

Manfred Redelfs

Veröffentlicht in: ZGI / Zeitschrift für das gesamte Informationsrecht, Nr. 6/2022, 2. Jahrgang, 15. Dezember 2022, S. 265 – 269.

Mehr Transparenz wagen: Vom Hamburger Transparenzgesetz für den Bund lernen

Die Debatte über ein Transparenzgesetz des Bundes fällt in eine Zeit, in der Skeptiker fragen werden: Gibt es angesichts von Ukrainekrieg, Energiekrise, Corona und allgemeiner Sorge vor steigenden Preisen nichts Wichtigeres? Genau diese Haltung verkennt aber, dass in Zeiten, in denen die Regierung den Bürgerinnen und Bürgern viel zumutet, die Sorge um die Akzeptanz staatlichen Handelns umso dringlicher ist. Und die ist zentral an die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen öffentlicher Stellen gebunden. Deshalb ist die Journalistenorganisation Netzwerk Recherche der Meinung: Es ist genau der richtige Zeitpunkt, mehr Transparenz zu wagen!

Der folgende Beitrag greift zunächst die Erfahrungen mit dem Transparenzgesetz in Hamburg auf, das weithin als Vorbild für die Regelung von Veröffentlichungspflichten gilt. Vor diesem Hintergrund werden dann die wesentlichen Vorschläge des zivilgesellschaftlichen Entwurfs für ein Bundestransparenzgesetz vorgestellt.

I. Erfahrungen mit Hamburgischen Transparenzgesetz

Das Hamburgische Transparenzgesetz ist am 6. Oktober 2012 in Kraft getreten. Das zehnjährige Jubiläum bietet eine gute Gelegenheit, an diesen Erfahrungen aufzuzeigen, dass einige klassische Befürchtungen, die immer wieder gegen solche Reformen ins Feld geführt werden, durch die Anwendungspraxis widerlegt werden.

1. Verwaltungsaufwand

Da geht es zunächst um den Generalvorbehalt: Die Handelskammer Hamburg als offensivste Stimme der Kritiker hat im Vorfeld vor einem „Stillstand in der Verwaltung“ gewarnt, der einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung entgegenstehe.¹ Es hieß auch, die Pflicht zur Veröffentlichung von Verträgen werde zum Wettbewerbsnachteil. Das Gute ist, wenn man mal etwas Neues ausprobiert, dass man die Sorgen, die im Vorfeld aufkamen, nach Ablauf einer gewissen Zeit einem empirischen Test unterziehen kann. In Hamburg ist die Verwaltung früher als geplant, nämlich vor Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist, mit dem Transparenzportal fertig geworden. Einen Monat vor dem eigentlich vom Gesetz vorgegebenen Stichtag standen rund 33 Millionen Seiten Unterlagen durchsuchbar bereit.² Spricht schon das vorzeitige Erreichen des Starts für das Transparenzportal nicht gerade für eine akute Überlastung, so ist vor allem ein Blick in den Evaluationsbericht zum Hamburgischen Transparenzgesetz aufschlussreich. Fünf Jahre nach Inkrafttreten hält diese wissenschaftliche Untersuchung zum Thema Verwaltungsaufwand fest, die Befragung der

¹ Zitiert nach Jens Meyer-Wellmann: „Transparenzgesetz wird zum Erfolgsmodell“. In: Hamburger Abendblatt, 12. August 2013.

² Vgl. Jens Meyer-Wellmann: Ansturm auf Hamburger Transparenzregister. In: Die Welt, 15. September 2014.

veröffentlichungspflichtigen Stellen habe ergeben, „dass aus der Einführung der Veröffentlichungspflicht im Mittel nur ein geringer Mehraufwand pro Stelle resultierte“.³

