

12. JULI 2023

Svenja Efinger

Der Weg zum Bundestransparenzgesetz

Konkrete Anforderungen an und verbleibende Herausforderungen für das neue Gesetz

AUF EINEN BLICK

Die Vielzahl bisheriger gesetzlicher Regelungen erschwert den Zugang zu Informationen und die Nachvollziehbarkeit von Staatshandeln für Bürger_innen. Ein Bundestransparenzgesetz soll zukünftig die Demokratie stärken. Die zunehmende Offenheit der Verwaltung für mehr Transparenz ist hierfür eine wichtige Voraussetzung.

Gute Schulungsangebote und eine hinreichende personelle Ausstattung sind wichtig, um die effektive Umsetzung eines Bundestransparenzgesetzes zu garantieren. Auch die Digitalisierung der Verwaltung kann zu einer bürger_innennahen und gebührenfreien Umsetzung eines Bundestransparenzgesetzes beitragen. Bereichsausnahmen sollten begrenzt und eine Transparenz-Plattform für die proaktive Informationsveröffentlichung eingerichtet werden. Der Bundestag muss dem Transparenzgesetz besondere Aufmerksamkeit widmen, damit es die Kontrolle und das Verständnis von Regierungshandeln tatsächlich verbessert.

Aktuell besteht eine Reihe gesetzlicher Regelungen zur Informationsfreiheit, vom Umweltinformationsgesetz (UIG) über das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) bis hin zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Im Koalitionsvertrag hat sich die Ampelregierung vorgenommen, auf Basis der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze ein Bundestransparenzgesetz (BTG) zu verabschieden. Ein zivilgesellschaftliches Bündnis legte daher 2022 einen eigenen Gesetzesentwurf für ein BTG vor. Mit der Fachtagung „Ein Transparenzgesetz? Ja, bitte!“ trug die Friedrich-Ebert-Stiftung in Kooperation mit der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zur Debatte bei. Auf zwei Podien diskutierten Vertreter_innen der Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik über bisherige Lehren aus der Praxis der Informationsfreiheitsgesetze der Länder und die Anforderungen an ein BTG. Das vorliegende Papier fasst Einsichten aus der Diskussion zusammen. Das Programm und den Mitschnitt der Fachtagung finden Sie [hier](#).

HINTERGRUND FÜR EIN BTG – TRANSPARENZ STÄRKT DEMOKRATIE

Die Diskussion lieferte überzeugende Argumente dafür, dass ein BTG dem sinkenden Vertrauen in die Demokratie entgegenwirken kann. Es wurde berichtet, dass in Hamburg das Vertrauen in Verwaltungs- und Regierungshandeln nachweislich durch das dortige Transparenzgesetz gestärkt worden sei. Ein BTG dient der Förderung des gesellschaftlichen Verständnisses von Politik, ermöglicht Bürger_innen, informiert zu handeln und kann dazu beitragen Verschwörungstheorien zu entkräften.

Es wurde diskutiert, inwiefern die intuitive gesellschaftliche Wahrnehmung der Relevanz von Transparenzvorschriften sich je nach veröffentlichten Informationen unterscheidet. Während das UIG bereits seit 1994 mehr Transparenz bei Umweltdaten schafft, liegt bspw. die Hemmschwelle bei der Veröffentlichung von Finanzdaten höher. Die Nachvollziehbarkeit von Staatshandeln ist eine im

Kern politische Frage, in der eine Vielzahl divergierender Interessen zusammengebracht werden müssen.

Nicht zuletzt deshalb wird es besonders auf das Parlament ankommen, wenn es darum geht, den künftigen Gesetzesentwurf genau zu prüfen und ggf. anzupassen. Denn mit dem BTG entwirft die Regierung ein Gesetz, das ihr eigenes Handeln kontrollieren und Defizite bei der Transparenzmachung von Staatshandeln beseitigen soll.

DIE VERWALTUNG FÜR TRANSPARENZ GEWINNEN

Auf der Fachtagung kam die Frage auf, ob neben der rechtlichen Ausgestaltung nicht gerade die Umsetzung maßgeblich für den Erfolg eines BTG verantwortlich sein werde. Insbesondere die Haltung der Verwaltung, die transparentem Handeln prinzipiell offen gegenüberstehen muss, ist entscheidend. Dazu müsste die Verwaltung gestärkt und das künftige Gesetz umsetzungsfreundlich gestaltet werden. Folgende Bedarfe wurden formuliert:

- Schulungen für die Verwaltung auf allen Ebenen, um für Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln zu werben;
- Vorhalten von ausreichend Verwaltungsstellen, die sich der Umsetzung von Transparenz widmen;
- Vereinfachung der Abwägung über die Informationsfreigabe durch die Zusammenfassung der bisherigen gesetzlichen Regelungen unter einem BTG.

Auf der Fachtagung hielten einige Stimmen das explizite Bekenntnis der Verwaltung zu Transparenz, die der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) als Leitlinie eines BTG forderte, bereits für selbstverständlich. Trotz vereinzelter Eindrücke, die eine Abwehrhaltung der Verwaltung ausmachten, haben insbesondere die Berichte aus der Länderpraxis eine zunehmende Offenheit für Transparenzforderungen illustriert. Gerade dann, wenn die Anliegen für die Verwaltung nachvollziehbar sind, treffen Informationsanfragen auf Akzeptanz. Der persönliche Kontakt zwischen Bürger_in und

Verwaltung spielt dabei eine entscheidende Rolle. Während auf der Fachtagung zwar auch gezielte Störversuche beschrieben wurden, die das Ziel verfolgen, durch eine Anfrageflut Behörden lahmzulegen, sind zu weitgefaste Informationsanfragen meist eher Folge von fehlenden Kenntnissen über die Organisationsstruktur der Aktenverwaltung. Auf der Fachtagung wurde deshalb ein Austausch zwischen Nutzer_innen und der Verwaltung diskutiert, um eine anwenderfreundliche und zielführende Umsetzung eines BTG zu gewährleisten.

