

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
Singerstraße 109 | 10179 Berlin
Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
Steigerstraße 24
99096 Erfurt



18.09.2018

Stellungnahme zum Entwurf eines Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf des Ministeriums für Inneres und Kommunales Stellung zu nehmen.

Der gemeinnützige Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (OKF) setzt sich für den freien Zugang zu Informationen ein und unterstützt zahlreiche Open-Data-Initiativen in Deutschland. Als Betreiber der Plattform für Informationsfreiheit [FragDenStaat.de](https://fragdenstaat.de), über die mehr als die Hälfte aller IFG-Anfragen an Behörden auf Bundes- und Landesebene gestellt werden, begrüßt die OKF ausdrücklich die Initiative, das Informationsfreiheitsgesetz in Thüringen zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln.

Das Land reagiert damit auf die internationale Entwicklung, Informationsfreiheit als Menschenrecht anzuerkennen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat den Zugang zu staatlichen Informationen als Teil der Europäischen Konvention für Menschenrechte bestätigt, die Vereinten Nationen haben Informationsfreiheit jüngst als Sustainable Development Goal 16.10 bestätigt.

Der Entwurf enthält jedoch Regelungen, die die Gefahr bergen, das Ziel des Gesetzes zu unterlaufen. Insbesondere die Gebührenregelung ist dabei hervorzuheben. Sie wäre in dieser Form die restriktivste derartige Regelung nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Westeuropa. Sie ist dringend an internationale Standards anzupassen.

Im Einzelnen:

§ 1 – Gesetzeszweck

Wir begrüßen das Vorhaben, eine Pflicht für aktive Veröffentlichung für einige Informationen einzuführen. Dies ist ein wichtiges Signal für die Bürger, in deren Auftrag und zu deren Wohl alles politische und Verwaltungshandeln stattfindet.

§ 2 - Anwendungsbereich

Der Gesetzentwurf schränkt die informationspflichtigen Stellen unnötig ein:

Um eine Gleichbehandlung der öffentlichen Stellen zu ermöglichen, sollten Ausnahmetatbestände des Informationszugangs grundsätzlich im Bereich des Schutzes öffentlicher Aufgaben geregelt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum Wissenschaftseinrichtungen einem besonderen Schutz nach dem Gesetz bedürfen. Die Wissenschaftsfreiheit ist verfassungsrechtlich bereits ausreichend geschützt. Eine Bereichsausnahme von Forschung und Lehre behindert stattdessen tatsächlich die Kontrolle über die Einhaltung der Wissenschaftsfreiheit. Gerade im Bereich der Korruptionsprävention und Kontrolle von Drittmittelprojekten und Kooperationen mit der Wirtschaft ist es unerlässlich, auch Informationen im Bereich von Forschung und Lehre bereitzustellen.

Eine partielle Ausnahme von Gerichten und Staatsanwaltschaften sollte sich auf die richterliche Unabhängigkeit beziehen.

Die Bereichsausnahme von Finanzbehörden widerspricht dem erklärten Ziel des Gesetzes. Gerade in Bezug auf Steuersachen und der wirksamen Kontrolle der Steuerverwendung ist es geboten, auch Steuerbehörden dem Gesetz zu unterwerfen. Personenbezogene Informationen sind durch weitere Teile des Gesetzes sowie die Regelungen der DSGVO ausreichend geschützt.

Es wird empfohlen, die Kontrolle von Stellen durch den Staat zur Voraussetzung einer Informationspflicht zu machen. Dies ist beispielsweise im Umweltinformationsgesetz geregelt.

§ 4 - Recht auf Informationszugang

Neben natürlichen und juristischen Personen sollten auch Personenvereinigungen anspruchsberechtigt sein. Die Erfahrung vieler Bundesländer zeigt, dass beispielsweise Bürgerinitiativen das Recht auf Informationszugang in erheblichem Umfang nutzen.

Die Regelung zu besonderen Rechtsvorschriften in Absatz 2 birgt die Gefahr, dass Bereichsausnahmen quasi durch die Hintertür in anderen Gesetzen eingeführt werden. Dies ist nicht nur problematisch für den Zweck des Gesetzes, sondern führt auch zu Problemen für Rechtsanwender. Der Absatz sollte gestrichen werden.

§ 5 – Veröffentlichung von Informationen

Die Soll-Vorschrift in Absatz 1 sollte durch eine Verpflichtung ersetzt werden. Es ist gerade Sinn des Entwurfs, Behörden zur Transparenz zu verpflichten.

§ 6 – Transparenzpflichten

Die Liste der zu veröffentlichenden Informationen ist ausbaufähig. Neben den bisherigen Informationen sollte auch Vergabeentscheidungen sowie veröffentlichte Gerichtsentscheidungen zur Transparenzpflicht hinzugezogen werden.

Auch Protokolle und Tagesordnungen des Kabinetts und wesentlicher Gremien müssen veröffentlicht werden, um den Gesetzgebungsprozess transparenter und partizipativer zu gestalten.

Statt nur unbestimmte "wesentliche" Inhalte, sollten - wie etwa in Hamburg, die gesamten Verträge unter Berücksichtigung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht werden. Es bietet sich ein Schwellenwert zur Veröffentlichung an.

Zentral für ein Transparenzgesetz sind zudem Gutachten und Studien, auch Ausarbeitungen des juristischen Dienstes im Landtag.

Eine enge Verzahnung mit OpenData-Vorgaben ist zudem erforderlich, sodass beispielsweise Fahrplandaten und Katasterdaten auf der Plattform eingestellt werden.

