

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.  
Singerstraße 109  
10179 Berlin

An den Thüringer Landtag  
Referat A 4  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

Berlin, 17.04.2018

### **Stellungnahme zum Entwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf der Landesregierung Stellung nehmen zu können.

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 des Informationsfreiheitsportals FragDenStaat.de, über das Bürgerinnen und Bürger seit 2011 mehr als 100.000 Anfragen an Kommunal-, Landes- und Bundesbehörden gestellt haben, **begrüßt die OKF ausdrücklich die Initiative, das IFG des Landes weiterzuentwickeln.**

Im Bündnis für einen Volksentscheid Transparenzgesetz hat die OKF mit zivilgesellschaftlichen Partnern einen Entwurf für ein Transparenzgesetz im Land Berlin erarbeitet, der in einigen Punkten weiter geht als der vorliegende Entwurf der Landesregierung. Der Berliner Gesetzentwurf, über den 2021 in einem Volksentscheid abgestimmt werden soll, ist zu finden unter [volksentscheid-transparenz.de/info/](http://volksentscheid-transparenz.de/info/)

Der Gesetzentwurf der Landesregierung fällt in einigen Punkten hinter internationale Standards der Transparenz zurück. Dies betrifft vor allem die restriktiven Regelungen zur Gebührenpflicht. Durch das **Prinzip der Kostendeckung**, das aus dem ThürIFG übernommen wurde, wird ein großer Teil des Gesetzes zur Makulatur. Denn die wenigsten Menschen haben das notwendige Budget, um für den Zugang zu Informationen mehrere hundert Euro zu bezahlen. Effektiv trägt das Kostendeckungsprinzip also zur sozialen Spaltung bei: Nur wer es sich leisten kann, kann auf Informationen öffentlicher Stellen zugreifen.

Dass der Informationszugang nach § 15 Absatz 1 Satz 1 "wirksam in Anspruch genommen" werden soll, wirkt vor diesem Hintergrund paradox. Dies ist nach dem Kostendeckungsprinzip eben nicht möglich. Sollte eine wirksame Inanspruchnahme die Maßgabe des Gesetzes sein, müsste der Gesetzentwurf zum einen eine

Gebührenhöchstgrenze normieren, die beispielsweise bei 250 Euro liegt - und dies nicht in die unverbindliche Gesetzesbegründung auslagern. Zum anderen sollte die Höchstgrenze als Gebührenrahmen definiert werden, nicht als Kappungsgrenze. Damit würde analog zum Urteil OVG BB 12 B 11.16 festgeschrieben werden, dass Gebühren weder abschrecken dürfen noch die Gebührengerechtigkeit verletzt werden würde. Wird die Höchstgrenze als Rahmen verstanden, würden sich Gebühren proportional dazu verhalten müssen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum andernfalls etwa ein Antrag, der einen Verwaltungsaufwand von 10 Stunden auslöst, ebenso wie ein Antrag mit einem Verwaltungsaufwand von 100 Stunden den Höchstgebührensatz auslösen würde.

Zu den weiteren Punkten im Einzelnen:

## § 2 Anwendungsbereich:

- Absatz 4 normiert eine weitgehende Ausnahme von Bildungs- und Forschungseinrichtungen vom Anwendungsbereich des Gesetzes. Diese Regelung ist offensichtlich aus dem LTranspG Rheinland-Pfalz kopiert. Eine fachliche Grundlage für eine derart weitgehende Ausnahme gibt es nicht. Bereits in Rheinland-Pfalz gab es große Kritik an der Regelung, die es Schulen und Hochschulen beispielsweise erlaubt, Details zu Kooperationen mit der Industrie geheimzuhalten. Wie das kürzlich veröffentlichte Gutachten "Universitäre Industriekooperation, Informationszugang und Freiheit der Wissenschaft" der Gesellschaft für Freiheitsrechte zeigt, ist gerade Intransparenz in diesem Bereich eine der größten Gefahren für die Freiheit von Forschung und Lehre. Es muss gerade im Bereich der Wissenschaft, dessen Grundprinzip Transparenz ist, sichergestellt werden, dass es eine öffentliche Kontrolle über möglicherweise problematische Einflüsse von Dritten geben kann. Die vorgesehene Regelung stellt eine ungerechtfertigte und nicht begründete **Verschlechterung gegenüber dem ThürIFG** dar. Sie geht weit über den in der Gesetzesbegründung genannten "Schutz vor einer Ausforschung" hinaus und muss dringend überarbeitet werden.
- Absatz 6: Statt Verfahrensakten per se zu schützen, sollten Gerichte vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden, wenn sie "in richterlicher Unabhängigkeit" tätig geworden ist. Gerichtsentscheidungen sollten davon ausgenommen werden.
- Absatz 7. Eine pauschale Bereichsausnahme von Finanzbehörden ist nicht wünschenswert. Mögliche schützenswerte Informationen sind bereits durch §§ 12 und 13 abgedeckt. Gerade im Bereich der Finanzverwaltung ist es besonders wichtig, öffentliche Kontrollen zu ermöglichen.

