



**Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung vor dem Innenausschuss des sächsischen Landtags am 12. April 2018, 10:00 Uhr, im Raum A 600 des sächsischen Landtags, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden, zum Entwurf**

**eines Gesetzes über die Transparenz von Informationen im Freistaat Sachsen, Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 6/10209**

***I. Allgemein***

1. Der Gesetzentwurf bildet eine weitgehende Umsetzung des Verwaltungsinformationszugangs für die Öffentlichkeit, der über die aus dem Bundesrecht bekannte Verwaltungsinformationsfreiheit in Richtung einer Transparenz hinausgeht. Die Verwaltungsinformationsfreiheit unterscheidet sich von der weitergehenden Transparenz insbesondere dadurch, dass die Transparenz eine Pflicht kennt, einen Teil der Informationen von sich aus publik macht und keinen entsprechenden Antrag des Informationsberechtigten möchte.
2. Die Publikation ist dabei an den modernen Bedingungen orientiert und ist deutlich bürgerfreundlicher als etwa die Bekanntgabe von Normen. Es gibt Länder in Deutschland, bei denen der Zugang zu den amtlichen Verkündungsblättern über das Internet immer noch schwierig ist, vor allem aus Lizenzgründen mit den Verlagen, so dass eine Transparenz selbst im Bereich der Rechtsnormen eine erhebliche Bedeutung besitzt.
3. Deutschland lebt seit langem von dem Gedanken der freien Argumentation innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit einer Abschottung dieser Information nach außen. Es gibt andere Länder, die seit jeher mit einer hohen Transparenz leben. Beide Wege sind möglich. Ein besser oder falsch gibt es nicht wirklich. Der Unterzeichner tendiert als ein am deutschen System ausgebildeter Jurist eindeutig zur Beibehaltung des „Amtsgeheimnisses“ im engeren Sinne, hat aber durchaus Sympathien und Verständnis für die Wahrnehmung der Transparenz.
4. Die Gewährung der Verwaltungsinformation und noch weitergehend die Gewährung der Transparenz bezogen auf die öffentliche Verwaltung ist eine verwaltungsorganisatorische

Entscheidung, die innerhalb des politischen Ermessens des Bundes und der Länder liegt. Es gibt weder eine verfassungsrechtliche Pflicht den Grundsatz der Transparenz umzusetzen noch ein verfassungsrechtliches Verbot die Transparenz umzusetzen. Die Frage, ob man den Transparenzgedanken umsetzt oder nicht, kann nicht von Seiten der Wissenschaft entschieden werden, sondern ist eine Frage der Politik. Sachsen gehört bisher zu der Minderheit der Länder, die nach Kenntnis des Unterzeichners keinen umfassenden Verwaltungsinformationszugang gewähren. Der Gesetzentwurf würde Sachsen demnach im Bereich der Transparenz von einem der hinteren Plätze in „Sekundenschnelle“ auf einen der vorderen Plätze katapultieren.

