



**Volksentscheid
Transparenz
Berlin**



OPEN
KNOWLEDGE
FOUNDATION
DEUTSCHLAND



**MEHR
DEMOKRATIE**

Stellungnahme zu Drucksache 18/3458: Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit

17.05.2021

Einleitung

Die Vereine Mehr Demokratie e.V. und Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. nehmen als Trägerinnen des Volksentscheid Transparenz Berlin gerne Stellung zum Senatsentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung des Informationszugangs für die Allgemeinheit.

Der Volksentscheid hat dem Senat bereits am 03.12.2019 einen Entwurf für ein Berliner Transparenzgesetz übermittelt. Zuvor hatten 32.827 Personen für den Gesetzentwurf unterschrieben. Die Senatsverwaltung für Inneres hat die vorgeschriebene Zulässigkeitsprüfung bis heute nicht abgeschlossen, sodass dieser Entwurf bis heute nicht vom Abgeordnetenhaus behandelt wurde. Anstatt den Entwurf des Volksentscheids zügig zu prüfen, hat der Senat den jetzt vorliegenden Entwurf vorgelegt, der den Anforderungen an ein modernes Transparenzgesetz nicht genügt.

Dem Entwurf begegnen schwerwiegende Bedenken in Bezug auf vier Bereiche, auf die im Folgenden eingegangen wird: Datenschutz, Bereichsausnahmen, Ausnahmetatbestände sowie Fristen und Gebühren.

Insgesamt müssen wir feststellen, dass der Entwurf nicht wie im Koalitionsvertrag festgehalten eine Verbesserung des "Informationsfreiheitsgesetzes in Richtung eines Transparenzgesetzes" darstellen würde, sondern tatsächlich eine Verschlechterung von Auskunftsrechten der Berliner Bürger*innen. Der Entwurf sieht weniger Auskunftsmöglichkeiten im Vergleich zum Berliner Informationsfreiheitsgesetz sowie im Vergleich zum oft zitierten Hamburger Transparenzgesetz vor. Im Transparenzranking der Open Knowledge Foundation und Mehr Demokratie würde Berlin mit dem vorliegenden Entwurf **statt wie bisher 61 von 100 Punkten nur noch 51 von 100 Punkten** erreichen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass viele Einschränkungen des Auskunftsrechts gegenüber dem IFG von 1999 weder in der Begründung des Entwurfs thematisiert werden noch eine anderweitige nachvollziehbare Begründung erkennbar ist, die die zahlreichen Verschlechterungen für die Informationsfreiheit rechtfertigen würden. Es ist rechtspolitisch erforderlich, die Einschränkung von Auskunftspflichten, die seit inzwischen 22 Jahren normiert und erprobt sind, entsprechend zu begründen.

Es ist äußerst bedauerlich, dass der Senat nicht den Entwurf des Volksentscheids für ein Transparenzgesetz zur Vorlage für einen eigenen Gesetzentwurf genommen hat. Zahlreiche Gesprächsangebote für den inhaltlichen Austausch über den Senatsentwurf hat die zuständige Innenverwaltung nicht wahrgenommen. Auch eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure im Rahmen der Verbändeanhörung erfolgte nicht. Die fehlende konstruktive Auseinandersetzung mit der Zivilgesellschaft bei einem demokratiepolitischen so wichtigen Thema zeigt sich leider auch in zahlreichen inhaltlichen Ungenauigkeiten und gefährlichen Regelungen im Gesetzentwurf. Es ist dem Entwurf anzumerken, dass zahlreiche Akteure der Berliner Verwaltung Ausnahmen für eigene Arbeitsbereiche durchgesetzt haben, was zu einem Flickenteppich der Auskunftsregelungen führen würde. Wir empfehlen daher, den vorliegenden Entwurf grundlegend zu überarbeiten. Ein Transparenzgesetz sollte die Verwaltung transparenter machen. Das tut der vorliegende Entwurf bisher nicht. Mit dem Entwurf des Volksentscheids Transparenz gibt es seit nunmehr zwei Jahren bereits eine Vorlage, die hierfür vorbildhaft genutzt werden sollte.

