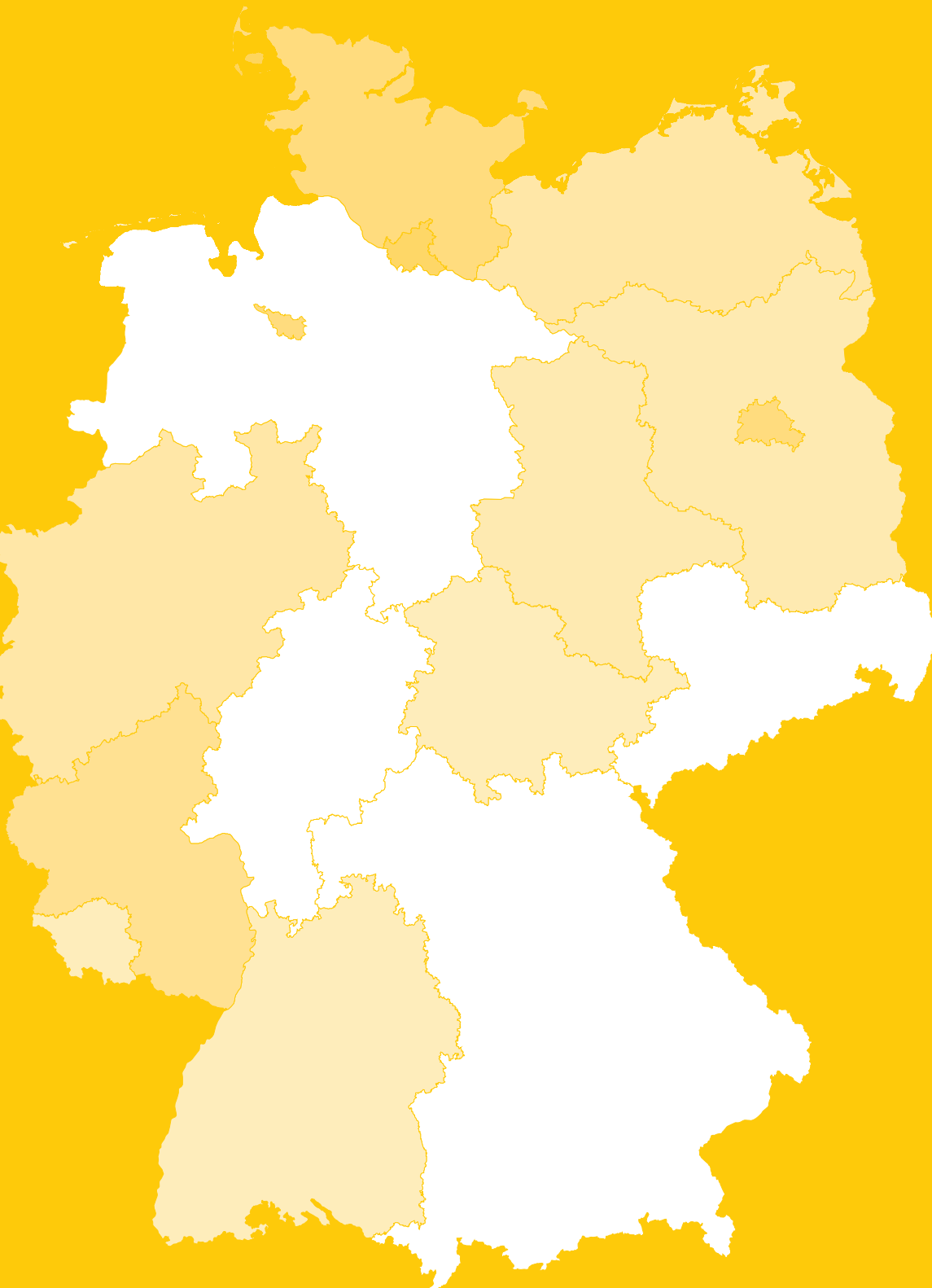


ranking

transparenz 2017



OPEN
KNOWLEDGE
FOUNDATION
DEUTSCHLAND



MEHR
DEMOKRATIE

1. Inhalt

1. Einführung	3
2. Was braucht ein gutes Transparenzgesetz? Unsere Kriterien	5
3. Land für Land	7
4. Welche Rolle spielt Deutschland für die Transparenz in Europa?	16
5. Wohin geht die Reise?	17
6. Glossar	18
7. Erläuterung der einzelnen Bewertungspunkte	19

Transparenzranking 2017 von Mehr Demokratie e.V. und der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

Autor/innen: Helen Darbshire, Nicola Quarz, Arne Semsrott,
Alexander Trennheuser

Redaktion: Neelke Wagner

Gestaltung: Liane Haug, Neelke Wagner

1. Auflage (Print): 600 Stück

Online abrufbar unter www.transparenzranking.de

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin, Deutschland
info@mehr-demokratie.de
www.mehr-demokratie.de

Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.
Singerstr. 109
10179 Berlin, Deutschland
info@okfn.de
www.okfn.de

1. Einführung

Gemäß Artikel 5 Grundgesetz hat jede/r das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Das hört sich erst einmal vielversprechend an. Doch lange Zeit mangelte es an allgemein zugänglichen Quellen.

Erst um die Jahrtausendwende wagten viele deutsche Bundesländer einen großen Schritt: Informationsfreiheit war das Gebot der Stunde. Durch Informationsfreiheitsgesetze verpflichteten in Berlin und Brandenburg die ersten Landtage kommunale Verwaltungen und Landesbehörden zur Abkehr vom bislang geltenden Amtsgeheimnis. Damit sollten Bürger/innen auf Antrag den Zugang zu öffentlichen Daten erhalten; unabhängig davon, ob sie von diesen Daten unmittelbar betroffen sind. Dazu gehören etwa Verträge, Vermerke, schriftliche Korrespondenz, Video- und Tonaufzeichnungen sowie Gutachten. Denn Wissen ist Macht.

Dass dieses Wissen für die Mächtigen unangenehm werden kann, zeigt einer der spektakulärsten Fälle einer Informationsfreiheitsanfrage. So wollte der Foodwatch-Chef Thilo Bode 2008 mit einer Anfrage nach Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund) gerne erfahren, wen das Bundeskanzleramt auf einen Empfang zu Ehren Josef Ackermanns, des damaligen Chefs der Deutschen Bank, geladen hatte. Der Verdacht: Die Geburtstagsfeier habe auf Kosten der Steuerzahler stattgefunden.

Erst vor dem Oberverwaltungsgericht schaffte es Bode, die Herausgabe der Gästeliste durchzusetzen. Hieran und an zahlreichen weiteren Beispielen aus den Bundesländern zeigt sich die Schwäche der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze. Die Gesetze sind oft uneindeutig, werden nicht befolgt oder weisen große Lücken auf. Für wesentliche Teile des Verwaltungshandelns – etwa für alles, was auch nur im Verdacht steht, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu sein – kann die Herausgabe von Informationen verweigert werden. In diesem Fall müssen die Antragsteller/innen mühevoll den Klageweg beschreiten – ein Weg, den nur wenige Bürger/innen auf sich nehmen.

Von der Informationsfreiheit zur Transparenz

Mehr als zehn Jahre nach Einführung der ersten Informationsfreiheitsgesetze erfolgte der nächste Schritt. Hamburg machte sich im Jahr 2012 zur Transparenz-Hauptstadt. Als erstes Bundesland in Deutschland beschloss die Hansestadt ein umfassendes Transparenzgesetz. Die Behörden des Landes sind seither verpflichtet, amtliche Informationen von sich aus im Internet frei zugänglich zu machen. Dazu gehören etwa Gutachten, Senatsbeschlüsse und Verträge ab 100.000 Euro, wenn sie die Daseinsvorsorge betreffen.

Mehr Demokratie hat dieses Gesetz gemeinsam mit Bündnispartnern angeschoben: durch die Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“. Viele tausend Hamburger/innen nahmen unter anderem die Kostenexplosion beim Bau der Elbphilharmonie zum Anlass, sich grundsätzlich mit der Frage der Transparenz von Verwaltungshandeln auseinanderzusetzen und die Volksinitiative zu unterstützen.

