

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V. zum

Entwurf für ein Hessisches Gesetz zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/5728)

Verfasser: Caro Glandorf, Regionalgruppe Frankfurt-Rhein-Main

Datum: 06.03.2018

Wir bedanken uns für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen. Unsere Stellungnahme beschränkt sich auf den vierten Teil: Anspruch auf Informationszugang (§§ 80 – 89).

Transparency International arbeitet in 100 Ländern der Welt präventiv gegen Korruption in allen gesellschaftlichen Sektoren. Unsere Erfahrung bestätigt uns, dass Korruption immer dort am besten gedeiht, wo wenig Transparenz herrscht. Wir wissen uns darin im Einklang mit Ermittlungsbehörden weltweit. Wir halten mehr Transparenz nicht nur für ein wirksames Instrument, Korruption zu erschweren, sondern für eine wichtige Grundvoraussetzung, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik und Verwaltung wieder erstarken zu lassen. Rechtzeitig die dazu erforderlichen Kenntnisse und technologischen Voraussetzungen zu schaffen, ebnet den Weg hin zu Open Government.

Deshalb begrüßen wir grundsätzlich den Impuls, die Auskunftsrechte der Bürgerinnen und Bürger in Hessen durch die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes zu stärken. Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt jedoch große Unzulänglichkeiten, sowohl den Anwendungsbereich als auch die Ausgestaltung der Regelungen betreffend. Anstatt eines zeitgemäßen Transparenzgesetzes mit proaktiver Veröffentlichung von Verwaltungsdokumenten wurde hier nur eine kleinteilige und nachrangige Regelung der Auskunft bei Landesbehörden geschaffen, die – anders als sonstige Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland – nicht voraussetzungslos ist und großen Spielraum für Interpretationen zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger lässt. Die pauschale Nicht-Regelung der kommunalen Ebene stellt einen großen Verlust dar und macht den Entwurf zu einer vertanen Chance, allen Bürgerinnen und Bürgern Hessens dieselbe Teilhabe zu ermöglichen. Für die Korruptionsprävention entfalten Einsichtsrechte gegenüber Städten, Gemeinden und Landkreisen ihr größtes Potential. Angesichts dieser Mängel unterstützt Transparency Deutschland den vorliegenden Entwurf ausdrücklich nicht.

Im Einzelnen kommentieren wir den Entwurf wie folgt:

Zu § 80 Abs. 1: Anstatt eines zeitgemäßen Transparenzgesetzes mit proaktiver Online-Veröffentlichung von Verwaltungsdokumenten wurde hier ein Informationsfreiheitsgesetz entworfen, das die Bürgerinnen und Bürger langwierige Anfrageprozesse einleiten lässt, um Auskunft von der Verwaltung zu erhalten, die in ihrem Auftrag arbeitet. Die Informationsasymmetrie zwischen Staat und BürgerInnen wird nicht reduziert. Dies ist nicht mehr zeitgemäß; aus dem Informationsrecht des

Bürgers sollte eine Informationspflicht für die Verwaltung werden. Bearbeitung individueller Anträge bedeutet eine höhere Belastung der Behörden als eine proaktive elektronische Veröffentlichung, die in modernen Verwaltungen mit vergleichsweise wenig zusätzlichem Aufwand realisiert wird und so gleichzeitig allen Nutzern zugänglich ist. Proaktive Veröffentlichung liefert auch der Verwaltung selbst einen Nutzen, das haben Erfahrungen mit dem Hamburger Transparenzportal gezeigt. Ein nur auf Anträgen basierendes Gesetz kommt heute einer Barriere für die Digitalisierung der Gesellschaft gleich.

Zu § 80 Abs. 2: Mit dem aktuellen Entwurf würde die Informationsfreiheit nur nachrangig geregelt; andere Regelungen zur Auskunftserteilung würden in jedem Fall vorgehen. In vielen Fällen ist das öffentliche Interesse an der Offenlegung von Informationen höher einzuschätzen als z. B. das private Interesse an einer Geheimhaltung. Deswegen muss stets eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse und ggf. entgegenstehenden Belangen vorgenommen werden.