2. Kosten

Neben der mutmaßlichen Überlastung wird als Argument gegen mehr Verwaltungstransparenz auch gerne auf die angeblich unverhältnismäßig hohen Kosten verwiesen. Mit Sachkosten von 5,2 Millionen Euro ist die Hamburger Verwaltung bei der Einführung des Transparenzportals nicht nur innerhalb des selbstgesteckten Kostenrahmens geblieben, was für Projekte dieser Größenordnung keineswegs selbstverständlich ist. Sie hat das Mehr an Demokratie letztlich auch sehr preiswert eingekauft. Ein Team von zehn Mitarbeitern, deren schon existierende Stellen befristet dem Projekt zugeordnet wurden, sorgte für die Umsetzung.⁴ Heute wird das Transparenzportal vom Staatsarchiv betrieben, wofür drei Vollzeitstellen erforderlich sind. Diese Mitarbeiter machen den technischen Support, sind als fachliche Leitstelle aber auch die Ansprechpartner für Mitarbeiter der Hamburger Behörden, die Dokumente einspeisen.⁵ Der personelle Aufwand für den Unterhalt des Transparenzportals ist in Relation zu setzen zu den insgesamt rund 75.000 Beschäftigten in der Verwaltung der Stadt Hamburg.⁶

3. Schützenswerte Informationen

Eine weitere Sorge bezieht sich immer auf die Veröffentlichung schützenswerter Informationen. In Hamburg sieht das Gesetz z.B. die Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand jenseits einer Relevanzschwelle von 100.000 EUR vor. Zum Zeitpunkt der Evaluation wusste die Verwaltung von rund 4.000 Verträgen zu berichten, von denen 90 Prozent unter die Transparenzregeln des Gesetzes fielen. Sie sind über das Transparenzportal zugänglich, mit Schwärzungen, soweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder personenbezogene Daten berührt sind. Ein Schaden war nicht festzustellen. Und eine Flucht von Unternehmen nach Niedersachsen oder Schleswig-Holstein ist auch mit Sicherheit ausgeblieben, wie man nach zehn Jahren Anwendungspraxis konstatieren kann.

Die Evaluation richtete ein besonderes Augenmerk auf die Streichung einer Ausnahmeklausel aus dem alten Hamburger IFG von 2006, nämlich dem Schutz fiskalischer Interessen der Freien und Hansestadt. Der Passus fehlt im Transparenzgesetz, allerdings konnte nach fünf Jahren Anwendung bei der Evaluation festgestellt werden: „Die auskunftspflichtigen Stellen meldeten ... keinen einzigen Fall, in denen (sic!) außerdem es zu fiskalischen Schäden kam“.⁷

³ Marius Herr, Christoph Müller, Bettina Engewald, Axel Piesker und Jan Ziekow: Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, Speyer 2017, S. 287.

⁴ Vgl. Jens Meyer-Wellmann: Transparenzgesetz – Hamburger Behörden werden gläsern. In: Hamburger Abendblatt, 22. März 2014 sowie Auskünfte des damaligen Projektleiters André Basten, Behörde für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg im September 2022.

⁵ Auskünfte von Jorgen Naskrent, Leiter der Fachlichen Leitstelle Transparenzportal im September 2022.

⁶ Vgl. Personalamt der Freien und Hansestadt Hamburg, September 2022: <https://www.hamburg.de/personalamt/personalamt-portraet/>

⁷ Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, a.a.O., S. 213.

4. Nutzung

Der nächster Standardeinwand lautet: Das sind so viele Informationen, das nutzt doch keiner. Dies ist ein interessantes Argument, das einem bei Anhörungen immer wieder begegnet. Denn einerseits führen die Gegner der Verwaltungstransparenz eine mögliche Überlastung der Ämter ins Feld, um andererseits am Bedarf für mehr Transparenz an sich zu zweifeln und gar keine Nachfrage zu sehen. Zwischen diesen gegensätzlichen Polen der Argumentation sollte man sich dann doch mal entscheiden!

In Hamburg ist es entschieden, das Transparenzportal weist seit Beginn eine konstant hohe Nutzung auf. Jeden Monat gibt es rund eine Millionen Seitenaufrufe oder Page Views durch Suchen von Bürgerinnen und Bürgern. Mehrere hunderttausend automatisierte Aufrufe über die API sind hier schon herausgerechnet. Über die Jahre hat sich das große Interesse vom Starttag, als es gleich zu 50.000 Seitenaufrufe innerhalb von 24 Stunden kam⁸, somit gehalten. Zum Vergleich: Als es in Hamburg nur das eher restriktive Informationsfreiheitsgesetz nach dem Antragsmodus gab, gingen nach Angaben der Justizbehörde durchschnittlich 16 Anträge pro Monat ein.⁹

