



Birkenwerder, den 11. September 2009

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz) vom 12.05.2009 - Lt-Drs. 18/449

1. Allgemeine Bemerkung zum Gesetzentwurf

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (IFG-HE-B 90/Grüne) legt die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen weiteren Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz vor. Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913) lehnte sich in seiner Regelungsstruktur und in einer Vielzahl von Einzelregelungen eng an das IFG-Bund an, das vielfältige Kritik wegen seiner zahlreichen Ausnahme- und Geheimhaltungsvorschriften erfahren hat und sich durch ein mittleres Transparenzniveau auszeichnet.¹

Der aktuelle Gesetzentwurf löst sich von der Anlehnung an das IFG-Bund und wäre damit geeignet, ein besseres Transparenzniveau zu erreichen, als dies auf Bundesebene zur Zeit der Fall ist.

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf an einer getrennten Kodifikation des allgemeinen Informationszugangsrechts auf Landesebene festhält und damit die Unübersichtlichkeit auf dem Gebiet der Informationszugangsregelungen nur 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 Um-

¹ Vergl. z.B. die Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Klopfer in der Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 14.03.2005 - Ausschussdrucksache 15(4)196c.

weltinformationen aufhebt und es damit zu einem modernen und einheitlichen Informationszugangsgesetz unter Einschluss der Umweltinformationen macht.

2. Zu den Regelungen

2.1 Anwendungsbereich (§ 2 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift fasst den Kreis der informationspflichtigen Stellen weit und erfasst die öffentliche Aufgabenwahrnehmung dieser Stellen (§ 2 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne). 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.

Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf, anders als der Entwurf der SPD-Fraktion, nicht in Anlehnung an § 2 Abs. 1 Nr. 2 HUIG die Informationspflicht juristischer Personen des Privatrechts anordnet.

2.2 Begriffsbestimmungen (§ 3 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 3 IFG-HE-B 90/Grüne enthält ausführliche Begriffsbestimmungen, die in dieser Detailliertheit im Gesetz selbst nicht zwingend erscheinen, aber für das Transparenzniveau des Gesetzentwurfs unschädlich sind.

2.3 Informationszugangsanspruch (§ 4 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 4 Abs. 1 Satz 1 IFG-HE-B 90/Grüne erstreckt die Anspruchsberechtigung auf jede natürliche und juristische Person. Es ist nur zu vermuten, dass damit auch juristische Personen des öffentlichen Rechts erfasst werden sollen, soweit sie selbst Grundrechtsträger sein können (z.B. Rundfunkanstalten und Universitäten). Nicht plausibel ist, warum sonstige Behörden selbst anspruchsberechtigt sein sollten, da das IFG die Informationsfreiheit von Grundrechtsträgern stärken soll und nicht den Informationsaustausch zwischen Behörden.² Hier wäre eine ausführlichere Begründung des Gesetzentwurfs wünschenswert gewesen.

Die Kollisionsregelung des § 4 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne lehnt sich an das IFG-Schleswig-Holstein an und ordnet den Vorrang des IFG vor den weiteren Informationszugangsvorschriften an.³ Unklar bleibt jedoch der Verweis in § 4 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne auf den Informationszugangsvorbehalt in Bezug auf „spezielle Landesgesetze“. Die Begründung des Gesetzentwurfs schweigt sich hierzu leider aus. Die Kollisionsregelung bedarf daher der Klärung. Vorgeschlagen wird, die Informationszugangsbeschränkungen des § 4 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne zu streichen und es bei der Kollisionsnorm des Abs. 2 zu belassen.

2.4 Schutz personenbezogener Daten (§ 6 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift ist wortgleich aus dem Gesetzentwurf der Faktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913) übernommen (vergl. § 5). § 6 IFG-HE-B 90/Grüne sieht wie das IFG-Bund eine Abwägung zwischen dem Informationszugangsinteresse und schutzwürdigen Belangen einer betroffenen Person bei perso-

² Vergl. auch Scheel in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 1 Rn. 21 und die Gesetzesbegründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 15/4493, S. 7.

