

Die Informationsfreiheit in Bund und Ländern

–

Vom IFG des Bundes zum Thüringer Transparenzgesetz

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

doctor iuris (Dr. iur.)

vorgelegt dem Fakultätsrat der Rechtswissenschaftlichen

Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena

von Niels Lötzel

geboren am 27.09.1996

in Rudolstadt

Gutachter:

1. Gutachter (Referent): Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M.(Brügge)
2. Gutachter (Koreferent): Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
3. Prüfer: Prof. Dr. Wiebke Brose, LL.M. (Köln/Paris I)

Disputation:

14.12.2022

Vorwort

Im Rückblick erscheint mir die Zeit der Erarbeitung dieser Dissertation fast surreal. Zeitgleich mit dem Beginn meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl meines Doktorvaters Herrn Prof. Dr. Christoph Ohler, LL.M. (Brügge) im April 2020 begann COVID-19 das öffentliche Leben Stück für Stück lahmzulegen und machte auch vor dem wissenschaftlichen Betrieb an der Friedrich-Schiller-Universität Jena keinen Halt. Eine anfänglich deshalb geschlossene, später stets eingeschränkt nutzbare Bibliothek, die Umstellung auf eine digitale Lehre und die notwendige Reduzierung sämtlicher sozialer Kontakte sind nur einige der zusätzlichen Herausforderungen, die sich mir neben der fachlichen Auseinandersetzung mit sämtlichen Facetten der Informationsfreiheit stellten.

Umso glücklicher bin ich nun, diese Wort kurz vor der Veröffentlichung meiner Arbeit und in Vorfreude auf die feierliche Übergabe der Doktorurkunde im November formulieren zu dürfen.

Dabei danke ich insbesondere meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Christoph Ohler, nicht nur für die persönliche Betreuung des Schreibprozesses und die überaus zügige Erstkorrektur meiner Dissertation, sondern für die gesamte Zeit, die ich zunächst als studentische Hilfskraft und später als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl verbringen durfte. Ohne seinen ermutigenden Glauben an meine Fähigkeiten wäre für mich die Verwirklichung eines solchen Projektes kaum denkbar gewesen.

Mein herzlicher Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur. für die ebenso zügige Erstellung der Zweitkorrektur, die mir den Abschluss des Promotionsverfahrens noch in der Vorweihnachtszeit des Jahres 2022 ermöglichte.

Besonders danke ich außerdem Kira für das Gegenlesen besonders zäher Kapitel. Gedankt sei auch Jonas, Leo, Ines und Julien, die sich, teils völlig fachfremd, zum Abschluss der Arbeit mit wachem Blick ebenfalls durch meine Ausführungen zu IFG und ThürTG quälten.

Gewidmet ist die Arbeit meiner schönen Heimat Thüringen, dem grünen Herzen Deutschlands.

Orlamünde, im September 2023

Niels Lötzel

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	16
A. Einleitung	28
B. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Deutschland	29
I. Die Geheimhaltung als Grundprinzip deutscher Verwaltung	29
II. Das normative Fundament des Geheimhaltungsgrundsatzes	32
III. Gesetzgeberische Impulse der Europäischen Union	34
IV. Deutschlands Ankunft im Zeitalter der Informationsfreiheit	44
C. Informationsanspruch nach dem Bundes-IFG	51
I. Verfahrensregelungen nach dem IFG	51
II. Ausschlussgründe für den Informationszugang	67
III. Veröffentlichungspflichten der Behörden	137
D. Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Landesebene	141
I. Einzelne Länder als Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit	141
II. Landes-IFG am Vorbild des Bundes-IFG	142
III. Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze	144
IV. Transparenzgesetze als neue Generation der Informationsfreiheitsgesetze	149
E. Die Entwicklung der Informationsfreiheit in Thüringen	150
I. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen vor Inkrafttreten des ersten ThürIFG	150
II. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20. Dezember 2007	154
III. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen nach Inkrafttreten des ersten ThürIFG	158
IV. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 14. Dezember 2012	160
F. Das Thüringer Transparenzgesetz	208
I. Von der Idee zum finalen Gesetzesentwurf	209

II. Inhaltliche Neuerungen im ThürTG	225
III. Praktische Bedeutung des ThürTG	303
IV. Fazit – Das Thüringer Transparenzgesetz – Informationsfreiheit auf ihrem Zenit?	305
Literaturverzeichnis	310
Online-Quellenverzeichnis	325
Thesen zur Dissertation	328
Eidesstattliche Erklärung	334

Inhaltsverzeichnis:

Inhaltsverzeichnis	6
Abkürzungsverzeichnis	16
A. Einleitung	28
B. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Deutschland	29
I. Die Geheimhaltung als Grundprinzip deutscher Verwaltung	29
II. Das normative Fundament des Geheimhaltungsgrundsatzes	32
III. Gesetzgeberische Impulse der Europäischen Union	34
1. Die Richtlinie 90/313/EWG	34
a. Hintergrund und Richtlinieninhalt	34
b. Umsetzung ins deutsche Recht	35
c. Fazit	38
2. Die Richtlinie 2003/4/EG	38
a. Hintergrund des Erlasses	38
b. Richtlinieninhalt	39
c. Umsetzung in deutsches Bundesrecht	41
d. Umsetzung in deutsches Landesrecht	42
e. Fazit	44
IV. Deutschlands Ankunft im Zeitalter der Informationsfreiheit	44
1. Der lange Weg zum Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes	44
a. Der erste Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1997	45
aa. Begründung und Inhaltliche Ausgestaltung des IFG Entwurfes	46
bb. Fazit	48
b. Verschiedene Entwürfe eines Informationsfreiheitsgesetzes	49
2. Beschluss des ersten Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene	50
C. Informationsanspruch nach dem Bundes-IFG	51
I. Verfahrensregelungen nach dem IFG	51
1. Anspruchsberechtigte und Anspruchsverpflichtete	51
2. Amtliche Informationen	53

3. Arten des Informationszugangs	54
4. Informationsantrag und behördliches Verfahren	55
a. Informationsantrag	55
b. Zuständige Behörde	56
c. Entscheidung über den Informationsantrag	57
d. Verfahren bei teilweisem Informationsanspruch	59
e. Verfahren bei Beteiligung Dritter	62
f. Verfahren bei Ablehnung des Informationsantrages	65
II. Ausschlussgründe für den Informationszugang	67
1. Schutz besonderer öffentlicher Belange	67
a. Unterschiedliche Gefährdungslagen in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 6 IFG	68
aa. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 1 IFG	68
bb. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 2 IFG	69
cc. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 3 IFG	69
dd. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 6 IFG	70
b. Fazit	71
c. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 6 IFG	72
aa. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 1 lit. a) bis g) IFG	72
(1) § 3 Nr. 1 lit. a) IFG	72
(2) § 3 Nr. 1 lit. b) IFG	73
(3) § 3 Nr. 1 lit. c) IFG	73
(4) § 3 Nr. 1 lit. d) IFG	74
(5) § 3 Nr. 1 lit. e) IFG	75
(6) § 3 Nr. 1 lit. f) IFG	76
(7) § 3 Nr. 1 lit. g) IFG	76
bb. Schutzbereich nach § 3 Nr. 2 IFG	78
cc. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 3 lit. a) und b) IFG	79
(1) § 3 Nr. 3 lit. a) IFG	79
(2) § 3 Nr. 3 lit. b) IFG	80
dd. Schutzbereich nach § 3 Nr. 6 IFG	81
d. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG	82
aa. Schutzbereich nach § 3 Nr. 4 IFG	82
(1) § 3 Nr. 4 Alt. 1 IFG	83
(2) § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG	83

(3) § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG _____	86
(4) § 3 Nr. 4 Alt. 4 IFG _____	88
bb. Schutzbereich nach § 3 Nr. 5 IFG _____	89
cc. Schutzbereich nach § 3 Nr. 7 IFG _____	91
dd. Schutzbereich nach § 3 Nr. 8 IFG _____	92
2. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses _____	95
a. Schutzgegenstand und funktionaler Zusammenhang _____	95
b. Sachliche Gefährdungslage _____	96
c. Zeitliche Komponente _____	97
d. Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung _____	98
3. Schutz personenbezogener Daten _____	101
a. Schutzgegenstand _____	102
b. Interessenabwägung _____	103
aa. Informationsinteresse des Antragstellers _____	104
bb. Geheimhaltungsinteresse des Dritten _____	105
(1) Schutzgehalt der Intimsphäre _____	106
(2) Schutzgehalt der Geheimsphäre _____	107
(3) Schutzgehalt der Privatsphäre _____	108
(4) Verwendungszusammenhang _____	109
(5) Postmortaler Persönlichkeitsschutz _____	109
cc. Zusammenfassung _____	111
c. Keine Interessenabwägung in den Fällen des § 5 Abs. 2 IFG _____	111
d. Regelvermutung des § 5 Abs. 3 IFG _____	115
e. Ausnahmetatbestand des § 5 Abs. 4 IFG _____	116
f. Einwilligung des Dritten _____	119
4. Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen _____	120
a. Geschützte Informationen nach § 6 S. 1 IFG _____	121
b. Schutzbereich nach § 6 S. 2 IFG _____	123
aa. Geschützte Informationen nach § 6 S. 2 IFG _____	123
bb. Darlegungslast der Behörden _____	124
c. Beeinträchtigung nach Art des Informationszugangs _____	126
5. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand als Ablehnungsgrund? _____	129
a. Voraussetzungen für die Annahme des Ablehnungsgrundes _____	129
b. Analoge Anwendung von § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG? _____	131

6. Ausschlussgründe nach § 9 Abs. 3 IFG _____	132
a. Bereits beim Antragsteller vorhandene Informationen, § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG ____	132
b. Zumutbare Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen, § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG _____	134
c. Missbräuchliche Antragstellung _____	136
III. Veröffentlichungspflichten der Behörden _____	137
1. § 11 Abs. 1 IFG - Pflicht zum Erstellen und Führen von Verzeichnissen _____	137
2. § 11 Abs. 2 IFG - Pflicht zur Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen _____	138
3. § 11 Abs. 3 IFG – Pflicht zur Veröffentlichung im Internet _____	139
4. Fazit _____	141
D. Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Landesebene _____	141
I. Einzelne Länder als Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit _____	141
II. Landes-IFG am Vorbild des Bundes-IFG _____	142
III. Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze _____	144
1. Informationsfreiheitssatzungen auf kommunaler Ebene als Behelfslösung _____	144
2. Rechtmäßigkeit der Informationsfreiheitssatzungen _____	145
a. Der Vorrang des Gesetzes als Leitplanke der Ausgestaltung kommunaler Informationsfreiheitssatzungen _____	146
b. Ermächtigungsgrundlagen für Informationsfreiheitssatzungen am Maßstab des Vorbehalts des Gesetzes _____	148
IV. Transparenzgesetze als neue Generation der Informationsfreiheitsgesetze _____	149
E. Die Entwicklung der Informationsfreiheit in Thüringen _____	150
I. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen vor Inkrafttreten des ersten ThürIFG _____	150
1. Erster Entwurf aus dem Jahre 2001 _____	150
2. Zweiter Entwurf aus dem Jahre 2006 _____	152
II. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20. Dezember 2007 _____	154
1. Hintergrund und inhaltliche Ausgestaltung _____	154
2. Praxiserfahrungen mit dem ThürIFG a.F. _____	155
III. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen nach Inkrafttreten des ersten ThürIFG _____	158
IV. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 14. Dezember 2012 _____	160

1. Inhaltliche Neuerungen im Vergleich zum vorherigen Verweisgesetz	160
a. Gesetzeszweck	160
b. Anspruchsverpflichtete Stellen	161
c. Anspruchsberechtigte	162
d. Amtliche Informationen	163
e. Antrag und Verfahren	163
aa. Neuregelungen zum Informationsantrag	163
bb. Neuregelungen zum behördlichen Antragsverfahren	164
(1) Neuerungen zugunsten der Antragsteller	164
(2) Neuerungen zugunsten Dritter	166
(3) Neuerungen zugunsten der öffentlichen Stellen	167
(4) Überschneidungen mit den Vorgaben des ThürIFG a.F.	167
f. Ausschlussgründe nach dem ThürIFG	168
aa. Schutz besonderer öffentlicher Belange	169
(1) Belange nach § 7 Abs. 1 ThürIFG	170
(a) § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürIFG	170
(b) § 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG	170
(c) § 7 Abs. 1 Nr. 4 ThürIFG	170
(d) § 7 Abs. 1 Nr. 5 ThürIFG	171
(e) § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG	172
(f) § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG	173
(g) § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG	173
(2) Belange nach § 7 Abs. 2 ThürIFG	175
(a) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) ThürIFG	175
(b) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) ThürIFG	175
(c) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG	176
(d) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG	177
(e) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG	178
(f) § 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürIFG	179
(aa) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) ThürIFG	179
(bb) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG	180
(cc) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) ThürIFG	180
(3) Ausschlussgründe nach § 7 Abs. 3 ThürIFG	181
(a) § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG	182

(b) § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG _____	183
bb. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses _____	185
cc. Schutz privater Interessen _____	186
(1) Schutzgegenstände nach § 9 Abs. 1 ThürIFG _____	186
(2) Ausnahmetatbestände nach den § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 ThürIFG _____	188
(a) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürIFG _____	188
(b) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG _____	188
(c) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürIFG _____	190
(d) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG _____	190
(e) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG _____	192
(3) Abwägung nach § 9 Abs. 2 und 3 ThürIFG _____	195
(a) § 9 Abs. 2 ThürIFG _____	196
(b) § 9 Abs. 3 ThürIFG _____	196
g. Veröffentlichungspflichten der Behörden _____	198
aa. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 1 ThürIFG _____	199
bb. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 2 ThürIFG _____	199
cc. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 3 ThürIFG _____	201
2. Fazit - das ThürIFG als „besseres“ Bundes-IFG? _____	204
F. Das Thüringer Transparenzgesetz _____	208
I. Von der Idee zum finalen Gesetzesentwurf _____	209
1. Entscheidende Impulse an die Landesregierung _____	209
2. Finaler Gesetzesentwurf und Änderungen im Gesetzgebungsverfahren _____	214
3. Parlamentarische Debatten zur Ausgestaltung und praktischen Bedeutung des Thüringer Informationsfreiheitsrechts im Vorfeld des Erlasses des ThürTG _____	217
II. Inhaltliche Neuerungen im ThürTG _____	225
1. Regelungen zum Anspruch auf Informationszugang auf Antrag _____	226
a. Antrag und Verfahren nach den §§ 9 ff. ThürTG _____	226
b. Anspruchsverpflichtete Stellen _____	230
aa. § 2 Abs. 1 ThürTG _____	230
bb. § 2 Abs. 2 ThürTG _____	231
cc. § 2 Abs. 3 ThürTG _____	231
dd. § 2 Abs. 4 ThürTG _____	232
ee. § 2 Abs. 5 ThürTG _____	232

ff. § 2 Abs. 6 ThürTG	233
gg. § 2 Abs. 7 ThürTG	233
c. Anspruchsberechtigte	233
d. Amtliche Informationen	234
e. Kosten für Informationsanträge	234
2. Ausschlussgründe für den Informationszugang	236
a. Schutz öffentlicher Belange	237
aa. Belange und Gefährdungslage nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG	237
(1) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) bis lit. c) ThürTG	238
(2) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG	239
(3) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG	240
(4) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) ThürTG	241
(5) Fazit	242
bb. Belange nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG	242
(1) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG	243
(2) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG	243
(3) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG	243
cc. Belange nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 ThürTG	244
(1) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ThürTG	244
(2) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) ThürTG	245
(3) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG	245
(4) Fazit	247
dd. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	247
ee. Missbräuchliche Antragstellung und unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand nach § 12 Abs. 3 ThürTG	248
(1) § 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG	248
(2) § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG	249
b. Schutz privater Interessen	250
aa. Überblick	250
bb. Schutzgegenstände nach § 13 Abs. 1 ThürTG	250
(1) Personenbezogene Daten	251
(2) Betrieb- und Geschäftsgeheimnisse	251
(3) Besondere Kategorien personenbezogener Daten	252
cc. Ausnahmetatbestände nach den § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürTG	252

(1) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG	253
(2) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürTG	253
(3) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG	254
(4) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG	254
(5) Fazit	255
dd. Abwägung nach § 13 Abs. 3 und 4 ThürTG	256
(1) § 13 Abs. 3 ThürTG	256
(a) Vorrang des Thüringer Beamtenrechts	256
(b) Schutz der Personalaktendaten verstorbener Beamter	257
(2) § 13 Abs. 4 ThürTG	260
c. § 14 ThürTG	261
aa. Abwägungsklausel nach § 14 S. 1 ThürTG	261
bb. Fristenregelung nach § 14 S. 2 ThürTG	263
3. Proaktive Informationsbereitstellung nach dem ThürTG	264
a. Abgrenzung von Veröffentlichungspflichten und Transparenzpflichten	265
aa. Veröffentlichungspflicht nach dem ThürTG	265
bb. Transparenzpflicht nach dem ThürTG	266
b. Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht	267
aa. Verpflichtete öffentliche Stellen	267
bb. Veröffentlichungspflichtige Informationen	268
(1) Allgemeine Voraussetzungen zur Veröffentlichung von Informationen	268
(a) Allgemeines Interesse der Öffentlichkeit	268
(b) Abschluss eines Verwaltungsvorgangs	270
(c) Zeitliche Komponente	270
(2) Ausdrücklich der Veröffentlichungspflicht unterfallende Informationen	271
(a) Geodaten nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG	271
(b) Bereits zugänglich gemachte Informationen nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG	271
(c) Verweis auf § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG	272
(aa) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. a) und lit. b) ThürTG	272
(bb) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG	273
(cc) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. d) ThürTG	273
(dd) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. e) und lit. f) ThürTG	274
(ee) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. g) ThürTG	274

(ff) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. h) ThürTG	274
(gg) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. i) ThürTG	275
(hh) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. j) ThürTG	276
(ii) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. k) ThürTG	277
(jj) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. l) ThürTG	278
(kk) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. m) ThürTG	279
(ll) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. n) ThürTG	280
(mm) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. o) ThürTG	280
(nn) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. p) ThürTG	281
(oo) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. q) ThürTG	281
(pp) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. r) ThürTG	282
cc. Verfahrensmäßige Pflichten der öffentlichen Stellen nach § 5 ThürTG	282
(1) Pflichten bezüglich der Informationsbeschaffung	282
(2) Verfügungsbefugnis und Ausschlussgründe	283
(3) Drittbeteiligungsverfahren	284
(4) Weitere behördliche Pflichten in Verbindung mit der Veröffentlichungspflicht	286
c. Ausgestaltung der Transparenzpflicht	287
aa. Veröffentlichungspflichtige Informationen und verpflichtete öffentliche Stellen nach § 6 Abs. 1 ThürTG	287
bb. Keine Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 2 ThürTG	289
cc. Veröffentlichungspflichtige Informationen und verpflichtete öffentliche Stellen nach § 6 Abs. 3 ThürTG	289
d. Das Thüringer Transparenzportal	292
aa. Errichtung und Einrichtung des Thüringer Transparenzportals	293
(1) Gesetzliche Vorgaben	293
(2) Stand der Umsetzung	294
bb. Betrieb des Transparenzportals	296
(1) Verfahrensvorgaben zum Einstellen von Informationen in das Transparenzportal	296
(2) Beschaffenheit der eingestellten Informationen	298
cc. Nutzung der eingestellten Informationen	299
e. Haftung	300
4. Kurzer Überblick über weitere Regelungen im ThürTG	301

a. Förderung Informationsfreiheit _____	301
b. Rechtsstellung, Funktion, Tätigkeit und personelle Ausstattung des Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit _____	302
c. Rechtsweg und Evaluierung des ThürTG _____	303
III. Praktische Bedeutung des ThürTG _____	303
IV. Fazit – Das Thüringer Transparenzgesetz – Informationsfreiheit auf ihrem Zenit? __	305
Literaturverzeichnis _____	310
Online-Quellenverzeichnis _____	325
Thesen zur Dissertation _____	328
Eidesstattliche Erklärung _____	334

Abkürzungsverzeichnis:

a.A.	andere Ansicht
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ABlStadt BS	Amtsblatt für die Stadt Braunschweig
a.F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AfP	Zeitschrift für Medien und Kommunikationsrecht (Zeitschrift)
AGB-Banken	Allgemeine Geschäftsbedingungen der privaten Banken
AgrarR	Zeitschrift für das Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
AIG	Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AWG	Außenwirtschaftsgesetz - Gesetz zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts
Az.	Aktenzeichen
ÄndG	Änderungsgesetz
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BBankG	Bundesbankgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz

BeamtStG	Beamtenstatusgesetz - Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BeckOK	Bech'scher Online Kommentar
ber.	berichtigt
Berliner IFG	Berliner Informationsfreiheitsgesetz - Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz - Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge
BK	Bonner Kommentar
BKA	Bundeskriminalamt
BKartA	Bundeskartellamt
BKR	Zeitschrift für Bank und Kapitalmarktrecht (Zeitschrift
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ehemals)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesmeldegesetz
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMinG	Bundesministergesetz - Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BND	Bundesnachrichtendienst
BNetzA	Bundesnetzagentur
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung

Brem. GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremIFG	Bremer Informationsfreiheitsgesetz - Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift (Zeitschrift)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIA	Central Intelligence Agency
CR	Computer und Recht (Zeitschrift)
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDA.	Dresdner Amtsblatt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
Der Staat	Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte (Zeitschrift)
DesignG	Designgesetz - Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design
Die Zeit	Deutsche Wochenzeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DSAnpUG-EU	Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetz EU - Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
2. DSAnpUG-EU	Zweites Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU - Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung - Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG

DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
EBA	Eisenbahnbundesamt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz - Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
e.V.	eingetragener Verein
EWG-RL	Richtlinie des Rates über den Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 07.06.1990 (ABl. L Nr. 158, S. 56)
f.	folgende
FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (Zeitschrift)
ff.	Fortfolgende
2. FiMaNoG	Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz - Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften aufgrund europäischer Rechtsakte
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz - Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
FIU	Financial Intelligence Unit
Fn.	Fußnote
FormAnpassG	Gesetz zur Anpassung der Formanforderungen im Berliner Landesrecht
FVG	Finanzverwaltungsgesetz - Gesetz über die Finanzverwaltung
GBL.	Gesetzblatt Baden-Württemberg
GebrMG	Gebrauchsmustergesetz
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz - Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten
GeschGehG	Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen
GeschmMG	Geschmacksmustergesetz - Gesetz über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen
GG	Grundgesetz

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grundrentengesetz	Gesetz zur Einführung der Grundrente für langjährige Versicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung mit unterdurchschnittlichem Einkommen und für weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Alterseinkommen
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht in der Praxis (Zeitschrift)
GSZ	Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht (Zeitschrift)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen (bzw. je nach Gesetz: Brandenburg; Berlin; Rheinland- Pfalz; Hessen; Bayern)
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Sachsen- Anhalt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GV. NRW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVOBl. M – V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg- Vorpommern
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Halbs.	Halbsatz
HDSIG	Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbIFG	Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
HPfIG	Haftpflichtgesetz
Hrsg.	Herausgeber
IBR	Immobilien- & Baurecht (Zeitschrift)
i.d.F.	in der Fassung
i.d.S.	in diesem/dem Sinne
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne

IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFG M – V	Informationsfreiheitsgesetz - Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen
IFG-ProfE	Professorenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz
IFG-SH	Informationsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (ehemals)
IFS	Informationsfreiheitsatzung
InsO	Insolvenzordnung
i.S.d.	im Sinne des/der
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz - Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG-SH	Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
jM	juris – Die Monatszeitschrift (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
jurisPR-BVerwG.....	juris PraxisReport Bundesverwaltungsgericht
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
K&R	Kommunikation und Recht (Zeitschrift)
KWG	Kreditwesengesetz - Gesetz über das Kreditwesen
LG	Landgericht
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz - Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg
LIFG	Landesinformationsfreiheitsgesetz - Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Rheinland-Pfalz)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LTranspG	Landestransparenzgesetz (Rheinland-Pfalz)

MAD	Militärischer Abschirmdienst
MarkenG	Markengesetz - Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen
Markenrechtsreformgesetz	Gesetzes zur Reform des Markenrechts und zur Umsetzung der Ersten Richtlinie 89/104/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken
MBO-Ä	(Muster-) Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte
MeldFortG	Gesetz zur Fortentwicklung des Meldewesens
MMR	Multimedia und Recht (Zeitschrift)
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
MStV	Medienstaatsvertrag
MüABl.	Amtsblatt der Landeshauptstadt München
MüKO	Münchener Kommentar
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
m.W.v.	mit Wirkung vom
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
n.F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online Zeitschrift (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NJW-Spezial	Neue Juristische Wochenschrift Spezial (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NRWDSAnpUG-EU	Nordrhein-Westfälisches Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz EU - Gesetz zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
NS-Regime	nationalsozialistisches Regime
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZFam	Neue Zeitschrift für Familienrecht (Zeitschrift)
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht (Zeitschrift)

NZWiSt	Neue Zeitschrift für Wirtschafts-, Steuer- und Unternehmensstrafrecht (Zeitschrift)
OBG	Ordnungsbehördengesetz - Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PatG	Patentgesetz
RiG	Risikoreduzierungs-gesetz - Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/878 und (EU) 2019/879 zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor
Rn.	Randnummer
RpflAnpG	Rechtspflege-Anpassungsgesetz - Gesetz zur Anpassung der Rechtspflege im Beitrittsgebiet
RVG	Gesetz über die Vergütung der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte
S.	Seite
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz - Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SG	Soldatengesetz - Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SIFG	Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz
SMS	Short Message Service
Sozialschutz-Paket II	Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie
SozSich	Soziale Sicherheit – Zeitschrift für Arbeit und Soziales (Zeitschrift)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sp.Str.	Spiegelstrich
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StVG	Straßenverkehrsgesetz

SÜFV	Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung - Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz - Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes
Telekommunikations- modernisierungsgG.....	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts
ThürArchivG	Thüringer Archivgesetz - Thüringer Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut
ThürAufbewRL	Richtlinie über die Aufbewahrung von Schriftgut in der Verwaltung des Freistaats Thüringen
ThürBG	Thüringer Beamtengesetz
ThürDSAnpUG-EU	Thüringer Gesetz zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
ThürEGovG	Thüringer E-Government-Gesetz - Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
ThürGAVO	Thüringer Gutachterausschussverordnung - Thüringer Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte nach dem Baugesetzbuch
ThürGGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen
ThürGIG	Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen
ThürGIGAVO	Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen
ThürIFG	Thüringer Informationsfreiheitsgesetz
ThürKHG	Thüringer Krankenhausgesetz
ThürKO	Thüringer Kommunalordnung

ThürLHO	Thüringer Landeshaushaltsordnung
ThürLT-Drs.	Thüringer Landtag Drucksache
ThürLTGeschO	Geschäftsordnung des Thüringer Landtags
ThürNatG	Thüringer Naturschutzgesetz - Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes und zur weiteren landesrechtlichen Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege
ThürOLG	Thüringer Oberlandesgericht
ThürSchulG	Thüringer Schulgesetz
ThürSpkG	Thüringer Sparkassengesetz
ThürStAnz.	Thüringer Staatsanzeiger
ThürStHG	Staatshaftungsgesetz - Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik
ThürTG	Thüringer Transparenzgesetz
ThürTPVO	Thüringer Transparenzportalverordnung
ThürUIG	Thüringer Umweltinformationsgesetz
ThürUVPG	Thüringer UVP-Gesetz - Thüringer Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
ThürVerf	Verfassung des Freistaats Thüringen
ThürVerfSchG 2015	Thüringer Gesetz zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Vorbeugung vor Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung
ThürVgG	Thüringer Vergabegesetz - Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge
ThürVSG	Thüringer Verfassungsschutzgesetz
ThürVVöA	Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TK-Regulierung	Regulierung des Bereiches der Telekommunikation durch das Telekommunikationsgesetz
TLfDI	Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
TPG	Thüringer Pressegesetz

TTP	Thüringer Transparenzportal
u.a.	unter anderem/und andere
UIG	Umweltinformationsgesetz
UURL	Umweltinformationsrichtlinie - Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG v. 28.01.2003 (ABl. L Nr. 41, S. 26).
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UrhG	Urheberrechtsgesetz - Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte
Urt.	Urteil
u. U.	unter Umständen
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
VerwArch.....	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VEP	Vorhaben- und Erschließungspläne
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz - Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VSA	Verschlusssachen-Anweisung - Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen
VVDStRL.....	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WDDDB	Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

WissR	Wissenschaftsrecht (Zeitschrift)
WM	Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankenrecht (Zeitschrift)
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz - Gesetz über den Wertpapierhandel
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
z.B.	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Zeitschrift)
ZD	Zeitschrift für Datenschutz (Zeitschrift)
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZIRT	Zentrales Informationsregister für Thüringen
ZKA	Zollkriminalamt
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
z.T.	zum Teil
ZUM	Zeitschrift für Urheber und Medienrecht (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

A. Einleitung

Mit dem Ziel, die Transparenz der Verwaltung und damit die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch den Bürger zu verbessern, trat am 01. Januar 2020 das Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG)¹ in Kraft. Die Regelungen des ThürTG sind zumindest in Bezug auf die proaktiven Informationspflichten der Behörden eine Fortentwicklung des vorher in Thüringen geltenden Informationsfreiheitsgesetzes und sollen die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft noch weitgehender fördern. Zusammen mit vereinzelt in anderen deutschen Bundesländern steht das Thüringer Transparenzgesetz stellvertretend für den letzten Entwicklungsstand, den die Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland erreicht hat. Der Weg, den die Informationsfreiheit in Deutschland von den ersten europäischen Impulsen über das erste Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, hin zu den bisherigen landesrechtlichen Regelungen Thüringens und dem heutigen Thüringer Transparenzgesetz genommen hat, steht im Zentrum der Betrachtungen dieser Arbeit. Das ThürTG steht dabei als Vertreter für die Generation der Landestransparenzgesetze, den scheinbar am weitesten entwickelten Regelungen im Bereich der Informationsfreiheit.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes wird dabei dem Thüringer Transparenzgesetz gegenübergestellt und beide werden hinsichtlich der tatsächlichen Reichweite der Informationsansprüche der Bürger vergleichend untersucht. Untersuchungsschwerpunkte sind dabei die speziellen Verfahrensregelungen, die dem offenen Informationsfluss widerstehenden Ausschlussstatbestände und die proaktiven Informationspflichten, die beide Regelungen entscheidend prägen. Die Analyse orientiert sich somit streng an den einzelnen Bestimmungen der jeweiligen Gesetzestexte und behält daneben stets die einschlägige Rechtsprechung im Blick, die die Fortentwicklung der Informationsfreiheit vielfach entscheidend prägt und damit nicht zuletzt erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Reichweite der Informationsmöglichkeiten der Bürger nimmt. Soweit Informationsfreiheit durch Gesetz angeordnet wird, ist sie vor allem eines: Eine politische Entscheidung. Entsprechend richtet sich der Blick auch auf die Entwicklungsprozesse, die die politischen Entscheider, hier die Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene, während der Transformation hin zu einem transparenten Staatssystem durchmachen. Stets leitet deshalb eine Auswertung der mit den

¹Thüringer Transparenzgesetz vom 10.10.2019 (GVBl. S. 373 ff.), m.W.v. 01.01.2020.

Gesetzesvorhaben einhergehenden parlamentarischen Debatten die Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Gesetzesinhalt ein. Die Ausführungen zur bisherigen Entwicklung im Bereich der Informationsfreiheit, sowohl hinsichtlich der Erkenntnisprozesse der Gesetzgeber als auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze, folgen somit stets der Leitfrage: Wo steht Deutschland auf seinem Weg hin zu einem transparenten Staatswesen? Der *status quo* der deutschen Informationsfreiheit ist somit Gegenstand dieser Arbeit.

B. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Deutschland

I. Die Geheimhaltung als Grundprinzip deutscher Verwaltung

Vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)² wurde dem Bürger nur dann die Einsichtnahme in behördliche Verwaltungsvorgänge und Akten gestattet, wenn er Beteiligter oder Betroffener³ des jeweiligen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens war.⁴ Außerhalb von Verwaltungsverfahren fand vor den Gerichten lediglich ein ungeschriebener Anspruch des Einzelnen auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörden über einen Antrag auf Informationszugang Anerkennung.⁵ Voraussetzung für einen solchen Anspruch war ein zumindest berechtigtes Interesse des Einzelnen am Informationszugang, wobei dieser in vielfältiger Weise durch die Ermessensprüfung eingeschränkt werden konnte.⁶ Für Dritte war somit regelmäßig ein berechtigtes, wenn nicht gar rechtliches Interesse die Voraussetzung für den Zugang zu den Informationen staatlicher Stellen.⁷ So heißt es in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) aus dem Jahr 1968: „Das Bedürfnis nach Einsicht in eine Akte und u. U. auch nach Vorlage dieser Akte an einer dritten Stelle kann im Einzelfall durch ein gewichtiges und auf andere Weise nicht zu befriedigendes Interesse des Antragstellers gedeckt sein.“⁸ Eine grundlose Verweigerung der Akteneinsicht und Aktenvorlage sei mit Blick

² Informationsfreiheitsgesetz vom 05.09.2005 (BGBl. I S. 2722); zuletzt geändert durch Art. 44 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328), m.W.v. 27.06.2020.

³ Zu den zahlreichen gesetzlichen Grundlagen hierzu: *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 23 f.; zu § 29 VwVfG: *Gurlit*, DVBl 2003, S. 1126 f.

⁴ *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.) Umweltrecht, UIG Vorbemerkung Rn. 4.

⁵ Alle Gerichtsentscheidungen, die nicht ausdrücklich einer anderen Quelle entnommen wurden, werden nachfolgend nach *Juris* zitiert; BVerwG Urt. v. 16.09.1980 - I C 52.75 Rn. 26; OVG Bremen Urt. v. 26.10.1982 - I BA 15/81 in NVwZ 1983, S. 358 (359); OVG Bremen Urt. v. 24.02.1987 - I BA 50/86, NJW 1987, S. 2393.

⁶ Zu den Voraussetzungen und kritisch zur Einschränkung des Anspruchs: *Wegener*, Der geheime Staat, S. 7 f.

⁷ Zu den zahlreichen gesetzlichen Grundlagen hierfür: *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 25.

⁸ BVerwG Urt. v. 23.08.1968 - IV C 235.65 Rn. 27.

auf die verfassungsrechtliche Gewährleistung der sozialen Rechtsstaatlichkeit aus Art. 20 Abs. 1 GG in den Fällen, in denen vom jeweiligen Informationszugang mittelbar die Durchsetzung von Rechten verbunden ist, ein unerträgliches Ergebnis.⁹ Ein voraussetzungsloser Anspruch auf Zugang zu Informationen war nur in bestimmten Rechtsbereichen gesetzlich vorgeschrieben.¹⁰ Unter bestimmten Voraussetzungen bestanden somit bereits vor dem Erlass des IFG Informationsansprüche des Einzelnen gegen Behörden, sodass das Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit zu diesem Zeitpunkt den Grundsatz des Aktengeheimnisses bereits verdrängt hatte.¹¹ Gleichzeitig zeigt der Umstand, dass sowohl der Gesetzgeber als auch die Rechtsprechung Informationsansprüche des Einzelnen nur partiell vorsahen, dass die Akteneinsicht als Ausnahmefall zum Normalfall der Geheimhaltung betrachtet wurde.¹² Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) formulierte gar: „Es bedarf keiner näheren Begründung, daß die öffentliche Verwaltung nur dann rechtsstaatlich einwandfrei, zuverlässig und unparteiisch arbeiten kann, wenn sichergestellt ist, daß über die dienstlichen Vorgänge von seiten der Behördenbediensteten nach außen grundsätzlich Stillschweigen bewahrt wird. Auf die Verschwiegenheit dieser Dienstkräfte hat insbesondere der Bürger Anspruch, der sich mit einem Anliegen an eine Behörde wendet oder dessen Lebenssphäre sonstwie von der Tätigkeit der Behörde betroffen wird.“¹³ Nicht die Bereitstellung der Information, sondern gerade deren Geheimhaltung Dritten gegenüber war (und ist) Inhalt eines subjektiven Rechts der Bürger gegen die Verwaltung, was als Anspruch der Beteiligten eines

⁹ BVerwG Urt. v. 23.08.1968 - IV C 235.65 Rn. 27.

¹⁰ Bspw. im Registerrecht, *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 28 ff.; auch: *Rossi*, IFG, Einleitung Rn. 2 ff.

¹¹ *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 21.

¹² *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl 2005, S. 1277; *Bräutigam*, DVBl 2006, S. 950; *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 1; hierzu auch: BVerfG Beschluss v. 28.04.1970 - 1 BvR 690/65 Rn. 21 – *Pätsch-Fall*. Weiterhin dürfen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in Ansehung des konkreten Sachverhaltes; ein im öffentlichen Dienst Angestellter hatte für eine Beschwerde über Missstände in seiner Abteilung nicht den Dienstweg, sondern den Gang zum Anwalt und zur Presse gewählt; nicht für die Feststellung eines Grundsatzes der Verschwiegenheit der Verwaltung überbewertet werden, vgl. *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 4 f; so auch u.a. zum Geheimhaltungsanspruch nach § 30 VwVfG der Bürger gegen Behörden: BVerwG Urt. v. 21.03.1986 - 7 C 71/83 Rn. 12.

¹³ BVerfG Beschluss v. 28.04.1970 - 1 BvR 690/65 Rn. 21 – *Pätsch-Fall*; allerdings dürfen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in Ansehung des konkreten Sachverhaltes - ein im öffentlichen Dienst Angestellter hatte für eine Beschwerde über Missstände in seiner Abteilung nicht den Dienstweg, sondern den Gang zum Anwalt und zur Presse gewählt - nicht für die Feststellung eines Grundsatzes der Verschwiegenheit der Verwaltung überbewertet werden, vgl. *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 4 f; so auch u.a. zum Geheimhaltungsanspruch nach § 30 VwVfG der Bürger gegen Behörden: BVerwG Urt. v. 21.03.1986 - 7 C 71/83 Rn. 12.

Verwaltungsverfahren gegenüber der Behörde in § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁴ ausdrücklich geregelt ist.¹⁵

Auch unter dem Eindruck der mittlerweile in der deutschen Rechtsordnung etablierten Informationsfreiheitsgesetze und –ansprüche vertreten Rechtsprechung und Literatur bis heute, dass sich aus der Verfassung kein allgemeiner Informationsanspruch des Bürgers gegen öffentliche Stellen ergibt.¹⁶ Zwar enthält Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG das Grundrecht auf Informationsfreiheit, dieses garantiert dem Einzelnen jedoch lediglich den Zugang zu Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen.¹⁷ Es greift demnach bezüglich solcher Informationen, die nach gesetzlichen Vorgaben, wie den Informationsfreiheitsgesetzen, von den öffentlichen Stellen zu veröffentlichen sind.¹⁸ In Abgrenzung zu den Informationsfreiheitsgesetzen gewährt Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG jedoch keinen Anspruch auf die Eröffnung von Informationsquellen.¹⁹ Gleichwohl ist ein zukünftiger Wandel in der Auslegung der Norm trotz ihres eindeutigen Wortlautes nicht auszuschließen. So erkennt mittlerweile auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) für bestimmte Fallkonstellationen einen Informationsanspruch aus Art. 10 Abs. 1 S. 2 Halbs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) an,²⁰ obwohl die Norm ihrem Wortlaut nach lediglich den Empfang und die Weitergabe von Informationen vor staatlichen Eingriffen schützt. Diese Rechtsansicht entspringt zwar einer besonders extensiven Auslegung der EMRK Normen durch den EGMR,²¹ die sich nicht gleichermaßen für die Auslegung deutscher Grundrechte heranziehen lässt. Gleichzeitig zeigt sie jedoch einen Wandel im Verständnis der Informationsfreiheit und ihres gesellschaftlichen Stellenwertes, der künftig auch auf die Interpretation der deutschen Verfassungsnormen durchschlagen kann.

¹⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz i.d.F. v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102); zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes zur Modernisierung des notariellen Berufsrechts und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154).

¹⁵ Dieser Anspruch hat in Form eines schutzwürdigen Interesses auch Einzug in § 5 Abs. 1 S. 1 IFG gefunden, siehe unten C.II.3.b.bb.

¹⁶ Vgl. *Schemmer*, BeckOK Grundgesetz, Art. 5 Rn. 32 f.; *Jarass*, in: Jarass/Piero (Hrsg.) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 5 GG Rn. 28; BVerfG 20.06.2017, 1 BvR 1978/13 Rn. 20 – *Informationszugang Archivgut* m.w.N.

¹⁷ BVerfG 20.06.2017, 1 BvR 1978/13 Rn. 20 – *Informationszugang Archivgut*.

¹⁸ BVerfG 20.06.2017, 1 BvR 1978/13 Rn. 20 – *Informationszugang Archivgut*; *Schemmer*, BeckOK Grundgesetz, Art. 5 Rn. 32.

¹⁹ Deutlich auch: BVerfG 24.01.2001, 1 BvR 2623/95 Rn. 55 ff. – *Gerichtsfernsehen*.

²⁰ EGMR 08.11.2016, 18030/11 Nr. 149 ff. – *Magyar Helsinki Bizottság gg. Ungarn*.

²¹ Siehe hierzu: *Schubert*, in: Franzen/Gallner/Oetker (Hrsg.) Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, Art. 1 EMRK Rn. 14 ff.

II. Das normative Fundament des Geheimhaltungsgrundsatzes

Trotz der Einigkeit in der Rechtswissenschaft über das Bestehen des Grundsatzes der Geheimhaltung in der deutschen Verwaltung,²² kann seine allgemeine Geltung nicht auf die Vorgabe durch eine einzelne Rechtsnorm zurückgeführt werden.²³ Spiegelbildlich zu den vereinzelt Regelungen zu Informationsansprüchen fanden sich zum Zeitpunkt vor Inkrafttreten des IFG verschiedenste Vorschriften, die die Geheimhaltung durch öffentliche Stellen in bestimmten Fällen explizit anordneten und deren Wertungen im Wesentlichen bis heute gelten. So etwa der das Steuergeheimnis vorsehende und an Amtsträger gerichtete § 30 Abgabenordnung (AO)²⁴; der das Sozialgeheimnis normierende § 35 des Sozialgesetzbuches Erstes Buch (SGB I)²⁵ oder die Regelungen nach § 30 VwVfG und §§ 67 ff. SGB X²⁶ für das Verwaltungsverfahren, die die unbefugte Offenbarung von Geheimnissen und personenbezogenen Daten durch die betroffenen Behörden verbieten.²⁷ Direkt an die Beamten wendeten sich § 61 Abs. 1 S. 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) a.F.²⁸ und § 39 des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG)²⁹, nach denen der Beamte auch über die Beendigung des Beamtenverhältnisses hinaus über die ihm bei seiner amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren hatte. An einen Verstoß gegen diese Verpflichtungen waren

²² So bspw.: *Schatzschneider*, NVwZ 1988, S. 223: „Verwaltungstätigkeit in der Bundesrepublik wird immer noch vom traditionellen Grundsatz der Geheimhaltung geprägt.“; *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, Einleitung Rn. 14; vgl. *Engelbert/Kutscha*, NJW 1993, S. 1233 (1236); *Schmitz*, NVwZ 2000, S. 1238 (1243); *Jastrow/Schmitz*, NVwZ 2005, S. 984 (985); zusammenfassend: *Leutheusser-Schnarrenberger*, in: von Arnim (Hrsg.) *Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft*, S. 13 mit dem Hinweis, dass der Grundsatz der Geheimhaltung des deutschen Staatshandelns in der Literatur als „Selbstverständlichkeit“ betrachtet wird.

²³ So *Wegener*, *Der geheime Staat*, S. 4, der anschließend den Nachweis der Regel der Geheimhaltung über die Darstellung der normierten Ausnahmen erbringt.

²⁴ Abgabenordnung (AO) i.d.F. v. 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, Berichtigung BGBl. 2003 I S. 61); zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites Gesetz zur Änderung der Abgabenordnung und des Einführungsgesetzes zur Abgabenordnung vom 12.07.2022 (BGBl. I S. 1142).

²⁵ Sozialgesetzbuch Erstes Buch - Allgemeiner Teil - vom 11.12.1975 (BGBl. I S. 3015); zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932).

²⁶ Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz - i.d.F. v. 18.01.2001 (BGBl. I S. 130); zuletzt geändert durch Art. 19 des Gesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1237).

²⁷ Vgl. *Seibert*, NJW 1984, S. 1001 (1003).

²⁸ Bundesbeamtengesetz i.d.F.v. 31.03.1999 (BGBl. Teil I S. 675 (687)), aufgehoben durch Art. 17 Abs. 11 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160 (274 f.)).

²⁹ Beamtenrechtsrahmengesetz i.d.F. v. 31.03.1999 (BGBl. I S. 654), außer Kraft getreten am 01.04.2009 gemäß § 63 Abs. 2 S. 2 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) vom 17.06.2008 (BGBl. I S. 1010 (1023)); heutige Regelung: § 37 Abs. 1 S. 1 BeamStG; dienstrechtliche Verankerung des Amtsgeheimnisses, so *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 289.

(und sind) durch § 203 Abs. 2 Nr. 1 Strafgesetzbuch (StGB)³⁰ und § 353b Abs. 1 StGB³¹ auch strafrechtliche Konsequenzen geknüpft. Darüber hinaus sehen die §§ 93 ff. StGB den Schutz von Staatsgeheimnissen vor.³² Die Gesamtheit dieser Regelungen kann zumindest als fragmentarische Beschreibung eines Grundsatzes der Geheimhaltung der deutschen Verwaltung betrachtet werden. Aus dem Befund, dass die genannten Normen zumindest ihrem Sinngehalt nach bis heute fortgelten, ließe sich schlussfolgern, dass der Grundsatz der Geheimhaltung auch zu Zeiten des IFG nicht überwunden, noch nicht einmal abgeschwächt wurde. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall. Die Herleitung des Geheimhaltungsgrundsatzes scheint daher nicht ohne die zusätzliche Erörterung der Frage auszukommen, wie das Arkanprinzip³³ Einzug in die Verwaltungsapparate moderner Staaten erhielt und immerhin in Grundzügen bis ins 21. Jahrhundert fortbestand.³⁴ Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit soll der in der Literatur übliche Verweis auf eine „Tradition“³⁵ der Geheimhaltung in der deutschen Verwaltung ausreichen, gepaart mit der Erkenntnis, dass: „Die Regelgeheimhaltung in der staatlichen Verwaltung [...] so alt (ist) wie der Staat selbst.“³⁶ Entsprechend brauchte es zunächst einen Prozess des Umdenkens, insbesondere aufseiten der deutschen Legislative, um die normativen Voraussetzungen für den Bruch mit diesem, aus heutiger Sicht überkommenem, Verwaltungsprinzip einzuleiten.

³⁰ Strafgesetzbuch i.d.F. v. 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änd. des StGB – Aufhebung des Verbots der Werbung für den Schwangerschaftsabbruch (§ 219a StGB), zur Änd. des HeilmittelwerbeG, zur Änd. des SchwangerschaftskonfliktG, zur Änd. des EinführungsG zum StGB und zur Änd. des Gesetzes zur strafrechtlichen Rehabilitierung der nach dem 8. Mai 1945 wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen verurteilten Personen vom 11.07.2022 (BGBl. I S. 1082); Verletzung von „Privatgeheimnissen“, WDDb 08.05.2019, Az. WD 7 - 3000 - 077/19 S. 4.

³¹ Verletzung von „Dienstgeheimnissen“, Heger, in: Lackner/Kühl (Hrsg.) StGB, § 353b Rn. 6.

³² WDDb 08.05.2019, Az. WD 7 - 3000 - 077/19 S. 4.

³³ Negativ besetztes Synonym für „Amtsgeheimnis“, Debus, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 2.

³⁴ Etwa zur „Real-Geschichte der Öffentlichkeit“: Wagner, in: von Arnim (Hrsg.) Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft, S. 131 ff.; Zu den geschichtlichen Wurzeln der Geheimhaltung in Deutschland: Trantas, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, S. 257 ff.

³⁵ So etwa: Trantas, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, S. 257; Pünder, JuS 2011 S. 289 (294), gestützt auf Wegener, Der geheime Staat, S. 31 ff.; auch als Arkantradition bezeichnet: Schoch, IFG, Einleitung Rn. 21; Hong, NVwZ 2016, S. 953; Kaiser/Voßkuhle, JuS 2018, S. 343 (345).

³⁶ Wegener, Der geheime Staat, S. 31.