Sehr deutlich zeigt sich auch, wofür sich die Menschen interessieren: Es sind zentrale Themen aus dem Nahbereich. Die Einrichtung einer Veloroute steht z.B. im Fokus oder Straßenumbenennungen. Überhaupt spielt Verkehrsplanung eine große Rolle, wie der gesamte Bereich Bauen und Wohnen.¹⁰ Damit korreliert das Nutzerinteresse recht gut mit den Informationen, die die Hamburger Behörden hauptsächlich bereitstellen. Denn laut Evaluation entfällt mit 33 Prozent der größte Anteil der veröffentlichten Informationen auf die Felder „Infrastruktur, Bauen und Wohnen“, gefolgt von „Politik und Wahlen“ mit 27 Prozent.¹¹

Zudem hebt die Evaluation hervor, dass auch die Hamburger Verwaltung selbst gerne auf das Transparenzportal zurückgreift, weil das schneller und bequemer ist, als sich zu einem Vorgang per Behördenpost die Papierakte kommen zu lassen. Eine clevere Verwaltung kann somit eine gesetzliche Vorgabe wie das Transparenzgesetz zur Verwaltungsmodernisierung nutzen. Der für die Einführung des Transparenzportals zuständige Projektleiter betont denn auch im Rückblick, der Umstand, dass eine gesetzliche Verpflichtung bestand, habe bei der Überwindung verwaltungsinterner Hürden eindeutig geholfen und den Modernisierungsschub beschleunigt.¹²

So ist die Hamburger Erfahrung geeignet, eine ganze Reihe von Vorbehalten gegen solche Transparenzgesetze auf empirischer Basis zu entkräften. Natürlich bleibt in Rechnung zu stellen, dass Hamburg ein Stadtstaat ist, sodass besondere Rahmenbedingungen greifen. Aber die grundsätzlichen Mechanismen, etwa im Blick auf die ohnehin überfällige Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen, dürften übertragbar sein.

⁸ Vgl. Jens Meyer-Wellmann: Ansturm auf Hamburger Transparenzregister. In: Die Welt, 15. September 2014.

⁹ So Staatsrat Ralf Kleindiek gegenüber dem Hamburger Abendblatt; vgl. Zahl der Anfragen in Hamburg fast verdoppelt. In: Hamburger Abendblatt, 02. April 2013.

¹⁰ Nutzungsstatistik und häufigste Suchbegriffe werden monatlich auf der Seite des Transparenzportals veröffentlicht: <https://transparenz.hamburg.de/statistiken>.

¹¹ Evaluationsbericht, a.a.O., S. 65.

¹² Angaben von André Basten, Behörde für Justiz und Verbraucherschutz der Freien und Hansestadt Hamburg, im September 2022.

5. Genese des Gesetzes

Aufschlussreich ist das Hamburger Beispiel auch im Blick auf das Zustandekommen des Gesetzes: Der Leuchtturm strahlt so hell und klar, weil dieses Gesetz seinen Ursprung nicht in der Ministerialbürokratie hat, wie es eigentlich für Gesetze typisch ist. Hamburg hat sich dazu durchgerungen, weil das Land eine sehr weitreichende Volksgesetzgebung aufweist. Eine Initiative von Mehr Demokratie, Transparency International und dem Chaos Computerclub hat Unterschriften für ein Volksbegehren gesammelt und einen weitreichenden Gesetzentwurf zur Abstimmung vorgelegt. Die Unterschriftensammlung lief so erfolgreich an, dass die Parteien in der Hamburgischen Bürgerschaft schnell erkannt haben, dass die Initiative erfolgreich sein wird. Zudem fiel der avisierte Abstimmungstermin mit dem der Bundestagswahl zusammen, was eine hohe Beteiligung und damit das Erreichen des notwendigen Quorums zu garantieren schien. Die öffentliche Debatte in Hamburg war zudem durch den Unmut über die Bauverzögerungen und Kostensteigerungen bei der Elbphilharmonie geprägt - angeheizt durch den Umstand, dass die Bauverträge geheim gehalten wurden, was zu Spekulationen einlud und den Ruf nach mehr Verwaltungstransparenz beförderte. In dieser Lage entschieden sich alle in der Bürgerschaft vertretenen Parteien zu einem Strategiewechsels nach der Devise „Was ich nicht verhindern kann, das segne ich!“ Bevor es zu einem mutmaßlich erfolgreichen Volksbegehren gekommen ist, haben sich die Parteien mit der zivilgesellschaftlichen Initiative geeinigt. Das Hamburgische Transparenzgesetz gehörte schließlich zu den sicherlich wenigen Vorlagen, die recht geräuschlos mit den Stimmen von SPD, Grünen, FDP, CDU und Linken verabschiedet wurden.¹³

