



Entwurf eines Thüringer Transparenzgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung

Landtagsdrucksache 6/6684

Stand: 23. Januar 2019

Stellungnahme für:

Netzwerk Recherche e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
info@netzwerkrecherche.de

durch

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs

10. April 2019

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.
Das Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin. 1. Vorsitzende : Julia Stein (NDR) 2. Vorsitzende: Cordula Meyer (Der Spiegel). Adresse: Netzwerk Recherche e.V., Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin , Telefon: 030 4985 4012, E-Mail: info@netzwerkrecherche.de

1. Vorbemerkungen und erste Bewertung

- 1.1 Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation begrüßt die Absicht, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz Thüringens zu einem Transparenzgesetz weiter zu entwickeln.

Auch für Journalisten, die sich bereits auf die Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen berufen können, bedeutet die Verabschiedung eines solchen Gesetzes einen Mehrwert, der sich nur positiv auf ihre Arbeit auswirken kann.

Denn es ist qualitativ etwas anderes, ob man sich mit einer mündliche Auskunft des Pressesprechers zufrieden geben muss oder ob – wie schon nach dem bestehenden Thüringer Informationsfreiheitsgesetz - ein klarer Rechtsanspruch auf Akteneinsicht oder allgemein auf Zugang zu Originaldokumenten besteht. Ein Journalismus, der seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive ernst nimmt, braucht solche Informationsrechte – und sie nützen wiederum dem demokratischen Gemeinwesen insgesamt.

- 1.2 Ein **Transparenzgesetz**, von dem ein erstes Beispiel 2012 in Hamburg aufgrund eines Bürgerbegehrens verabschiedet wurde, unterscheidet sich von einem **Informationsfreiheitsgesetz** maßgeblich dadurch, dass den Bürgern in großem Umfange digitalisierte Informationen der Verwaltung über das Internet ("proaktiv") zur Verfügung gestellt werden. Die Akzeptanz eines solchen Gesetzes ist, wie speziell die Zugriffszahlen in Hamburg zeigen, enorm und die Effektivität des Informationstransfers von der Verwaltung zu den Bürgern deutlich größer als bei den "klassischen" Informationsfreiheitsgesetzen, die einen Zugang zu Informationen weitestgehend nur auf Antrag gewähren. Tatsächlich liegt die Zugriffszahl in Hamburg fünf Jahre nach Freischaltung des Transparenzportals bei monatlich konstant über 500.000 Seitenansichten, z.T. sogar mehr als einer Million Seitenansicht – wohlgemerkt, im Monat! Im Dezember 2018 wurde das 100.000ste Dokument online gestellt.

Vgl. zur Nutzungsstatistik in Hamburg:
<http://transparenz.hamburg.de/statistiken/>

- 1.3 Dass der Gesetzentwurf diesen Entwicklungen folgen will, ist sehr zu begrüßen.

Ebenso wie das bisherige Thüringer Informationsfreiheitsgesetz ist der Gesetzentwurf jedoch allzu zaghaft hinsichtlich der informatorischen Zugangsrechte der Bürger. Hiermit wird letztlich die Tradition des bestehenden Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes vom 14. Dezember 2014 fortgesetzt.

Der Gesetzentwurf fällt deutlich hinter dem Standard des Hamburgischen

Transparenzgesetzes von 2012 ab und greift die eher unerfreulichen Entwicklungen, wie sie durch Informationsfreiheitsgesetz Baden-Württemberg (2015) oder das Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz (2015) charakterisiert werden, auf.

- 1.4 Netzwerk Recherche hat, ebenso wie andere Organisationen der Zivilgesellschaft, zu den Entwicklungen der Thüringischen Gesetzgebung bereits zu früheren Gelegenheiten (z.B. 2012) Stellung genommen. Zu einem Ressortentwurf mit Stand vom August 2018 ist mit Schreiben vom 19. September 2018 ausführlich Stellung genommen worden. Mit Bedauern ist festzustellen, dass die vorgebrachten Anregungen bisher weitgehend keine Berücksichtigung gefunden haben.

Insofern soll *pars pro toto* auf zwei Modellentwürfe zur Thematik verwiesen werden. Die in diesen Entwürfen enthaltenen Anregungen behalten immer noch Gültigkeit und die Abgeordneten und Fraktionen des Thüringischen Landtages werden gebeten, diese zur Kenntnis zu nehmen. Der eine Entwurf ist von Netzwerk Recherche (2013) und ist ein "Transparenzgesetz Baden-Württemberg",

https://netzwerkrecherche.org/wp-content/uploads/2014/06/transparenzgesetz_bw_entwurf_nr-1.pdf

der andere (2016) stammt vom Thüringischen Landesbeauftragten für Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI),

https://www.tlfdi.de/mam/tlfdi/info/vorschlag_des_tlfdi_fuer_ein_thueringer_transparenzgesetz.pdf

Beiden Gesetzentwürfen sind Anregungen für ein gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf erweitertes Spektrum der zu veröffentlichenden Informationen zu entnehmen, wobei der Entwurf des TLfDI in erheblichem Umfang auf die Hamburger Vorlage zurückgreift.

Dem Entwurf für Baden-Württemberg ist insbesondere die Anregung zu entnehmen, den Zugang zu Umweltinformationen und solchen Informationen, die keine Umweltinformationen sind, in einem integrierten Gesetz zu regeln. Der vorliegende Gesetzentwurf spricht zwar gelegentlich Umweltinformationen an. Dies betrifft aber nur die Veröffentlichungspflichten des Umweltinformationsgesetzes, die in das vorliegende Gesetz mit übernommen werden.

Was den Vorschlag des thüringischen Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit angeht, so ist insbesondere auf den Katalog der Informationen zu verweisen, die über das Transparenzportal zur Verfügung gestellt werden sollen.

Es wird dringlich angeregt, den vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend zu entwickeln.

Der normative Anspruch, den der Gesetzentwurf mit der Begründung zu § 1 (Gesetzeszweck) erhebt ("Offenheit und Transparenz als Leitlinie, Interesse an einer lebendigen Demokratie und einer aktiven Teilhabe der Bürger am öffentlichen Leben") sollte als echte Selbstverpflichtung begriffen werden und lässt ggf. auf einen Nachbesserungswillen hoffen.

