



HESSISCHER LANDTAG

30. 08. 2006

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)

A. Problem

Die Funktionsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft ist abhängig von der aktiven Mitgestaltung der gesellschaftlichen Realität durch die Bürgerinnen und Bürger. Eine der Grundvoraussetzung hierfür ist die Öffentlichkeit staatlichen Handelns. Der öffentliche Sektor hat in vielen Bereichen ein staatliches Wissens- und Informationsmonopol. Bürgerinnen und Bürger haben in der Regel keinen Zugang zu Informationen, die bei staatlichen Stellen vorhanden sind. Viele gesellschaftlich relevante Informationen sind überhaupt nur bei staatlichen oder halbstaatlichen Stellen vorhanden. Die Frage des Zugangs zu diesen Informationen, die zugleich auch eine Frage der Verfügbarkeit der Informationen ist, kann somit von entscheidender Bedeutung sein für den zukünftigen Charakter der bürgerschaftlichen Teilhabe insbesondere an staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen. Mit zunehmender Informiertheit kann der Bürger oder die Bürgerin Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für die Existenz erkennen und daraus Folgerungen ziehen, die Freiheit zur Mitverantwortung und Kritik kann wachsen. Gerade in Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit ist es deshalb notwendig, Transparenz öffentlichen Handelns zu gewährleisten und ein allgemeines Informationszugangsrecht gesetzlich zu regeln. Nachdem auf Bundesebene am 1. Januar 2006 ein Informationszugangsgesetz in Kraft getreten ist, bietet es sich im Sinne der Einheitlichkeit der öffentlichen Verwaltung an, auch in Hessen jetzt ein Informationsfreiheitsgesetz zu verabschieden.

B. Lösung

Es ist ein Gesetz zu verabschieden, welches einen allgemeinen Anspruch auf Informationszugang - ohne Nachweis eines rechtlichen Interesses - der Bürgerinnen und Bürger gegenüber öffentlichen Stellen begründet. Der vorliegende Gesetzentwurf führt daher einen allgemeinen und umfassenden, verfahrensunabhängigen Anspruch auf Zugang zu Informationen bei den öffentlichen Stellen des Landes und der Kommunen ein. Er verpflichtet die Behörden, insbesondere die Akteneinsicht zu ermöglichen, orientiert sich jedoch auch auf die Nutzung der elektronischen Informationsmöglichkeiten und aller sonstigen kommunikativen Mittel. Die Informationen sollen jederzeit bürgerfreundlich verfügbar sein. Die bürgerfreundliche Handhabbarkeit des Informationszugangs unter Beachtung berechtigter Interessen der Verwaltung sowie Betroffener und Dritter ist weiter Ziel des Gesetzes. Die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf freien Informationszugang dient außerdem neben der besseren Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern der Kontrolle der Verwaltung. Er fördert insofern die Transparenz und damit Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber der Bürgerin und dem Bürger.

C. Befristung

Es ist eine Befristung von 5 Jahren vorzusehen.

D. Alternativen

Beibehaltung des jetzigen Zustands.

E. Finanzielle Mehraufwendungen

Das Gesetz ist mit zusätzlichen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden, deren Ausmaß von dem Maß der Inanspruchnahme des Gesetzes durch die Öffentlichkeit abhängt. Die Personal- und Sachkosten, die zusätzlich entstehen, werden jedoch durch Gebühren- und Auslageneinnahmen nach § 10 des Gesetzes abgedeckt. Zudem zeigen die bisherigen Erfahrungen in Ländern mit Informationszugangsgesetzen, dass es nicht zu einer, wie oft befürchtet und als Kostenexplosion für die öffentlichen Haushalte dargestellten, Flut von Anträgen kommt.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz zur Regelung des Zugangs
zu Informationen (Informationsfreiheitsgesetz)**

Vom

**§ 1
Grundsätze der Informationszugangsfreiheit**

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Organe und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände und des Hessischen Rundfunks gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt die Antragstellerin oder der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht mit Ausnahme des § 29 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) in der Fassung vom 28. Juli 2005 (GVBl. I S. 591) gehen diesem Gesetz vor.

