



# HESSISCHER LANDTAG

13. 10. 2009

## Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE

### für ein Hessisches Gesetz über die Freiheit des Informationszugangs (HFIG)

#### A. Problem

In Hessen gilt noch immer der überkommene Grundsatz des Amtsgeheimnisses. Die Wissensbestände der Verwaltung sind dementsprechend grundsätzlich nur einem begrenzten Personenkreis, den Amtsträgern, zugänglich. Bürgerinnen und Bürgern wird ein Informationsrecht - außerhalb des Umweltrechts - nur in Ausnahmefällen gewährt, nämlich wenn sie ein rechtliches Interesse an den begehrten Informationen nachweisen können. Das Recht auf Zugang zu Informationen soll bewirken, dass öffentliche Stellen ihre Informationen mit den Bürgerinnen und Bürgern teilen. Für eine auf dem Demokratieprinzip aufbauende Rechts- und Gesellschaftsordnung ist dieser uneingeschränkte Zugang zu Informationen unabdingbar. Eine transparente Verwaltung ist Grundvoraussetzung für die effektive Wahrnehmung demokratischer Bürgerrechte. Nur bei entsprechender Informiertheit, die ihnen ein detailliertes Bild von Sachverhalten und Vorgängen vermittelt, können Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen teilhaben und diese mitgestalten. Das demokratische Grundrecht, an Problemlösungen, Sachdebatten, wahlbezogenen Diskussionen, Wahlen und Volksabstimmungen als Einzelpersonen, in Gruppen, in Verbänden oder Parteien teilzunehmen, erfordert den Zugang zu einer umfassenden Informationsbasis. Neben der Stärkung dieser partizipativen Seite soll das Informationsrecht auch die Überprüfbarkeit staatlichen Handelns sichern und stärken. Im demokratischen Rechtsstaat beauftragen Bürgerinnen und Bürger die politischen Repräsentanten und sonstigen öffentlichen Amtsträger durch Wahlen mit der Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen und behalten das Recht der Kontrolle zurück. Die Ausübung dieser Kontrolle ist aber nur unter der Voraussetzung des uneingeschränkten voraussetzungslosen Zugangs zu Informationen möglich.

#### B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf vermittelt den Bürgerinnen und Bürgern den freien Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen.

Die Qualität eines Informationszugangsgesetzes bemisst sich maßgeblich an der Ausgestaltung der Ausnahmegesetze. Zu fordern sind eng auszulegende und genau benannte Ausnahmen.

Mit dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HUIG), dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und mit der Novellierung des Hessischen Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes (HVGG) gibt es bereits vier spezialgesetzliche Regelungen zum Recht auf Zugang zu Informationen. Ein fünftes Gesetz hinzuzufügen, verstärkt die Unübersichtlichkeit und ist deshalb nicht sinnvoll. Ein integriertes Informationszugangsgesetz, in dem alle oben genannten Regelungen - insbesondere des HUIG - vereinigt und harmonisiert werden, würde einen bundesweit beachtenswerten Rechtsfortschritt auf dem Weg zu einem Informationsgesetzbuch bedeu-

ten. Hessen könnte damit seine traditionelle Führungsrolle im Bereich des Informationsrechts zurückgewinnen.

Aus Gründen der Regelungskohärenz und zur Beförderung der Informationsfreiheit liegt es nahe, das im Hinblick auf das Transparenzniveau vorbildliche HUIG zu einem allgemeinen Informationszugangsgesetz zu erweitern. Das ist regelungstechnisch durch geringe Eingriffe in den Gesetzestext möglich. Eine Zusammenführung von Umweltinformationsrecht und Informationsfreiheitsgesetz in einer Regelung ist bürgerfreundlich und ein Schritt zur Verwaltungsvereinfachung.

**C. Befristung**

Keine.

**D. Alternativen**

Beibehaltung des jetzigen Zustandes.

**E. Finanzielle Auswirkungen**

Keine.

**F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern**

Keine.

**G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen**

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Hessisches Gesetz  
über die Freiheit des Informationszugangs (HFIG)**

Vom

**Erster Abschnitt  
Allgemeine Vorschriften**

§ 1

Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich

- (1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Informationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung von Informationen zu schaffen.
- (2) Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang auf Informationen einräumen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, bleiben unberührt.
- (3) Dieses Gesetz gilt für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 genannten informationspflichtigen Stellen.