- 1.5 Zum Aufbau des vorliegenden Gesetzentwurfes ist anzumerken, dass dieser inhaltlich auf dem bestehenden Thüringer IFG aufbaut und dieses um ein Transparenzkapitel ergänzt. Diese Vorgehensweise wird nicht kritisiert; kritisiert wird, dass das vorliegende Gesetzgebungsverfahren nicht zu einer Verbesserung der bestehenden Gesetzeslage im Sinne von "mehr Informationsfreiheit wagen" genutzt wird, ebenso, wie kritisiert wird, dass gerade das neue Spektrum der zu veröffentlichenden Informationen so klein gehalten wird.
- 1.6 Der Gesetzentwurf nimmt die Einfügung des neuen Transparenzkapitels zum Anlass, eine Reihe der bestehenden Vorschriften innerhalb des Gesetzes zu verschieben. Dies erzeugt unnötige Schwierigkeiten für den Gesetzesanwender, da etwaige Gerichtsentscheidungen zum gleichen Thema sich nunmehr ggfs. auf verschieden benannte Vorschriften beziehen.
- 1.7 Mag dies für nachrangig erachtet werden, da das Transparenzkapitel per se zu gewissen Verschiebungen führt, so ist inhaltlich bedeutsamer, dass gelegentlich auch Begriffe "verschoben" werden. Dies betrifft insbesondere die Norm zum Schutz (nun nicht mehr "besonderer") öffentlicher Belange (§ 12 des Regierungsentwurfs, § 7 des IFG-Thüringen), wenn es statt "nachteilige Auswirkungen haben kann" nunmehr heißt "eine konkrete Gefährdung begründen kann". Dies ist misslich, da die erste Formulierung dem IFG des Bundes entnommen ist und zu ihrer Auslegung eine umfangreiche Rechtsprechung auch des Bundesverwaltungsgerichts vorliegt. Die Möglichkeit einer Bezugnahme auf diese Rechtsprechung wird dem Bürger ohne Not genommen; informationszugangsfreundlich ist dies nicht. Zwar ist richtig, dass die Formulierung "eine konkrete Gefährdung begründen kann" strenger klingt als "nachteilige Auswirkungen haben kann". Aber eine solche Einengung der Ausnahme ist leider **nicht** gemeint. Die Begründung des Regierungsentwurfes (zu § 12 Abs. 1 Nr. 1) stellt vielmehr klar, dass in der Sache kein erweitertes Transparenzniveau erreicht werden soll (wörtlich: "Mit der Konkretisierung des Gesetzestextes im Vergleich zu § 11 Abs. 1 ThürIFG ist keine Änderung der Rechtslage beabsichtigt").

- 1.8 Der Gesetzentwurf verwendet eine Begriffsbildung bei der "**allgemein zugänglich**" mit "**veröffentlichen**" identifiziert wird, vgl. die Begriffsbestimmung in § 3 Nr. 6a. Diese Begriffsbildung ist rechtlich unglücklich. Das Bundesverfassungsgericht vertritt nämlich seit geraumer Zeit die Auffassung, dass solche Informationen, die nach den Informationsfreiheitsgesetzen zugänglich gemacht werden, (auch ohne Veröffentlichung) "allgemein zugängliche Quellen" sind (z.B. BVerfG 1 BvR 1978/13 vom 20. Juni 2017, vgl. auch Mecklenburg/Pöppelmann, IFG-Kommentar (2006), Einleitung, Seite 17f, Schoch, IFG-Kommentar, 2. Aufl. (2016), Einleitung Rn. 283ff).

Wenn der Gesetzentwurf also verschiedentlich auf "allgemein zugängliche Quellen" Bezug nimmt (§ 5 Abs. 2, § 11 Abs. 1, § 13 Abs. 1 Nr. 3), so ist die ggfs. in sich widersprüchlich.

- 1.9 Dies vorausgeschickt, nunmehr zu den einzelnen Vorschriften:

2. Zu den einzelnen Vorschriften

2.1 Erster Abschnitt - Allgemeine Bestimmungen

§ 1 - Gesetzeszweck

Dem in § 1 Satz 3 formulierten Gesetzeszweck -

"Das Gesetz soll unter Wahrung schutzwürdiger Belange die Transparenz der Verwaltung vergrößern, die Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft fördern."

ist zuzustimmen. Die durch die Parlamente allein nicht mehr zu bewältigende Flut an Informationen bedarf einerseits einer flankierenden Kontrolle durch die Öffentlichkeit, wobei andererseits die Vermittlung von Informationen durch die modernen Informationstechnologien erleichtert wird.

Neu hinzugekommen sind in § 1 die Sätze 1 und 4, dort heißt es:

(Satz 1): Leitlinie für das Handeln der Verwaltung ist die Öffentlichkeit, nach der Informationen grundsätzlich offen und transparent jedem zugänglich sind. Ihre Grenze findet sie in entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen.

(Satz 4): Die proaktive Bereitstellung von Daten befördert auch die Möglichkeiten, diese zum Zwecke der Bereitstellung neuer Anwendungen,

Dienste und Dienstleistungen weiterzuverwenden.

Auch diesen Zweckbestimmungen ist zuzustimmen. Das Problem ist jedoch, wie einleitend gesagt, dass der Gesetzentwurf seinen eigenen Zielen nicht gerecht wird.

§ 2 - Anwendungsbereich

Die Vorschrift,

bei der es um die Abgrenzung des Kreises der auskunftsverpflichteten Stellen geht,

entspricht bis auf redaktionelle Anpassungen der bestehenden Regelung; allerdings sind die Absätze 3 (Informationszugang beim Landtag und beim Landesrechnungshof) und 8 (Informationszugang bei Verfassungsschutzbehörden) hier nicht mehr zu finden. Dies führt freilich nicht zu einer Verbesserung des Informationszugangs, weil entsprechende Ausnahmeklauseln in § 12 (Schutz öffentlicher Belange) zu finden sind.

(Absatz 1) Grundsätzlich sind zwar keine Behörden des Landes als Anspruchsgegner ausgenommen. Dies wird jedoch durch die nachfolgend zu besprechenden Absätze 3 bis 8 erheblich relativiert.

Unnötig (und unnötig einschränkend) ist aber der zweite Halbsatz des ersten Absatzes, wonach Behörden nur zur Auskunft verpflichtet sind, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben. Hiernach soll nur rechtsförmiges Handeln, nicht aber Handeln "politischer" Art oder schlicht-hoheitliches Handeln dem informatorischen Zugriff unterfallen. Unbeschadet der hier vorherzusehenden Abgrenzungsschwierigkeiten würden bei Beibehaltung der Klausel substantielle Teile des Verwaltungshandelns dem informatorischen Zugriff der Öffentlichkeit entzogen. Anzumerken ist, dass nicht einmal das IFG des Bundes eine derartige Einschränkung enthält.

