

## **Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung zum Thüringer Trans- parenzgesetz**

*Berlin, 17. April 2019*

*Verfasser:* Prof. Dr. Christoph Biskup, Leiter der Regionalgruppe Thüringen

Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative der Landesregierung, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Im Gesetzentwurf sollten jedoch einige Regelungen angepasst werden, da sonst die Ziele des Gesetzes ausgehöhlt werden können. Wenn die Gesetzesinitiative den Anspruch hat, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen einschließlich der Umweltinformationen in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen, sollte es insbesondere ausgeschlossen sein, dass das Transparenzgesetz durch im Nachhinein erlassene, nachrangige Ordnungen eingeschränkt werden kann (§4) oder dass Informationen deswegen nicht zugänglich gemacht werden, weil sie per Dienstanweisung als Verschlusssache klassifiziert werden (§12). Die veröffentlichungs- und transparenzpflichtigen Informationen sollten besser definiert (§3) und im Gesetzestext klar als Amtspflichten der jeweiligen Behörden herausgestellt werden (§1). Die Liste der veröffentlichungs- und transparenzpflichtigen Informationen (§5-6) sollte erweitert werden. Für Informationen, die nur der Auskunftspflicht unterliegen, sollte in der Gebührenregelung für den Bearbeitungsaufwand eine Obergrenze festgesetzt werden (§15). Damit der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes überwachen und kontrollieren kann, muss er mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet werden. Er muss bei den informationspflichtigen Stellen uneingeschränkten Zugang in alle Unterlagen und Akten nehmen können (§19).

Transparency International Deutschland e.V. bedankt sich bei der Landesregierung herzlich für die Möglichkeit, zum Gesetzentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) Stellung nehmen zu können.

Information ist die Basis für die Mitwirkung des Bürgers im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben. Nur der informierte Bürger kann politische Prozesse verstehen, hinterfragen und beeinflussen. Der freie, unzensurierte Informationsfluss zwischen Staat und Bürger ist damit eine wichtige Voraussetzung für die Demokratie, und nur ein mit verlässlichen Daten informierter Bürger kann eine gute Wahlentscheidung treffen. In Zeiten von Fehlinformation durch soziale Netzwerke bekommen auf Fakten basierte Informationen eine besondere Bedeutung. Schneller, einfacher Zugang zu verlässlichen Informationen erleichtert die eigenständige Meinungsbildung und beugt Populismus vor.

Mit dem Recht auf Information erhält der Bürger zudem die Möglichkeit, die Handlung der Regierenden zu hinterfragen und an Verwaltungsvorgängen, zu denen er sonst keine Information hätte, mitzuwirken. Der freie Zugang zu Informationen schafft Transparenz. Indem Verwaltungs-

vorgänge von jedem Bürger hinterfragt werden können, zwingt das Transparenzgesetz gleichzeitig Entscheidungsträger zu verantwortungsvollem Handeln und beugt Korruption effektiv vor. Gelebte Transparenz stärkt das Vertrauen des Bürgers in alle Ebenen der Politik und fördert die Identifikation mit dem Staat.

Der von öffentlichen Stellen vorgehaltene Informationsschatz enthält darüber hinaus ein enormes Potential, das der Bürger und die Wirtschaft nutzen können. Freier Zugang zu diesen Informationen kann die Basis für neue, innovative Ideen bilden, die letztendlich wieder der Allgemeinheit zugutekommen.

Schließlich optimiert der schnelle, gut strukturierte Zugang zu Informationen die Arbeit der Behörden und des Landtags, da die Notwendigkeit für Anfragen zwischen den öffentlichen Stellen entfällt. Planungs- und Verwaltungsaufgaben können schneller erledigt werden.

Nach dem derzeit geltenden Thüringer Informationsfreiheitsgesetz werden Informationen nur auf Antrag gewährt. Für den Bürger, der schnell informiert werden will, ist dieser Weg mühsam und oft mit Kosten für die Bearbeitung des Antrages verbunden. Dies wird in dem vorliegenden Gesetzesentwurf durch eine aktive Informationspflicht der Behörden und Einrichtungen des Landes und der Gemeinden verbessert, die Informationen und entsprechende Dokumente unaufgefordert veröffentlichen müssen. Bestimmte im Gesetzestext näher definierte Informationen öffentlicher Stellen des Landes und der Landesregierung müssen dabei in ein zentrales, barrierefreies, mit Suchfunktionen ausgestattetes Transparenzportal eingestellt werden. Neben der Veröffentlichungspflicht bleibt der Informationszugang auf Antrag bestehen, um den Bürgern Zugang zu nicht veröffentlichungspflichtigen Informationen zu ermöglichen. Der vorliegende Gesetzesentwurf ist ein wichtiger, allerdings nicht in letzter Konsequenz durchdachter Versuch, das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen einschließlich der Umweltinformationen in einem einheitlichen Gesetz zusammenzufassen.

