



GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

24. Oktober 2021 | STELLUNGNAHME

SÄCHS TRANSPG

**DAS RECHT AUF ZUGANG ZU INFORMATIONEN UND
EINE TRANSPARENTE VERWALTUNG**

FREIHEITSRECHTE.ORG



GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

Impressum

Gesellschaft für Freiheitsrechte e.V.

Boyenstr. 41
10115 Berlin
Telefon 030 549 08 10 – 0
Fax 030 549 08 10 – 99
info@freiheitsrechte.org
PGP/GPG Key ID FA2C23A8

Kontoverbindung

IBAN: DE 88 4306 0967 1182 9121 00
BIC: GENODEM1GLS
GLS Gemeinschaftsbank eG

Vertreten durch den Vorstand des Vereins

Dr. Ulf Buermeyer, LL.M. (Columbia)
Prof. Dr. Nora Markard
Prof. Dr. Boris Burghardt
Eingetragen in das Vereinsregister des Amtsgerichts
Berlin-Charlottenburg unter VR 34505 B (Satzung)

V.i.S.d.P.

Malte Spitz
Boyenstr. 41
10115 Berlin

Autor*innen

Julia Reda, GFF e.V.
Joschka Selinger, GFF e.V.
Mathias Schindler, GFF e.V.

Social Media

twitter.com/freiheitsrechte
facebook.com/freiheitsrechte
instagram.com/freiheitsrechte
youtube.com/gesellschaft-fur-freiheitsrechte

I. Einleitung: Gegenstand und Gliederung der Stellungnahme	3
1. Einleitung	3
2. Gliederung	3
3. Zusammenfassung	3
II. Der Gesetzesentwurf	4
§ 1 Anspruch auf Transparenz	4
§ 2 Transparenzpflicht	4
§ 3 Informationen	5
§ 4 Transparenzpflichtige Stellen	5
§ 5 Ausnahmen von der Transparenzpflicht	7
§ 6 Schutz von Belangen Dritter	7
§ 7 Transparenzplattform	8
§ 8 Veröffentlichungspflichtige Informationen	10
§ 9 Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht	10
§ 12 Entscheidung	11
§ 15 Beanstandung	12
§ 17 Übergangsregelungen	12

I. EINLEITUNG: GEGENSTAND UND GLIEDERUNG DER STELLUNGNAHME

Gegenstand dieser Stellungnahme ist der Referentenentwurf des Gesetzes zur Einführung des Gesetzes über die Transparenz von Informationen im Freistaat Sachsen in der am 3. September 2021 durch das Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung übermittelten Fassung. Die GFF bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

1. EINLEITUNG

Sachsen gehört bislang neben Niedersachsen und Bayern zu den Bundesländern ohne gesetzliche Regelungen über den allgemeinen Zugang zu Informationen der Verwaltung. Im Koalitionsvertrag 2019-2024 der Parteien CDU, Bündnis 90/Die Grünen und SPD in Sachsen wurde bis Ende 2020 die Schaffung eines Transparenzgesetzes vereinbart, das sowohl den individuellen Zugang zu Informationen als auch den allgemeinen Zugang über eine Transparenzplattform umfasst.

2. GLIEDERUNG

Die Reihenfolge der Anmerkungen entspricht der Struktur des Gesetzesentwurfs. Paragraphenangaben ohne Gesetzesangabe sind solche des SächsTranspG (RefE).

3. ZUSAMMENFASSUNG

Der Referentenentwurf in der zur Kommentierung verschickten Form ist der ernstgemeinte Versuch des Landes Sachsen, in den Kreis der Länder beizutreten, die ein allgemeines Zugangsrecht zu Informationen vorsehen. Dieser Versuch wird jedoch an vielen Stellen konterkariert, indem offenbar Praxiserfahrungen aus anderen Bundesländern benutzt wurden, ähnlich gelagerte Anfragen an sächsische Behörden abzuwehren, anstatt sie zu beantworten. Wir empfehlen die Überarbeitung dieses Entwurfes und die Entfernung einer Reihe von informationsfreiheitsfeindlichen Regelungen.