Netzwerk Recherche vertritt demgegenüber den Standpunkt, dass Regierungshandeln ebenso wie Verwaltungshandeln unbeschadet gewisser materiell-rechtlich gesteuerter Einschränkungen öffentlich sein sollte. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass es jedenfalls im Informationszugsrecht nur die Trias "Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung" gibt und für von der Verfassung ungeschriebene Kategorien wie das Regierungshandeln kein Raum ist. Der Gesetzestext zusammen mit seiner Begründung birgt deutlich die Gefahr, dass weite Teile des Handelns der Ministerialbürokratie, z.B. eine weit verstandene Vorbereitung von Kabinettsvorlagen oder auch nur Voten für die Minister, als "Regierungshandeln"

angesehen und dadurch dem informatorischen Zugriff entzogen werden. Dem tritt Netzwerk Recherche entgegen.

Auch der nach der Begründung ausdrücklich gewollten vollständigen Herausnahme des Landesrechnungshofs aus der Informationsverpflichtung wird entgegen getreten. Jedenfalls sollten die Prüfvermerke des Landesrechnungshofes als verfahrensabschließende Dokumente ähnlich wie Gerichtsentscheidungen öffentlich zugänglich sein. Die richterliche Unabhängigkeit (die auch dem Landesrechnungshof zugestanden wird) schließt Derartiges ja ausdrücklich nicht aus.

(Absatz 2) Es wird begrüßt, dass auch **Private**, wenn sie in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind, verpflichtet sein sollen, insoweit Informationen freizugeben ("Vorbeugung gegen die informatorische Flucht ins Privatrecht"). Der Begriff der "**öffentlich-rechtlichen Aufgabe**" ist jedoch problematisch (vgl. Schoch, IFG-Kommentar, 2. Aufl., § 1 Rn 218ff). Lackmustest der Regelung sind insbesondere die Fälle des Informationszugangs bei Eisenbahnen oder Flughäfen. Die Intention, die Flucht ins Privatrecht zu verhindern, kann hier nur dann als gelungen gelten, wenn die Berufung auf die gesellschaftsrechtlichen Geheimhaltungspflichten, von denen auch die Begründung des Gesetzentwurfs spricht, grundsätzlich keinen Erfolg hat. Nach dem derzeitigen Stand der Gesetzgebungstechnik ist beste verfügbare Lösung des Problems, die informatorische Flucht ins Privatrecht zu verhindern, nur durch die im UIG des Bundes verwendete Regelungstechnik gewährleistet. Es wird angeregt, dem zu folgen. Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die zuletzt genannte Regelung im Umweltinformationsrecht insbesondere den Anspruch beinhaltet, sich direkt an die private informationspflichtige Stelle wenden zu können. Auch die Einführung dieses besonderen Elements wäre sehr zu begrüßen.

Absatz 3 nimmt die in Absatz 1 und 2 genannten Stellen (also im Wesentlichen Behörden) wieder aus dem Anwendungsbereich heraus, soweit diese Stellen am Wettbewerb teilnehmen oder sich mit Forschung befassen. Auch die Aufsicht über Stiftungen soll dem informatorischen Zugriff entzogen werden. Das erste ist ein Widerspruch, denn grundsätzlich sollen der Staat und seine Stellen sich eben nicht am Wettbewerb beteiligen. Der Hinweis auf das bundesrechtlich geregelte Gesellschaftsrecht ist nach Auffassung von Netzwerk Recherche irreführend. Es ist vielmehr ganz allgemein anerkannt, sogar von dem Gesetzentwurf selber (Absatz 2 zuvor), dass es eine informatorische Flucht ins Privatrecht nicht geben darf. Was die Staatsaufsicht über Stiftungen angeht, argumentiert die Begründung ebenfalls fehlerhaft, indem auf die Tatsache abgehoben wird, dass die Stiftungen juristische Personen bürgerlichen Rechts sind. Das sind Industrieunternehmen auch, trotzdem werden beispielsweise Umweltinformationen über diese Unternehmen, die bei den beaufsichtigenden Behörden vorliegen, dem Zugriff eröffnet.

Absatz 4 ist gegenüber der Fassung des Ressortentwurfs geändert worden. War den genannten Lehrstätten bisher eine Fast-Bereichsausnahme zugebilligt worden, werden jetzt bestimmte Informationen über Drittmittel bekannt gegeben. Die Änderung ist zu begrüßen.

Absatz 6, der die "Verfahrensakten" der Gerichte und Staatsanwaltschaften vom Informationszugang ausnimmt, ist zumindest unklar. Die Verwaltungstätigkeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften dürfte ebenfalls in "Verfahrensakten" festgehalten werden, so dass die Vorschrift zwanglos so ausgelegt werden kann, dass Informationen bei diesen Stellen vollständig vom informatorischen Zugriff ausgenommen werden. Stand der Gesetzgebungstechnik ist demgegenüber, mindestens die Verwaltungstätigkeit dieser Stellen (grundsätzlich) öffentlich zugänglich zu machen. Die Vorschrift wird gegenüber dem Ressortentwurf um weitere Ausnahmen bezüglich berufsrechtlicher und disziplinarrechtlicher Verfahren ergänzt. Die Änderung wird abgelehnt. Ein Schutz betroffenen Informationen, wie bisher, nach allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen, wäre ausreichend.

Absatz 7 sichert letztlich ein "abstraktes Steuergeheimnis" in dem Sinne, dass beispielsweise eine Abfrage, wie viele Betriebsprüfungen bei Betrieben in Abhängigkeit vom Umsatz durchgeführt wurden, nicht beantwortet zu werden braucht. Auch diese Geheimhaltung von Gesetzes wegen führt zu weit. Auch hier ist der dynamische Charakter der Verweisung zumindest grundsätzlich zu kritisieren. Die im Regierungsentwurf gegenüber dem Ressortentwurf vorgenommene Änderung entkräftet den Einwand nicht, da die Änderung im Wesentlichen redaktioneller Natur ist.

§ 3 - Begriffsbestimmungen

Auf die Problematik des Begriffes der "allgemeinen Zugänglichkeit" wurde oben schon eingegangen.

Merkwürdig erscheint die Begriffsbestimmung der "Daten", die in Nr. 4 der Vorschrift unter Bezugnahme auf § 22 Abs. 2 des Thüringer E-Government-Gesetzes definiert werden. Die letztgenannte Vorschrift lautet:

(2) Soweit die Pflicht zur Aktenvorlage in Einzelfällen gesetzlich angeordnet oder Mittel des allgemeinen oder spezialgesetzlich geregelten Unterrichtsrechtes der Aufsichtsbehörde ist, ist der Austausch von Akten spätestens ab dem 1. Januar 2023 auf elektronischem Weg zwischen Behörden des Landes und den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu gewährleisten. Das Scannen der Akten und deren Übermittlung in strukturierter Form reichen hierfür aus, soweit die Behörde ihre Akten noch nicht vollumfänglich elektronisch führt.