Für den wichtigen Schritt vom Thüringer Informationsfreiheitsgesetz zum Thüringer Transparenzgesetz wurde bereits im Februar 2016 vom Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI), Herrn Dr. Lutz Hasse, ein Vorschlag für das Thüringer Transparenzgesetz ausgearbeitet, der sich an den Regelungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG) und des Landestransparenzgesetzes von Rheinland-Pfalz orientierte. Diese sehr gute Vorlage hat leider nicht in allen Punkten durch den vorliegenden Gesetzesentwurf eine Berücksichtigung erfahren.

Dennoch werden mit dem Thüringer Transparenzgesetz wichtige Weichen für den ungehinderten Informationsfluss zwischen Behörden und Bürger gestellt. Transparency International Deutschland e.V. begrüßt ausdrücklich die Initiative der Landesregierung, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen reichen unserer Einschätzung nach jedoch nicht aus und müssen an einigen Stellen nachgebessert werden, damit das Gesetz nicht zu einer „Mogelpackung“ verkommt.

**Im Einzelnen kommentiert Transparency International Deutschland e.V. den Entwurf wie folgt:**

## **Erster Abschnitt – Allgemeine Bestimmungen**

### **§1 – Gesetzeszweck**

Transparency International Deutschland e.V. begrüßt es, dass in diesem Paragraphen das Prinzip, der Öffentlichkeit Informationen grundsätzlich zur Verfügung zu stellen, definiert wird. Das Prinzip findet seine Grenze nur dort, wo andere höherrangige, schutzwürdige Belange (insb. Persönlichkeitsrechte) dem entgegenstehen. Dieses Prinzip wird jedoch nur als „Leitlinie“ umschrieben; es sollte zur Amtspflicht erhoben werden.

### **§ 2 – Anwendungsbereich**

Transparency International Deutschland e.V. befürwortet es, dass das Gesetz für alle Behörden und Einrichtungen auf Landesebene wie auf kommunaler Ebene gilt.

Jedoch grenzt der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich unnötig ein:

- Öffentlich-rechtliche Unternehmen, die im Wettbewerb stehen (Abs. 3), sollten nicht generell von der Informationspflicht ausgenommen werden. Der Ausschluss von der Informationspflicht sollte sich lediglich innerhalb enger Grenzen auf wettbewerbsrelevante Informationen dieser Unternehmen beschränken.
- Gleichermaßen sollte grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung in öffentlich-rechtlichen Unternehmen (Abs. 3) oder an Universitätskliniken, Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Schulen (Abs. 4) nicht generell von der Informationspflicht ausgeschlossen werden. Der Bürger hat ein Recht zu erfahren, wie mit seinen Steuergeldern der Wissenschaftsbetrieb in öffentlichen Einrichtungen finanziert wird. Allgemeine Haushalts- und Verwaltungsinformationen, Verträge etc. sollten deswegen transparent sein; nur der Kernbereich der wissenschaftlichen Tätigkeit muss vor ungewollter Transparenz geschützt bleiben.
- Abs. 4 beschränkt die Informationspflicht für Universitätskliniken, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen und Bildungs- und Prüfungseinrichtungen nur auf Informationen zur Drittmittelfinanzierung und diese einzig auf die Angabe von Geldgeber, Geldbeträgen und Projektlaufzeiten. Die für die Zuwendungen möglicherweise vereinbarten Gegenleistungen bleiben der Öffentlichkeit so vorenthalten. Eine Beurteilung der Drittmittelverträge hinsichtlich möglicher Beeinträchtigungen der Wissenschafts- oder Wettbewerbsfreiheit ist so nicht möglich.

Warum werden Informationen über den wirtschaftlichen und personellen Betrieb der Einrichtungen, z.B. darüber, wie die Landeszuschüsse an die Universitäten, Hochschulen und zum Universitätsklinikum Jena verwandt werden, dem Bürger und Steuerzahler vorenthalten? Wie kann der Bürger Information darüber erlangen, ob der Landeszuschuss an das Universitätsklinikum Jena (UKJ) als einzigem Universitätsklinikum in Thüringen tatsächlich Forschung und Lehre zugeführt wird, nicht der Quersubventionierung anderer Bereiche, beispielsweise der

Krankenversorgung, dient oder gar sinnlos verschwendet wird.<sup>1,2</sup> Abs. 4 schießt Universitätsklinik generell von der Pflicht aus, dem Bürger hierüber Rechenschaft abzulegen.