III. Gesetzgeberische Impulse der Europäischen Union

1. Die Richtlinie 90/313/EWG

a. Hintergrund und Richtlinieninhalt

Den notwendigen Denkanstoß bekam Deutschland zunächst vom europäischen Gesetzgeber, damals noch der Europäischen Gemeinschaft (EG), im Bereich des Umweltrechts. Nach der Richtlinie 90/313/EWG (EWG-RL)³⁷ mussten die Mitgliedstaaten fortan gewährleisten, dass ihre Behörden verpflichtet sind, auf Anträge von natürlichen oder juristischen Personen hin Informationen über die Umwelt zur Verfügung zu stellen, wofür kein Nachweis eines Interesses des Antragstellers erforderlich sein sollte (Art. 3 Abs. 1 EWG-RL). Nach den Erwägungsgründen zur EWG-RL sollte der Zugang zu umweltbezogenen Informationen im Besitz der Behörden den Umweltschutz verbessern. So bestanden gerade im Bereich des europäischen Umweltrechtes Umsetzungs- und Vollzugsdefizite, welche durch die Kommission der EG kaum zu beheben waren.³⁸ Hinzu trat noch ein eklatantes Informationsdefizit auf Seiten der Kommission in Fragen der Umsetzung des Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten.³⁹ Mit der Schaffung von Informationszugangsrechten für die Bevölkerung der Mitgliedstaaten konnte der Rat der EG somit beiden Problemstellungen begegnen: Fortan wurde der einzelne Bürger durch den Informationszugang in die Lage versetzt, das staatliche Handeln in Umweltfragen zu überwachen.⁴⁰ Etwaige Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das Umweltrecht konnten dadurch verstärkt über die Inanspruchnahme nationaler Gerichte geltend gemacht werden.⁴¹ Die Überwachung der Einhaltung von Umweltvorschriften wurde so dezentralisiert und teilweise vom öffentlichen Beschwerdeverfahren vor der EG-Kommission losgelöst,⁴² was eine Entlastung der Kommission zur Folge haben sollte. Gleichzeitig wurde ihr Informationsdefizit abgebaut, da

³⁷ Richtlinie des Rates über den Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 07.06.1990 (ABl. L Nr. 158, S. 56), aufgehoben durch die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG v. 28.01.2003 (ABl. L Nr. 41, S. 26).

³⁸ Sehr anschaulich hierzu: *Pernice*, NVwZ 1990, S. 414 (423); „Die Kommission allein ist mit der Kontrolle der EG-Rechtsakte überfordert.“ *Demmke*, in: Hegele/Röger (Hrsg.) Umweltschutz durch Umweltinformationen, S. 33.

³⁹ *Wegener*, Umweltinformationsgesetz, S. 21 Rn. 1; *Demmke*, in: Hegele/Röger (Hrsg.) Umweltschutz durch Umweltinformationen, S. 33 (43)

⁴⁰ „Nach dem Grundsatz der Subsidiarität muß die Überwachungsaufgabe von der obersten Ebene auf die kleinste soziale Einheit „herabgezont“ werden.“, noch vor Erlass der Richtlinie 90/313/EWG so: *Pernice*, NVwZ 1990, S. 414 (423).

⁴¹ *Demmke*, in: Hegele/Röger (Hrsg.) Umweltschutz durch Umweltinformationen, S. 33 (44).

⁴² Näher zum Beschwerdeverfahren: *Demmke*, in: Hegele/Röger (Hrsg.) Umweltschutz durch Umweltinformationen, S. 33 (43 ff.).

weiterhin die Möglichkeit bestand, dass auch der Einzelne⁴³ die Kommission im Wege des Beschwerdeverfahrens über Verstöße gegen Umweltvorschriften unterrichtet. Die mitgliedstaatliche Behörde hatte den Antrag auf Informationszugang spätestens innerhalb von zwei Monaten zu bescheiden (Art. 3 Abs. 4 EWG-RL) und dem Antragsteller sollte gegen eine zu Unrecht ergangene Entscheidung nach dem innerstaatlichen Recht der Weg zu den Gerichten offenstehen (Art. 4 EWG-RL). Freilich sollte der Informationsanspruch nicht schrankenlos gelten, so ordnete die Richtlinie selbst Judikativ- und Legislativorgane von vornherein nicht unter den Begriff der zu verpflichtenden „Behörden“ (Art. 2 lit. b EWG-RL) und eröffnete den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Einschränkung des Anspruches unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 3 Abs. 2 und 3 EWG-RL). Dennoch bedeutete die Umsetzung des Richtlinieninhalts durch den Erlass des Umweltinformationsgesetzes (UIG)⁴⁴ die Statuierung des ersten für Jedermann⁴⁵ geltenden und im Grundsatz freien Informationsanspruches des Bürgers gegen staatliche Stellen im deutschen Recht.⁴⁶

b. Umsetzung ins deutsche Recht

Mit der verspäteten Umsetzung⁴⁷ der EWG-RL im UIG a.F. brach Deutschland zwar mit dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit im Bereich des Umweltrechts, dennoch waren die Regelungen des UIG a.F. in Teilen restriktiver als es die Richtlinie vorgegeben hatte, was in der Folge mehrfach den EuGH beschäftigte. Dabei übernahm der deutsche Gesetzgeber den Richtlinieninhalt teilweise wortwörtlich, etwa bezüglich des Regelungsziels des UIG a.F. (§ 1 UIG a.F.) oder der Definition des Begriffes der Umweltinformationen (§ 3 Abs. 2 UIG a.F.). Genauso entsprachen die Regelungen zum Anspruch auf Informationen über die Umwelt (§ 4 UIG a.F.), zur Antragstellung und Bescheidung (§ 5 UIG a.F.) und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Umwelt (§ 11 UIG a.F.) im Wesentlichen den Vorgaben der EWG-RL. Dennoch schränkte der deutsche Gesetzgeber durch einige Detailregelungen den

⁴³ *Demmke*, in: Hegele/Röger (Hrsg.) *Umweltschutz durch Umweltinformationen*, S. 45.

⁴⁴ Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 08.07.1994 (BGBl. I S. 1490); zwischenzeitlich neugefasst durch Art. 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704).

⁴⁵ Näher zu den damals Anspruchsberechtigten: *Kremer*, LKV 1994, S. 349.

⁴⁶ Anders gesprochen: „[...] eine Revolution in den deutschen Amtsstuben [...]“, *Heuer/Müller*, NVwZ 1997, S. 330.

⁴⁷ Nach Art. 9 Abs. 1 EWG-RL war der Richtlinieninhalt bis zum 31.12.1992 umzusetzen, sodass die Richtlinie in Deutschland zwischenzeitlich unmittelbare Wirkung erlangte, siehe: Rundschreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur unmittelbaren Wirkung der EG-Umweltinformationsrichtlinie vom 23.12.1992 in NVwZ 1993, S. 657 f.; teilweise wurde die verspätete Umsetzung gerade mit der dem deutschen Verwaltungsrecht bis dahin fremden Verwaltungstransparenz in Verbindung gebracht, siehe: *Röger*, Umweltinformationsgesetz, Einleitung Rn. 11; *Heselhaus*, EuZW 2000, S. 298 (304).

Informationsanspruch weiter ein, als es mit dem Richtlinieninhalt vereinbar gewesen wäre. So ergab sich etwa ein Problem hinsichtlich der nach § 3 Abs. 1 UIG a.F. verpflichteten Behörden. Dem Behördenbegriff der Richtlinie lag ein funktionales Verständnis zugrunde, sodass hiervon auch Behörden umfasst sein konnten, welche bei ihrer Tätigkeit lediglich Umweltaspekte zu berücksichtigen hatten, ohne dabei Umweltbehörden i.e.S. zu sein.⁴⁸ In § 3 Abs. 1 UIG a.F. wurde die Definition des Behördenbegriffs aus Art. 2 lit. b EWG-RL zwar übernommen, gleichzeitig entzog man in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UIG a.F. jedoch Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden dem eben genannten Behördenbegriff. Unabhängig davon, ob diese Stellen im Einzelfall tatsächlich Aufgaben der Umweltpflege wahrnahmen, und war es nur im Wege fiskalischen Handelns,⁴⁹ und in diesem Sinne über Umweltinformationen verfügten,⁵⁰ die zugänglich gemacht werden mussten, war ein Informationszugang von vornherein ausgeschlossen. Dieser kategorische Ausschluss stand der Anwendung des funktionalen Behördenbegriffs entgegen.⁵¹ Eine ähnliche Wirkung hatte § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a.F., welcher den Informationsanspruch für Informationen aus einem laufenden verwaltungsbehördlichen Verfahren ausschloss. Die Regelung stützte sich auf den Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Sp.Str. 3 EWG-RL, welcher die Ablehnung eines Antrages auf Informationen vorsah, wenn diese mit Sachen, die „Gegenstand von Vorverfahren sind“, in Verbindung standen. Der deutsche Gesetzgeber dehnte den Begriff „Vorverfahren“ auf sämtliche laufende verwaltungsbehördliche Verfahren aus.⁵² Die Richtlinie wollte hierunter allerdings nur den Verfahrensabschnitt verstehen, welcher einem Gerichtsverfahren oder einem Ermittlungsverfahren, das zu einer Sanktionierung wegen einer verwaltungs- oder strafrechtlich relevanten Zuwiderhandlung führt, unmittelbar vorausgeht, wie der EuGH auf eine entsprechende Vorlagefrage des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts antwortete.⁵³ Weiterhin fand sich für die Aussonderungsklausel⁵⁴ des Art. 3 Abs. 2 S. 2 EWG-RL keine entsprechende Regelung im deutschen Umsetzungsrecht, allenfalls § 7 Abs. 1 Nr. 1

⁴⁸ *Turiaux*, Zugangsrechte zu Umweltinformationen nach der EG-Richtlinie 90/313 und dem deutschen Verwaltungsrecht, S. 137 ff.; *Heselhaus*, EuZW 2000, S. 298 (300); dies verkennend: Stellungnahme des Bundesrates (zum Gesetzentwurf des UIG a.F.), BT-Drs. 12/7138 S. 16.

⁴⁹ *Heselhaus*, EuZW 2000, S. 298 (300).

⁵⁰ Kumulative Voraussetzungen nach: Schlussanträge GA Fennelly, Rs. C 217/97 Rn. 4.

⁵¹ Der EuGH folgte dieser Rechtsansicht dem Grunde nach, wies eine Rüge der Kommission gegenüber Deutschland allerdings ab, da sie die möglicherweise bestehende Behördeneigenschaft der genannten Stellen nicht hinreichend substantiiert darlegte, EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 24.

⁵² *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, § 7 Rn. 22; BT-Drs. 12/7138 S. 13.

⁵³ EuGH, Urt. v. 17.06.1998, Rs. C 321/96 Rn. 27 – *Mecklenburg*; gleichwohl kam es nicht zu einer Anpassung des UIG a.F., sodass der EuGH Deutschland diesbezüglich im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens verurteilte: EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 28, 61.

⁵⁴ Sollte ein Informationsantrag schutzwürdige Interessen berühren, so sollten die diese Interessen berührenden Informationen ausgesondert werden und die verbleibenden Informationen auszugsweise übersendet werden.

UIG a.F. bezog sich durch das Wort „soweit“ auf den Richtlinieninhalt, sodass hiernach die Informationen nur in einem bestimmten Rahmen geschützt waren. Zum Teil vertrat man in der Literatur die Ansicht, dass für die anderen Ausschlussstatbestände des § 7 Abs. 1 UIG a.F., die ohne diese Formulierung erlassen wurden, der Richtlinieninhalt nicht⁵⁵ bzw. nicht hinreichend⁵⁶ umgesetzt wurde. Beachtlich scheint insofern allerdings der Hinweis, dass schon das verfassungsrechtlich verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip einer vollständigen Ablehnung eines Antrages entgegensteht, sofern die Ablehnungsgründe nur für einen Teil des Antrages gelten. Einer ausdrücklichen Regelung bedurfte es daher ohnehin nicht.⁵⁷ Der EuGH folgte der letztgenannten Ansicht unter der Voraussetzung, dass eine hinreichend bestimmte und klare Rechtslage besteht, die den Begünstigten in die Lage versetzt, von seinem Recht auf die (zumindest) teilweise Übermittlung von Informationen Kenntnis zu erlangen und es gegebenenfalls gerichtlich geltend zu machen, was er in Deutschland jedoch nicht als gegeben erachtete.⁵⁸ Eine offensichtliche Abweichung vom Richtlinieninhalt fand sich in § 10 Abs. 1 UIG a.F. zur Möglichkeit der Gebührenerhebung. Art. 5 der EWG-RL gab den Mitgliedstaaten vor, dass mögliche Gebühren für die Übermittlung der Informationen eine angemessene Höhe nicht überschreiten dürfen. Die deutsche Umsetzungsregelung schwieg zum Erfordernis der Angemessenheit und ermöglichte die Gebührenerhebung für jede Amtshandlung aufgrund des UIG a.F., sodass auch für die Ablehnung eines Informationsantrages Gebühren anfallen konnten. Maßstab für die Bestimmung der Gebührenhöhe im Einzelfall war nach dem deutschen Recht der Kostendeckungsgrundsatz.⁵⁹ Umstritten war daher, ob § 10 Abs. 1 UIG a.F. mit den Vorgaben des Art. 5 der EWG-RL vereinbar war.⁶⁰ Der EuGH stellte fest, dass die deutsche Regelung nicht von vornherein die Intention der Richtlinie, die Gebührenerhebung auf ein angemessenes Maß zu begrenzen, konterkarierte, dass sie aber jedenfalls hinsichtlich der Möglichkeit, Gebühren für die Ablehnung eines Informationsantrages zu erlassen, nicht mit dem Unionsrecht vereinbar war.⁶¹ All die beschriebenen Umsetzungsdefizite und die damit verbundene Kritik am UIG a.F. veranlassten den deutschen Gesetzgeber zur Novellierung des

⁵⁵ „Umsetzungsverweigerung des deutschen Gesetzgebers“, *Röger*, Umweltinformationsgesetz, § 7 Rn. 44.

⁵⁶ *Scherzberg*, DVBl 1994, S. 733 (744).

⁵⁷ *Schrader*, Umweltinformationsgesetz, § 7 Rn. 6.

⁵⁸ EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 31 ff.; sodass er auch in diesem Punkt die Rüge der Kommission als begründet ansah: EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 37 f.

⁵⁹ Deckung des personellen und sächlichen Mehraufwandes durch Gebühren- und Auslagenaufkommen BT-Drs. 12/7138 S. 11.

⁶⁰ Dagegen: *Schomerus*, Umweltinformationsgesetz, § 10 Rn. 32; *Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, § 10 Rn. 8; *Scherzberg*, DVBl 1994, S. 733 (744 f.); dafür, jedoch im Lichte der Intention der Richtlinie mit zweifelhafter Begründung: *Kramer*, Umweltinformationsgesetz, § 10 S. 55; auch *Röger*, Umweltinformationsgesetz, § 10 Rn. 3, der das eigentliche Problem zu übersehen scheint.

⁶¹ EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 55 ff.

UIG a.F. im Jahre 2001,⁶² wodurch insbesondere die Gebührenregelung korrigiert und der Anwendungsbereich des Gesetzes auf verwaltungsbehördliche Verfahren ausgedehnt wurde.⁶³

c. Fazit

Mit dem Erlass des UIG a.F. wagte der deutsche Gesetzgeber erstmals den Bruch mit dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit zugunsten eines voraussetzungslosen Informationsanspruches im Umweltrecht. Die verspätete Umsetzung des Richtlinieninhalts, die zum Teil zu restriktive Ausgestaltung des Umsetzungsrechts und nicht zuletzt die Verwaltungspraxis im Umgang mit Informationsanträgen⁶⁴ verdeutlichten zugleich, dass die deutsche Exekutive und die Legislative diesem Traditionswandel nicht ohne Vorbehalte begegneten.⁶⁵ Zu groß war die Sorge um eine Überlastung der Verwaltung, die sich durch die Bearbeitung der Informationsanträge einem unkalkulierbaren Arbeits- und Kostenaufwand⁶⁶ ausgesetzt sah und diesbezüglich auf keinen belastbaren Erfahrungsschatz zurückgreifen konnte.⁶⁷ Sein Heil suchte man somit in der präventiven Einschränkung des Informationszugangs.

2. Die Richtlinie 2003/4/EG

a. Hintergrund des Erlasses

Mit dem Erlass der Nachfolgerichtlinie 2003/4/EG (UURL) reagierte der europäische Gesetzgeber einerseits auf den Bericht der Kommission über die Erfahrung aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG,⁶⁸ welcher einen ausführlichen Katalog von Problemen bei der Umsetzung des Richtlinieninhalts durch die Mitgliedstaaten enthielt. So schränkten die Mitgliedstaaten mögliche Umweltinformationsansprüche regelmäßig von vornherein ein, indem sie Schlüsselbegriffe der Richtlinie, wie „Behörde“, „Informationen über die Umwelt“

⁶² Bekanntmachung der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes vom 23.08.2001 (BGBl. I S. 2218 ff.).

⁶³ Hertwig/Kast, DStR 2002, S. 409 (410 ff.); kritisch: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 4 Umweltverfahrensrecht Rn. 40 ff.

⁶⁴ Siehe: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie 90/313/EWG vom 29.06.2000 (KOM 2000, 400 endg.) S. 4 f.; Deutschland fand aufgrund der Verurteilung durch den EuGH (EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97) und einem zum damaligen Zeitpunkt schwebenden Verfahren der Kommission gegen Deutschland vor dem EuGH (Rs. C-29/00), weil deutsche Behörden Informationsanfragen nur vorläufig beantworteten und die Informationen nicht fristgerecht bereitstellten, in dem Bericht eine besondere Erwähnung. Das Verfahren zur Rs. C-29/00 wurde allerdings am 15.06.2002 gestrichen (Abl. C Nr. 144, S. 30).

⁶⁵ „Mauermentalität“ deutscher Bundesbehörden: Fluck/Wintterle, VerwArch 2003, S. 437 (458).

⁶⁶ Hierin lagen wohl auch die Gründe für die nicht fristgemäße Umsetzung der EWG-RL, Abgeordneter Töpfer, in: Deutscher Bundestag 1994, Stenografischer Bericht 220. Sitzung vom 15.04.1994; Plenarprotokoll 12/220 S. 19081; Turiaux, NJW 1994, S. 2319 (2323).

⁶⁷ Siehe: Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates: BT-Drs. 12/7138 S. 20.

⁶⁸ Siehe oben Fußn. 64.

und „Stellen, die öffentliche Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen“ restriktiv auslegten, den Behörden große Spielräume bei der Ausübung ihrer Antwortpflicht einräumten oder unverhältnismäßig hohe Gebühren für die Bearbeitung eines Informationsantrages verlangten. Andererseits setzte der Gesetzgeber einen Teil der sogenannten Aarhus-Konvention⁶⁹ um, einem völkerrechtlichen Übereinkommen von 35 Staaten und der Europäischen Gemeinschaft, welches eine stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Belange des Umweltschutzes zum Ziel hatte.⁷⁰ Einer von drei zentralen Regelungsgegenständen⁷¹ des Übereinkommens war der Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu Informationen über die Umwelt aus den Art. 4 und 5 der Aarhus-Konvention. Dieser Informationsanspruch war umfassender ausgestaltet als der, den die EWG-RL vorsah, sodass seine Umsetzung eine Anpassung des Gemeinschaftsrecht erforderte.⁷² Das zentrale Ziel der UIRL war somit die Erweiterung des bisher gewährten Informationszugangs im Umweltrecht durch eine Präzisierung und Erweiterung verschiedener Begriffe und der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten.⁷³

b. Richtlinieninhalt

Den Problemen bei der Umsetzung der EWG-RL und dem Ziel, den Informationszugang im Sinne der Aarhus-Konvention zu erweitern, begegnete der europäische Gesetzgeber mit einer zum Teil ausschweifenden Neufassung der UIRL.⁷⁴ Inhaltlich lehnte man einzelne Regelungen an die ebenfalls in Teilen wortreichen Vorgaben der Aarhus-Konvention an. So wurde etwa die Begriffsdefinition zu Umweltinformationen in Art. 2 Nr. 1 UIRL im Wesentlichen der aus Art. 2 Nr. 3 Aarhus-Konvention entnommen, was zumindest partiell zu einer Begriffserweiterung führte. Auch der Behördenbegriff, wie er in Art. 2 Nr. 2 UIRL definiert wird, stimmt mit dem des Art. 2 Nr. 2 lit. a, b, c Aarhus-Konvention überein. Besonders ausführlich wurden ebenfalls die Tatbestände geregelt, bei deren Vorliegen die Mitgliedstaaten die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang vorsehen konnten. Diese waren nun in den Katalogen der Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 UIRL aufgeführt und sollten nach Art. 4 Abs. 2

⁶⁹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.06.1998 (Abl. L Nr. 124, S. 1).

⁷⁰ Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.) Umweltrecht, UIG Vorbemerkung Rn. 17.

⁷¹ Zu den drei Säulen der Aarhus-Konvention: *Verwiebe*, in: Frankfurter Schriften zum Umweltrecht, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, S. 45.

⁷² *Butt*, NVwZ 2003, S. 1071.

⁷³ 2.; 10. und 11. Erwägungsgrund der UIRL.

⁷⁴ Detailregelungen, „um Schlupflöcher für ungünstig motivierte Rechtsanwender zu stopfen.“ *Ekardt*, NJ 2006, S. 297.

S. 2 UIRL eng ausgelegt werden, was auf Vorgaben in Art. 4 Abs. 3 und 4 Aarhus-Konvention zurückging. Die ausführlichere Fassung der Ausnahmetatbestände im Vergleich zu denen des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 EWG-RL deutete deshalb nicht daraufhin, dass der Informationszugang nun häufiger abgelehnt werden konnte. Vielmehr wurden mögliche Ausnahmen im Vergleich zur vorher geltenden Regelung konkretisiert. Durch die Anweisung zu einer engen Auslegung der Tatbestände wurde den Mitgliedstaaten somit der Spielraum für eine „großzügige“ Anwendung genommen, welche im Vorfeld der Regelung teilweise zur ungerechtfertigten Versagung von Informationszugängen führte.⁷⁵ In gleicher Weise regulierte man die Gebührenerhebung für die Bearbeitung von Informationsanträgen; die Vorgaben des Art. 5 UIRL waren schlicht umfassender und ließen den Staaten weniger Spielräume, als die vorherigen von Art. 5 EWG-RL, die im Übrigen den Art. 4 Abs. 8 und Art. 5 Abs. 2 lit. b Aarhus-Konvention widersprochen hätten. Gleichwohl war die Praxis der Gebührenerhebung in den Mitgliedstaaten ausweislich des Kommissionsberichtes schon mit dem Wortlaut der Regelungen der EWG-Richtlinie nicht vereinbar.⁷⁶ Die Bearbeitungsfrist für Informationsanträge wurde gemäß der Vorgabe aus Art. 4 Abs. 2 Aarhus-Konvention nach Art. 3 Abs. 2 lit. a UIRL auf einen Monat verkürzt. Eine Besonderheit und insofern tatsächliche Neuerung durch die UIRL war die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die aktive und systematische Verbreitung aufbereiteter Umweltinformationen durch die Behörden, etwa unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien, sicherzustellen, was Art. 7 Abs. 1 Uabs. 1 UIRL vorgab. Die Öffentlichkeit sollte sich so etwa in elektronischen Datenbanken (Art. 7 Abs. 1 Uabs. 3 UIRL) selbst Zugang zu Umweltinformationen verschaffen können. Diese Art der „proaktiven“ Informationsbereitstellung wurde erst durch den technologischen Fortschritt seit Erlass der EWG-RL denkbar und unterstreicht den Willen des europäischen Gesetzgebers, „[...] einen Wandlungsprozess hinsichtlich der Art und Weise, in der Behörden mit Offenheit und Transparenz umgehen [...]“⁷⁷ weiter voranzutreiben. Auch diese Vorgaben der UIRL haben ihren Ursprung in der Aarhus-Konvention und sind dort in Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 festgeschrieben.

⁷⁵ Siehe: KOM 2000, 400 endg., S. 5.

⁷⁶ Bereits die alte Regelung der EWG-RL verlangte eine „angemessene Höhe“, was nicht immer eingehalten wurde: KOM 2000, 400 endg., S. 5.

⁷⁷ 2. Erwägungsgrund der UIRL.

c. Umsetzung in deutsches Bundesrecht

Die UIRL wurde auf Bundesebene durch eine Neufassung des UIG in deutsches Recht umgesetzt.⁷⁸ Dem Bund war es durch eine Änderung von Art. 75 GG⁷⁹ nicht mehr im gleichen Maße möglich, Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder im Bereich des Umweltrechtes zu erlassen.⁸⁰ Dies hatte zur Folge, dass in allen Bundesländern einzelne Umweltinformationsfreiheitsgesetze zu erlassen waren, um gesetzlich auch einen Informationsanspruch gegen Landesbehörden zu gewährleisten. Der Anspruch auf Umweltinformationen aus dem UIG des Bundes nach § 1 Abs. 2 UIG war somit von vornherein nur auf informationspflichtige Stellen des Bundes und die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts begrenzt. In diesem Rahmen brachten die Regelungen des neuen UIG jedoch eine Erweiterung des Umweltinformationsanspruches mit sich, was nicht zuletzt auf die insofern eindeutigen und ausführlichen Vorgaben der UIRL zurückzuführen war.⁸¹ So wurde etwa der Begriff „Behörde“ durch die Formulierung „informationspflichtige Stelle“ ersetzt (§ 2 Abs. 1 UIG). Damit waren nun alle staatlichen Stellen der Informationspflicht unterstellt, soweit sie nicht in judikativer oder legislativer Eigenschaft tätig wurden.⁸² Ebenso waren hierunter nun natürliche oder juristische Personen des Privatrechts zu verstehen, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnahmen oder öffentliche Dienstleistungen erbrachten und der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterlagen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG). Gleiches galt für Beliehene.⁸³ Diese Regelung erweiterte den Kreis möglicher Anspruchsverpflichteter im Vergleich zum UIG a.F. Das neue UIG definierte den Begriff „Umweltinformation“ in § 2 Abs. 3 UIG nahezu wortlautidentisch zu den Vorgaben der UIRL, was im Vergleich zur vorher geltenden Regelung ebenfalls eine Erweiterung des Anwendungsbereiches bedeutete. Weiterhin wurde die regelmäßige Bearbeitungsfrist für Informationsanträge gemäß den europäischen Vorgaben auf einen Monat verkürzt (§ 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 UIG). Nach dem neuen UIG waren die informationspflichtigen Stellen in § 7 UIG nun zusätzlich zu Maßnahmen verpflichtet, die den Informationszugang der Bürger erleichtern sollten, so etwa zur

⁷⁸ Art. 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Umweltinformationsgesetzes und zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704); neugefasst durch die Bekanntmachung vom 27.10.2014 (BGBl. I S. 1643).

⁷⁹ Mittlerweile aufgehoben durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034 (2035));

⁸⁰ *Schrader*, ZUR 2004, S. 130 (134); zum Hintergrund der Föderalismusreform im Umweltschutz: *Frenz*, NVwZ 2006, S. 742.

⁸¹ *Schrader*, ZUR 2004, S. 130 (135).

⁸² *Scheidler*, UPR 2006, S. 13 (14).

⁸³ BT-Drs. 15/3406 S. 12.

Speicherung von Umweltdaten in elektronischen Datenbanken, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sein sollten (§ 7 Abs. 1 S. 2 UIG). § 10 UIG ging insofern noch weiter, als dass er die Stellen zur aktiven Informationsverbreitung verpflichtete, was dem UIG a.F. fremd war. Für beide Fälle schrieb § 7 Abs. 3 UIG (ggf. i.V.m. § 10 Abs. 6 UIG) den Stellen fortan vor, die Aktualität, Exaktheit und Vergleichbarkeit der Information zu gewährleisten.⁸⁴ Die Ablehnungsgründe für Informationsanträge wurden der Genauigkeit der europäischen Vorgaben angepasst und „[...] unter den Vorbehalt gesetzt, dass der Ablehnung des Informationszugangs kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe der Informationen entgegensteht (§§ 8 und 9 UIG n. F.).“⁸⁵ Hierdurch konnte die Behörde im Einzelfall dem öffentlichen Interesse am Informationszugang den Vorrang gegenüber dem Interesse an der Zurückhaltung der Informationen einräumen.⁸⁶ Ansonsten war sie nun an enger gefasste Ausnahmeregelungen gebunden.⁸⁷ Auch die Gebührenregelung (§ 12 UIG) wurde nun so ausgestaltet, dass die informationspflichtige Stelle den Verwaltungsaufwand nur insoweit geltend machen sollte, als die Höhe der Gebühr nicht der wirksamen Inanspruchnahme des Zugangs auf Umweltinformationen entgegenstand (§ 12 Abs. 2 UIG).⁸⁸ Auf dieses unbestimmte Maß mussten die Behörden die Gebühren zukünftig reduzieren.

d. Umsetzung in deutsches Landesrecht

Auf Landesebene bewahrheiteten sich die Befürchtungen,⁸⁹ die in der Literatur noch ein Jahr vor Ablauf der Umsetzungsfrist geäußert wurden: Mit Ablauf der Umsetzungsfrist am 14.02.2005 war in keinem deutschen Bundesland eine Umsetzungsregelung erlassen worden.⁹⁰

⁸⁴ Eine Information wird i d.S. als „exakt“ angesehen, wenn sie den Informationszweck erfüllen kann. Dies konnte sie nach einer Ansicht nur, wenn sie auch richtig war. So kam man zur Annahme, die Behörde habe zumindest eine Pflicht zur „objektiven Richtigkeitsprüfung“, siehe: *Britz/Eifert/Groß*, DÖV 2007, S. 717 (722 ff.); die Gesetzesbegründung sieht allerdings gerade keine die inhaltliche Richtigkeit betreffende, generelle Prüfpflicht der jeweiligen Stelle vor: BT-Drs. 15/3406 S. 18, deshalb gegen die genannte Ansicht: *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.) Umweltrecht, § 7 UIG Rn. 11.

⁸⁵ BT-Drs. 15/3406 S. 12, 18 ff.

⁸⁶ BT-Drs. 15/3406 S. 18.

⁸⁷ Die EU-rechtliche Vorgabe der „engen Auslegung“ der Ausnahmegründe wurde jedoch nicht in den Gesetzestext übernommen, siehe: *Schrader*, ZUR 2005, S. 569 f.; *Schrader*, ZUR 2004, S. 132 f.; dennoch wurde durch die höhere Präzisierung der Vorgaben eine größere Vorhersehbarkeit der Verwaltungsentscheidungen ermöglicht, *Selilionis*, VR 2008, S. 116.

⁸⁸ BT-Drs. 15/3406 S. 22.

⁸⁹ Diskussionen über das Verhältnis eines UIG auf Landesebene zu bestehen Informationsfreiheitsrechten und anstehende Landtagswahlen in verschiedenen Ländern würden zu Verzögerungen bei der landesrechtlichen Umsetzung führen, so *Schrader*, ZUR 2004, S. 134.

⁹⁰ *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, S. 1120; womit Deutschland seiner Umsetzungspflicht aus der UIRL nicht rechtzeitig nachkam und beinahe erneut durch den EuGH verurteilt wurde (Klage der Kommission vom 02.02.2007, ABl. C Nr. 69, S. 10; wegen nachträglicher Erfüllung der Pflicht gestrichen durch Beschluss EuGH, vom 10.03.2008, Rs. C-44/07).

Die Länder holten diese Pflicht in der Folge Stück für Stück nach⁹¹ und beschränkten bei der inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Landes-UIG unterschiedliche Wege: Ein Teil der Länder erklärte durch Verweisgesetze die Regelungen des Bundesrechts für anwendbar und modifizierte sie nicht oder nur geringfügig.⁹² Die übrigen Ländern erließen vollständige eigene Landes-Umweltinformationsgesetze, welche sich inhaltlich freilich auch am Bundesgesetz orientierten.⁹³ Mit Blick auf das UIG auf Bundesebene war somit weniger die Frage bedenklich, ob die Länder ihre Umweltinformationsgesetze richtlinienkonform ausgestalteten. Abgesehen von der verspäteten Umsetzung konnte man regelmäßig von einer pflichtgemäßen Umsetzung des Richtlinieninhalts ausgehen.⁹⁴ Im Vordergrund der juristischen Diskussion stand vielmehr der Umstand, dass durch die nun notwendige Umsetzung in den Bundesländern eine im Umweltinformationsrecht bis dahin bestehende Rechtseinheit und Rechtsklarheit⁹⁵ endete. Der Informationsberechtigte und die Rechtsanwender sahen sich von nun an mit einem Bundesgesetz und 16 Ländergesetzen konfrontiert. Einer kohärenten Informationsordnung und damit einem transparenten Informationszugang für die Informationsberechtigten stand diese Entwicklung entgegen.⁹⁶ In diesem Zusammenhang waren die Regelungen auf Landesebene vorzuzugswürdig, welche schlicht auf die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes verwiesen und somit eine auf Bundes- und Landesebene einheitliche Ausgestaltung des Umweltinformationszuganges zuließen.⁹⁷ Im Ergebnis bedeutete die Umsetzung des Richtlinieninhalts in den Bundesländern den Beginn der „Zerfaserung“ des Umweltinformationsrechts, welche sich bis heute im gesamten Bereich der Informationsfreiheit in der deutschen Rechtsordnung gehalten hat.⁹⁸

⁹¹ Siehe Übersicht Stand 06/2007: *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, S. 1125.

⁹² So in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen, *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.) Umweltrecht, UIG Vorbemerkung Rn. 71; zum Teil durch die Integration in bestehende Landesinformationsfreiheitsgesetze: *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, S. 1120.

⁹³ Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen, *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.) Umweltrecht, UIG Vorbemerkung Rn. 71.

⁹⁴ Thüringen beschränkte den Kreis privater Informationspflichtiger so weit, dass eine richtlinienkonforme Umsetzung diesbezüglich in Frage stand und zeigte sich auch hinsichtlich der Kostenregelung restriktiver als der Richtliniengeber. Gleichwohl fand sich schon zum damaligen Zeitpunkt in keiner Landesregelung eine Bestimmung, welche eine richtlinienkonforme Gesetzesanwendung verhindert hätte. Kritische Analyse zum damaligen Stand: *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, S. 1119 ff.

⁹⁵ *Schrader*, ZUR 2004, S. 134.

⁹⁶ *Schomerus/Tolkmitt*, NVwZ 2007, S. 1125; *Schrader*, ZUR 2005, S. 574.

⁹⁷ Mit Punkten, die in diesem Fall gegen eine am Föderalismus orientierte Regelungsstruktur sprechen: *Ekardt*, NJ 2006, S. 296.

⁹⁸ *Guckelberger*, NuR 2018, S. 380; zur „beklagenswerten“ Parallelexistenz verschiedenster Regelungen zur Informationsfreiheit: *Wegener*, NVwZ 2015, S. 611.

e. Fazit

Mit der Umsetzung der UIRL vertiefte und verfestigte der deutsche Gesetzgeber die Entwicklung hin zu einer im Grundsatz transparenten Verwaltung im Bereich des Umweltrechts. Die Neuregelung des UIG war erkennbar vom Willen getragen, diesmal die Umsetzungsverpflichtung auf Antrieb und ohne Nachdruck durch den EuGH zu erfüllen. Die Erfahrungen, die die informationspflichtigen Stellen bei der Anwendung des UIG a.F. machten, hätten ein Festhalten an der „Mauermentalität“ auch kaum begründet: Die Statuierung eines voraussetzungslosen Informationszugangsanspruches hatte zu keinem Zeitpunkt zu der befürchteten und viel beschworenen Überlastung der verpflichteten Stellen geführt⁹⁹ oder einen besonders hohen Kostenaufwand verursacht. Folgerichtig verschwanden in den Gesetzgebungsmaterialien zur Neufassung des UIG alle Erwägungen, welche vorher den Zweifeln über die praktische Umsetzbarkeit der Regelung begegnen sollten.¹⁰⁰ Die Erfahrungen in der Umsetzung des voraussetzungslosen Informationsanspruches im Umweltbereich dienten insbesondere dem Bundesgesetzgeber als Blaupause für die Schaffung eines allgemeinen Informationsanspruches der Bürger gegen öffentliche Stellen.¹⁰¹

IV. Deutschlands Ankunft im Zeitalter der Informationsfreiheit

1. Der lange Weg zum Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes

Mit den Worten „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ leitete der damalige Bundestagsabgeordnete Dr. Michael Bürsch (SPD) am 17. Dezember 2004 die erste Beratung des von den Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Entwurfs eines Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) im Deutschen Bundestag ein.¹⁰² Bereits seit ihrem

⁹⁹ Im Einzelfall konnten Informationsanträge nach den UIG auf Bundes- und Landesebene einen hohen Bearbeitungsaufwand nach sich ziehen. In aller Regel hatte dies jedoch zu keiner Beeinträchtigung der verwaltungsinternen Vorgänge geführt. Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bericht der Bundesrepublik Deutschland über die bei der Anwendung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gewonnenen Erfahrungen vom 17.02.2014, S. 3 f. (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/ui_richtlinie_umsetzungsbericht_bf.pdf, Stand 20.07.2020); gleichzeitig wird auf den S. 35 f. des Berichtes darauf hingewiesen, dass weder der Bund noch die meisten Bundesländer die Zahl der Anträge, Widerspruchsverfahren und Klagen erfassen.

¹⁰⁰ Vorher zum befürchteten Verwaltungsmehraufwand durch das UIG a.F.: Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 12/7138 S. 16; Hervorheben des Kostendeckungsgrundsatzes in der Gesetzesbegründung zum UIG a.F.: BT-Drs. 12/7138 S. 15; nunmehr die Feststellung in der Gesetzesbegründung zum neugefassten UIG, dass kaum ein Mehraufwand an Kosten zu erwarten sei: BT-Drs. 15/3406 S. 13; einzig die CDU/CSU Fraktion kritisierte die Übererfüllung der Richtlinienvorgaben unter Hinweis auf den Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Vorgaben: BT-Drs. 15/4243 S. 15.

¹⁰¹ Europäische Vorgaben im Umweltrecht als „Motor“ moderner Rechts- und Verfahrensentwicklung: *Hill*, DVBl 2002, S. 1318; *Schrader*, ZUR 2004, S. 131.

¹⁰² Abgeordneter *Bürsch*, in: Deutscher Bundestag 2004, Stenografischer Bericht 149. Sitzung 17.12.2004; Plenarprotokoll 15/149 S. 13945.

Koalitionsvertrag von 1998 nahm sich die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes vor.¹⁰³ Diese Formulierung musste man demnach wohl als Versuch einer humorvollen Umschreibung dessen begreifen, was das IFG zu diesem Zeitpunkt bereits hinter sich hatte: einen gesetzgeberischen Marathonlauf.

a. Der erste Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1997

Den ersten Gesetzesentwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes brachte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen schon im Jahr 1997 in den Deutschen Bundestag ein.¹⁰⁴ Das Gesetzesvorhaben konnte in der Folge jedoch keine Mehrheit auf sich vereinigen. Es fiel den Argumentationsmustern zum Opfer, die schon die Ausgestaltung des UIG a.F. entscheidend prägten: Von einem allgemeinen Anspruch auf Informationszugang gehe in der Form dieses ersten Entwurfes die Gefahr aus, dass „[...] die Verwaltung mißbräuchlich gestört, behindert oder lahmgelegt werden könne.“¹⁰⁵ Auch der Verweis auf einen unbestimmten, zusätzlichen Kostenaufwand findet sich in den Gesetzgebungsmaterialien,¹⁰⁶ obwohl man zu diesem Zeitpunkt bereits auf die Erfahrungen aus der Anwendung des UIG zurückgreifen hätte können. Zum Teil war man auch davon überzeugt, dass die bisherigen Informationszugangsrechte, welche auf einem berechtigten Interesse des Antragstellers fußten, schlicht ausreichen würden.¹⁰⁷ So kam es im Ergebnis zur Ablehnung des Gesetzesentwurfs.¹⁰⁸ Gleichzeitig zeichnete sich jedoch ab, dass sich der Grundgedanke einer transparenten Verwaltung künftig durchsetzen könnte. Die SPD stellte für den Fall eines Wahlsieges im Jahr 1998 eine umfassende Staatsmodernisierung in Aussicht, welche dann auch den Bereich der Informationsfreiheit zum Gegenstand haben sollte.¹⁰⁹

¹⁰³ SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ S. 40.

¹⁰⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Änderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz - IFG) vom 27.08.1997, BT-Drs. 13/8432.

¹⁰⁵ Abgeordneter *Bosbach*, in: Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Förderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), BT-Drs. 13/11152 S. 4.

¹⁰⁶ Abgeordnete *Vogt*, in: Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Förderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), BT-Drs. 13/11152 S. 4.

¹⁰⁷ Abgeordneter *Bosbach*, in: Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Förderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), BT-Drs. 13/11152 S. 4.

¹⁰⁸ Deutscher Bundestag 1998, Stenografischer Bericht 244. Sitzung 24.06.1998; Plenarprotokoll 13/244 S. 22740.

¹⁰⁹ Vgl. Abgeordnete *Vogt*, in: Beschlussempfehlung und Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen und zur Förderung anderer Gesetze (Informationsfreiheitsgesetz - IFG), BT-Drs. 13/11152 S. 4.

aa. Begründung und Inhaltliche Ausgestaltung des IFG Entwurfes

In der Begründung zum ersten Entwurf eines IFG auf Bundesebene zeichnete man zunächst das Bild einer deutschen Verwaltung, deren Handeln und innere Struktur aufgrund einer „staatlichen Abschottung“ dem Bürger in großen Teilen verschleiert bleibt.¹¹⁰ Diesem Befund wurde durch eine rechtsvergleichende Betrachtung der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland und anderen westlichen Staaten besondere Schärfe verliehen: In zahlreichen europäischen Ländern fänden sich seit Jahren entsprechende Regelung,¹¹¹ insbesondere die skandinavischen Staaten hätten eine sehr lange Tradition allgemeiner Informationszugangsrechte – allen voran Schweden, wo der allgemeine Informationsanspruch gegen öffentliche Stellen bereits auf das Jahr 1766 zurückgehe.¹¹² Auch der Blick nach Übersee in die USA oder Kanada¹¹³ zeige, dass der Informationszugang seit längerem die Regel ist, die deutsche Regelungssituation die änderungsbedürftige Ausnahme. Auch von der europäischen Union seien Impulse zur Schaffung eines bereichsübergreifenden Informationszugangsanspruches in den Mitgliedstaaten ausgegangen, sodass im Rahmen der europäischen Integration die Abschaffung des Amtsgeheimnisses als „obrigkeitsstaatliches Überbleibsel“ unausweichlich sei.¹¹⁴

Im Zuge dessen sah man, normiert in § 1 IFG-Entwurf, in der Statuierung eines umfassenden Informationszugangsanspruches zugleich die Möglichkeit zur Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und Kontrolle des staatlichen Handelns. Dem Anwendungsbereich des Entwurfes wurden in § 2 Abs. 1 IFG sowohl Bundes- als auch Landesbehörden unterworfen, wobei dies nur für Behörden der Länder gelten sollte, in denen noch kein entsprechendes Landesgesetz erlassen wurde. Durch die Formulierung „[...] sonstige Stellen, die der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dienen oder öffentliche Zwecke verfolgen,“ sollten auch privatrechtlich organisierte Stellen verpflichtet werden.¹¹⁵ Bedenkt man, dass die Entwurfsverfasser insbesondere auch die mangelhafte Umsetzung der EWG-RL

¹¹⁰ BT-Drs. 13/8432 S. 7.

¹¹¹ Genannt werden hier Frankreich, die Niederlande, Österreich, Griechenland, Spanien, Portugal und allgemein „osteuropäische Staaten“, wo Informationszugangsrechte bestehen und zum Teil in der Verfassung verankert sind, BT-Drs. 13/8432 S. 7 f.

¹¹² Hier hat die Verwaltung den Umgang mit dem Prinzip der Transparenz besonders verinnerlicht, siehe: *Bruch*, in: Garstka/Hart/Welzel (Hrsg.) Informationsfreiheit, S. 174 f.

¹¹³ Zu den Stärken und Schwächen der gesetzlichen Regelungen und praktischen Anwendung in den USA und in Kanada: *Bruch*, in: Garstka/Hart/Welzel (Hrsg.) Informationsfreiheit, S. 180 ff.

¹¹⁴ BT-Drs. 13/8432 S. 8; gleichwohl musste man zum damaligen Zeitpunkt wie auch heute anerkennen, dass es keine europarechtliche Vorgabe gibt, die die Mitgliedstaaten zur Schaffung eines bereichsübergreifenden Informationsfreiheitsgesetzes verpflichtet, vgl. *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 59.

¹¹⁵ Gegen mögliche „Flucht ins Privatrecht“, BT-Drs. 13/8432 S. 9.

durch das UIG a.F. im Blick hatten,¹¹⁶ so lohnt noch der Hinweis auf § 2 Abs. 2 des IFG-Entwurfes: Vom Anwendungsbereich ausgenommen waren Parlamente sowie Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden. Für Letztgenannte galt der Ausschluss allerdings nur insoweit, als sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit als Organe der Rechtspflege tätig wurden. Dem Grunde nach konnten diese Stellen also auskunftsverpflichtet sein und wurden in Abgrenzung zu den Regelungen im UIG a.F. dem Anwendungsbereich nicht kategorisch entzogen.¹¹⁷ Eine nähere Begriffsbestimmung erfolgte allein für „Informationen“ und „Betroffene“ (§ 3 Abs. 1, Abs. 2 IFG-Entwurf). Der Anspruch auf Informationszugang sollte voraussetzungslos jeder natürlichen oder juristischen Person zustehen (§ 4 Abs. 1 IFG-Entwurf), der Informationszugang nach Wahl des Antragstellers mündlich oder schriftlich,¹¹⁸ ansonsten durch Einsichtnahme erfolgen (§ 4 Abs. 2 IFG-Entwurf). Auffällig und insofern wohl von symbolischer Bedeutung für eine transparenzfreundliche Haltung der Verfasser war insbesondere die positive Formulierung in der Regelung zum Schutz personenbezogener Daten, dass das Informationszugsrecht personenbezogene Daten umfasse (§ 5 Abs. 1 IFG-Entwurf). Der zweite Teil des Absatzes schränkte diesen Grundsatz wiederum ein, indem er den Zugang zu diesen Daten von der Zustimmung des Betroffenen oder der Zulassung durch das IFG oder andere Rechtsvorschriften abhängig machte, womit man dem Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung tragen wollte.¹¹⁹ Ausdrücklich zulässig sollte außerdem die Bekanntgabe personenbezogener Daten von Amtsträgern oder am Verfahren als Gutachter bzw. Sachverständiger beteiligter Personen sein, sofern die Daten funktionsbezogen und nicht persönlicher Natur waren (§ 5 Abs. 2 IFG-Entwurf).¹²⁰ Geschützt werden sollten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 6 IFG-Entwurf), Gemeinwohlinteressen (§ 8 IFG-Entwurf) und insbesondere die Strafverfolgung und Rechtsdurchsetzung (§ 7 IFG-Entwurf).¹²¹ § 7 Abs. 1 S. 2 IFG-Entwurf schloss den Informationszugang für die Fälle aus, in denen hierdurch der Erfolg eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit gefährdet werden konnte, was dem Begriffsverständnis des EuGH für „Vorverfahren“ i.S.d. EWG-RL entsprach. Für Verwaltungsvorverfahren wurde der

¹¹⁶ BT-Drs. 13/8432 S. 7.

¹¹⁷ Der kategorische Ausschluss in § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 UIG a.F. hatte den EuGH befasst, EuGH, Urt. v. 09.09.1999, Rs. C-217/97 Rn. 28, 61.

¹¹⁸ BT-Drs. 13/8432 S. 10.

¹¹⁹ BT-Drs. 13/8432 S. 10.

¹²⁰ BT-Drs. 13/8432 S. 10.

¹²¹ § 7 Abs. 1 S. 2 schloss den Informationszugang für die Fälle aus, in denen hierdurch der Erfolg eines Ermittlungsverfahrens wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit gefährdet werden konnte, was dem später judizierten Begriffsverständnis des EuGHs für „Vorverfahren“ i.S.d. EWG-RL entsprach.

Informationszugang nur auf bestimmte Daten begrenzt, in Abgrenzung zum UIG a.F. jedoch nicht kategorisch ausgeschlossen (§ 7 Abs. 2 IFG-Entwurf). Um eine ausufernde Anwendung der Ausschlussstatbestände zu verhindern, sah § 9 IFG-Entwurf unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und einer vorzunehmenden Interessenabwägung ein abgestuftes Verfahren für den Fall vor, dass „[...] konkurrierende Rechte Dritter einer unbeschränkten Akteneinsicht entgegenstehen.“¹²² Soweit ein Informationszugang nach den Ausschlussgründen der §§ 5-8 IFG-Entwurf abzulehnen gewesen wäre, sollten in einem ersten Schritt die geheimhaltungsbedürftigen Informationen unkenntlich gemacht und der Zugang dann ermöglicht werden (§ 9 Abs. 1 IFG-Entwurf). Für den Fall, dass diese Maßnahmen nicht genügen, um dem Geheimhaltungsbedürfnis ausreichend Rechnung zu tragen, waren der geheimhaltungsbedürftige Teil der Daten abzutrennen und die übrigen Informationen zugänglich zu machen (§ 9 Abs. 2 IFG-Entwurf). Auf dritter Stufe war die Behörde auf eine Auskunftserteilung verwiesen, sofern man dem Geheimhaltungsinteresse durch die anderen Maßnahmen nicht gerecht werden konnte (§ 9 Abs. 3 IFG-Entwurf). Zum Teil stellten sich die Regelungsvorschläge als wenig anwenderfreundlich dar, wie am Beispielsfall der Ablehnung eines Informationsantrages deutlich wird: In diesem Falle hätte sich die Behörde einem Widerspruchsverfahren ausgesetzt gesehen (§ 12 Abs. 5 IFG Entwurf), obwohl sie nach drei Monaten sowieso erneut eine Entscheidung über den Antrag hätte treffen müssen (§ 10 Abs. 2, Abs. 3 IFG-Entwurf). Sie sollte trotzdem noch mitteilen, ob und zu welchem späteren Zeitpunkt der Antrag erfolgreich hätte sein können (§ 12 Abs. 4 IFG-Entwurf). Die Entscheidungsfrist über Informationsanträge war dabei auf lediglich zwei Wochen festgesetzt (§ 12 Abs. 1 IFG-Entwurf). Auch in Reaktion auf eine anderslautende Regelung im UIG a.F. sollte der Informationszugang grundsätzlich gebührenfrei sein (§ 13 Abs. 1 IFG-Entwurf).¹²³

bb. Fazit

Mit ihrem Gesetzesvorschlag für ein IFG schaffte es die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1997, dass sich der Bundesgesetzgeber erstmals vertieft mit der Möglichkeit eines bereichsübergreifenden Informationsanspruches der Bürger gegen öffentliche Stellen auseinandersetzen musste. Die Regelungen des IFG-Entwurfes versuchten dem Informationsanspruch zu größtmöglicher Wirksamkeit zu verhelfen und stellten so zum Teil eine Reaktion auf die restriktive Ausgestaltung des Informationsanspruches im UIG a.F. dar. Trotz der Ausnahmeregelungen, die dem Schutz der dem Informationszugang gegenläufigen

¹²² BT-Drs. 13/8432 S. 11.