§ 2

Informationspflichtige Stellen

(1) Informationspflichtige Stellen sind

1. die Landesregierung, Behörden des Landes, der Gemeinden oder Gemeindeverbände, juristische Personen des öffentlichen Rechts, sonstige Stellen der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien; die beratenden Gremien gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft;
2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen, insbesondere der Daseinsvorsorge, erbringen und dabei der Kontrolle einer oder mehrerer der unter Nr. 1 genannten Stellen unterliegen;
3. der Hessische Landtag, die Sparkassen, die Selbstverwaltungsorganisationen der Freien Berufe und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die Hochschulen und Forschungseinrichtungen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;
4. Gerichte des Landes, Strafverfolgungsbehörden des Landes, der Landesrechnungshof und der Datenschutzbeauftragte oder die Datenschutzschutzbeauftragte, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

(2) Kontrolle nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 liegt vor, wenn

1. die natürliche oder juristische Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. eine oder mehrere der in Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
  - a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,
  - b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen oder
  - c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.

### § 3 Begriffsbestimmungen

(1) Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind alle in Schrift, Bild, Ton, DV-Form oder auf sonstigen Informationsträgern bei auskunftspflichtigen Stellen vorhandenen Aufzeichnungen.

(2) Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Informationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Informationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 vorhält oder aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Anspruch hat.

### **Zweiter Abschnitt** **Informationszugang auf Antrag**

#### § 4 Anspruch auf Zugang zu Informationen

(1) Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind, haben einen Anspruch auf freien Zugang zu Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen.

(2) Die Informationen sind nach Wahl der Antragstellenden durch Auskunftserteilung oder Zugänglichmachen der Informationsträger zu erteilen. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art eröffnet werden.

(3) Die Informationen sind den Antragstellenden unter Berücksichtigung von ihnen angegebener Zeitpunkte unverzüglich, spätestens jedoch mit Ablauf der Fristen nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist für die Zugänglichmachung von Informationen beginnt mit Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle, die über Informationen verfügt, und endet

1. mit Ablauf eines Monats oder
2. soweit Informationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nr. 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.

#### § 5 Antrag und Verfahren

(1) Informationen werden von der informationspflichtigen Stelle auf Antrag zugänglich gemacht. Der Antrag kann schriftlich, mündlich, zur Niederschrift, per E-Mail oder in elektronischer Form gestellt werden.

(2) Der Antrag soll erkennen lassen, zu welchen Informationen der Zugang begehrt wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist dies den Antragstellenden innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrages zu geben. Kommen die Antragstellenden der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut. Die Antragstellenden sind bei der Antragstellung und Konkretisierung von Anträgen zu unterstützen und zu beraten.

(3) Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Informationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die Antragstellenden hierüber.

(4) Wird eine andere als die beantragte Art des Informationszuganges im Sinne von § 4 Abs. 2 eröffnet, ist dies innerhalb der Frist nach § 4 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen.

(5) Über die Geltung der längeren Frist nach § 4 Abs. Satz 2 Nr. 2 sind die Antragstellenden spätestens mit Ablauf der Frist nach § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe zu unterrichten.

(6) Wird der Antrag nicht innerhalb der Frist des § 4 Abs. 3 beschlossen, gilt dies als Ablehnung des Antrages.

## § 6

### Unterstützung des Zugangs zu Informationen

(1) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Informationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind. Die Anforderungen nach Satz 2 können auch durch die Einrichtung von Verknüpfungen zu Internetseiten, auf denen die Informationen verfügbar sind, erfüllt werden. Satz 2 gilt nicht für Informationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.

(2) Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch

1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,
2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen,
3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder
4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(3) Die informationspflichtigen Stellen gewährleisten, dass alle Informationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

## § 7

### Ablehnung des Antrages

(1) Wird der Antrag ganz oder teilweise nach § 8 abgelehnt, sind die Antragstellenden innerhalb der Fristen nach § 4 Abs. 3 Satz 2 hierüber zu unterrichten. Den Antragstellenden sind die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen. Die Antragstellenden sind über das Überprüfungsverfahren nach § 12 zu unterrichten, § 39 Abs. 2 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

(2) Soweit ein Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, kann er abgelehnt werden. Eine offensichtlich missbräuchliche Antragstellung liegt insbesondere dann vor, wenn die Informationen den Antragstellenden bereits zugänglich gemacht wurden.