Über die Herausgeber dieses Rankings

Als Nichtregierungsorganisation tritt Mehr Demokratie e.V. nicht nur für Transparenz, sondern vor allem für die Einführung direkter Demokratie auf allen politischen Ebenen ein. Der gemeinnützige und überparteiliche Verein finanziert sich ausschließlich durch Spenden und Mitgliedsbeiträge.

Ebenfalls bereits Teil des Hamburger Transparenzbündnisses war die Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin, der sich seit 2011 für die Verbreitung von freiem und offen zugänglichem Wissen in der Gesellschaft engagiert. Als deutscher Zweig der Open Knowledge Foundation ist er Teil eines weltweit aktiven Netzwerks von Aktivist/innen, Entwickler/innen, Politik-Spezialist/innen und Wissenschaftler/innen, die sich für die Förderung offenen Wissens und offener Daten einsetzen. Der Verein betreibt FragDenStaat.de, das Portal für Informationsfreiheit in Deutschland.

Mehr Demokratie und die Open Knowledge Foundation Deutschland haben gemeinsam dieses Transparenz-Ranking erarbeitet und damit erstmals die Informationsfreiheits- und Transparenz-Gesetze in den deutschen Bundesländern miteinander verglichen. Das vorliegende Ranking gibt eine Übersicht darüber, in welchen Bundesländern der Zugang zu Informationen leicht und wo er hart umkämpft ist. Vor allem aber gibt das Ranking Hinweise, welche Reformen in Zukunft nötig sind, um die bestehenden Gesetze zu verlässlichen Garanten von Transparenz weiterzuentwickeln.

Die Situation auf Bundesebene

Auf Bundesebene gilt das Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund). Es betrifft aber nur Bundesbehörden. Darüber hinaus verpflichten Spezialgesetze wie das Umwelt- und das Verbraucherinformationsgesetz (UIG und VIG) auch Bundesländer ohne Informationsfreiheitsgesetz, Informationen zu Umwelt- und Verbraucherfragen herauszugeben.

Wie ist Transparenz in den Bundesländern gesetzlich geregelt?

Die Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetze in den Bundesländern lässt sich in drei Stufen unterteilen:

1. Bundesländer ohne gesetzliche Regelungen (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen).
2. Bundesländer mit Informationsfreiheitsgesetzen, nach denen Informationen auf Antrag herausgegeben werden müssen (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen)
3. Bundesländer mit Transparenzgesetzen, die Behörden zusätzlich zur eigenständigen Veröffentlichung von zentralen Daten verpflichten (Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz).

Auch dort, wo bereits Transparenzgesetze in Kraft sind, lohnt sich ein genauer Blick auf die einzelne Regelung. Beispiel Rheinland-Pfalz: Dort umfasst das 2015 in Kraft getretene Transparenzgesetz lediglich die Landesebene. Die Kommunalverwaltungen bleiben bei der Veröffentlichungspflicht außen vor. Umgekehrt schneiden andere Bundesländer wie zum Beispiel Schleswig-Holstein trotz fehlender Offenlegungspflicht relativ gut ab, da andere Bereiche teilweise sehr gut geregelt sind.

Warum ist mehr Transparenz ein Gewinn für die Demokratie?

Transparenz erleichtert Korruptionsbekämpfung und Kontrolle und stärkt damit das Vertrauen der Bürger/innen in Politik und Verwaltung. Nur wer von einem Vorgang weiß, kann sich aktiv in politische Prozesse einbringen und beispielsweise ein Bürgerbegehren oder eine Volksinitiative starten. Transparenz fördert Meinungsbildung und politische Teilhabe. Nicht nur die Bürger/innen, sondern auch die Presse und die politische Opposition profitieren. Und dem Staat selbst bringt Transparenz ebenfalls Vorteile. Bevor die Verwaltung ihre Informationen öffentlich zur Verfügung stellt, muss sie die Daten aufbereiten. Das verschafft auch behördenintern einen besseren Überblick. Auch fließen Informationen zwischen verschiedenen Behörden leichter, wenn die Daten frei zugänglich zur Verfügung stehen.

Deshalb setzen sich Mehr Demokratie und die Open Knowledge Foundation Deutschland für mehr Transparenz in allen Bundesländern ein. An Vorschlägen für gute Transparenzgesetze mangelt es nicht. Beispielsweise hat das Bündnis „NRW blickt durch“ dem Landtag in Düsseldorf bereits 2014 einen Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz überreicht. Dafür, dass viele diesem Vorschlag folgen, werden wir weiter arbeiten.

2. Was braucht ein gutes Transparenzgesetz? Unsere Kriterien.

Bei der Punktevergabe kommt den Informationsrechten die größte Bedeutung zu, gefolgt von den Auskunftspflichten. Da umfangreiche Informationsrechte und Auskunftspflichten wenig bringen, wenn sie durch ausufernde Ausnahmebestimmungen wieder eingeschränkt werden, bekommen gut geregelte Ausnahmetatbestände ebenfalls eine hohe Punktzahl. Die Ausgestaltung von Antragstellung und Gebühren schließlich entscheidet mit darüber, inwieweit die Bürger/innen theoretisch garantierte Informations- und Auskunftsrechte auch praktisch nutzen können. Als Bewertungsmaßstab dienen die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen im Vergleich untereinander.

Informationsrechte (28 Punkte)

Das stärkste Gewicht in dieser Kategorie hat die erstmals in Hamburg 2012 eingeführte eigenständige („proaktive“) Veröffentlichung von Informationen. Dadurch muss man nicht mehr unbedingt einen Antrag stellen, um Informationen zu erhalten, was wir als die weitestgehende Neuentwicklung der letzten Jahre bewerten. Nicht sehr viel wert ist diese Bringschuld der Behörden allerdings, wenn Akten nicht ordnungsgemäß geführt werden. Zu guten Punktzahlen führen in dieser Kategorie weiterhin die Festlegung der Informationsfreiheit als Jedermenschrecht, die Verankerung von Auskunftsansprüchen in der Landesverfassung, eine Zusammenführung von Umwelt- und Informationsfreiheitsgesetz und das Recht auf Kopien.

Auskunftspflichten (20 Punkte)

Aufgaben der Daseinsvorsorge sind oft in städtische Unternehmen ausgelagert und werden nicht von den Verwaltungen wahrgenommen. Dies darf kein Weg sein, die Transparenz-Pflicht zu umgehen. Ebenso müssen auf Landesebene etwa Hochschulen, der Rechnungshof, der Verfassungsschutz, staatlich kontrollierte Unternehmen, Sparkassen, staatliche Stiftungen oder der öffentlich-rechtliche Rundfunk vom Transparenz-Anspruch umfasst sein.

Ausnahmen (18 Punkte)

Selbstverständlich ist der Anspruch auf Transparenz staatlichen Handelns nicht grenzenlos, sondern endet dort, wo Persönlichkeitsrechte betroffen sind oder zu weit in privatwirtschaftliche Interessen eingegriffen wird. Wichtig ist allerdings, dass diese Rechte nicht absolut geschützt sind. Ein Transparenz- oder Informationsfreiheitsgesetz muss Klauseln zur Abwägung des öffentlichen Interesses an einer Information enthalten. Gleiches gilt für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Selbstredend darf die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private Anbieter nicht zu massiven Nachteilen für den Anbieter auf dem Markt führen. Andererseits darf die pure Behauptung von Geschäftsgeheimnissen kein Argument für völlige Intransparenz sein.

Antragstellung (14 Punkte)

Auch nachdem ein Transparenzgesetz in Kraft getreten ist, bleibt ein Antragsrecht für nicht aktiv veröffentlichte Informationen notwendig. Die Anfrage kann elektronisch und anonym erfolgen, gegebenenfalls unterstützt durch Behörden. Die Antwortfrist beträgt nur wenige Wochen. Verstößt eine Behörde gegen die gesetzlichen Regelungen, sind Sanktionen möglich.

