

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

*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 vom 5.12.2017 (Drucks. 19/5728)*

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf Artikel 1

Erster und zweiter Teil – Hessisches Datenschutzgesetz, allgemeine Bestimmungen und Umsetzung der EU Datenschutz-Grundverordnung

1 (Maßlose) Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume

Im vorliegenden Entwurf werden in § 4 HDSIG-E konkrete Regelungen zur Videoüberwachung durch öffentliche Stellen getroffen. Das ist grundsätzlich begrüßenswert. Jedoch ist die Norm viel zu weit gefasst und in Abs. 1 Punkt 3 insoweit nicht normenklar, als die konkret festgelegten Zwecke nicht weiter eingeschränkt oder beschrieben werden. An dieser Stelle sehen **dieDatenschützer** Rhein Main deutlichen Nachbesserungsbedarf.

Weiterhin soll in § 4 Abs. 3 HDSIG-E eine Zweckänderung selbst bei nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten erlaubt werden. Nach der Definition sind das Ordnungswidrigkeiten, die mit einem Bußgeld höher als 55,- Euro belegt werden können. So werden Bagatellen Gegenstand exzessiver öffentlicher Überwachung.

In Summe sehen wir die Norm im Konflikt mit der Rechtsprechung des BVerfG und halten sie in dieser Form für verfassungswidrig.

2 (Eingeschränkte) Befugnisse der oder des Hessischen Datenschutzbeauftragten

Gegenüber den Regelungen aus der EU DS-GVO fallen die Befugnisse der oder des Hessischen Datenschutzbeauftragten in Fällen, in denen diese nicht einschlägig ist, ungewöhnlich gering aus. Nach § 14 Abs. 3 HDSIG-E bestehen insbesondere keine Möglichkeiten, eine Verarbeitung zeitweise oder gänzlich zu unterbinden oder zu beschränken oder eine Übermittlung in ein Drittland auszusetzen.

Weiterhin erlaubt § 14 Abs. 5 HDSIG-E einer obersten Landesbehörde die ohnehin schwachen Befugnisse aus Abs. 3 der Norm lediglich durch die Hessische Datenschutzbeauftragte oder den Hessischen Datenschutzbeauftragten ausüben zu lassen. Angesichts der umfangreichen Aufgaben dieser Person sehen **dieDatenschützer** Rhein Main darin nicht nur eine gefährliche Regelung in Bezug

auf die unmittelbare Ausübung des Befugnisse, sondern auch ein unberechtigtes Misstrauen gegenüber den Beschäftigten.

Soweit in diesen Fällen sogar der oder dem Hessischen Datenschutzbeauftragten Zugriff auf personenbezogenen Daten verweigert werden kann, sehen wir einen grundsätzlichen Widerspruch zu Art. 38 (2) EU DS-GVO.

3 Benachteiligungsverbot

Ausdrücklich begrüßen möchten wir die Regelungen des § 17 HDSIG-E.

4 Verarbeitung zu anderen Zwecken

§ 21 HDSIG-E regelt, unter welchen Voraussetzungen die Weiterverarbeitung personenbezogener Daten zu einem anderen als dem Erhebungszweck möglich sein soll. Die Norm ist insofern bedeutsam, als in der Folge sich einige weitere Normen auf sie direkt oder indirekt beziehen insbesondere §§ 22 und 27 HDSIG-E.

Für sich genommen erscheint der Regelungsgehalt mit Ausnahme von Abs. 6, soweit er die Verarbeitung zu Ausbildungs- und Prüfungszwecken zulässt, angemessen.

dieDatenschützer Rhein Main befürchten dennoch, dass durch die Summe der Ausnahmetatbestände die Grundsätze der direkten Erhebung und der Zweckbindung insbesondere im Zusammenhang mit § 22 HDSIG-E unzulässig aufgeweicht werden.

5 (Nahezu ungebremste) Datenübermittlung durch öffentliche Stellen

Unter der Maßgabe des eben genannten § 21 HDSIG-E eröffnet § 22 HDSIG-E Abs. 1 die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen. Zwar erfolgt diese Übermittlung in Satz 2 unter der Bedingung, dass die aus der Übermittlung resultierende Zweckbindung eingehalten wird, aber schon Satz 3 hebt diese Verfügung in sofern wieder auf, als dass sie unter Maßgabe von wiederum § 21 HDSIG-E eine erneute Zweckänderung zulässt.

Diese Regelung findet sich sogar in § 21 Abs. 2 bei der Datenübermittlung an nichtöffentliche Stellen.