(3) Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die Antragstellenden dies begehren, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form. Sie ist auf Verlangen der Antragstellenden in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist.

## § 8

### Schutzwürdige Belange

(1) Ein Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen soweit und solange die Bekanntgabe der Informationen

1. bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,
2. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung straf-

rechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen

3. oder haushaltsrechtliche Belange des Landes

erheblich gefährden würde, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

(2) Ein Antrag auf Zugang zu Informationen ist ferner abzulehnen, soweit und solange durch die Bekanntgabe der Informationen

1. personenbezogene Daten offenbart und dadurch rechtlich schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt,
2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte verletzt oder
3. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuer- oder Statistikgeheimnis unterliegen,

es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

(3) Die Offenbarung personenbezogener Informationen von Amts- und Funktionsträgern ist zulässig,

1. soweit diese im Zusammenhang mit der Ausübung ihres öffentlichen Amtes stehen oder
2. soweit deren Kenntnis für die Bestimmung, Unterscheidung, Zuordnung oder den Nachvollzug behördlichen Handelns erforderlich ist oder
3. wenn die Betroffenen als Gutachterinnen und Gutachter, Sachverständige oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme im öffentlichen Verfahren abgegeben haben

und durch diese Angaben mit Ausnahme des Namens, Titels, akademischen Grades, der innerdienstlichen Funktionsbeschreibung, der dienstlichen Anschrift und Rufnummer nicht zugleich weitere personenbezogene Informationen offenbart werden.

## § 9

### Beschränkter Informationszugang

Soweit und solange Informationen nach § 8 nicht zugänglich gemacht werden dürfen, besteht ein Anspruch auf Zugang zu den übrigen Informationen. Soweit und solange eine Unkenntlichmachung oder Aussonderung der Informationen, die dem Anwendungsbereich des § 8 unterliegen, nicht möglich ist, besteht Anspruch auf Auskunftserteilung.

## § 10

### Trennungsprinzip

Die informationspflichtigen Stellen treffen geeignete Vorkehrungen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich des § 8 unterliegen, ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

## § 11

### Kosten

Die Zugänglichmachung von Informationen aufgrund dieses Gesetzes ist kostenfrei.

## § 12 Rechtsschutz

(1) Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Im Fall einer Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang findet ein Vorverfahren (§ 68 der Verwaltungsgerichtsordnung) auch dann statt, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist. Widerspruchsbehörde ist die oberste Landesbehörde.

(2) Sind die Antragstellenden der Auffassung, dass eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 den Anspruch nach § 4 nicht oder nicht vollständig erfüllt hat, kann sie die Unterlassung oder Entscheidung der informationspflichtigen Stelle nach Abs. 3 überprüfen lassen. Die Überprüfung ist nicht Voraussetzung für das Vorverfahren und die Erhebung der Klage nach Abs. 1.

(3) Der Anspruch nach Abs. 2 ist gegenüber der informationspflichtigen Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 innerhalb eines Monats schriftlich geltend zu machen, nachdem diese Stelle mitgeteilt hat, dass der Anspruch nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann. Hat die informationspflichtige Stelle auf die Geltendmachung eines Anspruchs nach § 4 nicht reagiert, ist der Anspruch nach Abs. 2 innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung schriftlich geltend zu machen. Die informationspflichtige Stelle hat den Antragstellenden das Ergebnis der Überprüfung innerhalb eines Monats schriftlich zu übermitteln.

## Dritter Abschnitt Antragsunabhängige Verbreitung von Informationen

### § 13 Unterrichtung der Öffentlichkeit

(1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch. Sie verbreiten Informationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.

(2) Zu den zu verbreitenden Informationen gehören zumindest

1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen;
2. beschlossene politische Handlungsprogramme sowie Pläne und Programme;
3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie beschlossener politischer Handlungsprogramme, Pläne und Programme nach Nr. 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;
4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt oder die Verbraucherinnen und Verbraucher oder Dritte auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, die Verbraucherinnen und Verbraucher oder Dritte haben;
6. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, einschließlich Umweltvereinbarungen sowie
7. zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1758, 2797), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2723), und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1.

(3) Die Verbreitung von Informationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und soweit verfügbar über elektronische Technologien erfolgen. Die Verbreitung mittels elektronischer Technologien gilt nicht für Informationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.

(4) Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Abs. 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Informationen zu finden sind.

(5) Im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen.