Gebühren (10 Punkte)

Die Ablehnung einer Anfrage auf Informationsfreigabe kostet grundsätzlich nichts, ebenso wie die meisten Anfragen. So ist das international üblich. Gebühren werden höchstens in Ausnahmefällen verlangt und auf eine Maximalsumme von 500 Euro gedeckelt. Die Kosten sind vor Bearbeitung der Anfrage bekannt.

Informationsfreiheitsbeauftragte/r (10 Punkte)

Der oder die Informationsfreiheitsbeauftragte ist erste Instanz der Klärung bei Konflikten in der Anwendung der Gesetze. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, braucht er oder sie Einsichts- und Klagerechte und muss politisch unabhängig arbeiten können. Zu guter Letzt ist aber auch die Behörde des oder der Informationsfreiheitsbeauftragten selbst auskunftspflichtig.

Die Auswahl und Gewichtung der Kriterien beruht auf der Abstimmung mit zahlreichen Expert/innen der Informationsfreiheit aus allen Bundesländern. Wir bedanken uns an dieser Stelle für alle Rückmeldungen und Verbesserungsvorschläge!

Tabelle: Gewichtung der Kategorien

Kategorie	Max. Punktzahl
Informationsrecht	28
Auskunftspflichten	20
Ausnahmen	18
Antragstellung	14
Gebühren	10
Informationsfreiheits- beauftragte/r	10
Gesamt	100

Detaillierte Tabellen mit der genauen Punktzahl für die einzelnen Kategorien sind für alle Bundesländer unter www.transparenzranking.de abrufbar.

3. Land für Land

Platz im Ranking	Bundesland	erreichte Punktzahl
1	Hamburg	69 %
2	Schleswig-Holstein	66 %
3	Bremen	62 %
4	Berlin	61 %
5	Rheinland-Pfalz	56 %
6	Nordrhein-Westfalen	45 %
7	Mecklenburg-Vorpommern	41 %
8	Brandenburg	39 %
9	Sachsen-Anhalt	38 %
10	Thüringen	32 %
10	Saarland	32 %
10	Baden-Württemberg	32 %
16	Bayern	0 %
16	Hessen	0 %
16	Niedersachsen	0 %
16	Sachsen	0 %
	Bund	38 %

Zum Vergleich: Das IFG-Bund

Auf Bundesebene gilt das Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Bund). Es betrifft aber nur Bundesbehörden. Es liegt im Vergleich zu den landesrechtlichen Regelungen mit 38 Punkten im Mittelfeld. Besonders schlecht schneidet die bundesrechtliche Regelung bei den Informationsrechten ab. Hier fehlt unter anderem die elektronische Aktenführung (Einführung voraussichtlich 2020) und die proaktive Veröffentlichung von Informationen. Auch die Regelungen zu Antragstellung und Antwort lassen zu wünschen übrig. Es sind weder praktische Antragsassistenten oder eine Unterrichtung bei längerer Bearbeitungsdauer vorgesehen noch drohen Sanktionen, wenn eine Behörde die Antwortfrist nicht einhält. Mehr Punkte konnten bei den Vorschriften zu Gebühren vergeben werden. Hier gibt es zumindest einen Kostendeckel von 500 Euro.

IFG Bund

Kategorie	Maximalpunkte	erreichte Punkte	Grad der Transparenz
Informationsrecht	28	5	18 %
Auskunftspflichten	20	10	50 %
Ausnahmen	18	5	28 %
Antragstellung	14	6	43 %
Gebühren	10	7	70 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	5	50 %
Gesamt	100	38	38 %

Platz 1: Hamburg

TRANSPARENZGESETZ

Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19. Juni 2012

Das „Hamburgische Transparenzgesetz“ (HmbTG) von 2012 gilt bisher als Musterbeispiel für Transparenzgesetze in Deutschland. Eingbracht hat es eine Volksinitiative, die von zahlreichen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt wurde, umgesetzt hat es letztlich die SPD-Regierung. Das HmbTG ersetzte das Hamburger Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) von 2006. Es verpflichtet das Land, amtliche Informationen öffentlich und kostenlos im Internet zugänglich zu machen. Dazu gehören etwa Gutachten, Senatsbeschlüsse und Verträge ab 100.000 Euro, die die Daseinsvorsorge betreffen.

Hamburg ist nach wie vor Spitzenreiter, da es in nahezu allen Bereichen hohe Punktzahlen erreicht. Eine kleine Abweichung gibt es bei den Auskunftspflichten verschiedener Stellen. Ausgenommen von der Pflicht sind in Hamburg Rechnungshof, Steuerbehörden, Verfassungsschutz und der NDR als öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Eine weitere kleinere Schwäche sind fehlende Legaldefinitionen und daraus folgende Rechtsunsicherheit. Zum Beispiel sind Begriffe wie „Studien“ oder „Gutachten“ im Gesetz nicht klar definiert. Unklar bleibt auch, ob die mittelbare Staatsverwaltung veröffentlichungspflichtig oder lediglich auskunftspflichtig ist. Diese Frage wird derzeit gerichtlich geklärt, sie hat zentrale Bedeutung. Denn zur mittelbaren Staatsverwaltung gehören zum Beispiel die Handelskammer (gleichzeitig größte Gegnerin des Transparenzgesetzes) sowie die Hafenverwaltung.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	20	71 %
Auskunftspflichten	20	13	65 %
Ausnahmen	18	12	67 %
Antragstellung	14	10	71 %
Gebühren	10	8	80 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	6	60 %
Gesamt	100	69	69 %

Platz 2: Schleswig-Holstein

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19. Januar 2012

Schleswig-Holstein hat 2012 sein „Informationszugangsgesetz“ (IZG-SH) verabschiedet, das viele sehr gute Regelungen enthält. Das Gesetz wird in der laufenden Legislaturperiode erweitert – ob dies unterm Strich eine Verbesserung bedeutet, bleibt abzuwarten, denn es steht zu befürchten, dass zwar die aktive Veröffentlichungspflicht erweitert, aber zugleich wesentliche Bereiche von ihr ausgenommen werden. Ausgerechnet die wissenschaftlichen Dienste des Landtags, die von den Fraktionen beauftragt werden, sollen künftig von der Auskunftspflicht befreit sein.

Aktuell erreicht Schleswig-Holstein Platz 2 hinter Hamburg. Dies ist vor allem den umfassenden Auskunftspflichten und den gut geregelten Ausnahmen zu verdanken.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	9	32 %
Auskunftspflichten	20	17	85 %
Ausnahmen	18	16	89 %
Antragstellung	14	10	71 %
Gebühren	10	7	70 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	7	70 %
Gesamt	100	66	66 %

Platz 3: Bremen

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ/INFORMATIONREGISTER

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz - BremIFG) vom 16. Mai 2006

Das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen“ (BremIFG) trat 2006 in Kraft. Nach einer Evaluierung des Gesetzes erfolgten zwei Novellierungen 2011 und 2015, die das Gesetz um ein Informationsregister ergänzten, in dem die Stadtverwaltung zum Beispiel Verträge und Gutachten veröffentlichen kann. Seit April 2015 ist teilweise eine unverzügliche aktive Veröffentlichung von Informationen im Transparenzportal Bremen vorgeschrieben. Hierzu gehören Verträge, Gutachten, Unternehmensdaten und Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse.