5. Es gibt Gesichtspunkte, die für die Transparenz sprechen und Gesichtspunkte, die gegen die Transparenz sprechen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen genannt werden:
6. Auf dem Konto für eine Transparenz der Verwaltung wären zu nennen:
  - (a) Transparenz kann eindeutig negative Auswüchse des Aktengeheimnisses eindämmen. Dazu gehört die Verringerung der Chance von Vertuschung und Vernebelung. Der Einfluss von unsachlichen Argumenten auf eine staatliche Willensbildung wird verringert und eine „kostenlose“ Kontrolle der Gemeinwohlbindung durch die Öffentlichkeit geschaffen.
  - (b) Transparenz erhöht die Chance der Akzeptanz der Entscheidungen und der gesamten Ordnung, ohne diese in jeder Form zu garantieren; allerdings ist der Akzeptanzzuwachs nicht durchgängig gesichert. Betroffene von Verwaltungsentscheidungen werden die Entscheidung nicht deswegen leichter tragen, weil die Entscheidungsfindung transparent ist. Ganz im Gegensatz, wenn sie über die Transparenzplattform über die eigene Betroffenheit hinaus noch ein separates Einzelargument für ihre Position finden, ist das Enttäuschungspotenzial bei Ihnen viel größer. Ursprünglich gab es genau aus diesem Grund einmal einen obligatorischen Anhörungstermin beim Planfeststellungsverfahren. Diesen hat man wieder als Pflicht abgeschafft, weil er doch nicht akzeptanzerhöhend war.
  - (c) Transparenz verringert die Macht der Information.
  - (d) Transparenz begründet die Chance auf Versachlichung der Diskussion.
  - (e) Transparenz begründet eine Chance der neuen Form der Mitwirkung der Bürger.
  - (f) Die Transparenz erleichtert einen offenen Diskurs. Die mögliche Chance der Ausgewogenheit der staatlichen Entscheidung wird verbessert.
7. Auf dem Konto gegen eine Transparenz der Verwaltung könnten stehen:
  - (a) Die Inhalte von amtlichen Dokumenten und die Argumente selbst könnten abhängig davon anders ausfallen, ob sie in Kenntnis einer vollständigen Transparenz abgegeben werden oder nicht.
  - (b) Die inhaltliche Härte und die Genauigkeit der Argumente leiden bei Geltung eines allgemeinen Transparenzgrundsatzes. Auch dies erscheint eindeutig. Dies sieht man schon daran, dass kein Transparenzgesetz ohne Ausnahmemöglichkeiten arbeiten kann. Die Ausnahmemöglichkeiten sind der Sache nach niemals abschließend, vielmehr sind die Gedanken, die für die jeweilige Ausnahmegruppe vorliegen, in der Regel auch bei den Fallgestaltungen, die nicht unter die Ausnahme fallen, in abgeschwächter Form ebenfalls vorhanden.
  - (c) Mit der Einführung eines Transparenzgrundsatzes wandelt sich der Argumentationsstil

innerhalb der Willensbildung der öffentlichen Verwaltung.

- (d) Transparenz kann die Durchsetzung von Verwaltungsentscheidungen erheblich verlangsamen, ohne dass dadurch wirklich ein Mehrwert eintritt. Die Vorstellung, dem Staat würde die Durchsetzung des demokratisch gebildeten Willens durch die Transparenzplattform nicht erschwert werden, ist nicht glaubhaft. Man geht nicht fair vor, wenn man der Auffassung ist, eine Transparenzplattform würde insgesamt die Durchsetzungsfähigkeit und die Effizienz der Staatsgewalt nicht vermindern.
- (d) Transparenz erhöhte die Verwaltungskosten in einer nicht messbaren Weise ganz erheblich.
- (e) Die Vorstellung, die Verfügbarkeit aller oder zumindest einer Großzahl von Informationen würde die Gemeinwohlwillensbildung verbessern, ist in dieser Form nicht zutreffend. Die Verfügbarkeit von Informationen kann und wird auch zur Verfolgung von Partikularinteressen gezielt eingesetzt. Es gibt Unternehmen, die sich darauf spezialisiert haben, Mehrheiten zu organisieren, gleich welchen Inhalts. Unternehmen mit diesem Geschäftsinhalt wird die Arbeit durch die Bereitstellung von Transparenzplattformen erleichtert. Die Verfolgung von Partikularinteressen und deren Unterstützung durch Einzelargumente aus der Transparenzplattform erschwert die am gemeinwohlorientierte Willensbildung und die Durchsetzung von Entscheidungen, die nach demokratischen Gesichtspunkten gebildet wurden.