(6) § 6 Abs. 1 und 3 und § 8 finden entsprechende Anwendung.

(7) Die informationspflichtigen Stellen können die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 13 auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen.

#### **Vierter Abschnitt Landesbeauftragte für Informationsfreiheit**

##### **§ 14 Landesbeauftragte**

(1) Zur Wahrung des Rechts auf Freiheit des Informationszugangs wird eine Beauftragte oder ein Beauftragter für das Recht auf Freiheit des Informationszugangs bestellt.

(2) Die Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit wird von der oder dem Landesbeauftragten für Datenschutz übernommen.

(3) Die Regelungen des Hessischen Datenschutzgesetzes über die Aufgaben und Befugnis der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz finden entsprechend Anwendung.

##### **§ 15 Anrufung**

(1) Das Recht, den oder die Landesbeauftragte für das Recht auf Freiheit des Informationszugangs anzurufen, steht allen zu, die der Ansicht sind, dass ein Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt, nicht beachtet oder unzureichend beantwortet wurde.

#### **Fünfter Abschnitt Schlussvorschriften**

##### **§ 16 Evaluation**

(1) Die Hessische Landesregierung überprüft unter Mitwirkung des oder der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit sowie der Öffentlichkeit, die aufgerufen wird, zu den Erfahrungen mit dem Gesetz Stellung zu nehmen und Verbesserungsvorschläge zu machen, die Auswirkungen des Gesetzes und berichtet im regelmäßigen Abstand von zwei Jahren dem Landtag.

(2) Die öffentlichen Stellen, bei denen Anträge auf Zugang zu Informationen gestellt werden, sind verpflichtet, eine Statistik zu führen. Die Statistik umfasst den Gegenstand des Antrags, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Überprüfungsverfahren nach § 12 Abs. 2 und Klagen. Sie weist außerdem aus, in wie vielen Fällen mit welchem Gegenstand betroffene Personen eine Einwilligung in die Offenba-

zung ihrer personenbezogenen Daten erteilt haben und in wie vielen und welchen Fällen eine Einwilligung ausdrücklich nicht erteilt wurde.

§ 17

Inkrafttreten, Aufhebung bisherigen Rechts

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Gleichzeitig tritt das Hessische Umweltinformationsgesetz (HUIG) vom 14. Dezember 2006 (GVBl.I S. 659) außer Kraft.

**Begründung:**

In Hessen gilt noch immer der überkommene Grundsatz des Amtsgeheimnisses. Die Wissensbestände der Verwaltung sind dementsprechend grundsätzlich nur einem begrenzten Personenkreis, den Amtsträgern, zugänglich. Bürgerinnen und Bürgern wird ein Informationsrecht nur in Ausnahmefällen gewährt, nämlich dann, wenn sie ein rechtliches Interesse an den begehrten Informationen nachweisen können. Informationsfreiheitsgesetze sollen mit dieser hergebrachten Verwaltungstradition brechen und den Menschen einen voraussetzungslosen und interessellosen Zugang zu Informationen gewähren. Sie sollen bewirken, dass öffentliche Stellen ihre Informationen und ihr Wissen mit den Bürgerinnen und Bürgern teilen.

In den entwickelten westlichen Demokratien, auch in den USA (Freedom of Information Act) sowie in der Europäischen Union (Art. 255 EG, Art. 42 GRCh) ist das Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu staatlichen Akten und Informationen längst eine Selbstverständlichkeit geworden. Für eine auf dem Demokratieprinzip aufbauende Rechts- und Gesellschaftsordnung ist ein uneingeschränkter Zugang zu Informationen unabdingbar. Eine transparente Verwaltung ist Grundvoraussetzung für die effektive Wahrnehmung demokratischer Bürgerrechte. In der bisherigen Ausprägung besteht eine gewisse Transparenz lediglich für den Bourgeois zur Wahrnehmung und zum Schutz seiner Partikularinteressen, indem Behördenakten einzelnen bei Vorliegen eines besonderen rechtlichen Interesses zugänglich gemacht werden. Sie besteht aber eben nicht für den Citoyen zur Beteiligung an der gemeinsamen Suche nach dem Allgemeininteresse.