- Abs. 7 ist missverständlich formuliert. „... im Sinne des §2 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung vom 4. April 2006 [...] in der jeweils geltenden Fassung“ sollte in „... im Sinne des §2 des Finanzverwaltungsgesetzes vom 4. April 2006 [...] in der jeweils geltenden Fassung“ geändert werden.
- Der Landesrechnungshof, der in Thüringen sehr gute Arbeit leistet, wird in §2 nicht aufgeführt. Wichtige Ergebnisse der Beratungs- und Kontrolltätigkeit des Thüringer Rechnungshofes werden zwar im Jahresbericht veröffentlicht, doch sollten auf Anfrage alle Prüfungsergebnisse offengelegt werden. Wenn das Transparenzgesetz das erklärte Ziel hat, die „Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger zu verbessern“ (§1), dann sollte der Bürger die Möglichkeit haben, von der Kompetenz des Rechnungshofes zu profitieren. Laut Bundesverwaltungsgericht sind Prüfberichte der Landesrechnungshöfe sowie der kommunalen Rechnungsämter grundsätzlich einsehbar (BVerwG, Beschluss vom 22.05.2007, Az 7 B 1/07). Eine Festlegung im Thüringer Transparenzgesetz würde dieses Recht stützen und Klarheit schaffen.

### §3 – Begriffsbestimmungen

Die erfolgreiche Umsetzung eines Gesetzes hängt auch von der Klarheit und Verständlichkeit des Gesetzestextes selbst ab und erfordert eine eindeutige und sprachlich klare Definition der grundlegenden Begriffe. Leider waren jedoch einige Begriffsbestimmungen bereits im Referentenentwurf irreführend und widersprechen auch im vorliegenden Gesetzentwurf dem üblichen Sprachgebrauch:

- Die in Punkt 6 definierte Pflicht „amtliche Informationen nach §§9 bis 15 auf Antrag zugänglich zu machen“, ist das, was gemeinhin als „Auskunftspflicht“ bezeichnet wird.<sup>3</sup> Der Begriff „Informationspflicht“ wird meist als Oberbegriff verstanden, der sowohl die Auskunfts- als auch die Veröffentlichungspflicht umfasst.<sup>4</sup> Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte auch das Thüringer Transparenzgesetz dem allgemeinen Sprachgebrauch folgen und hier nicht eigene, wenig sinnvolle Begrifflichkeiten festlegen.
- Auch die Definition der Veröffentlichungspflicht ist verwirrend. Der Begriff wird in Abs. 2 sowohl als Oberbegriff für die Pflicht zur proaktiven Informationsbereitstellung und im gleichen

---

<sup>1</sup> Die Notwendigkeit zu mehr Transparenz und einer besseren Kontrolle durch die Öffentlichkeit dokumentiert auch der Bericht des Thüringer Rechnungshofes für das Jahr 2014 (S.108ff.): „Der Freistaat Thüringen gewährt dem UKJ für Forschung und Lehre jährlich Haushaltsmittel von rund 80 Mio. Euro. [...] Der Rechnungshof hat am UKJ die externen Gutachter- und Beratungsaufträge in den Geschäftsjahren 2005 bis 2012 geprüft. [...] Der Rechnungshof hat zunächst festgestellt, dass das UKJ eine Zusammenstellung der Beratungsaufwendungen nicht vorlegen konnte. Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert: fehlende Problemanalysen und Leistungsbeschreibungen für den Berateinsatz, unzureichend durchgeführte oder fehlende Vergabeverfahren, häufig fehlende Notwendigkeit und Unwirtschaftlichkeit des Berateinsatzes, mangelhafte Vertragsgestaltungen, häufig fehlende Projekt- und Erfolgskontrolle, ungenügende Verfahrensdokumentation sowie Transparenz der Beratung.[...] Im Prüfungszeitraum beauftragte das UKJ eine Beratungsfirma insgesamt 12-mal. Alle Aufträge wurden freihändig unter Ausschluss jeglichen Wettbewerbs erteilt. Das Auftragsvolumen umfasste rund 630.000 Euro. Außerdem stellte der Rechnungshof fest, dass der Geschäftsführer der Beratungsfirma von 2007 bis 2011 zugleich Mitglied des Verwaltungsrats am UKJ war.“

<sup>2</sup> Dass der Druck der Öffentlichkeit der Verschwendung von Steuergeldern effektiv entgegen wirken kann, zeigt folgender Bericht (Thüringer Allgemeine 14.12.2009): „Matschie empört über Vorstand der Jenaer Uni-Klinik. Thüringens Kultusminister Christoph Matschie (SPD) ist sauer auf den Vorstand des Uni-Klinikums Jena: Trotz eindeutiger Weisung aus seinem Haus haben die Professoren Klaus Höffken und Rudolf Kruse einen üppig dotierten Beratervertrag mit Ex-Kultusstaatssekretär Walter Bauer-Wabnegg schließen wollen.“