II. DER GESETZESENT- WURF

§ 1 ANSPRUCH AUF TRANSPARENZ

Die Formulierungen des Absatz 3 haben Präambelcharakter. Sie folgen in ihrer Struktur dem Absatz 1, der bereits einerseits den Anspruch, andererseits die Ausnahmen herausstreicht. Damit ist unklar, was der tatsächliche Mehrwert eines solchen Absatzes sein soll. Vorschlag wäre hier die Schaffung eines Paragraphen 1-a „Zweck dieses Gesetzes“ mit Inhalten aus diesem Absatz 3: Zweck dieses Gesetzes ist es, die Verwaltung des Landes Sachsens zu Transparenz und Offenheit zu verpflichten.

§ 2 TRANSPARENZPFLICHT

Absatz 1 und 2 enthalten die Legaldefinitionen der Begriffe Transparenzpflicht, Veröffentlichungspflicht, Informationspflicht und Transparenzplattform, sowie bereithalten und verfügen. Damit verteilen sich Definitionen, die für das Verständnis des SächsTranspG nötig sind, auf die Paragraphen 1 (Transparenzanspruch), 2, 3 (Informationen), 4 (Transparenzpflichtige Stellen). Aus Sicht der Bürger*innen, die Ansprüche nach dem Transparenzgesetz geltend machen wollen und der Behörden, die Adressat*innen des Gesetzes sind, sollten die Normen möglichst klar und eindeutig gestaltet sein. Wir schlagen vor, aus Gründen der Normenklarheit alle Definitionen in einen gemeinsamen Paragraphen zu überführen.

Auch wenn § 2 Absatz 1 Transparenzpflicht definiert, fehlt es derzeit diesem Begriff an einer Verknüpfung zu anderen Teilen des Gesetzes, weil der Begriff Transparenzpflicht mit Ausnahme von § 13 Abs. 4 und § 17 Abs. 4 nicht verwendet wird. An allen anderen Stellen im Gesetz ist die Rede von „transparenzpflichtiger Stelle“, die in § 4 Abs. 1 definiert wird und ihrerseits nicht auf die Transparenzpflicht zurückgreift.

Es sollte klargestellt werden, dass bei vorübergehend beigezogenen Akten die abgebende Behörde weiterhin transparenzpflichtig ist, sowohl bei physischen als auch bei elektronischen Akten.

Wir begrüßen den Absatz 3 der Richtung nach. Als einzige explizit genannte Maßnahme zur Förderung der Transparenz ist jedoch sehr spezifisch der Hinweis auf der Startseite auf dieses Gesetz, die Transparenzplattform und den Transparenzanspruch. Hier könnte eine transparenzpflichtige Stelle irrtümlicherweise annehmen, dass durch die Hinweise auf der Startseite der Vorgabe bereits umfassend entsprochen wurde. Zusätzliche Wege zur Förderung der Transparenz könnten hier durch Verordnung aufgezeigt werden, die dabei auch neue Entwicklungen im Bereich des Nutzungsverhalten und der Technik berücksichtigt. Dazu zählt auch, dass bereits jetzt nur noch ein eingeschränkter Teil der Informationen über eigene Internetauftritte eingeholt wird und viele Interaktionen zwischen transparenzpflichtigen Stellen und Bürger*innen auf Plattformen anderer Anbieter erfolgen, deren Aufbau sich der Logik von Startseiten entzieht.

§ 3 INFORMATIONEN

Die Definition von „Informationen“ ist zu eng. Wir raten dringend zur Streichung von Satz 2. Entwürfe, Notizen und behördeninterne Kommunikation sind selbstverständlich relevante Quellen von Informationen. Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Abgrenzungsproblemen, beispielsweise bei handschriftlichen Notizen auf anderen Dokumenten. Diese praxisferne Definition von Information entkernt den kompletten Transparenzcharakter dieses Gesetzes. Sie ist überdies überflüssig, wenn es beispielsweise um den Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung oder um schutzwürdige Vertraulichkeit von Beratungen geht, da diese bereits durch § 5 Abs. 1 Nr 1 und 2 von der Transparenz ausgenommen werden.

Das Land sollte nicht hinter die Definition von Information des § 2 IFG-Bund zurückfallen.

Es gibt keinen Grund, Umweltinformationen bereits an der Stelle der Eigenschaft als Information aus dem SächsTranspG herauszunehmen. Eine Abgrenzung der Gesetze findet bereits in § 1 Abs. 2 statt.