## § 3 Begriffsbestimmungen:

- **Anpassung an Regelungen zu Umweltinformationen:** Es ist rechtspolitisch nicht ersichtlich, warum für den Zugang zu Umweltinformationen andere Regeln als für andere staatliche Informationen gelten sollten. Im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit des Transparenzgesetzes sollte nicht zwischen Umwelt- und sonstigen Informationen unterschieden werden. Es bietet sich an, das Transparenzniveau sämtlicher staatlicher Informationen dem von der Europäischen

Union vorgegebenen Niveau für Umweltinformationen anzupassen. Die Aarhus-Konvention bietet dafür den passenden Rahmen.

### § 5 Veröffentlichungspflichten:

- Wir begrüßen die Aufnahme von Veröffentlichungspflichten in das Informationszugangsgesetz ausdrücklich. Die Soll-Vorschrift zur Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften, Organisations-, Geschäfts- und Aktenplänen sollte jedoch in eine echte Pflicht zur Veröffentlichung umgewandelt werden. Gerade diese Informationen sind zentral, um die Voraussetzung für präzise Anträge nach dem Informationszugangsgesetz zu schaffen, was wiederum auch die Last der Antragsbearbeitung in der Verwaltung erleichtert. Auch die Regelung in § 6 Absatz 2 sollte verbindlicher sein. Eine Kann-Regelung ist nicht ausreichend.
- **Open Data:** Bisher fehlt im Gesetzentwurf der Hinweis auf die Veröffentlichung der Daten als Open Data, wie dies in der Open Data Charter der G8 vorgeschrieben ist. Wenn Daten der Verwaltung veröffentlicht werden, sollte auch die Nachnutzung gemäß dem IWG (Informationsweiterverwendungsgesetz) bzw. der PSI-Richtlinie (2003/98/EG) festgeschrieben werden. Dazu empfiehlt es sich, sicherzustellen, dass die Daten in wiederverwendbarem Format vorliegen, maschinelle weiterverarbeitet werden können und der Zugang zu den Daten nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt ist. Das Datenformat muss auf verbreiteten und frei zugänglichen Standards basieren und durch herstellerunabhängige Organisationen unterstützt und gepflegt werden in freien Formaten. Als Vorbild bietet sich für eine solche Regelung § 10 Abs. 5 des Hamburgischen Transparenzgesetzes an.

### § 6 Transparenzpflichten:

- **Anwendungsbereich:** Nach der vorliegenden Regelung würde das Transparenzgesetz seinen Anspruch verfehlen, umfassende Transparenz zu gewährleisten. Dies liegt vor allem daran, dass Kommunen vom Anwendungsbereich des § 6 Absatz 3 ausgeschlossen sind. Die Erfahrungen mit dem ThürIFG, aber auch anderen Informations- und Transparenzgesetzen zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger vor allem an amtlichen Informationen aus ihrer unmittelbaren Umgebung interessiert sind. Werden Kommunen nicht zur Transparenz verpflichtet, wird außerdem die mögliche Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung durchs Transparenzgesetz vernachlässigt. Sollte es nötig sein, könnten für Kommunen längere Übergangsfristen normiert werden. Unterschiedliche Transparenzpflichten für verschiedene Verwaltungsebenen zu normieren, ist allerdings nicht zu empfehlen.
- Die Liste der zu veröffentlichenden Informationen fällt deutlich hinter vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern zurück. In Bezug auf Verträge sind natürlich gerade Beschaffungsverträge von hohem öffentlichen Interesse. Sie sollten nicht ausgenommen sein. Gutachten und Studien sollten unbedingt ebenfalls der Veröffentlichungspflicht unterliegen. Es entspricht der guten Praxis in der Wissenschaft, Ergebnisse von Forschungen zu veröffentlichen und damit überprüfbar zu machen. Dies gilt umso mehr, wenn sie in Gesetzgebungsprozessen Einfluss finden. Zu den weiteren Informationen, die in die Liste aufgenommen werden sollten, zählen beispielsweise Tagesordnungen von Kabinettsitzungen, Aktenverzeichnisse,

Geodaten, Karten, Katasterdaten, Baugenehmigungen und Daten von staatlichen Unternehmen.