Im Blick auf die Frage, wo ein kommendes Transparenzgesetz des Bundes entstehen sollte, ist die Schlussfolgerung daher eindeutig: Die Mithilfe der Parlamentarier und auch der Zivilgesellschaft ist hier unerlässlich. Delegiert man das allein an die Ministerialbürokratie, so werden der naturgemäß zuerst all die Argumente einfallen, warum mehr Transparenz grundsätzlich zwar eine wunderbare Sache ist. Aber im eigenen Bereich kaum umsetzbar oder nur flankiert mit einer Fülle von Ausnahmeregeln. Das lehrt auch die Geschichte des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, das mit seinen zahlreichen und redundanten Ausnahmeregelungen auch textlich widerspiegelt, wie die jeweiligen Ressortbedenken in den Gesetzestext eingeflossen sind.

II. Kernpunkte des zivilgesellschaftlichen Gesetzesvorschlags

Ganz offensichtlich hilft es im politischen Prozess, wenn es eine klare Nachfrage nach weitreichenden, bürgerfreundlichen Regelungen für Informationszugangsgesetze gibt – im Idealfall sogar einen aus der Zivilgesellschaft stammenden Gesetzesvorschlag. Ein Bündnis mehrerer Organisationen hat deshalb das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag ernst genommen und in einer Arbeitsgruppe zusammen mit Juristen einen eigenen Entwurf erstellt, der sich an das Hamburger Transparenzgesetz anlehnt, aber auch eine Reihe von Neuerungen enthält. Der Vorschlag wurde erarbeitet von den Vereinen Mehr Demokratie, der Open Knowledge Foundation mit ihrer Transparenzplattform FragdenStaat, der Journalistenorganisation Netzwerk Recherche, Transparency International sowie der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit. Unterstützt wird er außerdem von den Organisationen Abgeordnetenwatch, Lobbycontrol, Wikimedia Deutschland und dem Deutschen Journalistenverband. Kommentare und Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern

¹³ Vgl. zur Entstehungsgeschichte Peer Teuwsen: Transparenzgesetz - Ein durchsichtiger Plan. In: Die Zeit, 22. Juli 2014.

sind über eine Online-Beteiligungsplattform eingeflossen, auf der der Gesetzesvorschlag zur Debatte stand.

Der Gesetzesvorschlag wurde am 6. Oktober 2022 an Markus Richter übergeben, den zuständigen Staatssekretär im Bundesinnenministerium. Anschließend wurde er in der Bundespressekonferenz vorgestellt und online veröffentlicht. Er kommt somit zeitlich genau richtig, da das BMI angekündigt hat, bis Ende des Jahres 2022 Eckpunkte für ein Bundestransparenzgesetz vorzulegen.

1. Notwendigkeit einer umfassenden Gesetzesreform

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes ist 2006 in Kraft getreten, vor nunmehr 16 Jahren.¹⁴ Es war schon damals erkennbar ein Kompromissgesetz, das im parlamentarischen Beratungsprozess den Bedenken zahlreicher Skeptiker der Transparenz in Politik und Verwaltung Rechnung tragen sollte. Nicht nur deshalb ist es in vielen Punkten nicht mehr zeitgemäß. So hat auch die umfassende wissenschaftliche Evaluierung¹⁵, die 2012 im Auftrag des Innenausschusses vorgenommen wurde, schon vor zehn Jahren erheblichen Reformbedarf festgestellt, der u.a. folgende Punkte betrifft:

- Ausschlussgründe seien unsystematisch und z.T. überflüssig geregelt,
- es fehle an einer generellen Abwägungsklausel mit dem öffentlichen Interesse, die international schon damals Standard war,
- die gesetzlich vorgesehenen Fristen würden in jedem dritten Fall nicht eingehalten werden
- die aktive Veröffentlichungspraxis sei unterentwickelt.