Bremen erreicht nach der Reform Platz 3, was vor allem an der hohen Punktzahl für die Informationsrechte und die Ausgestaltung der Ausnahmen liegt. Verbesserungsbedarf besteht bei den Regelungen zur Antragstellung: Eine Antragsassistentz gibt es nicht. Anonyme Anfragen sind nicht vorgesehen. Überschreitet die Behörde die Antwortfrist oder veröffentlicht Daten anders als vorgesehen nicht, muss sie den oder die Antragsteller/in nicht in Kenntnis setzen und auch nicht mit Sanktionen rechnen.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	13	46 %
Auskunftspflichten	20	17	85 %
Ausnahmen	18	12	67 %
Antragstellung	14	5	36 %
Gebühren	10	8	80 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	7	70 %
Gesamt	100	62	62 %

Platz 4: Berlin

INFORMATIONSZUGANGSGESETZ

Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 15. Oktober 1999

Das „Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit in Berlin“ trat bereits 1999 in Kraft. Bündnis 90/Die Grünen brachten diesen Gesetzesentwurf im April 1997 auf den Weg. Als Reaktion auf eine Volksinitiative zur Wasserversorgung wurde das Gesetz im Januar 2010 substantziell geändert: Seither sieht es auch Veröffentlichungspflichten von Grundversorgungsbetreibern bei der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, dem öffentlichen Nahverkehr und der Energieversorgung vor. Bündnis 90/Die Grünen und die Piratenpartei versuchten seitdem mit mehreren Anträgen, das Gesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Sie scheiterten an der rot-schwarzen Regierungskoalition.

Die seit 2016 regierende rot-rot-grüne Landesregierung hat vereinbart, das Informationsfreiheitsgesetz in Richtung eines Transparenzgesetzes weiter zu entwickeln. Konkrete Vorschläge liegen noch nicht vor.

Die jüngsten Änderungen traten 2016 in Kraft. Demnach müssen von den Behörden geführte Verzeichnisse auch im Internet veröffentlicht werden.

Berlin liegt insgesamt auf Platz 4. Positiv hervorzuheben sind vor allem die umfassenden Auskunftspflichten, von denen nur wenige Ausnahmen gemacht werden. Verbesserungsbedarf besteht bei den Informationsrechten. Hier erreicht Berlin nur 11 von 28 Punkten.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	11	39 %
Auskunftspflichten	20	16	80 %
Ausnahmen	18	13	72 %
Antragstellung	14	9	64 %
Gebühren	10	5	50 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	7	70 %
Gesamt	100	61	61 %

Platz 5: Rheinland-Pfalz

TRANSPARENZGESETZ

Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27. November 2015

Rheinland-Pfalz ist das erste Flächenland mit einem Transparenzgesetz. Das „Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz“ (LTranspG) trat zum Jahresbeginn 2016 in Kraft. Es ersetzt das vorherige Informationsfreiheits- und das Umweltinformationsgesetz. Das neue Gesetz wurde mit Hilfe einer breiten Bürgerbeteiligung entwickelt. Eine Beteiligungsplattform ermöglichte es Interessierten, das Gesetz online zu kommentieren und in Workshops Änderungsvorschläge zu unterbreiten.

Rheinland-Pfalz steht mit seinem Gesetz auf Platz 5. Dies liegt vor allem an der Pflicht zur aktiven Veröffentlichung einiger Informationen. Dass die kommunale Ebene weitgehend außen vor bleibt, ist die größte Schwäche des Gesetzes. Hier verharrt es auf dem Stand des bereits bestehenden Landesinformationsfreiheitsgesetzes und ignoriert, dass gerade dieser Teil der Verwaltung in den vergangenen Jahren besonders viele Anträge nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz erhielt. Außerdem verschlechterten sich mit dem neuen Gesetz einige Aspekte. Hochschulen etwa sind jetzt größtenteils von der Informationspflicht ausgenommen.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	18	64 %
Auskunftspflichten	20	6	30 %
Ausnahmen	18	12	67 %
Antragstellung	14	7	50 %
Gebühren	10	6	60 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	7	70 %
Gesamt	100	56	56 %

Platz 6: Nordrhein-Westfalen

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen - (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27. November 2001

Das „Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen“ (IFG-NRW) trat 2001 in Kraft und wurde seitdem nicht wesentlich überarbeitet. Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Landesregierung (2012-2017) steht: „Wir werden die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen deutlich ausweiten und damit das Informationsfreiheitsgesetz hin zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln.“

Das Bündnis „NRW blickt durch“ hat im Februar 2014 einen Entwurf für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz (TIFG NRW) nach Hamburger Vorbild vorgelegt. Es würde Behörden verpflichten, von sich aus Verträge zur Daseinsvorsorge, Gutachten, Statistiken, Verwaltungsvorschriften, öffentliche Pläne und Geodaten zu veröffentlichen, und zwar in einem öffentlich einsehbaren zentralen und kostenlosen Informationsregister.

Die Landesregierung hat 2014 einen Schritt hin zu offenerem Regierungs- und Verwaltungshandeln getan. Ihre „Open Government“-Strategie umfasst die Bereitstellung von Daten und Informationen sowie mehr Bürgerbeteiligung durch elektronische Beteiligungsverfahren. Nach Prüfung der rechtlichen Möglichkeiten sollen Verwaltungsdaten als Rohdaten maschinenlesbar, kostenfrei und möglichst zur uneingeschränkten Nutzung online bereitgestellt werden. Dies ersetzt allerdings kein Transparenzgesetz, denn die Landesministerien sind noch nicht zur Veröffentlichung aller wichtigen Informationen verpflichtet.

Lediglich drei von 28 Punkten erreicht Nordrhein-Westfalen bei den Informationsrechten. Es mangelt an Regelungen zum Recht auf Kopien, zur Statistik und zur Aktenführung.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	3	11 %
Auskunftspflichten	20	15	75 %
Ausnahmen	18	8	44 %
Antragstellung	14	7	50 %
Gebühren	10	6	60 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	6	60 %
Gesamt	100	45	45 %

Platz 7: Mecklenburg-Vorpommern

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz - IFG M-V) vom 10. Juli 2006

Seit 2006 existiert das „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern“ (IFG M-V). Zuletzt wurde es 2011 überarbeitet.

Mecklenburg-Vorpommern kann auf eine besonders lange Geschichte der Informationsfreiheit zurückblicken. Da Teile des Bundeslandes vom 17. bis ins 19. Jahrhundert zu Schweden gehörten, galt dort das schwedische Recht mit der 1766 eingeführten Verwaltungstransparenz. Eine Evaluation des Gesetzes erfolgte zuletzt im Jahr 2009. Die letzte Novellierung fand 2011 statt.

Ein Vorschlag für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz, der zahlreiche Änderungen und die Einführung eines Informationsportals enthielt, wurde von der Opposition 2013 eingebracht, aber 2014 abgelehnt. Der rot-schwarze Koalitionsvertrag (2016-2021) verrät nichts über eine geplante Reform.

Bei den Informationsrechten erreicht Mecklenburg-Vorpommern lediglich fünf von 28 Punkten, bei der Regelung der Ausnahmen nur zwei von 18 Punkten. In diesen Bereichen besteht umfassender Reformbedarf. Zudem ist Mecklenburg-Vorpommern das einzige Bundesland, in dem Anträge nicht per E-Mail, sondern nur per Post oder Fax möglich sind.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mögl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	5	18 %
Auskunftspflichten	20	15	75 %
Ausnahmen	18	2	11 %
Antragstellung	14	6	43 %
Gebühren	10	7	70 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	6	60 %
Gesamt	100	41	41 %

Platz 8: Brandenburg

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10. März 1998

Der Vorreiter der Informationsfreiheit in Deutschland beschloss als erstes Bundesland 1998 ein „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz“ (AIG). Eine Reform 2013 erweiterte und konkretisierte das Gesetz. Seither sind die Behörden, die Einsicht in ihre Akten gewähren müssen, konkret benannt. Außerdem wurde die Anfertigung von Kopien gesetzlich verankert. Zusätzlich soll die Verwaltung des Landes von sich aus Daten auf einer einheitlichen Plattform zur Verfügung stellen, die dann frei nutzbar sind.

Im rot-roten Koalitionsvertrag (2014-2019) steht: „Die Koalition will verstärkt die Potentiale des Internets nutzen, um für die Bürgerinnen und Bürger mehr Mitgestaltung zu gewährleisten, neue Zugänge zur Demokratie zu ermöglichen und die Teilhabe an Wissen zu stärken.“ Konkretere Ankündigungen gibt es nicht.