¹²³ BT-Drs. 13/8432 S. 13.

Interessen dienen, hätten Behörden den Informationszugang nicht ohne Weiteres beschränken oder ablehnen können: Einerseits wären sie vielfach zu entsprechenden Begründungen verpflichtet gewesen und hätten andererseits im Wege eines abgestuften Verfahrens stets für einen möglichst weitgehenden Informationszugang sorgen müssen. Dennoch waren die Regelungen zu den Pflichten der Behörden im Falle der Ablehnung eines Antrages nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und boten den Kritikern, welche einen Informationsanspruch ohnehin als unkalkulierbare Zusatzbelastung für die Verwaltung betrachteten, eine große Angriffsfläche. So kam es in der Konsequenz zur Ablehnung des Entwurfes. Die Gelegenheit, für mehr Transparenz der deutschen Verwaltung zu werben, konnte man trotzdem nutzen und politische Mitstreiter gewinnen, mit denen in der Folge die Gesetzgebung zur Informationsfreiheit vorangetrieben wurde.

b. Verschiedene Entwürfe eines Informationsfreiheitsgesetzes

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 1998 wurde die Gesetzgebung im Bereich der Informationsfreiheit fortan vonseiten der rot-grünen Regierungskoalition im Rahmen des Programmes „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ vorangetrieben.¹²⁴ In der Folge wurden zwei verschiedene Entwürfe für Informationsfreiheitsgesetze vorgestellt: Zunächst erarbeitete das Bundesministerium des Innern (BMI) einen Referentenentwurf,¹²⁵ welcher den Ressorts zur Abstimmung am 20.12.2000 zugeleitet wurde.¹²⁶ Noch während man zwischen den Ministerien über den Referentenentwurf verhandelte, legten die Professoren Schoch und Kloepfer einen Professorenentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz vor,¹²⁷ welcher mit in die Verhandlungen zum Referentenentwurf einbezogen wurde.¹²⁸ Die Verhandlungen waren von gegenteiligen Positionen der Regierungsressorts und von Vertretern der Koalition geprägt. Während die Ressorts befürchteten, dass man durch die Veröffentlichung von vertraulichen oder falschen Informationen den Unternehmen wirtschaftlichen Schaden zufügen könne und der Informationsfreiheit den mittlerweile standardisierten Vorwurf machten, sie würde einen erhöhten Verwaltungs- und Kostenaufwand verursachen und somit immer weitere Ausnahmetatbestände forderten, wollten die Vertreter der Koalitionsfraktionen eng und klar definierte Ausnahmen durchsetzen und ganze Bereichsausnahmen möglichst vollständig

¹²⁴ Die Bundesregierung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Kabinettsbeschluss vom 01.12.1999; nach: *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 41 Rn. 71 und *Schmitz*, NVwZ 2000, S. 1241.

¹²⁵ Abgedruckt in: *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), S. 201 ff.

¹²⁶ *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 41 Rn. 73.

¹²⁷ Abgedruckt in: *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), S. 13 ff.

¹²⁸ *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 43 Rn. 76.

vermeiden.¹²⁹ Dem Entwurf wurde außerdem angelastet, dass er keinen Gleichklang zwischen der Bundes- und der Landesgesetzgebung im Bereich der Informationsfreiheit schaffen würde, wie es etwa im Bereich des Verwaltungsverfahrenrechts der Fall war.¹³⁰ Im Ergebnis schrieb man den Referentenentwurf immer weiter fort,¹³¹ konnte sich innerhalb der 14. Legislaturperiode jedoch nicht mehr zur Umsetzung des Gesetzesvorhaben durchbringen.¹³² Die Regierungskoalition verschleppte das Projekt in die folgende Legislaturperiode und verankerte es dort erneut in ihrer Koalitionsvereinbarung.¹³³ Nun waren es vor allem der Druck und die breite Unterstützung der Zivilgesellschaft,¹³⁴ welche nach einem zähen Ringen der Koalitionsfraktionen mit der Regierung¹³⁵ dazu führten, dass die Koalitionsfraktionen am 14.12.2004 ihren Gesetzesentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz in den Deutschen Bundestag einbrachten, welcher dann am 17.12.2004 erstmals beraten wurde.¹³⁶

2. Beschluss des ersten Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene

Der Beschluss des IFG im Juli 2005, welcher fast den vorgezogenen Neuwahlen zum Opfer gefallen wäre, markierte somit das Ende einer umfang- und facettenreichen Gesetzesentwicklung¹³⁷ hin zu einem Regelwerk von lediglich 15 Paragraphen, welches einen Paradigmenwechsel im deutschen Recht bedeutete¹³⁸ und seitdem nur wenige Änderungen erfahren hat.¹³⁹ Das IFG war das erste bereichsübergreifende¹⁴⁰ Gesetz auf Bundesebene, das dem Einzelnen einen Anspruch auf den Zugang zu amtlichen Informationen der

¹²⁹ Siehe ausführliche Darstellung bei *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 42 Rn. 74 f.

¹³⁰ *Schapper*, in: Kloepfer (Hrsg.) Die Transparente Verwaltung, S. 39 f.

¹³¹ Aufschlussreich hierzu: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS vom 22.05.2020, BT-Drs. 14/9147 S. 2: „Der vorhandene Referentenentwurf wurde für interne Zwecke ständig fortgeschrieben. Eine der dadurch entstandenen *Fassungen* [...]“ Zur Frage, zu welchem Zeitpunkt mit dem Abschluss der Verhandlungen zu rechnen sei: „Über einige wenige Punkte im Text [...] bestehen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen unter den Bundesressorts. Bis zu welchem Termin die Beratungen darüber abgeschlossen werden können, lässt sich gegenwärtig nicht absehen.“

¹³² *Schapper*, in: Kloepfer (Hrsg.) Die Transparente Verwaltung, S. 39; anschaulich: *Krupa*, DIE ZEIT 15/2002 (04.04.2002).

¹³³ SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvereinbarung „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit“ S. 67.

¹³⁴ Ein Verbändeentwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz befeuerte die öffentliche Debatte: Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), vorgelegt von netzwerk recherche, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union, Humanistische Union, Transparency International, vom 04.04.2004, Berlin; ausführlich zu weiteren Hintergründen: *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 45 Rn. 80.

¹³⁵ Siehe Darstellung: *Kollbeck/von Dobeneck*, in: Berger/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2006), S. 45 Rn. 81 ff. m.w.N.

¹³⁶ Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2004, Stenografischer Bericht 149. Sitzung 17.12.2004; Plenarprotokoll 15/149 S. 13945.

¹³⁷ Näher hierzu: *Jastrow/Schmitz*, NVwZ 2005, S. 984 (985).

¹³⁸ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 2; *Spannowsky*, ZfBR 2017, S. 112.

¹³⁹ Zuletzt geändert durch Art. 44 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) m.W.v. 27.06.2020.

¹⁴⁰ *Kugelmann*, NJW 2005, S. 3609 (3610).

Bundesbehörden einräumte. Nun war auch mit dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit als letztem Überbleibsel des Arkanprinzips gebrochen worden.

C. Informationsanspruch nach dem Bundes-IFG

Mit dem Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene wurde nicht nur ein voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang gegenüber Bundesbehörden geschaffen, sondern auch ein ausführlicher Katalog an Verfahrensregelungen und Ausschlussgründen für Informationsansprüche, welche im Folgenden vertieft betrachtet werden. Neben diesen Regelungsschwerpunkten hält das IFG für die Bundesbehörden in einem engen Rahmen auch die Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen bereit. Diesbezüglich gilt es zu klären, welche Informationen Inhalt der Veröffentlichungspflichten sind und somit von den Behörden ohne Weiteres zur Verfügung gestellt werden müssen.

I. Verfahrensregelungen nach dem IFG

1. Anspruchsberechtigte und Anspruchsverpflichtete

§ 1 Abs. 1 S. 1 IFG normiert zunächst den Grundsatz, dass jeder, also jeder Deutsche und Ausländer im In- und Ausland, sowie jede juristische Person des Privatrechts,¹⁴¹ einen Anspruch auf Informationszugang gegenüber den Bundesbehörden hat. Die Landesbehörden sind von den Regelungen des Bundes-IFG hingegen nicht umfasst. Hierfür fehlt es dem Bund an einer Gesetzgebungszuständigkeit nach den in den Art. 73 und 74 GG aufgeführten Sachmaterien.¹⁴² Die Zuständigkeit des Bundes für die Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Bundesebene wird vom Gesetzgeber aus einer Annexkompetenz hergeleitet, nach der der Bund das Verwaltungsverfahren hinsichtlich aller Regelungsmaterien mitregeln könne, für die er über die Sachkompetenz verfüge.¹⁴³ Im Grundsatz liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich der Informationsfreiheit daher nach Art. 70 GG bei den Ländern,¹⁴⁴ die u.a. ihre Landesbehörden mit dem Erlass eigener Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze verpflichten (können).

Zu den Anspruchsberechtigten soll nach der Rechtsprechung auch eine juristische Person des Privatrechts zählen, die ihren Sitz im Ausland hat.¹⁴⁵ Bürgerinitiativen und Verbände sollen

¹⁴¹ BT-Drs. 15/4493 S. 7.

¹⁴² M.w.N.: *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 29.

¹⁴³ BT-Drs. 15/4493 S. 7.; m.w.N.: *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 30.

¹⁴⁴ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 29.

¹⁴⁵ BVerwG Urt. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 12.

hingegen nur insoweit antragsberechtigt sein, als sie als juristische Personen des Privatrechts, etwa als eingetragene Vereine, klassifiziert werden können.¹⁴⁶

Anspruchsverpflichtete sind nach § 1 Abs. 1 IFG die Behörden des Bundes und, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, auch die Bundesorgane und -einrichtungen.¹⁴⁷ Die Gesetzesbegründung nennt ausdrücklich Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank,¹⁴⁸ wobei diese Aufzählung nicht abschließend ist. Dem Behördenbegriff des IFG liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG ein funktionelles Verständnis zugrunde, sodass jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt,¹⁴⁹ als Anspruchsverpflichteter in Frage kommt.¹⁵⁰ Gleichwohl soll laut der Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 IFG der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, also „[...] insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder – z.B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten –, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen [...]“¹⁵¹ von Informationszugängen ausgenommen bleiben.¹⁵² Das Gleiche gilt für die Rechtsprechung, sonstige unabhängige Tätigkeiten, wie etwa die der Deutschen Bundesbank, und in der Regel für die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes.¹⁵³ Aus dem Wortlaut von § 1 Abs. 1 IFG ergibt sich dies freilich nicht ohne Weiteres. Mit diesen Ausnahmen vom Anwendungsbereich wird zwar etwaigen Ausnahmetatbeständen vorausgegriffen, eine ausdrückliche Regelung zum Anwendungsbereich wäre hier allerdings vorzugswürdig gewesen.

¹⁴⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern Bekanntmachung v. 21.11.2005, Az. V 5a -130 250/16, GMBI 2005, S. 1347.

¹⁴⁷ Auch Jobcenter, gemeinsame Einrichtungen nach § 44b SGB II und zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II, als „Jobcenter“ bezeichnet nach § 6d SGB II, werden von der Rechtsprechung gemäß der Anordnung in § 50 Abs. 4 S. 2 SGB II als Anspruchsverpflichtete betrachtet, VG Neustadt 04.09.2014 - 4 K 466/14.NW Rn. 32; VG Berlin 2. Kammer Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 54.14 Rn. 14; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.08.2015 - OVG 12 B 21.14 Rn. 15.

¹⁴⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 7 f.

¹⁴⁹ Auch bei privatrechtlichem Handeln der Behörde, vgl. zum IFG Berlin *Rossi*, DVBl 2010, S. 559; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 02.10.2007 - OVG 12 B 11.07 Rn. 17 f.; *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 1 IFG Rn. 84.

¹⁵⁰ So auch nach dem Verweis der Gesetzesbegründung auf § 1 Abs. 4 VwVfG, BT-Drs. 15/4493 S. 7; auch zum Begriff „Stelle“ und der Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung: BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11, 7 C 4/11 Rn. 11 ff., zustimmend zur „expansiven“ Auslegung des Behördenbegriffs: *Assenbrunner*, DÖV 2012, S. 553. Die Entscheidungen des BVerwG ebneten somit den Weg zur Anerkennung eines Auskunftsanspruches der Bürger in Bezug auf Regierungshandeln nach dem IFG, näher hierzu: *Roth*, DÖV 2012, S. 718 ff., was nach einer Ansicht in der Literatur eine „vor-demokratische Haltung“ der Regierung in Sachen der Informationsfreiheit beendete, siehe: *Schoch*, NVwZ 2012, S. 254.

¹⁵¹ BT-Drs. 15/4493 S. 8.

¹⁵² BT-Drs. 15/4493 S. 8.

¹⁵³ Ebenda.

Private sollen im Gegensatz zur Regelung im IFG-Entwurf ausdrücklich nicht verpflichtet werden,¹⁵⁴ wenngleich § 1 Abs. 1 S. 3 IFG in den Fällen, in denen sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater Personen oder Unternehmen bedient, einen Informationszugang gewährt. Anspruchsgegner ist insofern jedoch weiterhin die jeweilige Behörde, an die dementsprechend auch der Informationsantrag zu richten ist (§ 7 Abs. 1 S. 2 IFG). So werden von § 1 Abs. 1 S. 3 IFG ausweislich der Gesetzesbegründung Verwaltungshelfer adressiert,¹⁵⁵ jedoch nicht Beliehene. Trotz ihres Status als Privatrechtssubjekte¹⁵⁶ wird man deren Verpflichtung zur Gewährleistung eines Informationszugangs annehmen müssen, sie sind nämlich anders als die Verwaltungshelfer als Behörden i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 IFG zu qualifizieren.¹⁵⁷

2. Amtliche Informationen

Der Anspruch auf Informationszugang bezieht sich auf „amtliche Informationen“ der öffentlichen Stellen i.S.d. § 2 Nr. 1 IFG. Nach dieser Definition ist eine amtliche Information „jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.“ Die Gesetzesbegründung verweist dazu umfassend auf „[...] Aufzeichnungen (Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne und Karten sowie Tonaufzeichnungen), die elektronisch (Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sind.“¹⁵⁸ Ausgeschlossen ist der Anspruch hingegen für Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, § 2 Nr. 1 S. 2 IFG. Nicht erfasst sind auch private Informationen und solche, die gerade nicht mit der amtlichen Tätigkeit zusammenhängen und demnach keinen amtlichen Zwecken dienen.¹⁵⁹ Bereitet die Einordnung des Begriffes insofern keine Probleme, lässt sowohl die gesetzliche Definition als auch die Gesetzesbegründung ein denknotwendig vorauszusetzendes¹⁶⁰ ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal außer Betracht: So kommt es auch auf das Vorhandensein der Information bei der öffentlichen Stelle an. Die Information, zu der der

¹⁵⁴ Dies soll etwa auch dann gelten, wenn die öffentliche Hand die absolute Mehrheit von Anteilen einer Gesellschaft hält, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, siehe BT-Drs. 15/4493 S. 8.

¹⁵⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 8; so auch: *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 149.

¹⁵⁶ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 1 Rn. 246.

¹⁵⁷ Dem Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG werden Beliehene untergeordnet, so *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 1 Rn. 246. Eine abweichende Wertung lässt der Gesetzgeber im Falle des IFG nicht erkennen. Mit Beispielen: *Sitsen*, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, S. 130; so auch VG Berlin 2. Kammer 19.12.2019 - 2 K 178.19 Rn. 17 f.; verneinend zur Frage, ob ein Versicherungsombudsmann Beliehener und damit Anspruchsverpflichteter ist; a.A., jedoch ohne nähere Begründung: *Ruppel*, NZS 2012, S. 736 f.

¹⁵⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

¹⁵⁹ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

¹⁶⁰ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 IFG Rn. 24.

Informationszugang begehrt wird, muss der öffentlichen Stelle überhaupt vorliegen bzw. muss die öffentliche Stelle hierauf zugreifen können.¹⁶¹ Dies kann sie nicht im Falle zukünftig erwarteter Informationen.¹⁶² Ebenso wenig hat ein Antragsteller einen Anspruch darauf, dass die Behörde zur Beantwortung seiner abstrakten oder konkreten Frage selbst amtliche Informationen sichtet, um im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung aus deren Inhalt eine Antwort abzuleiten und zu formulieren. Das bedeutet, die Behörde muss zur Erfüllung des Informationszugangsanspruches selbst keine amtliche Information herstellen, weder auf Grundlage der vorhandenen Informationen, noch etwa auf Grundlage des Wissens eines Mitarbeiters. Es liegt am Antragsteller selbst, aus den Informationen, gewissermaßen den Rohdaten, zu denen er Zugang erlangt, die jeweilige Erkenntnis zu gewinnen.

3. Arten des Informationszugangs

Die Art des Informationszugangs kann der Antragsteller wählen¹⁶³ und die jeweiligen Stellen dürfen nur aus „wichtigem Grund“, etwa wegen eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes,¹⁶⁴ von seiner Wahl abweichen, sind ansonsten aber in ihrer Entscheidung frei, ob sie den Informationszugang durch die Erteilung einer Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise ermöglichen (§ 1 Abs. 2 IFG).¹⁶⁵ Die verschiedenen Arten des Informationszugangs werden in den § 7 Abs. 3, 4 IFG näher geregelt. Die Auskunftserteilung kann gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch geschehen, sodass bei einfachen Auskünften eine Erteilung per E-Mail oder telefonisch in Betracht kommt.¹⁶⁶ Sollte der Antragsteller hingegen in amtliche Informationen Einsicht nehmen, gestattet ihm § 7 Abs. 4 S. 1 IFG als Gedächtnishilfe Aufzeichnungen, Ablichtungen und Ausdrucke zu nutzen, sodass ein Anspruch des Antragstellers auf den Ausdruck gespeicherter oder verfilmter Texte besteht.¹⁶⁷ Gerade in Hinblick auf mögliche Ausnahmegründe nach den §§ 3-6 IFG, die dem Informationszugang im Einzelfall

¹⁶¹ Debus, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 2 IFG Rn. 25.

¹⁶² siehe hierzu: *Vofshoff*, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 94 (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 25.11.2020).

¹⁶³ Im Interesse einer einheitlichen Regelung wurde der Wortlaut von § 1 Abs. 2 S. 1, 2 IFG zu den Arten des Informationszugangs und dem Wahlrecht des Antragstellers dem der § 3 Abs. 2 S. 1, 2 UIG angepasst, BT-Drs. 15/4493 S. 8.

¹⁶⁴ Etwa im Falle von Massenverfahren, in denen zahlreiche Personen gleichförmige Anträge stellen, BT-Drs. 15/4493 S. 8.

¹⁶⁵ Bestimmt der Antragssteller nicht selbst die Art des Informationszugangs, besteht insofern ein Auswahlermessen der Behörde, vgl. OVG Rheinland-Pfalz Urt. v. 02.06.2006 - 8 A 10267/06 Rn. 61 zur zu § 1 Abs. 2 S. 1 IFG nahezu wortlautidentischen Regelung in § 3 Abs. 2 S. 1 LUIG.

¹⁶⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 15.

¹⁶⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 15.

entgegenstehen können, gewährt das IFG jedoch kein Recht auf einen freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang zur Originalakten. Hier ist die Behörde auf das Zugänglichmachen von Abschriften und Kopien verwiesen, in denen schutzwürdige Informationen geschwärzt werden können.¹⁶⁸ Der Informationszugang in sonstiger Weise ist ein Auffangtatbestand, der auch künftige innovative oder ungewöhnliche Arten des Informationszugangs umfassen kann.¹⁶⁹

4. Informationsantrag und behördliches Verfahren

Die §§ 7 und 8 IFG regeln das Verfahren bei einem Antrag auf Informationszugang.

a. Informationsantrag

Zunächst ist festzustellen, dass ein Informationsantrag nach dem IFG keiner Formvorgabe unterliegt. Insofern gilt für Informationsanträge nichts anderes als für Anträge nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz i.S.d. § 22 S. 2 VwVfG.¹⁷⁰ Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Antrags dürfen von der jeweiligen Behörde nicht überzogen werden¹⁷¹ und Informationsanträge bedürfen aufgrund der Voraussetzungslosigkeit des Informationszugangs grundsätzlich keiner Begründung. Eine Ausnahme dieses Grundsatzes gilt gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 IFG nur in den Fällen, in denen der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1, 2 (personenbezogene Daten) oder § 6 IFG (geistiges Eigentum und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse) betrifft. Hier erfüllt die Begründung den Zweck, der Behörde das Gewicht des Informationsinteresses des Antragstellers für die Abwägung mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs vorzugeben, sollte ein Fall des § 5 Abs. 1 IFG vorliegen. Ohne eine Begründung streitet in dieser Abwägung für den Antragsteller allein das allgemeine öffentliche Interesse,¹⁷² was regelmäßig geringer wiegen wird als das Interesse des Dritten.¹⁷³ Im Falle von gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten nach § 7 Abs. 1 S. 4 IFG die §§ 17 bis 19 VwVfG entsprechend. Liegt

¹⁶⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern Bekanntmachung v. 21.11.2005 - V 5a -130 250/16, GMBI 2005, S. 1347; kritisch zur möglichen Paraphrasierung der Information nach „Gutdünken“ der Behörde: *Brink*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 1 IFG Rn. 106.

¹⁶⁹ *Brink*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 1 IFG Rn. 112.

¹⁷⁰ Allgemeiner Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens, *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz, § 22 Rn. 30.

¹⁷¹ Die Unkenntnis des Antragstellers über den Akteninhalt setzt der möglichen Bestimmtheit des Antrags die Grenzen, vgl. VG Berlin 2. Kammer Urt. v. 19.06.2014 - 2 K 212.13 Rn. 47 f.; so auch in Bezug auf Anträge nach dem UIG: BVerwG Urt. v. 25.03.1999, 7 C 21/98 Rn. 16.

¹⁷² *Blatt*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 19.

¹⁷³ Unzulässig oder unbegründet ist ein Antrag in diesen Fällen nicht, so ausdrücklich: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 16.06.2015 - 8 A 2429/14 Rn. 37.

die Gleichförmigkeit der Anträge durch Antragstexte, die dem Sinngehalt nach auf ein identisches Informationsinteresse, d.h. auf ein und dieselbe Information gerichtet sind,¹⁷⁴ vor, muss für die Anträge von den Antragstellern ein Vertreter benannt werden.¹⁷⁵ Sollten die Antragsteller dies unterlassen, droht die Nichtberücksichtigung¹⁷⁶ der Anträge durch die jeweilige Behörde nach § 17 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

b. Zuständige Behörde

Über den Informationsantrag hat die Behörde zu entscheiden, die zur Verfügung über die Information berechtigt ist (§ 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Das Tatbestandsmerkmal „Verfügbungsbefugnis“ dient dabei zur Abgrenzung der Zuständigkeit verschiedener Behörden für einen Informationsantrag, der Informationen betrifft, die mehreren Behörden vorliegen.¹⁷⁷ Sie wird erlangt durch die Urheberschaft der Information, eine gesetzliche Grundlage oder durch eine, wenn auch stillschweigende, Vereinbarung zwischen den jeweiligen Behörden.¹⁷⁸

Anträge auf Informationen von Verwaltungshelfern sind an die Behörde zu richten, die sich ihrer zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient (§ 7 Abs. 1 S. 2 IFG). In diesen Fällen ist ausnahmsweise von einem Beschaffungsanspruch des Antragstellers gegenüber der Behörde auszugehen, mit dem die Pflicht der Behörde korrespondiert, die Informationen bei dem Privaten zu beschaffen.¹⁷⁹ Offen ist hingegen, ob die Behörde auch eine Wiederbeschaffungspflicht trifft, sollten bei ihr angefallene Informationen vor dem Zeitpunkt des Informationsantrages an private Einrichtungen übergeben worden sein.¹⁸⁰ Für den Fall, dass

¹⁷⁴ Rossi, IFG, § 7 Rn. 24.

¹⁷⁵ Jastrow/Schlatmann, IFG, § 7 Rn. 61.

¹⁷⁶ Der Antrag muss dann weder bearbeitet, noch beantwortet werden, Ziekow, VwVfG, § 17 Rn. 6.

¹⁷⁷ Verfügungsberechtigung als Element zur Begründung der Zuständigkeit einer Behörde: Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 323; sich dem anschließend: Schoch, IFG, § 7 IFG Rn. 37. In allen anderen Fällen wird man regelmäßig die Zuständigkeit der Behörde annehmen können, bei der die Informationen vorliegen; vgl. Schoch, IFG, § 7 IFG Rn. 39.

¹⁷⁸ So nach BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 27 f.; kritisch zur Überbetonung der Urheberregel in der Entscheidung: Schoch, NVwZ 2012, S. 255; VG Berlin 2. Kammer Urt. v. 30.05.2013 - 2 K 57.12 Rn. 28 f.

¹⁷⁹ Schoch, IFG, § 7 IFG Rn. 57; kritisch hierzu: Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 36, der davon ausgeht, dass die Regelung lediglich die Antragszuständigkeit, jedoch nicht die Entscheidungszuständigkeit betreffe, da sonst eine nur für den Antrag zuständige Behörde durch die Vorhaltung der Information bei einem Privaten auch die Entscheidungszuständigkeit erlangen würde, was in der Literatur allerdings auch nicht mit der behaupteten Konsequenz vertreten wird, vgl. Schoch, IFG, § 7 IFG Rn. 33, 34. Fraglich ist hieran einerseits, inwiefern diese Konstellation praktische Bedeutung hat, andererseits, ob in einem solchen Fall eine Behörde, die sich nicht des Verwaltungshelfers bedient und entscheidungszuständig ist, die Informationsbeschaffungspflicht überhaupt erfüllen kann. Im Ergebnis wird die antragszuständige Behörde ihre sachliche Zuständigkeit überprüfen müssen und bei einem negativen Ergebnis dem Antragsteller ihre Unzuständigkeit mitteilen und ggf. auf die zuständige Behörde hinweisen, was wohl beide Ansichten tragen würden, vgl. Schoch, IFG, § 7 IFG Rn. 34, 54; Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 57 ff.

¹⁸⁰ Das BVerfG hält dies für möglich, verweist jedoch auf die Notwendigkeit der Klärung einfachgesetzlicher Fragen durch die Fachgerichte, die bisher nicht erfolgt ist: BVerfG Beschluss v. 20.06.2017 - 1 BvR 1978/13 Rn. 24 f., 31 f.

die jeweilige öffentliche Stelle Unterlagen an Dritte ausgeliehen hat, nimmt man in der Literatur einen Widerbeschaffungsanspruch an.¹⁸¹ Gleiches gilt nach Literatur und Rechtsprechung nach den Grundsätzen von Treu und Glauben, sollte die öffentliche Stelle in Kenntnis eines Informationsbegehrens die begehrten Informationen aus der Hand geben.¹⁸²

c. Entscheidung über den Informationsantrag

In § 7 Abs. 1 S. 1 IFG gibt das IFG lediglich vor, dass die Behörde über den Informationszugang entscheidet. Der Rechtscharakter der Behördenentscheidung ergibt sich aus dem Gesetzestext nicht. Die Regelung indiziert lediglich, dass der Informationszugang von der vorgehenden Behördenentscheidung abzugrenzen ist. Der Informationszugang als solcher bewirkt die Weitergabe des Informationsgehaltes an den jeweiligen Antragsteller. Aus seiner Sicht liegt der Handlungserfolg in der Möglichkeit, auf eine bestimmte Information zuzugreifen und sie verarbeiten zu können; eine Rechtsfolge ist hieran nicht geknüpft.¹⁸³ Der tatsächliche Informationszugang wird von Rechtsprechung und Literatur daher als Realakt qualifiziert.¹⁸⁴ Die vorgelagerte Behördenentscheidung hingegen stellt einen Verwaltungsakt dar: Für den Fall einer ablehnenden Entscheidung sieht das IFG in § 9 Abs. 4 S. 1 IFG vor, dass gegen sie Widerspruch und Verpflichtungsklage als Rechtsbehelfe zulässig sind, die gerade Rechtsbehelfe gegen Verwaltungsakte sind,¹⁸⁵ sodass diesbezüglich die Verwaltungsaktqualität der Entscheidung nicht in Frage steht.¹⁸⁶ Nach dem Wortlaut des § 8 Abs. 2 S. 2, 3 IFG ist die

¹⁸¹ *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 151, vgl. Schoch, IFG, § 7 Rn. 46 Fn. 145 mit Hinweis auf *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-Profe), § 2 Rn. 22 Fn. 38; *Friedersen/Lindemann*, IFG SH, § 4 S. 30.

¹⁸² I.d.S. BFH Beschluss v. 16.05.2000 - VII B 200/98 Rn. 14 f.; so OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 02.10.2007 - OVG 12 B 12.07 Rn. 32; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 18.03.2010 - OVG 12 B 41.08 Rn. 22; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10 Rn. 13; sich der Rechtsprechung anschließend: *Rossi*, DVBl 2010, S. 559 f.; ggf. für eine Ausdehnung der Wiederbeschaffungspflicht auf Fälle „[...] die eine rechtliche Durchsetzung des Rückgabeanpruchs gegenüber dem Dritten erfordern“ und mit Vorschlägen für gesetzgeberische Lösungen des Problems: *Hartleb*, NVwZ 2009, S. 825 f.; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 152.

¹⁸³ *Burgi*, Grundlagen des Verwaltungsrechts, § 18 Rn. 27.

¹⁸⁴ Bereits vor Bestehen des IFG: VG Gießen Urt. v. 12.03.2001 - 10 E 2529/00 Rn. 14; seit Bestehen des IFG: VG Potsdam Urt. v. 27.04.2010 - 3 K 1595/05 Rn. 38; VG Stuttgart Urt. v. 17.05.2011 - 13 K 3505/09 Rn. 40; VG Düsseldorf Urt. v. 23.09.2019 - 29 K 13562/16 Rn. 22; so auch *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 70; „Verwaltungsrealakt“ nach *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 72.

¹⁸⁵ *Bernet*, LKV 1992, S. 348 f.

¹⁸⁶ Siehe: *Misoch/Schmittmann*, VR 2012, S. 186; *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 39; ausdrücklich: OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10 Rn. 6. Ein anderes Ergebnis ist denkbar, wenn durch Regelungen eines Landes-IFG die Differenzierung zwischen behördlicher Entscheidung und Gewährung des Informationszugangs nicht indiziert ist. Im Falle des IFG NRW stellte das VG Köln auf die Gewährung der Information als schlichtem Verwaltungshandeln ab und nahm die Zulässigkeit der Leistungsklage an: VG Köln Urt. v. 19.11.2009 - 6 K 2032/08 Rn. 34; VG Köln Urt. v. 16.06.2011 - 6 K 4008/10 Rn. 36; wohl derselben Ansicht: *Schnabel*, ZUM 2010, S. 416; jedoch kritisch zur Übertragbarkeit der Entscheidung auf andere Bundesländer: *Schnabel*, ZD 2012, S. 72.

Behördenentscheidung bei Verfahren mit Beteiligung Dritter ebenfalls ein Verwaltungsakt, was die Gesetzesbegründung bestätigt.¹⁸⁷ Folgt man der überwiegenden Auffassung in der Literatur, bezieht sich § 7 Abs. 1 S. 1 IFG gerade auf stattgebende Behördenentscheidungen.¹⁸⁸ Soweit in diesen Fällen die Entscheidung der Behörde eindeutig vom Informationszugang getrennt werden kann, läge demnach auch hier ein Verwaltungsakt vor.¹⁸⁹

Offen bleibt somit allein, ob in den Fällen, in denen die Behörde über den Informationsantrag positiv entscheidet und praktisch im gleichen Atemzug den Informationszugang gewährt, ebenfalls eine verselbstständigte Behördenentscheidung und somit ein Verwaltungsakt anzunehmen ist. Die Gesetzesbegründung scheint darauf hinzudeuten, dass in sämtlichen Verfahren nach dem IFG eine verselbstständigte Behördenentscheidung getroffen wird und ein Verwaltungsakt vorliegt. Fragwürdig ist zwar die Verortung dieses Prinzips in § 8 IFG, der gerade Verfahren mit Drittbeteiligung regelt. Jedoch weist die Gesetzesbegründung auch an dieser Stelle auf die Verselbstständigung der Behördenentscheidung vom Informationszugang hin, was dafür spricht, dass dies als Grundprinzip des IFG verstanden werden kann.¹⁹⁰ Darüber hinaus spricht die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 2 S. 1 und Abs. 5 IFG ausdrücklich von einer Bescheidung des Antrages, gerade auch für den Fall einer stattgebenden Entscheidung.¹⁹¹ Zwar fehlt es im beschriebenen Fall gleichwohl an zwei verschiedenen Handlungen der Behörde, allein die Gewährung des Informationszugangs als Realakt ist erkennbar. Es könnte jedoch ein konkludenter Verwaltungsakt¹⁹² vorliegen, wofür das Behördenhandeln Regelungscharakter aufweisen müsste.¹⁹³ Maßgeblich ist demnach, ob die Gewährung des Informationszugangs nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt aus Sicht des Antragstellers eine hoheitliche Regelung eines Einzelfalls darstellt.¹⁹⁴ Die Gewährung des Informationszugangs kann der Antragsteller nicht anders verstehen, als dass die Behörde seinen geltend gemachten Anspruch als bestehend erachtet und ihm die Informationen deshalb preisgibt.¹⁹⁵ Somit

¹⁸⁷ Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 2 S. 2, 3 IFG, BT-Drs. 15/4493 S. 15.

¹⁸⁸ Verwiesen wird insofern auf „Zielsetzung“, *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 2, und „[...] Systematik des IFG vom Regelungskonzept her [...]“, *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 3, der sich auf *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 2 bezieht.

¹⁸⁹ BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 6/15 Rn. 20.

¹⁹⁰ A.A. wohl *Fluck*, DVBl 2006, S. 1412.

¹⁹¹ Siehe Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 2 S. 1 und Abs. 5 IFG, BT-Drs. 15/4493 S. 15.

¹⁹² Von der Rechtsprechung grundsätzlich anerkannt: BVerwG Urt. v. 20.02.1981 - 7 C 60/78 Rn. 15, so auch zur Vorinstanz (Hessischer VGh Urt. v. 08.05.1978 - VI OE 21/78, AgrarR 1979, S. 173 ff.) *Netzer*, AgrarR 1979, S. 176; BVerwG Urt. v. 21.07.1983 - 3 C 11/82 Rn. 26 ff.; BVerwG Urt. v. 31.05.2012 - 3 C 12/11 Rn. 14 f., Parallelentscheidung: BVerwG Urt. v. 31.05.2012 - 3 C 13/11 Rn. 13 f.; OVG Hamburg Urt. v. 25.07.2017 - 3 Bf 96/15 Rn. 42 ff., anschließend BVerwG Beschluss v. 07.06.2018 - 6 B 1/18 Rn. 19.

¹⁹³ So *Ziekow*, VwVfG, § 37 Rn. 10.

¹⁹⁴ Vgl. BVerwG Beschluss v. 07.06.2018 - 6 B 1/18 Rn. 19.

¹⁹⁵ So auch: *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 75.

entscheidet die Behörde auch in der beschriebenen Fallkonstellation im Wege des Verwaltungsakts.¹⁹⁶ Auf eine Unterscheidung zwischen schwierigen und einfach gelagerten Fällen¹⁹⁷ kommt es im Hinblick auf den gesetzgeberischen Willen nicht an; sie ist weder im Gesetzestext noch in der Gesetzesbegründung angelegt und lässt sich schwerlich anhand bestimmter Kriterien objektivieren. Weiterhin gibt das IFG der Behördenentscheidung grundsätzlich keine bestimmte Form vor.¹⁹⁸ Etwas anderes gilt nur für Entscheidungen in Verfahren mit Drittbeteiligung: Nach § 8 Abs. 2 S. 1 IFG ist die Entscheidung schriftlich dem Antragsteller und dem Dritten bekanntzugeben.

d. Verfahren bei teilweise Informationsanspruch

Sollte ein Anspruch auf Informationszugang nur teilweise bestehen, muss unter dem Vorbehalt, dass geheimhaltungsbedürftige Informationen nicht preisgegeben werden und dafür kein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand zu betreiben ist,¹⁹⁹ dem Antrag in diesem Umfang stattgegeben werden (§ 7 Abs. 2 S. 1 IFG). In dem Fall ist die Behörde in ihrer Entscheidung gebunden: Der Antrag ist positiv zu bescheiden und der Informationszugang in dem Umfang zu gewähren, in dem die Abtrennung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.²⁰⁰ Streit besteht bezüglich dieser Regelung darüber, ob die Tatbestandsvoraussetzungen, also die Abtrennbarkeit der geheimhaltungsbedürftigen Informationen und der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand, alternativ oder kumulativ anzuwenden sind. Der Wortlaut der Regelung streitet auf den ersten Blick für die Vertreter der Ansicht einer alternativen Anwendung. Hier werden die Voraussetzungen mit dem Wort „oder“ verknüpft, welches dem Normanwender grundsätzlich eine Alternative zur Verfügung stellt.²⁰¹ Hieraus schlussfolgern die Vertreter dieser Ansicht,

¹⁹⁶ Teils wird in der Literatur die Notwendigkeit des Konstrukts eines konkludenten Verwaltungsakts an dieser Stelle in Frage gestellt, so etwa *Fluck*, in: *Fluck/Fischer/Fetzer* (Hrsg.) Informationsfreiheitsrecht, § 7 IFG Rn. 71 f. nach *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 74 Fn. 194. Zwar braucht es mittlerweile keinen konkludenten Verwaltungsakt mehr zur Sicherung des Verwaltungsrechtsweges und für die Entscheidung nach dem IFG spielt auch die Möglichkeit der Vollstreckbarkeit von Verwaltungsakten keine Rolle, vgl. *Beckmann*, NVwZ 2011, S. 843, dennoch wird diese, wenn auch gekünstelte, Konstruktion am ehesten den gesetzgeberischen Vorgaben im IFG und seiner Begründung gerecht.

¹⁹⁷ Hierfür wird in der Literatur das Handeln der Behörde mittels eines „Verwaltungsrealakts“ vorgeschlagen, siehe *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 74.

¹⁹⁸ Was insbesondere auch für den Fall der Ablehnung gilt, BT-Drs. 15/4493 S. 15, kritisch hierzu: *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 26.

¹⁹⁹ Die beiden Voraussetzungen sind miteinander verknüpft: Die Nicht-Preisgabe der Informationen darf keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand erfordern, etwa um diese zu schwärzen oder überhaupt in der Akte zu lokalisieren, so nach BT-Drs. 15/4493 S. 15, so auch VG Frankfurt 7. Kammer Urt. v. 19.03.2008 - 7 E 4067/06 Rn. 55.

²⁰⁰ *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 45.

²⁰¹ *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 86.

dass die Norm zunächst lediglich die bestehende Rechtslage beschreibt, wenn sie davon ausgeht, dass wegen einer bestehenden Informationsrestriktion ein Informationszugangsanspruch nur zum Teil gegeben ist. Sie benenne damit keine konstitutive Voraussetzung für einen solchen Teilanspruch. Für eine positive Entscheidung müsse dann zusätzlich eine der in § 7 Abs. 2 IFG genannten Alternativen vorliegen. So müsse der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich sein (§ 7 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 IFG) *oder* er sei ohne einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu bewerkstelligen (§ 7 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 IFG), wobei auch hier keine geheimhaltungsbedürftigen Informationen preisgegeben werden dürfen. So käme dem Verwaltungsaufwand eine eigenständige Bedeutung zu, das Tatbestandsmerkmal griffe so auch dann, wenn der Aufwand nicht von der Trennung der geheimhaltungsbedürftigen Informationen von den grundsätzlich zugänglichzumachenden Informationen herrühre.²⁰² Die andere Ansicht hingegen findet ihre Stütze in der Gesetzesbegründung, die ihrer Formulierung nach eine Verknüpfung der Tatbestandsmerkmale insofern vornimmt, als dass die Abtrennung der Information keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand verursachen soll.²⁰³ Bei genauer Betrachtung des Wortlautes von § 7 Abs. 2 S. 1 IFG wird deutlich, dass trotz der Formulierung mit „*oder*“ dem Sinngehalt der Tatbestandsmerkmale nach nicht von Alternativen i.e.S. gesprochen werden kann, also von zwei sich gegenseitig ausschließenden Aussagen.²⁰⁴ Im Falle einer positiven Entscheidung und einer teilweisen Zugangsgewährung müssen beide Voraussetzungen erfüllt sein: geheimhaltungsbedürftige Informationen dürfen nicht preisgegeben werden *und* der Verwaltungsaufwand, ob für die Abtrennung oder die sonstige Bearbeitung, darf nicht unverhältnismäßig sein. Die Regelung besagt das Gegenteil von dem, was die erste Ansicht vertritt: Nicht bei Erfüllung nur eines Tatbestandsmerkmals ist der Zugang zu gewähren,²⁰⁵ bei Nichterfüllung nur eines Tatbestandsmerkmals ist der Zugang zu verwehren. Lügen in den Tatbestandsmerkmalen tatsächlich Alternativen für den

²⁰² *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 86 ff.; sich dem anschließend: Hessischer VGH Beschl. v. 02.03.2010 - 6 A 1684/08 Rn. 24; Hessischer VGH Beschl. v. 28.04.2010 - 6 A 1767/08 Rn. 24; Hessischer VGH Urt. v. 29.11.2013 - 6 A 1293/13 Rn. 58; Hessischer VGH Urt. v. 29.11.2013 - 6 A 1426/13 Rn. 46; nachgehend BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 23/18 Rn. 36; zu den Voraussetzungen hierfür: BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 19 f.

²⁰³ BT-Drs. 15/4493 S. 15; in diesem Sinne: VG Frankfurt Urt. v. 19.03.2008 - 7 E 4067/06 Rn. 55, wobei auch hier in die Erwägung bereits Ausführungen zur, der Abtrennung von Informationen vorgehenden, „Separierung“ von Aktenbänden einfließen, die nach der anderen Ansicht zu berücksichtigen sein sollen; wohl auch VG Saarland Urt. v. 24.04.2013 - 3 K 1544/11 Rn. 33; *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 29; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 7 Rn. 34.

²⁰⁴ *Gast*, Juristische Rhetorik, Rn. 986.

²⁰⁵ So *Schoch*, IFG, § 7 Rn. 88, der sich selbst widerspricht, wenn er von Alternativen spricht, gleichzeitig aber feststellt, dass auch im Falle eines verhältnismäßigen Aufwandes keine geheimhaltungsbedürftigen Informationen preisgegeben werden dürfen, sodass für eine positive Entscheidung i.E. beide Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sein müssen.

Informationszugang, müsste nur eines erfüllt sein, ohne dass es auf das andere für die Gewährung des Zugangs ankäme. Diesen Widerspruch fördert der Gesetzgeber mit einer bereits unklaren Formulierung im Gesetzestext, die tatsächlich ein redaktionelles Versehen darstellen kann,²⁰⁶ und einer zumindest in Teilen dem widersprechenden Gesetzesbegründung.²⁰⁷ Somit spricht der Gesetzeswortlaut nur scheinbar für die erste Ansicht. Klar für die zweite Ansicht spricht die Gesetzesbegründung, die die Merkmale verknüpft, was nach den getroffenen Feststellungen zum Wortlaut nicht verfehlt wirkt. So muss der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich sein *und* der Verwaltungsaufwand hierfür darf nicht unverhältnismäßig hoch sein. Diese Ansicht verkennt nicht den Gesetzeswortlaut und damit den gesetzgeberischen Willen, der Gesetzeswortlaut widerspricht sich vielmehr selbst. Für eine zweckmäßige Anwendung bedarf er dieser Auslegung unter Zugrundelegung des in der Gesetzesbegründung geäußerten Willen des Gesetzgebers.²⁰⁸ Entsprechendes gilt in dem Fall, dass ein Informationsantrag Belange Dritter berührt: Mit dem Einverständnis des Antragstellers können die Informationen, die die Belange des Dritten berühren, unkenntlich gemacht und in diesem Rahmen der Informationszugang ermöglicht werden (§ 7 Abs. 2 S. 2 IFG), was an das abgestufte Verfahren des IFG-Entwurfes erinnert. Auch hier sind die Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 S. 1, 2 IFG anzuwenden und müssen insgesamt vorliegen.²⁰⁹ Sollte es dem Antragsteller nicht auf die Daten des Dritten ankommen, kann dieser durch die Zustimmung zu deren Schwärzung das Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG umgehen, was eine Verfahrensbeschleunigung mit sich bringt²¹⁰ und dem Antragsteller in den meisten Fällen einen teilweisen Informationszugang sichert.²¹¹

²⁰⁶ A.A. BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 19, welches allein auf den praktischen Anwendungsbereich der zweiten Variante abstellt, dabei aber das Problem fehlender „Alternativen“ im Gesetzeswortlaut übersieht.

²⁰⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 15.

²⁰⁸ I.E. ähnlich: *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 Rn. 92, der dennoch von Alternativen spricht.

²⁰⁹ VG Saarland Urt. v. 24.04.2013 - 3 K 1544/11 Rn. 33; BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 23/18 Rn. 36; ausführlich begründet: *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 7 IFG Rn. 59; *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 Rn. 110; a.A. *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 117.

²¹⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 15; VG Saarland Urt. v. 24.04.2013 - 3 K 1544/11 Rn. 32;

²¹¹ Ausnahmsweise kann trotz der Zustimmung des Antragstellers zur Schwärzung der Daten des Dritten ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen sein, um die Behörde über ggf. außerdem schützenswerte Interessen in Kenntnis zu setzen (siehe „Aufklärungsfunktion“ unter C.I.4.e.) und dem Dritten Rechtsschutzmöglichkeiten einzuräumen, die ihm sonst verwehrt blieben. Der Schutz seiner Interessen wäre sonst „[...] der Schwärzungskunst und –sorgfalt der Behörde überantwortet; [...]“, was dem gesetzlich vorgegebenen Schutz nicht gerecht werden würde, VG Köln Beschluss v. 18.06.2019 - 13 L 1115/19 Rn. 34 ff. (47); BVerwG Urt. v. 28.02.2019 - 7 C 20/17 Rn. 23.

e. Verfahren bei Beteiligung Dritter

Das IFG sieht in § 8 IFG ein gesondertes Verfahren (sog. Drittbeteiligungsverfahren)²¹² für die Fälle vor, in denen die Belange Dritter nach den §§ 5, 6 IFG berührt sind: Sollten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Dritte ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, so ist ihm gemäß § 8 Abs. 1 IFG von der Behörde schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu geben. Mit dem Drittbeteiligungsverfahren ermittelt die Behörde schutzwürdige Interessen Dritter, um festzustellen zu können, ob die Tatbestandsvoraussetzungen eines privaten Rechtsguts des Dritten vorliegen, welches dem Informationszugang entgegenstehen könnte.²¹³

Die Rechtsprechung schreibt dem Drittbeteiligungsverfahren verschiedene Funktionen zu: In Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hat es demnach eine Aufklärungsfunktion.²¹⁴ Mit dem Begriff „Aufklärungsfunktion“ umschreibt die Rechtsprechung die Möglichkeit der Behörden, durch die Angaben des Dritten festzustellen, ob die Tatbestandsvoraussetzung für *schützenswerte* Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, nämlich dass diese eine (ggf. noch fortdauernde) Wettbewerbsrelevanz haben,²¹⁵ vorliegt. Dies könne etwa dann nicht der Fall sein, wenn der jeweilige Rechtsträger in Bezug auf die Informationen kein Geheimhaltungsinteresse mehr hat, da sie abgeschlossene Vorgänge betreffen und deren Bekanntwerden daher keinen negativen Einfluss mehr auf die Wettbewerbsposition des Unternehmers im Verhältnis zur Konkurrenz hat.²¹⁶ Für diese prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen bedarf es einer plausiblen Darlegung des Dritten („Aufklärung“ der Behörde),²¹⁷ die durch die Stellungnahme im Drittbeteiligungsverfahren erreicht werden kann. Weiterhin ist eine Unterstützungsfunktion²¹⁸ des Drittbeteiligungsverfahrens anerkannt: Bezieht sich ein Informationsantrag etwa auf personenbezogene Daten und kommt es für die Entscheidung über den Antrag auf eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten an (§ 5 Abs. 1 S. 1 IFG), so liefert die Stellungnahme des Dritten den Stoff für seine Seite der Abwägung. Hierdurch kann die

²¹² BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 34.

²¹³ BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 34.

²¹⁴ So nach BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 22.

²¹⁵ Vgl. bereits zum Begriff im UIG: BVerwG Beschluss v. 25.07.2013 - 7 B 45/12 Rn. 10; zum IFG: BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 28.

