ZGI

Zeitschrift
für das gesamte
Informationsrecht

2/2022
Seiten 53–100

Datennutzung • Open Data • Transparenz

EDITORIAL

Dr. Alexander Dix

SCHRIFTLEITUNG:
RA **Dr. Gernot Schiller**, Partner, Redeker Sellner Dahs, Berlin,
Prof. Dr. Matthias Rossi, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre, Universität Augsburg

HERAUSGEBER:
MR **Dr. Alfred G. Debus**, Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen Baden-Württemberg, Stuttgart,
MR **Dr. Kai Engelbrecht**, Der Bayerische Landesbeauftragte für Datenschutz, München,
Prof. Dr. Annette Guckelberger, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Saarbrücken,
Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht, Infrastrukturrecht und Informationsrecht, Universität Regensburg,
Dr. Sven Polenz, LL.M., Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel,
Dr. Franz Schemmer, Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig,
RegDir **Dr. Christoph Schnabel**, LL.M., Der Hamburgische Beauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, Hamburg,
Prof. Dr. Friedrich Schoch, Institut für Öffentliches Recht, Universität Freiburg,
Prof. Dr. Louisa Specht-Riemenschneider, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Informations- und Datenrecht, Universität Bonn,
Dr. Winfried Veil, Bundesministerium des Innern, für Bauen und Heimat, Berlin,
Erna Viktoria Xalter, Präsidentin des VG Berlin

Weshalb wir ein Bundestransparenzgesetz brauchen

Der Koalitionsvertrag 2021–2025 der „Ampelparteien“ (SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, FDP) enthält im Kapitel „Moderner Staat und Demokratie“ den lapidaren Satz „Die Informationsfreiheitsgesetze werden wir zu einem Bundestransparenzgesetz weiterentwickeln.“ Diese Absichtserklärung ist in mehrfacher Hinsicht unscharf bzw. missverständlich. Abgesehen davon, dass der Bundesgesetzgeber nur das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes reformieren kann, dürfte es auch nicht die Absicht der Koalitionäre sein, die vorhandenen Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Länder in einem einheitlichen Bundesgesetz zusammenzufassen oder die Gesetze des Bundes und der Länder zu harmonisieren. Gleichwohl ist die politische Intention klar: es soll in dieser Legislaturperiode ein Bundestransparenzgesetz beschlossen werden.

Diese politische Selbstverpflichtung ist bemerkenswert, weil das Prinzip der transparenten öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen und der voraussetzungslose Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu Verwaltungsinformationen im Besonderen in Deutschland noch keine lange Tradition hat. Man könnte auch pointierter formulieren: in diesem Bereich war Deutschland international lange Zeit – anders als etwa beim Datenschutz – eher Nachzügler als Vorreiter. Erst 1998 trat im Land Brandenburg bundesweit das erste Akteneinsichts- und Informationsfreiheitsgesetz in Kraft. Seitdem sind der Bund und 12 weitere Bundesländer diesem Beispiel gefolgt. In Bayern, Niedersachsen und Sachsen fehlt ein solches Gesetz nach wie vor. Abgesehen von diesen verbleibenden weißen Flecken auf der Landkarte der Informationsfreiheit in Deutschland stellt sich aber die Frage: wozu brauchen wir eine Transparenzgesetzgebung, die über die bereits geltenden Informationsfreiheitsgesetze hinausgeht?

Schon 2006 hatte die Freie Hansestadt Bremen in ihrem Informationsfreiheitsgesetz die Schaffung eines zentralen elektronischen Informationsregisters vorgesehen, in dem bestimmte Verwaltungsinformationen zu veröffentlichen sind. 2012 folgte die Freie und Hansestadt Hamburg diesem Beispiel und ersetzte sein Informationsfreiheitsgesetz durch ein Transparenzgesetz, das 2019 novelliert und erweitert wurde. Auch Rheinland-Pfalz verfügt seit 2016 über ein Landestransparenzgesetz. In allen drei Bundesländern ermöglichen Transparenzportale – mit Unterschieden im Einzelnen – den einfachen und gebührenfreien Zugriff auf Regierungsbeschlüsse, Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Verwaltungsvorschriften, amtliche Statistiken, Archivgut, Inhalte von Verträgen der öffentlichen Hand, an denen ein öffentliches Interesse besteht

(zumindest ab einem bestimmten Auftragswert), Geodaten, Umweltinformationen und vieles mehr. Im Freistaat Sachsen wird gegenwärtig der Entwurf eines Transparenzgesetzes beraten, mit dessen Verabschiedung das Land das – bisher fehlende – Informationsfreiheitsgesetz von vornherein mit einer gesetzlichen Transparenzpflicht verknüpfen würde. Auch im Land Berlin haben die den Senat tragenden Parteien vereinbart, 2022 ein Transparenzgesetz einzuführen, das einen umfassenden Rahmen für die Leitlinie „Open by default" für die Daten der öffentlichen Verwaltung setzt.

Worin besteht der Mehrwert eines Transparenzgesetzes gegenüber den herkömmlichen Informationszugangs- oder Informationsfreiheitsgesetzen? Letztere verpflichten die Verwaltung erst dann zur Offenlegung von Informationen, wenn Interessenten einen Antrag gestellt haben. Dieser Antrag muss geprüft und kann abgelehnt werden, wenn die Informationen im Einzelfall ausnahmsweise nicht offengelegt werden dürfen. Demgegenüber ist die Verwaltung nach der Transparenzgesetzgebung von vornherein verpflichtet, von sich aus bestimmte Informationen proaktiv – idR online – zu veröffentlichen. Darin liegt der entscheidende Unterschied zwischen den Informationsfreiheitsgesetzen der ersten Generation und den Transparenzgesetzen (die gewissermaßen die zweite Generation der Informationsfreiheitsgesetzgebung darstellen): Informationen des öffentlichen Sektors unterliegen nicht mehr einer „Holschuld" des Staates, sondern werden zu einer „Bringschuld". Das Transparenzniveau einer Verwaltung hängt nicht mehr davon ab, ob jemand von seinem Informationszugangsrecht Gebrauch macht. Die Informationen stehen jederzeit kostenfrei auf Transparenzplattformen zum Abruf bereit.