§ 4 TRANSPARENZPFLICHTIGE STELLEN

Die Formulierung über den Anwendungsbereich der Transparenzpflicht in § 4 ist unklar und muss präzisiert werden. Abs. 1 zählt transparenzpflichtige Stellen enumerativ auf, sodass Behörden, die nicht explizit genannt sind, nicht vom Gesetz erfasst sind. Im Ergebnis wären Behörden, die nach Inkrafttreten des Gesetzes gegründet, oder wegen eines redaktionellen Versehens nicht explizit aufgenommen wurden, nicht transparenzpflichtig. Um diese Regelung rechts- und zukunftsicher zu gestalten und unbeabsichtigte Ungleichbehandlungen ohne sachlichen Grund zu vermeiden, sollte eine offene Formulierung gewählt werden, nach der sämtliche öffentlichen Stellen nach Maßgabe der folgenden Absätze transparenzpflichtig sind.

Zudem sollten juristische Person des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient, vom Gesetz ausdrücklich erfasst werden. Andernfalls könnten Behörden durch eine entsprechende Verwaltungsorganisation durch die „Flucht ins Privatrecht“ Transparenzverpflichtungen aushebeln.

Abs. 2. Es sollte klargestellt werden, dass Kommunen hinsichtlich transparenzpflichtiger Vorgaben über die Maßgaben des Landes hinausgehen dürfen. Grundsätzlich sollte auch ohne Transparenzgesetz das Sächs-TranspG auf Kommunen anwendbar sein.

Abs. 3 trägt zusammen mit anderen Teilen des Entwurfes zu einer Entkernung des Transparenzcharakters bei. Die Doppelung der Ausnahmen entlang ganzer Einrichtungen und darüber hinaus nach Themenbereichen (§ 5) führt dazu, dass zum einen viele Informationsersuchen ins Leere laufen, andererseits der Prüfungsaufwand auch für wohlmeinende Einrichtungen bei der Anwendung des Gesetzes übermäßig groß wird. Wir empfehlen die Überführung aller Einrichtungen aus Abs. 3 in Abs. 1 ohne dazugehörige Ausnahmen in Absatz 1. Hierzu bietet sich dann eine umfassendere Formulierung an, beispielsweise „Transparenzpflichtige Stellen sind sämtliche Behörden, soweit sie Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen“

Insbesondere die Bereichsausnahme für Hochschulen, Schulen und sonstige Bildungseinrichtungen begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken und sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG enthält einen objektiven Schutzauftrag an den Gesetzgeber. Der Gesetzgeber muss durch einen geeigneten Regelungsrahmen die Neutralität und Qualität von Forschung und Lehre schützen. Die geplante Bereichsausnahme sieht eine Einschränkung des Informationszugangs zum Schutz der Wissenschaftsfreiheit vor, von der bestimmte Informationen ausgenommen sind. Eine differenzierte Regelung für den Informationszugang muss jedoch inhaltlich kohärent sein. Vor diesem Hintergrund ist die vorgesehene Bereichsausnahme verfassungswidrig. Die geplanten Ausnahmen stehen in keinem sachlichen Zusammenhang mit den spezifischen Transparenzbedürfnissen, um den Gefahren für eine unvoreingenommene, neutrale Wissenschaft zu begegnen. Die Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben sind nur von begrenzter Aussagekraft für mögliche Gefahren für eine freie und unabhängige Wissenschaft. Die vorgesehene Bereichsausnahme führt dazu, dass formale Rahmenbedingungen, deren Geheimhaltung Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht gebietet und an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, ohne sachlichen Grund der Informationspflicht entzogen werden.

Wir empfehlen die Streichung von Absatz 4. Die Formulierung „soweit sie Informationen von den dort genannten Stellen verarbeiten“ ist viel zu weit gefasst und könnte nicht nur auf einzelne Anfragen verstanden werden, sondern auf grundsätzliche Formen der Zusammenarbeit. Beide Lesarten sind jedoch inakzeptabel, weil sie von den an sich transparenzpflichtigen Stellen als zusätzlicher Schutzschild gegen eine Anfrage verwendet werden können.