Anmerkungen zum Entwurf im Detail

Der Senatsentwurf für ein Berliner Transparenzgesetz erreicht das vorgesehene Ziel nicht, Auskunftsrechte in Berlin zu stärken und Veröffentlichungspflichten nach dem Hamburger Vorbild zu normieren.

Im Gegenteil: In vier Bereichen stellt der Entwurf eine **Verschlechterung zum Status Quo** dar. Im Gegensatz zum Berliner Informationsfreiheitsgesetz sind zahlreiche Einschränkungen der Auskunftspflicht geplant. Im Einzelnen:

Datenschutz

Antragsteller*innen sollen gemäß § 10 Abs. 2 BlnTranspG-E verpflichtet werden, beim Antrag auf Informationen ihre Identität preiszugeben. Eine derartige Regelung gab es im IFG 22 Jahre lang nicht. Sie war auch nicht erforderlich. Wie die Preisgabe der Identität und die Überprüfung konkret zu erfolgen hat, ist unklar. Eine derartige Regelung gibt es außer in Rheinland-Pfalz in keinem anderen Bundesland. Dort sollen

Antragsteller*innen regelmäßig ihren Personalausweis einsenden, um ihr Recht auf Informationsfreiheit einfordern zu können. **Dies stellt eine unnötige und gefährliche Maßnahme dar, die dem Grundprinzip der Datenminimierung widerspricht.** Die vorgesehene Regelung läuft auf eine unzulässige Vorratsdatenspeicherung hinaus, die vom Erforderlichkeitsgrundsatz i.S.d. Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. e DSGVO keinesfalls gedeckt ist. Die standardmäßige Erhebung von Daten wie der Postanschrift, der E-Mail-Adresse, des Namens, des Geburtsdatums sowie weiterer zur Feststellung einer Identität erforderlicher Daten vor jeglicher Bearbeitung widerspricht dem Grundsatz der Datenminimierung gemäß Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO.

Praktisch hat die vorgesehene Regelung keinen Zweck außer Abschreckung, da der Informationszugang grundsätzlich voraussetzungslos ist. Es macht für die Bewertung eines Informationsanspruchs keinen Unterschied, wer einen Antrag stellt. Für die Verwaltung stellt die Regelung eine zusätzliche Belastung dar, da nicht nur Antragsteller*innen bei jedem Antrag überprüft werden müssten. Es müssten auch zusätzliche datenschutzrechtliche Vorkehrungen zur Sicherung, Löschung und Auskunft der ggf. sensiblen Daten getroffen werden. Beginnen Berliner Behörden durch die Regelung, massenhaft Personalausweis-Kopien zu speichern, machen sie sich außerdem zum Ziel von Hacker-Attacken.

§ 10 Abs. 2 BlnTranspG-E sollte gestrichen werden.

In diesem Zusammenhang besonders gefährlich ist zudem die Regelung zur grundsätzlichen Weitergabe von Daten von Antragsteller*innen an Dritte (§ 15 Abs. 4 BlnTranspG-E). Danach sollen informationspflichtige Stellen Drittbeteiligten gegenüber Namen und Anschrift (!) von Antragsteller*innen offenlegen. Dies wird nur eingegrenzt, wenn das Interesse der Antragsteller*innen an der Geheimhaltung ihrer Identität überwiegt.

Die Regelung hat der Senat aus einer Bestimmung des § 5 Abs. 2 VIG kopiert, die Lebensmittelbetriebe davor schützen sollte, von Wettbewerbern ausgeforscht zu werden. Sie hat allerdings dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren zahlreiche Bürger*innen nach VIG-Anfragen im Rahmen der Kampagne "Topf Secret" von Restaurantbetreiber*innen **an ihrem privaten Wohnsitz aufgesucht, bedroht und in einigen Fällen attackiert wurden.** Zudem hat es zahlreiche Fälle gegeben, in denen die privaten Daten von Dritten an andere Personen weitergegeben wurden.