³ Vergl. § 17 IFG-SH

nenbezogenen Informationen vor. § 5 Abs. 1 Nr. 3 IFG-HE-B 90/Grüne sieht eine Befugnis zur Offenbarung personenbezogener Informationen zur Gefahrenabwehr vor, die das IFG-Bund nicht aufweist. Einer solchen Befugnisnorm bedarf es auch nicht, da es hier nicht um die Offenbarung von Informationen an Private geht, sondern um die Datenübermittlung an Gefahrenabwehrbehörden, für die das IFG nicht einschlägig ist.⁴

Im Gegensatz zu § 5 IFG-Bund sieht der Gesetzentwurf keine Sonderregelungen zur Interessenabwägung bei der Offenbarung personenbezogener Daten in Bezug auf Dienst-, Amts-, oder Mandatsverhältnisse (§ 5 Abs. 2 IFG-Bund) oder in Bezug auf gutachterliche Tätigkeit (§ 5 Abs. 3 IFG-Bund) oder die dienstliche Tätigkeit von Amtsträgern vor. Für den gebotenen Schutz betroffener Belange dürfte aber die allgemeine Schutzklausel des § 6 Abs. 1 Nr. 5 IFG-HE-B 90/Grüne ausreichend sein.

2.5 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 7 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 7 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne sieht einen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur vor bei Überschreitung einer schadensbezogenen Erheblichkeitsschwelle, bei der Betroffenheit „schutzwürdiger Belange“ und sieht eine Abwägungsklausel vor.⁵ Ergänzend wird in Abs. 3 klargestellt, dass Informationen über Rechtsverstöße keine schützenswerten Informationen nach der Vorschrift darstellen.⁶

Der Regelungsvorschlag ist ausdrücklich zu begrüßen, da die bisherigen Anwendungserfahrungen zum IFG-Bund darauf hinweisen, dass gerade der angebliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zur Abwehr von Informationszugangsansprüchen eingesetzt wird.

2.6 Schutz von Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung (§ 8 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift greift nur einen Teil der in § 3 IFG-Bund aufgelisteten Schutz und Ausnahmevorschriften auf. Weiterhin sieht § 8 IFG-HE-B 90/Grüne auch eine höhere Schutzwelle als das IFG-Bund vor. So erfordert § 8 IFG-HE-B 90/Grüne nach Satz 1 Nr. 1 ein „nicht unerheblich gefährden“, Satz 1 Nr. 2 ein „erheblich beeinträchtigen“, wohingegen nach § 3 Satz 1 Nr. 1 IFG-Bund auf die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen auf die jeweiligen Schutzgüter abzustellen ist.

Die Ausdünnung des übervollen Schutzkatalogs des § 3 IFG-Bund ist ausdrücklich zu begrüßen. Dringend empfohlen wird aber, die aus § 3 IFG-Bund nicht übernommene öffentliche Sicherheit als Schutzgut zu ergänzen.

2.7 Schutz von Entscheidungsprozessen (§ 9 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 9 Abs. 1 IFG-HE-B 90/Grüne ist wortgleich zu § 4 Abs. 1 IFG-Bund bis auf den Unterschied, dass aus der „Ist-Ablehnung“ des IFG-Bund nunmehr eine Kann-Ablehnung geworden ist.

⁴ Vergl. z.B. Berger in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 5 Rn. 10. Entsprechende Befugnisnormen weisen aber auch z.B. das IFG –NRW (§ 9 Abs. 1 Buchst. C) und das IFG-SH (§ 12 Abs. 1 Nr. 2) auf.

⁵ So z.B. auch § 11 Abs. 1 IFG-SH.

⁶ So im Ergebnis auch § 2 Satz 3 VIG für Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht.

Im Unterschied zum IFG-Bund sperrt § 9 IFG-HE-B 90/Grüne in Abs. 3⁷ sog. Protokolle vertraulicher Beratungen. Die Begründung des Gesetzentwurfs schweigt sich zu diesem Regelungsvorschlag aus. Auch ist nicht ersichtlich, was die Vertraulichkeit gem. § 4 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne begründen soll.