Bei den Informationsrechten erreicht Brandenburg nur fünf von 28 möglichen Punkten. Insbesondere sind weder elektronische Aktenführung noch proaktive Veröffentlichung vorgesehen. Insgesamt liegt das Land mit Platz 8 im Mittelfeld.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mögl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	5	18 %
Auskunftspflichten	20	10	50 %
Ausnahmen	18	6	33 %
Antragstellung	14	8	57 %
Gebühren	10	5	50 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	5	50 %
Gesamt	100	39	39 %

Platz 9: Sachsen-Anhalt

INFORMATIONSZUGANGSGESETZ

Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)
vom 1. Oktober 2008

Sachsen-Anhalt regelt den Zugang zu Informationen gesetzlich seit 2008 („Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt“ – IZG LSA). Eine Evaluierung im Jahr 2015 führte bisher zu keinen Gesetzesänderungen.

Dabei ist Reformbedarf durchaus vorhanden. Der Umfang der Informationsrechte ist im Vergleich mit anderen Bundesländern unzureichend. Von Organisations- und Aktenplänen einmal abgesehen werden keine Informationen proaktiv veröffentlicht, Bürger/innen haben kein Recht auf Kopien und auch Ablehnungen sind nicht gebührenfrei. Die Regelungen zu Ausnahmen und Gebühren sind vergleichsweise dünn, im Falle der fehlenden Abwägungsklausel für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sogar hinderlich.

Platz 10: Thüringen

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG)
vom 14. Dezember 2012

Das Land Thüringen hat den Zugang zu Informationen im „Thüringer Informationsfreiheitsgesetz“ (ThürIFG) von 2012 geregelt. DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in ihrem Koalitionsvertrag (2014-2019) auf die Verabschiedung eines Transparenzgesetzes verständigt. Der Thüringer Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, Lutz Hasse, stellte 2016 einen eigenen Entwurf für ein solches Gesetz vor. Der Thüringer Landtag hat beschlossen, bis Ende 2017 einen Entwurf für ein Transparenzgesetz zu erarbeiten, der zumindest teilweise auf dem ambitionierten Entwurf des Informationsfreiheitsbeauftragten basiert. Denn anders als in Rheinland-Pfalz sollen in Thüringen auch die Kommunen verpflichtet werden, ihre Daten proaktiv und nicht nur auf Nachfragen zu veröffentlichen. Vorerst soll allerdings nur eine einzige Kommune in einem Modellprogramm ins zu schaffende Transparenzregister des Landes eingebunden werden.

Bislang reicht es für Thüringen nur für Platz 10, was vor allem an den unzureichend geregelten Informationsrechten liegt. Damit hat Thüringen eines der schwächsten Informationsfreiheitsgesetze Deutschlands.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	5	18 %
Auskunftspflichten	20	13	65 %
Ausnahmen	18	5	28 %
Antragstellung	14	7	50 %
Gebühren	10	2	20 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	6	60 %
Gesamt	100	38	38 %

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	5	18 %
Auskunftspflichten	20	9	45 %
Ausnahmen	18	3	17 %
Antragstellung	14	7	50 %
Gebühren	10	1	10 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	7	70 %
Gesamt	100	32	32 %

Platz 10: Saarland

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG)
vom 12. Juli 2006

Das „Saarländische Informationsfreiheitsgesetz“ (SIFG) trat 2006 in Kraft. Eine Evaluation 2010 erbrachte keine substanziellen Änderungsvorschläge. Im Vergleich zu anderen Landesinformationsfreiheitsgesetzen fällt das SIFG im Umfang relativ kurz aus. Der schwarz-rote Koalitionsvertrag (2012-2017) vertrat nichts über eine geplante Reform.

Saarland erreicht gemeinsam mit Baden-Württemberg und Thüringen Platz 10. Damit ist sein Informationsfreiheitsgesetz eines der schwächsten in Deutschland. Ähnlich wie das Bundesgesetz schneidet das SIFG besonders schlecht ab, was die Informationsrechte und die Gebühren angeht.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	4	14 %
Auskunftspflichten	20	11	55 %
Ausnahmen	18	5	28 %
Antragstellung	14	7	50 %
Gebühren	10	0	0 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	5	50 %
Gesamt	100	32	32 %

Platz 10: Baden-Württemberg

INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG)
vom 17. Dezember 2015

Das jüngste Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands („Landesinformationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg“ – LIFG) trat Ende 2015 in Kraft. Die grün-rote Landesregierung erarbeitete es kurz vor Ende der Legislaturperiode, der Landtag verabschiedete es einstimmig. Es gibt den Baden-Württemberger/innen gegenüber den Verwaltungen ein Recht auf Information, unabhängig davon, ob sie ein persönliches Informationsinteresse vorweisen können oder nicht. Allerdings besteht bei der Auskunftspflicht verschiedener Stellen Verbesserungsbedarf. Zum Beispiel Schulen und Hochschulen sind ausgenommen.

Die Behörden müssen die angefragten Informationen innerhalb eines Monats bereitstellen, in Ausnahmefällen innerhalb von drei Monaten. Wenn die voraussichtlichen Gebühren über 200 Euro liegen, sind die Behörden dazu verpflichtet, die oder den Antragssteller/in zunächst kostenfrei über die voraussichtlichen Gebühren zu informieren. Negativ fällt ins Gewicht, dass selbst einfache Auskünfte nur bei höheren Behörden gebührenfrei erfolgen. Bei Anfragen an Kommunen gibt es keine Gebührenobergrenze.

Nur bestimmte Informationen müssen die Behörden auch von sich aus veröffentlichen, etwa das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat, Geodaten, erlassene oder geänderte Verwaltungsvorschriften, Beschlüsse und wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen.

Insgesamt hat Baden-Württemberg eines der schwächsten Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland.

Punktübersicht

Kategorie	Max. mgl. Punktzahl	erreichte Punktzahl	Grad der erreichten Transparenz
Informationsrecht	28	8	29 %
Auskunftspflichten	20	5	25 %
Ausnahmen	18	6	33 %
Antragstellung	14	8	57 %
Gebühren	10	0	0 %
Informationsfreiheitsbeauftragte/r	10	5	50 %
Gesamt	100	32	32 %

Platz 16: Bayern

OHNE Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz

In Bayern blockiert seit Jahren die regierende CSU ein Informationsfreiheitsgesetz auf Landesebene. Seit 2001 versuchten insgesamt neun parlamentarische Initiativen ein Informationsfreiheitsgesetz einzuführen, sie scheiterten alle an der Regierungsmehrheit.

Auf kommunaler Ebene sieht es besser aus. Mehr als siebenzig Kommunen haben bisher für ihren Wirkungsbereich eigene Informationsfreiheitssatzungen erlassen, darunter fast alle Städte Bayerns mit mehr als 100.000 Einwohner/innen: München, Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Regensburg, Ingolstadt und Fürth. Nur Erlangen fehlt noch. Die Satzungen basieren auf einer Mustersatzung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses „Informationsfreiheit für Bayern“, das auch eine Übersicht aller Kommunen mit einer solchen Satzung zusammengestellt hat.¹

Im Juli 2015 hat die bayerische Staatsregierung einen Gesetzentwurf über die elektronische Verwaltung in Bayern eingebracht. Das neue Gesetz hätte Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte für die Bürger/innen bringen können, bleibt jedoch weit davon entfernt. So verpflichtet es insbesondere die Kommunen weder zur elektronischen Bereitstellung von Behördeninformationen noch zur elektronischen Akten- oder Registerführung.

Zwar soll das Bayerische Datenschutzgesetz um einen neuen Artikel mit dem Titel „Recht auf Auskunft“ ergänzt werden. Allerdings stellt die Erläuterung zum Gesetz selbst klar: „Die geplante Regelung eines allgemeinen Auskunftsrechts stellt lediglich eine Kodifizierung des schon heute geltenden Anspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung dar.“

Kein Fortschritt also – Bayern bleibt auf absehbare Zeit ein Schlusslicht in Sachen Verwaltungstransparenz in Deutschland.