Es ist absolut nicht nachvollziehbar, warum es eine derartige Regelung geben sollte. Sie kann dazu führen, dass etwa die Namen und Privatanschriften von Journalist*innen oder Abgeordneten, die zur Organisierten Kriminalität recherchieren, an Mitglieder

krimineller Organisationen weitergegeben werden. Um Behörden eine Abwägung zu ermöglichen, müssen außerdem in jedem Fall brisante Recherchen gegenüber Behörden offengelegt werden, was eine ernstzunehmende Gefahr für die Pressefreiheit darstellt. Die Gefahr ist nicht abstrakt: **In der Slowakei wurde der Journalist Jan Kuciak im Jahr 2018 ermordet, nachdem eine Behörde seine Adresse nach einer IFG-Anfrage an einen Dritten weiterleitete.**

Da die Regelung weder erforderlich noch verhältnismäßig ist, muss sie gestrichen werden.

Bereichsausnahmen

Der Senat will zahlreiche derzeit auskunftspflichtige Behörden von der Informationspflicht weitgehend ausnehmen, darunter die Schulen, Hochschulen, die Steuerverwaltung, die besonders korruptionsanfälligen Bereiche der Korruptionsprävention, der Vergabe, des Kartellamts und der Innenrevisionen. **Der Senat begründet nicht, warum Teile der Verwaltung, die seit 22 Jahren auskunftspflichtig sind, jetzt von der Auskunftspflicht ausgenommen werden sollen.**

Im Einzelnen:

1. Artikel 10: Die Stiftungsaufsicht des Landes soll gemäß Artikel 10 über eine Änderung des Berliner Stiftungsgesetzes vom Anwendungsbereich ausgenommen werden. Dass die Änderung am Ende des Gesetzentwurfs versteckt wird, statt sie in § 5 in den Bereichsausnahmen aufzuführen, ist schlechter Stil. Die Ausnahme sollte ersatzlos gestrichen werden. Es ist nicht bekannt, warum die Stiftungsaufsicht intransparent werden sollte. Anerkannte Stiftungen erhalten umfassende Steuererleichterungen in Millionenhöhe. Es sollte transparent sein, ob die Prüfung der Stiftung ordnungsgemäß vonstatten geht. Im Übrigen sind Geschäftsgeheimnisse bereits über § 16 ausreichend geschützt.
2. § 5 Abs. 1 Nr. 10: BlnTranspG-E sollen Hochschulen, die Charité sowie nicht genannte Forschungseinrichtungen vom Anwendungsbereich mit Ausnahme weniger Informationen ausgenommen werden. Diese Regelung geht auf eine Stellungnahme der Hochschulleitungen zurück, mit der Forderung vom Gesetz ausgenommen zu werden (vgl. <https://fragdenstaat.de/dokumente/9399-vermerkskzl/>). Die Ausnahme ist nicht zu rechtfertigen. Forschungsergebnisse müssen durch den grundgesetzlichen Schutz der Freiheit von Forschung und Lehre vor ihrer Veröffentlichung schon

jetzt nicht herausgegeben werden. Auch die Annahme, Klausurergebnisse müssten offengelegt werden, geht fehl, da in diesem Fall der Schutz personenbezogener Daten greift.

Darum geht es im Entwurf aber auch nicht: Die Regelung würde dazu führen, u.A. die Hochschulverwaltungen vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Damit müsste die Humboldt Universität Berlin beispielsweise nicht mehr über die Bedingungen der Stiftungsprofessur für Aserbaidtschan-Studien Auskunft geben, die von der aserbaidtschanischen Botschaft finanziert wurde. Die Freie Universität Berlin müsste nicht mehr Auskunft geben über die Frage, wie sie Promotionen überprüft. Und die Charité müsste keine Auskunft mehr darüber geben, ob das Sponsoring durch Medizingeräte-Hersteller dazu führt, dass sich das Uniklinikum in Abhängigkeit bestimmter Firmen begibt.

Wissenschaft lebt von Transparenz. Intersubjektive Feststellungen können nur getroffen werden, wenn Informationen frei sind. Dass ausgerechnet Wissenschaftseinrichtungen mit dem Entwurf intransparent werden dürfen, passt dazu nicht. Diese Ausnahme sollte daher gestrichen werden.