Unter diesem Licht erhält § 21 HDSIG-E eine besondere Schärfe, zumal die Normen keine Regelung über eine Unterrichtungspflicht an die Betroffenen nach Art. 14 EU-DSGVO vorsehen. Die ergänzenden Regelungen aus den §§ 31 und 32 HDSIG-E werden wir weiter unten beleuchten. In keinem Fall jedoch werden sie der kaskadenartigen Weitergabe von personenbezogenen Daten gerecht.

6 (Kaum) Rechte der betroffenen Person bei Geheimhaltungspflichten

§ 26 Abs. 1 möchte weitere Ausnahmetatbestände zur Informationspflicht nach Art. 14 Abs. 1 bis 4 EU-DSGVO verankern, wenn diese Informationen dem Wesen nach der Geheimhaltung zugeschrieben werden. Insbesondere wird sich explizit nicht, was naheliegend gewesen wäre, auf Art. 14 Abs. 5 c) und d) DSGVO bezogen. Daher ist zu unterstellen, dass ein weiterer Tatbestand hinzugefügt werden soll. Dabei verkennen die einbringenden Fraktionen nach Ansicht von **dieDatenschützer** Rhein Main, dass Art. 14 EU-DSGVO keine Öffnungsklausel enthält und insofern der Ausnahmekatalog abschließend und eine nationale gesetzgeberische Kompetenz nicht gegeben ist. Selbiges gilt für die Art. 13, 15 und 34 EU-DSGVO, die in den Abs. 2, 3 und 4 des § 26 adressiert werden.

Insbesondere § 26 Abs. 4 ist einer besonderen Betrachtung wert. Dieser regelt vordergründig die Einschränkung zur Pflicht der Information der Betroffenen im Falle einer Datenübermittlung im Rahmen des Mandatsverhältnisses an einen Berufsgeheimnisträger. Bezug genommen wird jedoch auf Art. 13 Abs. 3 DSGVO. Dieser regelt jedoch keine Weitergabe, sondern eine Zweckänderung. Es ist fraglich, ob hier nicht Art. 14 Abs. 3 EU-DSGVO insbesondere Punkt c) gemeint gewesen sein könnte.

7 (Weitere) Datenübermittlung an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften

§ 27 HDSIG-E erlaubt unter der Maßgabe des § 22 HDSIG-E und somit auch erneut § 21 HDSIG-E die Weitergabe personenbezogener Daten an öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, also bei (verkürzt dargestellt):

- offensichtlich im Interesse der Betroffenen liegenden Gründe
- Überprüfung von Unrichtigkeiten
- Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl
- Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten
- Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten einer anderen Person oder
- Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollbefugnissen, der Rechnungsprüfung oder Durchführung von Organisationsuntersuchungen

Hier wäre eine weitaus restriktivere Handhabung denkbar und nach unserer Meinung erforderlich gewesen.

8 (Unzulässig eingeschränkte) Informationspflichten bei der Erhebung

Wie bereits erwähnt, sollen nach § 31 HDSIG-E die Informationspflichten nach Art. 13 Abs. 3 DSGVO eingeschränkt werden, also die Unterrichtung bei geplanter zweckfremder Weiterverarbeitung und erneut soll der Ausnahmekatalog in Abs. 4 unzulässig erweitert werden. Stattdessen sollen die Anforderungen aus Art 13 Abs. 1 und 2 EU DS-GVO durch Bereitstellung für die Öffentlichkeit erfüllt werden. Aber auch hiervon gibt es wieder Ausnahmen, wenn

1. eine Weiterverarbeitung analog gespeicherter Daten betrifft, bei der sich der Verantwortliche durch die Weiterverarbeitung unmittelbar an die betroffene Person wendet, der Zweck mit dem Erhebungszweck nach der EU DS-GVO vereinbar ist, die Kommunikation mit der betroffenen Person nicht in digitaler Form erfolgt und das Interesse der betroffenen Person an der Informationserteilung nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere mit Blick auf den Zusammenhang, indem die Daten erhoben wurden, als gering anzusehen ist,
2.
 - a) die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgaben im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Buchst. a bis e der EU DS-GVO gefährden,
 - b) die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden,
 - c) die Rechte oder Freiheiten Dritter gefährden,
 - d) die Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung rechtlicher Ansprüche beeinträchtigen oder
 - e) sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde und das Interesse des Verantwortlichen an der Nichterteilung der Information das Informationsinteresse der betroffenen Person überwiegt.
3. eine vertrauliche Übermittlung von Daten an öffentliche Stellen gefährden würde.

Die Entscheidung trifft jeweils die Behördenleitung.