<sup>3</sup> HmbTG §2 Abs. 7: „Auskunftspflicht ist die Pflicht, Informationen auf Antrag [...] zugänglich zu machen.“

<sup>4</sup> HmbTG §2 Abs. 9: „Informationspflicht umfasst die Auskunfts- und die Veröffentlichungspflicht.“

Text als Bezeichnung einer Unterkategorie eingeführt, die der Transparenzpflicht gegenübergestellt wird. In letzterem Sinne wäre die Veröffentlichungspflicht so zu verstehen, dass sie veröffentlichungspflichtige Informationen umfasst, die nicht in das Transparenzportal aufgenommen werden brauchen bzw. können. In der Definition wird auf §5 verwiesen, der jedoch keine klare Unterscheidung zwischen Oberbegriff und Unterkategorie vornimmt.

Sinnvoller wäre es, die veröffentlichungspflichtigen Informationen in solche einzuteilen, die

- obligatorisch
- fakultativ, oder
- nicht in das Transparenzportal eingestellt werden.

Der Begriff „Veröffentlichungspflicht“ sollte bei dieser Nomenklatur ausschließlich als Oberbegriff fungieren. §5 sollte bestimmen, welche Informationen unter den Oberbegriff „veröffentlichungspflichtig“ fallen. Im Zuge der Beschreibung des Transparenzportals in §6 und §7 könnte dann festgelegt werden, welche Informationen dort obligatorisch eingestellt werden müssen und welche fakultativ aufgenommen werden können.

## **Zweiter Abschnitt – Proaktive Informationsbereitstellung**

### **§4 – Recht auf Informationszugang**

In Abs. 1 ist der Begriff „jeder“ nicht klar definiert. Aus dem Gesetzestext geht nicht hervor, ob dies nur natürliche Personen oder auch juristische Personen, Bürgervereinigungen oder öffentliche Stellen einschließt.

Abs. 2 schränkt das Recht auf Informationsfreiheit ein. Es besteht die Gefahr, dass die in §1 definierte Leitlinie durch existierende Rechtsvorschriften oder solche, die im Nachhinein erlassen werden, unterlaufen wird. Wenn Ausnahmen bestehen, sollten diese in diesem Absatz klar definiert werden. Nur so kann das Gesetz dem Anspruch gerecht werden, den Zugang zu amtlichen Informationen in einem einheitlichen Gesetz zu regeln.

### **§5 – §7 Veröffentlichungspflichten, Transparenzpflichten, Transparenzportal**

Insgesamt ist die in den §5-7 vorgenommene Definition von Informationen, die nur veröffentlicht werden müssen und solchen, die neben der Pflicht zur Veröffentlichung zusätzlich in das Transparenzportal eingestellt werden können bzw. müssen, nicht klar und eindeutig (siehe hierzu auch die Anmerkungen zu §3). Besser wäre es, zunächst zu definieren, für welche Informationen generell die Pflicht zur Veröffentlichung besteht und dann zu regeln, wie der Zugang zu diesen Informationen erfolgt (eigenes Portal vs. Transparenzportal, Vermeidung von Doppelungen).<sup>5</sup> Eine grundsätzliche Regelung für die Aufbereitung der Informationen und die Fristen, innerhalb derer sie eingestellt werden müssen, wäre dabei auch für die veröffentlichungspflichtigen Informationen zu schaffen, die nicht vom Transparenzportal erfasst werden. Parallel zum Transparenzgesetz sind entsprechende Verwaltungsvorschriften abzuändern.

### **§5 – Veröffentlichungspflichten**

§5 regelt die Pflicht zur proaktiven Bereitstellung von Informationen unabhängig davon, ob diese in das Transparenzportal eingestellt oder auf anderen Wegen veröffentlicht werden müssen. Wegen der unklaren Begriffsdefinition in §3 ist dies zunächst nicht klar ersichtlich.

---

<sup>5</sup> Eine wesentlich klarere und damit verständliche Gliederung nimmt beispielsweise das Hamburgische Transparenzgesetz vor. §3 HmbTG definiert die der Veröffentlichungspflicht unterliegenden Informationen, §4-§7 und §9 definieren die Einschränkungen, und §10 regelt die Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht.

Die Veröffentlichungspflicht sollte zudem im Wortlaut des Gesetzestextes auch als Pflicht erkennbar sein. In Abs. 1 wäre „... sollen öffentlich zugänglich gemacht werden.“ durch „... sind öffentlich zugänglich zu machen“ zu ersetzen. In Abs. 2 wäre „Behörden sollen... “ durch „Behörden sind verpflichtet...“ zu ersetzen.