3. § 5 Abs. 1 Nr. 9: Schulen sollen de facto vom Anwendungsbereich ausgenommen werden, da Informationen, "die die Erstellung einer Rangliste ermöglichen und somit geeignet sind, die Verwirklichung der Bildungs- und Erziehungsziele zu gefährden", nicht mehr herausgegeben werden müssen. Man kann allerdings aus allen Informationen Ranglisten erstellen. So ist es beispielsweise möglich, aus dem Sanierungsbedarf an Schulen oder auch dem Investitionsbedarf bei neu gebauten Schulen Ranglisten anzufertigen. Eine derartige Ausnahme ist nicht gerechtfertigt, nicht sinnvoll und unklar. Zudem widerspricht sie fundamental der Zielsetzung eines Transparenzgesetzes, nämlich die öffentliche Kontrolle der Bürger*innen zu stärken. Sie sollte gestrichen werden.
4. § 5 Abs. 1 Nr. 4: Steuergeheimnisse sind bereits jetzt durch höherrangiges Recht geschützt. Sollen "Vorgänge der Steuerverwaltung" nach 22 Jahren vom Anwendungsbereich ausgenommen werden, würde damit erreicht werden, dass etwa Vorgänge rund um Cum-Ex und das Verhalten der Steuerbehörden in Berlin in Bezug auf Begünstigungen einzelner Unternehmen oder fehlende Prüfungen anderer Unternehmen künftig nicht mehr transparent gemacht werden müssen. Diese Ausnahme sollte daher gestrichen werden.
5. § 5 Abs. 1 Nr. 1: Die besonders korruptionsanfälligen Bereiche der Korruptionsprävention, der Vergabe, des Kartellamts und der Innenrevisionen sind bisher auskunftspflichtig, sollen nach 22 Jahren aber von der Auskunftspflicht ausgenommen werden. Das ist in diesen Fällen besonders gefährlich, da gerade hier Transparenz und öffentliche Kontrolle besonders wichtig ist. Warum etwa die Vergabekammer keinerlei Auskunft geben soll,

obwohl gerade hier etwa durch Indikatorensuche Korruptionsvermutungen nachgegangen werden kann, ist nicht nachvollziehbar. Schutzwürdige Belange sind in diesen Bereichen bereits durch höherrangiges Vergaberecht, den Schutz personenbezogener Daten und von Geschäftsgeheimnissen ausreichend geschützt.

6. § 5 Abs. 1 Nr. 1: Die Justizverwaltung soll teilweise von der Auskunftspflicht ausgenommen werden, beispielsweise in Bezug auf Gnadenangelegenheiten. Gerade bei Gnadenerweisen ist aber öffentliche Kontrolle wichtig, da der Justizsenator in diesen Fällen eigenständig ohne Kontrolle des Parlaments und gegen Justizentscheidungen agieren kann.
7. § 5 Abs. 1 Nr. 6: Die Ausnahme des Verfassungsschutzes vom Auskunftsbereich ist in Bezug auf Umweltinformationen europarechtlich unzulässig. Auch der Verfassungsschutz muss über Umweltinformationen Auskunft geben (vgl. VG Berlin, 2 K 57.18).

Ausnahmetatbestände

Der Katalog der Ausnahmetatbestände ist der weitreichendste Katalog bundesweit. Er muss dringend gekürzt werden, um die Antragstellung und auch die Handhabung durch die Verwaltung zu erleichtern. Der Gesetzentwurf sieht **zahlreiche zusätzliche Ausnahmetatbestände**, die es in dem seit 1999 bestehenden IFG nicht gab. Es gibt keine praxisnahe Erläuterung, warum sie neu geschaffen werden sollen.

Es sollten auch hier Abwägungspflichten mit dem öffentlichen Interesse eingeführt werden, wie sie im Bereich der Geschäftsgeheimnisse normiert sind (§ 16 Abs. 1).