### ***Zur Ausgestaltung der Transparenz***

8. Der Gesetzentwurf geht von einem Demokratieverständnis aus, das nicht von dem engen Demokratieverständnis der herrschenden Meinung der deutschen Staatsrechtswissenschaftler ausgeht. Nach Ansicht des Gesetzentwurfes findet die Demokratie auch im Alltag, in der Kommunikation der Menschen untereinander, und nicht nur in der Wahrnehmung von Mitwirkungsrechten statt. Dies ist ein Demokratieverständnis, das das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Brokdorf (BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985, 1 BvR 233, 341/81, juris Rn. 66, BVerfGE 69, 315 ff.) eingenommen hat. Danach kann die Wahrnehmung von Grundrechten demokratische Legitimation vermitteln. Die Wahrnehmung einer Informationsmöglichkeit, die der Staat durch die Bereitstellung einer Transparenzplattform geschaffen hat, fällt unter die Informationsfreiheit und ist daher als Ausübung der Grundrechte zu verstehen.
9. Entscheidet man sich bei der Frage für oder gegen die Transparenz für die Transparenz ist der vorliegende Gesetzentwurf eine geeignete Form diesen Grundsatz umzusetzen. Er ist eine weitgehende Ausgestaltung des Transparenzgrundsatzes. Der Gesetzentwurf orientiert sich nach Angaben in der Gesetzesbegründung an den vorliegenden Transparenzgesetzen der Hansestadt Hamburg und von Rheinland-Pfalz. Dem Unterzeichner war es aus Zeitgründen nicht möglich, zu prüfen, ob Abweichungen im Detail vorliegen oder nicht. Insgesamt ist die vorgesehene Regelung als eine sehr weitgehende Umsetzung des Transparenzgedankens anzusehen.
10. Einen kleinen Vorbehalt würde der Unterzeichner gerne vornehmen. Der Gesetzentwurf ist noch ganz am alten Datenschutzrecht orientiert. Bekanntlich gilt ab Mai 2018 der neue

Datenschutz. Der Gesetzentwurf wurde im Juli 2017 formuliert. Zu diesem Zeitpunkt war das neue Recht schon absehbar. Die Begriffe des Betroffenen und des Verantwortlichen gelten in dieser Form in Zukunft nicht mehr. Die Anpassung des Gesetzentwurfs an die neue Terminologie ist aber ohne besondere Mühe möglich.