§ 5 AUSNAHMEN VON DER TRANSPARENZPFLICHT

Mit Ausnahme von Abs. 1 Nr 19 findet bei keiner dieser Ausnahmen von der Transparenzpflicht eine Abwägung, beispielsweise mit dem öffentlichen Interesse oder ein Drittbeteiligungsverfahren gem. § 6 zur Einholung von Zustimmungen statt. Solche Abwägungen und Zustimmungersuche wären regelmäßig möglich. Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des Transparenzgesetzes an die Grundrechte gebunden. Soweit er durch das Transparenzgesetz den Zugang zu Informationen eröffnet, muss er das Grundrecht der Antragstellenden auf Informationsfreiheit und das öffentliche Interesse an diesen Informationen mit den grundrechtlich geschützten Interessen der betroffenen Dritten in Einklang bringen. Daher ist ein absoluter Vorrang der Drittinteressen in den wenigsten Fällen geboten. Abwägungsklauseln zwischen öffentlichem Interesse und schützenswerten Interessen Dritter sind geeignet, im Einzelfall eine sachgerechte Entscheidung zu ermöglichen und die betroffenen Rechte in Ausgleich zu bringen.

Systematisch weisen die Punkte zudem Überschneidungen und Redundanzen auf, die aus Gründen der Normenklarheit vermieden werden sollten. Wir empfehlen daher die Streichung folgender Punkte:

1. Nummer 1 „hinsichtlich abgeschlossener Vorgänge“. Streichen, weil von 2 erfasst.
2. Nummer 4, da redundant
3. Nummer 5, da alle relevanten Informationen bereits anderweitig geschützt sind.
4. Nummer 7, da durch § 6 abgedeckt
5. Nummer 8
6. Nummer 15, insbesondere zu „Aufgaben“
7. Nummer 21, da durch § 6 abgedeckt

In Bezug auf die übrigen Ausnahmetatbestände sollten zumindest Abwägungsklauseln analog zu Abs. 1 Nr. 19 eingefügt werden, um dem Transparenzinteresse der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen.

§ 6 SCHUTZ VON BELANGEN DRITTER

Wir widersprechen der Formulierung und der Zielsetzung von § 6 Abs. 1 Satz 2, nach der Informationen nicht veröffentlicht oder zugänglich gemacht werden, wenn nach Unkenntlichmachung der personenbezogenen Daten kein Informationsgehalt verbleibt. Diese Formulierung ist ein Einfallstor für Missverständnisse, die zu einer Nichtveröffentlichung von Informationen führen. Entgegen der in dieser Formulierung enthaltenen Annahme kann es für antragsstellende Personen sehr wohl relevant sein, auch solche, um personenbezogene Daten geschwärzte Dokumente zu erhalten, um die Entstehung oder den Kontext eines Dokumentes zu verstehen. „Kein Informationsgehalt“ ist ein unscharfes, subjektives und missverständliches Konzept. Dies gilt grundsätzlich für die Veröffentlichungs- wie die Informationspflicht, allerdings sollte in jedem Fall sichergestellt werden, dass bei einem Antrag auf Zugang zu Informationen diese Vorschrift keine Anwendung findet.

§ 7 TRANSPARENZPLATTFORM

Die GFF begrüßt die Einrichtung einer Transparenzplattform. Proaktive Veröffentlichungspflichten sind ein wichtiger Baustein einer transparenten Verwaltung und verbessern die Verfügbarkeit und den Zugang zu öffentlichen Informationen unmittelbar. Die proaktive Veröffentlichung von Informationen bietet aus Sicht der Bürger*innen und mit Blick auf das Grundrecht der Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, den entscheidenden Vorteil, dass der Zugang zu den Informationen ohne weitere Hürden eröffnet ist. Die Geltendmachung von individuellen Informationsansprüchen erfordert Zeit und Sachverstand und ist zudem häufig mit hohen Kosten verbunden. Daher sollte die proaktive Veröffentlichung von Informationen aus Sicht der GFF der Regelfall sein und individuelle Informationsansprüche diese Transparenzpflicht nur in grundrechtlich gebotenen Ausnahmefällen ergänzen. Dies kann bspw. der Fall sein, wenn im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist oder die Veröffentlichung der Information von einer Zustimmung Drittbetroffener Parteien abhängt.