Im Einzelnen:

1. § 13 Nr. 2: Neu ist, dass Informationen, die die Tätigkeit der Polizei beeinträchtigen können, nicht mehr herausgegeben werden müssen. Eine derartige Ausnahmeregelung würde zu einer de-facto-Bereichsausnahme für die Polizei führen, da die Polizei bei der Verweigerung keine konkrete Gefahrensituation mehr benennen muss, sondern sich auf theoretische eventuelle Beeinträchtigungen berufen kann. Die Regelung sollte gestrichen werden. Es sollte auf eine erhebliche Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit abgestellt werden.
2. § 13 Nr. 6: Durch diese Regelung könnten Behörden ohne Begründung Akten als "vertraulich zu behandeln" markieren, sodass sie nicht mehr herausgegeben werden müssten. Sie muss gestrichen werden. Sollten schutzwürdige Belange

vorliegen, liegen andere Ausnahmetatbestände vor. Die vorliegende Regelung lädt zu Willkür und zum Missbrauch ein.

3. § 13 Nr. 7: Die gesonderten Ausnahmen zur Aufsichtstätigkeit der Finanz-, Wettbewerbs- oder Sparkassenaufsichtsbehörde stellen eine De-facto-Bereichsausnahme dieser Bereiche dar, die nicht zu rechtfertigen sind. Sollten tatsächlich schutzwürdige Belange vorliegen, sind andere Ausnahmetatbestände einschlägig. Hier sollen die Aufsichtsbehörden vom Auskunftsanspruch ausgenommen werden.
4. § 13 Nr. 9: Die IKT-Sicherheit ist Teil der öffentlichen Sicherheit. Diese Ausnahmeregelung ist daher redundant und lädt zum Missbrauch ein. Sie sollte gestrichen werden.
5. § 13 Nr. 13: Die Regelung zum Rechtsmissbrauch lädt zum Missbrauch durch Behörden ein. Bereits jetzt können offensichtlich rechtsmissbräuchliche Anträge abgelehnt werden (vgl. BVerwG 10 C 24.19). Behörden werden dies allerdings oft schlecht einzuschätzen wissen und könnten die Regelung zum Anlass nehmen, missliebige und unbequeme Anträge rechtswidrig abzulehnen. Die Regelung sollte gestrichen werden.
6. § 14 Abs. 4: Der Entwurf sieht vor, Informationen unter Verschluss zu halten, "wenn sich der Inhalt der Informationen auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen informationspflichtigen Stellen *bezieht*". Dies würde bedeuten, dass ein Großteil der Informationen in der Berliner Verwaltung nicht mehr herausgegeben werden müsste. Warum Informationen nach Abschluss von behördlichen Maßnahmen geheimgehalten werden müssen, erschließt sich nicht. Öffentliche Kontrolle der Verwaltung ist nur möglich, wenn auch die Willensbildung im Nachgang kontrolliert werden kann. Der Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ist bereits durch § 13 Nr. 1 ausreichend geschützt. Diese Regelung sollte daher gestrichen werden.

Fristen und Gebühren

Gemäß § 11 Abs. 3 dürfen Behörden die Frist zur Antwort auf bis zu drei Monate verlängern. Derzeit liegt die Frist für Ablehnungen im IFG bei zwei Wochen. Eine derart lange Frist ist international einzigartig. Längere Fristen gibt es weltweit nirgendwo. Zum Vergleich: In Norwegen beträgt die Antwortfrist derzeit drei Tage, in Dänemark liegt sie bei sieben Tagen. In der Praxis würde eine Antwortfrist von drei Monaten bedeuten, dass viele Auskunftersuchen nicht rechtzeitig beantwortet und damit de facto abgelehnt werden, da Informationen regelmäßig schneller benötigt werden.

Dass der Senat keine bürgerfreundliche Gebührenregelung vorschlägt, ist betrüblich. Informationsfreiheit hängt derzeit vom Geldbeutel ab: Nur wer über ausreichende

finanzielle Mittel verfügt, kann sich Gebühren von Auskünften leisten. Das ist ungerecht und bevorzugt diejenigen Menschen, die ohnehin schon über viele Ressourcen verfügen. Insbesondere Bezieher*innen von ALG-Leistungen oder aber auch Student*innen sind damit de facto vom Informationszugang ausgeschlossen. Für eine sozial gerechte Gestaltung der Informationsfreiheit sollten Gebühren abgeschafft werden, wie dies international der Normalfall ist.