Für welche Informationen tatsächlich eine Pflicht zur Veröffentlichung besteht, geht aus dem Gesetzestext nicht eindeutig hervor. Abs.1 beschreibt lediglich, wie die Prüfung vorzunehmen ist. Hierzu ist festzustellen, ob die Information von „*allgemeinem Interesse*“ für die Öffentlichkeit ist. Nach den Erläuterungen zum Gesetzestext ist dabei darauf abzustellen, „*ob aufgrund objektiver Kriterien eine Bedeutung der Kenntnisnahme der Information für die demokratische Meinungs- und Willensbildung oder die Kontrolle staatlichen Handelns im Sinne von §1 gerade für die breite Öffentlichkeit gegeben ist.*“ Wie und wer die „objektiven“ Kriterien festlegt, wird jedoch im Gesetzestext nicht festgelegt. Die Regelung ist damit sehr subjektiv und willkürlich. Neben dieser allgemeinen Regelung, was der Veröffentlichungspflicht unterliegen sollte, wäre eine klare Regelung sinnvoll, die nach dem Vorbild anderer Transparenzgesetze expliziert definiert, was definitiv und ohne Interpretationsspielraum veröffentlicht werden muss.<sup>6</sup>

Zu fordern ist für die in §2 definierten öffentlichen Stellen (einschließlich von öffentlich-rechtlichen Unternehmen und solchen, an denen informationspflichtige Stellen beteiligt sind) eine Veröffentlichungspflicht von folgenden Informationen:

- Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne
- Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen
- Tätigkeitsberichte, amtliche Statistiken
- Gutachten und Studien, soweit sie von den öffentlichen Stellen in Auftrag gegeben wurden, die der Vorbereitung von Entscheidungen dienen oder in Entscheidungen der Behörde bereits eingeflossen sind
- Ausschreibungen und Vergabeentscheidungen. Ein zentrales Portal für Ausschreibungen und Vergabeverfahren würde zusätzliche Transparenz für Bieter schaffen.
- Darstellung der jährlichen Vergütungen für die Leitungsebene, Darstellung vom allgemeinen Besoldungsschema abweichender Gehälter untergeordneter Ebenen
- Bedingungen für die Auszahlung von Boni, Auflistung der ausbezahlten Boni

sowie:

- Subventions- und Zuwendungsvergaben
- geeignete Verbraucherinformationen
- erteilte Baugenehmigungen und -vorbescheide
- alle Informationen von vergleichbarem öffentlichem Interesse

Informationen, die im Rahmen des Antragsverfahrens nach §9 bereitgestellt wurden, sind nach §5 Abs. 1 veröffentlichungspflichtig und nach §6 Abs. 3 Punkt 1 im Transparenzportal einzustellen. Eine solche Regelung ist sehr sinnvoll. Sie verhindert gleichartige Anfragen und steigert die Effizienz des Systems.

§5 beschränkt die Veröffentlichungspflicht allerdings auf Vorgänge, die nach Inkrafttreten des Transparenzgesetzes entstanden. Öffentliche Stellen sind damit nicht verpflichtet, Aktenvorgänge aus der Vergangenheit auf eine Veröffentlichungspflicht zu prüfen und für eine Veröffentlichung aufzubereiten. Diese Regelung ist insofern sinnvoll, als dass sie hilft, Kosten zu sparen. Dennoch wäre zu überprüfen, ob nicht auch für Vorgänge von besonderem Interesse auch eine rückwirkende Veröffentlichungspflicht festgelegt werden soll.

<sup>6</sup> Das Hamburgische Transparenzgesetz geht entsprechend vor. §3 HmbTG führt alle der Veröffentlichungspflicht unterliegende Informationen auf.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass eine Veröffentlichungspflicht nur für Informationen besteht, die das Ergebnis oder den Abschluss eines Verwaltungsvorganges dokumentieren. Die Möglichkeit des Bürgers bei Verwaltungsentscheidungen oder Gesetzesinitiativen mitzuwirken, wird dadurch unnötig eingeschränkt. Relevante Informationen (z.B. Gutachten) sollten unmittelbar zur Verfügung stehen, damit die Ergebnisse in die politische Diskussion einfließen können.

