



Birkenwerder, den 11. September 2009

Stellungnahme

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

1. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

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

2. Zu den Regelungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Identisch mit § 7 UIG-Bund.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.9 Rechtsweg (§ 12 IFG-HE-SPD)

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

2.10 Kosten (§ 13 IFG-HE-SPD)

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

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

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

2.12 Evaluierung (§ 15 IFG-HE-SPD)

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

2.13 Inkrafttreten (§ 16 IFG-HE-SPD)

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

3. Bewertung des Gesetzentwurfs

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

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

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

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

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

Dr. Sven Berger