltinformationsgesetz und auf das Informationsfreiheitsgesetz veröffentlicht worden. Es fiel auf, dass z. B. große Energiekonzerne wie RWE Millionenbeträge aus dem Topf für Agrarmittel für die Rekultivierung von Braunkohletagebauen bekommen. Man kann darüber politisch streiten, ob das gewollt ist oder nicht. Aber dass man überhaupt eine Debatte darüber führen kann, ob diese Mittel sinnvoll verwendet werden, wird nur durch diese Form der Transparenz möglich.

Ein Beispiel aus meiner eigenen Praxis: Die Namen der Spitzenempfänger von Exportsubventionen sind veröffentlicht worden. Dabei stellte sich heraus, dass die zweitgrößte Firma über Jahre hinweg zu Unrecht Zuckersubventionen in einer Größenordnung von 370 Millionen € erhalten hat. Gegen diese Firma wird ermittelt. Das ist eine gute Drittelmilliarde. Wenn diese Summe den öffentlichen Kassen mithilfe der Transparenz wieder zugute kommt, kann die Verwaltung dafür sehr lange Anträge bearbeiten. Wenn Sie über das Finanzielle und über den Aufwand reden, müssen Sie also auch den positiven Effekt der Transparenz in Rechnung stellen.

Noch eine Bemerkung zu dem Aufwand: Wir haben aus Schleswig-Holstein gehört, dass es dort in den ersten beiden Jahren 1.150 Anträge gab, die problemlos zu bearbeiten waren. Aus der Statistik geht auch hervor, dass die Hälfte der kommunalen Stellen in Schleswig-Holstein gar keinen Antrag erhalten hat. Die Ämter, bei denen Anträge gestellt wurden, hatten im Durchschnitt fünf zu bearbeiten. Fünf Anträge in zwei Jahren – das geht aus der Empirie hervor. Ich glaube, davor braucht man keine Angst zu haben. Ich bin sehr zuversichtlich, dass das sowohl in Schleswig-Holstein als auch in Hessen von der Verwaltung zu bewältigen ist.

Nachdem ich das vorausgeschickt habe, will ich an dieser Stelle nur ganz kurz auf die zentralen Punkte der beiden Gesetzentwürfe eingehen – die mir beide insgesamt eine gute Grundlage für ein Informationsfreiheitsgesetz zu sein scheinen – und ansonsten auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen.

Es ist schon angeklungen: Insbesondere beim Gesetzentwurf der SPD geht der Schutz der öffentlichen Belange ausgesprochen weit. Es gibt dort eine Art Generalklausel, die eine Auskunftsverweigerung bei finanziellen Belangen sehr leicht macht. Das widerspricht meiner Meinung nach auch dem Grundsatz der Haushaltsöffentlichkeit und sollte wesentlich enger gefasst werden.

Ähnlich verhält es sich im SPD-Gesetzentwurf mit dem Informationszugang, wenn es um laufende Verwaltungsverfahren geht. Sie sollen dem Recht auf Informationszugang weitgehend entzogen werden. Das ist meiner Meinung nach geradezu ein Totschlagargument gegen die Informationsfreiheit; denn die Bürger interessieren sich, um sich an der Debatte zu beteiligen, gerade für die Angelegenheiten, die von der Verwaltung noch nicht abgeschlossen worden sind. Wenn Sie also laufende Verwaltungsverfahren weitgehend ausklammern, hebt dies das Gesetz in sehr weiten Teilen wieder auf.

Die Evaluierungsklausel ist sehr notwendig, und es ist erfreulich, dass sie enthalten ist. Aber ich möchte zu bedenken geben, breiter dazu einzuladen. Auch diese Anhörung hat gezeigt, dass Sie, wenn an der Evaluierung im Wesentlichen die Kommunalen Spitzenverbände beteiligt werden, damit eine bestimmte Art von Interessenträgern einladen. Entsprechend wird die Evaluierung ausfallen. Es sollten zivilgesellschaftliche Akteure und auch wissenschaftliche Einrichtungen eingebunden werden.

Dieses insgesamt positive Fazit gilt noch mehr für den Gesetzentwurf der GRÜNEN, mit einer Ausnahme: Der Schutz fiskalischer Interessen ist dort meiner Meinung nach sehr restriktiv geraten.

Ich möchte noch darauf hinweisen, dass die zeitliche Befristung des Gesetzes besser gestrichen werden sollte. Es war schon die Rede davon, dass Hessen sowohl im bundesweiten als auch im internationalen Vergleich sehr weit hinterherhinkt. Von den 27 EU-Staaten haben nur noch drei keine solche gesetzliche Grundlage: Malta, Luxemburg und Zypern. Was die Größe betrifft, werden die von dem Bundesland Hessen übertroffen. Man sollte sich nach dem internationalen Standard richten und die Einführung eines solchen Gesetzes nicht wieder infrage stellen. Es handelt sich meiner Meinung nach um ein Bürgerrecht, bei dem es um eine Evaluierung geht – das ist sinnvoll und nötig –, nicht aber darum, es automatisch außer Kraft zu setzen.