(4) Die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von nach diesem Gesetz erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken ist nicht zulässig.

**§ 2
Begriffsbestimmungen**

Im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. Amtliche Informationen: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung in Form von Schrift, Bild, Ton oder sonstige Daten. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu.
2. Informationsträger: alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder automatisierter oder in sonstige Form speichern können.
3. Dritte: Personen, über die personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

**§ 3
Schutz von besonderen öffentlichen Belangen**

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen dem Wohl des Landes, den inter- und supranationalen Beziehungen, den Beziehungen zum Bund oder zu einem Land schwerwiegende Nachteile bereiten oder die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit schädigen würde,
2. wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen haben kann,
3. wenn durch die Bekanntgabe der Informationen Angaben und Mitteilungen von Behörden, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und die Behörden in die Offenbarung

- nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist,
4. wenn das Bekanntwerden der Informationen die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
 5. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegen,
 6. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
 7. wenn das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, fiskalische Interessen des Landes zu beeinträchtigen,
 8. bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
 9. gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz.

§ 4

Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

- (1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (2) Nicht zugänglich sind Protokolle vertraulicher Beratungen.
- (3) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Informationen die Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt.
- (4) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Gleiches gilt, wenn bei Masseverfahren die Information den Bevollmächtigten bereits zugegangen sind.
- (5) Informationen, die nach den Abs. 1 und 3 nicht gewährt werden konnten, sind spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Hinsichtlich Abs. 3 gilt dies nur für Ergebnisprotokolle.

§ 5

Schutz personenbezogener Daten

- (1) Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn,
 1. die betroffene Person willigt ein,
 2. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt,
 3. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten,
 4. die Einholung der Einwilligung der betroffenen Person ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und es ist offensichtlich, dass die Offenbarung im Interesse der betroffenen Person liegt,
 5. die Antragstellerin oder der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person stehen der Offenbarung nicht entgegen.

(2) Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die zuständige Behörde diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

§ 6

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7

Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

§ 8

Antragstellung und Verfahren

(1) Der Informationszugang erfolgt auf Antrag bei der öffentlichen Stelle, die die Informationen führt. Der Antrag ist schriftlich oder zur Niederschrift zu stellen. Im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Im Antrag sind die betreffende Information oder Informationsunterlage möglichst genau zu umschreiben. Sofern der Antragstellerin oder dem Antragsteller für die Umschreibung Angaben fehlen, ist sie oder er von der Behörde zu beraten.

(2) Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen sowie bei Anträgen von mehr als 50 Personen, die das gleiche Informationsinteresse verfolgen, gelten die §§ 17 bis 19 des hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, kann die Aufforderung ortsüblich bekannt gemacht werden. Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Wird ein schriftlicher Antrag bei einer unzuständigen Behörde gestellt, so hat diese der Antragstellerin oder dem Antragsteller unverzüglich die zuständige Behörde zu benennen, soweit sie ihr bekannt ist.

(3) Soweit und solange Informationen aufgrund der §§ 3 bis 6 nicht zugänglich gemacht werden dürfen, besteht Anspruch auf Zugang zu den übrigen Informationen.

(4) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(5) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

§ 9

Bescheidung des Antrags

(1) Der Antrag ist unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach seinem Eingang bei der Behörde zu bescheiden.

(2) Soweit Umfang und Komplexität der begehrten Informationen dies rechtfertigen, kann die Frist des Abs. 1 auf bis zu drei Monate verlängert werden. Die Antragstellerin oder der Antragsteller ist über die Fristverlängerung und deren Gründe schriftlich zu informieren.

(3) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang nur zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich die Antragstellerin oder der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

§ 10

Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(2) Gegen die Verletzung der Informationspflicht ist der Rechtsweg eröffnet. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde. Diese Behörde erlässt den Widerspruchsbescheid gemäß § 73 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGo) in der Fassung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1619).