Nur bei entsprechender Informiertheit, die ihnen ein detailliertes Bild von Sachverhalten und Vorgängen vermittelt, können Bürgerinnen und Bürger an staatlichen Entscheidungsprozessen teilhaben und diese mitgestalten. Das demokratische Grundrecht, an Problemlösungen, Sachdebatten, wahlbezogenen Diskussionen, Wahlen und Volksabstimmungen als Einzelpersonen, in Gruppen, in Verbänden oder Parteien teilzunehmen, erfordert den Zugang zu einer umfassenden Informationsbasis. Neben der Stärkung dieser partizipativen Seite soll das Recht auf freien Zugang zu Informationen auch die Überprüfbarkeit staatlichen Handelns sichern und stärken. Im demokratischen Rechtsstaat beauftragen Bürgerinnen und Bürger die politischen Repräsentanten und sonstigen öffentlichen Amtsträger durch Wahlen mit der Wahrnehmung von Entscheidungsbefugnissen und behalten das Recht der Kontrolle zurück. Die Ausübung dieser Kontrolle ist aber nur unter der Voraussetzung des uneingeschränkten voraussetzungslosen Zugangs zu Informationen möglich. Den Zugang zu Informationen von einem besonderen rechtlichen Interesse abhängig zu machen, ist mit dem Demokratieprinzip daher nicht vereinbar. Die Gewährung des freien Zugangs zu Informationen ist demnach nicht als lästige Verpflichtung zu betrachten, sondern im Interesse demokratischer Meinungs- und Willensbildung zu respektieren und zu fördern.

Die bisher diskutierten Gesetzentwürfe halten an einer getrennten Kodifikation des Rechts auf Zugang zu Informationen fest. Mit dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HUIG), dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) und mit der Novellierung des Hessischen Vermessungs- und Geoinformationsgesetzes (HVGG) gibt es bereits vier spezialgesetzliche Regelungen zum Recht auf Zugang zu Informationen. Ein fünftes Gesetz hinzuzufügen, verstärkt die Unübersichtlichkeit und ist deshalb nicht sinnvoll. Ein integriertes Informationszugangsgesetz, in dem die Regelungen des HUIG und des IFG vereinigt und harmonisiert werden, würde einen bundesweit beachtenswerten Rechtsfortschritt auf dem Weg zu einem Informationsgesetzbuch bedeuten. Hessen könnte damit seine traditionelle Führungsrolle im Bereich des Informationsrechts zurückgewinnen.

Aus Gründen der Regelungskohärenz und zur Beförderung der Informationsfreiheit liegt es nahe, das im Hinblick auf das Transparenzniveau vorbildliche HUIG zu einem allgemeinen Informationszugangsgesetz erweitern und die Beschränkung auf Umweltinformationen schlicht fort zu lassen. Eine Zusammenführung von Umweltinformationsrecht und Informationsfreiheitsgesetz in einer Regelung wäre sowohl bürgerfreundlich als auch ein Schritt zur Verwaltungsvereinfachung. Der Gesetzentwurf hebt durch geringe Regelungstechnische Eingriffe die Beschränkung des HUIG auf Umweltinforma-

tionen auf und entwickelt es damit fort zu einem modernen und einheitlichen Informationszugangsgesetz unter Einschluss der Umweltinformationen.

Erster Abschnitt:

Allgemeine Vorschriften:

Zu § 1:

Durch diese Regelung statuiert das HFIG einen Mindeststandard und stellt sicher, dass es keinen Rückschritt gegenüber noch zugangsfreundlicheren Regelungen darstellt.

Zu § 2:

Durch die Fassung des § 2 wird zum Ausdruck gebracht, dass sich der Informationsanspruch auf alle Institutionen der Verwaltung erstreckt und eine Flucht ins Privatrecht nicht möglich sein soll. Angesichts fortbestehender Tendenzen zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben muss das Informationsfreiheitsgesetz auch privatrechtlich verfasste Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, einbeziehen. Die vorgeschlagene Fassung entscheidet sich bewusst gegen generelle Bereichsausnahmen, um nicht von vornherein eine Einschränkung der auskunftspflichtigen Stellen vorzunehmen und somit dem Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes den Rücken zu kehren.

Zu § 3:

Das Zeitalter der papiernen Akten und Aufzeichnungen ist auch in der Verwaltung vorbei. Durch die Regelung soll eine Orientierung an unterschiedlichen Informationsträgern ermöglicht und sichergestellt werden, dass das Gesetz alle Informationen unabhängig vom Speichermedium erfasst.

