

# Stellungnahme

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

Verfasser: Daniel Lentfer

Hamburg, den 12.06.13

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

# 1. Einleitung

„Wissen ist Macht“ (Francis Bacon)

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

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

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

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

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

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

### **Zu § 1 Zweck des Gesetzes**

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

### **Zu § 2 Anwendungsbereich**

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

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

### **Zu § 3 Begriffsbestimmungen**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Zu § 9 Ablehnung des Antrages**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Zu § 14 Rechtsweg**

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

## **Zu § 15 Kosten**

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

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

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

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

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



## **Zu § 17 Evaluierung**

Eine wissenschaftliche Evaluierung kann einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten.

## **Zu § 18 Inkrafttreten**

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

## **3. Abschlussbemerkungen**

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

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

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

Für weitere Fragen stehe ich gerne zur Verfügung.