DIGITALISIERUNGSSCHUB ALS CHANCE

Weitere Möglichkeiten, den durch ein BTG entstehenden Mehraufwand zu begrenzen, eröffnet die Modernisierung der Prozesse. So wurde zwar einerseits die Digitalisierung als große Herausforderung für die Verwaltung insgesamt diskutiert. Andererseits könne die digitale Veröffentlichung aber auch den Mehraufwand der Verwaltung reduzieren: Informationen, die öffentlich zur Verfügung stehen, erübrigen eine Bearbeitung von Anfragen. Auf der Fachtagung bestand daher Einigkeit, dass eine Transparenz-Plattform eingeführt werden sollte, auf der die Verwaltung proaktiv Informationen veröffentlicht. Zudem sollten die Kompetenzen in der digitalen Informationsaufbereitung ausgebaut werden. Auch die Leitlinie „Access for one – Access for all“ könnte den Mehraufwand reduzieren: Per Einzelantrag angefragte und bewilligte Daten könnten auf der Transparenz-Plattform freigegeben werden.

Die Kosten der Digitalisierung von Akten werden bei der Modernisierung der Verwaltung zwangsläufig entstehen. Im Rahmen eines BTG profitiert davon aber nicht nur die Zivilgesellschaft, sondern auch die Verwaltung selbst. Die Praxis in Hamburg zeigt, dass viele Zugriffe auf die dortige Transparenz-Plattform aus der Verwaltung kommen, die die digitalisierten Informationen für ihre Arbeit nutzt.

AUSGESTALTUNG DES BTG

Auf Bundesebene existieren bereits verschiedene Informationsfreiheitsgesetze, die durch ein BTG zusammengeführt werden sollen. Für ein zukünftiges BTG dürfte der Umgang mit dem UIG entscheidend werden. Durch die Bindung an europäisches Recht können die Standards des UIG nicht abgesenkt werden. Ob allerdings umgekehrt die besonders weitreichenden Richtlinien des UIG sich auch für ein allgemeines BTG durchsetzen lassen ist fraglich. Somit verbleibt noch die Option, die Vorschriften des UIG zwar in ein BTG zu überführen, aber nicht für alle Bereiche im gleichen Umfang anzuwenden. Zudem wurde diskutiert, dass eine einheitliche gesetzliche Regelung die

Informationsanfrage vereinfacht, da die bisherige Entscheidung, nach welchem Gesetz angefragt wird, entfällt. Folgende Anforderungen wurden für ein BTG formuliert:

- Die Bereichsausnahmen sollten möglichst zurückgefahren werden und nur wirklich sensible Informationen von der Veröffentlichung ausgeschlossen werden.
- Die Entscheidung über die proaktive Veröffentlichung von Informationen sollte durch den „Public Interest Test“ erfolgen, der die Interessen der Öffentlichkeit gegen Verschlussgründe abwägt.
- Es sollte keine verpflichtende Identifikation der Antragstellenden für die Informationsanfrage notwendig sein.
- Für Verwaltungsakten sollte es eine Wiederbeschaffungspflicht geben.
- Das BTG sollte ambitionierte Fristen zur Beantwortung von Informationsanfragen umfassen.
- Die Möglichkeit zur Informationsanfrage soll nicht von den finanziellen Mitteln der Antragstellenden abhängen.
- Die Etablierung von behördlichen Transparenzbeauftragten in der Verwaltung auf Bundesebene sollte parallel zum BTG erfolgen.

Schließlich wurde argumentiert, dass Durchsetzungsbefugnisse für den BfDI im Bereich der Informationsfreiheit ein wirksames Instrument zur umfassenden Umsetzung eines BTG darstellen könnten. Es wurde aber auch diskutiert, ob der BfDI eine bloß vermittelnde Rolle übernehmen sollte. Auch wenn in der tatsächlichen Ausgestaltung des BTG nicht alle Forderungen vollständig umgesetzt werden können, plädierten die Teilnehmenden der Fachtagung für die Verabschiedung eines BTG in dieser Legislaturperiode; das entsprechende Gesetz könne später erweitert werden.

FAZIT

Fünf Schlüsse lassen sich aus der Diskussion über ein BTG auf der Fachtagung ziehen:

1. Ein einheitliches Transparenzgesetz sollte noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.
2. Um die effektive Ausgestaltung eines BTG zu gewährleisten, muss sich das Parlament dem Gesetzesentwurf der Exekutive intensiv annehmen.
3. Die wachsende Offenheit für Transparenz in der Verwaltung ist zu begrüßen und zu unterstützen. Besonders die häufig als Hürde wahrgenommene Digitalisierung ist ein wichtiges Instrument für mehr Transparenz.
4. Der Zugang zu Informationen sollte nicht von den finanziellen Möglichkeiten der Antragstellenden abhängen.
5. Der Umfang der Einzelanfragen sollte durch proaktive Veröffentlichung von Daten über eine Transparenzplattform reduziert werden.

AUTOR_INNEN

Svenja Efinger hat ein Bachelorstudium in Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin abgeschlossen und studiert derzeit Sozialwissenschaften im Master an der Humboldt Universität Berlin. Sie ist Praktikantin im Referat Politische Beratung und Impulse der Friedrich-Ebert-Stiftung.

IMPRESSUM

Juli 2023

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205

www.fes.de/apb

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:

Marius Müller-Hennig, Referat Politische Beratung und Impulse

Bestellungen/Kontakt: recht-und-sicherheit@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.