Zweiter Abschnitt:

Informationszugang auf Antrag:

Zu § 4 Abs. 1:

Unter den Begriff der nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen fallen insbesondere Bürgerinitiativen. Gerade diesen aktiven gesellschaftlichen Gruppen die Freiheit des Zuganges zu Informationen nicht einzuräumen, stünde im Widerspruch zum Ziel des Gesetzes.

Ebenso würde es der Zielstellung der Förderung von Transparenz und Kontrolle nicht gerecht, Journalisten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten oder auch Universitäten diese Freiheit vorzuenthalten.

Zu § 4 Abs. 2:

Die Entscheidung darüber, wie Informationen erteilt werden, muss bei den Antragstellenden liegen. Variationen der Informationsform, die es letztlich erlauben könnten, den Informationsinhalt zu beeinflussen, sind dann nicht möglich.

Zu § 4 Abs. 3:

Ein wirksames Recht auf Zugang zu Informationen erfordert ein zügiges Zugänglichmachen der begehrten Informationen.

Zu § 5 Abs.1:

Es wurde die Antragstellung per E-Mail aufgenommen, da die elektronische Form diese nicht ohne Weiteres erfasst. Die elektronische Form ist in § 3a Abs. 2 Satz 1 und 2 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz definiert und erfordert die Verwendung einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz. Dies ist eine unnötig hohe Hürde. Wenn eine mündliche Antragstellung ausreicht, dann muss auch eine solche per E-Mail zulässig sein.

Zu § 5 Abs. 2 und 3:

Es genügt nicht, den Bürgerinnen und Bürgern eine umfassende Freiheit des Informationszuges zu gewähren. In welchem Umfang dieses Recht tatsächlich wahrgenommen wird, hängt entscheidend von den Modalitäten des Informationszuges ab. Die Informationsberechtigten nehmen zwar ein ihnen zustehendes Recht in Anspruch und nutzen entsprechende Freiheiten. Allerdings üben sie diese in einem ihnen fremden Bereich aus, weshalb es gilt, ihnen weitgehend entgegenzukommen. Dazu gehört nicht nur, die Lesbarkeit und Verständlichkeit der vorhandenen Informationen sicherzustellen. Dazu gehört darüber hinaus auch die Begleitung im Rahmen des Verfahrens

durch entsprechende Hinweis- und Beratungspflichten. In der Verpflichtung zur Beratung spiegelt sich die der Informationsfreiheit beigemessene Bedeutung.

Zu § 5 Abs. 6:

Zur Stärkung der Rechte der Antragstellenden wird eine Regelung für den Fall, dass die informationspflichtige Stelle untätig bleibt aufgenommen. In diesem Fall stehen den Antragstellenden die Rechte aus § 12 zu.

Zu § 6:

Auch § 6 statuiert weitere über § 5 hinausgehende Hinweis- und Beratungspflichten, die es den Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, ihre Rechte auszuüben. Dadurch wird die Bedeutung des neuen Bürgerinnen- und Bürgerrechts gestärkt.

Zu § 7:

Die Regelung greift § 7 des HUIG auf und ergänzt diesen um eine Missbrauchsklausel, die es ermöglicht, Informationsersuchen, die offensichtlich missbräuchlich gestellt wurden, zurückzuweisen.

Zu § 8 Abs. 1 und 2:

Der Zugang zu staatlichen Informationen kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht unbeschränkt sein. Es muss ein Ausgleich mit öffentlichen und privaten Belangen gefunden werden. Der Zugang zu Informationen soll sich allerdings nicht nach der verwaltenden Stelle, sondern nach der Schutzwürdigkeit der Informationen bestimmen. Bereichsausnahmen wurden daher nicht aufgenommen. Darüber hinaus müssen die Ausnahmen genau benannt und eng auszulegen sein.

Die Qualität, also das Transparenzniveau, eines Informationszugangsgesetzes bemisst sich maßgeblich an der Ausgestaltung der Ausnahmevorschriften. Zu fordern sind eng auszulegende und genau benannte Ausnahmen,

Eine Ausnahmeklausel des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung würde zu einer offenen Gemeinwohlklausel von uferloser Weite mutieren, die einen großen Gestaltungsspielraum im Sinne einer informationsfeindlichen Auslegung eröffnet. Eine derart vage Ausnahmeklausel ermöglicht es nahezu immer, einen Ausschlussgrund zu konstruieren. Im vorliegenden Entwurf werden daher "bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit" als schutzwürdige Belange aufgenommen.