Abs. 2 und 3 regeln, wie Informationen, die der Veröffentlichungspflicht unterliegen, bereitzustellen sind. Unklar bleibt jedoch wie Informationen, die nicht transparenzpflichtig sind, aufbereitet werden sollen und mit welchem zeitlichen Abstand sie im Internet veröffentlicht werden müssen. Dies sollte am besten gleich im Transparenzgesetz oder zumindest in entsprechenden Verwaltungsvorschriften festgelegt werden. Mit dem Transparenzgesetz sollten entsprechende Verwaltungsvorschriften abgeändert werden. Der vom freien Abgeordneten Krumpe gestellte Änderungsantrag vom 01.03.2019 (Drucksache 6/6684) ist in diesem Zusammenhang sinnvoll.

Absatz 4 und 5 schränken die Veröffentlichungspflicht von Informationen ein. Eine Veröffentlichung hat zu unterbleiben, wenn eine Verfügungsbefugnis nicht gegeben ist, weil beispielsweise natürliche oder juristische Personen hieran Rechte besitzen. Nirgendwo wird jedoch die Pflicht definiert, Informationen von allgemeinem Interesse (beispielsweise Gutachten) so zu beschaffen, dass sie nicht nur der internen Arbeit einer Behörde dienen, sondern auch gleichzeitig in die politische Diskussion eingebracht werden können. Dadurch, dass sich ein Gutachter beispielsweise Rechte an seinem Gutachten vorbehält, könnte die weitere Verbreitung dieser Informationen ausgeschlossen werden. Dies gilt es, bei der Auftragsvergabe durch eine entsprechende Gestaltung des Vertrages auszuschließen.

## **§6 – Transparenzpflichten**

§6 regelt welche Informationen in das Transparenzportal einzustellen sind. Die Liste der Veröffentlichungs- bzw. Transparenzpflichten kann erweitert werden:

- Punkt 2c: Mit dem Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz vom 07.02.2019 hat Thüringen als erstes Bundesland den Landtag zur Dokumentation der Entstehung eines Gesetzes und der Einflüsse der Mitwirkenden verpflichtet. Dies sollte auch im Transparenzgesetz berücksichtigt werden. Nach „Kabinettsbeschlüsse“ wäre zu ergänzen „mit den zugehörigen Protokollen, Anlagen und allen nach dem Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz zu dokumentierenden Informationen“.
- Tagesordnungen des Landtages sollten vorab veröffentlicht werden, um den Gesetzgebungsprozess transparenter zu gestalten. Punkt 2c sollte zudem um Berichte über den Stand der Umsetzung von Gesetzesinitiativen, Rechtsvorschriften, Plänen und Programmen ergänzt werden
- Punkt 2d: Nach „Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag“ sollte der Zusatz „nach deren Behandlung in öffentlicher Sitzung.“ entfallen. Es gibt keinen Grund, dem Bürger diese Information vorzuhalten, bis darüber beraten wurde.
- Punkt 2l: „wesentliche Inhalte von Verträgen“ sollte durch „Verträge“ ersetzt werden. Der Bürger (und nicht jemand anderes) sollte darüber entscheiden, was für ihn „wesentlich“ ist. Bei einem elektronischen Vertragsmanagement gibt es keinen Grund, einen Schwellenwert einzuführen, da ohne Mehraufwand alle Verträge verfügbar gemacht werden können. Die Einschränkung für Beschaffungsverträge, Kreditverträge oder Finanztermingeschäfte sollte entfallen.

Es fehlt zudem eine Angabe von Fristen, innerhalb derer die Daten einzustellen sind.

## **§7 – Transparenzportal**

Das im Gesetzesentwurf beschriebene Konzept für das Transparenzportal basiert auf dem bereits existierenden Zentralen Informationsregister für Thüringen, das entsprechend erweitert werden soll, um alle transparenzpflichtigen und ggf. weitere veröffentlichungspflichtige Informationen aufzunehmen. Einzelheiten von Betrieb und Nutzung werden durch eine Rechtsverordnung geregelt. Das macht den Gesetzestext weniger konkret, erlaubt es aber, das Transparenzportal den Bedürfnissen schneller anzupassen.

## **§8 – Hoheitsverwaltung und Schadensersatz**

Die Regelungen, die in §8 Abs. 3 des Referentenentwurfes zur Ersatzpflicht von Schäden bzw. deren Ausschluss enthalten waren, sind in der vorliegenden Version des Gesetzestextes entfallen. Ein möglichst weitreichender Ausschluss von Regressansprüchen ist jedoch sinnvoll. Das Gesetz soll den Zugang zu Informationen regeln aber nicht den Weg für neue „Geschäftsmodelle“ von Anwälten ebnet.