Nach Ansicht von **dieDatenschützer** Rhein Main ist diese Regelung unverhältnismäßig und verstößt zudem gegen Europarecht aus der EU DS-GVO

9 (Unzulässig eingeschränkte) Informationspflichten bei indirekter Erhebung

Auch § 32 HDSIG-E verstößt nach unserer Ansicht gegen Europarecht, wenn der Gesetzgeber sich anmaßt die Ausnahmetatbestände nach Art 14 Abs. 5 EU DS-GVO

„ergänzen“ zu dürfen, also nicht explizit auf Abs. 5 c) und d) zurück zu greifen.

Die Ausnahmen umfassen:

1. die ordnungsgemäße Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgaben im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Buchst. a bis e der EU DS-GVO gefährden,
2. die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährden,
3. die Rechte oder Freiheiten Dritter gefährden oder
4. sonst dem Wohle des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten

Die Entscheidung trifft erneut die Behördenleitung und die Regelung aus § 31 HDSIG-E, dass die Information lediglich für die Öffentlichkeit bereit gestellt werden muss, findet erneut Anwendung.

Abs. 3 der Norm fügt dann noch eine Ausnahme für die Bereitstellung ein, nämlich den Vorbehalt der Zustimmung bei Verfassungsschutzbehörden, den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst und, soweit die Sicherheit des Bundes berührt wird, andere Behörden des Bundesministeriums der Verteidigung.

Insbesondere bemerkenswert ist nach Ansicht von **dieDatenschützer Rhein Main**, dass für Erstgenannte nicht einmal ein Sicherheitsinteresse vorherrschen oder dargelegt muss.

10 (Unzulässig eingeschränkte) Auskunftsrechte

Die Auskunftsrechte aus Art. 15 EU-DSGVO werden in § 33 HDSIG-E zum Einen weiter eingeschränkt durch die Ausnahmen in den §§ 24 (wissenschaftlichen oder historischen Forschungszwecken und zu statistischen Zwecken), 25 (im öffentlichen Interesse liegenden Archivzwecken) und 26 (siehe oben), zum Anderen werden weitere Ausnahmen hinzugefügt, wenn

1. die betroffene Person nach § 32 Abs. 1 oder 3 nicht zu informieren ist, oder
2. die Daten
 - a) nur deshalb gespeichert sind, weil sie aufgrund gesetzlicher oder satzungsmäßiger Aufbewahrungsvorschriften nicht gelöscht werden dürfen, oder
 - b) ausschließlich Zwecken der Datensicherung, der Datenschutzkontrolle oder der Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs einer Datenverarbeitungsanlage dienen.

Im Wesentlichen handelt es sich um eine Kopie des § 34 BDSG-neu, dessen Rechtmäßigkeit durchaus umstritten ist.

Wenn gleich **dieDatenschützer** Rhein Main zumindest die Regelung 2 b) positiv beurteilen, steht ihr die abschließende Behandlung des Art. 15 EU DS-GVO entgegen.

Hinzugefügt wurde in § 33 Abs. 3 eine Regelung, dass Betroffene sich an den HDSB wenden können. Grundsätzlich ist diese zu begrüßen. Jedoch darf dieser dann lediglich Mitteilung machen, dass er geprüft habe und keine Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand des Verantwortlichen zulassen.

11 (Unzulässig eingeschränktes) Recht auf Löschung

Art. 17 EU DS-GVO soll durch § 34 HDSIG-E dahingehend erweitert werden, dass bei einer nicht-automatisierten Datenverarbeitung die Löschung unterbleiben kann, wenn sie wegen der besonderen Art der Speicherung nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich und das Interesse der betroffenen Person an der Löschung als gering anzusehen ist.

Auch hier ist zu konstatieren, dass Art. 17 EU DS-GVO keinerlei Öffnungsklausel enthält und somit dem nationalen Gesetzgeber keine Regelungskompetenz zufällt. Die Norm ist daher nach unserer Einschätzung ebenfalls europarechtswidrig.

12 Sanktionen

Wie nicht anders zu erwarten, wird in § 26 HDSIG-E die Öffnungsklausel aus Art. 83 (7) dahingehend genutzt, dass gegen Behörden und sonstige öffentliche Stellen keine Bußgelder verhängt werden können. Über den Sinn und Unsinn einer diesbezüglichen Regelung lässt sich trefflich streiten, insgesamt ist die Norm jedoch nicht zu beanstanden.

Abs. 3 der selben Norm fügt eine Regelung hinzu, dass eine Meldung nach Art. 33 EU DS-GVO oder eine Benachrichtigung nach Art. 34 Abs. 1 EU DS-GVO in einem Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die meldepflichtige oder benachrichtigende Person nur mit ihrer Zustimmung verwendet werden.