Einige der Formulierungen in § 7 sind nicht hinreichend eindeutig und klar und sollten aus Gründen der Rechtssicherheit und Normenklarheit neu gefasst werden:

Die Formulierung „Die der Transparenzplattform zugrundeliegende technische Lösung muss auf Open-Source-Software beruhen.“ In Abs. 1 lässt sprachliche Klarheit über die tatsächliche Nutzung von Software unter freien Lizenzen vermissen. Da hier nur die „der Transparenzplattform zugrundeliegende technische Lösung“, nicht jedoch die Transparenzplattform selbst erwähnt wird, bleibt offen, ob dies nur für den Softwarestack (z.B. Linux, Apache, MariaDB und PHP – „LAMP“) gilt, auf dem die Plattform aufsetzt oder für die Plattform selbst. Auch die Formulierung „muss auf Open-Source-Software beruhen“ ist zu unscharf. Beispielsweise erfüllt selbst bei großzügiger Interpretation das proprietäre Betriebssystem MacOS¹ über diese Eigenschaften, weil der Kern des Betriebssystems, der Kernel, unter einer freien Lizenz veröffentlicht wurde. Eine wünschenswerte Formulierung zu § 7 Abs. 1 sollte beinhalten, dass alle Teile der für den Betrieb der Transparenzplattform nötigen Software als Freie Software veröffentlicht werden. Eine passendere Fassung des Absatz 1 wäre daher:

- (1) Die für den Betrieb der Transparenzplattform eingesetzte Software und ihre Komponenten müssen unter einer Freien Lizenz verfügbar sein.

Die passivische Konstruktion des Abs. 2 lässt vermissen, wer genau handelt. Hier wäre eine Formulierung in Satz 2 im Sinne von „Die staatlichen informationspflichtigen Stellen gewährleisten in ihren Diensträumen einen Zugang zur Transparenzplattform“ anwender- und antragssteller*innenfreundlicher.

Die Festlegung in Abs. 3 Satz 2 auf eine „nicht anonyme Rückmeldefunktion“ schränkt die Funktionsweise der Transparenzplattform für die in Absatz 2 erlaubte anonyme Nutzung ein. Wir bezweifeln, dass ein Transparenzgesetz grundlegende Anforderungen an User Interfaces selbst definieren sollte. Damit verbaut sich das Land die Möglichkeit, aus Erfahrungen im Betrieb der Plattform zu lernen und Formen der anonymen Rückmeldung zuzulassen, die den Betrieb und die Qualität der Plattform betreffen. Die Worte „nicht anonyme“ sollten daher aus Abs. 3 gestrichen werden.

¹ <https://github.com/apple/darwin-xnu>

Wir begrüßen die Idee der Nachnutzung der Daten der Transparenzplattform in Abs. 4. Die gewählte Formulierung ist jedoch nicht nutzer*innenfreundlich, da sie die Unklarheit, ob ein bestimmtes Dokument tatsächlich nachnutzbar ist, nicht beseitigt. Hier regen wir an, dass Plattformbetreiber*innen und transparenzpflichtige Stellen aktiv Inhalte als nachnutzbar kennzeichnen, insbesondere durch die Verwendung von international anerkannten Lizenzmodellen wie Creative Commons. Für den Betrieb einer solchen Plattform bieten sich dafür insbesondere CC-Zero (CC-0) und Creative Commons Attribution (CC-by) an, da sie die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung umfassend erlauben und bereits von vielen anderen Stellen genutzt werden. Sie sind funktionsidentisch zur Datenlizenz Deutschland 2.0 (dl-by und dl-0). Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

- (4) Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der veröffentlichten und zugänglich gemachten Informationen sind kostenfrei zulässig. Die transparenzpflichtigen Stellen verwenden dazu allgemein anerkannte Lizenzen wie Creative Commons oder Datenlizenz Deutschland und geben an, welches Lizenzmodell auf bereitgestellte Informationen Anwendung findet. Soweit Rechte Dritter, höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen entgegenstehen, macht die transparenzpflichtige Stelle entsprechende Vermerke. Die transparenzpflichtigen Stellen sollen sich die entsprechenden Rechte bei der Beschaffung von Informationen einräumen lassen, soweit dies für eine freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung erforderlich ist.

Die Verpflichtung, sich entsprechende Rechte bei der Beschaffung von Informationen einräumen zu lassen, damit eine kostenfreie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung möglich wird, sollte schärfer formuliert werden. Andernfalls droht die „Soll-Vorschrift“ in Abs. 4 S. 2 leerzulaufen. Die Rechteinräumung für die freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung soll daher als echte Pflicht ausgestaltet werden, von der die Behörden nur in begründeten Ausnahmefällen abweichen können.