Es ist nicht klar, was hiermit gemeint ist, zumal das Gesetz selber den Datenbegriff auch umfassender verwendet, bspw. bei "personenbezogenen Daten". Auch die neuen Vorschriften der §§ 5, 6, 7 zur proaktiven

Informationsbereitstellung nehmen nämlich spezifisch auf "Daten" und damit diesen Begriff Bezug. Hier ist nach Auffassung von Netzwerk Recherche eine Klarstellung erforderlich.

Ein neuer Absatz 2 ist eingeführt worden. Im Absatz 2 Nr. 1 ist die Veröffentlichungspflicht eingeschränkt worden, indem nunmehr eine Beschränkung der Veröffentlichungspflicht auf "Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit" erfolgt. Dies ist abzulehnen, da dies einen (weiteren) schwer handhabbaren bzw überprüfbaren Filter für die zu veröffentlichenden Informationen konstituiert.

§ 4 - Recht auf Informationszugang

Zu problematisieren ist hier (**Absatz 1**), dass ein Zugang zum Transparenzportal dem Wortlaut nach nur gegeben ist, wenn diese Nutzerdaten nicht verarbeitet. Dies stellt ein technisches Problem dar, weil die IP-Adresse einer anfragenden Person auf jeden Fall zur Beantwortung der Anfrage verwendet werden muss, mag sie auch anschließend (was wünschenswert sein kann) gelöscht werden. Die Nutzung der IP-Adresse in der genannten Form ist jedoch bereits Datenverarbeitung. Würde man die Vorschrift also im strengen Wortlaut auslegen, gäbe es effektiv keinen kostenlosen Zugang zum Transparenzportal.

Die Konkurrenzregel in **Abs. 2 Satz 1**, wonach Spezialvorschriften dem Transparenzgesetz immer vorgehen sollen, ist zu weitgehend. Es wäre mindestens die entsprechende Formel des IFG des Bundes zu übernehmen, die im Wesentlichen den Vorrang nur allgemeiner Informationszugangsgesetze regelt.

Die Vorschrift des **Absatzes 2 Satz 3**, wonach ein laufenden Verfahren Zugang zu Informationen nur nach Maßgabe des anzuwendenden Verfahrensrechts gewährt wird, ist extrem umfassend und hebt das Gesetz in weiten Bereichen wieder auf. Denn es wird ausdrücklich nicht von Verwaltungsverfahren gesprochen, bei denen immerhin ein spezifisches Informationszugangsrecht gilt, sondern auch für alles andere Handeln der Verwaltung, das irgendwie "verfahrensmäßig" aussieht, und für das im Zweifel überhaupt keine Informationszugangsrechte gelten.

2.2 Zweiter Abschnitt - Proaktive Informationsbereitstellung

Es handelt sich um das zentrale neue Kapitel des vorliegenden Gesetzentwurfes. Hier zeigt sich, ob der "zweite" Paradigmenwechsel des Informationszugangsrechts, nämlich die proaktive Bereitstellung **relevanter** Informationen, tatsächlich ernst gemeint ist.

§ 5 - Veröffentlichungspflichten

Vorab ist einschränkend in **Absatz 1** festgehalten, dass nur Informationen mit einem Entstehungsdatum nach Inkrafttreten des Gesetzes der Veröffentlichungspflicht unterfallen sollen. Diese Regelung ist zu einschränkend. Gerade wertvolle Arbeiten wie Fachgutachten und dergleichen, die über den Tag des Entstehens hinaus Bedeutung haben, sollten der Veröffentlichungspflicht unterliegen.

Positiv zu bewerten ist, dass insbesondere Informationen, die aufgrund eines Antrages zugänglich gemacht wurden, veröffentlicht werden sollen.

Einschränkend und dem Geist bzw. dem Zweck des Gesetzes zuwider laufend ist **Absatz 1** ferner in folgender Hinsicht: Zunächst müssen die Informationen von "allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit" sein - leider wird nicht gesagt, wer darüber entscheidet, was von allgemeinem Interesse ist. Zudem müssen die Informationen das Ergebnis oder den Abschluss eines Verwaltungsvorgangs dokumentieren. Es bleibt unklar, was mit "Verwaltungsvorgang" gemeint ist. Der Begriff ist in den Verwaltungsgesetzen des Bundes und Thüringens nicht enthalten. Er kann offen verstanden werden, in dem Sinne, dass jedes in Akten festgehaltene Tätigwerden einer informationspflichtigen Stelle als "Vorgang" anzusehen ist. Doch wird diese Offenheit sogleich reduziert, indem Zugang nicht zum gesamten Vorgang gewährt wird, sondern nur insoweit, als es das Ergebnis oder den Abschluss eines Verwaltungsvorgangs betrifft. Insoweit besteht eine doppelte Einschränkung, als einerseits nur Vorgänge erfasst sind, die in ein Ergebnis oder einen Abschluss münden und andererseits eben nur diese Ergebnisse und Abschlüsse veröffentlicht werden sollen.

Selbst innerhalb dieses engen Rahmens soll, wie gesagt, vermutlich innerhalb der informationspflichtigen Stellen entschieden werden, was von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit ist. Dies steht in eklatantem Widerspruch zu der Grundidee von Informationsfreiheitsgesetzen, wonach die vorhandenen Informationen vorbehaltlich tatsächlich schützenswerter Belange zugänglich zu machen sind.

Die übrigen Verfahrensvorschriften des § 5 sind insoweit zu kritisieren, als sie zu wenig spezifisch und zu unverbindlich sind.

Auch ist immer wieder die Rechtssprache unscharf - was bedeutet zum Beispiel eine "Veröffentlichung im Internet" (**Absatz 3 Satz 1**)? Unscharf ist dies insoweit, als eine Veröffentlichung im Internet nicht automatisch gewährleistet, dass diese Information auch gefunden werden kann. Wird beispielsweise ein Aktenbestandteil als nicht durchsuchbare pdf-Datei mit einem nichtssagenden Dateinamen "hoch geladen", ist diese effektiv unauffindbar. Möglicherweise soll der zweite Satz im § 5 Abs. 3 des Regierungsentwurfes ("Die Behörden nach § 2 Abs. 1 sind verpflichtet, an geeigneter Stelle Ihres Internetauftritts einen Link zum

Transparenzportal aufzunehmen.") genau dieses Problem lösen. Aus Sicht von Netzwerk Recherche ist dies aber nicht der Fall. Für das Problem der Auffindbarkeit veröffentlichte Informationen muss der Gesetzentwurf noch um eine entsprechende Regelung ergänzt werden.

Im Übrigen ist zum Begriff der "Veröffentlichungspflicht" noch einmal auf die oben angesprochene Widersprüchlichkeit zum Begriff der "allgemeinen Zugänglichkeit" hinzuweisen.