Der Hintergrund dieser Regelung erschließt sich uns nicht.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf Artikel 1

Vierter Teil: Anspruch auf Informationszugang

13 Vorbemerkungen

Die Regierungsfraktionen des Hessischen Landtages haben einen Entwurf für ein Informationsfreiheits-Gesetz vorgelegt. Anders als in den anderen Bundesländern und im Bund ist es versteckt am Ende des Entwurfes für ein neues Hessisches Datenschutzgesetz in den §§ 80 – 89 GE zu finden.

14 **Transparenzgesetz, statt nur Informationsfreiheitsgesetz, Hessisches Grundrecht auf Transparenz**

Initiative Transparenz durch die öffentliche Verwaltung geht einem Informationszugang auf dem individuellen Antragsweg vor.

Ein wichtiger Aspekt für ein Transparenzgesetz ist der Grundsatz der Gleichbehandlung aus Art. 3 Grundgesetz (GG). Nur wenn interne Richtlinien, Dienstanweisungen und standardisierte Vorgänge allen bekannt sind, ist gewährleistet, dass auch alle Bürger unter gleichen Voraussetzungen gleich behandelt werden. Die Verwaltung der Finanzämter in Hessen und anderswo handhaben das bereits seit mehr als 50 Jahren so.

Dies geht aber nur, wenn - wie z.B. weitgehend derzeit bei der Finanzverwaltung - die Behörden ein Maximum an Informationen von sich aus veröffentlichen, statt den Informationszugang einem aufwendigen Antragsverfahren zu unterziehen. Veröffentlichungen in Broschüren und in elektronische Form auf der Homepage der jeweiligen Behörde stellen ein hohes Maß an Transparenz her und sind gleichzeitig die kostengünstigste Form des Informationszugangs für Bürger. Ein weit überwiegender Teil der durch diesen Entwurf vorgegebenen Antragsverfahren würden alleine hierdurch gespart – an Aufwand nicht nur für die Behörde sondern auch für die Bürger.

Gerade vor diesem Hintergrund und eingedenk der Tatsache, dass die Hessische Verfassung derzeit im hessischen Landtag einer Überarbeitung unterliegt, fordern **dieDatenschützer** Rhein Main ein hessisches Grundrecht auf Transparenz und Informationszugang gegenüber allen hessischen Landes- und kommunalen Behörden.

Transparenz ist in einem demokratischen Gemeinwesen Teil der Daseinsvorsorge und kein Luxus.

15 **Fehlende Differenzierung zum Informationszugang und zu Zugang zu Richtlinien**

Der vorgelegte Entwurf macht keinen Unterschied zwischen dem Informationszugang zu internen Richtlinien, Dienstanweisungen und weiteren standardisierten Vorgängen einerseits und zu dem Zugang zu seltenen und eher spezifischen und oft aufwendigen Verfahren andererseits. Erstere können uneingeschränkt veröffentlicht werden und aus dem kosten-/ gebührenpflichtigen Bereich ganz herausgenommen werden. Nur bei letzteren mag es sinnvoll sein, über Aufwand und Kosten nachzudenken und gegebenenfalls Regelungen zu unterwerfen.

Statt über zahlreiche Ausnahmen, sei es dadurch, dass bestimmte Behördenzweige aus der Informationspflicht herausgenommen werden, sei es, dass durch Bedingungen mit unbestimmten Rechtsbegriffen Ausnahmen formuliert werden, könnten und sollten Ausnahmen eher seltenen, präzise formuliert und vergleichsweise komplexeren Informationsanfragen vorbehalten bleiben.

In dieser perfiden Struktur des vorgelegten Entwurfs wird der Informationszugang an einer Stelle verteuert und gleichzeitig an anderen Stellen mit dem Kostenargument durch Ausnahmeregelungen eingeschränkt. Diese Strukturfrage lehnen **dieDatenschützer** Rhein-Main ab.

16 **Keine Ausnahmen**

dieDatenschützer Rhein Main wenden sich entschieden gegen den langen und weitestgehend sachfremd begründeten Katalog von Ausnahmen im § 81 des G-Entwurfs.

16.1 Polizei

dieDatenschützer Rhein Main haben durch eine einfache Regelung, nämlich dem Einsichtsrecht in das öffentliche Verzeichnisse des *Frankfurter Polizeipräsidiums* Frankfurt am Main offen gelegt, dass dieses, gegen hessisches Datenschutzrecht verstoßend, Videodaten an Stellen außerhalb der EU übermittelt. Dies war nur möglich mithilfe der Regelungen zum öffentlichen Verzeichnisse (nach altem Recht im HSOG geregelt). Mit dem öffentlichen Verzeichnisse entfällt auch das Einsichtsrecht hierzu. Diese Streichung kann nicht damit begründet werden, dass ein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen wird, wenn die hessische Polizei uneingeschränkt von diesem Informationszugang ausgenommen wird. Das ist

nicht ein Beitrag zur öffentlichen Sicherheit, sondern zu - auch rechtswidriger - Willkür durch die Polizeibehörden.