Zudem regte der Evaluierungsbericht an, eine generelle Kostenfreiheit zu erwägen. Eine Zusammenführung mit dem Umweltinformationsgesetz, um die Gesetzeslage zu vereinheitlichen, bezeichnete die Auswertung als grundsätzlich möglich.¹⁶

Alle Anregungen sind zehn Jahre lang ohne Folgen geblieben. Gleichzeitig hat sich das Informationsrecht rasant weiterentwickelt: So hat Hamburg 2012 das erste landesweite Transparenzgesetz mit weitreichenden automatischen Veröffentlichungspflichten eingeführt¹⁷, mit bis heute großer Nachfrage durch Bürgerinnen und Bürger sowie keinen spürbaren Nachteilen für die Verwaltung. Auch Rheinland-Pfalz, Thüringen und Sachsen haben mittlerweile eigene Transparenzgesetze erlassen, wenn auch mit unterschiedlich weitreichenden Regelungen.¹⁸

¹⁴ Vgl. Gesetzestext Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/IFG.pdf>

¹⁵ Vgl. Institut für Gesetzesabschätzung und Evaluation: Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Mai 2012, dokumentiert unter:

https://www.dgif.de/fileadmin/user_upload/2012/pdf/17_4_522_B_Evaluation_IFG_Bund.pdf

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 438 ff.

¹⁷ Vgl. zum Gesetzestext in Hamburg: <https://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/>

¹⁸ Eine Übersicht zur Bewertung der Regelungen liefert das Transparenzranking der Open Knowledge Foundation und Mehr Demokratie e.V.: <https://transparenzranking.de/>

2. Weiter Anwendungsbereich

Der vorgelegte Entwurf ist auf einen möglichst umfassenden Zugang zu Informationen angelegt. Dazu werden der Bestand an zugänglichen Informationen sowie der Kreis der informationsverpflichteten Stellen weit, die erforderlichen Ausnahmen vom Recht auf Informationszugang eng gefasst. Nicht nur öffentliche Stellen fallen unter den Anspruch, sondern auch Firmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes unterliegen. Dies betrifft z.B. Bereiche wie die Wasser- oder auch die Energieversorgung. Die informationspflichtigen Stellen müssen Vorgänge so verakten, dass alle Informationen, die nach diesem Gesetz transparent werden müssen, zugänglich sind. Anders als beim derzeitigen IFG des Bundes kann der Anspruch auch gegenüber den erfassten Privatunternehmen direkt geltend gemacht werden.

3. Aktive Veröffentlichungspflichten:

Für Bürgerinnen und Bürger ist es oft schwierig, ihre Informationsansprüche gegenüber einer Behörde durchzusetzen. Oft werden Anträge an die falsche Stelle gerichtet, lange Fristen und Gebühren sind abschreckend. Deshalb bedarf es eines Paradigmenwechsels: Die Freigabe von Informationen auf Antrag wird durch eine automatische Veröffentlichungspflicht ergänzt, dem Herzstück des Gesetzentwurfs. So werden öffentliche Stellen verpflichtet, bestimmte, im Gesetz benannte Informationen von öffentlichem Interesse auch ohne Antrag von sich aus unverzüglich, spätestens innerhalb zehn Werktagen online zu stellen. Diese Maßnahme erleichtert nicht nur den Informationszugang, sie wird auch einen wesentlichen Innovationsschub hin zu einer digitalen Verwaltung bringen. Zu den veröffentlichungspflichtigen Informationen zählen u.a. neben Gesetzen, Rechtsverordnungen und Richtlinien auch Gutachten, Studien, Informationen über Subventionen sowie Verträge informationspflichtiger Stellen jenseits einer Relevanzschwelle von 100.000 EUR. Auch die wesentlichen Daten von Unternehmen, an denen der Bund oder informationspflichtige Stellen beteiligt sind, müssen veröffentlicht werden, einschließlich der Vergütung der Leitungsebene. Ferner sind Informationen, die aufgrund eines Antrags freigegeben wurden, im Transparenzportal elektronisch zugänglich zu machen.