§ 6 - Transparenzpflichten

Die **Transparenzpflichten** unterscheiden sich (§ 3 Nr. 6) von den **Veröffentlichungspflichten** dadurch, dass sie die Pflicht betreffen, Informationen in das Transparenzportal einzustellen.

Diese Pflicht besteht nur

für die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes erstmals in elektronischen Akten des vollständig ausgerollten landeseinheitlichen, zentralen, ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems vorgehaltenen

1. nach § 5 Abs. 1 zugänglich gemachte Informationen
2. ... (einige benannte Informationen).

Damit erscheint zunächst nach Nummer 1 die Veröffentlichungspflicht als Filter für die Transparenzpflicht. Wie oben skizziert, ist die Veröffentlichungspflicht äußerst unscharf abgegrenzt, zu erinnern ist insbesondere an den Grundsatz, dass die Informationspflichtstelle über den Begriff des "allgemeinen Interesses für die Öffentlichkeit" verfügt.

Problematisch ist die Verwendung des Begriffes "vollständig ausgerollt", der auch in der Begründung nicht erläutert wird. Sprachlogisch bedeutet die Verwendung des Begriffes auf jeden Fall eine Einschränkung der über das Transparenzportal verfügbaren Informationen. Mindestens eine Erklärung wäre hier erforderlich.

Soweit unter Ziffer 2 einige spezifische Informationen benannt werden, ist Folgendes anzumerken:

Eine Reihe der benannten Informationen ist bereits derzeit öffentlich zugänglich und soll nunmehr zusätzlich auch über das Transparenzportal zugänglich gemacht werden. Dies betrifft insbesondere Gesetze, zumindest teilweise Verwaltungsvorschriften und Berichte an den Landtag nach Behandlung in öffentlicher Sitzung, weiter in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse und nach europäischem Recht zu veröffentlichenden Umweltinformationen, schließlich öffentliche Pläne und zumindest teilweise amtliche Statistiken.

Die übrigen Informationen sind Metainformationen in dem Sinne, dass sie nicht aus originären Dokumenten bestehen, sondern letztlich Berichte über diese Dokumente. Dies betrifft gerade die am historischen Anfang der Transparenzgesetze stehenden "Verträge", z.B. zum Verkauf der Berliner Wasserwerke. Verträge sollen nicht mehr in ihrem Text bekannt gegeben werden (abgesehen davon, dass hier noch einmal das "allgemeine Interesse für die Öffentlichkeit" als Filter vorgeschaltet ist). Veröffentlicht werden sollen nur die "wesentlichen Inhalte von Verträgen" Heißt dies zum Beispiel, dass Finanzdaten immer dabei sind? Die Antwort, so ist zu befürchten, muss sogleich ein klares "Nein" sein, denn es wird auf § 5 Absätze 4 und 5 verwiesen.

Sponsoring und Kapitalbeteiligungen wiederum werden nur über Berichte zugänglich, Zuwendungen nur über Übersichten.

Nach alledem ergibt sich **nicht**, dass, abgesehen von Dokumenten, die aufgrund eines Antragsverfahrens freigegeben wurden, originäre bisher nicht veröffentlichte Dokumente in das Transparenzportal gelangen.

Diesem Ansatz tritt Netzwerk Recherche nachdrücklich entgegen.

Bemerkenswert ist die Herausnahme von "Verträgen über Kredite und Finanztermingeschäfte". Dies deutet in die Richtung der Finanzkrise 2008 und die dortige Beteiligung von Landesbanken. Die Begründung hierfür ist unklar. Auch dass die Begründung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hinweist, bringt kein rechtes Licht ins Dunkel.

Nach § 37e Satz 2 WpHG¹ sind "Finanztermingeschäfte ... die Derivate im Sinne des § 2 Abs. 2 (WpHG) und Optionsscheine". § 2 Abs. 2 WpHG lautet:

(2) Derivate im Sinne dieses Gesetzes sind

1. als Kauf, Tausch oder anderweitig ausgestaltete Festgeschäfte oder Optionsgeschäfte, die zeitlich verzögert zu erfüllen sind und deren Wert sich unmittelbar oder mittelbar vom Preis oder Maß eines Basiswertes ableitet (Termingeschäfte) mit Bezug auf die folgenden Basiswerte:

a) Wertpapiere oder Geldmarktinstrumente,

b) Devisen oder Rechnungseinheiten,

c) Zinssätze oder andere Erträge,

d) Indices der Basiswerte der Buchstaben a, b oder c, andere Finanzindices oder Finanzmessgrößen oder

e) Derivate;

¹ WpHG = Wertpapierhandelsgesetz

2. Termingeschäfte mit Bezug auf Waren, Frachtsätze, Emissionsberechtigungen, Klima- oder andere physikalische Variablen, Inflationsraten oder andere volkswirtschaftliche Variablen oder sonstige Vermögenswerte, Indices oder Messwerte als Basiswerte, sofern sie

a) durch Barausgleich zu erfüllen sind oder einer Vertragspartei das Recht geben, einen Barausgleich zu verlangen, ohne dass dieses Recht durch Ausfall oder ein anderes Beendigungsereignis begründet ist,

b) auf einem organisierten Markt oder in einem multilateralen Handelssystem geschlossen werden oder

c) nach Maßgabe des Artikels 38 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1287/2006 der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufzeichnungspflichten für Wertpapierfirmen, die Meldung von Geschäften, die Markttransparenz, die Zulassung von Finanzinstrumenten zum Handel und bestimmte Begriffe im Sinne dieser Richtlinie (ABl. EU Nr. L 241 S. 1) Merkmale anderer Derivate aufweisen und nichtkommerziellen Zwecken dienen und nicht die Voraussetzungen des Artikels 38 Abs. 4 dieser Verordnung gegeben sind, und sofern sie keine Kassageschäfte im Sinne des Artikels 38 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1287/2006 sind;

3. finanzielle Differenzgeschäfte;

4. als Kauf, Tausch oder anderweitig ausgestaltete Festgeschäfte oder Optionsgeschäfte, die zeitlich verzögert zu erfüllen sind und dem Transfer von Kreditrisiken dienen (Kreditderivate);

5. Termingeschäfte mit Bezug auf die in Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1287/2006 genannten Basiswerte, sofern sie die Bedingungen der Nummer 2 erfüllen.

Hier ist anzumerken:

Einerseits besteht selbstverständlich ein höchstes Interesse der Öffentlichkeit, zu erfahren, in welcher Weise sich die öffentliche Hand mit den ihr anvertrauten Steuermitteln gegebenenfalls auf spekulativen Märkten bewegt.