§ 11

Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz (HVWkostG) in der Fassung vom 12. Januar 2004 (GVBl. I S. 36), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. März 2005 (GVBl. I S. 229), erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte. Die Gebühren sind so zu bemessen, dass zwischen dem Verwaltungsaufwand einerseits und dem Recht auf Akteneinsicht andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.

(2) Die Landesregierung wird ermächtigt, die Gebührentatbestände und die Höhe der Gebühren durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

(3) Für Amtshandlungen im eigenen Wirkungsbereich von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die aufgrund dieses Gesetzes vorgenommen werden, bleiben die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes (KAG) in der Fassung vom 17. März 1970 (GVBl. I S. 225), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54), unberührt.

§ 12

Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig die erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken veröffentlicht, speichert oder sammelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 10 000 Euro geahndet werden.

(3) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OwiG) in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466), ist das Regierungspräsidium.

§ 13

Unzulässigkeit summarischer Auskunftsverlangen

Informationszugang wird nicht gewährt, soweit der Antrag auf ein allgemeines Behördenverhalten gerichtet ist und Informationen aus einer Vielzahl von Aktenvorgängen zusammengetragen werden müssen.

§ 14 Veröffentlichungspflichten

(1) Die Landesbehörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne sowie weitere geeignete Informationen ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes in schriftlicher und in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen.

§ 15 Landesbeauftragter für den Anspruch auf Informationszugang

Die Aufgabe der Landesbeauftragten oder des Landesbeauftragten für den freien Informationszugang wird von der Landesbeauftragten oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen. Jeder, der der Ansicht ist, dass das Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist, kann die oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz anrufen. Die Regelungen des Hessischen Datenschutzgesetzes (HDSG) in der Fassung vom 7. Januar 1999 (GVBl. I S. 98) über die Aufgaben und Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz finden entsprechend Anwendung.

§ 16 Bericht und Evaluierung

Die Landesregierung unterrichtet den Hessischen Landtag alle zwei Jahre über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Hessische Landtag wird das Gesetz eineinhalb Jahre vor Außerkrafttreten evaluieren.

§ 17 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Es tritt am 31. Dezember 2011 außer Kraft.

Begründung

Allgemeines

Ziel des Gesetzes ist eine öffentliche Verwaltung, deren Handeln transparent ist und deren Wissen kein Geheimwissen darstellt. Die Schaffung eines allgemeinen Informationszugangsanspruches hat in diesem Sinne eine wichtige demokratische und rechtsstaatliche Funktion, denn der freie Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen ist wesentlicher Bestandteil öffentlicher Partizipation und Kontrolle staatlichen Handelns.

Der Anspruch auf Informationszugang kann jedoch im Hinblick auf konkurrierende schutzwürdige Belange nicht uneingeschränkt gewährt werden. Die §§ 3 bis 6 gewährleisten deshalb den Schutz des informationellen Selbstbestimmungsrechts Dritter, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie den Schutz überwiegender öffentlicher Interessen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 beschreibt den Grundsatz des Gesetzes und den Anwendungsbereich. Durch einen umfassenden Anspruch auf Informationszugang soll die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert werden. Der Anspruch ist als ein allgemeines subjektiv-öffentliches Zugangsrecht ausgestaltet. Ein Nachweis oder die Geltendmachung eines berechtigten Interesses ist nicht erforderlich.

Abs. 3 dient der Klarstellung der Rechtslage, dass weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen und Vorschriften der Rechts- und Amtshilfe bestehen bleiben.