11. Der Transparenzentwurf ist dem Verwaltungsinformationsfreiheitsentwurf in den Augen des Unterzeichners überlegen. Der Verwaltungsinformationsfreiheitsentwurf birgt das Problem, dass von den geltend gemachten Rechten im Wesentlichen Verbände Gebrauch machen können. Die Verbände vertreten aber Partikularinteressen, mag es auch aus altruistischen Gründen sein. Sie verzerren die Ausgewogenheit der politischen Diskussion. Ein Transparenzgrundsatz erleichtert den Zugang und erhöht daher die Chance der Aktivität von Individuen und setzt die Bedeutung der Verbände zurück.
12. Der Gesetzentwurf würde einen prinzipiellen Wandel bezüglich des Umgangs mit Information innerhalb der staatlichen Verwaltung bedeuten. Es ist klar, dass der Teufel im Detail liegt und der Gesetzentwurf nicht alle Schwierigkeiten antizipieren kann. Man muss daher damit rechnen, dass das Gesetz mehrfach im Rahmen der Erfahrungen, die im Vollzug auftauchen, nachgebessert werden muss. Er ist als erster Entwurf aber nicht so unausgewogen, dass man ihn als nicht gelungen bezeichnen kann (bei Unterstellung der grundsätzlichen Annahme der Transparenz). Eine gewisse Hilfe war hier der Umstand, dass es in Hamburg und in Rheinland-Pfalz schon Vorbilder gab. Schade ist, dass dem Gesetzentwurf nicht beiliegt, in welchen Fragen von Rheinland-Pfalz und Hamburg abgewichen worden ist. Dies hätte eine schnelle Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs erleichtert.
13. Der Gesetzentwurf arbeitet strukturell wiederholt mit dem Enumerationsprinzip. Dies ist sinnvoll, weil es die Handhabbarkeit des Gesetzes in gewisser Form vereinfacht. Auf der anderen Seite birgt das Aufzählungsprinzip immer auch die Gefahr etwas vergessen zu haben. Hier gilt wieder das oben Gesagte, dass der Gesetzgeber bereit sein muss, im Rahmen des Verwaltungsvollzuges das Gesetz gegebenenfalls nachzubessern.
14. Der Gesetzentwurf ist ein teurer Entwurf, der sowohl erhebliche Verwaltungskosten als auch eine nicht messbare Erschwerung des Verwaltungsvorgangs aufwirft. Umgekehrt läutet er ein Kulturwandel innerhalb der staatlichen Verwaltung ein.
15. Der Gesetzentwurf geht davon aus, die Verwaltungsinformationen würden den Datenschutz nicht beeinträchtigen. Dies ist im Gesetzentwurf ein zentrales Anliegen. Er wiederholt es mehrfach. Er macht es sich hier allerdings zu einfach. Verwaltungstransparenz und Transparenzplattform einerseits und Datenschutz andererseits können nicht konfliktlos miteinander verbunden werden. Alles andere ist ein Märchen. Die erste grundsätzliche Entscheidung des EuGH zum Datenschutzgrundrecht betraf gerade den Fall, dass nach europäischem Recht die Agrarsubventionen veröffentlicht wurden, demnach gerade ein Umstand, der auf die Einführung der größeren Transparenz in Europa beruhte (EuGH (Große Kammer), Urt. v. 9.11.2010, Rs. C-92/09 und C93/09 – Volker und Markus Schecke – und Eifert/Land Hessen). Der EuGH war erbarmungslos und hat deutlich gemacht, dass allein die Vergabe von Subventionen nicht dazu berechtigt, die Namen der Subventionsempfänger zu erfahren.
16. So gibt es zahllose Fälle, in denen auch bei Weglassen des Namens aus der Schilderung des Sachverhaltes der Betroffene individualisiert werden kann. Darüber hinaus kennt der

Gesetzentwurf eine ganze Reihe von Fällen, in denen der Name nicht weggelassen wird. So ist etwa die Vergabe einer Bundesimmissionsschutzgenehmigung einer bestimmten Art und Weise bei bestimmten Verwaltungsbezirken ohne weiteres einer Handvoll von Betrieben zuordenbar.

17. Über die Formulierung von § 6 Abs. 1 Nr. 3 ist der Unterzeichner gestolpert, sie weicht ein wenig von der Formulierung, die ihm vom Informationsfreiheitsgesetz bekannt ist, ab. Merkwürdig ist die Pflicht der Staatsregierung, ihre Beschlüsse zu erläutern gemäß § 4 (§ 3 Abs. 1 lit. g) IFG). § 4 Abs. 1 Nr. 1. Die Aufnahme von Verwaltungsabkommen ist durchaus überraschend. Die Aufnahme von öffentlichen Aufträgen von mehr als 25000 Euro ist weit. Warum Beschaffungsverträge herausgenommen werden, ist wiederum nicht ganz klar. Nach Verständnis des Unterzeichners wäre etwa der Abschluss einer Rechtsvertretung für einen Prozess als Dienstleistung nicht unter § 4 Abs. 1 Nr. 7 zu fassen, der Vertrag über die Erstellung eines wissenschaftlichen Gutachtens demgegenüber schon. Die Abgrenzung kann verwundern. Die Aufnahme von Subventionen von einem Wert über 1000 Euro ist weitgehend. Ebenfalls die Pflicht, bei einem Verwaltungsaufwand von bis zu 1000 Euro keine Gebühr zu erheben.

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

(Die Datei wurde per Mail versendet und ist nicht unterschrieben).