16.2 Gemeinden, Landkreise & deren Vereinigungen

Auch die Ausnahme für Gemeinden, Landkreise und Gemeindeverbände ist nicht nachvollziehbar. Vorgeschieben wird hier das Argument der kommunalen Selbstverwaltung. Tatsächlich mag aber eine Gemeinde, die sich durch Satzung eine Regelung zu mehr Transparenz gibt, mit dem Kostenargument von der Landeskommunalaufsicht gerügt oder mit Auflagen besehen werden, an anderer Stelle Einsparungen vorzunehmen, um sich den angeblichen „Luxus“ der Informationsfreiheit erst zu verdienen. Gemeinden, Landkreise und Gemeindeverbände werden durch diese vorgetäuschte Entscheidungsfreiheit erpressbar und gerade in ihrer kommunalen Selbstbestimmung eingeschränkt.

16.3 Forschung & Lehre mit öffentlichen Geldern, sowie Leistungsbeurteilungen & Prüfungen

Das Grundrecht der Freiheit von Forschung und Lehre richtet sich nicht gegen den Bürger sondern gegen den Staat. Diese Ausnahme entbehrt daher jeder Grundlage. Berechtigter Informationszugang gegenüber Hochschulen, Berufsschulung und allgemeinbildenden Schulen schränken der Freiheit von Forschung und Lehre nicht ein. Im Gegenteil in Prüfungsverfahren und die der Verwendung von Forschungsgeldern sind Massen von Bürgern betroffen, so dass der Informationszugang über interne Richtlinien, Dienstanweisungen und andere standardisierte Vorgänge besonders leicht auszumachen sind und auf Initiative der Behörden hin einfach zugänglich gemacht werden können.

16.4 "wirtschaftliches Interesse"

Auch die Ausnahme, dass das Informationsinteresse einen wirtschaftlichen Hintergrund hat, ist abzulehnen.

Dem gesamten Bereich von Medien, Rundfunk und Presse würde so der Informationszugang verwehrt. Dieser Bereich verfolgt im öffentlichen und demokratischen Interesse, wenn auch auf einer wirtschaftlichen Basis, Ziele die unzertrennlicher Bestandteil unseres demokratischen Gemeinwesens sind. Sie aus einem Demokratiefeld, wie behördliche Transparenz herauszunehmen, ist systemwidrig und zutiefst undemokratisch. Der Schaden wäre unabsehbar.

16.5 Behörden mit direktem Kontakt zu Bürgern

Alle Behörden, die einen direkten Kontakt zu Bürgern haben, sollen dieser Transparenz unterliegen. Hierzu zählen auch der Hessische Datenschutzbeauftragte, die IHK und deren Arbeitsgemeinschaften, Handwerkskammern und Notare. Soweit sie einer besonderen Unabhängigkeit unterliegen, wie der Hessische Datenschutzbeauftragte, wird diese durch ein transparentes Behördenhandeln nicht geschmälert. Sie dienen sowohl in ihrem Behördenauftrag als auch in einer

transparenten Vorgehensweise dem Bürger gleichermaßen.

16.6 Datei-, Aktenbestandteile in anderen Behörden

Transparenz über Datei- und Aktenbestandteilen, die in anderen Behörden liegen, offenbaren, wie Behörden zusammen arbeiten. Nur so wird deutlich, ob es sich um eine zulässige, erforderliche und gesetzeskonforme Zusammenarbeit handelt. Die Bestandteile aus der Informationspflicht herauszunehmen ist daher sachfremd.

16.7 "nachteilige Auswirkungen" § 82 (2) E

Die aufgelisteten Bereiche, bei denen „nachteiligen Auswirkungen“ auftreten können, sind zu unbestimmt. Hier gehört eine Definition, ab wann eine Auswirkung nachteilig ist und welche Auswirkungen hinzunehmen sind. Ein Positivkatalog genau beschriebener unerwünschter Auswirkungen würde dem Recht auf Transparenz mehr Geltung verschaffen.

16.8 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Ausnahmen zugunsten von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gehören beschränkt auf *berechtigte* Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse. Die Festlegung, was einem solchen Geheimnis unterliegt, trifft das Unternehmen. Auch diese Entscheidung kann gegen eine Rechtspflicht verstoßen. Zu schützen sind daher nur *berechtigte* Geheimnisse.