Entsprechend der Vorgaben der Open Data-Richtlinie der EU (Richtlinie (EU) 2019/1024) sollte klargestellt werden, dass diese kostenfreie Nachnutzung von Inhalten sowohl für die nicht-gewerbliche wie die gewerbliche Nachnutzung gilt.

Informationsfreiheit stellt an alle Beteiligten gewisse Anforderungen über den Aufbau der Verwaltung, die Menge und Natur vorhandener Informationen sowie grundlegende Abläufe im Verfahren der Antragsstellung. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist ein Antrag auf Informationszugang nur das Mittel für einen anderen Zweck, beispielsweise für Forscher*innen, Bürger*innen, Journalist*innen oder die organisierte Zivilgesellschaft. Es ist daher sinnvoll, dieses Antragswesen so einfach wie möglich zu gestalten, damit alle Beteiligten ihre eigentlichen Aufgaben erledigen können. Die Transparenzplattform sollte daher nicht nur ein Ort sein, an dem einmal veröffentlichte Informationen von allen Personen eingesehen werden können, sondern auch ein Ort, der zur Durchführung des Antragsverfahrens aufgesucht werden kann. Diese Funktion übernimmt derzeit die Zivilgesellschaft in Ermangelung von staatlichen Engagements, beispielsweise durch die Plattform „fragenstaat.de“ oder auf EU-Ebene durch „asktheeu.org“. Diese Softwarelösung vereinfacht die Abwicklung einer Anfrage, macht den Verlauf der Antragsstellung transparent und macht die Ergebnisse für alle Personen auffindbar. Es ist daher naheliegend, dass auch die Transparenzplattform des Landes Sachsen selbst Antragsteller*innen dazu befähigt, Anträge nach Abschnitt 3 des SächsTranspG stellen zu

können, die dann den transparenzpflichtigen Stellen zugeleitet und von diesen dort beantwortet werden können. FragdenStaat, dessen Software „Froide“ (Freedom of Information Portal) als Freie Software verfügbar ist, bietet dafür eine gute Blaupause, wie eine Verzahnung von Fristenregeln, Widerspruchsverfahren und Beschwerdemanagement zu den zuständigen Beauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht funktionieren kann. Die Transparenzplattform des Landes Sachsen sollte nicht hinter diese Funktionen zurückfallen und sollte auch nicht das Rad neu erfinden wollen.

§ 8 VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTIGE INFORMATIONEN

Die Gestaltung von veröffentlichungspflichtigen Informationen in einer Positivliste ist im Grundsatz zweckmäßig. Um Verwaltungsaufwand zu vermeiden und den Zugang zu Informationen für Bürger*innen nicht unnötig zu erschweren, sollte dabei ergänzt werden, dass insbesondere auch solche Informationen, die auf Antrag nach dem SächsTranspG an eine Person herausgegeben wurden, über diese Informationsplattform für alle verfügbar gemacht werden.

Die Absätze 2 und 3 führen hingegen zu einer Zersplitterung der Informationszugänge. Die in den Absätzen 2 und 3 aufgeführten Open Data-Datensätze, Umweltinformationen und Geodaten sollten ebenfalls auf der Transparenzplattform verfügbar gemacht werden.

Wir empfehlen die Streichung von „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ in Absatz 4. Der Gesamtverweis führt zu Rechtsunsicherheit und könne Behörden, die Informationen freiwillig und proaktiv veröffentlichen wollen, davon abhalten. Laut der Gesetzesbegründung dient diese Vorschrift dem Schutz der Rechte Dritter. Diese sind aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung grundsätzlich bei der Veröffentlichung von Informationen zu wahren, sodass es dieser Einschränkung nicht bedarf. Soweit darüber hinausgehende Beschränkungen der Veröffentlichung öffentlicher Informationen bewirkt werden, gibt es dafür keinen sachlichen Grund.

§ 9 AUSGESTALTUNG DER VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHT

Absatz 1 verlangt die Veröffentlichung unverzüglich. Entsprechend der Regelung in § 12 sollte auch hier zusätzlich eine feste Frist bestimmt werden, zu der die Veröffentlichung spätestens zu erfolgen hat („unverzüglich, spätestens jedoch nach einem Monat“).

Gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 sind die Informationen in einem „nicht veränderbaren Format“ zu veröffentlichen. Diese Anforderung ist technisch nicht erfüllbar, ihre Umsetzung könnte praktisch zu Widersprüchen mit dem Nachnutzungsgedanken aus § 7 Abs. 4 führen. Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass mit dieser Formulierung die Veröffentlichung veränderbarer Textverarbeitungsdateien wegen der damit einhergehenden Missbrauchsgefahren verhindert werden soll. Die Formulierung „nicht veränderbares Format“ kann diesen Zweck nicht erfüllen. Die Veröffentlichung von Informationen in vermeintlich „nicht veränderbaren“ Formaten wie

PDF-Dateien sind ebenso missbrauchs anfällig, wenn nicht sogar anfälliger. PDF-Dateien erwecken ggf. durch Signaturen und Stempel einen besonderen Eindruck von Authentizität, sind aber mit heutigen technischen Mitteln nahezu ebenso leicht veränderbar wie gängige Textverarbeitungsformate. Durch die Veröffentlichung von PDF-Dateien werden Täuschungen im Rechtsverkehr mithin nicht verhindert, sondern eher begünstigt.

Wir empfehlen daher die Streichung von Satz 2 und die Umkehr des Regel-Ausnahme-Prinzips in Satz 3. Die Informationen sollten im Regelfall in einem maschinenlesbaren Format veröffentlicht werden, zusätzlich auch in einem Format, das sich zur Langzeitarchivierung eignet, wie beispielsweise „PDF/A“, spezifiziert in ISO 19005. Die Priorisierung ist diesbezüglich in Absatz 1 zu ändern.

Einmal veröffentlichte Informationen sind nicht zu depublizieren, sofern höherrangiges Recht nicht die Löschung verlangt. In diesem Fall sollten Metadaten des Datensatzes erhalten bleiben, um der Gefahr des Linkrotting zu begegnen. Eine Langzeitarchivierung sollte in Form der Abgabe an das Landesarchiv erfolgen.

§ 12 ENTSCHEIDUNG

Gem. § 12 Abs. 3 Satz 2 können Anträge auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn sie „offensichtlich missbräuchlich“ gestellt wurden. **Diese Regelung ist geeignet, die Durchsetzung des Grundrechts auf Informationsfreiheit erheblich zu erschweren und sollte ersatzlos gestrichen werden.** Nach dem allgemeinen Gedanken des Rechtsmissbrauchs gem. § 242 BGB können missbräuchliche Anträge auch ohne ausdrückliche Normierung einer „Missbrauchsklausel“ abgelehnt werden. Die Gerichte haben die Voraussetzung der Ablehnung von Ansprüchen als „missbräuchlich“ durch eine jahrelange Rechtsprechung konkretisiert. Der Anspruch auf Informationszugang darf nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen als rechtsmissbräuchlich abgelehnt werden (Vgl. BVerwG, Urt. vom 15.12.2020, 10 C 24.19). Die Einführung einer Missbrauchsklausel führt demgegenüber zu erheblicher Rechtsunsicherheit, da sie durch die Rechtsprechung des Freistaats Sachen erst konkretisiert werden müsste. Weder der Wortlaut von Satz 2 noch die Gesetzesbegründung präzisieren indes, unter welchen Voraussetzungen ein Antrag „offensichtlich missbräuchlich“ ist. Diese Unsicherheit geht letztlich zu Lasten der Antragstellenden, die damit rechnen müssen, dass Anträge zu Unrecht als missbräuchlich abgelehnt werden und sie die Kosten und Risiken der Durchsetzung ihres Informationsanspruchs im Gerichtsverfahren tragen. Soweit der Gesetzgeber den Informationszugang gesetzlich regelt, ist er dabei an Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG gebunden und darf den Informationszugang nicht unverhältnismäßig einschränken. Somit ist die Einführung einer Missbrauchsklausel, die ohne sachliche Rechtfertigung Hürden für die Durchsetzung von Informationsansprüchen aufstellt, mit dem Grundrecht auf Informationsfreiheit nicht vereinbar,