Punktübersicht

Keine Punktvergabe möglich wegen fehlender Regelungen

Platz 16: Hessen

OHNE Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz

In Hessen gibt es weder ein Informationsfreiheitsgesetz noch ein Transparenzgesetz. Der Versuch, eines einzuführen, scheiterte zuletzt im Jahr 2010. Für Umweltinformationen gilt das Umweltinformationsgesetz. Im schwarz-grünen Koalitionsvertrag (2014-2019) ist die Erarbeitung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart. Einen entsprechenden Entwurf hat die Landesregierung noch nicht vorgelegt. Im August 2015 brachte die SPD einen Entwurf für ein Transparenzgesetz in den Landtag ein, den die Regierungsmehrheit ablehnte. Bündnis 90/Die Grünen wollen die Auswertung der vorhandenen Transparenzgesetze abwarten.

Laut einer Antwort des hessischen Innenministeriums auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE wollte die Koalition bis zum Herbst 2016 eine insgesamt einjährige Evaluation zum Thema abschließen, die allerdings Anfang 2017 noch nicht vorlag. Darin will die Landesregierung die „Chancen und Risiken“ für die Einführung eines solchen Gesetzes bewerten und abschätzen, wie stark es die Verwaltung belasten würde. Zu welchen Schlüssen die Evaluation der hessischen Landesregierung kommt, bleibt übrigens geheim. Eine Veröffentlichung des Dokuments ist nicht beabsichtigt.

Mangels gesetzlicher Regelung bleibt Hessen eines der Schlusslichter.

Punktübersicht

Keine Punktvergabe möglich wegen fehlender Regelungen

¹ Die Übersicht findet sich unter <https://informationsfreiheit.org/ubersicht/>

Platz 16: Niedersachsen

OHNE Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz.

In Niedersachsen gibt es bislang weder ein Informationsfreiheitsgesetz noch ein Transparenzgesetz. Gesetzesanträge der Opposition in den Jahren 2009 und 2013 scheiterten. SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben in ihrem Koalitionsvertrag (2013-2018) ein Gesetz nach dem Vorbild des Hamburger Transparenzgesetzes angekündigt. Voraussichtlich wird in dieser Legislaturperiode jedoch nur ein Informationsfreiheitsgesetz kommen. Das Kabinett hat Anfang 2017 einen entsprechenden Entwurf beschlossen. Er nimmt jedoch die kommunale Ebene bei der Veröffentlichung zentraler Daten aus. Außerdem ist im Entwurf keine Begrenzung von Gebühren vorgesehen. Das gibt es sonst nur in Baden-Württemberg.

Unabhängig von den (fehlenden) gesetzlichen Regelungen auf Landesebene erlaubt das Kommunalverfassungsgesetz den Kommunen, jeweils eigenständig sogenannte Informationsfreiheitssatzungen zu verabschieden. Damit können die Städte, Gemeinden und Landkreise schon jetzt, unabhängig von der Landesebene, konkret etwas für Informationsfreiheit, Transparenz und Bürgerbeteiligung tun. Der Landkreis Wesermarsch sowie die Städte Braunschweig, Cuxhaven, Langenhagen und Lingen/Ems verfügen über eigene Informationsfreiheitssatzungen.

Niedersachsen teilt sich mit Bayern, Hessen und Sachsen mangels gesetzlicher Regelung den letzten Platz.

Punktübersicht

Keine Punktvergabe möglich wegen fehlender Regelungen

Platz 16: Sachsen

OHNE Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz.

Sachsen hat weder ein Informationsfreiheits- noch ein Transparenzgesetz. Laut ihrem Koalitionsvertrag (2014-2019) wollen CDU und SPD dies jedoch ändern. Darin ist das Vorhaben formuliert, mit Hilfe eines Informationsfreiheitsgesetzes dafür zu sorgen, dass Bürger/innen „gegen angemessene Gebühren grundsätzlich Zugang zu behördlichen Informationen und Dokumenten bekommen, wenn nicht wesentliche Rechtsgüter wie der Schutz von personenbezogenen Daten, von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder besonderen öffentlichen Belangen entgegenstehen“. Das sächsische Innenministerium teilt mit, ein Gesetzentwurf werde noch erarbeitet. Einzige Lichtblicke sind die Städte Dresden und Leipzig, die sich eigene Informationsfreiheitssatzungen gegeben haben.

Gemeinsam mit Bayern, Hessen und Niedersachsen reicht es deshalb nur für den letzten Platz.

Punktübersicht

Keine Punktvergabe möglich wegen fehlender Regelungen

4. Welche Rolle spielt Deutschland für die Transparenz in Europa?

Am 7. Dezember 2016 ist Deutschland Mitglied der Open Government Partnership (OGP) geworden, einer Initiative von demokratischen Ländern, die sich Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partizipation verschrieben haben. Sie wurde 2011 ins Leben gerufen und hat inzwischen 75 Mitglieder, von denen 23 EU-Mitgliedsstaaten sind.

Deutschlands später Beitritt zur Demokratie-Initiative ist den diplomatischen Künsten der derzeitigen OGP-Präsidentschaft Frankreichs zu verdanken, die weitere europäische Schlüsselstaaten für ein offenes Regierungshandeln gewinnen wollte. Die Avantgarde auf diesem Gebiet, vor allem Finnland, Norwegen und Schweden, sind bereits Mitglied der OGP, ebenso ökonomische Schwergewichte wie Italien, Spanien und Großbritannien.²

Deutschland spielt bisher eine ambivalente Rolle, wenn es darum geht, eine offene Regierung und offene Verwaltungen auf nationaler und internationaler Ebene umzusetzen. In den vergangenen Jahren hat sich das Land eher durch Blockaden hervorgetan und ein Grundrecht auf Informationszugang und transparentes Regierungshandeln abgelehnt. 2006 etwa stellte sich die deutsche Regierung gegen die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten, die in Kürze ohne Deutschlands Zutun in Kraft treten wird. Im Jahr 2011 versuchte das Land zu erreichen, dass das Menschenrechtskomitee der Vereinten Nationen das Recht auf amtliche Informationen nicht als Grundrecht anerkennt. Das Komitee stellte dennoch fest, dass das Recht auf freie Meinungsäußerung auch das Recht auf Zugang zu Informationen beinhaltet, weil nur dadurch die Meinungsbildung möglich ist. Das sieht auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof so. Das deutsche Verfassungsgericht hat sich dazu bisher noch kaum geäußert.

Selbst mit dem Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene (IFG-Bund) war Deutschland 2005 im internationalen Vergleich ziemlich spät dran. Schweden und Finnland feierten im vergangenen Jahr den 250. Geburtstag des ersten Informationsfreiheitsgesetzes. Sein deutsches Pendant ist nicht nur ein Nachzügler, sondern auch ein schwaches Gesetz. Im globalen „Right To Information“-Rating³ steht es mit nur 54 von 150 Punkten auf dem 105. Platz von insgesamt 111 Ländern. Das liegt vor allem daran, dass sich das deutsche Gesetz auf Verwaltungsorgane beschränkt und dass Abwägungsklauseln fehlen, die Geheimhaltungsinteressen der Behörden mit dem öffentlichen Interesse an Informationen ins Verhältnis setzen.

Hoffentlich unternimmt Deutschland mit dem Beitritt zur OGP die notwendigen Schritte, um das eigene Informationsfreiheitsgesetz und das Grundrecht auf Zugang zu amtlichen Informationen zu stärken – auch gegenüber Privaten, die öffentliche Aufgaben übernehmen. Transparenz in der Politik ist kein eigener Wert an sich, sondern ein lebenswichtiges Mittel, um öffentliche Debatten und die Bildung demokratischer Prozesse zu sichern, gerade angesichts der aktuellen Herausforderungen für Europa. Deutschland sollte sich als neues Mitglied der OGP für stärkere und offenere politische Mechanismen in Deutschland und einen positiveren Ansatz für offenes Regierungshandeln in Europa und weltweit einsetzen.

2 Die acht Gründungsmitglieder der OGP sind Brasilien, Indonesien, Mexiko, Norwegen, die Philippinen, Südafrika, das Vereinigte Königreich und die USA.