4. Zusammenführung von Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz:

Bisher ist es für Antragsteller mitunter schwer zu durchschauen, ob sie sich bei Anliegen gegenüber Stellen des Bundes auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) oder auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) berufen sollen. Das UIG beruht auf der Umweltinformationsrichtlinie der EU, bietet sich also auch im internationalen Kontext als Minimalstandard an. Es ist bei vielen Regelungen weitreichender als das IFG, was leicht zur Verwirrung führen kann und wegen der Rechtszersplitterung auch die Entwicklung einer echten Transparenzkultur behindert. Der Vorschlag führt beide Gesetze in einem fortschrittlichen Transparenzgesetz zusammen und entwickelt die Ansätze des UIG weiter. Die Zusammenlegung folgt dem Beispiel einiger Bundesländer. So haben auch Schleswig-Holstein, Berlin und Rheinland-Pfalz die Gesetze bereits integriert und so für eine Vereinfachung gesorgt. Zudem knüpft dieser Vorschlag an die missglückte Formulierung aus dem Koalitionsvertrag an, wo es heißt: „Die Transparenzgesetze werden wir zu einem

Bundestransparenzgesetz weiterentwickeln.“¹⁹ Da dem Bund die Regelungskompetenz für die derzeit 14 Landesgesetze fehlt, kann hier nur die Zusammenführung der Informationszugangsgesetze des Bundes gemeint sein.

5. Vorrang für Information dank Transparenzgesetz als neuer Minimalstandard

Bisher gehen spezialgesetzliche Regelungen dem IFG vor. Verfügen Bundesbehörden z.B. über Informationen über einen Gammelfleischskandal, greifen für Informationsanträge die eher restriktiven Regelungen des Verbraucherinformationsgesetzes. Der Gesetzesvorschlag definiert nun einen neuen Minimalstandard an Transparenz, der durch spezialgesetzliche Regelungen nicht mehr unterschritten werden darf. Die speziellen Bundesgesetze gehen nur noch dann vor, wenn sie weiterreichende Transparenzregelungen vorsehen als dieser Gesetzesvorschlag.

6. Abwägungsklausel mit dem öffentlichen Interesse

Alle Einschränkungen des Gesetzes, etwa zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater Firmen oder zum Schutz personenbezogener Daten, sind keine absoluten Ablehnungsgründe, sondern sie sind im Einzelfall abzuwägen mit dem öffentlichen Interesse an der beantragten Information. Mit diesem Rechtsprinzip, international bekannt als *public interest test*, wird eine besondere Rückschrittlichkeit des IFG im Blick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse behoben, die auch im Evaluationsbericht kritisch angemerkt worden ist.

7. Bürgerfreundliche Lösung bei Kosten und Fristen

Damit die Freigabe von Informationen auf Antrag auch von möglichst vielen Menschen in Anspruch genommen werden kann, sieht der Gesetzentwurf eine Kostenfreiheit vor. Bisher können nach dem IFG des Bundes sowohl Gebühren für die Bearbeitung erhoben werden als auch Auslagen für Kopien. Diese Praxis wirkt oft abschreckend, zumal Bürgerinnen und Bürger für öffentliche Leistungen ja schon durch ihre Steuern bezahlen. Auch der Evaluationsbericht hatte schon vor zehn Jahren festgestellt: „Ausgehend vom Ziel des IFG, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, erscheinen Gebühren grundsätzlich nicht zur Steigerung der Partizipation zielführend“ und eine völlige Kostenfreiheit ins Spiel gebracht.²⁰

Neben den Kosten können auch lange Bearbeitungszeiten dazu führen, dass Anträge ins Leere laufen. Während das bisherige IFG des Bundes eine „Soll“-Bestimmung für eine Monatsfrist enthält, die bei Anträgen mit Anhörung betroffener Dritter auf zwei Monate verlängert werden kann, orientiert sich der Entwurf an dem Zugang zu Dokumenten der Europäischen Union. Dort sind schon seit vielen Jahren 15 Arbeitstage vorgesehen. Bei außergewöhnlich hohem Verwaltungsaufwand kann die Bearbeitungszeit auf 30 Werkstage verlängert werden. Müssen Dritte, die von einem Informationsgesuch betroffen sind, angehört werden, z.B. um zu klären, ob sie mit der Freigabe von personenbezogenen Informationen einverstanden sind,

¹⁹ Vgl. Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 10f.; www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1

²⁰ Vgl. Evaluationsbericht, ebenda, S. 448.

verlängert sich die Regelantwortfrist um zehn Tage. Die in Ausnahmefällen zulässige Frist beläuft sich somit auf maximal 40 Arbeitstage. Weitere Verlängerungen sind nur mit Zustimmung der Antragstellerinnen und Antragsteller möglich. Fehlt diese, können sie mit Ablauf der Frist Untätigkeitsklage erheben. Mit diesem abgestuften Verfahren wird erreicht, dass im Regelfall schnell eine Antwort erteilt wird, in begründeten Ausnahmefällen aber auch umfangreiche Anträge mit längerer Frist angemessen bearbeitet werden können.