Abschließend möchte ich Herrn Dr. Bergers Hinweis unterstützen, vielleicht doch zu erwägen, ob man sich in Hessen bei der Informationsfreiheitsgesetzgebung nicht in die vorderste Front stellen könnte, indem man das Umweltinformationsgesetz und das Informationsfreiheitsgesetz zusammenfasst. Dann hätten Sie ein Signal des Fortschritts ausgesendet und gleichzeitig eine Verwaltungsvereinfachung erreicht; denn dann entfielen die lästige Abwägung, welche gesetzliche Grundlage bei dem Antrag eines Bürgers oder eines Journalisten anzuwenden ist. Es wäre also auch im Sinne der Bürgerorientierung ein Fortschritt, wenn Sie das in einem Gesetz vereinten.

Frau Mayer: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich vertrete Transparency International Deutschland – wie es vollständig heißt. Es ist in der Tat eine internationale Organisation, die sich dem Kampf gegen die Korruption verschrieben hat. Sie hat welt-

weit 70 nationale Chapter. Ich vertrete das deutsche Chapter, das sein Büro in Berlin hat. Ich selbst komme aber nicht aus Berlin, sondern aus Bayern und habe deshalb Erfahrung mit einem Land, das gegenüber der Informationsfreiheit und den entsprechenden Gesetzen eingestellt ist.

Transparency International Deutschland begrüßt ganz ausdrücklich das Vorhaben, für das Land Hessen ein Informationsfreiheitsgesetz zu schaffen. Wir stimmen den in den beiden Gesetzentwürfen übereinstimmend formulierten Zielsetzungen zu, dass das Verwaltungshandeln transparent gemacht wird, dass den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gegeben wird, das staatliche Handeln zu kontrollieren, und dass die demokratische Meinungs- und Willensbildung auf diese Art und Weise gefördert wird.

Wir erachten beide Gesetzentwürfe für gut, aber in einzelnen Punkten für verbesserungsfähig. Worin diese Einzelheiten bestehen, brauche ich jetzt nicht noch einmal zu wiederholen; denn es ist schon zur Genüge gesagt worden. Ich verweise in dem Zusammenhang auch auf meine schriftliche Stellungnahme.

Deswegen möchte ich mich jetzt mit einem kurzen Plädoyer für ein Informationsfreiheitsgesetz begnügen. Aus Sicht von Transparency International kommt einem solchen Gesetz hinsichtlich der Korruptionsprävention eine besondere Bedeutung zu. Von rund 10.000 polizeilich bekannt gewordenen Korruptionsstraftaten im Jahr 2007 sind 80 % – genauer gesagt: 79 % – der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen. Öffentliche Verwaltung, das bedeutet behördliche Dienstleistungen aller Art, die Vergabe öffentlicher Aufträge und sonstiges Verwaltungshandeln. Das ist also tatsächlich der Bereich, der besonders korruptionsgefährdet ist. Eine erhöhte Transparenz im Verwaltungshandeln ist aus unserer Sicht deshalb unbedingt notwendig. Es besteht Handlungsbedarf.

Wenn es allerdings heißt, wie es auch in der Parlamentsdebatte angeklungen ist, ein Informationsfreiheitsgesetz drücke generell Misstrauen gegenüber Staat und Verwaltung aus, muss ich sagen: Das ist doch ein Missverständnis. Es ist im Gegenteil so, dass Misstrauen gerade erst durch Geheimhaltung erzeugt und geschürt wird. Es ist vielmehr von einem positiven Ansatz auszugehen, nämlich davon, dass Transparenz und Offenlegung Vertrauen schaffen.

Der Einwand, ein solches Gesetz würde einen unglaublichen Verwaltungsaufwand und unglaubliche Kosten verursachen, und es habe gerade in den Kommunen eine gewaltige Bürokratisierung zur Folge – all das sind Zitate aus der Parlamentsdebatte –, ist jetzt hinreichend erörtert und widerlegt worden. Vielleicht kann ich mich darauf beschränken, ein paar Informationen zu geben: In Bayern, wo bereits dreimal – vergeblich – versucht wurde, ein Informationsfreiheitsgesetz einzuführen, wird dieses Argument von den Skeptikern eigentlich gar nicht mehr angeführt. Die Erfahrungen in den Ländern mit einem Informationsfreiheitsgesetz – das sind elf Bundesländer und der Bund selbst – sprechen nämlich so eindeutig dagegen, dass sich dieses Argument einfach nicht mehr aufrechterhalten lässt.