Viele Verträge unter Beteiligung der öffentlichen Hand werden im Übrigen zeitlich verzögert zu erfüllen sein und zudem ein Element an "Transfer von Kreditrisiken" enthalten. Diese Bedingungen sind nämlich schon dann erfüllt, wenn eine aufschiebende Bedingung vorhanden ist und variable, bspw. an den Basiszinssatz gekoppelte, Zinssätze vereinbart werden - eine alles andere als untypische Situation.

Da hierüber überhaupt keine Klarheit besteht und der Gesetzentwurf diese auch nicht erbringt, sollte die Klausel entfallen.

Positiv zu beurteilen gegenüber dem Ressortentwurf sind die neu eingeführten Buchstaben n) und o) des § 6 Abs 3, die weitere Veröffentlichungspflichten enthalten (rechtskräftige Entscheidungen der Vergabekammern, Statistiken über dienstliche Beurteilungen).

§ 7 - Transparenzportal

Während es grundsätzlich lobenswert ist, auch den technischen Rahmen der Transparenz in einem Transparenzgesetz mit zu regeln, so bleiben die hier vorgeschlagenen Regelungen jedoch unklar und rudimentär. Letztlich wird das Thema der Landesregierung im Rahmen einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung überlassen.

Dies ist zu wenig. Das Gesetz sollte (auch) im technischen Bereich einen Grundbestand selber regeln, um hierdurch auch die die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zu erfüllen.

Die neu gegenüber dem Ressortentwurf aufgenommene Pflicht, die Rechtsprechungsdatenbanken der Thüringer Gerichte mit in das Transparenzportal aufzunehmen, ist als solche zu begrüßen. Neue Informationen werden der Öffentlichkeit hierdurch allerdings nicht erschlossen.

Die weiteren Änderungen in § 7 des Gesetzentwurfs gegenüber dem Ressortentwurf sind redaktioneller Natur.

§ 8 - Hoheitsverwaltung und Schadensersatz

Es ist für ein effektives Informationszugangsrecht sinnvoll, eine Haftung der informationspflichtigen Stellen für die Richtigkeit der übermittelten Informationen auszuschließen.

2.3 Dritter Abschnitt - Informationszugang auf Antrag

§ 9 - Antrag

Die Vorschrift entspricht der bisherigen Regelung.

Gegen die **Absätze 1, 2 und 4** ist nichts zu einzuwenden.

Die Begründungspflicht bei Betroffenheit Dritter (**Absatz 3**) widerspricht jedoch grundlegend dem Geist von Informationsfreiheitsgesetzen und ist abzulehnen.

Neuere Informationszugangsgesetze sehen vor, dass bei der Entscheidung über die Anwendung von Ausnahmen beim Informationszugang das private Interesse neben dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe im Rahmen einer Abwägung mit den Geheimhaltungsinteressen berücksichtigt wird. Ein argumentatives Problem entsteht hierbei insoweit, als Antragsteller ihre Anträge

nicht begründen müssen, da der Zugang zu Informationen ja interesselos gewährt werden soll. Es ist also sinnvoll, wenn den Antragstellern die Gelegenheit gegeben wird, ihren Antrag zu begründen. Hierbei ist der entscheidende Gesichtspunkt freilich, dass die zugangsgewährende Stelle in die Pflicht genommen werden muss, diese Begründung bei der Abwägung auch zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf geht jedoch genau umgekehrt vor, indem er dem Antragsteller eine Begründungspflicht auferlegt, die Behörde aber von einer Pflicht zur Berücksichtigung der Begründung freihält. Nach Ansicht von Netzwerk Recherche sollte dieses Konstrukt aufgegeben werden. Stattdessen sollte, wie skizziert, eine Verpflichtung der Zugangs gewährenden Stelle zur Berücksichtigung der (optionalen) Begründung des Informationszugangsantrages auferlegt werden.

§ 10 - Verfahren

§ 11- Informationszugang

Die §§ 10 und 11 des Gesetzentwurfes übernehmen im wesentlichen § 6 des bestehenden Gesetzes. Es wird das Verfahren insgesamt gegliedert in das Verfahren der Antragstellung und das Verfahren der Zurverfügungstellung der Informationen.

Den Verfahrensregelungen kann weitgehend zugestimmt werden.

Dies gilt insbesondere für die ausdrückliche Regelung zur auszugsweisen Erteilung von Informationen bei teilweiser Sperrung. Schwierig ist wiederum die Bezugnahme auf allgemein zugängliche Quellen, worauf einleitend hingewiesen wurde (§ 11 Abs. 1 Satz 4).

Kritisch zu sehen ist allerdings die Fristverlängerung nach § 10 Abs. 3. Zum einen muss nur die Entscheidung über den Informationszugang innerhalb eines Monats erfolgen; die Zugänglichmachung der Information unverzüglich (§ 11 Abs.1), aber eben erst anschließend. Verzögerungen sind hier nicht auszuschließen.

Die Fristverlängerung in **Absatz 4** ist, anders als im Umweltinformationsrecht, nicht auf zwei Monate beschränkt, sondern kann für einen "angemessenen" Zeitraum erfolgen. Dies ist zu großzügig. Da Behörden den Bürgern oft sehr enge und klare Fristen setzen, sollte dies im Umkehrschluss auch dann gelten, wenn Bürger ein Informationsanliegen gegenüber einer Behörde vorbringen. Hier regt Netzwerk Recherche an, der bewährten Regelung des Umweltinformationsrechts, das bereits seit Jahren in Thüringen gilt, einfach zu folgen.

§ 12- Schutz öffentlicher Belange

Die Vorschrift entspricht insgesamt weitgehend der Vorgängervorschrift, allerdings gibt es erhebliche redaktionelle Umstellungen.

Wie schon eingangs kritisiert, wird der Begriff "nachteilige Auswirkungen haben kann" durch "eine konkrete Gefährdung begründen kann" ersetzt. Ob dies materiell wirklich unterschiedlich ist, sei dahingestellt. Jedenfalls wird die bisher an dieser Stelle bestehende Kohärenz mit dem IFG des Bundes ohne Not aufgegeben.

Die im IFG des Bundes (dort: § 3) zu findenden und vielfach schon als zu weit kritisierten Ausnahmeregeln werden vorliegend noch erweitert. Dies ist eine unnötige Beschränkung des Informationszugangs.

Aus Sicht von Netzwerk Recherche sollte, wenn eine derartige Ausnahmegestaltung überhaupt beibehalten werden soll, diese zumindest auf eine möglichst direkte Übernahme von § 3 IFG-Bund beschränkt werden. Die dortigen Vorschriften sind schon problematisch genug und haben in erheblichem Umfange zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt.