Durch Abs. 4, nach dem die Veröffentlichung, Speicherung oder Sammlung von erhaltenen Informationen zu gewerblichen Zwecken unzulässig ist, soll ein Missbrauch ausgeschlossen werden.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

§ 2 definiert den Begriff der Informationen (Nr. 1) bzw. Informationsträger i.S. des Informationsfreiheitsgesetzes. Danach ist es gleichgültig, in welcher Form die amtlichen Unterlagen vorhanden sind, weil Sinn und Zweck des Informationsbegriffes ist, eine offene und umfassende Auslegung sicherzustellen. Andererseits sollen Entwürfe, Notizen usw., die nicht Bestandteil eines Vorgangs sind und nach dessen Abschluss vernichtet werden, aus der Informationspflicht herausfallen.

Außerdem wird der Begriff des Dritten i.S. des Gesetzes definiert.

Zu §§ 3 bis 6

§§ 3 und 4 enthalten Ausnahmetatbestände, die im öffentlichen Interesse liegen, §§ 5 und 6 Ausnahmetatbestände, die im privaten Interesse liegen. Versagt werden darf nur in dem Umfang, in dem die Informationen schützenswert sind.

Zu § 3 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Die Vorschrift bestimmt Sachverhalte, in denen das individuelle Recht auf Informationszugang definitiv ausgeschlossen ist. Er kann hier auch nicht durch eine Ermessensentscheidung bewirkt werden.

In Nr. 1 beschränkt sich der Ausschluss auf "schwerwiegende Nachteile". Ausdrücklich nicht vorgesehen ist hier der Schutz des "Kernbereichs der Tätigkeit der Landesregierung". Die "schwerwiegenden Nachteile" sind auf einer durch Fakten begründeten Prognose darzulegen und der Nachweis hierfür ist von der Behörde zu erbringen.

In den Fällen der Nr. 3 muss im Einzelfall entschieden werden, ob der Informationszugang dieses "fremden" Inhalts nach Nr. 1 die "Beziehungen zum Bund und den Ländern" schädigen würde. Auftreten wird dieses Problem bei Unterlagen von Ländern, die kein Informationsfreiheitsgesetz haben und damit in dem Ursprungsland eine Einsichtnahme unzulässig wäre.

Nr. 2 dient dem Schutz anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten-, Disziplinar- sowie strafrechtlicher Ermittlungen.

Nr. 4 enthält eine Auffangklausel. Sie ist der neu entfachten Sicherheitsdiskussion in Anbetracht der Terroranschläge geschuldet.

In Nr. 5 ergibt sich aus dem Grundsatz "So viel Information wie möglich, so viel Geheimschutz wie nötig", dass der Geheimnisschutz im direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis gewährleistet werden soll. Je nach Rechtsgebiet bestimmen sich Art und Umfang des Geheimnisschutzes. Der Zugang ist auch ausgeschlossen, soweit dies aus wichtigen, insbesondere des Geheimnisschutzes oder zur Wahrung von Fabrikations-, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen geboten ist.

Nr. 6 macht deutlich, dass sich der Informationszugang auf Informationen des Landes und der Kommunen beschränkt. Bei vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen besteht kein Anspruch auf Informationszugang. Die Behörde kann den Antrag gemäß der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätze nach pflichtgemäßem Ermessen weiterleiten, den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen oder deren Zustimmung zur Informationerteilung einholen.

Nr. 7 ist eine Entsprechung zu dem Schutz wirtschaftlicher Interessen privater Dritter nach § 6, da auch das Land ein erhebliches Interesse daran hat, seine Einnahmen zu schützen. Während bei Privaten Grundrechten der Berufs- und Eigentumsfreiheit nach Art. 12 und 14 Rechnung getragen wird, handelt es sich hier um die Wahrung haushaltsrechtlicher Grundsätze.

Nr. 8 trägt Rechnung, dass Behörden auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Bürgern angewiesen sind und die Bereitschaft zu einer solchen Kooperation vonseiten der Bürger stark von dem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt. Deshalb müssen vertrauliche Informationen geschützt werden. Vertraulich ist in diesem Fall eine von der Behörde erhobene oder an die Behörde übermittelte Information. Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden sind nicht erfasst. Besteht die Möglichkeit, dass das Interesse an einer vertraulichen Behandlung nachträglich entfallen ist, so geht die Behörde dem im Rahmen ihres Verfahrensermessens nach.