Vielleicht darf ich das mit ein paar Zahlen unterlegen: Vor Kurzem hat in Mecklenburg-Vorpommern eine Evaluation stattgefunden. Dort gibt es ein solches Gesetz seit dem Jahr 2006. Es wurde gesagt, die Befürchtungen, dass Unmengen von Anträgen gestellt würden, hätten sich nicht bewahrheitet. In eineinhalb Jahren waren es etwas über 400 Anträge. In 82 % der Fälle konnte das Begehren ohne Gebühren, ohne Auslagen und ohne weitere Probleme positiv beschieden werden. Es hat sich herausgestellt, dass kein organisatorischer oder personeller Mehraufwand erforderlich war. Man geht grob von einer Bearbeitungszeit von drei Stunden, inklusive einer Einarbeitung in das Gesetz, aus.

In Nordrhein-Westfalen ist für den Zeitraum 2000 bis 2002 eine Evaluation gemacht worden. Dort hat man in zwei Jahren 2.200 Anträge gezählt. Man geht bei den Landesbehörden von schätzungsweise 1.000 Anträgen pro Jahr aus. Auch dort konnten 80 % der Anträge positiv beschieden werden.

In den übrigen Ländern sind die Antragszahlen noch geringer. Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste Land; das ist klar. In Berlin – Herr Dix wird das bestätigen – ist die Zahl der Anfragen sehr gering. In Schleswig-Holstein – Herr Polenz hat darauf verwiesen – waren es anfänglich um die 1.000 pro Jahr. Soweit ich weiß, sind es jetzt um die 300 Anträge pro Jahr. Von daher kann man also sagen, dass diese Befürchtung einfach nicht stichhaltig ist.

Zu dem Schreckgespenst Bürokratiemonster, auf das hier immer verwiesen wird: Ich meine, es gibt keinen Grund, an Gespenster zu glauben, und ich möchte Sie deshalb ermuntern, an dieses Gesetz angstfrei heranzugehen.

Es wurde auch immer wieder gesagt, es gebe in Hessen bereits genug Informationsfreiheitsgesetze oder Spezialgesetze, die Informationsfreiheit gewähren. Das mag so sein. Es gibt das Umweltinformationsgesetz, das Verbraucherinformationsgesetz, das Geoinformationsgesetz usw. Nun ist aber auch gesagt worden, ein Informationsfreiheitsgesetz gehe insofern weiter, als es ein allgemeines Akteneinsichtsrecht gewährt.

Im Sinne einer unbürokratischen Lösung des anstehenden Problems möchte ich mich dem anschließen, was Herr Dr. Berger gesagt hat: Es wäre zu überlegen, ob man sich angesichts der Zersplitterung der Gesetzeslage nicht um ein einheitliches Gesetz bemühen und z. B. das Umweltinformationsgesetz zu einem solchen allgemeinen Gesetz umgestalten sollte.

Was die Regelungen im Detail angeht, möchte ich mich dem anschließen, was Herr Dr. Dix gesagt hat. Insbesondere stimme ich dem Grundsatz zu, dass es so wenig Bereichsausnahmen wie möglich geben sollte. Herr Dr. Dix hat das auf den Datenschutzbeauftragten bezogen, dessen Tätigkeit ebenfalls einer Informationsanfrage zugänglich sein sollte. Dasselbe gilt unseres Erachtens auch für Rundfunkanstalten, Sparkassen, Krankenkassen, Nachrichtendienste und Rechnungshöfe. Jeder kann immer gute Gründe dafür anführen, warum ausgerechnet seine eigene Institution ausgenommen werden sollte. Das widerspricht aber eben der Idee eines allgemeinen Informationsfreiheitsgesetzes. Die Ausnahmen sind im Einzelfall zu konkretisieren, und, wie Herr Dr. Dix ebenfalls sagte, die schutzwürdigen Interessen, seien es Petentenakten, Patientendaten oder journalistische Inhalte, sind auf jeden Fall berücksichtigt.

Ich möchte mich auch dem anschließen, was Herr Mecklenburg bezüglich des Schutzes fiskalischer Interessen gesagt hat, die eben keine generelle Ausnahme bilden sollten.

Vorsitzender: Ich frage die Abgeordneten: Gibt es Fragen zu dem, was Sie gehört haben? – Es gibt keine. Dann darf ich mich bei den Anzuhörenden recht herzlich bedanken.

Wiesbaden, 23. Oktober 2009

Für die Protokollierung:

Der Vorsitzende:

Heike Thaumüller

Horst Klee