## **Dritter Abschnitt – Informationszugang auf Antrag**

### **§10 - Verfahren**

Die in Abs. 3 festgesetzte Frist innerhalb derer eine öffentliche Stelle über den Antrag entscheidet (ohne ihn zu bearbeiten) ist mit einem Monat sehr lang angesetzt. Bis zur Bereitstellung der gewünschten Informationen kann noch weitere Zeit vergehen, die in §11 nicht klar definiert ist. Eine Verlängerung der Frist zur Entscheidung über den Antrag sollte nicht von dessen Komplexität abhängig gemacht werden, da innerhalb der beschriebenen Frist nur über den Antrag entschieden, dieser aber nicht bearbeitet werden muss.

Die Gründe der Ablehnung eines Antrages sollten generell in der Form mitgeteilt werden, in der der Antrag gestellt wird. Der Antragsteller ist im Fall der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrags über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann. Er ist zudem darauf hinzuweisen, dass er sich auch an den Thüringer Informationsfreiheitsbeauftragten wenden kann.

### **§11 – Informationszugang**

„Unverzüglich“ suggeriert „sofort“. Wann eine Handlung noch „unverzüglich“ und damit fristwahrend erfolgt, ist jedoch nicht bestimmt. Zur Präzisierung sollte eine Formulierung wie „unverzüglich, spätestens innerhalb von 2 Wochen“ gewählt werden.

### **§12 - Schutz öffentlicher Belange**

Abs. 1 erlaubt keine klare Trennung zwischen Informationen, die auf Antrag bereitgestellt werden müssen und solchen die schützenswert sind. Insbesondere Satz 2 und 3 können sehr weit ausgelegt werden. Allein durch Änderung von Dienstanweisungen können Information als „Verschlusssache“ klassifiziert und damit dem Bürger vorenthalten werden. Das Ziel des Gesetzes, die „Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger zu verbessern“ (§1), kann damit sehr einfach unterlaufen werden.

Hier und in den übrigen Punkten muss eine bessere Abwägung zwischen dem Ziel des Gesetzes und der Schutzwürdigkeit von Informationen getroffen werden. Auch fehlt eine Vorgabe, wie lange Informationen zurückgehalten werden dürfen.

### **§ 13 – Schutz privater Interessen**

Abs. 3 sollte so abgeändert werden, dass der Schutz persönlicher Daten nicht (bzw. nicht nur) von Fristen, sondern auch vom Grund des Informationsbegehrens abhängt.

Hingegen sollte Abs. 4 dahingehend erweitert werden, dass auch Amtsträger, deren Amtstätigkeit Gegenstand eines Prüfungsverfahrens ist, namentlich genannt werden. Wenn sich beispielsweise ein Bürgermeister seine Freizeitbeschäftigung aus der Gemeindekasse finanziert<sup>7</sup>, so sollte der Bürger erfahren können, wer Gelder veruntreut hat, um sein Handeln (insbesondere seine Wahlentscheidung) entsprechend auszurichten.

### **§ 14 – Abwägung**

Der in §1 beschriebene Gesetzeszweck, insbesondere die „Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger zu verbessern“ sollte Maxime für alle Abwägungen und nicht nur für die genannten Paragraphen sein. Die Formulierung „Im Rahmen der [...] Abwägung ist der Gesetzeszweck nach §1 zu berücksichtigen“ ist zudem zu unscharf. Sie wäre durch eine klare Handlungsanweisung wie „Überwiegt das Recht auf Informationszugang oder das Informationsinteresse der Öffentlichkeit, so sind die Informationen zugänglich zu machen.“ zu ersetzen.

### **§ 15 – Kosten**

Das in Abs. 1 vorgesehene Kostendeckungsprinzip kann dazu führen, dass die Bearbeitung von Anträgen so teuer wird, dass dies Bürger daran hindert, Informationen abzurufen. Der Zugang zu Informationen wäre dann vom Vermögen des Bürgers abhängig, was den Prinzipien des Grundgesetzes zuwiderläuft.

Zudem fehlt eine Regelung, wie mit Informationen verfahren wird, die nach §5 und §6 veröffentlichungspflichtig sind, aber dennoch nicht zugänglich sind, weil die entsprechenden Daten noch nicht aufbereitet und verfügbar sind. Solche Informationen sollten prinzipiell immer kostenfrei bereitgestellt werden. Ebenso sollten nach Hamburger Vorbild bei der Erteilung einfacher mündlicher, schriftlicher oder elektronischer Auskünfte und der Einsichtnahme von Informationen vor Ort keine Verwaltungskosten erhoben werden. Auch wenn der Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird, sollten keine Gebühren anfallen.<sup>8</sup>

Für Anfragen mit berechtigtem öffentlichem Interesse sollte für die Verwaltungsgebühren eine Höchstgrenze festgesetzt werden. Gebühren für gleichartige Anfragen sollten zwischen den Antragstellern aufgeteilt werden. Eine Sozialklausel nach Hamburger Vorbild sollte auch einkommensschwachen Bürgern den Zugang zu Information erlauben.<sup>8</sup>

Ebenfalls nicht geregelt ist, wie die Verrechnung der Verwaltungskosten erfolgt, wenn öffentliche Stellen Anfragen stellen.