Zu § 81: Der Gesetzentwurf schränkt die informationspflichtigen Stellen unnötig ein. Nach Abs. 1 Nr. 5 gilt die Vorschrift für Forschungseinrichtungen und Hochschulen nicht in den Bereichen Forschung und Lehre. Damit werden ggf. kritische Informationen über Forschungsfinanzierungen pauschal von der Auskunft ausgenommen. Stattdessen sollten gerade Informationen über Subventions- und Zuwendungsvergaben sowie über die Annahme von Fördermitteln, Sponsoring, Spenden und Forschungsmitteln veröffentlicht werden, soweit deren Veröffentlichung nicht gegen Grundrechte verstößt. Dies kann unseres Erachtens sicherstellen, dass bei Wahrung der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit bestimmte Grundinformationen etwa zu Drittmittelverträgen dem Informationszugang unterliegen.

Nach Abs. 1 Nr. 6 wird die kommunale Verwaltungsebene von dem vorliegenden Entwurf nicht direkt reguliert – Kommunen wird die Umsetzung des Gesetzes per Satzung freigestellt. Den meisten Informationsbedarf haben Bürgerinnen und Bürger jedoch gegenüber den Landkreisen, Städten und Gemeinden, in denen sie wohnen. Auf der kommunalen Ebene liegt auch das größte Potential für Korruptionsprävention durch Veröffentlichung von Verwaltungsdokumenten. Daher kritisieren wir diese – deutschlandweit einmalige – Auslassung scharf. Die freiwillige Umsetzung per Satzung wird im besten Fall zu einem Flickenteppich führen, in dem Bürgerinnen und Bürger aus beispielsweise Maintal, das schon eine eigene Informationsfreiheitsatzung hat, viel weitgehendere Auskunftsrechte haben als ihre Nachbarn aus Hanau, selbst wenn es die Landesregelung per Satzung übernimmt. Im schlechtesten Fall wird kein Landkreis und keine Kommune die Regelung des Landes übernehmen, weil sie für die Verwaltung problematisch und für die BürgerInnen nicht gewinnbringend ist. In der Ersten Lesung des Entwurfs wurde die Ausnahme des kommunalen Bereichs unter anderem mit dem Konnexitätsprinzip und den für das Land daraus resultierenden Kosten begründet. Wer die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger wirklich verbessern will, sollte diese Bedenken hintanstellen. Bürgerrechte sollten nicht gegen Kostenprognosen ausgespielt werden.

Zu Abs. 2: Transparency Deutschland kann nicht nachvollziehen, warum Polizei (deutschlandweit einmalig!) und Landesverfassungsschutz pauschal von der Regelung ausgenommen werden. Der in der Ersten Lesung genannte Verweis auf spezialgesetzliche Regelungen ist nichtig: Dort sind nur direkt betroffene Personen auskunftsberechtigt. Soweit es ihr allgemeines Verwaltungshandeln in Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben betrifft, sollten diese Stellen ebenso Informationen veröffentlichen. Gleiches gilt für die Landeskartellbehörde und die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft.

Nach § 82 Nr. 5 besteht bei einem rein wirtschaftlichen Interesse an den Informationen kein Anspruch auf Auskunft. Dies schafft nicht nur Unsicherheit und Auslegungsaufwand – wie kann eine

Stelle das hintergründige Interesse an einer Information bewerten und auf welcher Grundlage ggf. die Auskunft verweigern? – sondern schafft auch eine problematische Präzedenz in der Geschichte der Informationsfreiheit in Deutschland: Hier wird nicht ein Jedermannsrecht gewährt, das voraussetzungslos Zugang zu amtlichen Informationen schafft, sondern Tür und Tor geöffnet für mehr oder weniger willkürliche Ablehnungen.

Als unzureichend empfinden wir auch die Kostenregelung in § 88. Die Arbeit der Behörden wird vom Steuerzahler finanziert. Daher müssen nicht nur einfache mündliche und schriftliche Auskünfte, sondern auch die Herausgabe von Dokumenten nach Anfragen an staatliche Stellen grundsätzlich gebührenfrei sein. Eine Kostendeckelung der Auslagen für Kopien oder ähnliches schafft Sicherheit für die Antragsstellenden.