8. Ombudsfunktion

Wie beim bestehenden IFG kommt der Stelle des oder der Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit eine Beratungs- und im Konfliktfall eine wichtige Vermittlungsfunktion zu. Für Antragstellerinnen und Antragsteller besteht jedoch oft das Verfahrensproblem, dass noch während einer laufenden Prüfung durch den Informationsfreiheitsbeauftragten die Widerspruchs- und Klagefrist ablaufen, die Rückmeldung des Informationsfreiheitsbeauftragten somit entweder nicht abgewartet werden kann oder die Frist für Rechtsmittel verstreicht. Deshalb sieht die neue Regelung vor, dass der Fristlauf unterbrochen wird, solange sich der Sachverhalt bei der Ombudsstelle noch in der Prüfung befindet. Der oder die Informationsfreiheitsbeauftragte kann zudem nach Feststellung von Mängeln bei der Transparenz einer informationspflichtigen Stelle die Herausgabe der Informationen anordnen, wird also in den eigenen Rechten gestärkt.

9. Vereinfachter Rechtsschutz

Nach dem heutigen IFG des Bundes müssen Antragsteller, die mit der Reaktion einer öffentlichen Stelle nicht zufrieden sind, zunächst ein Widerspruchsverfahren durchlaufen. Danach können sie gegen die Behördenentscheidung klagen. Da im Widerspruchsverfahren die gleiche Behörde den Sachverhalt erneut prüft, kommt es gerade bei von vornherein klar strittigen Fällen im ersten Schritt nicht zu Klärung, sondern nur zur eigentlich unnötigen Verlängerung des Verfahrens. Deshalb räumt der Gesetzesvorschlag den Antragstellern eine Wahlmöglichkeit ein, ob sie das Widerspruchsverfahren bevorzugen oder ob sie gleich klagen wollen, weil sie sich von der erneuten Prüfung durch die gleiche Behörde kein besseres Ergebnis versprechen. Zudem ist es den Antragsstellern möglich, direkt nach Verstreichen der Frist Untätigkeitsklage gegen die zuständige Stelle einzulegen.

Ebenfalls der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung dient die Möglichkeit, dass das Gericht, das im Hauptsacheverfahren entscheidet, auch das Recht erhält, im Falle von Geheimhaltungsgründen anhand der strittigen Dokumente zu prüfen, ob die Verweigerungsgründe gerechtfertigt sind. Nach bisheriger Rechtslage geschieht diese Prüfung in einem separaten in camera-Verfahren, was den Verfahrenslauf verlängert.

III. Ausblick

Da Staatssekretär Markus Richter für das federführende Bundesministerium des Innern und für Heimat angekündigt hat, bis zum Ende des Jahres 2022 Eckpunkte für ein Transparenzgesetz des Bundes vorlegen zu wollen, kommt der zivilgesellschaftliche Gesetzesvorschlag genau zum richtigen Zeitpunkt. Wie die Erfahrung mit dem Transparenzgesetz in Hamburg gezeigt hat, gerade auch im Kontrast zum eher restriktiven

Transparenzgesetz in Sachsen, ist es für einen verbesserten Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen sehr förderlich, wenn die Zivilgesellschaft hier eng eingebunden ist. Wird ein Transparenzgesetz dagegen allein als Angelegenheit der Ministerialbürokratie betrachtet, ohne aktive Mitwirkung von Parlamentariern und Zivilgesellschaft, ist das Risiko erhöht, dass Beharrungskräfte in der Verwaltung nur schwerlich überwunden werden können.

Autor:

Dr. Manfred Redelfs ist im Vorstand der Journalistenorganisation Netzwerk Recherche e.V. für das Themengebiet Auskunftsrecht zuständig. Hauptberuflich leitet der Politikwissenschaftler die Rechercheabteilung der Umweltorganisation Greenpeace.