Nr. 9: Der Geheimhaltungsbedarf des Landesamtes für Verfassungsschutz ist zu respektieren.

Zu § 4 Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Der Schutz interner Verwaltungsabläufe ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben unerlässlich. Das Streben nach Offenheit und Transparenz erfährt dort eine Einschränkung, wo die Effektivität des Verwaltungshandelns gefährdet ist. Neben der ungestörten Entscheidungsfindung ist es auch Zweck des Gesetzes, eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung zu gewährleisten, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert. Bereits die Überschrift aber stellt klar, dass sich der Schutz im Wesentlichen auf den Prozess der Entscheidungsfindung, nicht aber auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns bezieht. Ein Anspruch auf Zugang zu Information, die Verwaltungshandeln vorbereitet, besteht in der Regel nicht. Erfasst sind solche Entwürfe, die nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind. Es sollen vor allem noch nicht endgezeichnete Schriftstücke nicht in die Öffentlichkeit gelangen, ebenso noch nicht vollständige bzw. nicht genügend verifizierte.

Da § 4 den Schutz von Verwaltungsabläufen bezweckt, ist entscheidend, dass die geschützten behördlichen Maßnahmen konkret bevorstehen. Sonstige behördliche Maßnahmen sind über § 3 geschützt.

Vereitelt wird der Erfolg der Entscheidung, wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich, überhaupt nicht mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.

Nicht geschützt sind in der Regel Ergebnisse von Beweisaufnahmen, Gutachten und Stellungnahmen Dritter. Es handelt sich dabei um abgrenzbare Erkenntnisse, die die Verfahrensherrschaft der Behörde typischerweise nicht beeinträchtigen.

Im Bereich der Straf- und Bußgeldverfahren sind die Strafprozessordnung und das Ordnungswidrigkeitengesetz wegen § 1 Abs. 3 vorrangig. Das Tatbestandsmerkmal "von Dritten" soll klarstellen, dass Meinungsäußerungen

und Stellungnahmen der Beteiligten nicht von der Rückausnahme erfasst werden.

Nach Abs. 3 ist der Antrag abzulehnen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt. Hiermit soll der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt werden. Dieser exekutive Kernbereich schließt einen selbst von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsreich der Regierung ein. Dazu gehört u.a. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Da der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess dient, erstreckt er sich vor allem auf laufende Verfahren. Im Verhältnis zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen kann er aber auch abgeschlossene Vorgänge betreffen.

Zu § 5 Schutz personenbezogener Daten

Die Vorschrift geht davon aus, dass durch Informationszugangsrechte das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Betroffenen berührt oder beeinträchtigt werden könnte. Entsprechend dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung müssen für Betroffene Schutz- und Gegenrechte vorgesehen werden. Umgekehrt gilt auch das Recht des Dritten auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos. Der Dritte muss grundsätzlich Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden allgemeinen Interesse hinnehmen, soweit es nicht um den "letzten unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung" geht, der der öffentlichen Gewalt schlechthin entzogen ist.

Abs. 1 Halbsatz 1 normiert einen zwingenden Ablehnungsgrund für den Antrag auf Informationszugang, wenn personenbezogene Daten offenbart werden.

Abs. 1 Halbsatz 2 lässt eine Offenlegung personenbezogener Daten auch ohne oder gegen den Willen eines Betroffenen für bestimmte, sachlich begründete Fälle zu. Liegen die Voraussetzungen der Nr. 1 bis 5 vor, besteht ein Anspruch auf entsprechenden Informationszugang und die Behörde ist zur Offenlegung befugt.

Zu § 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

§ 6 schützt den speziellen Teilbereich privater Belange, das geistige Eigentum und die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und geht von den in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien aus. Betriebsgeheimnisse umfassen daher die technische Seite eines Unternehmens, während Geschäftsgeheimnisse die kaufmännische Seite betreffen. Ist der Betroffene mit der Offenbarung der ihn betreffenden Information einverstanden, ist der Zugang zu gewähren.