3 abrufbar unter www.rti-rating.org

5. Wohin geht die Reise?

Das schwedische Informationsfreiheitsgesetz feierte 2016 seinen 250. Geburtstag, der US-amerikanische Freedom of Information Act erfuhr zu seinem 50. Geburtstag im selben Jahr eine grundlegende Reform. Das deutsche IFG-Bund zählte 2016 zarte zehn Jahre und scheint trotzdem schon hoffnungslos veraltet.

Auf Bundesebene hat sich die Informationsfreiheit in den letzten Jahren verschlechtert. Zwar haben Gerichte wiederholt klargestellt, dass Informationen zum Beispiel des Bundestages und des Bundesrechnungshofes herauszugeben sind. Die Politik nahm das IFG-Bund allerdings stark unter Beschuss: 2013 strich der Bundestag in einer Nacht- und Nebelaktion den Bundesrechnungshof aus dem IFG-Bund, weil andernfalls Rechnungshofberichte zu Parteienfinanzen öffentlich geworden wären.

Dabei könnten offene Verwaltungsdaten in Deutschland einen volkswirtschaftlichen Mehrwert von 43,1 Milliarden Euro im Jahr erzeugen und 20.000 Arbeitsplätze schaffen.⁴ Offene Daten haben ein enormes gesellschaftliches und wirtschaftliches Potential – und das hängt stark mit der Informationsfreiheit zusammen. Denn Open Data und eine effektive Informationsfreiheit bedingen sich gegenseitig. Einerseits funktioniert die Nachnutzung öffentlicher Daten nur dann gut, wenn Daten unter anderem maschinenlesbar und in offenen Formaten zugänglich sind. Andererseits bildet Informationsfreiheit die Grundlage für alle erfolgreichen Open-Data-Initiativen. Nur wenn es eine tragfähige gesetzliche Grundlage gibt, auf der Daten der Verwaltung angefordert werden können, können sich Unternehmen darauf verlassen, dass sie Datensätze von Behörden dauerhaft nutzen können und dementsprechend planen. Es reicht für eine starke Wirtschaftsförderung nicht, wenn Daten im Zuge von Open-Data-Bemühungen freiwillig herausgegeben werden. Denn auch wenn die Herausgabe offener Daten den Verwaltungen nicht mehr interessant oder vorteilhaft erscheint, muss weiterhin die Herausgabe garantiert sein.

Hoffnung machen in dieser Hinsicht vor allem die Bundesländer: Das progressive Transparenzgesetz in Hamburg weist den Weg von reaktiven Informationsfreiheitsgesetzen hin zu einer proaktiven Veröffentlichungspflicht für die Verwaltung. Es verbindet Informationsfreiheit mit Open Data. Auch wenn das Gesetz, wie in unserer Rangliste gezeigt, nicht perfekt ist, liefert es doch gute Impulse für andere Bundesländer. Sowohl Thüringen als auch Berlin planen derzeit eigene Transparenzgesetze.

Es ist kein Zufall, dass das Hamburger Transparenzgesetz auf eine Initiative von Nichtregierungsorganisationen zurückgeht. Die Zivilgesellschaft muss mehr Druck auf die Politik machen, damit die Versprechen einer transparenten Demokratie in Erfüllung gehen. Das gilt vor allem – aber nicht nur – für Niedersachsen, Sachsen, Hessen und Bayern, die noch immer kein eigenes Informationsfreiheitsgesetz haben. Hier sind Nichtregierungsorganisationen und Medien gefragt, Politik und Verwaltung zu verpflichten, die Hintergründe von politischen Prozessen offenzulegen. Zu diesem Zweck hat sich in Hamburg beispielsweise das Mittel der Volksinitiative bewährt.

Dort, wo es bereits Informationsfreiheitsgesetze gibt, müssen sie stärker genutzt werden. Anfragen an Behörden lassen sich einfach und kostenlos über FragDenStaat.de stellen. Nur wenn die Menschen ihr Recht auf den Zugang zu Informationen auch nutzen, können wir wirksam Verbesserungen der Informationsfreiheitsgesetze fordern.

4 Das ergab die Open-Data-Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung, abrufbar unter www.kas.de/wf/de/33.44906/

6. Glossar

Abwägungsklausel

Eine Bestimmung im Gesetz, die eine Abwägung von privaten Interessen zur Geheimhaltung mit öffentlichen Interessen zur Veröffentlichung von Informationen vorschreibt.

Bereichsausnahme

Grundsätzliche Ausnahme der Auskunftspflicht für einen gesamten Bereich der Verwaltung, etwa Nachrichtendienste oder Hochschulen.

FragDenStaat.de

Gemeinnützige Online-Plattform zum Stellen von Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

Informationsfreiheitsgesetz (IFG, in manchen Bundesländern auch LIFG, AIG oder IZG)

Auskunftsgesetze, die die Herausgabe von Informationen aus staatlicher Hand auf Anfrage regeln.

Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)

Gesetz, das die Weiterverwendung von durch IFG-Anfragen erlangten Informationen erlaubt.

(Landes-)Pressegesetze

Pressegesetze regeln besondere Auskunftsrechte, die nur für Mitglieder der Presse gelten.

Transparenzgesetz

Auskunftsgesetz, das neben der Herausgabe von Informationen auch die aktive Veröffentlichung von Informationen durch die Verwaltung regelt.

Umweltinformationsgesetz (UIG)

Bürgerfreundliches Spezialgesetz zur Herausgabe von Informationen, die die Umwelt betreffen.

Verbraucherinformationsgesetz (VIG)

Bürgerfreundliches Spezialgesetz zur Herausgabe von Informationen, die Lebensmittel betreffen.

7. Erläuterung der einzelnen Bewertungspunkte

1. Informationsrechte

Proaktive Veröffentlichung

Die Behörden stellen von sich aus Daten bereit, ohne dass hierfür ein Antrag erforderlich ist. Das fördert das Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung und erhöht gleichzeitig das Kostenbewusstsein der Behörden (2 Punkte).

Open Data

Informationen werden maschinenlesbar und zur freien Weiterverwendung bereitgestellt (2 Punkte).

Verfassungsrechtlicher Anspruch

Das Recht auf Informationszugang ist in der Landesverfassung verankert (2 Punkte).

Anspruch für Jede/n

Nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen (zum Beispiel Unternehmen und Vereine) haben Informationsanspruch (2 Punkte).

Zweckbestimmung

Das IFG enthält eine Zweckbestimmung, auf die im Verfahren Bezug genommen werden kann. Sie hilft dabei, strittige Regelungen zu klären (2 Punkte).

Statistikpflicht für Behörden

Die Behörden verfassen regelmäßig Berichte, die auch Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs enthalten (2 Punkte).

IFG und UIG zusammengefasst und harmonisiert

Die Zusammenfassung der Informationsansprüche in einem Gesetz ist übersichtlicher und somit bürgerfreundlicher (Zusammenführung: 1 Punkt; Harmonisierung: 1 Punkt).

Recht auf Kopien

Viele Informationen sind so umfangreich, dass eine Einsichtnahme alleine nicht zielführend ist. Das Recht auf Kopien sichert Bürger/innen die Möglichkeit, sich eingehend mit den Daten zu beschäftigen und sie auch Dritten zugänglich zu machen (1 Punkt).

Elektronische Aktenführung

Die e-Akte vereinfacht die Beantwortung von Fragen und die proaktive Veröffentlichung von Daten. Kosten spart sie auch (2 Punkte).

Ordnungsgemäße Aktenführung

Eine ordnungsgemäße Aktenführung erleichtert den Informationszugang. Sie umfasst die Pflicht sicherzustellen, dass Informationen nicht über Post-Its, Zweitakten und fehlende Paginierung verschwinden, weswegen der Verstoß gegen die ordnungsgemäße Aktenführung konsequent verfolgt und sanktioniert wird (3 Punkte).

2. Auskunftspflichten verschiedener Bereiche

Hochschulen

Hochschulen als öffentlich finanzierte Körperschaften des öffentlichen Rechts sind von der Auskunftspflicht erfasst. Das besondere Informationsinteresse der Öffentlichkeit in Bezug auf Drittmittelverträge ist berücksichtigt. Neben Informationsfreiheitsgesetzen sind hier teilweise auch Hochschulgesetze ausschlaggebend (2 Punkte).

