

Stellungnahme

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

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

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

Autoren:
Daniel Lentfer
Nicola Quarz

I. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

II. Zum Gesetz im Einzelnen

Zu § 1 Zweck des Gesetzes

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

Zu § 2 Anwendungsbereich

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

Zu § 3 Begriffsbestimmungen

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

Zu § 4 Veröffentlichung allgemein zugänglicher Informationen

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

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

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

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

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

Die Bedingungen der Veröffentlichung oder Weitergabe von Informationen müssen deutlich über die in **Absatz 3** genannten Bedingungen hinaus definiert werden. Insbesondere sind Bestimmungen zum Urheberrecht aufzunehmen. 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 *angemessenen aktiven und systematischen Unterrichtung der Öffentlichkeit* sollte die oben ausgeführte ausführliche Definition von Informationstatbeständen und einer Systematik gewählt werden.

Zu § 5 Antragstellung und Verfahren

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

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

Zu § 6 Gewährung des Anspruchs auf Informationszugang

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

Zu § 7 Verfahren bei Beteiligung Dritter

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

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

Zu § 8 Ablehnung des Antrages

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

Zu § 9 Schutz personenbezogener Daten

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

Zu § 10 Entgegenstehende öffentliche Belange

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

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

Zu § 11 Belange des internen Entscheidungsprozesses

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

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

Zu § 12 Entgegenstehende andere Belange

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

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

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

Zu § 13 Abwägungsklausel

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

Zu § 14 Beschränkter Informationszugang

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

Zu § 15 Rechtsweg

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

Zu § 16 Kosten

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

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

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

Zu § 17 Landesbeauftragter für das Recht auf Informationsfreiheit

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

Zu § 18 Evaluierung

Eine wissenschaftliche Evaluierung kann einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten.

Zu § 19 Inkrafttreten

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

III. Fazit

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

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

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