²¹⁶ Vgl. BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 35; der EuGH stellt im Falle von Geschäftsgeheimnissen auf einen Zeitraum von fünf Jahren ab, nach dem diese nicht mehr aktuell und somit nicht mehr vertraulich seien, EuGH Urt. v. 19.06.2018, Rs. C-15/16 Rn. 54; so auch: BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 22/18 Rn. 46.

²¹⁷ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 35; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 07.06.2012 - OVG 12 B 34.10 Rn. 37.

²¹⁸ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 22. *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 34.

Behörde Sicherheit bei der Ermittlung und Abwägung der widerstreitenden Belange gewinnen.²¹⁹ Zuletzt wird für den Fall, dass die Entscheidung über einen Informationsantrag allein von der Einwilligung des Dritten abhängig ist (§ 5 Abs. 1 S. 2; § 6 S. 2 IFG), noch die Entscheidungsfunktion des Drittbeteiligungsverfahrens herausgestellt.²²⁰ Die Stellungnahme des Dritten gibt der Behörde dann den Inhalt ihrer Entscheidung vor.²²¹ Das Gleiche gilt für den Fall, dass der Antrag auch ohne Einwilligung des Dritten nach erfolgter Abwägung der Behörde positiv beschieden werden darf (§ 5 Abs. 1 S. 1 IFG). Erteilt der Dritte dagegen seine Einwilligung, ist der Antrag positiv zu bescheiden, auf das Ergebnis der Abwägung der Behörde kommt es nicht mehr an.²²² Insoweit dient das Drittbeteiligungsverfahren auch den Interessen des Antragstellers, liegt die Entscheidung über den Informationsantrag nicht allein in den Händen der Behörde und bleibt es dem Betroffenen selbst überlassen, dem Antragsteller den Informationszugang doch noch zu ermöglichen.²²³

Im Falle der Drittbeteiligung ergeht die Entscheidung über den Antrag schriftlich und muss auch dem Dritten gegenüber bekannt gegeben werden, § 8 Abs. 2 S. 1 IFG.²²⁴ Fraglich ist, ob dies auch für ablehnende Entscheidungen gilt. In diesen Fällen kommt es für den Dritten freilich nicht auf den Verfahrensschutz an, den § 8 Abs. 2 S. 2, 3 IFG ihm gewährt, sodass sich § 8 Abs. 2 S. 1 IFG demnach allein auf stattgebende Entscheidungen beziehen könnte. Hierfür würde neben der Schutzfunktion des § 8 Abs. 2 IFG nach einer verbreiteten Ansicht in der Literatur auch die Gesetzessystematik sprechen: § 8 Abs. 2 S. 1 IFG beziehe sich auf § 7 Abs. 1 S. 1 IFG, der schließlich auch nur stattgebende Verwaltungsentscheidungen in Bezug nähme.²²⁵ Ihre Stütze sucht diese Ansicht in der Rechtsprechung, die bisher allerdings ausdrücklich dahinstehen lässt, ob gegenüber Dritten nach § 8 Abs. 2 S. 1 IFG auch eine ablehnende Entscheidung der Behörde schriftlich zu ergehen hat.²²⁶ Die Gesetzesbegründung scheint dies zu bejahen.²²⁷ Unabhängig vom Verfahrensschutz könnte der Dritte in Fällen ablehnender Entscheidungen schlicht ein persönliches Interesse an einer Klarstellung durch die Behörde

²¹⁹ *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 34.

²²⁰ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 22. *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 34

²²¹ Zu den Anforderungen an den Inhalt der Stellungnahme: *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 47.

²²² Vgl. *Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 8 Rn. 5; ausführlich: VG Berlin Urt. v. 11.11.2010 - 2 K 35.10 Rn. 47 ff.

²²³ Vgl. hierzu: *Dietrich*, K&R 2011, S. 388.

²²⁴ Zur Verwaltungsaktsqualität der Entscheidung siehe oben unter C.I.4.c.

²²⁵ So *Schoch*, IFG, § 8 Rn. 59; ähnlich: *Blatt*, NWVBl 2014, S. 414, der sich allerdings nicht explizit auf § 8 Abs. 2 S. 1 IFG bezieht; insbesondere zu § 7 Abs. 1 S. 1 IFG: *Rossi*, IFG, § 7 Rn. 2; *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 1.

²²⁶ Siehe Hessischer VGH Beschluss v. 16.02.2012 - 6 B 2464/11 Rn. 21.

²²⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 15.

haben, wie über den Antrag, zu dem er ggf. Stellung bezogen hat, entschieden wurde und welche Bedeutung seine Stellungnahme für diese Entscheidung hatte. Insofern scheint es nicht verfehlt, § 8 Abs. 2 S. 1 IFG dahingehend auszulegen, dass in jedem Fall einer Drittbeteiligung eine schriftliche Bekanntgabe der Entscheidung an den Dritten zu erfolgen hat. Der gesetzessystematische Hinweis, § 8 Abs. 2 S. 1 IFG hätte neben § 7 Abs. 1 S. 1 IFG auch § 9 Abs. 1 IFG in Bezug nehmen müssen, um ablehnende Entscheidungen zu umfassen,²²⁸ greift nur dann, wenn man überhaupt davon ausgeht, dass § 7 Abs. 1 S. 1 IFG allein stattgebende Entscheidungen umfasst. Das ist jedoch offen: Zwar geht die wohl überwiegende Meinung in der Literatur hiervon aus, eine begründete Stellungnahme hierzu findet sich neben häufig genannten Schlagworten²²⁹ allerdings nicht. Inwiefern die „Zielsetzung“ der Norm auf stattgebende Verwaltungsentscheidungen ausgerichtet ist, bleibt somit offen, der eigentliche Regelungsgehalt der Norm bezieht sich vielmehr grundlegend auf Behördenentscheidungen nach dem IFG. Auf eine Unterscheidung zwischen stattgebenden und ablehnenden Entscheidungen kommt es an dieser Stelle nicht an.²³⁰ Die Rechtsprechung schweigt diesbezüglich und betrachtet die Regelung als Zuständigkeitsbestimmung,²³¹ die daneben die Unterscheidung zwischen Behördenentscheidung und Informationszugang vorgibt.²³² Dies steht im Einklang mit der hier vertretenen Auffassung. Dass sich die Pflicht zur Bekanntgabe gegenüber dem Dritten nach § 8 Abs. 2 S. 1 IFG allein auf stattgebende Entscheidungen bezieht, kann nach alledem nicht festgestellt werden.²³³

Bezüglich § 8 Abs. 2 S. 2 bis 4 IFG ist dieser Bezug hingegen eindeutig: Der Informationszugang für den Antragsteller darf erst erfolgen, wenn die als Verwaltungsakt²³⁴ dem Dritten bekanntgegebene, stattgebende Behördenentscheidung bestandskräftig ist (§ 8 Abs. 2 S. 2 Alt. 1 IFG) oder wenn deren sofortige Vollziehung angeordnet ist und zusätzlich seit der Bekanntgabe der Anordnung zwei Wochen verstrichen sind (§ 8 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 IFG). Hierdurch erhält der Dritte die Chance, sich entweder im Wege der Anfechtungsklage nach erfolglosem Widerspruchsverfahren (§ 8 Abs. 2 S. 2 Alt. 1, S. 3 i.V.m. § 9 Abs. 4 IFG) oder im

²²⁸ So *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 26, der i.E. dennoch annimmt, ablehnenden Entscheidungen haben nach der Regelung schriftlich zu ergehen.

²²⁹ Siehe Nachweise Fn. 225.

²³⁰ Siehe oben C.I.4.b. und c.

²³¹ BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 27; OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 21.08.2014 - OVG 12 N 73.13 Rn. 7; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 111; siehe oben C.I.4.b.

²³² Siehe oben C.I.4.c.

²³³ So auch: *Sellmann/Augsberg*, WM 2006, S. 2298 (Fn. 51); i.E. auch: *Rossi*, IFG, § 8 Rn. 26.

²³⁴ Siehe oben C.I.4.c.

Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (§ 8 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 IFG) gegen eine Informationsgewährung zur Wehr zu setzen bevor diese irreversibel vollzogen wird.²³⁵

f. Verfahren bei Ablehnung des Informationsantrages

§ 9 IFG enthält verfahrensrechtliche Bestimmungen zur (teilweisen) Ablehnung²³⁶ eines Antrags auf Informationszugang. Hiernach soll die Bekanntgabe der Ablehnungsentscheidung innerhalb der Regelfrist von einem Monat nach § 7 Abs. 5 S. 2 IFG erfolgen.²³⁷ Einen Verweis auf die anderen Regelungen in den § 7 Abs. 5 S. 1, 3 IFG enthält § 9 Abs. 1 IFG nicht. Die Gesetzesbegründung scheint zwar auf die Anwendbarkeit von § 7 Abs. 5 IFG zu zielen, sie bezieht sich jedoch auf eben diese Regelung der Entwurfsfassung, die einen zum Teil gänzlich anderen Inhalt hatte.²³⁸ Sie ist an dieser Stelle daher objektiv fehlerhaft und kann nicht zur Ermittlung des gesetzgeberischen Willens herangezogen werden, sodass es auf eine Auslegung des § 9 Abs. 1 IFG ankommt.²³⁹ Für Fälle, in denen der ablehnenden Entscheidung das Drittbeteiligungsverfahren vorgeht, kann im Wege der teleologischen Auslegung auch die Geltung der Fristerleichterung aus § 7 Abs. 5 S. 3 IFG angenommen werden.²⁴⁰ § 7 Abs. 5 S. 1 IFG weist an, dass begehrte Informationen unverzüglich zugänglichzumachen sind und hat somit keine Bedeutung für den Fall einer ablehnenden Entscheidung, sodass hier im Einklang mit dem Wortlaut von § 9 Abs. 1 IFG nicht von dessen Anwendbarkeit auszugehen ist.²⁴¹

Nach § 9 Abs. 2 IFG hat die Behörde im Falle einer ganz oder teilweisen Ablehnung eines Antrags mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist, was so schon im ersten IFG-Entwurf geregelt war.²⁴² Diese Mitteilungspflicht dient der Verfahrensvereinfachung, da sie eine Befristung der Verweigerung des Informationszugangs überflüssig werden lässt.²⁴³ Zur Geltendmachung

²³⁵ *Berger*, in: *Berger/Partsch/Roth/Scheel* (Hrsg.) IFG (2013), § 8 Rn. 7; *Sellmann/Augsberg*, WM 2006, S. 2298.

²³⁶ Nur insoweit: BT-Drs. 15/4493 S. 15.

²³⁷ Keine starre Fristbestimmung von stets einem Monat: VG Berlin Urt. v. 27.06.2016 - 2 K 534.15 Rn. 16; BVerwG Urt. v. 22.03.2018 - 7 C 21/16 Rn. 14 ff.

²³⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 4, 15.

²³⁹ Näher hierzu: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 16.

²⁴⁰ *Blatt*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 7; i.E. auch: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 18 f.; *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 8.

²⁴¹ So *Rossi*, IFG, § 9 Rn. 9; *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 20; *Blatt*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 7; *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 13 f.; wobei letztere auf das allgemeine Zügigkeitsgebot des § 10 S. 2 VwVfG hinweisen, was in diesem Fall gleichwohl Anwendung findet; a.A. *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl 2005, S. 1286, die auf eine „harmonisierende Auslegung“ verweisen; ebenso: *Steinbach/Hochheim*, NZS 2006, S. 522.

²⁴² § 12 Abs. 4 IFG-Entwurf, BT-Drs. 13/8432 S. 5; siehe oben unter B.IV.1.a.aa.

²⁴³ BT-Drs. 15/4493 S. 16; zu weiteren Funktionen der Vorschrift: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 33.

seines Anspruchs muss der Antragsteller zum mitgeteilten Zeitpunkt erneut einen Antrag auf Informationszugang stellen.²⁴⁴

§ 9 Abs. 3 IFG enthält ergänzend zu den § 3 bis 6 IFG bestimmte Ausschlussgründe, bei deren Vorliegen die Behörde den Informationsantrag nach ihrem Ermessen ablehnen kann, ohne eine echte inhaltliche Prüfung des Begehrens durchführen zu müssen.²⁴⁵ § 9 Abs. 4 IFG beschreibt die Rechtsschutzmöglichkeiten des Antragstellers gegen eine ablehnende Behördenentscheidung: Hier sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig (§ 9 Abs. 4 S. 1 IFG), wobei das Widerspruchverfahren auch bei Entscheidungen einer obersten Bundesbehörde durchzuführen ist (§ 9 Abs. 4 S. 2 IFG). Lediglich § 9 Abs. 4 S. 2 IFG stellt insofern eine Sonderregelung zum Grundsatz aus § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VwGO dar, mit der der Gesetzgeber die Selbstkontrolle der Verwaltung stärken und die Gerichte entlasten will.²⁴⁶

§ 9 Abs. 4 S. 1 IFG kommt in seiner Bedeutung hingegen kaum über eine Klarstellungsfunktion über Rechtsbehelfe für Fälle ablehnender Entscheidungen hinaus: Einerseits beschreibt er das Rechtssystem des IFG nur unvollständig, indem er ein Vorgehen gegen stattgebende Entscheidungen, zumindest hinsichtlich ihrer Kostenentscheidungen,²⁴⁷ nicht in den Blick nimmt, dieses Vorgehen aber gleichwohl nicht ausgeschlossen werden soll²⁴⁸ bzw. nicht über die Einengung des verwaltungsprozessualen Instrumentariums im IFG ausgeschlossen werden kann.²⁴⁹ Andererseits lässt sich der Regelung der Rechtsweg, von dem in der amtlichen Überschrift die Rede ist, gerade nicht eindeutig entnehmen.²⁵⁰ Freilich wird man nach den bereits getroffenen Feststellungen zum Rechtscharakter der Behördenentscheidung dennoch von der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges ausgehen müssen,²⁵¹ was § 9 Abs. 4 IFG immerhin indiziert. Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, dass § 9 Abs. 4 IFG durch den Verweis in § 8 Abs. 2 S. 3 IFG nur sinngemäß anzuwenden ist,²⁵² geht es um die

²⁴⁴ Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 14.

²⁴⁵ Sicko, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 28; näher hierzu siehe unten C.II.6.

²⁴⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

²⁴⁷ Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 42.

²⁴⁸ A.A. Kloepfer/von Lewinski, DVBl 2005, S. 1286.

²⁴⁹ Hierfür bedürfte das Gesetz der Zustimmung des Bundesrates, so Rossi, IFG, § 9 Rn. 23 (Fn. 15); auch: Sellmann/Augsberg, WM 2006, S. 2300.

²⁵⁰ Zu den Hintergründen sich hier widersprechender Ansichten von BFH und BVerwG mit Plädoyer für die Wahl des Verwaltungsrechtsweges: Dahl, NJW-Spezial 2013, S. 21 f.: anschaulich zu kartellrechtlichen Verfahren insoweit: Leopold, WuW 2006, S. 600; ausführlich Schoch, IFG, § 9 Rn. 71 ff.

²⁵¹ Deutlich: Schmittmann, K&R 2016, S. 327; zur Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes: BSG Beschluss v. 04.04.2012 - B 12 SF 1 /10 R Rn. 14 ff. (in DZWIR 2012, S. 365 bis 367) – für die Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges; ebenso: BVerwG Vorlagebeschluss v. 15.10.2012 - 7 B 2/12 Rn. 9 ff.; a.A. zunächst: BFH Beschluss v. 10.02.2011 - VII B 183/10 Rn. 8, dann Anschluss an Rechtsansicht des BVerwG: BFH Beschluss v. 08.01.2013 - VII ER-S 1/12.

²⁵² Schoch, IFG, § 8 Rn. 70.

Rechtsschutzmöglichkeiten eines Dritten, der sich gegen einen stattgebenden Bescheid schwerlich mit einer Verpflichtungsklage wehren kann; für ihn kommen als Rechtsbehelfe regelmäßig (Anfechtungs-) Widerspruch und Anfechtungsklage in Betracht.²⁵³ Die Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 4 IFG weist außerdem darauf hin, dass in dem Falle, dass eine Behörde eine als Verschlussache eingestufte Information (etwa nach § 3 Nr. 4 IFG) gemäß § 99 Abs. 1 VwGO nicht vorlegt, die Rechtmäßigkeit dieser Verweigerung in einem in-camera-Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO überprüft werden kann.²⁵⁴

II. Ausschlussgründe für den Informationszugang

Auch wenn das IFG mit dem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit bricht, kommt es nicht gänzlich ohne einen Katalog an Ausnahmetatbeständen aus, bei deren Vorliegen ein Informationszugang ausgeschlossen oder zumindest nur eingeschränkt möglich ist. Ausdrücklich normiert sind sie in den §§ 3 bis 6 IFG. Daneben kommen je nach Ansicht ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand (§ 7 Abs. 2 S. 1 IFG), das Verfügen des Antragstellers über die Information (§ 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG) und eine bestehende Möglichkeit des Antragstellers, die Informationen anderweitig zu erlangen (§ 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG) als Ausschlussgründe für einen Informationszugang in Betracht.

1. Schutz besonderer öffentlicher Belange

§ 3 IFG sieht den Schutz besonderer öffentlicher Belange vor: Ist einer der in § 3 IFG aufgezählten Belange von einem Informationsantrag betroffen, besteht kein Anspruch des Antragstellers auf Informationszugang.²⁵⁵ § 3 IFG untergliedert sich in acht Nummern, die jeweils verschiedene Fälle beschreiben, in denen der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht. Inhaltlich lassen diese sich folgendermaßen kategorisieren: Ein Teil der Nummern nennt einen bestimmten Grad der Gefährdung, der durch das Bekanntwerden der jeweiligen Informationen für die jeweils aufgezählten öffentlichen Belange erreicht werden (können) muss (so in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 6 IFG).²⁵⁶ Die Darlegung, ob das Bekanntwerden der Information eine Gefährdung oder Beeinträchtigung des jeweiligen Schutzgutes erwarten lässt,

²⁵³ Ggf. anders im Falle der rechtswidrigen Nichtbeteiligung des Dritten i.S.d. Drittbeteiligungsverfahrens, hierzu: *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 Rn. 89.

²⁵⁴ BT-Drs. 15/4493 S. 16; zum Inhalt des in-camera-Verfahrens: *Bamberger*, in: Wysk (Hrsg.) VwGO, § 99 Rn. 20; näher zum Verfahren: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 342 ff.

²⁵⁵ § 3 IFG ist insofern zwingend: *Schoch*, NJW 2009, S. 2991.

²⁵⁶ „Zweiaktiger“ Aufbau durch Kombination von Schutzgut und Gefahr *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 12.

obliegt der jeweiligen öffentlichen Stelle.²⁵⁷ Sie hat die entsprechende Prognose zu treffen,²⁵⁸ welche grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist; ein Beurteilungsspielraum steht ihr in diesen Fällen nicht zu.²⁵⁹ Bei den restlichen Nummern des § 3 IFG (§ 3 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG) kommt es auf eine Prognoseentscheidung zu einer Gefährdungslage nicht an, hier werden schlicht bestimmte Fälle beschrieben, bei deren Vorliegen der Informationszugang ausgeschlossen ist. Die Behörde hat hier allein darüber zu entscheiden, ob die begehrte Information dem jeweiligen Schutztatbestand unterfällt.

a. Unterschiedliche Gefährdungslagen in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 6 IFG

Untereinander unterscheiden sich die Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 des § 3 IFG in den jeweils genannten öffentlichen Belangen und der „Gefährdungslage“²⁶⁰, die für die jeweiligen Belange prognostisch erreicht werden muss, um den Informationszugang auszuschließen.

aa. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 1 IFG

So reicht es nach § 3 Nr. 1 lit. a) bis g) IFG aus, wenn das Bekanntwerden der Information *nachteilige Auswirkungen* auf die dort genannten Belange *haben kann*, wobei offen ist, ob es auf den Nachweis einer Wahrscheinlichkeit für nachteilige Auswirkungen ankommt oder auch eine völlig abstrakte Gefahr ausreichen kann,²⁶¹ den Informationszugang zu verweigern. In Hinblick auf das Ziel des IFG²⁶² scheint es jedoch naheliegend, dass die Behörde die Möglichkeit (bzw. Wahrscheinlichkeit) soweit wie möglich dazulegen hat.²⁶³ Dies legt auch die Rechtsprechung zu den verschiedenen Tatbeständen des § 3 Nr. 1 IFG nahe, wonach die Behörden nicht durch eine generalisierende Sichtweise bei der Einschätzung möglicher nachteiliger Auswirkungen auf die Belange *de facto* Bereichsausnahmen des Informationszugangs für den Gesamtbestand der jeweils vorliegenden Informationen schaffen

²⁵⁷ Darlegungslast der Behörde, BT-Drs. 15/4493 S. 9.

²⁵⁸ *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 24; ausdrücklich: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 26.10.2011 - 8 A 2593/10 Rn. 116 ff.; nachgehend und bestätigend: BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 38, 40.

²⁵⁹ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 68; nachgehend und bestätigend: BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 33. Für bestimmte Fälle sieht die Rechtsprechung allerdings keine volle gerichtliche Überprüfbarkeit vor, so etwa für nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen nach § 3 Nr. 1a) IFG, hierzu BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 22/08 Rn. 13; BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 34 und im Falle nachteiliger Auswirkungen auf Belange der inneren Sicherheit nach § 3 Nr. 1c) IFG, hierzu OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.03.2012 - OVG 12 B 27.11 Rn. 33 ff. (Einsicht in den Terminkalender der Bundeskanzlerin; zum Zugang zum Inhalt von SMS der Bundeskanzlerin: *Kunze/Duhme*, DVBl 2013, S. 837 f.); BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 34.

²⁶⁰ So *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 9.

²⁶¹ *Frowein*, in: Grote/Härtel/Hain u.a. (Hrsg.) Die Ordnung der Freiheit, S. 220.

²⁶² BT-Drs. 15/4493 S. 1.

²⁶³ So i.E. auch: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 9; ebenso: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 17; ausführlich: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 159.

dürfen.²⁶⁴ Vielmehr müssen sie zum Nachweis der konkreten Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen für das Schutzgut Tatsachen darlegen, „aus denen sich im jeweiligen Fall die Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann.“²⁶⁵ Nachteilige Auswirkungen sind nach der Rechtsprechung all das, was dem Schutzgut abträglich ist.²⁶⁶

bb. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 2 IFG

Im Falle des § 3 Nr. 2 IFG muss das Bekanntwerden der Information das Schutzgut (die öffentliche Sicherheit) *gefährden können*. Nach der Rechtsprechung liegt eine Gefährdung vor, „wenn aufgrund einer auf konkreten Tatsachen beruhenden prognostischen Bewertung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass das Bekanntwerden der Information das Schutzgut beeinträchtigt.“²⁶⁷ Auch hier wird die Behörde darlegen müssen, inwiefern sich für das Schutzgut bei Bekanntwerden der Information eine konkrete Gefahr, also die Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen, ergeben kann.²⁶⁸ Hinsichtlich der notwendigen Gefährdungslage der Schutzgüter lassen sich § 3 Nr. 1 und Nr. 2 IFG daher praktisch nicht unterscheiden.

cc. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 3 IFG

§ 3 Nr. 3 IFG schließt den Informationszugang aus, *wenn* und *solange* die in den Buchstaben a und b aufgezählten Schutzgüter hierdurch *beeinträchtigt werden*. Der Wortlaut dieses Ausschlussgrundes gibt mit der Formulierung „wenn und solange“ bereits vor, dass der Informationszugang hierdurch nur auf Zeit, nicht dauerhaft ausgeschlossen werden kann; der Informationszugang ist allenfalls aufgeschoben bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Beeinträchtigung der Schutzgüter nicht mehr zu besorgen ist.²⁶⁹ Da es sich hier um die Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen und Beratungen von Behörden handelt, ist ein

²⁶⁴ Zum Grundsatz siehe: BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 41; zur Übertragung dieses Maßstabs auf § 3 Nr. 6 IFG: BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 23 f.; hierzu auch: *Keller*, jM 2016, S. 469 f.

²⁶⁵ BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 41, mit Verweis auf die Rechtsprechung zur gleichen Formulierung in § 8 Abs. 1 UIG. Hierzu siehe: BVerwG Beschluss v. 30.04.2009 - 7 C 17/08 Rn. 28.

²⁶⁶ BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 39, mit Verweis auf die Rechtsprechung zur gleichen Formulierung in § 8 Abs. 1 UIG. Hierzu siehe: BVerwG Urt. v. 27.09.2007 - 7 C 4/07 Rn. 18 f., wonach negative Auswirkungen ein „negatives Berühren“ des Schutzgutes darstellen.

²⁶⁷ So BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 20/15 Rn. 18, unter Verweis auf BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 38 ff., das eigentlich die Gefährdungslage nach § 3 Nr. 1 IFG beschreibt; BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 23/15 Rn. 20; Bayerischer VGH Urt. v. 05.08.2015 - 5 BV 15.160 Rn. 28, welcher unter Verweis auf BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 42 diesen Wertungsmaßstab parallel für § 3 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 3 IFG anwendet.

²⁶⁸ *Gundermann*, BKR 2020, S. 169; nach BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 22/18 Rn. 29; VG Köln Urt. v. 04.07.2013 - 13 K 7107/11 Rn. 17.

²⁶⁹ BVerwG Beschluss. v. 18.07.2011 - 7 B 14/11 Rn. 5; BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 31; BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 10; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 18.10.2017 - 15 A 530/16 Rn. 63; BVerwG Urt. v. 09.05.2019 - 7 C 34/17 Rn. 20, mit Verweis auf eine Entscheidung, die an dieser Stelle den gleich zeitlich begrenzten Ausschlussgrund in § 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 lit. a) UIG behandelt und zum selben Ergebnis kommt: so BVerwG Urt. v. 02.08.2012 - 7 C 7/12 Rn. 29.

Indiz für diesen Zeitpunkt der Abschluss des jeweiligen Kommunikationsvorgangs, jedoch keine absolute zeitliche Grenze, wie die Rechtsprechung feststellt.²⁷⁰ Dies gilt etwa dann, wenn das Bekanntwerden der Informationen über abgeschlossene Beratungsvorgänge eine einengende Vorwirkung auf künftige Beratungen haben kann.²⁷¹ Fraglich ist, ob sich durch die scheinbar strenge Formulierung „beeinträchtigt werden“ eine andere Gefährdungslage ergibt als in § 3 Nr.1 und Nr. 2 IFG, bei denen jeweils auf das „kann“ der Gefährdungslage abgestellt wurde. Allerdings liegt es in der Natur der Ausschlussgründe, dass sie die Schutzgüter präventiv schützen wollen, sodass es auch in Hinblick auf diese strengere Formulierung in § 3 Nr. 3 IFG allein darauf ankommt, in einer prognostischen Entscheidung festzustellen, dass die Schutzgüter beeinträchtigt werden würden.²⁷² Dieser Entscheidung wohnen dabei selbstverständlich dieselben Wahrscheinlichkeitserwägungen inne, wie sie innerhalb der vorherigen Nummern anzustellen sind, lediglich eingeschränkt insofern, als dass die Beeinträchtigung ungleich wahrscheinlicher sein muss.²⁷³ Diese tatbestandliche Akzentuierung veranlasst die Rechtsprechung jedoch nicht zu anderen Wertungen als denen, die für § 3 Nr. 1 und Nr. 2 IFG ebenso getroffen wurden: Für das Feststehen der Beeinträchtigung müssen die Behörden Tatsachen vorbringen, aus denen sich nachvollziehbar ergeben kann, „dass die konkrete Möglichkeit der Verletzung der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen besteht bzw. dass eine solche Verletzung hinreichend wahrscheinlich ist.“²⁷⁴ Auch soweit eine „ernsthafte konkrete Gefährdung“ gefordert wird, ergeben sich für die Behörde hieraus keine anderen Wertungsmaßstäbe.²⁷⁵ Als Verletzung reicht aus, dass für die Belange irgendeine Art von Nachteil entsteht;²⁷⁶ ein Schaden ist nicht erforderlich.²⁷⁷

dd. Gefährdungslage nach § 3 Nr. 6 IFG

Offen ist weiterhin, ob zumindest die Formulierung in § 3 Nr. 6 IFG, nach der das Bekanntwerden der Informationen ausgeschlossen ist, wenn es *geeignet wäre*, die Schutzgüter *zu beeinträchtigen*, eine andere Gefahrenlage beschreibt. Ein wesentlicher Unterschied zu den bisher analysierten Gefahrenlagen besteht schon dem Wortlaut nach nicht, auch hier wird die

²⁷⁰ Ebenda.

²⁷¹ Ebenda. In diesem Rahmen befürwortend und näher zur Auslegung der entsprechenden Norm im UIG: *Voland*, DVBl 2013, S. 39.

²⁷² So auch: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 171.

²⁷³ Hierfür auch: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 171.

²⁷⁴ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 2062/12 Rn. 50; vgl. nachgehend: BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 12; ähnlich: BVerwG Urt. v. 09.05.2019 - 7 C 34/17 Rn. 20.

²⁷⁵ Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 18.10.2017 - 15 A 530/16 Rn. 48, 50.

²⁷⁶ Vgl. *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl 2005, S. 1282.

²⁷⁷ Ausdrücklich: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 39.

Möglichkeit negativer Auswirkungen auf das Schutzgut im Wege einer prognostischen Entscheidung, auf Grundlage der Darlegung entsprechender Tatsachen, durch die Behörde aufgezeigt werden müssen.²⁷⁸ Hier bleibt nur der Hinweis auf die Rechtsprechung, die i.E. bezüglich der Gefahrenlage zwischen § 3 Nr. 1 und Nr. 6 IFG keinen Unterschied erkennen kann und die Feststellungen zu § 3 Nr. 1 IFG daher überträgt.²⁷⁹

b. Fazit

Die Auswertung der in § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 IFG normierten Gefährdungslagen für die jeweiligen Schutzgüter zeigt, dass es dem Gesetzgeber hier trotz teils unterschiedlicher Wortlaute nicht gelungen ist, tatsächlich unterschiedliche Gefährdungslagen zu beschreiben. Dies verdeutlicht insbesondere der insoweit ausschlaggebende Blick auf die einschlägige Rechtsprechung, die die Tatbestände gänzlich identisch auslegt. Unterschiede zwischen den einzelnen Tatbeständen ergeben sich somit nicht etwa durch die unterschiedlichen Formulierungen der Gefahrenlagen, sondern allenfalls durch die unterschiedlichen Gewichte der Schutzgüter. In Bezug auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG (und z.T. § 4 Abs. 1 IFG) erkennt die Rechtsprechung einhellig an, dass an die nachzuweisende Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung umso niedrigere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung sei.²⁸⁰ Die Literatur vertritt diese Auffassung auch in Bezug auf § 3 Nr. 1 IFG²⁸¹ und § 3 Nr. 2 IFG.²⁸² Denkbar ist demnach auch, diese Wertung auf § 3 Nr. 6 IFG zu übertragen, der sich in seiner Struktur ebenfalls an gefahrenabwehrrechtliche Tatbestände anlehnt.²⁸³ Dieser Schluss liegt nahe, da in sämtlichen Fällen des Gefahrenabwehrrechts, in denen tatbestandlich an ein Schutzgut eine Gefährdungslage anknüpft, die „Faustformel“ anwendbar ist: Je größer und folgenschwerer der drohende Schaden und je höherrangig die bedrohten Schutzgüter sind, desto geringere Anforderungen

²⁷⁸ So OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 66; auch BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 28; gerade um den Tatbestand i.E. nicht als Bereichsausnahme auszulegen: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 136; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 148.

²⁷⁹ So ausdrücklich: BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 24 f.; ausdrücklich für § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 IFG: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 63, unter Verweis auf BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 Rn. 18.

²⁸⁰ VG Berlin Urt. v. 22.10.2008 - 2 A 114.07 Rn. 20 f.; BVerwG Beschluss v. 18.07.2011 - 7 B 14/11 Rn. 11; vorgehend: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.11.2010 - 8 A 475/10 Rn. 96; etwa zu § 4 IFG: OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 28.05.2013 - OVG 12 S 23.13 Rn. 10; OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 03.09.2014 - OVG 12 N 61.14 Rn. 5; VG Berlin 02.09.2016 - 2 K 87.15 Rn. 26; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 18.10.2017 - 15 A 530/16 Rn. 48.

²⁸¹ Siehe: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 159.

²⁸² Siehe *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 157; *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 35.

²⁸³ Vgl. *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 290; zu den entsprechenden Tatbeständen und dem Gefahrenbegriff im Polizeirecht: *Ogorek*, JZ 2019, S. 64 ff.

sind an den Grad der Wahrscheinlichkeit [des Schadenseintritts] zu stellen.“²⁸⁴ Die Adaption dieser gefahrenabwehrrechtlichen Tatbestandsstrukturierung führt im Ergebnis dazu, dass die verschieden beschriebenen Gefahrenlagen durch die Rechtsprechung identisch ausgelegt werden und schlussendlich das Gewicht der Schutzgüter und die Schwere deren möglicher Beeinträchtigung darüber entscheiden, mit welcher Prognose die Behörden den Informationszugang ablehnen dürfen. Einer Aufteilung der verschiedenen Schutzgüter auf die vier Nummern hätte es rückblickend daher nicht bedurft; sie hat praktisch keine Auswirkung.

c. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 6 IFG

aa. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 1 lit. a) bis g) IFG

(1) § 3 Nr. 1 lit. a) IFG

Die Schutzbereiche der einzelnen Schutzgüter definiert die Rechtsprechung dabei wie folgt: Mit dem Begriff „internationale Beziehungen“ nach § 3 Nr. 1 lit. a) IFG sind alle Bereiche der auswärtigen Beziehungen geschützt, „in denen amtliche Informationen anfallen können, an deren öffentlichem Bekanntwerden der Bund kein Interesse hat.“²⁸⁵ Hiermit sollen die auswärtigen Interessen und Beziehungen Deutschlands zu anderen Staaten, internationalen und supranationalen Organisationen geschützt werden.²⁸⁶ Dennoch scheint es verfehlt, lässt die Rechtsprechung für den Ausschluss des Informationszugangs bereits eine mögliche „Verstimmung“ bzw. „Trübung der Beziehungen“ zu anderen Staaten ausreichen, etwa wenn diese den Informationszugang als „unerwünscht“ ansehen würden.²⁸⁷ Legt man dem Tatbestand diesen Maßstab zugrunde, schafft man hinsichtlich potentiell „kritischer“ Informationen aus dem Bereich der internationalen Beziehungen *de facto* eine Bereichsausnahme; kaum ein Staat wird die Veröffentlichung solcher Informationen gutheißen, eine „Verstimmung“ der Verantwortlichen ließe sich stets anführen.²⁸⁸ Dem Anspruch der Informationsfreiheit, den Bürger in die Lage zu versetzen, das staatliche Handeln kritisch begleiten zu können,²⁸⁹ hinkt die Anwendung des IFG an dieser Stelle weit hinterher.²⁹⁰

²⁸⁴ Ogorek, JZ 2019, S. 66.

²⁸⁵ Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1804 Rn. 70; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1805 Rn. 74; nach Schoch, IFG, § 3 Rn. 32.

²⁸⁶ Schnabel, GSZ 2018, S. 91; Roth, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2013), § 3 Rn. 19.

²⁸⁷ Siehe Ausführungen: BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 22/08 Rn. 18 ff.; vorgehend und ebenso: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.10.2008 - OVG 12 B 49.07 Rn. 28 f.

²⁸⁸ Vgl. hierzu die eindrücklichen Ausführungen von Schnabel, GSZ 2018, S. 92.

²⁸⁹ BT-Drs. 15/4493 S. 6.

²⁹⁰ Diese Anwendung ebenfalls ablehnend: Schoch, IFG, § 3 Rn. 37; siehe hierzu insbesondere den internationalen Vergleich der deutschen Handhabung von Informationsfreiheit: Schnabel, GSZ 2018, S. 96 f.

(2) § 3 Nr. 1 lit. b) IFG

„Militärische Belange der Bundeswehr“ nach § 3 Nr. 1 lit. b) IFG „[...] sind alle Angelegenheiten, die i.S.v. Art. 87a GG die Aufstellung und den Einsatz der Streitkräfte betreffen.“²⁹¹ Hierzu zählen außerdem Informationen zu Auslandseinsätzen und zur Bündnisverteidigung, namentlich die Nato und die EU betreffend,²⁹² soweit sie einen Bezug zur Bundeswehr aufweisen.²⁹³ „Sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr“ hingegen sollen solche Informationen aus nichtmilitärischen Bereichen der Bundeswehr sein, welche Rückschlüsse auf schutzwürdige sicherheitsrelevante Bereiche zulassen,²⁹⁴ was den Vorgaben der Gesetzesbegründung entspricht.²⁹⁵

(3) § 3 Nr. 1 lit. c) IFG

„Belange der inneren oder äußeren Sicherheit“ nach § 3 Nr. 1 lit. c) IFG umfassen den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder,²⁹⁶ was den Schutz der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen mit einschließt.²⁹⁷ Mit „äußere Sicherheit“ seien Angriffe durch fremde Staaten, mit „innerer Sicherheit“ gewaltsame Aktionen Privater in Bezug genommen.²⁹⁸ Die Gesetzesbegründung fasst dies als „nicht militärischen Sicherheitsbereich“, unter anderem der Nachrichtendienste, zusammen.²⁹⁹ Daneben sei auch der Geheimnisschutz für die Wirtschaft mit umfasst, der auf Grundlage der §§ 24 ff. Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG)³⁰⁰ zur Wahrung staatlicher Sicherheitsinteressen wahrgenommen werde.³⁰¹

²⁹¹ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 05.05.2017 - 15 A 1578/15 Rn. 166, exakt nach *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 46.

²⁹² OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 05.05.2017 - 15 A 1578/15 Rn. 166, im Anschluss an die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 9.

²⁹³ *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 56.

²⁹⁴ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 05.05.2017 - 15 A 1578/15 Rn. 166.

²⁹⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

²⁹⁶ Insoweit auch die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 9.

²⁹⁷ VG Berlin Urt. v. 16.07.2013 - 2 K 282.12 Rn. 26; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.03.2012 - OVG 12 B 27.11 Rn. 34 unter Verweis auf die Wertung des BVerwG Urt. v. 15.03.2005 - 1 C 26/03 Rn. 17.

²⁹⁸ VG Berlin Urt. v. 07.04.2011 - 2 K 39.10 Rn. 32, sodass mögliche Anschläge von Terroristen auf die Bundeskanzlerin als Angriffe auf die innere Sicherheit in den Schutzbereich von § 3 Nr. 1 lit. c) IFG fielen und demnach kein Anspruch auf Zugang zu ihrem Terminkalender besteht. Dem nachgehend und bestätigend: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.03.2012 - OVG 12 B 27.11 Rn. 34.

²⁹⁹ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

³⁰⁰ Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG) vom 20.04.1994 (BGBl. I S. 867 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 Verfassungsschutzrechts-Anpassungsgesetz vom 05.07.2021 (BGBl. I S. 2274).

³⁰¹ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

(4) § 3 Nr. 1 lit. d) IFG

§ 3 Nr. 1 lit. d) IFG stellt „Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden“ unter den Schutz vor Informationsbegehren. Zum Kreis der Finanzbehörden zählt die Rechtsprechung jede Behörde im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums.³⁰² Hierzu zählen weiterhin die Generalzolldirektion und die Zollverwaltung, das Bundeszentralamt für Steuern³⁰³ und das Informationstechnikzentrum Bund.³⁰⁴ Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sind nach der Gesetzesbegründung solche, die mit der Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)³⁰⁵, dem Telekommunikationsgesetz (TKG)³⁰⁶ und dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)³⁰⁷ betraut sind.³⁰⁸ Wettbewerbsbehörden sind demnach das Bundeskartellamt (BKartA) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (§ 48 Abs. 1 GWB) sowie die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Regulierungsbehörde ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) (§ 116 TKG; § 54 Abs. 1 EnWG). Speziell im Falle der Behörden nach § 3 Nr. 1 lit. d) IFG wird die Rechtsprechung nicht müde zu betonen, dass § 3 Nr. 1 lit. d) IFG keine Bereichsausnahme für die Informationen dieser Behörden anordnet³⁰⁹ und diese den Informationszugang deshalb nicht pauschal ausschließen dürfen. Der Schutzbereich bezieht sich speziell auf die den Stellen jeweils übertragenen Kontroll- und Aufsichtsaufgaben. Nur wenn das Bekanntwerden der Information für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung

³⁰² VG Berlin Urte. v. 23.10.2013 - 2 K 294.12 Rn. 57 (zur Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen), unter Verweis auf: BVerwG Urte. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 13 (zur Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin); Hessischer VGH Beschl. v. 02.03.2010 - 6 A 1684/08 Rn. 13 ff. (ebenfalls zur BaFin).

³⁰³ Siehe: *Schaar*, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 43 (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-1TB06_07.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 24.11.2020).

³⁰⁴ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

³⁰⁵ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750 ff.); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änd. des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19.07.2022 (BGBl. I S. 1214).

³⁰⁶ Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858); zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften und Änderung genossenschafts- sowie insolvenz- und restrukturierungsrechtlicher Vorschriften vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1166).

³⁰⁷ Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) nach Art. 1 des zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970 ff.; berichtigt S. 3621); zuletzt geändert durch Art. 4, 5 Zweites Gesetz zur Änd. des Windenergie-auf-See-G und anderer Vorschriften vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1325).

³⁰⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

³⁰⁹ VG Frankfurt Urte. v. 23.01.2008 - 7 E 3280/06 (V) Rn. 73; Hessischer VGH Beschluss v. 24.08.2010 - 27 F 820/10 Rn. 13, nachgehend BVerwG (Fachsenat für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO) Beschluss v. 23.06.2011 - 20 F 21/10 Rn. 8; Hessischer VGH Urte. v. 29.11.2013 - 6 A 1426/13 Rn. 36; Hessischer VGH Urte. v. 29.11.2013, 6 A 1293/13 Rn. 36, 47, unter Verweis auf: BVerwG Urte. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 13.

nachteilige Auswirkungen haben kann, ist der Informationszugang ausgeschlossen.³¹⁰ Geschützt ist also die Funktionsfähigkeit der Behörde.³¹¹ Die Gesetzesbegründung hebt hingegen eher auf den Wettbewerbsschutz ab,³¹² wobei der Schutz Privater nach dem Gesetzeszweck eher als Rechtsreflex zu betrachten ist.³¹³

(5) § 3 Nr. 1 lit. e) IFG

Mit „Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle“ werden von § 3 Nr. 1 lit. e) IFG insbesondere die Informationen, die der Bundesrechnungshof und die ihn unterstützenden Prüfungsämter bei ihren Prüfungs- und Beratungstätigkeiten³¹⁴ erlangen, vor dem Bekanntwerden durch einen Informationszugang geschützt,³¹⁵ woraus sich schlussfolgern lässt, dass der Bundesrechnungshof auch hinsichtlich dieser Tätigkeiten gleichwohl als anspruchspflichtige Behörde i.S.d. IFG zu betrachten ist.³¹⁶ Ein absoluter Schutz besteht jedoch auch in diesem Fall nicht; es obliegt dem Bundesrechnungshof Tatsachen darzulegen, aus denen sich die Möglichkeit der Beeinträchtigung des Schutzgutes durch den Informationszugang ergeben kann.³¹⁷ Dies veranlasste den Gesetzgeber zur Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung (BHO)³¹⁸, die durch § 97 Abs. 5 und § 99 S. 3 BHO zwar proaktive Informationspflichten des Bundesrechnungshofes normiert, gleichsam in § 96 Abs. 4 BHO einen quasi IFG-externen Ausschlussgrund für den Informationszugang vorsieht.³¹⁹ Die Akten der Verfahren der externen Finanzkontrolle, in denen die nach § 3 Nr. 1 lit. e) IFG zu schützenden Informationen anfallen, sind hierdurch nun absolut geschützt.³²⁰ Da diese Regelung dem IFG vorgeht,³²¹ ist § 3 Nr. 1 lit. e) IFG in seiner juristischen Bedeutung im

³¹⁰ Vgl. hierzu Prüfung in: VG Frankfurt Urt. v. 23.01.2008 - 7 E 3280/06 (V) Rn. 74 f.

³¹¹ *Gurlit*, NZG 2014, S. 1166.

³¹² BT-Drs. 15/4493 S. 9 f.

³¹³ *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 73.

³¹⁴ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³¹⁵ Ebenda.

³¹⁶ Die genannten Tätigkeiten des Bundesrechnungshofes sind weder der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung zuzuordnen, so zunächst: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 26.10.2011 - 8 A 2593/10 Rn. 80 ff.; bestätigend BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 30 ff.; anders vorher: VG Köln Urt. v. 30.09.2010 - 13 K 717/09 Rn. 24.

³¹⁷ BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 41 ff.; ebenso: *Schoch*, NVwZ 2013, S. 437.

³¹⁸ Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284 ff.); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Finanzierung der Bundeswehr und zur Errichtung eines „Sondervermögens Bundeswehr“ und zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung vom 01.07.2022 (BGBl. I S. 1030).

³¹⁹ Kritisch hierzu: *Voßhoff*, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 13 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 25.11.2020); ebenso kritisch zu einer hierdurch begünstigten Rechtszersplitterung: *Greve*, NVwZ 2014, S. 276 f.

³²⁰ *Rossi*, DVBl 2014, S. 677 f.

³²¹ *Rossi*, DVBl 2014, S. 676.

Wesentlichen der Zahn gezogen.³²² Die externe Finanzkontrolle ist dabei die Prüfung der finanzwirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand durch von der geprüften Verwaltung unabhängige Einrichtungen.³²³

(6) § 3 Nr. 1 lit. f) IFG

§ 3 Nr. 1 lit. f) IFG schützt „Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr“ vor nachteiligen Auswirkungen durch das Bekanntwerden diesbezüglicher Informationen. Der Außenwirtschaftsverkehr definiert sich nach § 1 Abs. 1 S. 1 Außenwirtschaftsgesetz (AWG)³²⁴ als der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital-, Zahlungs- und sonstige Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland sowie der Verkehr mit Auslandswerten und Gold zwischen Inländern. Die betreffenden Informationen werden im Zusammenhang mit der Exportkontrolle erhoben, wobei auch im Rahmen von Vorfeldprüfungen und in Hinweisdaten gesammelte Daten, die zur Verhinderung unerlaubter Exporte benötigt werden, dem Informationsbegriff unterfallen.³²⁵ Gleiches gilt für sämtliche Informationen, die im Zusammenhang mit der Durchführung von wirtschaftlichen Sanktionsmaßnahmen stehen.³²⁶ Der Schutz durch § 3 Nr. 1 lit. f) IFG soll auch nach dem Abschluss von Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren³²⁷ nach dem AWG fortbestehen.³²⁸ In der Rechtsprechung hat § 3 Nr. 1 lit. f) IFG bisher keine Rolle gespielt, gleichwohl kommen Informationsanträge vor, die den Außenwirtschaftsverkehr betreffen: Das u.a. mit der Außenwirtschaft befasste Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), dessen Kernaufgabe die Ausfuhrkontrolle darstellt, verzeichnete 2016 und in den Vorjahren die meisten IFG-Anträge u.a. im Bereich der Außenwirtschaft.³²⁹

(7) § 3 Nr. 1 lit. g) IFG

Zuletzt schützt § 3 Nr. 1 lit. g) IFG „die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher,

³²² Vgl. auch *Janz/Luckas*, NWVBl 2014, S. 288, die treffend von einem „Aushebeln“ der Auskunftspflichtung des Rechnungshofs nach dem IFG sprechen.

³²³ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³²⁴ Außenwirtschaftsgesetz (AWG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts vom 06.06.2013 (BGBl. I S. 1482 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 SanktionsdurchsetzungsG I vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 754).

³²⁵ So BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³²⁶ Ebenda.

³²⁷ Näher hierzu: *Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 3 Rn. 44.

³²⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³²⁹ Vgl. *Voßhoff*, 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017, S. 61 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 25.11.2020).

ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen“, wobei dieser Ausschlussbestand seiner Formulierung nach in weiten Teilen bereits in der EWG-RL angelegt war³³⁰ und sich nicht zufällig wortlautgleich in § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG wiederfindet. Der Schutzbereich ist dementsprechend vielfältig: Zunächst soll mit dem Ausschluss der Informationen vom Informationszugang, die die Durchführung laufender Gerichtsverfahren beeinträchtigen könnten, die Unabhängigkeit der Gerichte und der ordnungsgemäße Ablauf des gerichtlichen Verfahrens nach den Prozessordnungen und dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG)³³¹ vor Nachteilen geschützt werden.³³²

Hinsichtlich der Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen soll die Effektivität der staatlichen Ermittlungstätigkeit geschützt werden.³³³ Die Norm dient somit dem Schutz der Rechtspflege und des Gesetzesvollzugs.³³⁴ Das BVerwG führt zu strafrechtlichen Ermittlungsverfahren weiter aus: „Zentrale Aufgabe des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ist die Sachverhaltserforschung und Wahrheitsfindung. Der Erreichung dieses Untersuchungszwecks ist es abträglich, wenn Beschuldigte, Zeugen oder sonstige Dritte bei Kenntnis relevanter Informationen nachteilig auf das Ermittlungsverfahren einwirken, indem sie dieses Wissen zur Verdunkelung oder zur Beeinflussung von Zeugen nutzen oder ihr Aussageverhalten darauf einstellen.“³³⁵ Es zieht insofern die Parallele vom Ausschlussgrund des IFG zur Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zum Akteneinsichtsrechts des Verteidigers eines Beschuldigten nach § 147 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO)³³⁶. Es scheint denkbar, diese Wertungen auch auf den Zugang zu Informationen während eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens oder disziplinarischer Ermittlungen zu übertragen.