Darin liegt ein weiterer wesentlicher Vorteil eines Transparenzgesetzes: während jeder, der einen Antrag auf Informationszugang stellt, hierfür Gebühren zahlen muss, entfällt diese potentiell abschreckende Kostenschranke bei der Nutzung von Transparenzportalen. Damit werden die Transparenzkosten nicht mehr auf den einzelnen Interessenten abgewälzt, sondern von der Allgemeinheit getragen. Das ist auch angemessen, denn die Verpflichtung des Staates zur Transparenz besteht gegenüber der Allgemeinheit und nicht nur gegenüber denen, die von ihren Zugangsrechten Gebrauch machen.

Schließlich dient jede Transparenzgesetzgebung auch der Entlastung der Verwaltung, denn je mehr Informationen öffentlich abrufbar gemacht werden, desto seltener wird von dem Recht auf individuellen Informationszugang Gebrauch gemacht werden, so dass über weniger entsprechende Anträge entschieden werden muss und anschließende Rechtsstreitigkeiten unwahrscheinlicher werden. Das bedeutet allerdings nicht, dass das Informationszugangsrecht des Einzelnen durch die Transparenzpflicht der Verwaltung vollständig ersetzt wird. Denn zum einen erstreckt sich die Veröffentlichungspflicht nicht auf alle Informationen, deren Offenlegung von Einzelpersonen nach den bisherigen Informationsfreiheitsgesetzen verlangt werden kann. Zum anderen sollten Bürgerinnen und Bürger das Recht behalten, selbst gezielt den Zugang zu bestimmten Verwaltungsinformationen zu verlangen, entweder weil diese Informationen nicht der Publikationspflicht unterliegen oder weil Zweifel daran bestehen, ob dieser Pflicht genügt wurde. Dementsprechend sehen die vorhandenen Landestransparenzgesetze auch eine Transparenzpflicht bezüglich bestimmter Verwaltungsinformationen zusätzlich zum individuellen Rechtsanspruch auf Informationszugang vor.

Auch die Open-Data-Gesetzgebung macht ein Bundestransparenzgesetz nicht überflüssig. Zur Erinnerung: Die Europäische Open-Data-Richtlinie löste 2019 die Richtlinie zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors von 2016 ab. Sie soll die Verwendung offener Daten fördern und Anreize für die Innovation bei Produkten und Dienstleistungen vermitteln. Zu diesem Zweck enthält sie Mindestvorschriften für die Weiterverwendung zu kommerziellen und nichtkommerziellen Zwecke und für die praktischen Modalitäten zur Erleichterung der Weiterverwendung von Dokumenten im Besitz öffentlicher Stellen und bestimmter öffentlicher Unternehmen sowie von Forschungsdaten. Speziell für Forschungsdaten verpflichtet Art. 10 dieser Richtlinie die Mitgliedstaaten lediglich dazu, die Verfügbarkeit solcher Daten durch die Annahme nationaler Strategien und einschlägiger Maßnahmen zu unterstützen, die das Ziel haben müssen, öffentlich finanzierte Forschungsdaten nach dem Grundsatz der „standardmäßig offenen Daten" offen zugänglich zu machen („Politik des offenen Zugangs"). In diesem Zusammenhang sind Anliegen in Bezug auf Rechte des geistigen Eigentums, den Schutz personenbezogener Daten sowie Vertraulichkeit, Sicherheit und legitime Geschäftsinteressen nach dem Grundsatz „so offen wie möglich, so geschlossen wie nötig" zu berücksichtigen. Die Richtlinie enthält aber selbst keine Transparenz- oder Veröffentlichungspflichten.

Insgesamt zeigen die bisherigen, in den Tätigkeitsberichten der Informationsfreiheitsbeauftragten dokumentierten Erfahrungen etwa in Hamburg und Rheinland-Pfalz, dass die dort geltenden Transparenzgesetze sich bewährt haben. Der Bundesgesetzgeber sollte sich diese Erfahrungen zunutze machen. Er sollte insbesondere bei der Berücksichtigung legitimer Geheimhaltungsinteressen nicht den Fehler machen, über Bereichsausnahmen ganze Verwaltungszweige von vornherein von der Transparenzpflicht auszunehmen. Auch darf der Transparenzgrundsatz nicht durch unscharfe Ausnahmeregelungen entwertet werden. Zentraler Bestandteil eines Bundestransparenzgesetzes sollte der Grundsatz „Transparency by design" sein.

Ein abschließendes Wort zum Zusammenhang zwischen Transparenzpflicht und Verwaltungsdigitalisierung: Die Beispiele der Länder Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz zeigen, dass die nur langsam vorankommende Digitalisierung der Informationsbestände des Staates kein Argument gegen die Transparenzgesetzgebung ist. Im Gegenteil: ein Bundestransparenzgesetz kann dazu beitragen, die Digitalisierungsprozesse in den Behörden zu beschleunigen.

Dr. Alexander Dix, LL. M.
Ehem. Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit in Brandenburg und Berlin und gegenwärtig stellv. Vorsitzender der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz (EAID).