Würde das Landesgesetz sich auf die Übernahme von § 3 IFG beschränken, so könnte zumindest die zu dieser Vorschrift ergangene und ergehende Rechtsprechung für die Anwendung des Landesgesetzes fruchtbar gemacht werden.

Insbesondere sei angemerkt:

Die Rechtsfigur der "**Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung**" führt nicht nur einen unscharfen und damit regelungstechnisch dem Gesamtcharakter des Gesetzes widersprechenden Ausnahmegrund ein, sondern ist in seiner Anwendung auch auf den Landtag, den Landesrechnungshof und Rechtspflege systemwidrig, da sie nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nur auf die Regierung anzuwenden ist.

Es bleibt dabei, dass der Tatbestand des Schutzes der **öffentlichen Sicherheit** durch den Hinweis ganz allgemein auf die Tätigkeiten nicht nur der Polizei und des Verfassungsschutzes sondern der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen erweitert wird. Hiergegen hilft es nicht, wenn der Begriff der "öffentlichen Sicherheit" nunmehr unter Bezugnahme auf eine Legaldefinition (vermeintlich) präziser gefasst wird.

Was den Schutz der Entscheidungsfindung (bisher § 8) angeht, so kann der Vorschrift an sich zugestimmt werden.

Das Problem besteht jedoch darin, dass sie durch die weiteren Ausnahmegesetze des Gesetzes erheblich relativiert wird.

Mindestens alle Regelungen, die über den Katalog des § 3 IFG-Bund (entsprechend) hinausgehen, sollten entfallen.

§ 13 -Schutz privater Interessen

Der Schutz personenbezogener Daten hat rechtsdogmatisch einen völlig anderen Ursprung als der von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Der Erstere wird aus Artikel 2 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit) und Artikel 1 Abs. 3 (Schutz der Menschenwürde) des Grundgesetzes hergeleitet und enthält damit einen von vornherein indisponiblen Kern. Demgegenüber wird der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus Artikel 12 (Berufsfreiheit) und Artikel 14 (Eigentumsfreiheit) Grundgesetz hergeleitet und ist damit von vornherein der Einschränkung durch Gesetz ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist es von vornherein dogmatisch unstimmtig, den Schutz von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (sowie von Urheberrechten) in einer Vorschrift zu regeln.

Insgesamt entspricht die Vorschrift des **Absatz 1** einem strengen und abwägungsresistenten Schutz personenbezogener Daten, eine Struktur, die auch auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen übertragen wird.

Es sollte eine Trennung im Gesetz zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erfolgen.

Nach Auffassung von Netzwerk Recherche ist das vom Gesetzentwurf vorgeschlagene Schutzniveau zu weitgehend. Die insoweit informationszugangsfreundlicheren Regelungen des Umweltinformationsrechts sollten übernommen werden.

Es gibt es keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit für die Ausnahme des **Absatzes 3** (Daten über Dienst- und Amtsverhältnisse). Gerade Fragen des Amtsmissbrauchs können von hohem öffentlichen Interesse sein und sollten nicht durch die formale Amtsstellung des Betroffenen informatorisch gesperrt werden können.

Im Hinblick auf den **Absatz 3** ist **Absatz 4** eine erforderliche Regelung, die jedoch entfallen könnte, wenn auch Absatz 3 gestrichen würde.

§ 14 - Abwägung

Der Vorschrift kann insgesamt zugestimmt werden.

§ 15 - Kosten

Netzwerk Recherche vertritt die Auffassung, dass Kosten in informationsfreiheitsrechtlichen Verfahren überhaupt nicht erhoben werden sollten. In Fällen wie Hamburg, wo erhebliche relevante Informationen über das Transparenzportal freigegeben werden, wird dieser Forderung implizit auch schon weitgehend nachgekommen.

Auch das Volumen von Informationsübermittlungen auf Antrag ist nicht so, dass irgendwelche haushaltstechnischen Probleme entstünden, wenn der Informationszugang kostenfrei gestellt würde.

Dies vorausgeschickt ist anzumerken, dass die bisherige Regelung (§ 10) nur die Anwendung des Kostendeckungsprinzips, nicht aber des Äquivalenzprinzips vorsah. Da auch keine Deckelung vorgesehen war, bestand das Risiko immenser Kosten.

Immerhin wird nunmehr auf das Äquivalenzprinzip Bezug genommen, wonach die Gebühren so zu bemessen sind, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Die Deckelung wie beim Umweltinformationsgesetz fehlt nach wie vor, was als solches kritisiert wird.

Darüber hinaus bleibt anzuregen, dass dieser Äquivalenzgrundsatz ausdrücklich auch für die Auslagen und nicht nur für die Gebühren festgelegt werden sollte. Denn es gibt durchaus Fälle, wo diese Auslagen (typischerweise Kopierkosten) ein für den Betroffenen erhebliches Ausmaß erreichen können.

2.4 Vierter Abschnitt - Förderung und Gewährleistung des Rechts auf Informationszugang und Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

§ 16 - Förderung des Rechts auf Informationszugang

Die neue Vorschrift ist positiv zu bewerten, auch wenn sich ihr Regelungsgehalt letztlich aus der Zielsetzung des Gesetzes und den allgemeinen Regelungen des Verwaltungsrechts ergibt.

§ 17 - Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Netzwerk Recherche begrüßt ausdrücklich, dass das Rechtsinstitut eines Informationsfreiheitsbeauftragten beibehalten werden soll. Ebenso wird die Personalunion des Informationsfreiheitsbeauftragten dem Datenschutzbeauftragten positiv gesehen. Die Erfahrungen im Bund und in den Ländern zeigen, dass dies eine gute und von den Bürgern vielfach angenommene Regelung darstellt.

§ 18 - Rechtsstellung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

§ 19 - Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Es spricht aus Sicht von Netzwerk Recherche einiges dafür, die Rechtsstellung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit knapp wie in Schleswig-Holstein zu regeln. Im dortigen § 14 des Informationszugangsgesetzes heißt es schlicht:

Die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Aufgaben und die Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz finden entsprechend Anwendung.

Gleichwohl kann der vergleichsweise konzisen Vorschrift des § 19 des Gesetzentwurfes durchaus zugestimmt werden. Wesentlich ist, dass es die "niedrigschwellige" Institution des Informationsfreiheitsbeauftragten gibt und der Bürger nicht ausschließlich auf den gerichtlichen Rechtsschutz verwiesen ist.

§ 20 Beirat beim Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Die Vorschrift über die Bildung eines Beirats kann durchaus skeptisch gesehen werden. Neben einem allgemeinen Unterstützungsauftrag hat der Beirat keine spezifischen Aufgaben. Die hohe Dominanz des Landtages und der Landesregierung sind ebenfalls kritisch zu sehen. Gleichzeitig bindet die Beiratsarbeit ehrenamtliche Energien, die übrigens beträchtlich sein können, da der Beirat auf Antrag jedes einzelnen seiner Mitglieder zusammentreten muss.