³³⁰ Siehe oben B.III.1.b.

³³¹ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) vom 09.05.1975 (BGBl. I S. 1077 ff.); zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Neuregelung des Berufsrechts der anwaltlichen und steuerberatenden Berufsausübungsgesellschaften sowie zur Änd. weiterer Vorschriften im Bereich der rechtsberatenden Berufe vom 07.07.2021 (BGBl. I S. 2363).

³³² VG Köln Ur. v. 17.01.2018 - 13 K 2702/15 Rn. 79; ebenso OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 30.08.2016 - 15 A 2024/13 Rn. 93 f., welches aufgrund der inhaltlichen Übereinstimmung von § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG und § 3 Nr. 1 lit. g) IFG den Schutzbereich identisch bestimmt.

³³³ BVerwG Ur. v. 27.11.2014 - 7 C 18/12 Rn. 16.

³³⁴ OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 173; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 05.05.2017 - 15 A 1578/15 Rn. 159.

³³⁵ BVerwG Ur. v. 27.11.2014 - 7 C 18/12 Rn. 16, unter Verweis auf BGH Beschluss v. 28.09.1995 - StB 54/95 Rn. 5.

³³⁶ Strafprozessordnung (StPO) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung der Strafprozessordnung vom 07.04.1987 (BGBl. I S. 1074 ff.; berichtigt S. 1319); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Jahr 2022, zur elektronischen Erhebung der Bankenabgabe und zur Änd. der StPO vom 25.03.2022 (BGBl. I S. 571).

Der ebenfalls von § 3 Nr. 1 lit. g) IFG geschützte Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren war zunächst auf europäischer Ebene in Art. 6 Abs. 1 EMRK festgeschrieben und wurde dann in Art. 47 Abs. 2 S. 1 GRCh verankert,³³⁷ wo er sich dann auf sämtliche Verfahren, also auch Verwaltungsverfahren, bezog.³³⁸ Entsprechend diesem Grundsatz implementierte der europäische Richtliniengeber in Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 lit. c) UIRL die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, eine Ausnahme für den Zugang zu Umweltinformationen in ihren Umsetzungsregelungen zu schaffen,³³⁹ sollten hieraus negative Auswirkungen auf den Anspruch auf ein faires Verfahren der Bürger drohen. Der deutsche Gesetzgeber nahm diese Möglichkeit mit der Ausgestaltung des § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG wahr, welcher wiederum als Vorbild für § 3 Nr. 1 lit. g) IFG diente.³⁴⁰ Auch bei Betrachtung dieser verschiedenen Ebenen lässt sich dem Anspruch auf ein faires Verfahren nicht ohne Weiteres ein konkreter Schutzbereich zuordnen;³⁴¹ hier ist auf verschiedene Ausprägungen der Rechtsstaatlichkeit zu verweisen, die sich erst in Hinblick auf den jeweiligen Einzelfall konkretisieren lassen.³⁴² Die Rechtsprechung erkennt ein faires Verfahren als allgemeines Prozessgrundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip an und leitet hieraus u.a. bestimmte Anforderungen an das richterliche Handeln im Verfahren ab.³⁴³ Bedenkt man, dass es für einen Ausschluss des Informationszugangs nach § 3 Nr. 1 lit. g) IFG bereits ausreicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen auf den Anspruch auf ein faires Verfahren lediglich negative Auswirkungen haben könnte, zeigt sich, wie vielgestaltig die Ablehnung eines Informationensersuchens nach diesem Ausschlussgrund sein kann.

bb. Schutzbereich nach § 3 Nr. 2 IFG

Nach § 3 Nr. 2 IFG muss das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden können. Schon der Feststellung einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wohnt eine Prognose inne, nämlich die, ob eine Rechtsverletzung hinreichend konkret droht.³⁴⁴ Nach § 3 Nr. 2 IFG ist der Informationszugang demnach dann ausgeschlossen, wenn die Möglichkeit

³³⁷ Erläuterungen zur Charta der Grundrechte vom 14.12.2007 (ABl. C Nr. 303 S. 17 ff.), S. 30.

³³⁸ *Bürger*, NZWiSt 2013, S. 407.

³³⁹ EuGH Urt. v. 08.05.2014, Rs. C-329/13 Rn. 33.

³⁴⁰ Siehe Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁴¹ Kritisch zur Unbestimmtheit des Begriffs: *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 60; kritisch auch: *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 132, der diese Fallgruppe des § 3 Nr. 1 lit. g) IFG als „Fremdkörper im IFG“ bezeichnet.

³⁴² So sieht und behandelt es die Rechtsprechung: BVerfG Beschluss v. 26.05.1981 - 2 BvR 215/81 Rn. 65; zu den Unterfallgruppen des Grundsatzes: *Pache*, NVwZ 2001, S. 1344 ff.

³⁴³ M.w.N. zu verschiedenen Grundsätzen: BVerfG Beschluss v. 26.04.1988 - 1 BvR 669/87, 1 BvR 686/87, 1 BvR 687/87 Rn. 8; erstmals ausdrücklich erwähnt in: BVerfG Beschluss v. 03.06.1969 - 1 BvL 7/68 Rn. 22; eine ausführliche Analyse der Anwendungsfelder des Fairness-Begriffs in der Rechtsprechung des BVerfG: *Tettinger*, Der Staat 1997, S. 580 ff.

³⁴⁴ *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 3 Rn. 66.

besteht, dass der Zustand einer konkret drohenden Rechtsverletzung erreicht wird,³⁴⁵ was mitunter zu widersprüchlichen Ergebnissen führen kann.³⁴⁶ „Öffentliche Sicherheit bedeutet dabei die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit von Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstigen Rechtsgütern der Bürger.“³⁴⁷ Die Gesetzesbegründung verweist neben dem Schutz des Wohles von Bund und Ländern auch auf den von Individualrechtsgütern; auch für den Schutz von sensiblen verwaltungsinternen Abläufen und Strukturen kann im Bereich des Gefahrenabwehrrechts des Bundes ein berechtigtes Interesse bestehen.³⁴⁸ Die Rechtsprechung zählt hierunter auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen.³⁴⁹

cc. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 3 lit. a) und b) IFG

(1) § 3 Nr. 3 lit. a) IFG

Durch § 3 Nr. 3 lit. a) IFG wird die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen unter den Schutz vor einem sie möglicherweise beeinträchtigenden Informationszugang gestellt. Der Tatbestand soll die Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung sicherstellen, indem das vorzeitige Bekanntwerden von Informationen, welches ihre Verhandlungsposition schwächen könnte, verhindert wird.³⁵⁰ Unter den Schutz gestellt ist somit gleichzeitig der Aufbau einer Verhandlungsstrategie, für die die Zurückhaltung von Informationen notwendig sein kann.³⁵¹ Das Tatbestandsmerkmal der „Vertraulichkeit“ wird, trotz des insofern irreführenden Wortlautes, auch auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG angewandt.³⁵² Die Regelung schützt mit den „Beratungen von Behörden“ somit die Vertraulichkeit des behördlichen Entscheidungsprozesses, der eine offenen Meinungsbildung erfordert, um eine effektive,

³⁴⁵ „[...] eine mögliche Nutzung der Informationen „[...] muss eine Gefahrenlage zur Folge haben können.“, so BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 23/18 Rn. 32.

³⁴⁶ Frowein weist etwa daraufhin, dass das Bekanntwerden von Rechtsbrüchen (in der Verwaltung) den Tatbestand erfüllen kann, *Frowein*, in: Grote/Härtel/Hain u.a. (Hrsg.) Die Ordnung der Freiheit, S. 221, sodass der Informationszugang diesbezüglich gesetzlich ausgeschlossen wäre, was kaum mit dem Anliegen der Informationsfreiheit vereinbar ist.

³⁴⁷ So VG Köln Urt. v. 04.07.2013 - 13 K 7107/11 Rn. 15, in Zitierung der Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁴⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁴⁹ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 16.06.2015 - 8 A 2429/14 Rn. 63, nachgehend und bestätigend: BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 20/15 Rn. 13; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 24.05.2016 - 15 A 2051/14 Rn. 87; Bayerischer VGH Urt. v. 05.08.2015 - 5 BV 15.160 Rn. 27, 32, OVG Niedersachsen Urt. v. 28.03.2017 - 2 LC 4/15 Rn. 27.

³⁵⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁵¹ Siehe hierzu: VG Berlin 07.05.2015 - 2 K 247.12 Rn. 24 ff.

³⁵² BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 31; BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 10; BVerwG Urt. v. 09.05.2019 - 7 C 34/17 Rn. 17.

funktionsfähige und neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten.³⁵³ Einer offenen Meinungsbildung in Kollegialorganen bei behördlichen Beratungen sei die Möglichkeit, „vorläufige und noch nicht ausgereifte Argumente in die Entscheidungsfindung einzubringen, die wegen anderer Überzeugungen oder mit Rücksicht auf eine Konsensfindung wieder verworfen werden“, immanent.³⁵⁴ Diese Möglichkeit wird durch die Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen geschützt.

(2) § 3 Nr. 3 lit. b) IFG

§ 3 Nr. 3 lit. b) IFG gilt für die innerbehördliche Vertraulichkeit im internationalen³⁵⁵ und rein innerstaatlichen³⁵⁶ Bereich.³⁵⁷ Eine hervorzuhebende, in der Rechtsprechung herausgearbeitete, Schutzrichtung von § 3 Nr. 3 lit. b) IFG ist die Verwirklichung des verfassungsrechtlich garantierten Schutzes des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung in einfachgesetzlicher Form,³⁵⁸ auf den das BVerwG hinsichtlich eines Informationszugangsbegehrens zu Kabinettsprotokollen abstellte. Dieser Schutz folge aus dem Gewaltenteilungsprinzip und umfasse einen nicht ausforschbaren exekutiven Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich und diene somit der Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung.³⁵⁹ Zu diesem Bereich gehöre die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterung im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollziehe.³⁶⁰ Gerade im Falle des Bekanntwerdens von Informationen aus laufenden Verfahren sei sonst die Gefahr eines „Mitregierens Dritter“ gegeben, die die verfahrensabschließende Entscheidung beeinflussen könnten.³⁶¹ In der Literatur wird kritisiert, dass diese Rechtsprechung leicht als eine *de facto* Bereichsausnahme für Informationen aus

³⁵³ BVerwG Urt. v. 09.05.2019 - 7 C 34/17 Rn. 13.

³⁵⁴ BVerwG Urt. v. 09.05.2019 - 7 C 34/17 Rn. 13, mit Verweis auf die ebenso lautende Formulierung in dem Urteil des BVerwG über den Zugang zu den sog. Verlaufsprotokollen über Beratungen des Bundeskabinetts: BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 24.

³⁵⁵ Die Gesetzesbegründung verweist insofern insbesondere auf den Austausch im Netzwerk der europäischen Wettbewerbs- und Kartellbehörden, BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁵⁶ Neben der reinen Behördenkommunikation ist hier noch an die zwischen Exekutive und Legislative und Behörden und sonstigen Einrichtungen (z.B. Forschungseinrichtungen) zu denken; Gewerkschaften sind ebenso wie die Tarifgemeinschaft deutscher Länder erfasst; so auch die Informationen die der Aufsicht von Behörden gegenüber nachgeordneten Behörden dienen, BT-Drs. 15/4493 S. 10 f.

³⁵⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

³⁵⁸ BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 18.

³⁵⁹ Vgl. BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 18.

³⁶⁰ Vgl. BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 18, mit Verweis auf: BVerfG Urt. v. 21.10.2014 - 2 BvE 5/11 Rn. 136 f. – *Informationsanspruch Bundestag, Kriegswaffenexportkontrolle*.

³⁶¹ Vgl. BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 18.

Kabinettsitzungen betrachtet werden kann.³⁶² Zum Teil lassen sich diese Wertungen auch auf den Schutzbereich von § 3 Nr. 3 lit. a) IFG übertragen.

dd. Schutzbereich nach § 3 Nr. 6 IFG

§ 3 Nr. 6 IFG schützt fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr und wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen. Hinsichtlich der fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr nach § 3 Nr. 6 Alt. 1 IFG schützt die Norm die Einnahmen des Bundes, indem sie anerkennt, dass der Bund im Wirtschaftsverkehr gegenüber anderen Marktteilnehmern in Gleichordnung auftritt und gegen ihn bestehende Informationsansprüche somit nicht gerechtfertigt wären;³⁶³ sie könnten ein Ungleichgewicht im Wettbewerb zu seinen Lasten zur Folge haben, muss der Bund etwa eigene Geschäftsgeheimnisse offenbaren.³⁶⁴ Die Konzentration des Schutzbereiches der Norm auf die Situation, dass der Bund mit Gewinnerzielungsabsicht am Markt auftritt, sei insbesondere durch die Formulierung „im Wirtschaftsverkehr“ vorgegeben.³⁶⁵ Die Gesetzesbegründung stellt insbesondere auf die Veräußerung von Liegenschaften, auf über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelte privatrechtliche Bankgeschäfte sowie auf die von der Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH und der Bundeswertpapierverwaltung für den Bund ausgeführten Aufgaben ab.³⁶⁶ Gleichwohl arbeitet die Rechtsprechung deutlich heraus, dass allein das Auftreten des Bundes im Wirtschaftsverkehr nicht automatisch zum Ausschluss des Informationszugangs führen kann. Es ist daneben notwendig, dass das Bekanntwerden der Informationen geeignet wäre, seine fiskalischen Interessen zu beeinträchtigen, da sonst Bereichsausnahmen für Informationszugänge geschaffen werden könnten.³⁶⁷ Die fiskalischen Interessen des Bundes ergeben sich aus dem Haushaltsrecht.³⁶⁸ Eine nähere Bestimmung dieses Tatbestandsmerkmals für den Einzelfall wird ansonsten in der Rechtsprechung nicht

³⁶² Hofmann, NVwZ 2019, S. 812.

³⁶³ Die Wertung ablehnend, der Bund könne bei privatrechtlichem Handeln in einer Gleichordnung zu Privaten auftreten: Schoch, IFG, § 3 Rn. 284.

³⁶⁴ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 11.

³⁶⁵ OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 36; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 134; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 146.

³⁶⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 11.

³⁶⁷ Speziell für die Bereiche der Beschaffung, der Verwaltung und der Veräußerung von Grundstücken: OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 43; vgl. BVerwG Ur. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 24; ebenfalls gegen die Ablehnung des Informationszugangs aufgrund eines pauschalen Hinweises auf die Gleichordnung von Bund und anderen Wettbewerbsteilnehmern: OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 136; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 148.

³⁶⁸ OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 40; BVerwG Ur. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 35; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 134; OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 146.

vorgenommen. In der Literatur finden sich wie in der Gesetzesbegründung Hinweise auf Grundsätze der BHO, etwa auf § 63 Abs. 3 S. 1 BHO, wonach Vermögensgegenstände nur zum vollen Wert veräußert werden dürfen oder auf § 34 Abs. 1 BHO, der dem Bund vorschreibt, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben.³⁶⁹ § 3 Nr. 6 Alt. 1 IFG bewirkt in bestimmten Konstellationen auch einen Schutz von Informationen über mögliche Geschäftspartner des Bundes, der sich aus deren Sicht eher als Rechtsreflex darstellt. Soweit die Namen und Adressen von Interessenten, Bietern und Erwerbern von der Akteneinsicht ausgeschlossen werden, geschieht dies vor allem, um der Konkurrenz auf dem Markt kein „Abwerben“ potentieller Geschäftspartner zu ermöglichen.³⁷⁰ So wird entsprechend der Intention des Gesetzgebers nach der Gesetzesbegründung auch ein Eingriff in den Wettbewerb verhindert.³⁷¹ Allgemein gilt, dass für den Ausschluss eines Informationszugangs nicht die Eigenschaft der jeweiligen Stelle als Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung oder als bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ausschlaggebend ist, sondern die Relevanz der Information für den Bundeshaushalt.³⁷² § 3 Nr. 6 Alt. 2 IFG hingegen soll „Sozialversicherungsträger vor einer Ausforschung durch Mitbewerber schützen, soweit sie als Marktteilnehmer im Wettbewerb stehen. Informationen dürfen danach zurückgehalten werden, soweit den Sozialversicherungsträgern Nachteile im Wettbewerb drohen und dadurch die beschriebene Beeinträchtigungsschwelle überschritten wird.“³⁷³ Informationen, „[...] die Rückschlüsse auf die Finanzstruktur, die Struktur der Mitglieder, auf die Vertragsgestaltung oder auf sonstige Leistungsdaten, die im Wettbewerb der Krankenkassen relevant sind, [...]“³⁷⁴ zulassen, sollen dementsprechend vom Informationszugang ausgeschlossen werden, um „[...] den Wettbewerb der Krankenkassen untereinander und zu den privaten Krankenversicherungsunternehmen [zu] schützen.“³⁷⁵

d. Schutzbereiche nach § 3 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG

aa. Schutzbereich nach § 3 Nr. 4 IFG

Nach § 3 Nr. 4 IFG ist der Informationszugang ausgeschlossen, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder einer durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen

³⁶⁹ Mit diesem Hinweis: *Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 3 IFG Rn. 120; vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 11.

³⁷⁰ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 19.03.2013 - 8 A 1172/11 Rn. 114.

³⁷¹ BT-Drs. 15/4493 S. 11.

³⁷² BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 21.

³⁷³ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 152; unter Verweis auf: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 138.

³⁷⁴ VG Hamburg Urt. v. 27.08.2010 - 7 K 619/09 Rn. 63.

³⁷⁵ Ebenda.

und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Die Vorschrift dient dem Geheimnisschutz, der weiterhin im direkten Zusammenhang mit dem betreffenden Geheimnis gewährleistet werden soll.³⁷⁶ Maßgeblich für den Schutz von Geheimnissen sind somit die entsprechenden materiell-rechtlichen Vorschriften in den jeweiligen Spezialgesetzen selbst.³⁷⁷ So gilt der Grundsatz: „Was nach anderen Vorschriften geheim gehalten werden muss, bleibt auch unter der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes geheim.“³⁷⁸

(1) § 3 Nr. 4 Alt. 1 IFG

Der Wortlaut von § 3 Nr. 4 Alt. 1 IFG stellt diesbezüglich u.a. auf „Rechtsvorschriften“ ab, die eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht normieren sollen, womit nach der Rechtsprechung nicht nur formelles Gesetz, sondern auch untergesetzliches Recht in Gestalt von Rechtsverordnungen und Satzungen öffentlich rechtlicher Stellen umschrieben wird.³⁷⁹ Mit dieser Ansicht befindet sich die Rechtsprechung auf Linie mit der vorherrschenden Ansicht in der Literatur, wobei hier im Falle von Verwaltungsvorschriften (Innenrecht der Verwaltung) stets darauf hingewiesen wird, dass der Geheimnisschutz auf einer Ermächtigung durch ein Parlamentsgesetz basieren muss, um nach § 3 Nr. 4 IFG beachtlich zu sein.³⁸⁰

(2) § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG

Nach § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG muss sich die Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht aus einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen oder organisatorischen Schutz von Verschlussachen ergeben. Hiermit ist die Einstufung einer Information als Verschlussache nach der Verschlussachen-Anweisung (VSA)³⁸¹ des BMI gemäß § 35 Abs. 1 SÜG in Bezug

³⁷⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 11.

³⁷⁷ Ebenda; mit einem ausführlichen Katalog einfachgesetzlicher Geheimnisregelungen: *Rossi*, IFG, § 3 Rn. 50 f.

³⁷⁸ So ausdrücklich: BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 Rn. 25; zustimmend: *Mast*, NVwZ 2016, S. 1822.

³⁷⁹ So etwa über die Satzung der BaFin, die auf Grundlage § 5 Abs. 3 S. 1 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) (Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) nach Art. 1 des Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht vom 22.04.2002 (BGBl. I S. 1310 ff.); zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes zur Durchführung der der EU-Verordnungen über grenzüberschreitende Zustellungen und grenzüberschreitende Beweisaufnahmen in Zivil- oder Handelssachen sowie zur Änd. sonstiger Vorschriften vom 24.06.2022 (BGBl. I S. 959)) vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) als Rechtsverordnung erlassen wurde: BVerwG Urt. v. 28.07.2016 - 7 C 3/15 Rn. 10 ff.

³⁸⁰ Vgl. *Mast*, NVwZ 2016, S. 1822; *Schoch*, IFG, § 3 Rn. 214, der dieselbe Ansicht vertritt; vgl. auch: *Polenz*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 3 IFG Rn. 99 f.

³⁸¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen (VS-Anweisung – VSA) vom 29.04.1994 (GMBL. Nr. 21/22/23 S. 674 ff.); i.d.F. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen Geheimschutz (Verschlussachenanweisung – VSA) vom 10.08.2018 (GMBL. Nr. 44 – 47 S. 826 ff.).

genommen. Hier ist zu beachten, dass es nach dem Schutzzweck des § 3 IFG, nämlich öffentliche Belange gegen Nachteile zu schützen, die aus dem Bekanntwerden der Information resultieren, auch darauf ankommt, dass die Einstufung der Information nach der VSA in materieller Hinsicht richtig ist.³⁸² Denn „den öffentlichen Belangen drohen keine Nachteile, wenn eine als Verschlussache eingestufte Information bekannt wird, es sei denn, die Einstufung entspricht den materiellen Geheimhaltungsbedürfnissen, wie sie in § 3 Nr. 4 VSA i.V.m. § 4 SÜG geregelt sind.“³⁸³

Fraglich ist, ob sich über die Verweisung auf eine Einordnung nach der VSA ein eigener Anwendungsbereich des § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG ergibt. § 4 Abs. 1 SÜG normiert als Rechtsvorschrift i.S.d. § 3 Nr. 4 Alt. 1 IFG bereits die Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten, auf die sich mit der Verweisung auf die VSA auch § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG bezieht, sodass § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG im Ergebnis keinen zusätzlichen Anwendungsbereich umschreibt.³⁸⁴ Relevant wurde die Regelung in der Rechtsprechung bisher in Bezug auf die Einstufung der Herkunftsländer-Leitsätze des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als Verschlussache, welche deren Bekanntgabe entgegenstand. Die Herkunftsländer-Leitsätze werden vom BAMF als verantwortlicher Bundesoberbehörde erstellt und regeln die Behandlung typischer vorgetragener Fallkonstellationen in Bezug auf die zu prüfenden Rechtsgrundlagen im Flüchtlingsschutz, subsidiären Schutz und Abschiebeverbote, um so eine bundesweit einheitliche Entscheidungspraxis in den jeweiligen Fallgruppen zu gewährleisten.³⁸⁵ Die Geheimhaltung dieser Entscheidungsgrundsätze soll einer „Legendenbildung“, also der Anpassung des Aussageverhaltens der Betroffenen, um die Erfolgsaussichten des Verfahrens zu vergrößern, vorbeugen.³⁸⁶ Ihre Einstufung als Verschlussache begegnet in materieller Hinsicht in der Rechtsprechung keinen Bedenken, ebenso wenig daher der damit einhergehende Ausschluss vom Informationszugang.³⁸⁷

³⁸² BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 22/08 Rn. 52 ff.

³⁸³ Siehe: BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 22/08 Rn. 53.

³⁸⁴ Roth, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2013), § 3 Rn. 121.

³⁸⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Pasemann, Martin Hess, Sebastian Münzenmaier, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD zur Neubewertung der Sicherheitslage in Syrien vom 21.10.2019, BT-Drs. 19/14264 S. 1 f.; hierzu auch: BAMF, Verfahrenssteuerung und Qualitätssicherung, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/VerfahrenssteuerungQualitaetsicherung/verfahrensteuerungqualitaetsicherung-node.html> (Stand 15.01.2021).

³⁸⁶ Vgl. Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1804 Rn. 57; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.2681 Rn. 44; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1805 Rn. 61; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.2683 Rn. 50.

³⁸⁷ Deutlich: Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1804 Rn. 57; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.2681 Rn. 44; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1805 Rn. 61; Bayerischer VGH Urt. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.2683 Rn. 50; BVerwG Fachsenat für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO Beschluss

Soweit § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG als Verweis auf die Verschlussanweisung verstanden wurde, stand ein Verstoß der Regelung gegen den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt in Frage: Nach dieser Ansicht stelle sich der Verweis auf die Verschlussanweisung als „dynamische Verweisung“ dar, also als Verweis auf eine andere Norm als das IFG, die herangezogen werden muss, um eine vom Gesetzgeber unvollständig getroffene Regelung (eben § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG) zu vervollständigen.³⁸⁸ Die Verfassungswidrigkeit könnte sich dann aus der dem Gesetzgeber entzogenen Möglichkeit ergeben, auf die zukünftige Fortentwicklung der von ihm erlassenen Regelung Einfluss zu nehmen.³⁸⁹ Wird ein Teil des gesetzlichen Tatbestandes von einer Verwaltungsvorschrift ausgestaltet, ist für diesen Bereich der Norm die Rechtsetzung dem eigentlich legitimierten Parlament entzogen.³⁹⁰ Hierin würde dann ein Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes liegen. Das Bundesverwaltungsgericht erteilte allerdings bereits der Auslegung von § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG, die Norm verweise auf die Verschlussanweisung, zutreffender Weise eine Absage: Richtig ist, dass das IFG an dieser Stelle die nach der Verschlussanweisung getroffenen Entscheidung in Bezug nimmt und somit schon keine dynamische Verweisung auf die Verschlussanweisung vorliegt.³⁹¹ Vielmehr tritt auch an dieser Stelle der bereits beschriebene Grundsatz zutage: Das IFG begründet mit § 3 Nr. 4 IFG keine Pflichten zur Vertraulichkeit und Geheimhaltung, es setzt deren Bestand voraus.³⁹² Anzumerken bleibt allerdings, dass die die Verschlussanweisung anwendenden Behörden mit ihrer Entscheidung über die Einstufung einer Information als Verschlussanweisung *de facto* über die Reichweite der Informationsansprüche nach dem IFG in diesen Bereich entscheiden. Die Verwaltung kann mit einer Änderung der Voraussetzungen der VSA für die Einstufung einer Information als vertraulich die Reichweite der Informationsansprüche auch unmittelbar beeinflussen.³⁹³ Hieran

v. 06.05.2013 - 20 F 12/12 Rn. 10; BVerwG Fachsenat für Entscheidungen nach § 99 Abs. 2 VwGO Beschluss v. 08.05.2013 - 20 F 14/12 Rn. 10.

³⁸⁸ So definiert von: BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 Rn. 24.

³⁸⁹ Siehe: BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 Rn. 23.

³⁹⁰ Ebenda.

³⁹¹ BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08 Rn. 25; zustimmend: *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 156; BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 22/08 Rn. 43 ff.; ebenfalls mit der Feststellung, § 3 Nr. 4 IFG stelle keine dynamische Verweisung dar: BVerwG Urt. v. 28.07.2016 - 7 C 3/15 Rn. 14.

³⁹² *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 155.

³⁹³ *Schnabel*, NVwZ 2010, S. 304; kritisch hierzu auch: *Roth*, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2013), § 3 Rn. 124, der die VS-Einstufungen als unbürokratisches Mittel der Behörden zur Abweisung unerwünschter Informationsanträge qualifiziert.

ändert auch die gerichtliche Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidung auf deren materielle Vereinbarkeit hin mit den Voraussetzungen der Verschlussanweisung³⁹⁴ nichts.³⁹⁵

(3) § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG

Nach § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG besteht kein Informationsanspruch, wenn die Information einem Berufsgeheimnis unterliegt. Beispielhaft werden in der Gesetzesbegründung die ärztliche (§ 9 Abs. 1 (Muster-) Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte – MBO-Ä)³⁹⁶ und anwaltliche (§ 43a Abs. 2 Bundesrechtsanwaltsordnung – BRAO)³⁹⁷ Schweigepflicht genannt. Geboten scheint auch, diejenigen Informationen einem Informationsanspruch zu entziehen, die dem „Bankgeheimnis“ unterliegen. Die Besonderheit und Problematik besteht hier jedoch darin, dass das Bankgeheimnis als solches in Deutschland nicht gesetzlich festgeschrieben ist.³⁹⁸ Es umfasst die Pflicht der Banken über die Vermögensverhältnisse der Kunden Stillschweigen zu bewahren, über die sie im Rahmen oder bei Gelegenheit ihrer Geschäftstätigkeit Kenntnis erlangen; gleiches gilt für dabei gewonnene oder gebildete Eindrücke, Einsichten und Werturteile zum Kunden.³⁹⁹ Die Herleitung des Bankgeheimnisses geschieht dabei auf verschiedenen Wegen: Der Gesetzgeber setzt sein Bestehen in einigen gesetzlichen Regelungen schlicht voraus, so etwa beispielhaft in § 9 Abs. 1 Kreditwesengesetz (KWG)⁴⁰⁰ und § 32 Bundesbankgesetz (BBankG)⁴⁰¹. Die juristische Literatur sieht die Gewährleistung des Bankgeheimnisses wohl einhellig als eine vertraglich geschuldete Pflicht,⁴⁰² die sich einerseits aus der formularmäßigen Vereinbarung mit den Kunden nach § 2

³⁹⁴ Neumann, jurisPR-BVerwG 3/2010 Anm. 5, „D. Auswirkungen für die Praxis“; Bayerischer VGH Ur. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1804 Rn. 61; Bayerischer VGH Ur. v. 22.10.2015 - 5 BV 14.1805 Rn. 64.

³⁹⁵ Schnabel, NVwZ 2010, S. 304.

³⁹⁶ (Muster-) Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte – MBO-Ä – i.d.F. der Beschlüsse des 121. Deutschen Ärztetages 2018 in Erfurt, geändert durch Beschluss des Vorstandes der Bundesärztekammer vom 14.12.2018.

³⁹⁷ Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 01.08.1959 (BGBl. I S. 565 ff.); zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Ergänzung der Regelungen zur Umsetzung der DigitalisierungsRL und zur Änd. weiterer Vorschriften vom 15.07.2022 (BGBl. I S. 1146); hierzu OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 20.12.2019 - OVG 6 S 58.19 Rn. 16.

³⁹⁸ Junker, DStR 1996, S. 224; Wonka, NJW 2017, S. 3335.

³⁹⁹ Junker, DStR 1996, S. 224.

⁴⁰⁰ Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz – KWG) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über das Kreditwesen vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2776 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Einführung virtueller Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften und Änderung genossenschafts- sowie insolvenz- und restrukturierungsrechtlicher Vorschriften vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1166).

⁴⁰¹ Gesetz über die Deutsche Bundesbank i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 22.10.1992 (BGBl. I S. 1782 ff.); zuletzt geändert durch Art. 14 Abs. 3 des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änd. weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250).

⁴⁰² Vgl. Zahrte, NJW 2018, S. 338; Thilo, NJW 1984, S. 584; vgl. auch: Schwintowski/Schantz, NJW 2008, S. 473 f.; Lieth, BKR 2007, S. 199.

Abs. 1 AGB-Banken⁴⁰³ ergibt,⁴⁰⁴ andererseits aber auch als vertragliche Nebenpflicht (etwa Vertraulichkeitspflicht) der Bank i.S.d. § 241 Abs. 2 BGB hergeleitet werden kann.⁴⁰⁵ Die Rechtsprechung lässt offen, ob sie das Bankgeheimnis als gewohnheitsrechtlichen Grundsatz anerkennt oder lediglich aus dem vertraglichen Verhältnis herleitet, jedenfalls sei es die allgemeine Pflicht der Bank zum Schutz der Vermögensinteressen des Vertragspartners⁴⁰⁶ und habe in diesem Sinne einen rein schuldrechtlichen Charakter.⁴⁰⁷ Nicht zuletzt kann dem Bankgeheimnis eine grundrechtliche Dimension zukommen, betrachtet man den Fall, dass staatliche Stellen Kontoinhalte und -bewegungen erheben: In diesem Zusammenhang kann der Informationsschutz durch das Bankgeheimnis eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, speziell des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG darstellen.⁴⁰⁸ Für bestimmte Beschäftigte öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute kann im Falle einer Verletzung des Bankgeheimnisses gar eine Strafbarkeit wegen „Verletzung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses“ nach § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StGB in Betracht kommen; maßgeblich ist hier die Frage nach der Amtsträgereigenschaft der Betroffenen.⁴⁰⁹ Ähnliches wurde für den Verkauf notleidender Kredite durch als Anstalt des öffentlichen Rechts organisierte Sparkassen hinsichtlich § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StGB diskutiert,⁴¹⁰ aber von der Rechtsprechung letztlich abgelehnt.⁴¹¹ Nach alledem kann kaum bezweifelt werden, dass das Bankgeheimnis trotz fehlender gesetzlicher Ausgestaltung als Berufsgeheimnis i.S.d. § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG zu qualifizieren ist. Daneben kommt auch der Ausschluss des Informationsanspruchs für Informationen in Betracht, die dem

⁴⁰³ Allgemeine Geschäftsbedingungen der privaten Banken (Stand: 1.07.2018).

⁴⁰⁴ Vgl. *Rögner*, NJW 2004, S. 3231; mit Hinweis auf den deklaratorischen Charakter der Vorschrift: *Wonka*, NJW 2017, S. 3335.

⁴⁰⁵ Vgl. *Bachmann*, MüKO BGB, § 241 Rn. 168; mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Einordnung des Bankgeheimnisses nach § 241 Abs. 2 BGB: *Wonka*, NJW 2017, S. 3335.

⁴⁰⁶ BGH Urt. v. 27.10.2009 - XI ZR 225/08 Rn. 18.

⁴⁰⁷ BGH Urt. v. 27.02.2007 - XI ZR 195/05 Rn. 18; zustimmend: *Lieth*, BKR 2007, S. 199.

⁴⁰⁸ Siehe hierzu: BVerfG Urt. v. 27.02.2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 Rn. 313 ff. – *Online-Durchsuchung*; zumindest soweit nicht das Grundrecht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme „[...] den persönlichen und privaten Lebensbereich der Grundrechtsträger vor staatlichem Zugriff im Bereich der Informationstechnik auch insoweit [schützt], als auf das informationstechnische System insgesamt zugegriffen wird und nicht nur auf einzelne Kommunikationsvorgänge oder gespeicherte Daten.“, so: BVerfG Urt. v. 27.02.2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07 Rn. 201; kritisch zu dieser „Grundrechtskonstruktion“ im Verhältnis zum vorher bestehenden Schutz nach dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches hierdurch wohl entwertet wird: *Volkman*, DVBl 2008, S. 591 f.; kritisch und statt für Erfindung eines neuen „Grundrechts“ zur Schließung (möglicherweise) bestehenden Schutzlücken für eine Rückführung der gerichtlichen Argumentation auf das Allgemeine Persönlichkeitsrecht: *Wegener/Muth*, Jura 2010, S. 849.

⁴⁰⁹ *Wonka*, NJW 2017, S. 3335; 3339; etwa zu Vorstandsmitgliedern der Westdeutschen Landesbank bejahend nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) StGB: BGH Urt. v. 10.03.1983 - 4 StR 375/82 Rn. 21, 23 ff.; zustimmend: *Dingeldey*, NSTz 1984, S. 503; auch: *Heintschel-Heinegg*, BeckOK StGB, § 11 StGB Rn. 17.

⁴¹⁰ Zum rechtlichen und wirtschaftlichen Hintergrund: *Schalast/Safran/Sassenberg*, NJW 2008, S. 1486 ff.

⁴¹¹ Siehe: BGH Urt. v. 27.10.2009 - XI ZR 225/08 Rn. 15.

Berufsgeheimnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht nach § 9 Abs. 1 KWG⁴¹² oder nach § 21 Abs. 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG)⁴¹³ unterliegen.⁴¹⁴ Die Zuordnung dieser Verschwiegenheitspflichten zum Bereich der „Berufsgeheimnisse“ nach § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG kann jedenfalls dann erfolgen, wenn man sich die europarechtliche Determiniertheit der Regelungen vergegenwärtigt: § 9 Abs. 1 KWG setzt im Wesentlichen den Inhalt des Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG⁴¹⁵ um, in welchem die Verschwiegenheitspflicht der Behörden, der für die Behörden tätigen Personen und von ihnen beauftragten Wirtschaftsprüfer und Sachverständigen als „Berufsgeheimnis“ bezeichnet wird. Die Auslegung des Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG ist insofern maßgeblich für Auslegung und Inhalt des § 9 Abs. 1 KWG,⁴¹⁶ sodass in diesem Sinne die dort normierten Verschwiegenheitspflichten eine entsprechende Zuordnung nach § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG erfahren können.⁴¹⁷ Gleichwohl wird eine Abgrenzung zur Alternative nach § 3 Nr. 4 Alt. 4 IFG in der Rechtsprechung kaum vorgenommen, wie sich im Folgenden zeigen wird.

(4) § 3 Nr. 4 Alt. 4 IFG

Zuletzt ist fraglich, welche Verschwiegenheitspflichten als „besonderes Amtsgeheimnis“ i.S.d. § 3 Nr. 4 Alt. 4 IFG verstanden werden können. Die Rechtsprechung nähert sich der Definition des Begriffes über die Nennung von Geheimhaltungspflichten an, die er jedenfalls nicht umfasst: So wird hierunter etwa nicht die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, die

⁴¹² Das KWG erwähnt auch die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 11.

⁴¹³ Gesetz über den Wertpapierhandel (Wertpapierhandelsgesetz – WpHG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2708 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 Sanktionsdurchsetzungsgesetz I vom 23.5.2022 (BGBl. I S. 754).

⁴¹⁴ Siehe zu beiden Regelungen: BVerwG Urt. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 14, welches sich zu diesem Zeitpunkt noch auf § 8 WpHG bezieht, der mit Änderungen im heutigen § 21 WpHG aufgeht (durch Zweites Gesetz zur Novellierung von Finanzmarktvorschriften aufgrund europäischer Rechtsakte (Zweites Finanzmarktnovellierungsgesetz – 2. FiMaNoG) vom 23.06.2017 (BGBl. I S. 1693 ff.) m.W.v. 03.01.2018); BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 22/18 Rn. 18; a.A. bzgl. des WpHG: *Roth*, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2013), § 3 Rn. 126; *Schaar*, Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350 S. 86.

⁴¹⁵ Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 21.04.2004 (ABl. L Nr. 145, S. 1 ff.); hierzu EuGH Urt. v. 19.06.2018 - C-15/16 Rn. 46.

⁴¹⁶ Vgl. *Rossi*, NVwZ 2019, S. 1848; zur Auslegung insofern: BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 22/18 Rn. 19 ff. (zur unionsrechtlichen Auslegung insb. Rn. 23); Hessischer VGH Beschluss v. 15.04.2020 - 6 A 1293/13 Rn. 36 ff. Soweit Geschäftsgeheimnisse durch § 9 KWG geschützt werden, nimmt die Rechtsprechung an, dass ein bestimmter Zeitablauf von Bedeutung für die Beurteilung des schutzwürdigen Geheimhaltungsinteresses sein kann; so seien Geschäftsgeheimnisse nach einem Ablauf von fünf Jahren typischerweise nicht mehr aktuell und deshalb als nicht mehr als vertraulich anzusehen, vgl. Hessischer VGH Beschluss v. 15.04.2020 - 6 A 1293/13 Rn. 37; BVerwG Urt. v. 10.04.2019 - 7 C 22/18 Rn. 46; nach EuGH Urt. v. 19.06.2018 - C-15/16 Rn. 57.

⁴¹⁷ So zuletzt ausdrücklich: BVerwG Urt. v. 30.01.2020 - 10 C 18/19 Rn. 12, 32 ff.

sich etwa aus § 67 BBG⁴¹⁸, § 37 BeamtStG, § 6 Bundesministergesetz (BMinG)⁴¹⁹ und § 14 des Soldatengesetzes (SG)⁴²⁰ ergibt, verstanden.⁴²¹ Folge aus der allgemeinen Pflicht der Amtsverschwiegenheit ein Amtsgeheimnis i.S.d. § 3 Nr. 4 IFG, liefe das Informationsfreiheitsgesetz ansonsten leer.⁴²² Schlussendlich kommt es für die Bestimmung, ob eine Information einem Amtsgeheimnis unterliegt, darauf an, ob sich die jeweilige Verschwiegenheitspflicht von der allgemeinen Amtsverschwiegenheit qualitativ abhebt. Das Bundesverwaltungsgericht stellte diesbezüglich bereits darauf ab, ob die die Verschwiegenheitspflicht anordnenden Regelungen nach materiellen Kriterien die umschriebenen Informationen einem besonderen Schutz unterstellen.⁴²³ Es gilt: „Zweck des Amtsgeheimnisses darf nicht Geheimhaltung um der Geheimhaltung willen sein, sondern das Geheimhaltungsbedürfnis muss durch legitime Zwecke gerechtfertigt sein.“⁴²⁴ Dementsprechend muss das besondere Amtsgeheimnis ausdrücklich geregelt und der Regelungszweck anzuerkennen sein, insbesondere in Abwägung mit dem Informationsinteresse nach dem IFG.⁴²⁵ Eben diese Voraussetzungen sieht die Rechtsprechung hinsichtlich der Verschwiegenheitspflichten gemäß § 9 Abs. 1 KWG und § 21 Abs. 1 WpHG als erfüllt an und ordnet sie entsprechend auch den besonderen Amtsgeheimnissen nach § 3 Nr. 4 Alt. 4 IFG unter.⁴²⁶

bb. Schutzbereich nach § 3 Nr. 5 IFG

§ 3 Nr. 5 IFG entzieht solche Informationen dem Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG, die von einer anderen öffentlichen Stelle vorübergehend, d.h. für einen begrenzten Zeitraum,⁴²⁷ beizogen wurden und nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen.

⁴¹⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) vom 05.02.2009 (BGBl. I S. 160 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änd. weiterer dienstrechtl. Vorschriften vom 28.06.2021 (BGBl. I S. 2250).

⁴¹⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 27.07.1971 (BGBl. I S. 1166 ff.), zuletzt geändert durch Art. 7 der Elften ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328 (1329)).

⁴²⁰ Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30.05.2005 (BGBl. I S. 1482 ff.); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes über die Entschädigung der Soldatinnen und Soldaten und zur Neuordnung des Soldatenversorgungsrechts vom 20.08.2021 (BGBl. I S. 3932).

⁴²¹ Aufzählung nach *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 161; zu § 6 BMinG, § 67 Abs. 1 S. 1 BBG, § 37 BeamtStG ausdrücklich: BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 26.

⁴²² Einhellig: BVerwG Urt. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 15 und die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/4493 S. 13, darüber hinaus *Schaar*, Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350 S. 86.

⁴²³ BVerwG Urt. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 15; BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 18/12 Rn. 40.

⁴²⁴ VG Köln Urt. v. 25.02.2010 - 13 K 119/08 Rn. 55.

⁴²⁵ *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 162.

⁴²⁶ BVerwG Urt. v. 24.05.2011 - 7 C 6/10 Rn. 14 f.

⁴²⁷ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 122.

Werden Informationen aus vorübergehend beigezogenen Akten anderer öffentlicher Stellen nicht Bestandteil der Verwaltungsunterlagen des Bundes, besteht demnach kein Anspruch auf Informationszugang zu diesen Informationen; es gilt das Urheberprinzip.⁴²⁸ Dies ist nach der Gesetzesbegründung gerade nicht der Fall, wenn eine Information mit Ursprung außerhalb des Bundes ständiger Bestandteil der Unterlagen des Bundes wird.⁴²⁹ In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Information auch innerhalb des Bundes, nämlich in einer anderen öffentlichen Stelle auf Bundesebene, ihren Ursprung haben kann und dann selbstverständlich dasselbe gelte.⁴³⁰ Anknüpfend an die Ausführungen zur für den Informationsantrag zuständigen Behörde muss dieser Ansicht zugestimmt werden: Nicht der Bund als Verband ist verfügungsbefugt über die jeweiligen Informationen, sondern die einzelne öffentliche Stelle auf Bundesebene;⁴³¹ insofern ist der Wortlaut der Gesetzesbegründung weniger klar als der des § 3 Nr. 5 IFG selbst.

Das Tatbestandsmerkmal der „Beziehung“ von Informationen, wird von der Rechtsprechung mit einem Informationsaustausch im Wege der Amtshilfe in Verbindung gebracht.⁴³² Im Falle einer Informationsweitergabe aufgrund eines Auskunftsverlangens einer öffentlichen Stelle gegenüber einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist dieses Tatbestandsmerkmal demnach nicht erfüllt.⁴³³ In der Rechtsprechung spielt § 3 Nr. 5 IFG darüber hinaus kaum eine Rolle, auf die wenigen einschlägigen Entscheidungen wurde bereits hingewiesen. Die Gesetzesbegründung äußert sich abschließend zum weiteren Verfahrensgang, sollte ein Antrag aufgrund des Ausnahmetatbestandes § 3 Nr. 5 IFG abzulehnen sein: So kann die in Anspruch genommene Behörde „den Antrag gemäß allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nach pflichtgemäßem Ermessen weiterleiten, den Antragsteller an die zuständige Stelle verweisen oder deren Zustimmung zur Informationserteilung einholen.“⁴³⁴ Die Bedeutung dieser Ausführungen für die tatsächliche Handhabung kann in Frage gestellt werden, denn im Wortlaut der IFG-Regelungen haben diese Ansätze keinen Niederschlag gefunden und sehen gerade keine Pflicht der Behörde zu einem entsprechenden Handeln vor.

⁴²⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 11; siehe oben unter C.I.4.b.

⁴²⁹ BT-Drs. 15/4493 S. 11.

⁴³⁰ *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 169.

⁴³¹ Vgl. Wertungen in OVG Saarland Urt. v. 11.06.2018 - 2 A 452/17 Rn. 41.

⁴³² VG Köln Urt. v. 17.01.2018 - 13 K 2702/15 Rn. 65 ff.

⁴³³ Ebenda.

⁴³⁴ BT-Drs. 15/4493 S. 11.

cc. Schutzbereich nach § 3 Nr. 7 IFG

Nach § 3 Nr. 7 IFG ist ein Informationszugang ausgeschlossen, wenn Informationen betroffen sind, die vertraulich erhoben oder übermittelt worden sind, zumindest soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht. „Vertraulich“ sind Informationen dann, wenn sie nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, was wiederum eine Übereinkunft über die Vertraulichkeit zwischen der informationspflichtigen Stelle und dem Dritten voraussetzt.⁴³⁵ Aus dem in der Gesetzesbegründung vorgegebenen Grundsatz, dass die Ausnahmetatbestände des § 3 IFG eng zu verstehen sind⁴³⁶ und der Schutzrichtung des § 3 IFG, der gerade öffentliche Belange schützen soll, schlussfolgert die Rechtsprechung, dass nicht allein der Umstand, dass eine Information vertraulich erhoben oder übermittelt wurde, für den Ausschluss des Informationszugangs ausreichen kann.⁴³⁷ Vielmehr müsse noch ein objektiv anzuerkennendes Schutzbedürfnis (Geheimhaltungsinteresse) vorliegen, womit die Gerichte ein zusätzliches Tatbestandsmerkmal konstruieren.⁴³⁸ Diese Auslegung des § 3 Nr. 7 IFG steht dabei freilich nicht seinem Wortlaut entgegen, auch dort ist die Rede vom Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung der Information, welches im Zeitpunkt des Informationsantrages noch fortbestehen muss, soll der Ausschlussgrund greifen. Auch gewährleistet die Rechtsprechung somit eine stringente Anwendung der Ausnahmetatbestände des § 3 IFG. Schon im Falle der Einstufung einer Information als Verschlusssache, welche Voraussetzung für die Anwendung von § 3 Nr. 4 Alt. 2 IFG ist, kommt es nicht auf die formelle, sondern auf die materielle Richtigkeit der Einstufung an, sodass gewährleistet ist, dass ein Informationsanspruch tatsächlich nur abgelehnt wird, wenn ein Geheimhaltungsinteresse besteht und es somit der Schutz der öffentlichen Belange gebietet.⁴³⁹ Diese Wertung ist hier erneut erkennbar: Für den Ausschluss des Informationszugangs kann nicht allein eine Vereinbarung zwischen dem Informationsgeber und der jeweiligen Behörde ausschlaggebend sein, was, wie die Rechtsprechung anmerkt, den Informationszugang letztlich zur Disposition der am Austausch Beteiligten stellen würde.⁴⁴⁰ Es bedarf vielmehr eines tatsächlich

⁴³⁵ BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 24.

⁴³⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 9.

⁴³⁷ BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 24.

⁴³⁸ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 28.06.2013 - OVG 12 B 9.12 Rn. 34 f.; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 08.05.2014 - OVG 12 B 4.12 Rn. 27 f.; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 2062/12 Rn. 75; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 52.

⁴³⁹ Vgl. oben unter „(dd) Schutzbereiche der § 3 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 8 IFG“ S. 55 f.