17 **Statt Ausnahmen, Erweiterung auf Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand**

Statt zahlreicher Ausnahmen fordern **dieDatenschützer** Rhein Main die Einbeziehung der Transparenzpflicht bzw. des Informationszugangs bei Unternehmen, Vereinen und anderen nichtöffentlichen Stellen, wenn sie

- ganz oder im überwiegenden Eigentum des Landes oder einer Gemeinde, eines Kreises oder eines Gemeindeverbands liegen oder
- dieser nichtöffentlichen Stelle hoheitliche Aufgaben des Landes, einer Gemeinde, eines Kreises oder eines Gemeindeverbands übertragen wurden.

Immerhin darf durch eine „Flucht ins Private“ Rechtspflichten öffentlicher Stellen nicht unterlaufen werden. So wäre ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis dieser Unternehmen unbeachtlich, wenn das entsprechende behördliche Handeln selbst keiner Geheimhaltungspflicht unterliegen würde.

18 Verfahren der niedrigsten Hürde

Es soll das Prinzip gelten, dass Bürger ein Verfahren einhalten müssen, das die niedrigste Hürde - am besten ganz ohne Hürde - für den Zugang zur gewünschten Information darstellt. Der vorgelegte Gesetzesentwurf macht sich derzeit dieses Prinzip noch nicht zu eigen - daher muss er wie folgt nachgebessert werden.

18.1 Antrag bei jedem Bürgeramt möglich, dieses leitet ggf. weiter

Der Gesetzesentwurf legt zwar der Behörde, die sich für nicht zuständig erklärt, die Pflicht auf, den Bürger über die zuständige Behörde zu informieren, vgl. § 85 (4) GE. Niedriger wäre aber die Hürde, wenn der Bürger nicht erneut seinen Antrag stellen muss, sondern die Behörde in der Pflicht ist, den Antrag entgegen zu nehmen und ihn an die zuständige andere Behörde weiterzugeben. Fristen würden dann zugunsten der Bürger bereits zu laufen beginnen und der Aufwand für einen weiteren Antrag wäre nicht erforderlich. Insbesondere sollte bei jedem Bürgeramt der Antrag auf Informationszugang eingereicht werden können; das ist gelebte Bürgernähe.

Der Entwurf sollte überdies mit den folgenden Punkten nachgebessert werden:

18.2 Dateiübermittlung nicht genannt

Die Variante, die Information digital an den Bürger zu übergeben, wenn dieser das wünscht, ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Dabei wäre das die kostengünstigste Form der Bereitstellung, insbesondere bei großen Datenmengen oder Dateien. Möglich ist das als Dateianhang einer E-Mail. Auch das Brennen einer CD-ROM oder einer DVD durch die Behörde vor deren Versendung käme als Variante infrage.

18.3 Elektronische Datenübermittlung geht vor Einsichtsrecht

Die Übermittlung der gewünschten Information in elektronischer Form sollte dem Einsichtsrecht vorgehen. Bei Letzterem muss der Bürger die Behörde aufsuchen, bei Ersterem kann er sich diesen Aufwand sparen. Das Wahlrecht verbleibt beim Bürger.

18.4 Weitestgehende Veröffentlichungen sollen Antragsverfahren unnötig machen

Die Veröffentlichung von Informationen, insbesondere Richtlinien, Dienstanweisungen und anderer standardisierter Vorgänge, erspart aufwendige Antragsverfahren. Gespart werden hierbei Aufwände sowohl der Behörde und als auch der Bürger.

Die Veröffentlichung kann durch Broschüren auf Papier oder in elektronischer Form auf der jeweiligen Homepage des Behördenauftritts im Internet erfolgen.

Die Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen kehrt die Holschuld der Bürger in eine Bringschuld der Behörde um. So wird aus einer Informationsfreiheit eine allgemeine Transparenz von Behördentätigkeit, vergleiche oben Ziffer 14.

18.5 Formloser Antrag

Um niedrige Hürden für die Bürger zu erreichen, sollte jeder Antrag formlos gestellt werden können. Ungenauigkeiten, wie z.B. durch eine unpräzise Beschreibung der gewünschten Information, können durch eine Beratungspflicht der Behörde ausgeglichen werden. Es ist eben nicht der Bürger, der sich in Behördenstrukturen auskennen muss, sondern die Behördenmitarbeiter haben hier größere Einsichten, die sie so in den Dienst der Bürger stellen können.