Zur Verminderung des Verwaltungsaufkommens würde es sich zudem anbieten, nicht personenbezogene Informationen, die im Rahmen von Antragsverfahren elektronisch zugänglich gemacht wurden, ebenfalls zu veröffentlichen. Dies würde zudem dem Prinzip "access to one - access to all" Rechnung tragen.

§ 7 – Transparenzportal

Die Verknüpfung des Portals mit GovData ist begrüßenswert. Möglicherweise könnte hier eine Formulierung gefunden werden, die die Bereitstellung der Metadaten in höher gelegene Portale regelt und damit auch beispielsweise fürs europäische OpenData-Portal.

Es sollte in jedem Fall eine Fristenregelung für die Bereitstellung von Daten im Transparenzregister gefunden werden. Die Erfahrung mit Transparenzpflichten in Bremen zeigt, dass dies benötigt wird, da sonst eine solche Bereitstellung oft nicht vorgenommen wird.

§ 10 – Verfahren

Die Frist von einem Monat liegt im deutschlandweiten Vergleich am oberen Limit. Die vorgesehene "angemessene" Verlängerung der Frist ist nicht akzeptabel. Es sollte festgelegt werden, dass die Frist in Ausnahmefällen beispielsweise auf zwei Monate verlängert wird.

§ 12 – Schutz öffentlicher Belange

Die Liste der zu schützenden öffentlichen Belange ist ausufernd und teilweise redundant. Es müssen zum einen Abwägungen mit dem öffentlichen Interesse vorsehen und zum andern auch zeitlich begrenzt ("soweit und solange") werden.

Die Ausnahme für Verschlussachen ist nicht zielführend. Es ist zu befürchten, dass dies zu einer verstärkten Kategorisieren als Verschlussache führt. Da ohnehin die materiellen Voraussetzungen zur Einstufung als Verschlussache ausschlaggebend sind, liegt durch die anderen Ausnahmetatbestände ein ausreichender Schutz vor.

Die de-facto-Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz ist eines der zentralen Probleme des Gesetzentwurfs. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Tätigkeitsbereich des Verfassungsschutz alleine schon bei einer möglichen "Beeinträchtigung" in den Arkanbereich verschoben wird. Angesichts der Geschichte des Verfassungsschutzes in Thüringen wäre es stattdessen ein wichtiges Zeichen, auch den Verfassungsschutz den Transparenzpflichten des Gesetzes zu unterwerfen. Sensible Bereiche sind bereits durch andere Ausnahmetatbestände ausreichend geschützt.

Die Missbrauchsklausel erscheint problematisch. Die dazu vorliegenden Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz sind ausreichend. Dass eine möglicherweise zielgerichtete "Verzögerung" von Verwaltungshandeln zum Ausschluss führt, kann im Einzelfall problematisch werden - nämlich dann, wenn sie missbraucht wird. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn Referate ausgelastet sind und Anfragen nicht beantworten können. In diesem Fall ist aber die Ausstattung der Referate das Problem, nicht die Antragsstellung.

Die Ausnahmetatbestände, auch zum Schutz privater Interessen, sollten grundsätzlich mit dem öffentlichem Interesse abgewogen werden.

§ 15 – Kosten

Das vorgesehene Kostendeckungsprinzip würde in dieser Form dazu führen, dass Anträge tausende Euro kosten können. Dies würde eine eindeutig prohibitive Wirkung haben und den gesamten Zweck des Gesetzes unterlaufen. Wir sehen bereits jetzt bei Anfragen nach dem IFG über FragDenStaat, dass bei einer Kostenandrohung zwei Drittel der Anfragen zurückgezogen werden.

Dies bekräftigt vor allem soziale Ungleichheit. Der Gesetzentwurf soll die demokratische Meinungs- und Willensbildung. Wenn das Gesetz nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn man es sich leisten kann, profitieren vor allem gutsituierte Menschen sowie Unternehmen vom Gesetz.

Der Gesetzgeber sollte zumindest ein deutschlandweit übliches Maximum für Gebühren von 500 Euro definieren sowie eine Sozialklausel nach Hamburger Vorbild, obwohl selbst dies im europaweiten Vergleich sehr teuer wäre.

§ 20 – Transparenzpflichten

Natürlich sollte gerade ein Beirat für die Informationsfreiheit transparent arbeiten. Die Pflicht zur Verschwiegenheit sollte aufgehoben werden.

Es ist wünschenswert, im Gesetzentwurf das Prinzip von OpenData sowie Maschinenlesbarkeit, offene Formate und freie Lizenzen wie z.B. Creative Commons, CC-0 stärker zu betonen. Auch sollte auf das Prinzip der ordnungsgemäßen Aktenführung verwiesen werden.

Zudem sollten mögliche Sanktionen bei Nichtbefolgung des Gesetzes bedacht werden. Vorstellbar wäre auch, den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit mit ähnlichen Befugnissen wie im Bereich des Datenschutzes auszustatten, sodass er etwa Anordnungen an andere Behörden treffen könnte.

Für weitere Informationen verweisen wir auf den Gesetzentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz, das unter berlin.transparenzgesetz.de abrufbar ist. Auf dem Transparenzranking von Mehr Demokratie und Open Knowledge Foundation gibt es zudem weitere Hinweise auf wichtige Indikatoren in Informationsfreiheitsgesetzen.

Wir sind gerne bereit, auch im weiteren Gesetzgebungsprozess Stellung zu beziehen.

Mit freundlichen Grüßen



Arne Semsrott
Projektleiter FragDenStaat
Open Knowledge Foundation Deutschland