⁴⁴⁰ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 28.06.2013 - OVG 12 B 9.12 Rn. 35. Gerade in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des IFG auf Bundesebene wurde Informationsanträgen häufig der Verweis auf Vertraulichkeitsvereinbarungen zwischen der in Anspruch genommenen Behörde und dem Informationsgeber

bestehenden Geheimhaltungsinteresses. Dieses objektiv schutzwürdige Interesse an der Vertraulichkeit der Information liegt dann vor, „[...] wenn bei ihrer Offenbarung dem Informanten Nachteile drohen und deshalb (zukünftig) die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgaben, welche auf die vertrauliche Übermittlung von Informationen angewiesen ist, gefährdet ist.“⁴⁴¹ Der Dritte genieße demnach nur insoweit Schutz vor Nachteilen, als die Behörde auf eine vertrauliche Informationsübermittlung angewiesen sei.⁴⁴² Somit stellen die Gerichte auf den funktionalen Zusammenhang zwischen behördlicher Aufgabenerfüllung und dem Informantenschutz ab.⁴⁴³ Eben diesen Zusammenhang soll § 3 Nr. 7 IFG gemäß der Gesetzesbegründung auch schützen: Durch einen Informationszugang verursachte negative Auswirkungen für den Informanten könnten sonst die künftige – vielfach freiwillige - Informationszusammenarbeit zwischen ihm und der Behörde beeinträchtigen.⁴⁴⁴ Vertrauliche Übermittlungen zwischen Behörden sind demnach freilich nicht von § 3 Nr. 7 IFG erfasst⁴⁴⁵ und es besteht die Möglichkeit, dass ein zunächst bestehendes Geheimhaltungsinteresse nachträglich entfällt. Die Behörde hat dem dann im Rahmen ihres Verfahrensermessens nachzugehen, also etwa beim Informanten entsprechend nachzufragen.⁴⁴⁶

dd. Schutzbereich nach § 3 Nr. 8 IFG

Mit dem pauschalen Ausschluss des Informationszugangsanspruch gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen, normiert § 3 Nr. 8 IFG die einzige tatsächliche Bereichsausnahme im Ausnahmekatalog des IFG.⁴⁴⁷ Als

(teilweise ebenfalls eine Behörde) entgegengehalten, sodass die Bedenken der Rechtsprechung an dieser Stelle gerechtfertigt sind, siehe: *Schaar*, Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit 2008 und 2009, BT-Drs. 17/1350 S. 18 f.

⁴⁴¹ OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 126.

⁴⁴² Ebenda.

⁴⁴³ Ebenda; VG Berlin Ur. v. 26.08.2020 - 2 K 163.18 Rn. 24.

⁴⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 11, wo auf die Informationszusammenarbeit zwischen den Informanten und dem BKartA, der BNetzA, dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesnachrichtendienst (BND) und dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) hingewiesen wird. Zum Vorliegen des Ausschlussgrundes im Falle eines Informationsantrages beim BMF auf Übersendung der aktuellen Rechenmodelle, mit denen die Prognosen und Kalkulationen zur Einkommenssteuer, zur Körperschaftssteuer und aller anderen Steuerarten erstellt werden (u.a. kritisch zur Frage, ob ein Mitglied des diese Modelle erstellenden Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ ein schutzwürdiger Informant sei) siehe: *Voßhoff*, 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017, S. 81 ff. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 15.02.2021).

⁴⁴⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 12; womit § 3 Nr. 7 IFG „nicht für den Schutz eines mehrstufigen behördlichen Beratungs- und Entscheidungsverfahrens mit Beteiligung externer Experten konzipiert ist.“ siehe: *Voßhoff*, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 13 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 15.02.2021).

⁴⁴⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁴⁷ *Schirmer*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 3 IFG Rn. 194.

Nachrichtendienste sind dabei ausdrücklich das BfV, der BND und der MAD in Bezug genommen.⁴⁴⁸ Auch die Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, die Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen, lassen sich eindeutig bestimmen: Nach § 34 Nr. 3 SÜG ist die Bundesregierung ermächtigt durch Verordnung festzustellen, welche Behörden oder sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 SÜG wahrnehmen.⁴⁴⁹ Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung die Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV)⁴⁵⁰ erlassen, in deren § 1 Nr. 1 bis 6 SÜFV Bundesbehörden aufgelistet sind, deren zugewiesene Aufgaben zum Teil eine vergleichbare Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes aufweisen. Dies kann demnach Aufgabenbereiche der Bundespolizei, des Bundeskriminalamtes (BKA), der Bundeswehr, des Zollkriminalamtes (ZKA), des Generalbundesanwalts und der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit – FIU) betreffen. Den generellen Ausschluss eines Informationsanspruches gegenüber den genannten öffentlichen Stellen, bzw. der Ausschluss, soweit bestimmte Aufgabenbereiche dieser Stellen eine bestimmte Sicherheitsempfindlichkeit aufweisen, begründet der Gesetzgeber damit, dass nicht alle Vorgänge bei den Nachrichtendiensten von den Ausschlussgründen § 3 Nr. 1 lit. c) IFG oder § 3 Nr. 4 IFG erfasst sind.⁴⁵¹ So seien etwa die Beschaffung und anderes fiskalisches Handeln dieser öffentlichen Stellen bisher nicht von Ausnahmetatbeständen des IFG umfasst, obwohl sich auch aus diesen Tätigkeiten unter Umständen Rückschlüsse auf Strategien und Aktivitäten der Dienste ziehen ließen.⁴⁵² Die Rechtsprechung nimmt diese Wertung auf und schlussfolgert, dass das gesetzgeberische Ziel, einen jeden Ansatz einer umfassenden Ausforschung zu vermeiden nur dann vollständig erreicht werden kann, „[...] wenn ergänzend solche Behörden von der auch verfahrensmäßigen Privilegierung des § 3 Nr. 8 IFG erfasst werden, die aufgrund ihrer Aufgabenstellung in einer besonders engen Beziehung zu den Nachrichtendiensten stehen.“⁴⁵³ Die Gefahr der Ausforschung durch Informationsanträge und -zugänge sei hier durch den Umstand gegeben,

⁴⁴⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁴⁹ Hierzu auch: BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁵⁰ Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen (Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung – SÜFV –) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung der Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung vom 12.09.2007 (BGBl. I S. 2294 ff.); zuletzt geändert durch Art. 5 Telekommunikationsmodernisierungsg vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858).

⁴⁵¹ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁵² BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁵³ BVerwG Urt. v. 22.03.2018 - 7 C 21/16 Rn. 26.

dass diese Stellen typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten verfügen, die von den Nachrichtendiensten stammen und neben deren Erkenntnissen und Bewertungen insbesondere auch Interna über deren Aufbau und Arbeitsweisen enthalten.⁴⁵⁴ Das Bundesverwaltungsgericht erkennt daher an, dass sich etwa das Bundeskanzleramt in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des BND und als Koordinierungsstelle der Nachrichtendienste in einer solchen Sondersituation befindet und insoweit ebenfalls dem Ausnahmetatbestand § 3 Nr. 8 IFG unterfällt.⁴⁵⁵ In Betracht käme die Anwendung des Ausschlussgrundes demnach auch für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), soweit es aufgrund „seiner Funktion als Aufsichtsbehörde nach § 147 Nr. 1 GVG in einer besonders engen Beziehung zu dem Generalbundesanwalt [steht] und [daher] [...] typischerweise über eine Vielzahl von Dokumenten, die geheimhaltungsbedürftig sind, [verfügt].“⁴⁵⁶ Dem folgend wird von der Rechtsprechung auch der Informationszugang zu beim Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) vorhandenen Akten ausgeschlossen, soweit diese vom Militärischen Abschirmdienst (MAD) stammen.⁴⁵⁷ Diese „funktionsbezogene Auslegung“⁴⁵⁸ und Anwendung des § 3 Nr. 8 IFG trifft in der Literatur auf berechtigte Kritik: So weist Schoch darauf hin, dass diese auf Sinn und Zweck des § 3 Nr. 8 IFG gestützte Auslegung und Anwendung der Regelung ihrem eindeutigen Wortlaut entgegensteht und die Gesetzessystematik ignoriert, welche eine abschließend geregelte Bereichsausnahme vorsehe.⁴⁵⁹ Diese Ergänzung des Adressatenkreises stehe der eigenen Rechtsprechung entgegen, nach der die Ausnahmetatbestände eng und nicht extensiv auszulegen seien und sei nach dem oben gesagten schließlich *contra legem*.⁴⁶⁰ Bisher lässt sich das Bundesverwaltungsgericht gleichwohl nicht von seiner Ansicht abbringen. Tatsächlich findet es Unterstützung von unerwarteter Stelle: Im Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017 stellt die damalige Informationsbeauftragte fest, dass sie zu einem Kontrollbericht über eine datenschutzrechtliche Kontrolle bei der Außenstelle des BND in Bad Aibling keinen Informationszugang gewähren muss: Ihre Rolle als datenschutzrechtliche Kontroll- und Aufsichtsbehörde u.a. des Bundesnachrichtendienstes sei hinsichtlich des Ausschlussgrundes nach § 3 Nr. 8 IFG und der einschlägigen Rechtsprechung des BVerwG i.E.

⁴⁵⁴ Ebenda.

⁴⁵⁵ BVerwG Urt. v. 25.02.2016 - 7 C 18/14 Rn. 10; 23; BVerwG Urt. v. 22.03.2018 - 7 C 21/16 Rn. 26.

⁴⁵⁶ BVerwG Urt. v. 22.03.2018 - 7 C 21/16 Rn. 27.

⁴⁵⁷ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 05.05.2017 - 15 A 1578/15 Rn. 73 ff.

⁴⁵⁸ BVerwG Urt. v. 25.02.2016 - 7 C 18/14 Rn. 10, 21 ff.

⁴⁵⁹ Schoch, NVwZ 2016, S. 944.

⁴⁶⁰ Ebenda.

nicht anders zu bewerten, als die des Bundeskanzleramts als allgemeine Fach- und Dienstaufsichtsbehörde.⁴⁶¹ Die „fundierte Kritik“ an der Rechtsprechung hat damit keine weiteren Konsequenzen.⁴⁶²

2. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

§ 4 IFG dient dem Schutz interner Verwaltungsabläufe, um so die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Verwaltungsaufgaben durch die Behörden zu gewährleisten, also neben der ungestörten Entscheidungsfindung eine vollständige und unbefangene behördliche Aktenführung, die den Gang des Entscheidungsprozesses chronologisch und vollständig nachvollziehbar dokumentiert.⁴⁶³ Die Behörden sollen den Informationszugang in den Fällen ablehnen, in denen er Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung betrifft. Es besteht demnach ein „intendiertes Versagungsersuchen“ der Behörden, welches in der Regel zur Ablehnung eines Informationszugangs führt, sind die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 S. 1 IFG erfüllt.⁴⁶⁴ So soll eine noch im Meinungsbildungsprozess befindliche Behörde nicht auf eine vorläufige Auffassung festgelegt werden, nur weil diese vor der abschließenden Entscheidung durch einen gewährten Informationszugang öffentlich wird.⁴⁶⁵

a. Schutzgegenstand und funktionaler Zusammenhang

Schutzgegenstand von § 4 IFG ist im allgemeinen der behördliche Entscheidungsprozess,⁴⁶⁶ konkret stehen somit Informationen aus entscheidungsvorbereitenden Maßnahmen unter dem Schutz vor Informationszugängen.⁴⁶⁷ Mit „Entwürfen“ zu Entscheidungen gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 IFG sind nach der Gesetzesbegründung insbesondere jene gemeint, die nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Aktenführung Bestandteil eines Vorgangs und damit eine amtliche Information geworden sind, womit nichts anderes gilt, als nach der Definition der amtlichen Informationen in § 2 Nr. 1 IFG ohnehin gelten würde.⁴⁶⁸ Entwürfe sind

⁴⁶¹ Siehe: *Voßhoff*, 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017, S. 70 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 22.02.2021).

⁴⁶² *Voßhoff*, 6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017, S. 67 (Download unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 22.02.2021).

⁴⁶³ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁶⁴ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG Rn. 25.

⁴⁶⁵ Vgl. *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 1.

⁴⁶⁶ So zur wortgleichen landesrechtlichen Regelung § 4 Abs. 1 BremIFG: OVG Bremen Ur. v. 24.10.2017 - 1 LB 17/17 Rn. 30; zu § 4 Abs. 1 S. 1 IFG: BVerwG Ur. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 28.

⁴⁶⁷ *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 6.

⁴⁶⁸ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 9, 12; vgl. auch *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 145.

typischerweise dadurch gekennzeichnet, dass sie noch nicht abschließend bearbeitet sind.⁴⁶⁹ Mit „Entscheidungen“ nimmt § 4 Abs. 1 S. 1 IFG sämtliche bei Behörden getroffenen Entscheidung in Bezug, womit laufende Verfahren über das Verständnis von § 9 VwVfG und § 8 SGB X hinaus geschützt werden. Schutz genießen somit auch Verfahren im schlicht hoheitlichen oder fiskalischen Bereich sowie Gesetzgebungsverfahren.⁴⁷⁰ Maßnahmen mit Außenwirkung gehen ebenso behördliche Entscheidungen voran wie verwaltungsinterne Maßnahmen, Realakte und informelle Handlungsformen,⁴⁷¹ welche somit allesamt im vorgegebenen zeitlichen Rahmen vom Schutz des § 4 Abs. 1 IFG umfasst sind. Dies gilt jedoch nur insoweit, als sie in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Entscheidungsprozess stehen, weshalb Literatur und Rechtsprechung auf einen sog. „funktionalen Zusammenhang“ abstellen.⁴⁷² Daneben umfassen „Arbeiten und Beschlüsse“ zur unmittelbaren Vorbereitung von Entscheidungen alle Aktenteile, die unmittelbar mit dem Entscheidungsprozess zusammenhängen; mithin auch Vorarbeiten und Ausarbeitungen, aus denen die zu treffende Entscheidung entwickelt werden soll.⁴⁷³ Der funktionale Zusammenhang muss demnach auch hier vorliegen, da ansonsten jeder Informationszugang auszuschließen wäre, da jede Information potentiell für eine Entscheidung verwendet werden könnte.⁴⁷⁴ Von keinem der beiden Begriffe werden Aktenvermerke, Berichte und Stellungnahmen umfasst, wobei insbesondere „Stellungnahmen anderer Behörden, die nur entscheidungserhebliche Tatsachen und Vorgänge usw. betreffen, aber noch nicht Entscheidungsvorschläge, Weisungen oder Ähnliches zum Inhalt der Entscheidungen enthalten[,]“ ebenfalls nicht umfasst sind.⁴⁷⁵ Etwas anderes soll gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 IFG für Ergebnisse von Beweiserhebungen und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter gelten. Sie sollen regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach § 4 Abs. 1 S. 1 IFG dienen und sind dementsprechend in der Regel nicht geschützt.⁴⁷⁶

b. Sachliche Gefährdungslage

Gleichwohl ist nicht jeder Informationszugang zu den beschriebenen Schutzgegenständen ausgeschlossen. Er soll nur abgelehnt werden, *soweit* durch die vorzeitige Bekanntgabe der

⁴⁶⁹ Vgl. *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG Rn. 8.

⁴⁷⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁷¹ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG Rn. 8.

⁴⁷² Vgl. VG Bremen Urt. v. 25.07.2014 - 4 K 1984/13 Rn. 20; OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 28.05.2013 - OVG 12 S 23.13 Rn. 5; *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 10; Vgl. auch Wertung bei: *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 6.

⁴⁷³ OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 28.05.2013 - OVG 12 S 23.13 Rn. 5; *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 22.

⁴⁷⁴ *Rossi*, IFG, § 4 Rn. 6.

⁴⁷⁵ *Roth*, in: Berger/Partsch/Roth/Scheel (Hrsg.) IFG (2013), § 4 Rn. 14.

⁴⁷⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen *vereitelt* würde. Nach der Gesetzesbegründung wird der Erfolg einer Entscheidung vereitelt, „wenn diese bei Offenbarung der Information voraussichtlich[...] überhaupt nicht[,] mit anderem Inhalt oder wesentlich später zustande käme.“⁴⁷⁷ Im Falle eines möglichen „späteren Zustandekommens“ der Entscheidung, d.h. einer Verzögerung dieser, liegt eine Vereitelung des Erfolgs denklogisch nur dann vor, wenn der Erfolgseintritt zeitabhängig ist, ansonsten reicht eine einfache Verzögerung nicht aus, um einen Ausschluss zum Informationszugang nach § 4 Abs. 1 S. 1 IFG zu begründen.⁴⁷⁸ Ob der Informationszugang tatsächlich die beschriebenen Konsequenzen für die Entscheidung hat, ist demnach, wie im Falle der Gefährdungslagen nach § 3 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 und Nr. 6 IFG, im Wege einer Prognoseentscheidung zu beurteilen.⁴⁷⁹ Dabei muss aufgrund einer Prognose aus der *ex ante* Sicht der Erfolg der Entscheidung selbst bzw. ihrer Folgemaßnahmen konkret gefährdet sein, „wobei davon auszugehen ist, dass die dem Antragsteller gewährten Informationen letztlich zu einer allgemeinen [...] Publizität der Informationen führen kann.“⁴⁸⁰ Bezüglich des Grades der Wahrscheinlichkeit der Gefährdung wird auch hier auf den im Bereich der Eingriffsverwaltung entwickelten Grundsatz verwiesen: Je größer und folgenschwerer die eintretende Beeinträchtigung ist, umso geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit einer Schutzgutbeeinträchtigung zu stellen.⁴⁸¹

c. Zeitliche Komponente

Der Schutz der Informationen nach § 4 IFG gilt auch nur, *solange* durch ihre vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Er ist dementsprechend zeitlich begrenzt und endet spätestens mit dem Abschluss des Verfahrens.⁴⁸² Der Abschluss des Verfahrens i.d.S. wird wiederum nicht immer durch eine Sachentscheidung herbeigeführt, genauso kann sich das Verfahren auf andere Weise erledigen, sollte etwa das beabsichtigte Vorhaben nicht mehr weiterverfolgt werden oder sollten veränderte Umstände die Entscheidung entbehrlich machen.⁴⁸³ Dementsprechend lässt sich sagen, dass der Informationszugang, parallel zur Wertung bei § 3 Nr. 3 IFG, in aller Regel nur aufgeschoben sein wird, sollte er zunächst nach § 4 IFG ausgeschlossen sein.⁴⁸⁴ Diese Wertung

⁴⁷⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁷⁸ *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG Rn. 19; *Schoch*, IFG, § 4 Rn. 22.

⁴⁷⁹ Siehe oben unter C.II.1.a.

⁴⁸⁰ Siehe: OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 28.05.2013 - OVG 12 S 23.13 Rn. 10.

⁴⁸¹ So zu § 3 Nr. 3 lit. b) IFG: BVerwG Beschluss v. 18.07.2011 - 7 B 14/11 Rn. 11; dem folgend für § 4 Abs. 1 S. 1 IFG: OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 28.05.2013 - OVG 12 S 23.13 Rn. 10.

⁴⁸² BVerwG Beschluss v. 18.07.2011 - 7 B 14/11 Rn. 5; BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 28.

⁴⁸³ BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 28.

⁴⁸⁴ BVerwG Beschluss v. 18.07.2011 - 7 B 14/11 Rn. 5.

wird durch § 4 Abs. 2 IFG gestützt, nach dem der Antragsteller über den Abschluss des dem Informationszugang i.S.d. § 4 IFG entgegenstehenden Verfahrens informiert werden soll, um nach Entfallen des Ausschlussgrundes gegebenenfalls einen neuen Informationsantrags stellen zu können.⁴⁸⁵ Sollte das Verfahren durch einen Verwaltungsakt abgeschlossen werden, ist auf den Zeitpunkt seiner Bekanntgabe, in den anderen beschriebenen Fällen auf den Zeitpunkt abzustellen, ab dem der behördliche Willensbildungsprozess nicht mehr beeinträchtigt werden kann.⁴⁸⁶

d. Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung

Als ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund, auf den sich im Wortlaut des § 4 IFG dementsprechend kein Hinweis findet, wird von der Gesetzesbegründung zu § 4 IFG noch der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung in Bezug genommen, welcher im Bereich des Regierungshandelns besteht.⁴⁸⁷ Hier überschneiden sich die Schutzbereiche von § 4 IFG und insbesondere § 3 Nr. 3 IFG, wo der Schutz des Kernbereiches des Regierungshandelns ebenfalls erfasst ist.

Wie bereits beschrieben, umschließt der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung einen u.a. auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich im Rahmen des Regierungshandelns. „Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“⁴⁸⁸ Als Schutzgegenstände des Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung sind daher einerseits die „Funktionsfähigkeit“ der Regierung, andererseits ihre „Eigenverantwortung“ auszumachen.⁴⁸⁹ Die „Funktionsfähigkeit“ beschreibt i.d.S. die abstrakte Befähigung der Regierung zur Wahrnehmung der ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben, während ihr nach der „Eigenverantwortung“ ein regierungseigener, von den Übergriffen und Einmischungen konkurrierender Staatsgewalten frei zu haltender Kompetenzbereich zusteht.⁴⁹⁰ Offen ist dabei, ob der Schutz ein absolutes Maß erreichen kann, zielen die Schutzbegehren auf

⁴⁸⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁸⁶ Näher hierzu: *Debus*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 4 IFG Rn. 29 ff.

⁴⁸⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁴⁸⁸ Siehe: BVerfG Urt. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 Rn. 127 – *Flick-Untersuchungsausschuß*; BVerfG Urt. v. 21.10.2014 - 2 BvE 5/11 Rn. 137 – *Informationsanspruch Bundestag, Kriegswaffenexportkontrolle*.

⁴⁸⁹ *Freund/Schnabel*, DÖV 2012, S. 193.

⁴⁹⁰ Vgl. *Freund/Schnabel*, DÖV 2012, S. 193.

Informationen, die Aufschluss über Willensbildungsprozesse in der Regierung geben und einen bestimmten Grad an Nähe zur gubernativen Entscheidung aufweisen.⁴⁹¹ In der Rechtsprechung wird angenommen, dass mit zunehmender Nähe zur gubernativen Entscheidung das parlamentarische Informationsbegehren umso gewichtiger sein muss, soll es sich gegen ein von der Regierung geltend gemachtes Interesse an Vertraulichkeit durchsetzen.⁴⁹² Dies kann zwar *de facto* dazu führen, dass für den Zugang zu bestimmten Informationen kein Informationsbegehren hinreichend gewichtig scheint und diese demnach regelmäßig geheim bleiben; ein Automatismus im Sinne eines absoluten Ablehnungsgrundes ist gleichwohl nie erreicht. Es wird im Ergebnis immer auf die Gewichtung des Informationsinteresses gegenüber dem Interesse an der Vertraulichkeit ankommen.⁴⁹³

Der berechtigten Kritik, dass diese Rechtsanwendung i.E. dazu führe, dass sich die im Willensbildungsprozess Beteiligten damit nie der späteren Geheimhaltung ihrer Kommunikationsbeiträge sichern sein könnten und damit stets die eigentliche Präventionsfunktion des Schutzes des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung beeinträchtigt werde,⁴⁹⁴ kann in zweierlei Hinsicht begegnet werden: Einerseits rechtfertigen gerade die gewichtigen Gründe des jeweiligen Einzelfalls, dass der Zugang zu einer unter dem Schutz stehenden Information im Nachhinein doch gewährt wird. Es wäre noch weniger nachvollziehbar, einem hoch (bzw. höher) zu gewichtenden Schutzbegehren eine Absage zu erteilen. Andererseits muss man sich die Frage stellen, ob es gerade im Zeitalter der Transformation des Staatswesens vom Grundsatz der Geheimhaltung hin zur Transparenz überzeugend scheint, bestimmte Bereiche der Willensbildungsprozesse der Regierung von vornherein der absoluten Geheimhaltung zu unterstellen. Eine Abwägung mit freilich offenem Ergebnis scheint dieser Entwicklung und insbesondere den Grundwertungen und Zielen des Informationsfreiheitsgesetzes eher Rechnung zu tragen.⁴⁹⁵ Soweit in der Diskussion in Rechtsprechung und Literatur auf Regelverstöße der Regierung bis hin zu Verfassungsverstößen hingewiesen wird,⁴⁹⁶ wird man hingegen davon ausgehen können, dass

⁴⁹¹ Vgl. Freund/Schnabel, DÖV 2012, S. 193.

⁴⁹² BVerfG Beschluss v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 Rn. 127 – *BND-Untersuchungsausschuss*; BVerfG Beschluss v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 Rn. 58 – *parlamentarisches Kontrollrecht (Schleswig-Holstein), Aktenvorlageverlangen (Schleswig-Holstein), Informationspflicht der Regierung*.

⁴⁹³ Vgl. hierzu: BVerfG Beschluss v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 Rn. 59 – *parlamentarisches Kontrollrecht (Schleswig-Holstein), Aktenvorlageverlangen (Schleswig-Holstein), Informationspflicht der Regierung*; Vgl. so auch Freund/Schnabel, DÖV 2012, S. 193 f.

⁴⁹⁴ Vgl. Hecker, DVBl 2009, S. 1241.

⁴⁹⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 6.

⁴⁹⁶ Siehe: Freund/Schnabel, DÖV 2012, S. 194; BVerfG Beschluss v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 Rn. 127 – *BND-Untersuchungsausschuss*.

diese schon gar nicht dem Schutzbereich des Kernbereiches der exekutiven Eigenverantwortung unterfallen,⁴⁹⁷ soweit sie sehenden Auges geschehen. Vorsätzlich begangene Regel- oder Verfassungsverstöße gehören schon nicht zum der Regierung von der Verfassung zugewiesenen Aufgabenkreis. Für alle anderen Fällen gelten die oben genannten Wertungen, die auch von der Rechtsprechung angewandt werden: Hier muss regelmäßig das Informationsbegehren ein hinreichend großes Gewicht haben, um sich gegen ein Vertraulichkeitsinteresse der Regierung durchzusetzen.⁴⁹⁸

Begründet wird das Bestehen des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung mit nicht weniger als der „Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk“⁴⁹⁹ und geht aus einer Reihe von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis der Staatsgewalten Exekutive und Legislative, hier konkret Bundesregierung und Bundestag, hervor.⁵⁰⁰ Für den parlamentarischen Informationsanspruch hat dies zur Folge, dass er sich zwar materiell auf sämtliche politischen Felder erstreckt, „aber qualitativ nicht auf laufende Vorgänge oder die Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung.“⁵⁰¹ In einer somit im Vergleich zu § 4 IFG ähnlichen Wertung ist demnach sogar dem Parlament, etwa im Rahmen von Rüstungsexportentscheidungen, der Zugang zu Informationen über die Frage des „wie“ der Entscheidungsfindung, also dem Verlauf der Debatte oder der vertretenen Ansichten einzelner Kabinettsangehöriger, verwehrt.⁵⁰² So werden laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen zur Wahrung der eigenverantwortlichen Kompetenzausübung der Regierung geschützt, wobei sich dieser Schutz in besonderen Fällen auch auf abgeschlossene Vorgänge erstrecken kann, sollte etwa durch ein Bekanntwerden der Informationen eine einengende Vorwirkung für die der Regierung zugewiesenen selbstständigen Funktionen zu befürchten sein.⁵⁰³ Die Regierung hat diesen Umstand im Falle eines Informationsbegehrens entsprechend darzulegen, wobei die Rechtsprechung schon den „Hinweis auf die in dieser Situation gebotene Wahrung der Entscheidungsautonomie der

⁴⁹⁷ Vgl. Freund/Schnabel, DÖV 2012, S. 194.

⁴⁹⁸ BVerfG Beschluss v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07 Rn. 127 – *BND-Untersuchungsausschuss*; BVerfG Beschluss v. 30.03.2004 - 2 BvK 1/01 Rn. 60 – *parlamentarisches Kontrollrecht (Schleswig-Holstein), Aktenvorlageverlangen (Schleswig-Holstein), Informationspflicht der Regierung*; BVerfG Ur. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 Rn. 113, 145 – *Flick-Untersuchungsausschuss*.

⁴⁹⁹ Siehe: BVerfG Ur. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 Rn. 127 – *Flick-Untersuchungsausschuss*.

⁵⁰⁰ Siehe hierzu: BVerfG Beschluss v. 08.08.1978 - 2 BvL 8/77 Rn. 74 ff. – *Kalkar I, Schneller Brüter*; BVerfG Ur. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 Rn. 127 – *Flick-Untersuchungsausschuss*, BVerfG Ur. v. 18.12.1984 - 2 BvE 13/83 Rn. 136 ff. (u.a.) – *Atomwaffenstationierung, Pershing II, Nato-Doppelbeschluss*.

⁵⁰¹ Glawe, NVwZ 2014, S. 1633.

⁵⁰² Glawe, NVwZ 2014, S. 1633.

⁵⁰³ BVerfG Ur. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 30; vorher so: BVerfG Ur. v. 17.07.1984 - 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83 Rn. 128 – *Flick-Untersuchungsausschuss*.

Regierung [...]“⁵⁰⁴ genügen lässt. Überzeugender scheint jedoch im möglichen Rahmen einen substantiierten Vortrag der Regierungsstelle zu verlangen, soll hierdurch die Ablehnung eines Informationszugangs begründet werden.⁵⁰⁵ Das Bundesverwaltungsgericht weist im Falle abgeschlossener Vorgänge daraufhin, dass es zu einer Umkehr der Argumentationslast zu Lasten der informationspflichtigen Stelle (hier Regierung) kommt: Sie hat nachvollziehbar darzulegen, „aus welchem Grund die angeforderten Unterlagen dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen sind und warum sie selbst nach Abschluss des Vorgangs nicht herausgegeben werden können. Die Begründungsanforderungen richten sich auch nach der Nähe der Unterlagen zum innersten Bereich der Willensbildung der Bundesregierung.“⁵⁰⁶ Soweit der Informationszugang zu Informationen aus dem Bereich der exekutiven Eigenverantwortung sogar für das Parlament ausgeschlossen ist, müsse dies erst recht für Informationsansprüche der Bürger gelten, wie die Gesetzesbegründung betont⁵⁰⁷ und es die Rechtsprechung auch vertritt.⁵⁰⁸

3. Schutz personenbezogener Daten

§ 5 IFG stellt personenbezogene Daten unter einen besonderen Schutz und ist insoweit eine Spezialvorschrift gegenüber § 25 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)⁵⁰⁹, welcher regelt, wann die Übermittlung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen an nichtöffentliche Stellen zulässig ist. Hier soll der Zugang nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Die Regelung kehrt somit das Regel-Ausnahmeverhältnis von Informationszugang und -ausschluss um, welches sonst im Rahmen der Ausschlussstatbestände des IFG gilt. Der Informationszugang zu personenbezogenen Daten ist die Ausnahme, der Ausschluss eines solchen die Regel. § 5 IFG trägt somit dem Umstand Rechnung, dass „[...] der Staat über die Rechte Dritter nicht beliebig

⁵⁰⁴ BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 13.

⁵⁰⁵ Vgl. Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 7. Tätigkeitsbericht für die Jahre 2018 und 2019 zur Informationsfreiheit vom 17.06.2020, BT-Drs. 19/19910 S. 12.

⁵⁰⁶ BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 23; BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 12 f.

⁵⁰⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 12.

⁵⁰⁸ Deutlich: BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 3/11 Rn. 31; ansonsten wird dieser Umstand zumindest durch die Anwendung des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung als Ausschlussgrund im Sinne des IFG (teils auch im Rahmen von § 3 Nr. 3 lit. b) IFG) verdeutlicht: BVerwG Urt. v. 30.03.2017 - 7 C 19/15 Rn. 12 f.; BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 23.

⁵⁰⁹ Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetz EU – DSAnpUG-EU) vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097 ff.); zuletzt geändert durch Art. 10 Telekommunikationsmodernisierungsgesetz vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858, ber. 2022 S. 1045); die Gesetzesbegründung nimmt dahingegen noch § 16 BDSG a.F. in Bezug, BT-Drs. 15/4493 S. 13.

verfügen kann.“⁵¹⁰ Soweit es um personenbezogene Daten eines Dritten geht, umfasst dessen aus der Verfassung abgeleitetes Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, die Geheimhaltung dieser Informationen. Dieser grundrechtlichen Wertung steht im Falle eines Antrages nach dem IFG lediglich ein einfachgesetzlicher Anspruch auf Informationszugang gegenüber.⁵¹¹ Dies schlägt sich vor allem in den Vorgaben zum Verfahren bei Informationsanträgen nieder, welche auf Informationen von Dritten gerichtet sind. In solchen Fällen findet das bereits erörterte „Drittbeteiligungsverfahren“ Anwendung, welches entweder den Stoff für die von der Behörde vorzunehmende Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem schutzwürdigen Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs liefert, oder durch Einwilligung des Dritten zum Informationszugang zur positiven Bescheidung des Informationsantrages führt (§ 5 Abs. 1 S. 1, 2 IFG).⁵¹² Kern der Regelung ist demnach die Abwägung der zwischen Antragsteller und Dritten widerstreitenden Interessen und die Einwilligungsmöglichkeit des Dritten.

a. Schutzgegenstand

Bereits die Überschrift von § 5 IFG verrät, dass die Regelung „personenbezogene Daten“ schützt. Eine Definition des Begriffes bleibt das IFG gleichwohl schuldig. Hier scheint es aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts jedoch naheliegend, die Definition anzuwenden, die Art. 4 Nr. 1 der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)⁵¹³ vorgibt. Demnach sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, wobei eine natürliche Person als identifizierbar angesehen wird, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann. Auch in § 5 Abs. 1 S. 2 IFG nimmt das IFG die Definition besonderer Kategorien personenbezogener Daten aus Art. 9 Abs. 1 DS-GVO in

⁵¹⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

⁵¹¹ Vgl. BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 25.

⁵¹² Siehe zum Drittbeteiligungsverfahren oben unter C.I.4.e.

⁵¹³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) vom 27.04.2016 (ABl. L Nr. 119 S. 1, Berichtigung L Nr. 314 S. 72; 2018 L Nr. 127 S. 2; 2021 L Nr. 74 S. 35).

Bezug, sodass die Definition personenbezogener Daten i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG konsequenterweise ebenfalls der DS-GVO entnommen werden kann.⁵¹⁴

Besondere Kategorien personenbezogener Daten i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 2 IFG sind gemäß Art. 9 Abs. 1 DS-GVO solche Informationen, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen. Hierzu zählen auch genetische Daten, biometrische Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person. Die Begriffsdefinitionen, die zur Auslegung und Konkretisierung des Tatbestandmerkmals „personenbezogene Daten“ herangezogen werden, beschreiben ob ihrer begrifflichen Weite auch den Kern dessen, was der sachliche Schutzbereich des aus den Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG abgeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst: „Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis jedes Einzelnen, über die *Preisgabe* und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Dabei ist der Schutzbereich des Grundrechts nicht auf die Möglichkeiten und Gefahren der automatisierten Datenverarbeitung beschränkt. Wegen seiner Grundlage im allgemeinen Persönlichkeitsrecht schützt das Grundrecht vielmehr generell vor jeder staatlichen Erhebung und *Weitergabe* personenbezogener Daten.“⁵¹⁵ Hinsichtlich des Schutzes der personenbezogenen Daten vor Preis- oder Weitergabe durch staatliche Stellen, kann der Ausschlussgrund nach § 5 IFG als einfachgesetzliche Ausprägung des verfassungsrechtlich garantierten Schutz der personenbezogenen Daten verstanden werden. Wie bereits angedeutet, schlägt sich dieser Hintergrund auch auf die Abwägung der widerstreitenden Interessen von Antragsteller und Drittem nieder.

b. Interessenabwägung

Die personenbezogenen Daten des Dritten werden nach § 5 Abs. 1 S. 1 IFG nicht durch einen kategorischen Ausschluss sämtlicher Informationszugänge, die solche Informationen beinhalten, geschützt, sondern durch die Abwägung des Informationsinteresses des Antragstellers mit dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten durch die Behörde. Das Ergebnis

⁵¹⁴ Vgl. *Guckelberger*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 IFG Rn. 3.

⁵¹⁵ So VGH Rheinland-Pfalz Beschluss v. 27.10.2017 - VGH B 37/16 Rn. 24 nach VGH Rheinland-Pfalz Urt. v. 22.06.2004 - VGH B 2/04 Rn. 17; seinen Ursprung findet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im *Volkszählungs-Urteil* des BVerfG, wo der sachliche Schutzbereich i.d.S. erstmals definiert wurde: BVerfG Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83 Rn. 145 ff. (149) – *Volkszählung*.

dieser Abwägung entscheidet über die Zugänglichmachung, sodass es darauf ankommt festzustellen, welche Interessen für die Parteien sprechen und welches Gewicht ihnen im Verhältnis zueinander zukommt.

aa. Informationsinteresse des Antragstellers

Die Interessen des Antragstellers lassen sich dabei selbstverständlich nicht abschließend bezeichnen. Sie sind einzelfallabhängig und werden vom Antragsteller selbst durch die nach § 7 Abs. 1 S. 3 IFG notwendige Begründung von Anträgen, die Daten Dritter betreffen, an die Behörde herangetragen.⁵¹⁶ Diese hat die Interessen im Wege einer Tatsachenfeststellung zu bündeln.⁵¹⁷ Für den Antragsteller können reine Privatinteressen streiten, dies führt nicht automatisch zum Ausschluss des Informationsanspruchs,⁵¹⁸ wird allerdings regelmäßig nicht ausreichen, um die schutzwürdigen Geheimhaltungsinteressen des Dritten zu überwiegen.⁵¹⁹ Es ist einhellig anerkannt, dass im Rahmen der Interessenabwägung für den Antragsteller grundsätzlich auch das Informationsinteresse der Allgemeinheit streitet.⁵²⁰ Hier gilt jedoch dasselbe wie im Falle der Privatinteressen: Das allgemeine Interesse an der Förderung von Transparenz allein kann das bestehende Geheimhaltungsinteresse nicht überwiegen. Notwendig ist, dass ein besonderes öffentliches Interesse hinzutritt, je nachdem welche Informationen offenbart werden sollen bzw. welche Bedeutung diesen Informationen für die Allgemeinheit zukommt.⁵²¹ So überzeugt die Wertung in der Literatur, die auch hinter den einschlägigen Gerichtsentscheidungen zu stecken scheint, dass das Informationsinteresse jedenfalls in den Fällen besonderes Gewicht erhalte, in denen durch den Informationszugang potentiell

⁵¹⁶ Siehe hierzu oben unter C.I.4.a.

⁵¹⁷ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 28.

⁵¹⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 13; siehe beispielhaft hierzu: VG Berlin Urt. v. 12.10.2009 - 2 A 20.08 Rn. 6; Informationsinteresse eines Journalisten: VG Köln Urt. v. 26.09.2013 - 13 K 1541/11 Rn. 9; Aufklärung von Missständen im Bundestag (Sachmittelpauschale, iPod-Kauf) OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 07.06.2012 - OVG 12 B 40.11 Rn. 10; „Erleichterung der Arbeit“ für Rechtsanwaltskanzlei durch Zugang zu Diensttelefonliste von Jobcentern: VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 2, 27; Substantiierung von Kausalität und Schadenshöhe in wettbewerbsrechtlichem Schadensersatzprozess: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 160.

⁵¹⁹ *Debus*, NJW 2015, S. 983, insofern Bundesministerium des Innern Bekanntmachung v. 21.11.2005 - V 5a -130 250/16, GMBI 2005, S. 1346 („III. Weitere Hinweise“ Nr. 8 lit. d)) folgend.

⁵²⁰ So schon die Gesetzesbegründung: BT-Drs. 15/4493 S. 13; auch die Gerichte: BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 25; dem folgend: BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17 Rn. 47; OVG Saarland Urt. v. 11.06.2018 - 2 A 452/17 Rn. 48; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 22.05.2019 - 15 A 873/18 Rn. 156; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 05.11.2020 - OVG 12 B 11.19 Rn. 61.

⁵²¹ Vgl. Wertungen bei: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.08.2015 - OVG 12 B 21.14 Rn. 24; ansatzweise auch: VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 54.14 Rn. 28; deutlicher bei fehlendem besonderen öffentlichen Interesse: VG Köln Urt. v. 30.10.2014 - 13 K 498/14 Rn. 59, wobei in der Rechtsprechung zum Zugang zu den Diensttelefonlisten von Jobcentern eher die noch zu behandelnde Frage streitig ist, ob die Informationen nicht eher nach § 5 Abs. 4 IFG zugänglich zu machen sind. Ausführliche Ausführungen zur Abwägung nach § 5 Abs. 1 IFG finden sich nur in den Urteilen, in denen von der Anwendung des § 5 Abs. 1 IFG ausgegangen wird.

erhebliche Missstände aufgedeckt werden sollen.⁵²² Zu denken ist dabei insbesondere an presserechtliche Auskunftsbegehren, „[...] wo dem Auskunftsinteresse durch die Verankerung in der objektiv-rechtlichen Funktion der Pressefreiheit ein besonders hohes Gewicht zukommt.“⁵²³ Soweit sich die Auskunftsansprüche von Pressevertretern aus Landespressegesetzen ergeben, bestehen diese nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht gegenüber Bundesbehörden; für solche Presseauskünfte liegt die Gesetzgebungsbefugnis beim Bund.⁵²⁴ Bleibt dieser wiederum gesetzgeberisch untätig, können sich Pressevertreter auf einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch aus der Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG berufen.⁵²⁵ „Dieser Anspruch fordert grundsätzlich eine Abwägung des Informationsinteresses der Presse mit den gegenläufigen schutzwürdigen Interessen im Einzelfall“,⁵²⁶ sodass auch in diesen Fällen ein Informationsanspruch ähnlichen Voraussetzungen unterliegt, wie der nach dem IFG im Falle personenbezogener Daten. Stützt ein Antragsteller aus dem journalistischen Bereich sein Auskunftsbegehren auf das IFG und nicht auf den verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse, kann für seinen Informationsantrag im Rahmen der Abwägung nach § 5 Abs. 1 IFG dennoch die Pressefreiheit als verfassungsmäßiges Gut streiten.⁵²⁷ In diesen Fällen kommt dem Informationsinteresse in der Abwägung ein besonders hohes Gewicht zu, denn: „Mit der hohen Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie wäre es nicht vereinbar, insoweit eine restriktive Betrachtungsweise an den Tag zu legen.“⁵²⁸ Insbesondere in diesen Fallgestaltungen können die mit dem Informationsbegehren verfolgten Interessen die des Dritten überwiegen.

bb. Geheimhaltungsinteresse des Dritten

Nach der Gesetzesbegründung genießt der Schutz personenbezogener Daten grundsätzlich Vorrang vor dem Informationsinteresse des Antragstellers.⁵²⁹ Hinter der Geheimhaltung

⁵²² Vgl. *Fehling*, DVBl 2017, S. 84, mit Bezug auf OVG Niedersachsen Beschluss v. 24.03.2016 - 2 LB 69/15 Rn. 11 zu § 9 Abs. 1 S. 1 UIG; hierzu anschaulich mit derselben Wertung: VG Stade Ur. v. 19.06.2014 - 2 A 2748/12 Rn. 37.

⁵²³ So *Fehling*, DVBl 2017, S. 84.

⁵²⁴ So bereits das Bundesverfassungsgericht: BVerfG Beschluss v. 28.11.1973 - 2 BvL 42/71 Rn. 23 – *Zeugnisverweigerungsrecht der Presse, Aussageverweigerungsrecht der Presse*; BVerwG Ur. v. 20.02.2013 - 6 A 2/12 Rn. 18 ff.; BVerwG Ur. v. 16.03.2016 - 6 C 65/14 Rn. 13 f.; BVerwG Ur. v. 30.01.2020 - 10 C 18/19 Rn. 28.

⁵²⁵ BVerwG Ur. v. 20.02.2013 - 6 A 2/12 Rn. 29; BVerwG Ur. v. 30.01.2020 - 10 C 18/19 Rn. 27 ff.; näher zum verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch der Presse: *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 5 GG Rn. 369 ff.

⁵²⁶ BVerwG Ur. v. 30.01.2020 - 10 C 18/19 Rn. 28.

⁵²⁷ Ausdrücklich: OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 10.08.2015 - 8 A 2410/13 Rn. 76.

⁵²⁸ OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 10.08.2015 - 8 A 2410/13 Rn. 74; exakt so vorher: BVerwG Ur. v. 25.03.2015 - 6 C 12/14 Rn. 30.

⁵²⁹ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

personenbezogener Daten Dritter steht, wie bereits festgestellt, das aus der Verfassung abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁵³⁰ Dies begründet die Grundwertung des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG, dass sich ein auf Verfassungsrecht gestütztes Geheimhaltungsinteresse regelmäßig gegen das Informationsinteresse des Antragstellers durchsetzen muss. Gleichwohl erkennt das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang an, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht schrankenlos gewährleistet wird, mithin der Einzelne, als eine sich in der sozialen Gemeinschaft entfaltende und auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit, eine Einschränkung seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen muss.⁵³¹ Interessant ist dabei der Aspekt, dass das Bundesverwaltungsgericht diese Einschränkung insbesondere für diejenigen Daten des Einzelnen anerkennt, die sein soziales Verhalten, im Sinne der Sphärentheorie⁵³² also die Sozialsphäre, betreffen.⁵³³ Dementsprechend variiert das Gewicht des Geheimhaltungsinteresses des Dritten parallel zur Grundwertung der Sphärentheorie, je nachdem, ob die Informationen seiner Intim-, Geheim-, Privat- oder Sozialsphäre zuzuordnen sind.⁵³⁴

(1) Schutzgehalt der Intimsphäre

Sollten Informationen die Intimsphäre des Dritten betreffen, wäre ein hierauf zielendes Informationsbegehren praktisch in jedem Fall abzulehnen, hieran könnte auch ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit nichts ändern.⁵³⁵ Sie genießt einen absoluten Schutz vor staatlichen Eingriffen⁵³⁶ oder vor der Offenlegung von Informationen durch eine öffentliche

⁵³⁰ Siehe oben unter C.II.3.

⁵³¹ BVerwG Urt. v. 13.10.2020 - 2 C 41/18 Rn. 15; BVerfG Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83 Rn. 150 – *Volkszählung, Mikrozensus*.

⁵³² Siehe hierzu: *Schertz*, NJW 2013, S. 723; kritisch zur Anwendung der Sphärentheorie: *Wöfl*, NVwZ 2002, S. 49 f.

⁵³³ BVerwG Urt. v. 13.10.2020 - 2 C 41/18 Rn. 15.

⁵³⁴ Ähnlich auch: *Brost/Horst*, AfP 2021, S. 105 f., welche die Sphärentheorie zur Bestimmung der Eingriffsintensität eines Informationsanspruches nach dem Landespressegesetz NRW in das allgemeine Persönlichkeitsrecht heranziehen wollen.

⁵³⁵ Vgl. etwa die Wertung, auch wahre Tatsachenbehauptungen seien generell „untersagt“, betreffen sie die Intimsphäre: *Spieker*, MMR 2005, S. 728; BVerfG Beschluss v. 31.01.1973 - 2 BvR 454/71 Rn. 30 – *heimliche Tonbandaufnahme, Tonbandaufnahme*.

⁵³⁶ Siehe: *Geis*, JZ 1991, S. 112, was mit Blick auf die Rechtsprechungspraxis bezweifelt werden darf, vgl. insbesondere die Erwägungen bei BVerfG Beschluss v. 14.09.1989 - 2 BvR 1062/87 Rn. 24 – *Verwertung tagebuchartiger Aufzeichnungen, Tagebuchaufzeichnungen*, und in der juristischen Literatur bezweifelt wird: anschaulich etwa: *Baston-Vogt*, Der sachliche Schutzbereich des zivilrechtlichen allgemeinen Persönlichkeitsrechts, S. 198 ff.; mit ausführlicher Analyse zum Urteil auch: *Amelung*, NJW 1990, S. 1755 ff.; zustimmend auch: *Götting*, Handbuch Persönlichkeitsrecht, § 1 Rn. 6; kritisch und mit einer Einbettung des „Tagebuch-Beschlusses“ in die Tendenz des BVerfG zu dieser Zeit, den Kernbereichsschutz bis zur Unkenntlichkeit aufzuweichen: *Geis*, JZ 1991, S. 114 f.

Berichterstattung.⁵³⁷ Als letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit⁵³⁸ umfasst die Intimsphäre u.a. die Sexualität eines Menschen,⁵³⁹ „[...] die innere Gedanken- und Gefühlswelt mit ihren äußeren Erscheinungsformen wie vertraulichen Briefen, Tagebuchaufzeichnungen sowie die Angelegenheiten, für die von Natur aus Anspruch auf Geheimhaltung besteht [...]“⁵⁴⁰, somit etwa auch Informationen zu Erkrankungen.⁵⁴¹

(2) Schutzgehalt der Geheimsphäre

Die Zuordnung von Informationen zur Geheimsphäre soll hingegen von einem Geheimhaltungswillen⁵⁴² oder Geheimhaltungsinteresse⁵⁴³ des jeweils Betroffenen abhängen, sodass sie Handlungen, Äußerungen und Gedanken umfasse, von denen höchstens ein genau beschränkter Kreis Vertrauter Kenntnis nehmen sollte. Abzustellen ist demnach abermals auf persönliche Aufzeichnungen wie Tagebücher, private Notizen, Krankenunterlagen oder dem Bankgeheimnis unterliegende Fragen⁵⁴⁴, die, wie beschrieben, zum Teil auch ohne Weiteres der Intimsphäre zugeordnet werden können. Eine trennscharfe Abgrenzung der Schutzbereiche von Geheim- und Intimsphäre ist somit nicht möglich, die Zuordnung der Informationen zu einem der Bereiche letztlich einzelfallabhängig. Die Literatur attestiert der Geheimsphäre gleichzeitig eine inhaltliche Nähe zur Privatsphäre, sodass sie kaum eine eigenständige Bedeutung zu haben scheint.⁵⁴⁵

⁵³⁷ Siehe: *Brandner*, JZ 1983, S. 690.

⁵³⁸ So *Maft-Gudarzi*, NJOZ 2018, S. 522, u.a. mit Bezug auf: BVerfG Beschluss v. 16.07.1969 - 1 BvL 19/63 Rn. 25 – *Mikrozensus*.