### **§17 - §19 - Der Thüringer Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit**

Bevor die Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit geregelt wird, sollten die Funktion und Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit definiert werden. Inhalte von §19 sollten vor §17 Erwähnung finden.

---

<sup>7</sup> Bericht über die überörtliche Kommunalprüfung des Thüringer Rechnungshofes für das Jahr 2015 (S.44ff.): „Unzulässige Ausgaben für private Zwecke. Eine Stadt zahlte dem Bürgermeister nebst Begleitung die Eintrittskarten zu privaten Veranstaltungen. Für den Zeitraum von 2005 bis 2010 betrugen die Ausgaben 5300 Euro.“

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise die Gebührenordnung für Amtshandlungen nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTGGebo) vom 5. November 2013.

Der vom Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) entworfene Vorschlag für das Thüringer Transparenzgesetz war auch in dieser Hinsicht besser strukturiert als der vorliegende Gesetzesentwurf.

### **§ 19 – Aufgaben und Befugnisse für den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

In Abs. 2, Satz 3 „[Dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit] ist darüber hinaus Einsicht in alle Unterlagen und Akten zu verschaffen, die im Zusammenhang mit dem Informationsanliegen stehen [...], soweit nicht Gründe nach § 99 Abs. 1 Satz 2 VwGO dem entgegenstehen, sollte der einschränkende Halbsatz gestrichen werden. Nach §18 Abs. 3 ist der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die Gefahr, dass geheim zu haltende Informationen, dadurch bekannt werden, dass sie der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit einsieht, ist somit nicht gegeben.

Ein solcher Zusatz würde vielmehr die Kontrollfunktion des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit einschränken. Wie soll der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit Verstöße gegen das Transparenzgesetz feststellen können, wenn er von einer Behörde fälschlich als „geheim“ klassifizierte Informationen nicht einsehen kann.

Um bezüglich der Befugnisse Klarheit zu schaffen, sollte anstatt des zu streichenden Halbsatzes der Zusatz „Besondere Berufs- oder Amtsgeheimnisse stehen dem nicht entgegen.“ eingefügt werden.

Zur Ahndung von Verstößen gegen das Transparenzgesetz wäre es wünschenswert, den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit mit weiterreichenden Befugnissen ähnlich denen im Bereich des Datenschutzes auszustatten. In der gegenwärtigen Fassung des Gesetzestextes wird ihm kein Weisungsrecht gegenüber auskunftsunwilligen Behörden eingeräumt. Dem Bürger bleibt so nur der Weg der Klage vor dem Verwaltungsgericht, um sein Recht auf Information durchzusetzen.

### **§ 20 – Beirat beim Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

Auch und insbesondere die Arbeit des Beirates beim Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit sollte transparent sein. Sofern für die Mitglieder des Beirates eine Verschwiegenheitspflicht existiert (Abs. 6), sollte klar umrissen werden für welche Informationen diese gilt.

### **§ 21 – Rechtsweg**

Der Thüringer Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit sollte routinemäßig in das Widerspruchsverfahren eingebunden werden, damit er mit seiner Expertise zur Klärung des Konfliktes beitragen kann. Der Text sollte wie folgt ergänzt werden: „Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens ist dem Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

### **§ 22 – Evaluierung**

Hier fehlt eine klare Regelung, ab wann die Evaluierung beginnt und wer die Evaluierung vornehmen soll.

Wenn das Ziel der Evaluierung ist, die Auswirkungen und Erfahrungen mit dem Gesetz zu verfolgen und zu beurteilen, dann sollte die Evaluation bereits mit dem Inkrafttreten des Gesetzes beginnen. Da der Thüringer Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit nach §19 Abs. 3 ohnehin alle zwei Jahre einen Bericht über seine Tätigkeit erstellen muss, die Einhaltung der Bestimmung des Transparenzgesetzes umfasst, liegt es nahe, ihn an der Evaluierung zu beteiligen. Entsprechende Regelungen, bei denen man sich an der bereits vorliegenden Evaluation zum Hamburgischen Transparenzgesetz orientieren könnte, müssten hier getroffen werden.

Transparency International Deutschland e.V. hofft, mit diesen Vorschlägen zur Verbesserung des Gesetzesentwurfes beigetragen zu haben. Gerne sind wir bereit, auch den weiteren Gesetzgebungsprozess zu begleiten und hoffen auf eine konstruktive Zusammenarbeit.