Gebührenerhebungen sind im Übrigen auch für Verwaltungen eine zusätzliche Belastung. Sie erfolgen ohnehin nicht kostendeckend. Dies führt insbesondere bei niedrigeren Gebühren dazu, dass die Erhebung der Gebühren mehr Kosten verursacht als Gebühren bezahlt werden. Der Aufwand der Erhebung belastet insbesondere Sachbearbeiter*innen in Bereichen wie den Bezirksämtern, die ohnehin schon überlastet sind. **Gebühren sollten daher abgeschafft werden.**

Dass der Senat zusätzlich beabsichtigt, die Gewährung des Informationszugangs ganz oder teilweise von der Vorauszahlung der vermutlich entstehenden Gebühr abhängig zu machen, wird dazu führen, dass **Gebühren effektiv ein Abschreckungsinstrument** darstellen. Es liegen keinerlei Berichte darüber vor, dass Gebühren nach dem bisherigen IFG im Regelfall nicht gezahlt worden wären. Das Prinzip der Vorkasse einzuführen für Gebühren, deren genaue Höhe nicht bekannt ist, lädt zu großem Missbrauch ein.

Weitere Aspekte

In vielen Bereichen bleibt der BlnTranspG-E nicht nur hinter dem derzeitigen IFG und dem Gesetzentwurf des Volksentscheids Transparenz, sondern auch deutlich hinter dem Hamburger Transparenzgesetz von 2012. So fehlen bei den **veröffentlichungspflichtige Informationen** (§ 7) vor allem Senatsinformationen, Tätigkeitsberichte und Gutachten sowie umfassende Verträge ab einem Wert von 100.000 Euro. Warum Informationen, die im SIDOK liegen, automatisch von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sind, ist rechtssystematisch schwer nachzuvollziehen (§9 Nr. 6). Gewöhnlich sind Informationen wegen ihres Inhalts schutzwürdig, nicht wegen ihres Speicherorts. Im SIDOK könnten natürlich auch Informationen gespeichert werden, die nicht schutzwürdig sind. Soll mit dieser Ausnahmeregelung der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung geschützt werden, so ist dieser bereits über § 13 Nr. 1 geschützt.

Auch Karten und Mietspiegel, Mobilitätsdaten, Gesetzentwürfe und ihre Begründungen, Informationen, zu denen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt und die personelle

Zusammensetzung von Leitungsgremien und Aufsichtsräten sollten veröffentlichungspflichtig werden.

In Bezug auf **Organisationspflichten** ist der Entwurf äußerst unambitioniert. Im HmbTG sind u.a. Beauftragte bei informationspflichtigen Stellen sowie Kennzeichnungspflichten für Geschäftsgeheimnisse vorgesehen, die der Verwaltung den Umgang mit Anfragen erleichtern.

Der **Berliner Beauftragten für Informationsfreiheit** sollten mehr Befugnisse zugesprochen werden, darunter die Möglichkeit, das Vorliegen beanstandeter Verstöße gerichtlich feststellen zu lassen, wie es auch dem Hamburgischen Beauftragten zugestanden wird.

Der vorliegende Entwurf ist nicht geeignet, um den Gesetzeszweck zu erreichen. Er stellt weder sicher, dass Bürger*innen den Zugang zu amtlichen Informationen und Umweltinformationen bestmöglich erhalten, noch wird die Transparenz und Offenheit der Verwaltung erhöht. Sollten die in dieser Stellungnahme festgestellten notwendigen Anpassungen des Gesetzentwurfs nicht erfolgen, empfehlen wir, die Trägerinnen des Volksentscheid Transparenz, den vorliegenden Gesetzentwurf nicht zu verabschieden. Im Übrigen sehen wir es demokratiepolitisch als weitaus stimmiger an, wenn ein solcher Entwurf zu Voraussetzungen der politischen Willensbildung aus dem Abgeordnetenhaus selbst und unter weitreichender Beteiligung der Berliner Bürger*innen selbst und der Berliner Zivilgesellschaft entstünde.

Mit freundlichen Grüßen

für den Volksentscheid Transparenz

Arne Semsrott

Anne Marie Jünemann