- Nach dem Prinzip “access for one, access for all” sollten grundsätzlich nicht personenbezogene Informationen, die in elektronischen Verfahren einer Person zugänglich gemacht werden, ebenfalls veröffentlicht werden.

### § 9 Antrag:

- Dass Anträge mit Bezug zu Daten von Dritten grundsätzlich begründet werden müssen, ist nicht praktikabel. Dies widerspricht dem Prinzip des voraussetzungslosen Antrags. Eher sollte normiert werden, dass Antragstellern in diesem Fall die Möglichkeit zur Begründung eingeräumt werden soll, falls dies der Entscheidung der informationspflichtigen Stelle hilft.

### § 10 Verfahren:

- **Antwortfristen:**
- Die Antwortfrist für Anträge von maximal einem Monat ist zwar in Deutschland üblich, im internationalen Vergleich jedoch besonders hoch. In Dänemark beträgt die Antwortfrist beispielsweise sieben Tage, in Schweden drei Tage. Hier sollte auch das Transparenzgesetz angepasst werden. Es bietet sich beispielsweise eine Frist von zwei Wochen für die Ablehnung von Anträgen an, wie dies im Berliner IFG vorgeschrieben ist. Antworten Behörden nicht innerhalb der Antwortfrist, sollten sie für Auskünfte keine Gebühren mehr erheben dürfen. Eine Verlängerung der Antwortfrist sollte in jedem Fall auf maximal einen weiteren Monat begrenzt werden. Eine Verlängerung der Frist um eine “angemessene” Frist ist nicht bestimmt genug.

### § 12 Schutz öffentlicher Belange:

- Die Regelungen zum Schutz öffentlicher Belange ist zu extensiv. Sie müsste eine grundsätzliche Abwägungspflicht mit dem öffentlichen Interesse vorsehen und nicht nur im Zusammenhang von 2 der 16 Ausnahmetatbestände. Viele der Ausnahmetatbestände sind zu unbestimmt. So reicht nach § 12 Abs 1 Nummer 1, dass eine “konkrete Gefährdung” vorliegen “kann”. Geht es allerdings um eine “konkrete” Gefährdung, muss sie auch vorliegen, sonst ist sie nicht mehr konkret. Eine theoretische Möglichkeit der konkreten Gefährdung alleine sollte nicht ausreichen.
- Die Ausnahme für Verschlussachen sollte gestrichen werden. Es besteht die Gefahr, dass Informationen alleine deswegen als Verschlussache eingestuft werden, damit sie nicht herausgegeben werden müssen. Vielmehr entscheidend sind die materiellen Voraussetzungen zur Einstufung als Verschlussache. Diese sind über die übrigen Ausnahmetatbestände bereits ausreichend abgedeckt.
- Nummer 3c sieht de facto eine **Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz** vor. Dass eine Beeinträchtigung grundsätzlich theoretisch möglich sein kann, wird von der Behörde voraussichtlich bei jeder angefragten Information ins Feld geführt werden. Es widerspricht dem Gesetzeszweck allerdings, dass einzelne Behörden nicht der öffentlichen Kontrolle unterworfen werden. Ein Schutz des Verfassungsschutzes ist bereits ausreichend durch die Regelungen zur inneren und öffentlichen Sicherheit geregelt. Das negative Signal der vorliegenden Regelungen in

Bezug auf die Aufarbeitung von Verfehlungen des Verfassungsschutzes sollte nicht unterschätzt werden.

- Der Abschnitt zu missbräuchlicher Antragstellung lädt zum Missbrauch ein. Sie sollte gestrichen werden, da sie auf eine Gesinnungsprüfung von Antragstellern hinauslaufen könnte. Ablehnungen aufgrund von missbräuchlichen Anträge sind schon jetzt über entsprechende Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz möglich.

### **§ 19 Aufgaben und Befugnisse des / der Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

- **Anordnungsrecht:** Es ist zu empfehlen, der Landesbeauftragten die Befugnis zu erteilen, die Anordnung von Informationen anzuordnen. Dies würde die bisher weitgehend machtlose Stellung der Landesbeauftragten deutlich verändern.
- Zudem würde es sich anbieten, eine Norm zu Ordnungswidrigkeiten analog zu § 21 LTranspG Rheinland-Pfalz einzufügen.

### **§ 20 Beirat:**

- Die strenge Regelung zur Verschwiegenheitspflicht wirkt wie ein Fremdkörper im Transparenzgesetz. Sie sollte entfernt werden. Der Beirat sollte grundsätzlich öffentlich tagen.

Mit freundlichen Grüßen

Arne Semsrott, Projektleiter FragDenStaat.de  
Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.