⁵³⁹ BVerfG Urt. v. 13.02.2007 - 1 BvR 421/05 Rn. 77 – *heimlicher Vaterschaftstest, Kuckuckskinder, Vaterschaftsfeststellung*; BVerfG Beschluss v. 13.06.2007 - 1 BvR 1783/05 Rn. 102 – *Esra, Kunstfreiheit*; BVerfG Beschluss v. 24.02.2015 - 1 BvR 472/14 Rn. 29 – *Auskunftsanspruch des Scheinvaters*; wobei in der Literatur vertreten wird, dass die Informationen je nach dem Detailgrad im Einzelfall auch der Privatsphäre zufallen können, siehe: *Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, S. 122.

⁵⁴⁰ *Geis*, JZ 1991, S. 112.

⁵⁴¹ Mit zahlreichen Einzelfallbeispielen, die u.a. dem Schutzbereich der Intimsphäre zuzuordnen sind: *Wanckel*, Handbuch Persönlichkeitsrecht, § 19 Rn. 51 ff.

⁵⁴² Vgl. *Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, S. 123.

⁵⁴³ So bei *Hubmann*, Das Persönlichkeitsrecht, S. 270; vgl. auch: *Söder*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 823 BGB Rn. 161.

⁵⁴⁴ Vgl. Aufzählung bei *Schertz*, NJW 2013, S. 723; hinsichtlich des Bankgeheimnisses wäre der Informationszugang zu den betreffenden Informationen bereits nach § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG ausgeschlossen, siehe hierzu oben C.II.1.d.aa.(3).

⁵⁴⁵ Vgl. *Wanckel*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, S. 123; zum Teil werden die Begriffe auch synonym verwendet und damit inhaltlich unterschiedslos betrachtet, vgl. *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 159.

(3) Schutzgehalt der Privatsphäre

Der Privatsphäre ordnet man allgemein Informationen aus dem Privat- und Familienleben, insofern insbesondere aus dem Bereich des eigenen Wohnraums, zu.⁵⁴⁶ Thematisch ist somit etwa der Austausch im vertraulichen Familienumfeld umfasst, der einer öffentlichen Erörterung oder Zurschaustellung aus Sicht des Informationsinhabers entzogen bleiben soll.⁵⁴⁷ Mit diesen Wertungen einher geht somit auch ein räumlicher Bezug der Informationen: Sie werden regelmäßig im privaten Wohnraum bzw. in einem Bereich, „in dem der Einzelne zu sich kommen, sich entspannen oder auch gehen lassen kann,“⁵⁴⁸ ausgetauscht. Insofern bewirkt die Privatsphäre vornehmlich einen Schutz gegen Informationseingriffe⁵⁴⁹ und garantiert dem Einzelnen das Recht, in seiner häuslichen Sphäre und auch außerhalb seines befriedeten Besitztums „[...] allein und in Ruhe gelassen zu werden“,⁵⁵⁰ soweit er sich objektiv erkennbar in eine örtliche Abgeschlossenheit begeben hat, gerade um dort allein zu sein „[...] und in der er sich im Vertrauen auf die Abgeschlossenheit so verhält, wie er es in der breiten Öffentlichkeit nicht tun würde.“⁵⁵¹

Problematisch kann insofern die Zuordnung von Informationen sein, die in „privaten“ Interneträumen ausgetauscht werden und thematisch ohne Weiteres der Privatsphäre zuzuordnen wären.⁵⁵² Je nach Eingrenzung bzw. Eingrenzbarkeit des jeweiligen Empfängerkreises, könnte hierin die kaum rückgängig zu machende Öffnung der Privatsphäre des Informationsgebers zu erkennen sein.⁵⁵³ Informationsinhalte, die über Instant-Messaging-Dienste (WhatsApp etc.) ausgetauscht werden, dürften wiederum regelmäßig der Privatsphäre des Informationsgebers zugeordnet werden können.⁵⁵⁴ Trotz des inhaltlich persönlichen

⁵⁴⁶ Vgl. *Klass*, ZUM 2014, S. 262.

⁵⁴⁷ Vgl. *Götting*, Handbuch Persönlichkeitsrecht, § 40 Rn. 1.

⁵⁴⁸ So nach *Götting*, Handbuch Persönlichkeitsrecht, § 40 Rn. 1, unter Verweis auf: BVerfG Beschluss v. 16.07.1969 - 1 BvL 19/63 Rn. 21 – *Mikrozensus*.

⁵⁴⁹ *Lorenz*, BK Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 280.

⁵⁵⁰ *Lorenz*, BK Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 277.

⁵⁵¹ BVerfG Urt. v. 15.12.1999 - 1 BvR 653/96 Rn. 108 – *Caroline von Monaco II*; zur Dogmatik: *Ipsen*, JZ 2014, S. 160; wobei dieses Kriterium in der Rechtsprechung des EGMR als „in der Praxis [...] zu vage“ betrachtet wurde, EGMR Urt. v. 24.06.2004 - 59320/00 Nr. 75, und damit zulasten des Betroffenen gehe; siehe diesbezüglich Vergleich der Urteile von BVerfG und EGMR: *Starck*, JZ 2006, S. 78. Jedoch ist auch nach dem EGMR ein Kriterium der Abwägung des Rechts auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 Abs. 1 EMRK) und des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Art. 10 Abs. 1 EMRK) im Falle der Veröffentlichung von aufgenommenen Fotos der Umstand, unter dem sie entstanden sind, vgl. EGMR Urt. v. 19.09.2013 - 8772/10 Nr. 46; kurz hierzu: *Kall*, AfP 2014, S. 121, sodass auch hiernach ähnliche Erwägungen wie nach der Rechtsprechung des BVerfG den Ausschlag geben können; ausführlich zum genannten Kriterium: *Klass*, ZUM 2014, S. 269.

⁵⁵² Siehe hierzu: *Peifer*, JZ 2013, S. 860 f.

⁵⁵³ Mit verschiedenen Fallbeispielen und kritisch zur Rolle der einschlägigen Rechtsprechung: *Peifer*, JZ 2013, S. 861 f.

⁵⁵⁴ So auch *Leeb/Starnecker*, NZFam 2021, S. 100, bezüglich entsprechender Kommunikationsinhalte, welche von Kindern ausgetauscht werden. Darüber hinaus interessant zu den Fragen, wie die digitale Verbreitung von

Charakters der Informationen, die der Privatsphäre zuzuordnen sind und der sich räumlich (analog wie digital) von der Öffentlichkeit abgrenzenden Informationsvorgänge, weist die Privatsphäre im Vergleich zur Intimsphäre einen Sozialbezug⁵⁵⁵ auf, der in der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsverbundenheit eines jeden Bürgers⁵⁵⁶ begründet liegt. Entsprechend stehen Informationen aus dem Bereich der Privatsphäre nicht unter dem gleichen absoluten Schutz wie die, die man der Intimsphäre zuordnet. Vielmehr führt der Sozialbezug zur grundsätzlichen Möglichkeit der Informationsverarbeitung und -verbreitung, soweit ein hinreichend gewichtiges Informationsinteresse der Allgemeinheit besteht.⁵⁵⁷

(4) Verwendungszusammenhang

Zugunsten des Dritten kann bei sämtlichen Informationen außerdem deren Verwendungszusammenhang streiten, was nach der Gesetzesbegründung insbesondere im Falle von Informationen aus dem sicherheitsbehördlichen Bereich zu berücksichtigen ist.⁵⁵⁸ Diese Wertung trägt dem Umstand Rechnung, dass neben dem eigentlichen Informationsinhalt auch die Umstände der Erhebung Auskunft über den jeweiligen Dritten geben und dessen Geheimhaltungsinteresse unterliegen können.⁵⁵⁹ Die Verwendung der jeweiligen Information durch den Antragsteller ist für die Behörde nicht ersichtlich, außer der Antragsteller gibt diese in der Antragsbegründung an. Tut er das nicht, ist offen, mit welchem Gewicht der potentielle Verwendungszusammenhang der Informationen zugunsten des Geheimhaltungsinteresses in die Abwägung der Behörde einzustellen ist. Ohne entsprechende Angaben in der Antragsbegründung wird die Behörde den Verwendungszusammenhang daher kaum in die Abwägung einfließen lassen können.⁵⁶⁰

(5) Postmortaler Persönlichkeitsschutz

Auch nach dem Tod des Dritten kommt ein postmortaler Schutz seiner Informationen zum Tragen. Begründen lässt sich dies mit den normativen Grundlagen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, das sich neben dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (allgemeine Handlungsfreiheit) nach Art. 2 Abs. 1 GG auf die Menschenwürdegarantie nach

Informationen über die Kinder durch die Eltern und wie die elterliche Überwachung von Informationsverbreitung und -verarbeitung der Kinder rechtlich zu beurteilen sind.

⁵⁵⁵ *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 159.

⁵⁵⁶ BVerfG Beschluss v. 08.03.1972 - 2 BvR 28/71 Rn. 23 – *Ärztikartei, ärztliche Schweigepflicht*.

⁵⁵⁷ *Brandner*, JZ 1983, S. 690.

⁵⁵⁸ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

⁵⁵⁹ Vgl. hierzu die Wertungen des BVerfG für den Fall personenbezogener Daten im Zusammenhang mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, BVerfG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 33; anschaulich zur generellen Kontextbezogenheit von Informationen: *Druey*, MMR 1999, S. 122.

⁵⁶⁰ Entgegen einer entsprechenden Forderung in der Literatur, vgl. *Rossi*, IFG, § 5 Rn. 2.

Art. 1 Abs. 1 GG stützt.⁵⁶¹ Da der Verstorbene nicht Träger von Grundrechten sein kann, die den Menschen gerade als vernunftbegabtes und lebendiges Lebewesen schützen sollen,⁵⁶² braucht es als Anknüpfungspunkt eines postmortalen Persönlichkeitsschutzes die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus: „Es würde mit dem verfassungsverbürgten Gebot der Unverletzlichkeit der Menschenwürde, das allen Grundrechten zugrunde liegt, unvereinbar sein, wenn der Mensch, dem Würde kraft seines Personseins zukommt, in diesem allgemeinen Achtungsanspruch auch nach seinem Tode herabgewürdigt oder erniedrigt werden dürfte. Dementsprechend endet die in Art. 1 Abs. 1 GG aller staatlichen Gewalt auferlegte Verpflichtung, dem Einzelnen Schutz gegen Angriffe auf seine Menschenwürde zu gewähren, nicht mit dem Tode.“⁵⁶³ Die Übersetzung dieser Rechtsprechung für den Bereich der Informationsfreiheit ist klar: Es ist die Pflicht des Staates,⁵⁶⁴ auch nach dem Tod des Dritten von der Veröffentlichung solcher personenbezogener Informationen i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG abzusehen, deren Bekanntwerden ihn in seinem aus der Menschenwürde fließenden Achtungsanspruch verletzen würde.⁵⁶⁵ Das betrifft regelmäßig solche Informationen, die man seiner Intimsphäre zuordnen würde.⁵⁶⁶ Trotz der scheinbar naheliegenden Einordnung dieses postmortalen Schutzes als Ausdruck des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung des Verstorbenen, sollte von dieser Kategorisierung regelmäßig abgesehen werden. Dem Selbstbestimmungsrecht wohnt gerade die Möglichkeit der individuellen Ausgestaltung des betroffenen Lebensbereiches, frei von staatlicher Beeinflussung, inne.⁵⁶⁷ Selbstredend kann ein Verstorbener keinen Lebensbereich mehr ausgestalten. Denkbar ist allein, dass er bereits zu Lebzeiten Entscheidungen über seine Informationen trifft, die dann nach dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch nach

⁵⁶¹ Zu den Hintergründen der Verknüpfung der normativen Grundlagen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: *Germann*, Jura 2010, S. 735 f.

⁵⁶² Vgl. zunächst: BVerfG Beschluss v. 24.02.1971 - 1 BvR 435/68 Rn. 61 - *Mephisto*; *Enders*, in: Merten/Papier (Hrsg.) Handbuch der Grundrechte IV, § 89 Rn. 79; *Di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Art. 2 Abs. 1 GG Rn. 226.

⁵⁶³ BVerfG Beschluss v. 24.02.1971 - 1 BvR 435/68 Rn. 60.

⁵⁶⁴ Die, anders als die Grundrechte, somit gerade kein (denknotwendig lebendiges) Rechtssubjekt voraussetzt, siehe: *Spilker*, DÖV 2014, S. 638.

⁵⁶⁵ Was im Ergebnis zur Prüfung einer hypothetischen Grundrechtsverletzung für einen Lebenden führt, *Spilker*, DÖV 2014, S. 641 f.

⁵⁶⁶ Zum Problem der Zuordnung der Sphären zu den normativen Grundlagen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: *Germann*, Jura 2010, S. 736; Beispiele solcher Informationen: etwa zum (häufig unbeachteten) postmortalen Persönlichkeitsrecht von Straftätern: *Mitsch*, NJW 2010, S. 3479 ff.; ferner zur Verschwiegenheitspflicht des Arztes über intime Informationen des verstorbenen Patienten: *Spickhoff*, NJW 2005, S. 1983 f.; kritisch: *Stein*, FamRZ 1986, S. 8 ff.

⁵⁶⁷ *Spilker*, DÖV 2014, S. 641.

seinem Tod beachtet werden müssen.⁵⁶⁸ Eine praktische Rolle scheint diese Fallgestaltung im Anwendungsbereich des IFG bisher jedoch nicht zu spielen.

cc. Zusammenfassung

Für die Interessenabwägung i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG lässt sich allgemein feststellen: Sollte ein Informationsantrag auf Informationen der Intimsphäre des Dritten zielen, wäre der Informationszugang in jedem Fall abzulehnen. Zielt er hingegen auf Informationen der Privatsphäre des Dritten, muss das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwiegen. Allein die differenzierte Abwägung entscheidet in diesen Fällen darüber, ob die behördliche Entscheidung zugunsten des Antragstellers und damit der Informationsfreiheit, oder zugunsten des Dritten und damit des Datenschutzes ausfällt. Sind Informationen der Sozialsphäre betroffen, kann schon ein allgemeines Informationsinteresse für deren Zugänglichmachung ausreichen. Insofern stimmen die Wertungen der Sphärentheorie mit denen des § 5 Abs. 1 S. 1 IFG überein, sodass sie ohne Weiteres im Rahmen der Interessenabwägung als Wertungsmaßstab herangezogen werden kann.⁵⁶⁹ Gleichzeitig lassen sich die Sphären in schwierigen Einzelfällen kaum voneinander abgrenzen und können dann nur wenig zur Gewichtung der widerstreitenden Interessen beitragen.

c. Keine Interessenabwägung in den Fällen des § 5 Abs. 2 IFG

Für bestimmte personenbezogene Daten nimmt der Gesetzgeber in § 5 Abs. 2 IFG das Ergebnis einer möglichen Interessenabwägung vorweg. Für Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen, legt § 5 Abs. 2 IFG fest, dass das Informationsinteresse des Antragstellers nicht überwiegt. Auf eine Gewichtung der widerstreitenden Interessen kommt es in diesen Fällen nicht an. Besonders bedeutsam ist daher die Feststellung, welchen personenbezogenen Daten die besondere Qualifikation des § 5 Abs. 2 IFG und der damit verbundene absolute Schutz⁵⁷⁰ zu Teil wird. Im Zusammenhang mit

⁵⁶⁸ In diesem Sinne als peripheres, auf die Menschenwürde gestütztes Einzelrecht, so (kritisch) *Buschmann*, NJW 1970, S. 2086; für die Fortgeltung des Schutzes: *Bizer*, NVwZ 1993, S. 654; so auch für den Fall „letztwilliger Verfügungen“, *Maurer*, DÖV 1980, S. 10; i.E. auch *Spilker*, DÖV 2014, S. 641.

⁵⁶⁹ A.A. *Rossi*, IFG, § 5 Rn. 28, welcher davon ausgeht, dass die Zuordnung von Daten zu den Sphären nicht möglich ist, da es aufgrund von automatischen Datenverarbeitungsvorgängen kein belangloses Datum mehr gäbe. Diese Wertung steht der Anwendung der Sphärentheorie jedoch nicht entgegen, sondern wirkt sich im jeweiligen Zusammenhang allenfalls auf die Gewichtung des jeweiligen Datums nach der Sphärentheorie aus.

⁵⁷⁰ Siehe: BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 29; BVerwG Urt. v. 28.02.2019 - 7 C 20/17 Rn. 22; *Schoch*, NVwZ 2019, S. 1054 ff.

Dienstverhältnis, Amtsverhältnis und Mandat stehende Unterlagen werden regelmäßig Personalakten und/oder Bewerbungsunterlagen öffentlich Bediensteter sein.⁵⁷¹ Das IFG macht sich den materiellen Personalaktenbegriff zu eigen, der in § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG definiert und konkretisiert wird.⁵⁷² Der Schutz des § 5 Abs. 2 IFG erstreckt sich praktisch auf sämtliche Unterlagen, die mit dem Beschäftigungsverhältnis öffentlich Bediensteter in Verbindung stehen und personenbezogene Daten enthalten,⁵⁷³ somit etwa auch Akten aus Disziplinarverfahren,⁵⁷⁴ Arbeitsgerichtsprozessen oder Beamtenrechtsprozessen.⁵⁷⁵ Auch den Beschäftigten betreffende, allgemein und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Verbindung stehende Unterlagen sind umfasst: Die Gesetzesbegründung verweist diesbezüglich ausdrücklich auf „[...] Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Bewerbungen auf bestimmte Dienstposten, Vermerke über die Auswahl unter verschiedenen konkurrierenden Bewerbern [...]“⁵⁷⁶ und geht damit ausdrücklich über den in § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG definierten Personalaktenbegriff hinaus. Zu beachten ist in diesen Fällen, dass spezialgesetzliche Auskunftsansprüche der Anwendung des IFG und damit des Ausschlussgrundes nach § 5 Abs. 2 IFG entgegenstehen können. So sieht beispielsweise § 111 Abs. 2 BBG unter bestimmten Voraussetzungen Auskunftsansprüche für Dritte⁵⁷⁷ aus den Personalakten von Beamten vor. Hinsichtlich des Auskunftsanspruches aus dem Personalaktenrecht hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass dieser nicht dem Informationsanspruch aus § 1 Abs. 1 IFG gemäß § 1 Abs. 3 IFG vorgeht.⁵⁷⁸ Zwar nahm das Gericht für beide Normen einen identisch sachlichen Regelungsgehalt an,⁵⁷⁹ sah § 111 Abs. 3 S. 1 BBG a.F.⁵⁸⁰ jedoch nicht als abschließende Regelung an,⁵⁸¹ was neben dem identischen

⁵⁷¹ *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 50.

⁵⁷² Die Gesetzesbegründung nimmt insofern noch Bezug auf § 90 Abs. 1 S. 2 BBG a.F., welcher § 106 Abs. 1 S. 4 f. BBG der aktuellen Fassung im Wesentlichen entspricht, vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 13; BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 28; so auch zum Zugang zu Informationen über Uwe Mundlos aus Personalakten anderer Soldaten: BVerwG Urt. v. 28.02.2019 - 7 C 20/17 Rn. 21. Im Falle des Soldatengesetzes gilt der Personalaktenbegriff des § 106 BBG entsprechend, § 29 S. 3 SG, vorher gehörten nach § 29 Abs. 1 S. 3 SG a.F. zur Personalakte alle Unterlagen, die den Soldaten betrafen, soweit sie mit seinem Dienstverhältnis in einem unmittelbaren inneren Zusammenhang standen (Personalaktendaten).

⁵⁷³ *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 50.

⁵⁷⁴ Etwa für den Fall eines behördlichen Disziplinarverfahrens gegen einen Bundesbeamten: BVerwG Urt. v. 13.10.2020 - 2 C 41/18 Rn. 64.

⁵⁷⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 13; mit einer sehr ausführlichen Auflistung zu Informationen, die typischerweise zum Inhalt von Personalakten gehören: *Hebeler*, in: Battis (Hrsg.) Bundesbeamtengesetz, § 106 BBG Rn. 3.

⁵⁷⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

⁵⁷⁷ Dritte meint i.d.S. alle nicht unter den Privilegierungstatbestand des § 111 Abs. 1 BBG fallende Behörden oder Personen, *Schwarz*, BeckOK Beamtenrecht Bund, § 111 BBG Rn. 8.

⁵⁷⁸ BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 18 ff.

⁵⁷⁹ BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 18 ff.

⁵⁸⁰ Im Wesentlichen identisch mit § 111 Abs. 2 S. 1 BBG.

⁵⁸¹ Wenn auch die Begründung in der Literatur kritisch betrachtet wird: vgl. *Hofmann*, NVwZ 2017, S. 1869.

sachlichen Regelungsgehalt die zweite Voraussetzung für einen Vorrang des Auskunftsanspruches aus dem Personalaktenrecht vor dem Informationsanspruch nach dem IFG gewesen wäre.⁵⁸² Somit findet § 5 Abs. 2 IFG für den Zugang zu den beschriebenen Informationen Anwendung.

Erwähnenswert ist bezüglich der Personaldaten verstorbener ehemaliger Bediensteter, dass die Gerichte unter bestimmten Umständen, etwa einem deutlichen Überwiegen des Informationsinteresses des Antragstellers und einem durch zeitlichen Ablauf hinreichend verblassten postmortalen Schutz der Personalakteninhalte, mit Blick auf § 111 Abs. 2 S. 1 BBG den Ausschlussgrund nach § 5 Abs. 2 IFG nicht mehr greifen lassen.⁵⁸³

Weiterhin schützt § 5 Abs. 2 IFG Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Insoweit deckt sich der Schutzbereich dieser Norm mit dem von § 3 Nr. 4 IFG,⁵⁸⁴ der jedoch dem Schutz öffentlicher Belange dient. Zwangsläufig stellt sich somit die Frage nach der Abgrenzung der beiden Normen und Schutzbereiche, die in der Rechtswissenschaft unterschiedlich beantwortet wird: Die Gesetzesbegründung sieht in § 5 Abs. 2 IFG insoweit eine Ergänzung des § 3 Nr. 4 IFG,⁵⁸⁵ deren Wert darin liegt, dass im Unterschied zum absoluten Ausschluss des Informationszuges zum Schutz öffentlicher Belange nach § 3 Nr. 4 IFG, § 5 Abs. 2 IFG für den Fall des Schutzes personenbezogener Daten dem Dritten die Entscheidung über die Zugänglichmachung der ihn betreffenden Informationen in die Hände legt. Sollte dieser dem Informationszugang zustimmen, käme es auf das von § 5 Abs. 2 IFG vorgegebene Abwägungsergebnis nicht mehr an.⁵⁸⁶ Somit kommt § 5 Abs. 2 IFG zumindest für den Fall personenbezogener und einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegender Daten eine eigenständige Bedeutung zu.⁵⁸⁷ Dieses Ergebnis scheint zumindest interessengerechter als die

⁵⁸² Zur ersten Voraussetzung des identisch sachlichen Regelungsgehaltes einer das IFG verdrängenden Norm: BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11 Rn. 9, später dann mit der weiteren Voraussetzung, dass die jeweilige Regelung abschließend sein müsse: BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12 Rn. 46; BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 12, 21 ff.

⁵⁸³ Siehe hierzu: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 10.08.2015 - 8 A 2410/13 Rn. 114 ff.; Hintergrund dieser und auch der Folgeentscheidung BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 ist die Klage eines Journalisten auf Zugang zu einem Abschlussbericht einer Untersuchung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (damals Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, BMELV) zur möglichen Tätigkeit einzelner Mitarbeiter für das NS-Regime zu Zeiten des Nationalsozialismus. Im Abschlussbericht wurde die „Ehrwürdigkeit“ der betroffenen ehemaligen BMEL Mitarbeiter bewertet, womit der Bericht Grundlage für die Verwehrung von Ehrungen sein konnte und war, vgl. zu diesem Kontext der Entscheidung: *Hofmann*, NVwZ 2017, S. 1869; *Schemmer*, jurisPR-BVerwG 23/2017 Anm. 3, „B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung“.

⁵⁸⁴ Siehe oben unter C.II.1.d.aa.(3) und (4).

⁵⁸⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

⁵⁸⁶ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 13; was wohl als einzig durchgreifender Erklärungsansatz für die Sinnhaftigkeit und Bedeutung der Regelung in § 5 Abs. 2 IFG verstanden werden kann, vgl. *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 81; überzeugend hierzu auch: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 210 f.

⁵⁸⁷ A.A. wohl *Brink*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 52 ff.

Annahme, § 5 Abs. 2 IFG sei insofern lediglich ein gesetzgeberisches Versehen ohne weitere Bedeutung und damit nicht neben § 3 Nr. 4 IFG anzuwenden.⁵⁸⁸ Teilweise wird § 5 Abs. 2 IFG als Spezialvorschrift zu § 3 Nr. 4 IFG verstanden, wobei dann aber die mit § 5 Abs. 2 IFG einhergehende Möglichkeit zur Einwilligung übersehen und § 5 Abs. 2 IFG in seiner eigenständigen Bedeutung verkannt wird.⁵⁸⁹ Das Bundesverwaltungsgericht geht ausdrücklich von einer Idealkonkurrenz der beiden Versagungsgründe aus, was aber nicht dazu führe, dass durch die überlagernde Schutzrichtung (Schutz öffentlicher Belange) von § 3 Nr. 4 IFG dem Dritten die Möglichkeit genommen werde, über seine Daten zu verfügen und den Informationszugang durch eine Einwilligung zu ermöglichen.⁵⁹⁰ Dies gelte wohl gerade dann, wenn die fachgesetzlichen Regelungen den Zugang zu den personenbezogenen Daten ebenfalls der Einwilligung des Dritten öffneten; in diesem Fall überwinde die im Rahmen von § 5 Abs. 1 und Abs. 2 IFG erteilte Einwilligung den Versagungsgrund nach § 3 Nr. 4 IFG.⁵⁹¹

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Aspekt der behördlichen Praxis bei Anwendung der verschiedenen Versagungsgründe, der in der Literatur angesprochen wird: Demnach soll es Fälle geben, in denen die Behörde (nach eigener Auskunft) die Ablehnung eines Informationsantrages zunächst auf die Versagungsgründe nach den §§ 3 und 4 IFG stützt, um das aufwendigere Drittbeteiligungsverfahren nach § 8 Abs. 1 IFG zu umgehen.⁵⁹² So sehr diese behördliche Praxis auch abzulehnen ist, zeigt sie, dass die Abgrenzung der Schutzbereiche von § 3 Nr. 4 und § 5 Abs. 2 IFG die Behördenmitarbeiter vor erhebliche Schwierigkeiten Stellen kann. Sollte im Falle von Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen, die Einordnung als personenbezogene Daten fraglich sein, sieht sich die Behörde im Konflikt zwischen der Anwendung von § 5 Abs. 2 IFG, der damit verbundenen Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens und der potentiellen Zugänglichmachung der Informationen auf der einen Seite und einer möglichen Verletzung öffentlicher Belange, die mit der Nichtanwendung des absoluten Versagungsgrundes nach § 3 Nr. 4 IFG in diesen Fällen verbunden wäre, auf der anderen Seite. In diesen Fällen liegt aus Sicht der Behörde in der auf § 3 Nr. 4 IFG gestützten Ablehnung des Informationsantrages auch aus diesem Grund das geringere Übel.

⁵⁸⁸ So aber *Rossi*, IFG, § 5 Rn. 16.

⁵⁸⁹ So etwa *Berger*, in: *Berger/Partsch/Roth/Scheel* (Hrsg.) IFG (2013), § 5 Rn. 19.

⁵⁹⁰ BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 36 f.

⁵⁹¹ BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15 Rn. 37.

⁵⁹² So *Wiebe/Ahnefeld*, CR 2015, S. 129.

d. Regelvermutung des § 5 Abs. 3 IFG

Für bestimmte personenbezogene Daten enthält § 5 Abs. 3 IFG die Regelvermutung,⁵⁹³ dass das Informationsinteresse des Antragstellers das Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiege. Hinter der Regelvermutung steht die Einschätzung des Gesetzgebers, der Dritte würde durch die Offenbarung der Daten regelmäßig nicht der Gefahr spürbarer Nachteile ausgesetzt,⁵⁹⁴ weshalb keine Verletzung seines Geheimhaltungsinteresses zu erwarten sei.⁵⁹⁵ Von der Regelvermutung umfasst sind Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung sowie Büroanschrift und -telekommunikationsnummer, wenn der Dritte als Gutachter, Sachverständiger, oder in vergleichbarer Weise⁵⁹⁶ in einem Verfahren eine Stellungnahme abgegeben hat. Dementsprechend muss den Daten eine Funktionsbezogenheit innewohnen: Sie müssen einen unmittelbaren Bezug zu einer Stellungnahme in einem Verfahren aufweisen, die der Dritte dort in einer bestimmten Funktion abgegeben hat, sollen sie entsprechend der Regelvermutung nach § 5 Abs. 3 IFG zugänglich gemacht werden.⁵⁹⁷ Hieran fehlt es nach der Rechtsprechung etwa im Falle von Teilnehmerlisten der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirats des BMF, die zwar Titel, akademischen Grad und ggf. die Berufs- und Funktionsbezeichnung der jeweiligen Teilnehmer offenbaren, aber ansonsten lediglich die bloße Feststellung der Anwesenheit beinhalten, ohne dass hierdurch ein unmittelbarer Bezug zu einer abgegebenen Stellungnahme hergestellt wird.⁵⁹⁸ Eine weitere Voraussetzung für die Anwendung von § 5 Abs. 3 IFG liegt gerade in der Person des Dritten selbst: Dritter i.d.S. kann nur eine externe Person sein, deren Fachwissen sich die informationspflichtige Stelle in einem Verfahren bedient,⁵⁹⁹ womit der Gesetzgeber

⁵⁹³ *Wiebe/Ahnefeld*, CR 2015, S. 132; nach *Husein*, LKV 2010, S. 341.

⁵⁹⁴ Die Sorge einer Stiftung des öffentlichen Rechts, ein Antragsteller werde unter Nennung der Daten (Name des beteiligten Gutachters) eine kritische Veröffentlichung im Internet zum Verfahren vornehmen, begründet ohne Weiteres keine Gefahr spürbarer Nachteile für den Gutachter, hierfür wären zumindest berufliche oder andere Nachteile seinerseits notwendig, vgl. VG Berlin Urt. v. 28.01.2015 - 2 K 128.14 Rn. 26. Das Interesse einer Behörde an einem unbeeinflussten Gutachterverfahren schützt die Regelung nicht: VG Berlin Urt. v. 11.11.2016, 2 K 107.16 Rn. 25 unter Verweis auf: *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 96.

⁵⁹⁵ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 13 f.

⁵⁹⁶ Beispielsweise die Verfasser einer Stellungnahme im Verfahren zum Erlass eines Therapiehinweises zu dem Wirkstoff „Montelukast“ in einem Arzneimittel: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 15.01.2014 - 8 A 467/11 Rn. 131.

⁵⁹⁷ Vgl. hierzu: VG Berlin Urt. v. 04.07.2019 - 2 K 178.18 Rn. 42.

⁵⁹⁸ VG Berlin Urt. v. 04.07.2019 - 2 K 178.18 Rn. 41 ff.

⁵⁹⁹ Siehe: VG Braunschweig Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 239/10 Rn. 28, VG Berlin Urt. v. 17.03.2016 - 2 K 185/14 Rn. 21; VG Berlin Urt. v. 11.11.2016, 2 K 107.16 Rn. 24, wobei die Entscheidungen regelmäßig auf *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 89 verweisen; eine der Regel widersprechende Situation etwa für den Fall eines von der Behörde zu Rate gezogenen Vertrauensanwaltes aus Berg-Karabach, OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10 Rn. 14.

gerade für den Fall der „freiwilligen“ Verfahrensbeteiligung eine reduzierte Schutzwürdigkeit annimmt.⁶⁰⁰

e. Ausnahmetatbestand des § 5 Abs. 4 IFG

In § 5 Abs. 4 IFG sieht der Gesetzgeber für bestimmte personenbezogene Daten die Ausnahme vom Erfordernis einer Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten bzw. vom Erfordernis der Einwilligung nach § 5 Abs. 1 S. 1, S. 2 IFG vor: Ein auf den Namen, Titel oder akademischen Grad, auf die Berufs- und Funktionsbezeichnung oder die Büroanschrift und - telekommunikationsnummer eines Bearbeiters gerichteter Informationsantrag ist positiv zu bescheiden,⁶⁰¹ soweit die Informationen einerseits Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und andererseits kein Ausnahmetatbestand besteht. Insofern sieht § 5 Abs. 4 IFG für die Informationen, für die § 5 Abs. 3 IFG im Falle verfahrensbeteiligter externer Dritter lediglich die Regelvermutung des überwiegenden Informationsinteresses aufstellt, keine Schutzwürdigkeit vor.⁶⁰²

Als Grund für diesen entfallenden Schutz im Falle von Daten der Bearbeiter wird in der Literatur überzeugend auf ihre amtliche Tätigkeit abgestellt⁶⁰³ und das damit verbundene notwendige Entstehen für die Handlungen, die sie für den Staat vornehmen.⁶⁰⁴ Von besonderer Bedeutung ist demnach, wer als „Bearbeiter“ im Sinne der Regelung anzusehen ist und dementsprechend mit der Offenbarung seiner Informationen rechnen muss, zielt ein Informationsbegehren hierauf ab. Die Auslegung des Begriffes ist umstritten und es lassen sich im Wesentlichen zwei Lager ausmachen: Die einen befürworten eine enge Auslegung, nach der als Bearbeiter i.S.d. § 5 Abs. 4 IFG nur diejenigen Amtsträger der Behörde betrachtet werden, die an einem konkreten Verwaltungsvorgang mitgewirkt haben,⁶⁰⁵ den das jeweilige

⁶⁰⁰ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 31.

⁶⁰¹ So auch: *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 97.

⁶⁰² Vgl. *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 212.

⁶⁰³ Hierzu anschaulich: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 213 f.; unter Hinweis auf eine entsprechende Tendenz in der Rechtsprechung des EGMR. Siehe hierzu etwa: EGMR Urt. v. 24.06.2004 - 59320/00 Nr. 7, 60.

⁶⁰⁴ So und insofern gegen ein „Amtsträgerprivileg“ in Sachen Informationsfreiheit: *Bull*, ZG 2002, S. 223; dem zustimmend und mit Hinweis auf den besagten Aufsatz von *Bull*: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 213.

⁶⁰⁵ In der Literatur: Vgl. *Husein*, LKV 2014, S. 530 ff.; wohl auch: *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 65; i.E. auch *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 212, dessen Begriffsverständnis er nach damaliger Ansicht schon als „weit“ bezeichnet; vgl. *Eichelberger*, K&R 2013, S. 212, der diese Auslegung als naheliegend bezeichnet; erneut *Eichelberger*, K&R 2015, S. 678; in der Rechtsprechung: VG Braunschweig Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 239/10 Rn. 22 ff.; VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 21 ff.; nachgehend: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.08.2015 - OVG 12 B 22.14 Rn. 22 f.; nachgehend (und nicht zuletzt) ebenso: BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 27/15 Rn. 14 ff; zustimmend: *Guckelberger*, NJW 2017, S. 1211.

Informationsbegehren nun berührt.⁶⁰⁶ Im Falle der weiten Auslegung sollen sämtliche Behördenbedienstete umfasst sein⁶⁰⁷ und bei synonyme Verwendung der Begriffe Bearbeiter und Amtsträger sogar solche, die in Vorgängen mit Außenwirkung untätig bleiben und deren Tätigkeitsbereich sich rein auf die interne Verwaltung erstreckt.⁶⁰⁸

Die besseren Argumente hat indes das enge Verständnis des Bearbeiterbegriffs für sich, das sich unter Anwendung der klassischen Auslegungsmethoden überzeugend untermauern lässt: Schon mit dem Wortlaut der Norm macht der Gesetzgeber deutlich, dass nicht jeder Amtsträger, sondern gerade nur solche umfasst sein sollen, welche im Rahmen der Bearbeitung eines konkreten Vorgangs tätig geworden sind oder tätig werden.⁶⁰⁹ In systematischer Hinsicht betreffen auch die Absätze 2 und 3 von § 5 IFG vorgangsbezogene personenbezogene Informationen, was sich in § 5 Abs. 2 IFG mit den Worten „aus Unterlagen“ und insbesondere in § 5 Abs. 3 IFG mit dem Verweis auf „Stellungnahmen in einem Verfahren“ äußert.⁶¹⁰ Gerade im Vergleich zu § 5 Abs. 3 IFG trifft § 5 Abs. 4 IFG statt zu den Informationen der am Verfahren beteiligten Dritten nun spiegelbildlich zu denen der am Verfahren beteiligten Bearbeiter eine Regelung. Damit sind die sich aus der Systematik ergebenden Argumente aber noch nicht erschöpft, schließlich lässt sich auch noch auf § 11 Abs. 2 IFG verweisen, der die Inhalte der proaktiven Veröffentlichungspflichten der Behörden⁶¹¹ umschreibt und hiervon personenbezogene Daten ausnimmt. Entscheidend ist hierbei, dass die Gesetzesbegründung Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, gerade nicht der Offenlegungspflicht unterwirft und sie nur auf Antrag und vorbehaltlich etwaiger Ausnahmetatbestände veröffentlicht sehen will.⁶¹² Der Schutz für die Sicherheit der Mitarbeiter, deren Arbeitsfähigkeit und das behördliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Auslegung, welcher als Gedanke hinter dieser Einschränkung steht,⁶¹³ würde ad absurdum geführt, wenn nun nach § 5 Abs. 4 IFG ausnahmslos über jeden

⁶⁰⁶ Vgl. *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 104, unter Verweis auf eine teils noch engere Auslegung, die allein den im konkreten Vorgang zur Entscheidung berufenen Amtsträger erfasst sieht (so wohl *Berger*, in: *Berger/Partsch/Roth/Scheel* (Hrsg.) IFG (2013), § 5 Rn. 23); auch in der Entscheidung OVG Berlin-Brandenburg Beschluss v. 31.05.2011 - OVG 12 N 20.10 Rn. 14 wird die Auslegung, nach der alle am konkreten Verwaltungsvorgang mitwirkenden Bearbeiter umfasst sind, zu Gunsten eines wohl noch engeren Verständnisses in Zweifel gezogen; unklar insoweit: *Wenner*, *SozSich* 2013, S. 78.

⁶⁰⁷ So etwa: VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11 Rn. 37 f.; kritisch hierzu: *Eichelberger*, *K&R* 2013, S. 212; VG Gießen Urt. v. 24.02.2014 - 4 K 2911/13.GI Rn. 32.

⁶⁰⁸ *Deckers*, *ZD* 2013, S. 196.

⁶⁰⁹ Anschaulich hierzu: VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 21; auch *Debus*, *NJW* 2015, S. 983.

⁶¹⁰ Hier ebenso: VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 22.

⁶¹¹ Siehe oben C.III.2.

⁶¹² BT-Drs. 15/4493 S. 16, insoweit auch: VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 23.

⁶¹³ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

Mitarbeiter der Behörde, unabhängig von seinem Bezug zu einem Vorgang, eben genannte Informationen zu veröffentlichen wären. Dies wäre jedoch die Konsequenz der weiten Auslegung. In systematischer Hinsicht ist daher die enge Auslegung des Bearbeiterbegriffs überzeugender.

Den Sinn und Zweck der Regelung sehen Rechtsprechung und Literatur gerade darin, dass ein Schwärzungsaufwand vermieden werden soll, der normalerweise darin liegen würde, sämtliche personenbezogene Daten, die gerade von den jeweiligen Bearbeitern des Vorgangs in der Akte zu finden wären, zu anonymisieren.⁶¹⁴ Das enge Verständnis des Bearbeiterbegriffs trägt auch der bereits beschriebenen Wertung Rechnung, dass derjenige, der für den Staat handelt und Entscheidungen trifft, für diese auch, hier mit bestimmten Informationen, eintreten muss. Das weite Begriffsverständnis lässt sich mit dieser Wertung nicht in Einklang bringen, da danach jeder Behördenbedienstete, unabhängig von seiner Rolle im konkreten Vorgang und somit auch der lediglich behördenintern tätig werdende, mit seinen personenbezogenen Informationen eintreten soll. Dies lässt sich nicht begründen, insbesondere nicht mit einem Informationsinteresse des Antragstellers, welches sich regelmäßig auf einen nach außen wirkenden Vorgang beziehen wird. Zwar ist der Rechtsprechung zuzustimmen, wenn sie annimmt, dass kein Bediensteter einer Behörde Anspruch darauf habe, davon abgeschirmt zu werden, vom Publikumsverkehr oder von außen postalisch oder elektronisch kontaktiert zu werden.⁶¹⁵ Gleichzeitig kann aber kein Zweifel daran bestehen, dass die betreffenden Informationen vom Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erfasst sind, auf das sich selbstverständlich auch Behördenmitarbeiter berufen können.⁶¹⁶ Geht man richtigerweise vom engen Begriffsverständnis aus, wird der Zugang zu Informationen von intern tätigen Behördenmitarbeitern allenfalls nach einer Abwägung i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 IFG gewährt werden können. Hier steht dann der grundrechtliche Informationsschutz zugunsten des Mitarbeiters einem geringen Informationsinteresse des Antragstellers entgegen. Die nach außen tätig werdenden Mitarbeiter hingegen stehen regelmäßig (soweit „kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist“) mit ihren von § 5 Abs. 4 IFG genannten persönlichen Daten für ihre Tätigkeit ein.

⁶¹⁴ *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 212; *Debus*, NJW 2015, S. 983; VG Berlin Urt. v. 05.06.2014 - 2 K 252.13 Rn. 24; BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 27/15 Rn. 18.

⁶¹⁵ So etwa: VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11 Rn. 38.

⁶¹⁶ BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 27/15 Rn. 21; siehe auch: *Guckelberger*, NJW 2017, S. 1211; hinsichtlich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: ausdrücklich *Leuze*, ZBR 1998, S. 190 ff.; allgemein *Jarass*, NJW 1989, S. 859 f.; anders für den „Amtsbereich“: *Rudolf*, in: Merten/Papier (Hrsg.) Handbuch der Grundrechte IV, § 90 Rn. 36.

Nach alldem führt die enge Auslegung des Bearbeiterbegriffs somit auch zu interessengerechten Ergebnissen.

Sollen die personenbezogenen Daten i.S.d. § 5 Abs. 4 IFG zugänglich gemacht werden, müssen sie außerdem Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sein, nach der Gesetzesbegründung also mit der dienstlichen Tätigkeit der Bearbeiter zusammenhängen.⁶¹⁷ Mit der Entscheidung lediglich die „dienstbezogenen Identifikationsangaben“⁶¹⁸ dem Abwägungserfordernis nach § 5 Abs. 1 IFG zu entziehen, verdeutlicht der Gesetzgeber den in allen anderen Fällen der personenbezogenen Daten der Bearbeiter bestehenden Schutz der Privatsphäre.⁶¹⁹ Fehlt dieser Bezug, sind sie als Bestandteil der Persönlichkeitsrechte des Bearbeiters zu betrachten⁶²⁰ und können allenfalls nach § 5 Abs. 1 IFG zugänglich gemacht werden,⁶²¹ wo zugunsten des Bearbeiters, wie festgestellt, sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung streitet. Weiterhin enthält § 5 Abs. 4 IFG den in der Literatur zu Recht als selbstverständlich und überflüssig bezeichneten Hinweis,⁶²² dass für die Zugänglichmachung der Informationen kein Ausnahmetatbestand erfüllt sein darf. Die Gesetzesbegründung weist diesbezüglich auf besonders umstrittene (Verwaltungs-) Entscheidungen hin, bei denen eine persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers i.S.d. § 3 IFG bestehen kann.⁶²³ Jedoch wird man auch in diesen Fällen abzuwägen haben, ob das Risiko für den Bearbeiter, welches in solchen Fällen durch die Veröffentlichung von (Kontakt-) Daten besteht, sich nicht noch im Rahmen dessen bewegt, was er aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit mit Außenkontakt notwendigerweise hinzunehmen hat.⁶²⁴

f. Einwilligung des Dritten

Obsolet ist die Interessenabwägung dann, sollte der Dritte im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens in die Zugänglichmachung der ihn betreffenden personenbezogenen Informationen einwilligen. In diesem Fall ist der Informationsantrag ohne Weiteres positiv zu bescheiden.⁶²⁵ Gleiches gilt für einen Informationsantrag, der sich auf

⁶¹⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁶¹⁸ VG Braunschweig Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 239/10 Rn. 23.

⁶¹⁹ *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 108.

⁶²⁰ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁶²¹ So auch: *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 66.

⁶²² *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 110; im Anschluss daran: *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 66.

⁶²³ Einschlägig wäre dann insbesondere § 3 Nr. 2 IFG, siehe oben C.II.1.c.bb.

⁶²⁴ Vgl. *Guckelberger*, ZBR 2009, S. 338; schlagfertig zu den (Nicht-) Gefahren solcher Datenveröffentlichungen bereits vor Erlass des IFG: *Bull*, MMR 7/1999, S. VI f.

⁶²⁵ Siehe oben C.I.4.e.

besondere Kategorien personenbezogener Daten⁶²⁶ richtet: Die einzige formelle Voraussetzung für die Einwilligung ist, zumindest nach der Gesetzesbegründung, die Schriftform.⁶²⁷ Der Dritte wird demnach seine auf den Informationszugang des Antragstellers gerichtete Willenserklärung (Zustimmung)⁶²⁸ verschriftlichen und unterzeichnen müssen.⁶²⁹ Mangels entsprechenden Ausschlusses⁶³⁰ kann die Schriftform gemäß § 3a Abs. 2 S. 1 VwVfG durch die elektronische Form ersetzt werden. Der Dritte kann seine Zustimmung somit auch in Form eines mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen elektronischen Dokumentes erklären, § 3a Abs. 2 S. 2 VwVfG. Zur genaueren Bestimmung des Einwilligungsbegriffes kann außerdem erneut auf Wertungen der DS-GVO zurückgegriffen werden,⁶³¹ die die Einwilligung der „betroffenen Person“ in Art. 4 Nr. 11 DS-GVO als jede freiwillig für den bestimmten Fall, in informierter Weise und unmissverständlich abgegebene Willensbekundung in Form einer Erklärung oder einer sonstigen eindeutigen bestätigenden Handlung, mit der die betroffene Person zu verstehen gibt, dass sie mit der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten einverstanden ist, definiert. Dass der Dritte seine Einwilligung in informierter Weise erteilt, ist durch das Drittbeteiligungsverfahren sichergestellt. Hinsichtlich der bestätigenden Erklärung oder Handlung ist der Dritte entgegen der Definition nach der DS-GVO an die oben beschriebenen formellen Voraussetzungen seiner Erklärung gebunden, was neben Beweisgründen der Behörde nicht zuletzt dem Schutz des Dritten vor übereilten Entscheidungen dient.⁶³²

4. Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

In § 6 IFG werden das geistige Eigentum und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geschützt. Der Ausnahmetatbestand trägt damit der im Grundgesetz in Art. 12 GG verankerten Berufsfreiheit und der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG Rechnung.⁶³³

⁶²⁶ Siehe oben C.II.3.a.

⁶²⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 13.

⁶²⁸ Vgl. insofern *Bayreuther*, MüKO BGB, § 183 Rn. 1.

⁶²⁹ *Rozek*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.) Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensgesetz, § 57 VwVfG Rn. 12.

⁶³⁰ *Müller*, in: Huck/Müller (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz, § 3a VwVfG Rn. 7.

⁶³¹ Vgl. *Guckelberger*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 IFG Rn. 6.

⁶³² So auch: *Guckelberger*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 5 IFG Rn. 6; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 233; *Brink* sieht die schriftliche Einwilligung aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit zumindest als Regelfall an, vgl. *Brink*, in: *Brink/Polenz/Blatt* (Hrsg.) IFG, § 5 IFG Rn. 25.

⁶³³ BT-Drs. 15/4493 S. 14, wobei insbesondere die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als vermögenswerte Rechtspositionen dem grundrechtlichen Schutz des Art. 14 GG unterfallen, siehe hierzu: *Brammsen*, DÖV 2007, S. 12 ff.; zur (unklaren) Einordnung des grundrechtlichen Geschäftsgeheimnisschutzes nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen: *Wischmeyer/Herzog*, NJW 2020, S. 291.

a. Geschützte Informationen nach § 6 S. 1 IFG

Nach § 6 S. 1 IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, soweit der Schutz geistigen Eigentums diesem entgegensteht. Geistiges Eigentum sind sämtliche „[...] Eigentumsrechte an Schöpfungen des menschlichen Intellekts [...]“.⁶³⁴ Solche Schöpfungen können etwa Ideen, Erfindungen, sonstige geistige Werke oder auch Softwareentwicklungen sein.⁶³⁵ Die Eigentumsrechte hieran sind insbesondere Urheber-, Marken-,⁶³⁶ Patent-,⁶³⁷ Gebrauchs-,⁶³⁸ und Geschmacksmusterrechte⁶³⁹.⁶⁴⁰

§ 6 S. 1 IFG schützt einerseits das geistige Eigentum Dritter, andererseits auch mögliche Urheberrechte der Behörden an bestimmten Dokumenten. Geistiges Eigentum Dritter kann durch Verwaltungsverfahren, wie etwa Genehmigungsverfahren, beiläufig in den Besitz der Behörden gelangen, die die Informationen dann in ihren Akten halten.⁶⁴¹ In bestimmten Fällen berufen sich Behörden jedoch auch auf eigene Urheberrechte. In der Rechtsprechung zu § 6 S. 1 IFG stellte sich daher die Frage, ob sich die Behörden auf die im Urheberrechtsgesetz verbrieften Rechte des Schöpfers bestimmter Informationsinhalte, § 7 UrhG, berufen und den

⁶³⁴ Deutsches Patent- und Markenamt, „Was ist geistiges Eigentum?“, unter: https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges_eigentum/index.html, Stand 03.10.2022).