Zu § 7 Verfahren bei Beteiligung Dritter

Sind nach § 7 schutzwürdige Belange i.S. der §§ 5 und 6 beteiligter Dritter betroffen, so sind Letztere innerhalb eines Monats zur Stellungnahme aufzufordern (Abs. 1). Erst mit Bestandskraft der Anordnung über den Informationszugang an den Dritten kann über den Antrag auf Informationszugang endgültig entschieden werden (Abs. 2).

Zu § 8 Antragstellung und Verfahren

§ 8 regelt die Antragstellung und die Modalitäten der Durchführung des Informationszugangs.

In Abs. 1 ist Voraussetzung für ein behördliches Tätigwerden zunächst ein grundsätzlich schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde gestellter Antrag, der die Umschreibung der begehrten Informationen enthalten muss. Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein, um unnötige Mehrbelastungen der öffentlichen Stelle zu vermeiden. Diese erhöhte Anforderung aufseiten der Antragstellerin oder des Antragstellers wird aber durch eine umfassende Beratungspflicht der öffentlichen Stelle ausgeglichen.

Abs. 2 entspricht dem üblichen Verfahren der Vertreterbestellung, wenn mehr als 50 Personen gleichförmige Anträge zum Informationszugang gestellt haben. Zur Verfahrensvereinfachung und zur Sicherung der Arbeitsfä-

higkeit der öffentlichen Stelle verweist Abs. 2 deshalb in sog. Masseverfahren auf die §§ 17 und 19 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. Anders als in Behörden sonst häufig geregelt (Abgabevermerke), darf eine Behörde, die über die begehrten Informationen nicht selbst verfügt, den Antrag nicht an eine andere, tatsächlich zuständige Behörde weiterleiten und den Antragsteller darüber in Kenntnis setzen. Sie hat vielmehr nur die Pflicht, dem Antragsteller die tatsächlich zuständige Behörde zu benennen.

Abs. 3 geht davon aus, dass in Konfliktfällen zwischen der allgemeinen Informationszugangsfreiheit und Schutzrechten Betroffener, Dritter und Behörden der Zugang nicht generell abgelehnt werden darf. Es besteht Anspruch auf ein beschränktes Informationszugsrecht. Die Regelung betrifft eine praktikable Abstufung. Dadurch ist eine dem Übermaßverbot verpflichtete Regelung geschaffen worden. Bevor es zu einer vollständigen Versagung des Informationszugangs kommt, ist immer von der jeweils milderen Maßnahme auszugehen.

Nach Abs. 4 kann die Behörde Auskünfte mündlich oder schriftlich erteilen. Einfache Auskünfte können demnach unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilt werden.

Abs. 5 ermöglicht es dem Antragsteller, bei Einsichtnahme in Information Aufzeichnungen als Gedächtnishilfe zu fertigen und mitzunehmen. Ablichtungen und Ausdrücke kann er sich - vorbehaltlich urheberrechtlicher Vorschriften - fertigen. Daraus folgt auch ein Anspruch auf Ausdruck gespeicherter oder verfilmter Texte.

Zu § 9 Bescheidung des Antrags

Die in § 9 enthaltenen Fristenregelungen haben eine zentrale Bedeutung, weil ein Informationszugsrecht ohne zwingende Fristen weitgehend wirkungslos ist. Die Behörde hat nach Abs. 1 die begehrten Informationen unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber innerhalb eines Monats zugänglich zu machen.

Nur in besonders schwierigen Fällen, in denen Umfang und Komplexität eine schnelle Zugänglichmachung nicht erlauben, kann die Frist auf bis zu drei Monate verlängert werden.