18.6 Beratungspflicht der angefragten Behörde

Die erwähnte Beratungspflicht der Behörde umfasst

- eine Hinweispflicht über bereits bestehende und einschlägige Veröffentlichung,
- den Inhalt des Antrags, der am nächsten zu dem Informationswunsch des Bürgers liegt,
- die geeignete Form, sofern hier tatsächlich bei grundsätzlicher Formfreiheit Anforderungen zu erfüllen sind und
- die zu erwartenden Kosten zu jedem Zeitpunkt der Bearbeitung des Antragsverfahrens.

Die Verletzung dieser Pflichten sollte öffentlich rechtliche Schadenersatzansprüche auslösen. Verzögerung, die hier entstanden sind und ursächlich zu Verzögerungen in anderen behördlichen Verfahren des Bürgers geführt haben, sollen in diesen Verfahren Fristverletzungen heilen.

Kosten, über die der Bürger nicht informiert war, dürfen nicht berechnet werden. Der Nachweis liegt bei der Behörde.

18.7 Anonymer Antrag

Bei einer Internet-Verfügbarkeit von Informationen kennt die Behörde den Interessenten an der Information nicht. Im individuellen Antragsverfahren könnte korrespondierend ein anonymer Antrag zulässig sein. Die Erhebung von personenbezogenen Bürgerdaten ist dann nicht erforderlich, wenn den Zugang zur Information ohnehin *jedermann* zugänglich sein soll. Für den Antragssteller würde auch das die Hürde, von seinem Recht auf Informationszugang Gebrauch zu machen, deutlich senken.

18.8 Schnelle Beauskunftung, 14 Tage, 1 Monat

Ist die beantragte Information nicht oder noch nicht öffentlich zugänglich, ist ein Antragsverfahren unumgänglich. Hier soll es Fristen geben, die die Behörden – die einzigen, die über die erforderlichen Ressourcen verfügen, einhalten müssen.

Bei allen Regelfällen ist eine Frist von 14 Tagen einzuhalten.

Nur wenn die Information in seltenen Fällen in einem komplexen Verfahren, z.B. bei

mehreren Behörden zusammen getragen werden muss oder z.B. ein aufwendiger Vorgang über einen Einzelfall erst noch geeignet anonymisiert werden muss, soll die Behörde 1 Monat Zeit bekommen. Sie wird dann die entstandene Verzögerung nachvollziehbar begründen müssen.

Aufwendige Verfahren organisiert die Antragsbehörde, nicht der Betroffene.

Wichtig dabei ist, dass Behörden mit ausreichend Ressourcen auszustatten sind. Sie dienen Bürgern, die diese Informationen in anderen Zusammenhängen benötigen und dabei ihrerseits Fristen einzuhalten haben.

18.9 Vollständigkeit geht vor Kostengünstigkeit

Da im Zentrum einer Regelung zur Transparenz die Information liegt, die an den Bürger geht, soll der Grundsatz gelten, dass eine kostengünstigere Variante, die auf einen Teil der zur Verfügung zustellenden Information verzichtet, nachrangig gehandhabt wird zu der Variante, die Vollständigkeit dieser Information gewährt. Der Bürger, der laufend über die Kostenentwicklung informiert wird, kann dann selbst eingreifen und mit dieser Wahlfreiheit gegebenenfalls auf einen Teilaspekt seines Informationsbegehrens verzichten. Für die Behörde soll gelten, dass die Vollständigkeit die höhere Priorität besitzt.

18.10 Ehe ein Dokument in Gänze zurückgehalten wird, soll mit Schwärzungen gearbeitet werden

Bei diesem Ansatz wird das gleiche Ziel verfolgt. Es ist die Variante zu wählen, bei der überhaupt noch Informationen bereit gestellt werden, wenn es gute Ausnahmegründe gibt, einen Teil der Unterlagen nicht zur Verfügung zu stellen.

19 **Kostenfreiheit**

Der Kernpunkt der „niedrigsten Hürde“ sind Regelungen, die beim Verfahren zum Informationszugang den Antragssteller von einer Kostenbelastung ganz oder weitestgehend frei stellt. Daher sollte der Grundsatz gelten, dass der Zugang zu Informationen kostenfrei zur Verfügung zu stellen ist. Begründete, genau umrissene und möglichst seltene Ausnahmen können diesen Grundsatz begleiten.

Der Entwurf selbst regelt in § 88 (1) GE: *„Die Gebühren sind [...] so zu bemessen, dass die antragstellenden Personen dadurch nicht von der Geltendmachung ihres Informationsanspruchs [...] abgehalten werden.“*

Allerdings legt er nahe, dass die antragstellende Person ihre finanzielle Situation offen legen muss, um diesen Punkt zu prüfen. Ausgehend davon, dass es sich bei Transparenz nicht um einen Luxus, sondern um einen Vorgang der Daseinsvorsorge handelt, darf die Prüfung über den Informationszugang nicht an eine Bedürftigkeitsprüfung der antragstellenden Person geknüpft werden. Vielmehr ist er

bedingungslos zu gewähren. Ganz abgesehen davon, dass diese Prüfung der Bedürftigkeit wiederum –perfider Weise – höchst kostenaufwendig wäre.