Der Ausschluss des Zugangs zu Informationen, die wirtschaftliche bzw. fiskalische Interessen des Landes betreffen, würde ebenfalls der Zielsetzung eines Informationsfreiheitsgesetzes entgegenstehen. Dieser Ausschlussgrund lässt sich fast immer konstruieren, zeigt doch nahezu jedes Verwaltungshandeln finanzielle Auswirkungen. Gerade im Bereich des in hohem Maße korruptionsanfälligen fiskalischen Handelns besteht ein hohes Transparenz- und Kontrollinteresse der Öffentlichkeit. Es bedarf daher gerade in diesem Bereich einer umfassenden Offenlegung. Zudem haben die Bürgerinnen und Bürger ein berechtigtes Interesse an Informationen darüber, ob mit Steuergeldern verantwortlich umgegangen wird. Abgesehen davon ist der Begriff der fiskalischen Interessen zu unbestimmt. Er vermittelt den Bürgern keine klaren Vorstellungen über den Inhalt des Informationsanspruchs, bzw. des Informationsverweigerungsgrundes. Zudem betrifft dieser Ausnahmegrund das Problem des Zugangs zu Informationen im Rahmen von Vertragsbeziehungen, an denen öffentliche Organe und Einrichtungen beteiligt sind. Als Beispiele seien Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand in privater Rechtsform, Zweckverbände, Verträge zwischen Land oder Kommunen und privaten Wirtschaftsakteuren angeführt. In diesem Bereich werden bereits bisher demokratische und öffentliche Kontrollrechte blockiert, indem Informationsersuchen von Parlamentariern auf Landes- und Kommunalebene mit dem Verweis auf Geschäftsinteressen und Geschäftsgeheimnisse verweigert werden. Wenn öffentliche Einrichtungen vertragliche Bindungen eingehen, muss das dem Transparenzgebot unterliegen. Ein wirksames Informationsfreiheitsgesetz muss sicherstellen, dass sich das Informationsrecht von Bürgerinnen und Bürgern auch auf solche Vertragsinhalte bezieht. Die Ausnahmetatbestände wurden daher in diesem Entwurf eng begrenzt und auf haushaltsrechtliche Belange des Landes und betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beschränkt.

Zu § 8 Abs. 3:

Daten, wie Name, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift u.Ä., sind häufig in amtlichen Unterlagen enthalten und stehen dem Informationszugang nicht entgegen, wenn sie ausschließlich die amtliche Funktion der jeweiligen Person betreffen.

Zu § 9:

Ein gestufter Informationszugang ermöglicht einen weitgehenden Zugang zu Informationen in Fällen, in denen schutzwürdige Belange nach § 8 betroffen sind. Durch die Regelung soll ausgeschlossen werden, dass den Bürgerinnen und Bürgern Informationen mit Hinweis auf die schutzwürdigen Belange vollständig vorenthalten werden, obwohl deren Gewährung zumindest in Teilen und oder nach Zeitablauf möglich wäre. Soweit und solange die Informationsträger nicht oder teilweise nicht zugänglich gemacht werden können, hat die informationspflichtige Stelle auf andere Weise als durch Zugänglichmachung des Informationsträgers Auskunft zu erteilen. Dies kann beispielsweise durch Übermittlung einer schriftlichen oder mündlichen Stellungnahme oder Zusammenfassung des Wissenstandes, ohne dass die schutzwürdigen Daten preisgegeben werden, geschehen.

Zu § 10:

Die Regelung soll einen weitgehenden Informationszugang auch in Fällen, in denen schutzwürdige Belange nach § 8 betroffen sind, ermöglichen. Das Trennungsprinzip stellt ein wirksames Instrument dar, damit der Verweis auf unverhältnismäßigen Aufwand nicht als Vorwand benutzt werden kann, den Bürgerinnen und Bürgern Informationen vorzuenthalten.

Zu § 11:

Kostenfreiheit ist ein Bestandteil der Informationsfreiheit. Durch Erhebung von Gebühren werden potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller abgeschreckt. Der kostenfreie Zugang soll Bürgerinnen und Bürger ermutigen, ihr Recht auf Zugang zu Informationen in Anspruch zu nehmen. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum Bürgerinnen und Bürger für die Inanspruchnahme ihrer Rechte und ihrer Freiheit zahlen sollen.