Geheimdienste

Wenn beispielsweise zum Sachstand eines Verfahrens oder zu Ermittlungsergebnissen ein überragendes Interesse der Presse besteht, dem keine schutzwürdigen Belange entgegenstehen, werden die entsprechenden Informationen herausgegeben (2 Punkte).

Kammern

Berufsständische Kammern sind von den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze erfasst. Das ist notwendig, weil die Kammern hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Länderebene wahrnehmen. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten (2 Punkte).

Staatlich kontrollierte Unternehmen

Die Auskunftspflicht erfasst auch staatlich kontrollierte Unternehmen. Bei einer Beschränkung der Auskunftspflicht auf öffentliche Stellen ließe sich transparentes Verwaltungshandeln nicht verwirklichen. Denn bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird immer öfter auf privatrechtliche Organisations- und Handlungsformen zurückgegriffen (2 Punkte).

Rundfunk

Auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk als meinungsbildendes Medium sollte zu Auskünften verpflichtet sein. Die Bürger/innen haben ein Recht darauf zu erfahren, was mit ihren Gebühren passiert. Neben den Informationsfreiheitsgesetzen sind hier auch Staatsverträge ausschlaggebend (2 Punkte).

Landtag

Die Landtage unterliegen einer umfassenden Informationspflicht, die nicht auf Verwaltungstätigkeiten begrenzt ist (2 Punkte).

Rechnungshof

Für eine Informationspflicht des Rechnungshofes spricht, dass dieser im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (2 Punkte).

Sparkassen und Landesbanken

Auch Sparkassen sowie Landesbanken, die in öffentlicher Hand liegen, sind unter Berücksichtigung des Datenschutzes zur Herausgabe von Daten verpflichtet (2 Punkte).

Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden

Diese Stellen sind neben ihren Auskunftspflichten aus prozessrechtlichen Vorschriften auch zur Herausgabe von Informationen nach den Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen verpflichtet (2 Punkte).

Staatliche Stiftungen und sonstige Anstalten öffentlichen Rechts

Staatliche Stiftungen und sonstige Anstalten öffentlichen Rechts sind vom Gesetz mit erfasst, denn sie nehmen öffentliche Aufgaben wahr (2 Punkte).

3. Ausnahmen

Abwägung mit öffentlichem Interesse

Eine Abwägungsklausel im Gesetz sorgt dafür, dass die entgegenstehenden Interessen (Geheimhaltungsinteresse und Informationsinteresse) gegeneinander abgewogen werden müssen. Idealerweise wird dem Informationsinteresse grundsätzlich der Vorrang eingeräumt (bis zu 8 Punkte).

Abwägung zwischen öffentlichem Interesse und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Das Gesetz ermöglicht den Behörden, zugunsten des Informationsinteresses zu entscheiden. Hierbei hilft eine gut formulierte Abwägungsklausel (6 Punkte).

Zeitliche und situative Begrenzung

Einer Veröffentlichung entgegenstehende Rechte und Rechtsgüter sind nur soweit und solange wie nötig geschützt. Zum Beispiel kann der Entscheidungsbildungsprozess der Behörde

geschützt sein, damit sie unbefangen und unabhängig eine Entscheidung finden kann. Wenn der behördliche Willensbildungsprozess abgeschlossen ist, ist er nicht mehr schutzbedürftig (1 Punkt für situative, 1 Punkt für zeitliche Begrenzung).

Klare Begriffsbestimmungen

Die Begriffe im Gesetz sind klar definiert. Der Begriff der Information ist umfassend und offen formuliert, sodass er alle amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnungen unabhängig von der Art des Speichermediums erfasst. Auch bei den Ausnahmetatbeständen wie zum Beispiel bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist eine Legaldefinition sinnvoll und schafft Rechtssicherheit (2 Punkte).

4. Antragstellung und Antwort

Elektronisch möglich

Die Hemmschwelle, einen Antrag zu stellen, sinkt, wenn dies auf elektronischem Wege möglich ist (3 Punkte).

Anonym möglich

Die Möglichkeit, auch anonym an Informationen zu gelangen, lässt Anfragen von Bürger/innen zu, die ansonsten zum Beispiel berufliche Nachteile zu befürchten hätten (2 Punkte).

Praktische Antragsassistenz

Die Verwaltung erleichtert den Bürger/innen die Antragstellung, indem sie ein entsprechendes Tool im Internet anbietet und bei unklaren Anfragen unterstützt (2 Punkte).

Angemessene Antwortfrist

Damit der Informationsanspruch der Bürger/innen zeitnah erfüllt wird, ist eine gesetzliche Antwortfrist sinnvoll (bis zu 4 Punkte gestaffelt nach Dauer der Frist).

Sanktionen bei Nichteinhaltung der Frist

Wenn die Behörde die Frist für die Beantwortung der Anfrage nicht einhält, sieht das Gesetz Sanktionen vor, die über formelle Beanstandungen hinausgehen (2 Punkte).

Unterrichtung bei längerer Dauer

Die Verwaltung muss den/die Antragsteller/in informieren, wenn die Bearbeitung eines Antrags längere Zeit in Anspruch nimmt (1 Punkt).

5. Gebühren

Gebührenfreiheit

Die volle Punktzahl gibt es, wenn keine Gebühren erhoben werden, denn dann hängt der Zugang zu Informationen nicht vom Geldbeutel ab und die Bürger/innen müssen keine Angst vor hohen Kosten haben, wenn sie von ihrem Auskunftsrecht Gebrauch machen. Bei hohen Gebühren wird zumindest im Vorfeld informiert (bis 3 Punkte).

Gebührenfreiheit in Sonderfällen

Es existiert eine Härtefallregelung, die beispielsweise Menschen mit wenig Geld von den Gebühren befreit (1 Punkt).

Kostendeckel

Ein Kostendeckel sorgt dafür, dass Bürger/innen keine allzu hohen Kosten fürchten müssen, wenn sie ihr Recht auf Information in Anspruch nehmen (bis zu 4 Punkte).

Ablehnung grundsätzlich kostenfrei

Wäre ein ablehnender Bescheid auch noch kostenpflichtig, so würden die Antragsteller/innen doppelt bestraft (2 Punkte für eine ausdrückliche Regelung).

6. Informationsfreiheitsbeauftragte/r

Ombudsfunktion

Wird die Herausgabe einer Information verweigert, können die Antragsteller/innen den/die Informationsfreiheitsbeauftragte/n anrufen (2 Punkte).

Sanktionsmöglichkeiten

Die/der Informationsfreiheitsbeauftragte hat Beanstandungsrechte und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den auskunftspflichtigen Stellen, wenn er oder sie einen Verstoß gegen das entsprechende Gesetz feststellt, insbesondere eine zu Unrecht ergangene Ablehnung eines Antrags (2 Punkte).

Auch für Umweltinformationen zuständig

Die Bürger/innen können auch dann die/den Informationsfreiheitsbeauftragte/n einschalten, wenn ihnen die Herausgabe einer Information nach dem Umweltinformationsgesetz verweigert wird (1 Punkt).

Klagerecht des Informationsfreiheitsbeauftragten

Neben dem/der Antragsteller/in darf auch der/die Informationsfreiheitsbeauftragte strittige Fälle durch eigene Klagen klären lassen (2 Punkte).

Politische Unabhängigkeit der Stellung der Behörde

Der/die Beauftragte für Informationsfreiheit soll als unabhängige Instanz gewährleisten, dass den Informationspflichten aus den jeweiligen Gesetzen nachgekommen wird. Seine/ihre politische Unabhängigkeit ist deshalb unabdingbar. Dazu gehört auch die Hoheit über den eigenen Haushalt (2 Punkte).

Selbst auskunftspflichtig

Die/der Informationsfreiheitsbeauftragte/r ist selbst auskunftspflichtig. Damit steht den Bürger/innen eine weitere auskunftspflichtige Stelle zur Verfügung (1 Punkt).