19.1 Notwendige Kosten

Der G-Entwurf regelt in § 88 (1): „Die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in Dateien und Akten vor Ort [...] sind kostenfrei.“

Dennoch verweist der G-Entwurf auf eine Gebührenordnung, vgl. § 88 (1) GE, nach der Kosten von bis zu 600,- € in nur 1 Antragsverfahren anfallen können. Das ist der Weg der maximalen Hürde, statt der der niedrigsten.

Ein Gebührenkonzept könnte wie folgt aussehen:

- die ersten 25,- Euro sind frei und daher vom Gesamtaufwand abzuziehen,
- eine Kopie auf Papier kostet höchstens 6 Euro-Cent – der § 88 (1) des G-Entwurfs legt 10 Euro-Cent nahe; hier ist gerade nicht eine kaufmännische Vollkostenrechnung zugrunde zu legen, sondern nur die tatsächlich entstandenen Materialkosten,
- die Gesamtkosten für die beantragende Person dürfen 50,- Euro nicht übersteigen; auch für juristische Personen sollte diese Grenze nicht wesentlich höher liegen und
- die elektronische Überlassung ist immer kostenfrei.

Zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens müssen die zu erwartenden Kosten der antragstellenden Person transparent sein. Dies bedeutet auch, dass je geringer die durch das abschließende Gesetz geregelten Gesamtkosten werden können, umso geringer ist auch der Aufwand der Behörde, diese Transparenz zu gewährleisten.

19.2 Die Kostenentscheidung

Kommt es zu Kosten für die antragsstellende Person, ist diese Kostenentscheidung gesondert zu begründen. Außerdem soll sie zugänglich sein für eigene Rechtsbehelfe, die den Informationszugang selbst und dessen Verfahren unberührt lassen.

20 **Gesetzeseinführung muss begleitet werden von einer Aufklärungskampagne über die Rechte der BürgerInnen**

Nach den bisherigen Erfahrungen gab es immer wieder einmal eine kommunale Informationsfreiheitssatzung und vergleichbare Regelungen. Sie wurden wieder abgeschafft mit dem Argument, dass Nachfragen zum Informationszugang praktisch kaum vorkamen. Dieser Umsetzungsdefizit war aber in jedem Fall der Tatsache geschuldet, die die berechtigten Bürger ihre Rechte nicht kannten. Überall dort

wurden auf Aufklärungskampagnen verzichtet und auch sonst kein Versuch gestartet, öffentlich über diese neuen Rechte aufzuklären.

Der vorgelegte Entwurf sieht eine Pflicht zur Aufklärung der Bürger beim neuen Hessischen Informationsfreiheitsbeauftragten, geregelt in § 89 GE, nicht vor. Der Aufgabenkatalog sollte insofern erweitert werden.

21 Resümee Informationsfreiheit & Transparenz

Der vorgelegte Entwurf ist ein Beispiel dafür, dass Bündnispartner aus Fraktionsdisziplin ein Informationsfreiheitsgesetz formulieren und vorlegen, ohne Informationsfreiheit oder Transparenz tatsächlich anzustreben. Es wäre nach dem aktuellen Ranking das schlechteste Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland.

Es ist müßig zu diskutieren, welcher Schaden größer wäre: entweder das Gesetz in diesem Abschnitt zu verabschieden, damit es überhaupt einen Recht auf Informationszugang gibt, oder diesen Abschnitt herauszustreichen, umweiter auf ein besseres Gesetz zu warten. Tatsache ist, dass dieser Entwurf die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag der Hessischen Landesregierung nach einem Informationsfreiheitsgesetz gerade nicht erfüllt.

Mit dem vorgelegten Entwurf wird für Hessen die historische Chance verpasst, ein Transparenzgesetz vorzulegen, das ein Schritt weg vom Obrigkeitsstaat hin zu einem demokratischen Gemeinwesen führt, in dem Bürger in Behörden, die über andere Bürger hoheitlich entscheiden, und dies in maximaler Offenheit geschieht. Diese Offenheit nähme den Behörden nicht ihre Entscheidungsbefugnis, sondern würde sie darin unterstützen, weil die betroffenen Bürger sich sehr viel sorgfältiger auf berechnete Erwartungen der Behörden vorbereiten könnten.