Zu § 12 Abs. 1:

Ein Verzicht auf ein Vorverfahren, wie er in vielen Informationsfreiheitsgesetzen zu finden ist, scheint nicht angezeigt. Neben der Frage, ob gerichtlicher Rechtsschutz tatsächlich schneller zu erreichen ist als die behördliche Selbstkontrolle, eröffnet sich durch das Vorverfahren als behördliche Selbstkontrolle die Chance zum besseren Umgang mit dem neuen Recht.

Zu § 12 Abs.2:

Die erneute Befassung der Ausgangsbehörde im Rahmen des fakultativen Überprüfungsverfahrens nach Abs. 2 eröffnet auch der Ausgangsbehörde die Chance, die Entscheidung zu hinterfragen und zu einem anderen Umgang mit dem neuen Recht und dem dadurch herbeigeführten Paradigmenwechsel zu finden.

Dritter Abschnitt:

Antragsunabhängige Verbreitung von Informationen:

Zu § 13:

Die Veröffentlichungspflichten führen aufseiten der Verwaltung zu einer Verbesserung der Strukturierung der vorhandenen Akten bzw. Informationsbestände. Das bildet einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu transparentem Verwaltungshandeln. Eine sogenannte pro-aktive Veröffentlichung von Informationen ist außerdem dazu geeignet, den Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung von Einzelanfragen zu minimieren.

Vierter Abschnitt:

Landesbeauftragte:

Zu § 14:

Die Entscheidung über Informationsansprüche erfordert komplexe datenschutzrechtliche Abwägungen, sodass es sinnvoll ist, den Datenschutzbeauftragten oder die Datenschutzbeauftragte in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Da sich der Hessische Datenschutzbeauftragte sächlich und personell in der Lage sieht, die Aufgabenerweiterung zu bewältigen, stehen einer

Personalunion des bzw. der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit und der bzw. des Datenschutzbeauftragten keine Bedenken entgegen.

Fünfter Abschnitt:

Schlussvorschriften:

Zu § 16 Abs. 1:

Vor dem Hintergrund, dass das Konzept der Freiheit des Zugangs zu Informationen immer noch umstritten ist, ist eine Verpflichtung zur Evaluierung einschließlich einer Berichtspflicht notwendig. Bei der Vorbereitung des Berichts und im Rahmen der Evaluierung sind jedoch nicht nur die Landesregierung, die kommunalen Spitzenverbände und die Informationsbeauftragten einzubeziehen. Es ist vielmehr die interessierte Öffentlichkeit zu beteiligen. Denkbar ist es, wie im Rahmen der Gesetzesnovellierungen der Europäischen Union einen "call für papers" zu veranstalten und die Öffentlichkeit aufzurufen, zu den Erfahrungen mit dem Gesetz Stellung zu nehmen und Verbesserungsvorschläge zu machen.

Zu § 16 Abs. 2:

Für die Evaluation müssen die informationspflichtigen Stellen über die genannten Daten Auskunft geben können. Nur auf dieser Grundlage lässt sich beurteilen, wie gut das Gesetz von den Bürgerinnen und Bürgern angenommen wird und wie hoch der Verwaltungsaufwand ist, den das Gesetz verursacht.

Zu § 17:

Auf eine Befristung des Gesetzes ist zu verzichten. Durch eine Außerkrafttretensvorschrift wird die Bedeutung des Paradigmenwechsels nicht gerade betont. Eine Befristung steht der Intention des Gesetzes, die Verwaltung dazu anzuhalten, ihre Aktenführung und ihr Verhalten am Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Transparenz auszurichten, entgegen. Die Befristung des Gesetzes ist auch deshalb kritisch zu sehen, weil sie es einer informationsfreiheitskritischen Landesregierung ermöglichen würde, ein Außerkrafttreten des Gesetzes durch bloßen Fristablauf herbeizuführen. Die deutsche Gesetzgebung hat, was die Freiheit des Zugangs zu Informationen angeht, eine restriktive Tendenz. Angesichts der Vorbehalte gegen ein solches Gesetz, das der Etablierung eines neuen Bürgerrechts dient, ist die Gefahr einer Aufhebung einfach durch bloßen Fristablauf zu groß. Ein Gesetz, das mehr Bürgerrechte schafft, darf nicht automatisch außer Kraft treten können.

Wiesbaden, 13. Oktober 2009

Der Fraktionsvorsitzende:  
**van Ooyen**