Die Kostenregelung in Absatz 5 sieht keine Kappungsgrenze bei der Erhebung von Gebühren und Auslagen vor. Aus Sicht der GFF ist eine **Deckelung der Gebühren zwingend erforderlich, da andernfalls der wirksame Zugang zu Informationen praktisch nicht gewährleistet ist, und muss in Absatz 5 ergänzt werden.** Nach gebührenrechtlichen Grundsätzen darf die Erhebung von Gebühren keine abschreckende Wirkung entfalten (Abschreckungsverbot). Die Höhe der Gebühren darf nicht dazu führen, dass Antragstellende davon abgeschreckt werden, ihren Anspruch auf Informationszugang wahrzunehmen. Dies würde den vom Gesetzgeber verfolgten Zweck unterlaufen, einen durchsetzungsfähigen und wahrnehmbaren

Informationsanspruch zu normieren. Entsprechend hat das OVG Berlin-Brandenburg zur Informationsgebührenverordnung des Bundes entschieden, dass Antragsstellende nicht durch hohe Kosten vom Informationszugang abgeschreckt werden dürften und die Gebühr sich deshalb am Verwaltungsaufwand orientieren dürfe, aber nicht kostendeckend sein müsse (OVG 12 B 11.16 – Urt. vom 14.09.2017, Rn. 20). Die kostenrechtlichen Grundsätze dieser Entscheidung gelten auch für die Erhebung von Gebühren aufgrund landesrechtlicher Regelungen zum Informationszugang. Daher ist eine Kappungsgrenze von höchstens 500€ einzuführen, um die Erhebung prohibitiv hoher Gebühren zu verhindern. Dies sollte einerseits im Gesetz, andererseits auch in Anlage 1 des Neunten Sächsischen Kostenverzeichnisses in Nummer 94 „Informationszugang“ erfolgen.

Wir schlagen vor, in Absatz 5 klarzustellen, dass für Anträge für Zugang zu Informationen, welche durch die informationspflichtige Stelle bereits von sich aus hätten veröffentlicht werden sollen, keine Gebühren und Auslagen erhoben werden dürfen.

Wir begrüßen die Gebührenfreiheit bei der Bearbeitung von Anfragen bis zu einem Aufwand von 600 € gem. Satz 2. Der vom Gesetzgeber gewählte Ansatz begegnet jedoch Bedenken bezüglich der angemessenen Gleichbehandlung von Informationsbegehren, für deren Bearbeitung der Kostenaufwand geringfügig unter bzw. geringfügig über 600 € liegt. Das Modell des Referentenentwurfs führt dazu, dass bei 599€ Aufwand für die antragsstellende Person keine Kosten entstehen, bei einem Aufwand von 601€ jedoch 601€ Aufwand. Wir schlagen daher vor, dass bei der Erhebung von Gebühren und Auslagen jeweils die ersten 600 € der Bearbeitungskosten nicht angerechnet werden und nur der darüberhinausgehende Verwaltungsaufwand bis zu einer Obergrenze von höchstens 500€ berücksichtigt wird.

§ 15 BEANSTANDUNG

Neben der Beanstandung empfehlen wir die Aufnahme der Möglichkeit einer Anordnung durch die Transparenzbeauftragte gegenüber transparenzpflichtigen Stellen zur Veröffentlichung von Informationen. Dies bezieht sich insbesondere auf den nicht unwahrscheinlichen Fall, dass eine informationspflichtige Stelle entgegen der gesetzlichen Verpflichtung keine oder nicht alle Informationen nach § 8 innerhalb der vorgeschriebenen Fristen auf der Transparenzplattform veröffentlicht.

§ 17 ÜBERGANGSREGELUNGEN

Im Interesse einer Handhabbarkeit der Transparenzverpflichtungen ist der Verzicht auf eine Pflicht zur Retrodigitalisierung grundsätzlich vertretbar. Dass die Veröffentlichung aber auch dann optional bleibt, wenn sie in einer veröffentlichungsfähigen Form vorliegen, ist jedoch nicht sinnvoll. Stattdessen regen wir an, eine Verpflichtung zur Veröffentlichung dieser Informationen binnen einer angemessenen Frist zu ergänzen, von der abgewichen werden kann, sofern die Informationen nicht in einer veröffentlichungsfähigen Form vorliegen.

WIR GEHEN FÜR DIE
GRUNDRECHTE VOR GE-
RICHT. UNTERSTÜTZEN
SIE UNS
DABEI.

[FREIHEITSRECHTE.ORG/JOIN](https://freiheitsrechte.org/join)