Die Vorschrift wäre, wenn sie beibehalten wird, mindestens im Hinblick auf die Aufgabenstellung und Zusammensetzung zu überarbeiten.

Hier ist im Regierungsentwurf in **Absatz 3** eine Konkretisierung der Aufgaben erfolgt, was zu begrüßen ist.

Soweit nach dem Ressortentwurf der Beirat im Vorfeld von Maßnahmen nach § 19 Abs 2 des Gesetzes Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden konnte, ist diese Klausel gestrichen worden. Eine Begründung hierfür fehlt. Aus Sicht von Netzwerk Recherche sollte die bisherige Klausel, die zu einer optionalen Beteiligung des Beirats bei Fragen konkreten Verwaltungshandels im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit führt, beibehalten bleiben.

§ 21 Rechtsweg

Die Vorschrift ist kohärent mit dem Bundesrecht und den meisten

Informationszugangsgesetzen der Länder. Die Unterschiede im Umweltinformationsrecht liegen daran, dass dort auch ein direkter Zugriff zu Informationen bei Privaten geregelt ist, was im vorliegenden Gesetz bedauerlicherweise unterlassen wird.

§ 22 Evaluierung

Netzwerk Recherche begrüßt, dass das Gesetz innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens evaluiert werden soll.

Dass dies lediglich in der Form eines Berichtes der Landesregierung geschehen soll, wird skeptisch gesehen.

Mindestens sollte die Evaluierung mit einer Beteiligung der Zivilgesellschaft einhergehen, wobei die Argumente und Vorschläge aus dieser Beteiligung dokumentiert werden sollten.

Fünfter Abschnitt - Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen (§ 24 - Sprachliche Gleichstellung, § 23 - Übergangsbestimmung, § 25 - Inkrafttreten, Außerkrafttreten) entsprechen der Üblichkeit. Das Inkrafttreten des Gesetzes wird gegenüber dem Ressortentwurf um etwa ein Vierteljahr verzögert. Soweit diese Vorschrift einer Vorbereitung der Verwaltung auf die Anwendung des Gesetzes dienen soll (so die Begründung des Gesetzentwurfs), kann dem zugestimmt werden.

2.5 Ergänzung des Thüringischen Verwaltungsverfahrensgesetzes

Mit Schreiben vom 28. März 2019 informiert die Verwaltung des Thüringer Landtags die Abgeordneten über einen angekündigten Änderungsantrag des fraktionslosen Abgeordneten Krumpe.

Der Antrag beinhaltet eine Ergänzung des § 41 Abs. 3 Thüringisches Verwaltungsverfahrensgesetz um einen Satz 3:

"Beinhaltet der Verwaltungsakt oder die Allgemeinverfügung Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit, sind die Veröffentlichungspflichten des Thüringer Transparenzgesetzes zu beachten."

In der Sache ist dem einerseits durchaus zuzustimmen. Andererseits ist es so, dass der Regelungsgehalt der genannten Ergänzung sich darin erschöpft, die Verwaltung anzuhalten, geltendes Recht zu beachten. Dies wiederum ist in einem Rechtsstaat eine Selbstverständlichkeit.

Insofern sollte auf die angesprochene Änderung verzichtet werden.

Allerdings könnte es erstrebenswert sein, festzulegen, dass den Dokumenten nach § 5 Abs. 1 Satz des Regierungsentwurfs ("Informationen, die das Ergebnis oder den Abschluss eines Vorgangs dokumentieren" jeweils ein Aktenbestandteil beizugeben ist, in dem die Entscheidung über die Veröffentlichung nebst einer kurzen Begründung festgehalten sind. Dies würde auf längere Sicht das Tatbestandsmerkmal "allgemeines Interesse für die Öffentlichkeit" konturieren helfen und somit letztlich die Arbeit der Verwaltung erleichtern.

3. Zusammenfassung, Fazit

Insgesamt ist das Ziel des Gesetzgebungsverfahrens sehr zu begrüßen, der konkrete Gesetzentwurf aber uneinheitlich zu bewerten. Nimmt man als Basis der Beurteilung das bestehende Informationsfreiheitsgesetz Thüringens, so ergibt sich ein begrüßenswerter Fortschritt daraus, dass mit dem Gesetzentwurf ein Einstieg in die neuere Transparenzgesetzgebung unternommen wird.

Bedauerlich ist, dass die Gesetzesänderung nicht mit dem Standard der schon bestehenden Regelungsbeispiele wie nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz Schritt hält, sondern eher die Altlasten des jetzigen Thüringischen Informationsfreiheitsgesetzes fortgeschrieben werden.

Es wird insoweit seinem Gesetzeszweck nicht gerecht. Dies beginnt bereits bei seinem Anwendungsbereich. Es werden nicht, wie im modernen Umweltinformationsrecht, umfassend vorhandene und bereitgehaltene Informationen freigegeben. Es erfolgt vielmehr eine Beschränkung auf Informationen, soweit die informationspflichtige Stelle öffentlich-rechtliche (Verwaltungs-) Aufgaben wahrnimmt. Auch diese Stellen werden teilweise von der Informationsverpflichtung befreit, insbesondere, soweit sie sich am Wettbewerb beteiligen.

Bedenklich ist, dass die Veröffentlichungspflichten des Gesetzes daran anknüpfen, dass zu veröffentlichte Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit sein müssen, was die Gefahr eines nicht kontrollierbaren Handlungsspielraums der veröffentlichungspflichtigen Stellen eröffnet. Im Übrigen sollte der Katalog der automatisch zu veröffentlichenden Informationen ambitionierter angelegt werden (Regelungsbeispiele sind wiederum dem Hamburgischen Transparenzgesetz zu entnehmen).

Die technische Regulierung des Transparenzportals bleibt einer Rechtsverordnung vorbehalten. Hier sollte das Gesetz selber Vorgaben machen und entsprechende Fristen setzen.

Begrüßenswert ist, dass einige Anregungen zur Verbesserung des Gesetzentwurfes

in Richtung auf mehr Informationsfreiheit aus der ersten Anhörung zum Ressortentwurf berücksichtigt wurden. Gleichwohl verbleibt ein Angleichungsbedarf, um das Transparenzniveau der Gesetze in Hamburg oder Rheinland-Pfalz zu erreichen.

Nach alledem ist der Schritt zur Transparenzgesetzgebung als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Er wird jedoch zu ängstlich unternommen, weshalb der Gesetzentwurf nachgebessert werden sollte.

Dr. Wilhelm Mecklenburg, Dr. Manfred Redelfs