In § 9 Abs. 2 IFG-HE-B 90/Grüne wird der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung in den Gesetzestext als Schranke für den Informationszugang aufgenommen, der im IFG-Bund keine ausdrückliche Erwähnung gefunden hat, aber dort gleichwohl den Informationszugang beschränkt.⁸

2.8 Antragstellung (§ 11 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Anlehnung an § 7 IFG-Bund wird aufgegeben. Der Antrag wird formfrei zugelassen. Ein zuständigkeitskonzentrierendes Tatbestandselement wie in § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG-Bund⁹ ist nicht vorgesehen.

2.9 Entscheidung (§ 13 IFG-HE-B 90/Grüne)

§ 13 IFG-HE-B 90/Grüne sieht eine feste einmonatige Frist für den Informationszugang und die Antragsverbescheidung vor, die gem. Abs. 1 Satz 2 wegen Umfang und Komplexität der begehrten Information auf maximal 3 Monate verlängert werden kann. Die Fristen nach dem IFG-Bund sind dagegen als Sollregelungen ausgestaltet.

2.10 Rechtsweg (§ 14 IFG-HE-B 90/Grüne)

Der Regelungsvorschlag entspricht § 9 Abs. 2 und Abs. 4 IFG-Bund. Im Gegensatz zum IFG-Bund wird die statthafte Klageart (Verpflichtungsklage gem. § 9 Abs. 4 IFG-Bund) nicht geregelt.

Angeregt wird, das fakultative Vorverfahren zur Beschleunigung des Rechtsschutzverfahrens einzuführen.

2.11 Landesbeauftragte für Informationsfreiheit (§ 15 IFG-HE-B 90/Grüne)

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

2.12 Kosten (§ 11 IFG-HE-B 90/Grüne)

Für das Transparenzniveau eines Informationsfreiheitsgesetzes ist die Gebührenregelung von entscheidender Bedeutung. Verwunderlich ist, dass die in § 10 Abs. 2 IFG-Bund verankerte „Abschreckungsklausel“¹⁰ nicht übernommen wurde.

2.13 Veröffentlichungspflichten (§ 17 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift geht über § 11 IFG-Bund hinaus und ordnet als Soll-Vorschrift die Veröffentlichung von Informationen an, die von erkennbarem Interesse für die Bevölkerung sind.

⁷ So auch schon § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30.08.2006 (Lt-Drs. 16/5913)

⁸ Vergl. Roth in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, § 3 Rn. 108.

⁹ Zuständigkeit der über die Information „verfügungsberechtigten“ Behörde.

¹⁰ Die Gebühren sind so zu bemessen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann; vergl. auch Gesetzesbegründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 14/4493, S. 16.

3.16. Evaluation und Inkrafttreten, Außerkrafttreten (§§ 18 und 19 IFG-HE-B 90/Grüne)

Die Vorschrift lehnt sich an die Evaluationsklausel nach § 14 IFG-Bund an, ohne jedoch ausdrücklich die Evaluation auf wissenschaftlicher Grundlage anzuordnen. Kritisch zu betrachten ist die vorgesehene Befristung des Gesetzes, die es der grundsätzlich IFG-kritischen Landesregierung gestatten würde, ein Außerkrafttreten des Gesetzes nach Fristablauf relativ einfach herbeizuführen. Insoweit würde in der in Deutschland häufig anzutreffenden politischen Konstellation einer Koalitionsregierung jedem Partner ein Vetorecht zur Weitergeltung des IFG eingeräumt.

3. Bewertung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf ist anders als der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus der 16. Wahlperiode ein ambitionierter Versuch, ein modernes IFG vorzulegen, das auch die bisherigen Erfahrungen von Bund und Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen aufnimmt. Der Gesetzentwurf ist aus der Sicht der Informationsfreiheit sehr zu begrüßen, wenn er auch noch Nachbesserungsbedarf aufweist.

Noch ambitionierter, auch moderner und aus der Sicht der Informationsfreiheit vorzugswürdiger wäre es jedoch, das HUIG zu einem einheitlichen Informationsfreiheitsgesetz für Hessen zu machen. Regelungstechnisch wäre dies durch geringe Engriffe in den Gesetzestext möglich.

Dr. Sven Berger