Die gemäß Abs. 3 ausdrückliche Regelung zum teilweisen Informationszugang (als nur teilweise Ablehnung des Zugangsantrags) entspricht der Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Der Informationszugang ist ohne Offenbarung der geheimhaltungsbedürftigen Information auch dann möglich, wenn diese Information ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand abgetrennt, durch eine geschwärzte Kopie oder auf andere Weise zugänglich gemacht werden kann. Die Abtrennung oder Schwärzung ist kenntlich zu machen. Die Behörde ist verpflichtet, von sich aus entsprechende Ansprüche zu prüfen. Eine Unkenntlichmachung der Daten Dritter nach Abs. 1 Satz 1 ist auch möglich, sofern sich der Antragsteller damit einverstanden erklärt, es ihm also nur auf die mit diesen Daten in Zusammenhang stehenden allgemeinen Informationen ankommt.

Zu § 10 Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

Bei einer Ablehnung des Antrags auf Informationszugang hat die Behörde neben der Ablehnung auch zu begründen, ob und wann ein Informationszugang ganz oder teilweise möglich ist. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen, die wegen eines laufenden Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens abgelehnt werden müssen.

In Abs. 2 wird zur Klarstellung festgehalten, dass die Vorschrift über das Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. der Verwaltungsgerichtsordnung und über den gerichtlichen Rechtsschutz gelten. Ein Widerspruchsverfahren ist auch durchzuführen, wenn die ablehnende Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen worden ist.

Zu § 11 Gebühren und Auslagen

Gebühren und Auslagen werden nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben und richten sich nach dem Hessischen Verwaltungskostengesetz. Die Gebühren dürfen nicht abschreckend wirken. Bei Ablehnung des Antrags dürfen keine Kosten erhoben werden. Einfache Auskünfte sind ebenfalls kostenfrei.

Abs. 2 legt eine Verordnungsermächtigung für die Landesregierung zum Erlass einer Gebührenordnung fest.

Zu § 12 Ordnungswidrigkeiten

§ 12 ergänzt den Mißbrauchstatbestand des § 1 Abs.4, indem er einen Ordnungswidrigkeitstatbestand für den vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß gegen § 1 Abs. 4 begründet.

Zu § 13 Unzulänglichkeit summarischer Auskunftsverlangen

§ 13 ist eine Vorschrift, die summarische Auskünfte über eine Vielzahl von Einzelentscheidungen verbietet.

Zu § 14 Veröffentlichungspflichten

§ 14 regelt, dass Informationssammlungen geführt und in schriftlicher wie in elektronischer Form veröffentlicht werden sollen. In geeigneten Fällen kann der Antragsteller auf diese Informationssammlung verwiesen werden.

Zu § 15 Beauftragter für den Anspruch auf Informationszugang

Die Vorschrift hat zum Ziel, auftretende Konflikte zwischen Antragstellern und öffentlichen Stellen ohne förmliche Verfahren (Widerspruch oder Klage) einvernehmlich zu lösen sowie schneller und mit geringerem Aufwand zu einem dem Informationsfreiheitsgesetz entsprechendem Ergebnis zu gelangen. Da die Aufgabenbereiche Datenschutz und Informationszugang inhaltlich zusammenhängen und viele Berührungspunkte aufweisen, empfiehlt es sich, beide Aufgabenbereiche von derselben Stelle wahrnehmen zu lassen.

Zu § 16 Bericht und Evaluierung

§ 16 bestimmt, dass die Landesregierung dem Hessischen Landtag alle zwei Jahre einen Bericht über die Erfahrungen mit diesem Gesetz vorlegt. Die Evaluierungsklausel ermöglicht es zudem, dass Gesetz zu gegebener Zeit nochmals auf den Prüfstand zu stellen, ggf. in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme aufzugreifen und das Gesetz weiterzuentwickeln. Der Landtag entscheidet in eigener Zuständigkeit nach welchen Kriterien evaluiert werden soll und ob Sachverständige des Landtags oder externe Sachverständige mit der Evaluierung beauftragt werden sollen.

Wiesbaden, 21. August 2006

Der Fraktionsvorsitzende:
Tarek Al-Wazir