⁶³⁵ Ebenda.

⁶³⁶ Siehe zum Schutz von Markenrechten nach dem Markengesetz (MarkenG) überblicksartig: *Ganter*, MüKO Insolvenzordnung, § 47 InsO Rn. 339i; nach dem Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen (Markengesetz – MarkenG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Reform des Markenrechts und zur Umsetzung der Ersten Richtlinie 89/104/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken (Markenrechtsreformgesetz) vom 25.10.1994 (BGBl. I S. 3082 ff., ber. 1995 I S. 156); zuletzt geändert durch Art. 5 Zweites Gesetz zur Vereinfachung und Modernisierung des Patentrechts vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3490).

⁶³⁷ Wobei mit dem Patentschutz individuelle Leistungen in Form von Erfindungen mit einem Ausschließlichkeitsrecht und einer damit einhergehenden abgesicherten Sonderstellung im Wettbewerb belohnt werden sollen, so nach: *Busche*, GRUR 2021, S. 157; geregelt im Patentgesetz (PatG) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Patentgesetzes vom 16.12.1980 (BGBl. 1981 I S. 1 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes über weitere Aufgaben des Deutschen Patent- und Markenamts und zur Änd. des PatentkostenG vom 30.08.2021 (BGBl. I S. 4074).

⁶³⁸ Womit nach § 1 Abs. 1 des Gebrauchsmustergesetzes (GebrMG) Erfindungen geschützt werden, die neu sind, also gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 GebrMG nicht dem Stand der Technik angehören, auf einem erfinderischen Schritt beruhen und gewerblich Anwendbar sind; so geregelt im Gebrauchsmustergesetz (GebrMG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 28.08.1986 (BGBl. I S. 1455 ff.); zuletzt geändert durch Art. 3 Zweites Gesetz zur Vereinfachung und Modernisierung des Patentrechts vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3490).

⁶³⁹ Zunächst geregelt im Gesetz über den rechtlichen Schutz von Mustern und Modellen (Geschmacksmustergesetz – GeschmMG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Reform des Geschmacksmusterrechts (Geschmacksmusterreformgesetz) vom 12.03.2004 (BGBl. I S. 390 ff.); neugefasst durch das Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (Designgesetz – DesignG) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Designgesetzes vom 24.02.2014 (BGBl. I S. 122 ff.); zuletzt geändert durch Art. 10 Zweites Gesetz zur Vereinfachung und Modernisierung des Patentrechts vom 10.08.2021 (BGBl. I S. 3490), näher zu den hiernach geschützten Werken: *Klawitter*, GRUR-Prax 2014, S. 31 f.

⁶⁴⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁶⁴¹ Hierauf wies der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit *Vofshoff* im 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 44 (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 08.09.2021).

Informationszugang mit dieser Begründung ablehnen können. Das Bundesverwaltungsgericht hat diesbezüglich anerkannt, dass auch Ausarbeitungen und Dokumentationen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages dem Urheberrechtsschutz gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG unterfallen und mangels einer Veröffentlichung im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme i.S.d. § 5 Abs. 1 UrhG auch nicht vom urheberrechtlichen Schutz ausgenommen sind.⁶⁴² Nach dem Bundesverwaltungsgericht seien die Mitarbeiter der Wissenschaftlichen Dienste als Urheber der Zuarbeiten i.S.d. des Schöpferprinzips⁶⁴³ gemäß § 7 UrhG zu betrachten. Allerdings müsse man annehmen, dass sie gemäß § 43 i.V.m. § 31 Abs. 5 S. 2 UrhG dem Vertragszweck mit ihrem Dienstherrn entsprechend, diesem insoweit die Nutzungsrechte an den Ausarbeitungen einräumen, wie es für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung des Dienstherrn vonnöten sei.⁶⁴⁴ Zu dieser ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung gehört seit Erlass des IFG auch die Zugänglichmachung bestimmter Informationen, vorbehaltlich einschlägiger Ausschlussgründe also auch der Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages.⁶⁴⁵ Das Gleiche gilt für das Tätigwerden privater Gutachter für die Behörde.⁶⁴⁶ Ein Informationszugang zu dieser Art „Gebrauchstext“ stelle demnach keinen Verstoß gegen ein behördliches Urheberrecht dar. Insbesondere eine Verletzung der durch das Urheberrecht zu schützenden wirtschaftlichen Interessen des Urhebers sei hierdurch nicht zu befürchten.⁶⁴⁷ Dieses Ergebnis überzeugt gerade vor dem Hintergrund, dass Behörden über ihre urheberrechtlichen Nutzungsrechte gerade „[...] nicht in grundrechtlicher Freiheit entscheiden [...]“⁶⁴⁸ können. In der Folge sind kaum Fälle denkbar, in denen eine Behörde die eigenen Urheberrechte erfolgreich einem Informationszugang entgegenhalten kann.⁶⁴⁹

⁶⁴² BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 30 ff.

⁶⁴³ Interessant diesbezüglich zur Vereinbarkeit von Ghostwritervereinbarungen mit dem UrhG: *Groh*, GRUR 2012, S. 871 ff.

⁶⁴⁴ BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 40; der Dogmatik zustimmend: *Schnabel*, NVwZ 2015, S. 1609; bereits vorher so zum Fall von der Behörde entgeltlich in Auftrag gegebener Gutachten: VG Berlin Urt. v. 21.10.2010 - 2 K 89.09 Rn. 37 f.

⁶⁴⁵ Vgl. BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 41.

⁶⁴⁶ VG Berlin Urt. v. 21.10.2010 - 2 K 89.09 Rn. 36 ff.

⁶⁴⁷ Vgl. BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 42.

⁶⁴⁸ BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 42.

⁶⁴⁹ So auch: *Müller/Richter*, NJW 2015, S. 3263; siehe hierzu auch den 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011, S. 71 (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 07.09.2021), mit (humorvollen) Ausführungen des damaligen Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu Erwägungen des Eisenbahnbundesamtes (EBA), Betrachtungen zum Risiko des Aufpralls von Tieren auf das Magnetschwebefahrfahrzeug als geistiges Eigentum i.S.d. § 6 S. 1 IFG anzusehen und dem Informationszugang zu entziehen.

Auch Informationszugangsbegehren zu Informationen aus der Tätigkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre nach Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG kann § 6 S. 1 IFG entgegenstehen.⁶⁵⁰ Im Rahmen der Definition des sachlichen Schutzbereiches von Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG beschreibt man wissenschaftliche Tätigkeit als „[...] alles, was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist [...]“.⁶⁵¹ Forschung sei demnach ein Unterfall der Wissenschaft und diene der selbstständigen Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse.⁶⁵² Die Ergebnisse dieses Versuches der Wahrheitsermittlung, d.h. die gewonnenen Erkenntnisse und Informationen, ggf. auch Erfindungen,⁶⁵³ werden dann nach § 6 S. 1 IFG vor Informationsbegehren geschützt, soweit sie dem Schutz gewerblicher Schutzrecht oder dem UrhG unterfallen.⁶⁵⁴

b. Schutzbereich nach § 6 S. 2 IFG

aa. Geschützte Informationen nach § 6 S. 2 IFG

§ 6 S. 2 IFG bezieht sich ausdrücklich auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die nur unter der Voraussetzung der Einwilligung des jeweiligen Dritten⁶⁵⁵ zugänglich gemacht werden dürfen. Nach der Gesetzesbegründung liegt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vor, „[...] wenn Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind [Offenkundigkeit]⁶⁵⁶ und nach dem erkennbaren Willen des Inhabers sowie dessen berechtigten wirtschaftlichen Interesse geheim gehalten werden sollen [...]“.⁶⁵⁷ In der Rechtsprechung wird daher neben einem notwendigen

⁶⁵⁰ BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁶⁵¹ VG Braunschweig Ur. v. 26.06.2013 - 5 A 33/11 Rn. 22; so schon BVerfG Ur. v. 29.05.1973 - 1 BvR 424/71, 1 BvR 325/72 Rn. 92 – *Gruppenuniversität, Hochschulurteil*.

⁶⁵² VG Braunschweig Ur. v. 26.06.2013 - 5 A 33/11 Rn. 22; vgl. BVerfG Beschluss v. 20.10.1982 - 1 BvR 1467/80 Rn. 119.

⁶⁵³ *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 24.

⁶⁵⁴ *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 24; so wohl auch: *Schnabel*, ZD 2014, S. 323.

⁶⁵⁵ Siehe zum Drittbeteiligungsverfahren oben unter C.I.4.e.

⁶⁵⁶ *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 6 IFG Rn. 44.

⁶⁵⁷ BT-Drs. 15/4493 S. 14; ähnlich, jedoch ohne die Betonung eines „wirtschaftlichen“ Interesses: BVerfG Beschluss v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03 Rn. 87; wobei sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung mittlerweile auch an den Begriffsbestimmungen des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) nach Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung vom 18.04.2019 (BGBl. I S. 466 ff.) orientiert; siehe: BVerwG Ur. v. 17.06.2020 - 10 C 22/19 Rn. 14 ff.; BVerwG Beschluss v. 05.03.2020 - 20 F 3/19 Rn. 11 f.; im Sinne der Rechtseinheit dieser Entwicklung zustimmend: *Czernik*, IBR 2020, S. 678; mit einer Gegenüberstellung der Definitionen nach dem öffentlichen Recht und der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnis) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung vom 08.06.2016 (ABl. L Nr. 157 S. 1) und einer Analyse der Chancen, die die neue Definition bietet: *Goldhammer*, NVwZ 2017, S. 1810, 1813 ff.

„[...] Mangel an Offenkundigkeit der zugrunde liegenden Information[...]“⁶⁵⁸ auch ein berechtigtes Interesse des Geheimnisinhabers an der Nichtverbreitung der Information vorausgesetzt.⁶⁵⁹ Dieses könne etwa dann bestehen, wenn die Offenlegung der Information geeignet sei, „[...] exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen [...]“.⁶⁶⁰ Das technische Wissen, wie etwa Patentanmeldungen und Entwicklungs- und Forschungsprojekte,⁶⁶¹ entspricht dabei den Betriebsgeheimnissen. Kaufmännisches Wissen sind hingegen Geschäftsgeheimnisse, die etwa „[...] Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte [...] [umfassen können], durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können [...]“.⁶⁶²

bb. Darlegungslast der Behörden

Die Gesetzesbegründung verweist auf die Obliegenheit der Behörde, einerseits zu prüfen, ob ein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse des Geheimnisinhabers festzustellen ist, andererseits anhand der Besonderheiten des jeweils betroffenen Sach- oder Rechtsgebiet zu bestimmen, ob überhaupt ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.⁶⁶³ Hinsichtlich letzterer Obliegenheit lässt sich feststellen, dass nach der Parallelregelung zu § 6 S. 2 IFG in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis bereits dann als zugänglich gemacht gilt, wenn bestimmte von der Behörde offengelegte Informationen nur Rückschlüsse auf die entsprechenden Geheimnisse zulassen.⁶⁶⁴ Mit Blick auf die einschlägige

⁶⁵⁸ BVerwG Urt. v. 28.05.2009 - 7 C 18/08 Rn. 13; BVerwG Beschluss v. 19.01.2009 - 20 F 23/07 Rn. 11; VG Berlin Urt. v. 26.06.2009 - 2 A 62.08 Rn. 27.

⁶⁵⁹ BVerwG Urt. v. 28.05.2009 - 7 C 18/08 Rn. 13, BVerwG Beschluss v. 19.01.2009 - 20 F 23/07 Rn. 11. VG Berlin Urt. v. 26.06.2009 - 2 A 62.08 Rn. 27.

⁶⁶⁰ BVerwG Beschluss v. 19.01.2009 - 20 F 23/07 Rn. 11; vgl. auch die Erwägungen BVerfG Beschluss v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03 Rn. 85 – *Geschäfts- und Betriebsgeheimnis, in-camera-Verfahren*; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 91 (Stichwort: Wettbewerbsrelevanz).

⁶⁶¹ *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 30 Rn. 13.

⁶⁶² BVerfG Beschluss v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03 Rn. 87; siehe auch: *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 30 Rn. 13; mit zahlreichen weiteren Beispielen und Nachweisen: *Sitsen*, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, S. 252.

⁶⁶³ BT-Drs. 15/4493 S. 14; zu letzterem ausdrücklich: *Hofmann*, *NVwZ* 2020, S. 719, wobei es in der dort besprochenen Entscheidung des BVerwG um eine Sperrklärung einer Behörde nach § 99 Abs. 1 S. 2 Alt. 3 VwGO mit der Begründung zu schützender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geht, siehe: BVerwG Beschluss v. 05.03.2020 - 20 F 3/19 Rn. 10 ff. *Hofmann* beschreibt in seiner Entscheidungsanmerkung den rechtlichen Weg, über den die Wertungen des § 6 S. 2 IFG als „Informationsfachrecht“ in die Entscheidung nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO einfließen und diese gleichsam vorwegnehmen.

⁶⁶⁴ BVerwG Urt. v. 24.09.2009 - 7 C 2/09 Rn. 55.

Rechtsprechung⁶⁶⁵ liegt es nahe, diesen Gedanken auch auf § 6 S. 2 IFG anzuwenden. In der Folge wäre bereits zu prüfen, ob das Bekanntwerden von Dateinamen, -endungen, -typen und -größen bereits dazu führen würde, dass die jeweiligen Geheimnisse de facto zugänglich gemacht werden.⁶⁶⁶ In diesen Fällen wäre auch der Zugang zu den entsprechenden Metadaten nach § 6 S. 2 IFG ausgeschlossen.

Die Behörde trifft in den Fällen beider Obliegenheiten eine Darlegungslast. Einerseits hinsichtlich der Frage, ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis überhaupt vorliegt, andererseits bezüglich des Vorliegens eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses.⁶⁶⁷ Entsprechend den oben genannten Definitionsmerkmalen muss die Behörde hier eine prognostische Einschätzung nachteiliger Auswirkungen im Falle des Bekanntwerdens der Informationen treffen und diese nachvollziehbar und plausibel darlegen.⁶⁶⁸ Die Rechtsprechung erkennt dabei den in der Natur der Sache liegenden „Darlegungs- und Beweisnotstand“ der Behörden an und sieht bereits ein Mindestmaß an Plausibilität als erforderlich aber auch ausreichend an.⁶⁶⁹

Der Geheimnisinhaber kann diese Problemlage selbst entschärfen und dabei gleichzeitig den Schutz seiner Geschäftsgeheimnisse fördern, wie in der Literatur deutlich gemacht wird: Bereits bei der Übermittlung der geheim zu haltenden Informationen kann der Geheimnisinhaber diese entsprechend kennzeichnen.⁶⁷⁰ Dies schärft das Bewusstsein der Behörde für den Geheimnisschutz und hilft bei der eindeutigen Kategorisierung der Informationen als Geschäftsgeheimnisse. Nach der Begriffsbestimmung des „Geschäftsgeheimnisses“ gemäß § 2 Nr. 1 lit. b GeschGehG ist für diese Kategorisierung notwendig, dass der rechtmäßige Informationsinhaber den Umständen nach angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen vornimmt. Die Kennzeichnung der Informationen als Geheimnisse würde dieses Tatbestandsmerkmal erfüllen und eine klare Zuordnung zulassen.⁶⁷¹ Auch kann bereits an

⁶⁶⁵ Siehe: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 56 ff.; BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 25/19 Rn. 37.

⁶⁶⁶ Vgl. hierzu: BVerwG Beschluss v. 05.03.2020 - 20 F 3/19 Rn. 15 ff.

⁶⁶⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 62.

⁶⁶⁸ Siehe: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 62 nach BVerwG Urt. v. 27.11.2014 - 7 C 12/13 Rn. 28, unter Verweis auf die Rechtsprechung zur Parallelreglung nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 UIG; BVerwG Beschluss v. 25.07.2013 - 7 B 45/12 Rn. 16; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 21.11.2018 - 15 A 861/17 Rn. 91.

⁶⁶⁹ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 62, unter Verweis auf BVerwG Urt. v. 28.02.2019 - 7 C 20/17 Rn. 38.

⁶⁷⁰ *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1710.

⁶⁷¹ *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1710, zu dieser Voraussetzung im Einzelnen: *Fuhlrott*, BeckOK GeschGehG, § 2 GeschGehG Rn. 19 ff.

dieser Stelle vom Geheimnisinhaber substantiiert dargelegt werden, inwieweit und warum die jeweilige Information nicht zugänglich gemacht werden darf. Spätestens im Rahmen eines Drittbeteiligungsverfahrens wird er der informationspflichtigen Stelle mit dieser Hilfestellung entgegenkommen müssen, soll die ablehnende Entscheidung der Behörde gegenüber dem Antragsteller auf Informationszugang nach den oben genannten Maßstäben hinreichend begründet werden.⁶⁷² Ob die Voraussetzungen des § 6 S. 2 IFG vorliegen, unterliegt der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit.⁶⁷³

c. Beeinträchtigung nach Art des Informationszugangs

Die Beeinträchtigung der nach § 6 IFG geschützten Rechte und Geheimnisse könnte auf verschiedenen Wegen, je nach der Art des Informationszugangs, geschehen.

Wie bereits die Gesetzesbegründung erkennt, kann ein Informationszugang, mit dem das Recht auf die Anfertigung von Kopien verbunden ist (§ 7 Abs. 4 S. 1 IFG)⁶⁷⁴, insbesondere das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG und das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG berühren.⁶⁷⁵ Diese Verwertungsrechte stehen dem Urheber des jeweiligen Werkes zu und spiegeln sein Interesse an der [...] Sicherung des materiellen Vorteils [...]“⁶⁷⁶ wider, der ihm verloren gehen könnte, würden Informationen zu seinem Werk und damit der Verwertung durch Dritte zugänglich gemacht.

Darüber hinaus kommt im Falle eines jeden Informationszugangs, der die oben beschriebenen Informationen⁶⁷⁷ zum Gegenstand hat, eine Verletzung des Veröffentlichungsrechts des Urhebers nach § 12 Abs. 1 UrhG in Betracht. Hierfür wäre maßgeblich, ob die jeweilige Zugänglichmachung der Informationen durch die Behörde ein „Veröffentlichen“ dieser i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG darstellt. Danach gilt ein Werk als veröffentlicht, wenn es mit Zustimmung des Berechtigten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden ist. Über die Auslegung des Begriffes der „Öffentlichkeit“ besteht indes Uneinigkeit.⁶⁷⁸ Die Rechtsprechung zum IFG sieht als Voraussetzung für eine Veröffentlichung i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG an, dass ein individuell

⁶⁷² Vgl. *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1710.

⁶⁷³ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg Ur. v. 01.08.2019 - OVG 12 B 34.18 Rn. 62; in Bezug auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen: BVerwG Ur. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 35; BVerwG Ur. v. 28.07.2016 - 7 C 7/14 Rn. 27.

⁶⁷⁴ Siehe oben unter C.I.3.

⁶⁷⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 14.

⁶⁷⁶ *Götting*, BeckOK Urheberrecht, § 15 UrhG Rn. 1.

⁶⁷⁷ Siehe oben unter C.II.4.a.

⁶⁷⁸ Zur Streitdarstellung siehe: *Fink/Hauck*, GRUR-Prax 2019, S. 407.

nicht bestimmbarer Personenkreis Kenntnis vom Inhalt des Werkes nehmen kann.⁶⁷⁹ Bekommt ein einzelner Antragsteller Zugang zur jeweiligen Information, wird man dies regelmäßig klar verneinen müssen.⁶⁸⁰ Dies steht jedoch im Widerspruch dazu, dass das IFG den Anspruch auf Informationszugang für jedermann und voraussetzungslos ausgestaltet und damit der Informationsinhalt grundsätzlich „[...] dem Zugriff der Öffentlichkeit ausgesetzt ist.“⁶⁸¹ Ist im Einzelfall auszuschließen, dass ein nicht bestimmbarer Personenkreis Kenntnis von der Information nimmt, stellt der Informationszugang für einen einzelnen Antragsteller dennoch keine Veröffentlichung i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG dar.⁶⁸² Die andere Voraussetzung für eine Veröffentlichung i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG ist die Zustimmung des Berechtigten. Die Zustimmung kann in Fällen nach § 6 S. 2 IFG in der Einwilligung in den Informationszugang zu erkennen sein,⁶⁸³ ohne die ein Zugang zu den dort geschützten Informationen nicht gewährt werden darf. In den Fällen, in denen die Behörde den Informationszugang gewährt, muss die Zustimmung also allemal vorliegen, sodass dieses Merkmal der Veröffentlichung regelmäßig erfüllt sein dürfte. Anderes gilt nur im Falle einer unberechtigten Bekanntmachung des Werkes, die jedoch nicht zum Verbrauch des Veröffentlichungsrechts des Rechteinhabers und nicht dazu führt, dass das Werk als veröffentlichtes Werk i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG anzusehen ist.⁶⁸⁴

Das LG Köln entschied bezüglich eines vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) im Rahmen eines Informationsantrags gewährten Zugangs zu einem von den eigenen Mitarbeitern erstellten Bericht, dass in der Zugänglichmachung bereits eine Veröffentlichung i.S.d. § 6 Abs. 1 UrhG zu erkennen sei.⁶⁸⁵ In Hinblick auf die Informationsgewährung prüfe das BfR keine materiellen Voraussetzungen, vielmehr werde die Information der Allgemeinheit gewährt, weshalb davon auszugehen sei, dass der Bericht zumindest zeitversetzt einer Vielzahl von Personen zugänglich gemacht worden sei.⁶⁸⁶ Diese Argumentation ist insofern interessant, als dass sich in sämtlichen Fällen der Informationsgewährung vertreten ließe, dass unabhängig

⁶⁷⁹ Siehe: VG Berlin Urt. v. 14.09.2012 - 2 K 185.11 Rn. 37; VG Berlin Urt. v. 01.12.2011 - 2 K 91.11 Rn. 27; (beide nach: *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 32; heute: *Schoch*, IFG, § 6 Rn. 44); vgl. auch BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 32 und die Parallelentscheidung BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 2/14 Rn. 31.

⁶⁸⁰ VG Berlin Urt. v. 01.12.2011 - 2 K 91.11 Rn. 27 f.

⁶⁸¹ BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 2/14 Rn. 36; so vorher schon: *Vobhoff* im 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 44 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 14.09.2021).

⁶⁸² BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 2/14 Rn. 31.

⁶⁸³ BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 32; BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 2/14 Rn. 37.

⁶⁸⁴ *Bullinger*, in: Wandtke/Bullinger (Hrsg.) Urheberrecht, § 12 UrhG Rn. 14.

⁶⁸⁵ Knappe Zusammenfassung zu den tatsächlichen Hintergründen der Entscheidung und den juristischen Wertungen des Gerichts: *Lerach*, GRUR-Prax 2020, S. 623.

⁶⁸⁶ LG Köln Urt. v. 12.11.2020 - 14 O 163/19 Rn. 40 – *Glyphosatgutachten*.

vom Verhalten der gewährenden Stelle die Information vom Antragsteller weitergegeben werden könnte. Früher oder später wäre somit stets anzunehmen, dass, je nach Brisanz der Information, ein beträchtlicher Teil der Öffentlichkeit hiervon Kenntnis erlangt bzw. erlangen kann. Gleichwohl hat das OLG Köln den Ausführungen des LG an dieser Stelle keine weitere Beachtung geschenkt und angenommen, dass die streitgegenständliche Zusammenfassung seit Geltung einer Allgemeinverfügung des BfR, die für alle Antragsteller einen automatisierten Informationszugang zur Zusammenfassung ermöglichte, als amtliches Werk nach § 5 Abs. 2 UrhG zu betrachten sei und damit keinen urheberrechtlichen Schutz (mehr) genieße.⁶⁸⁷

Um der beschriebenen Konfliktlage interessengerecht zu begegnen, wurde in der Literatur bereits vorgeschlagen, zumindest die „freiwillige“ Übergabe von Informationen an die Behörde, etwa im Falle von der Behörde übergebenen Gutachten und Stellungnahmen, als Veröffentlichung im oben beschriebenen Sinne anzuerkennen.⁶⁸⁸ Das (Erst-) Veröffentlichungsrecht wäre dann verbraucht und stünde nicht mehr im Konflikt mit dem Zugang zum jeweiligen Werk.⁶⁸⁹ Überzeugen kann diese Betrachtungsweise freilich nur unter der Einschränkung, dass der Urheber nicht gesetzlich zur Herausgabe des Werks an die Behörde verpflichtet war;⁶⁹⁰ in diesen Fällen läge schon die Annahme einer Zustimmung fern.

Aus Sicht der Geheimnisinhaber sollte auf diese Weise nicht deren Interesse an der Sicherung eines Wissens- bzw. Entwicklungsvorsprungs vor der Konkurrenz ausgehebelt werden,⁶⁹¹ der gegebenenfalls durch „[...] zeit- und finanzintensive Bemühungen [...]“⁶⁹² teuer erkaufte wurde. In der Literatur wird deshalb darauf hingewiesen, dass mit der Sicherung der Geheimnisse auch eine Absicherung des allgemeinen Fortschrittes garantiert werde, der gerade nur dann vorangetrieben wird, wenn die jeweiligen Innovationen in erster Linie die Stellung des jeweiligen Geheimnisinhabers im Wettbewerb verbessern.⁶⁹³ Würden sich die Innovationsbestrebungen durch die Veröffentlichung von exklusivem Wissen an die Konkurrenz nicht mehr auszahlen, kämen die meisten wohl zum Erliegen oder würden an einem

⁶⁸⁷ Vgl. OLG Köln Urt. v. 12.05.2021 - I-6 U 146/20, 6 U 146/20 Rn. 33 ff. – *Fragdenstaat*.

⁶⁸⁸ Siehe hierzu: *Raue*, JZ 2013, S. 285; mit dieser Idee auch: *Voßhoff* im 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 44 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 15.09.2021).

⁶⁸⁹ *Schulze*, in: Dreier/Schulze (Hrsg.) Urheberrechtsgesetz, § 12 Rn. 7.

⁶⁹⁰ Vgl. *Raue*, JZ 2013, S. 285.

⁶⁹¹ Vgl. *Mayer*, GRUR 2011, S. 884.

⁶⁹² *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 250.

⁶⁹³ *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 250.

anderen Standort vorgenommen werden.⁶⁹⁴ Gleiches gilt für die wirtschaftliche Kooperation Privater mit dem Staat.⁶⁹⁵

5. Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand als Ablehnungsgrund?

Ein möglicher weiterer Grund für die Ablehnung von Informationsbegehren kann in dem Verwaltungsaufwand liegen, den die Zugänglichmachung der Informationen, im Einklang mit den Ausschluss- und Verfahrensregelungen des IFG, der jeweiligen Behörde bereiten würde. Im Fall eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes könnte die Behörde den Informationsantrag dann ablehnen.

Der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand ist als allgemeingültiger Ablehnungsgrund für Informationsbegehren nach dem IFG jedoch nicht ausdrücklich geregelt, vielmehr liegt er versteckt in § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG. Dort soll er als Ablehnungsgrund im Falle nur zum Teil bestehender Informationszugangsansprüche einen unverhältnismäßigen Aufwand der Behörde beim Abtrennen, Schwärzen oder beim Zugänglichmachen der Informationen auf andere Weise verhindern.⁶⁹⁶ Ungeklärt ist damit zunächst der Inhalt dieses Ablehnungsgrundes, also die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand anzunehmen ist und einem Informationsanspruch entgegen gehalten werden kann. Offen ist außerdem, ob der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand analog auch in den Fällen als Ablehnungsgrund herangezogen werden kann, in denen es gerade nicht um einen Teilanspruch des Antragstellers nach dem IFG geht.

a. Voraussetzungen für die Annahme des Ablehnungsgrundes

Zu den Voraussetzungen, die für die Annahme eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes vorliegen müssen, schweigen sowohl Gesetzestext als auch Gesetzesbegründung. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass es offensichtlich nicht um eine grundrechtlich fundierte Verhältnismäßigkeitsprüfung, sondern um den Schutz der informationspflichtigen Stelle vor einer institutionellen Überforderung und einer Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit geht.⁶⁹⁷ Unter diesem Aspekt und dem Umstand, dass die Bearbeitung von Anträgen nach dem IFG mittlerweile zum originären Aufgabengebiet

⁶⁹⁴ Vgl. *Kloepfer/Greve*, NVwZ 2011, S. 578; zu letzterem so: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 251.

⁶⁹⁵ *Wiebe*, NVwZ 2019, S. 1705.

⁶⁹⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 15; siehe oben unter C.I.4.d.

⁶⁹⁷ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 24.

der Behörde gehöre, sei der Ablehnungsgrund eng auszulegen.⁶⁹⁸ Abgelehnt dürfe der Teilanspruch nach § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG nur dann werden, wenn „[...] die Erfüllung des Teilanspruchs einen im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn des Anspruchstellers und der Allgemeinheit unverhältnismäßigen Aufwand an Kosten oder Personal erfordern würde oder aber auch bei zumutbarer Personal- und Sachmittelausstattung sowie unter Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten die Wahrnehmung der vorrangigen Sachaufgaben der Behörde erheblich behindern würde [...]“.⁶⁹⁹ In der Rechtsprechung werden die vorrangigen Sachaufgaben auch als „Kernaufgaben“ umschrieben, deren Erfüllung durch die Bearbeitung des Zugangsanspruches nachhaltig behindert werden müsste.⁷⁰⁰ Der mit der Aufbereitung der Akten verbundene Verwaltungsaufwand sei nicht nach den faktischen Verhältnissen sondern normativ zu bestimmen.⁷⁰¹ Das Bundesverwaltungsgericht sieht den Anwendungsbereich von § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG demnach nicht in der Regelung der Rechtsfolgenseite erschöpft, sodass nur der Aufwand der Verwaltung zur Abtrennung der Informationen im Rahmen eines bereits festgestellten Teilanspruches beachtlich sei, sondern bezieht die Regelung auch auf den Aufwand, der bei der Behörde für die Feststellung bzw. Identifizierung potentiell schutzwürdiger Angaben anfällt.⁷⁰² Gemeint ist der Aufwand, der notwendig ist, um überhaupt erst den Umfang des Teilanspruches festzustellen, der sich daraus ergibt, dass für einen Teil der Akten bereits feststeht, dass sie geheimhaltungsbedürftige Informationen enthalten.⁷⁰³ Hier gilt dann abhängig von Art, Struktur und Inhalt der Aktenbestände zweierlei: „Bezieht sich das Einsichtsbegehren auf Aktenbestände, deren Bestandteile mit Hilfe von Verzeichnissen, Vorblättern etc. nach inhaltlichen Kriterien verschiedenen Kategorien zugeordnet werden können, ist das Vorhandensein geheimhaltungsbedürftiger Informationen exemplarisch für je eine Teilmenge jeder Kategorie nachvollziehbar und plausibel darzulegen.“⁷⁰⁴ Dies gelte insbesondere für Aktenbestände, die in elektronischer Form geführt werden würden.⁷⁰⁵ Für Aktentatbestände ohne charakteristische Strukturmerkmale und die Möglichkeit einer Kategorisierung durch den Rückgriff auf Vorblätter, Verzeichnisse etc. reiche hingegen die

⁶⁹⁸ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 24; zur behördlichen Aufgabenerfüllung gehöre auch die Gewährung von Zugangsansprüchen: BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14 Rn. 41; siehe oben C.II.4.a.

⁶⁹⁹ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 24; vgl. auch: Hessischer VGH Urt. v. 29.11.2013 - 6 A 1293/13 Rn. 70; ähnlich bereits vor Erlass des IFG: VG Berlin Urt. v. 26.02.2002 - 23 A 202.00 Rn. 39 ff.; VG Saarland Urt. v. 24.04.2013 - 3 K 1544/11 Rn. 33.

⁷⁰⁰ Vgl. Hessischer VGH Beschluss v. 30.04.2010 - 6 A 1341/09 Rn. 24; zumindest im Vortrag der Parteien vgl. Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 67, 89 f.

⁷⁰¹ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 24.

⁷⁰² BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 19.

⁷⁰³ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 19.

⁷⁰⁴ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 20.

⁷⁰⁵ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 20, vgl. auch *Schoch*, NVwZ 2017, S. 104.

Darlegung von Ausschlussgründen anhand einer Auswertung einer angemessenen Zahl an Stichproben aus.⁷⁰⁶

Interessant ist, dass das Bundesverwaltungsgericht auch von der behördlichen Pflicht zur Erstellung von Verzeichnissen nach § 11 Abs. 1 IFG in atypischen Fällen absieht, wobei ein solcher atypischer Fall gerade dann vorliegen soll, wenn die nachträgliche Erstellung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten würde.⁷⁰⁷ Normativ stützt es sich dabei auf die Ausgestaltung von § 11 Abs. 1 IFG als „Soll“-Vorschrift, die ein Absehen von der Pflicht im beschriebenen Fall ermögliche.⁷⁰⁸

b. Analoge Anwendung von § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG?

Gestützt auf eine Meinung in der Literatur nahm der Hessische Verwaltungsgerichtshof zuletzt an, dass § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG für den Fall eines vollständig bestehenden Informationsanspruches analog Anwendung finden könne, sodass ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand allgemein einem Informationsanspruch, der diesen verursacht, entgegenstehe bzw. entgegengehalten werden könne.⁷⁰⁹ Es bestehe kein Anlass vollständig begründete Anträge hinsichtlich des durch sie verursachten Verwaltungsaufwandes anders zu behandeln als die von § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG ausdrücklich in Bezug genommenen teilweise begründeten Anträge.⁷¹⁰ In seiner Entscheidung arbeitete der Verwaltungsgerichtshof auch die Voraussetzungen der analogen Anwendung der Norm heraus: Zunächst liege eine planwidrige Regelungslücke vor, die daraus resultiere, dass der Gesetzgeber den Fall eines vollständig begründeten Informationsanspruches, dessen Bearbeitung bei der Behörde einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auslöse, schlicht übersehen und deshalb hierfür keine Regelung getroffen habe.⁷¹¹ Auch die tatbestandliche Vergleichbarkeit liege vor: Sollte eine Behörde aufgrund der Bearbeitung eines vollständig begründeten Informationsanspruches einen derartigen Verwaltungsaufwand betreiben müssen, dass sie der Erfüllung ihrer

⁷⁰⁶ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 21.

⁷⁰⁷ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 21.

⁷⁰⁸ Insoweit würde Schoch in *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 23 wohl zustimmen, allerdings erkennt er einen hohen Verwaltungsaufwand allein gerade nicht als ausreichende Ausnahmenvoraussetzung an; kritisch im Hinblick auf die Folgen dieser Rechtsprechung auch: *Schnabel*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 IFG Rn. 6.

⁷⁰⁹ Vgl. Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 115; insbesondere mit Verweis auf *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 321 f.

⁷¹⁰ *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 322; dem folgend: Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 115 unter Verweis auf entsprechende Wertungen des VG Berlin Urt. v. 12.10.2009 - 2 A 20.08 Rn. 65.

⁷¹¹ Vgl. Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 115; zu den Voraussetzungen einer „planwidrigen Regelungslücke“: *Schmidt*, VerwArch 2006, S. 142 f.; wohl nicht zuletzt aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit des Falles, so auch: *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 321.

Kernaufgaben nicht mehr nachkommen kann, liegt genau die institutionelle Überforderung vor, die der Gesetzgeber im Falle des § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG verhindern wollte. Eine unterschiedliche Behandlung der beiden Fälle lässt sich vor diesem Hintergrund nicht begründen, vielmehr lässt sich der in § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG manifestierte gesetzgeberische Grundgedanke auf beide Konstellationen übertragen.⁷¹² Der Hessische Verwaltungsgerichtshof begnügt sich mit der kurzen, aus der Literatur übernommenen, Feststellung, dass nichts dafür spreche, diesbezüglich für einen inhaltlich vollständig begründeten Antrag anderes gelten zu lassen als für einen nur teilweise begründeten.⁷¹³ Dem ist zuzustimmen. Der Verwaltungsgerichtshof stellte seine Erwägungen in einem Fall an, in dem die Behördenmitarbeiter 758.750 Blatt dahingehend hätten überprüfen müssen, ob sie die beantragten Angaben enthalten.⁷¹⁴ Dies verdeutlicht, dass in besonderen Fallkonstellationen eine analoge Anwendung des § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG und damit des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes als Ausschlussgrund eines vollständig begründeten Informationsantrages sinnvoll und rechtlich zulässig sein kann.

6. Ausschlussgründe nach § 9 Abs. 3 IFG

Nach § 9 Abs. 3 IFG kann der Antrag auf Informationszugang zur Entlastung der Behörden abgelehnt werden, wenn entweder der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt (§ 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG), oder aber sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann (§ 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG). Die Gesetzesbegründung thematisiert an dieser Stelle außerdem die Frage, wie mit querulatorischen Anträgen umzugehen ist, die rechtsmissbräuchlich gestellt werden.⁷¹⁵

a. Bereits beim Antragsteller vorhandene Informationen, § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG

Es ist fraglich, in welchen Fällen sich die Behörde darauf berufen können soll, dass der Antragsteller bereits über die begehrte Information verfügt. Freilich hat sie keinen allgemeinen Kenntnisstand zu den möglicherweise beim Antragsteller vorhandenen Informationen, sodass sich der Anwendungsbereich der Norm nur folgendermaßen sinnvoll umschreiben lässt: § 9

⁷¹² Vgl. zur Feststellung einer tatbestandlichen Vergleichbarkeit: *Schmidt*, VerwArch 2006, S. 144 ff. (insb. Rn. 145).

⁷¹³ Vgl. Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 115; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 322.

⁷¹⁴ Hessischer VGH Urt. v. 28.02.2019 - 6 A 1805/16 Rn. 113, 116.

⁷¹⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

Abs. 3 Alt. 1 IFG soll gerade den Aufwand verhindern,⁷¹⁶ der für die Behörden mit der Bearbeitung solcher Zweitanträge einherginge, die inhaltsgleich mit einer bereits erteilten Auskunft wären.⁷¹⁷ Dies ist der Fall, wenn die erneut vom Antragsteller begehrten Informationen mit denen eines vorher gewährten Informationszugangs übereinstimmen und der Antragsteller nun (beispielsweise) lediglich eine andere Art des Informationszugangs beantragt.⁷¹⁸ Nach der Rechtsprechung kommt es also auf eine Identität der Informationen aus Erst- und Zweitantrag an.⁷¹⁹ Gleichzeitig deutet sie an, dass es jedoch gerade nicht darauf ankommt, wie der Antragsteller die bei ihm bereits vorliegende Information erlangt hat.⁷²⁰ Notwendig ist lediglich, dass der Antragsteller tatsächlich über die begehrten Informationen verfügt.⁷²¹ Das bedeutet, dass die Konstellation eines Zweitantrages, der auf genau dieselben Informationen zielt wie ein bereits beschiedener Antrag, nicht zwingend für die Anwendung von § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG ist.⁷²² Gleichwohl ist eine andere Fallgestaltung aus praktischen Gründen kaum denkbar: Nach allgemeinen Grundsätzen muss die Behörde, die sich auf den Ablehnungsgrund nach § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG beruft, auch das Vorliegen seiner Voraussetzungen darlegen und beweisen.⁷²³

Sollte der Antragsteller die Informationen demnach anders als durch einen Erstantrag erlangt und deshalb bereits vorliegen haben, wird die Behörde dies kaum wissen, geschweige denn beweisen können. Die Rechtsprechung kommt den Behörden diesbezüglich zwar insoweit entgegen, als dass sie eine Verschiebung der die Behörde treffenden Beweislast auf den Antragsteller in Betracht zieht, „[...] wenn konkrete, über bloße Vermutungen hinausgehende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits vollständig verfügt.“⁷²⁴ Wahrscheinlicher wird das Vorliegen dieser Konstellation hierdurch

⁷¹⁶ So zur (fast) inhaltsgleichen Regelung nach § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 1997/12 Rn. 134; zum IFG vgl. OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 24.05.2016 - 15 A 2051/14 Rn. 40 f.

⁷¹⁷ Vgl. VG Berlin Urt. v. 29.04.2020 - 2 K 202.18 Rn. 32; nach: *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 43.

⁷¹⁸ Vgl. VG Berlin Urt. v. 29.04.2020 - 2 K 202.18 Rn. 32.

⁷¹⁹ VG Berlin Urt. v. 29.04.2020 - 2 K 202.18 Rn. 32 f.; Bayerischer VGH Urt. v. 22.04.2016 - 5 BV 15.799 Rn. 28.

⁷²⁰ Siehe: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 150.

⁷²¹ So OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 1997/12 Rn. 134 zu § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW.

⁷²² Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 24.11.2015 - 8 A 1073/14 Rn. 66 zu § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW, welches für diesen Fall von einer möglicherweise analogen Anwendbarkeit der landesrechtlichen Regelung ausgeht.

⁷²³ Siehe: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 150; OVG Rheinland-Pfalz Urt. v. 23.04.2010 - 10 A 10091/10.OVG, 10 A 10091/10 Rn. 34; zu § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW so: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 1997/12 Rn. 137.

⁷²⁴ Siehe: OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 30.01.2018 - 15 A 28/17 Rn. 152; unter Verweis auf Rechtsprechung zu § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW, OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 24.11.2015 - 8 A 1073/14 Rn. 68.

jedoch nicht. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen sieht die zu § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG nahezu identische Regelung § 5 Abs. 4 Alt. 1 IFG NRW „[...] bis zur Schwelle der Unverhältnismäßigkeit [...] [als] Ausdruck einer Obliegenheit des Antragstellers, sich die Kenntnis von einmal erlangten Informationen im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren im eigenen Interesse dauerhaft zu erhalten.“⁷²⁵ Hier lässt sich hinzufügen: Ein zweites Mal wird er sie von den Behörden nach § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG im Zweifel nämlich nicht bekommen.

b. Zumutbare Informationsbeschaffung aus allgemein zugänglichen Quellen, § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG

Auch § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG soll die Behörden von der Bearbeitung der Informationsbegehren entlasten, die auf Informationen zielen, die sich der Antragsteller in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen könnte. Hier ist auf allgemein zugängliche Quellen i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG abzustellen,⁷²⁶ also auf technisch geeignete und zur Informationsverschaffung für die Allgemeinheit, mithin für einen nicht individuell bestimmbar Personenkreis, bestimmte Informationsquellen.⁷²⁷ In Bezug genommen sind damit sämtliche Massenkommunikationsmittel, also Zeitungen,⁷²⁸ Zeitschriften, Bücher, behördliche Broschüren, Filme und Ähnliches,⁷²⁹ Pressearchive und selbstverständlich auch das Internet⁷³⁰.

Stützt die Behörde die Ablehnung eines IFG Antrages auf § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG, reicht es nicht aus, sollte sie lediglich auf die Allgemein zugänglichkeit der Informationen verweisen, vielmehr verlangt die Rechtsprechung von den Behörden genau darzulegen, welche Informationen aus welchen allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden können.⁷³¹ Dies kann etwa in Form von Aufstellungen geschehen, die dem Antragsteller datierte Quellennachweise zur eigenen Recherche bieten.⁷³² Wie nach § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG kommt es auch für die Anwendung von § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG darauf an, dass die begehrte Information mit der aus der allgemein zugänglichen Quelle identisch ist.⁷³³ Nicht ausreichend ist demnach, gerade in Verbindung mit

⁷²⁵ OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 02.06.2015 - 15 A 1997/12 Rn. 134.

⁷²⁶ VG Frankfurt Urt. v. 12.03.2008 - 7 E 5426/06 Rn. 57.

⁷²⁷ BVerfG Beschluss v. 03.10.1969 - 1 BvR 46/65 Rn. 35 – *Leipziger Volkszeitung, Überwachungsgesetz*.

⁷²⁸ BVerfG Beschluss v. 03.10.1969 - 1 BvR 46/65 Rn. 35 – *Leipziger Volkszeitung, Überwachungsgesetz*.

⁷²⁹ Vgl. VG Frankfurt Urt. v. 12.03.2008 - 7 E 5426/06 Rn. 57.

⁷³⁰ VG Frankfurt Urt. v. 26.03.2010 - 7 K 243/09.F Rn. 26; in Bezug auf das Internet ausdrücklich: BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷³¹ VG Frankfurt Urt. v. 12.03.2008 - 7 E 5426/06 Rn. 58.

⁷³² Siehe VG Frankfurt Urt. v. 26.03.2010 - 7 K 243/09.F Rn. 26, womit die Behörde auch ihrer Beratungspflicht nach § 25 VwVfG nachkommt, *Schoch*, IFG, § 9 Rn. 48.

⁷³³ VG Berlin Urt. v. 29.04.2020 - 2 K 202.18 Rn. 35.

dem oben Gesagten, wenn die Behörde darauf verweist, dass sich der wesentliche Inhalt der begehrten Informationen aus einer allgemein zugänglichen Quelle ergebe; der Antragsteller soll sich den genauen Inhalt der begehrten Informationen beschaffen können.⁷³⁴

Weitere Voraussetzung der Anwendung von § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG ist, dass die selbstständige Informationsbeschaffung dem Antragsteller auch zumutbar ist. Die Behörde ist demnach gezwungen die individuellen Umstände des Antragstellers zu berücksichtigen, wobei die Gesetzesbegründung ausdrücklich mögliche Behinderungen, die technische Ausstattung und den Wohnsitz in Bezug nimmt⁷³⁵ und die Literatur außerdem auch Alter, Bildung und die finanzielle Situation des Antragstellers berücksichtigt sehen will.⁷³⁶ In der Rechtsprechung wurde auch schon der Aufwand des Antragstellers bei der selbstständigen Beschaffung der Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen mit dem der Behörde bei der Zurverfügungstellung der Informationen im Falle einer positiven Bescheidung des Antrags abgewogen.⁷³⁷ Sollte die Bearbeitung des Informationsbegehrens einen Aufwand erfordern, der die Erfüllung der originären Aufgaben der Behörde zu beeinträchtigen geeignet ist und könnte der Antragsteller die Informationen, auch unter beträchtlichem Aufwand, selbst beschaffen, so kann auch dieser Umstand die Ablehnung des Informationsbegehrens nach § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG rechtfertigen.⁷³⁸ Auch die Kosten der selbstständigen Informationsbeschaffung können ihrer Zumutbarkeit entgegenstehen, sollten sie ein bestimmtes Maß überschreiten. Da der Informationszugang auch nach dem IFG nicht kostenfrei ausgestaltet ist,⁷³⁹ kommt es für eine dem Antragsteller zumutbare Informationsbeschaffung dennoch nicht darauf an, dass diese kostenfrei ist. Ein geringes Entgelt etwa für den Zugang zu Pressearchiven, die die betreffende Information beinhalten,⁷⁴⁰ ist dem Antragsteller ebenso zumutbar wie der Erwerb der Information zu angemessenen Marktpreisen, die insbesondere für behördliche Publikationen die Kostengrenze darstellen.⁷⁴¹

⁷³⁴ Vgl. VG Berlin Urt. v. 07.08.2013 - 2 K 273.12 Rn. 34.

⁷³⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷³⁶ *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 40.

⁷³⁷ VG München Urt. v. 21.06.2007 - M 17 K 06.3145 Rn. 31.

⁷³⁸ Vgl. VG München Urt. v. 21.06.2007 - M 17 K 06.3145 Rn. 31; detailliert zum möglichen Aufwand im vom VG München entschiedenen Fall: *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 42.1.

⁷³⁹ *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 10 IFG Rn. 2.

⁷⁴⁰ VG Frankfurt Urt. v. 26.03.2010 - 7 K 243/09.F Rn. 26.

⁷⁴¹ *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 41; auch: BT-Drs. 15/4493 S. 16.

c. Missbräuchliche Antragstellung

Die Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 3 IFG weist außerdem darauf hin, dass querulatorische Anträge schon nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs weder entgegengenommen noch bearbeitet werden,⁷⁴² weshalb sich zum Umgang mit solchen Anträgen im gesamten IFG keine Regelung findet.⁷⁴³ Informationsanträgen kann demnach „[...] grundsätzlich der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegengehalten werden.“⁷⁴⁴ Eine Rechtsausübung ist nach der Rechtsprechung dann unzulässig, „[...] wenn sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstößt (vgl. § 242 BGB), etwa wenn sie allein zu dem Zweck erfolgt, einem anderen Schaden zuzufügen (vgl. § 226 BGB). Es handelt sich um einen allgemeinen Rechtsgedanken, der der gesamten Rechtsordnung zugrunde liegt und in §§ 226, 242 BGB für einen Teilbereich der Rechtsordnung seinen Ausdruck gefunden hat.“⁷⁴⁵ Dies kann etwa dann der Fall sein, sollte ein Informationsbegehren nur einen von der Rechtsordnung missbilligten Zweck verfolgen, z.B. die in Anspruch genommene Behörde lahmzulegen.⁷⁴⁶ Wenn der Antragsteller offenkundig und zweifelsfrei mit seinem Handeln die Behörde oder einen Drittbetroffenen schikanieren, belästigen oder schädigen will, der Verfolgung seines Rechtsanspruches also keinerlei nachvollziehbare Motive zugrunde liegen, ist die Grenze der unzulässigen Rechtsausübung nach der Rechtsprechung überschritten.⁷⁴⁷ Überwiegend verfolgte sachfremde Zwecke allein rechtfertigen hingegen ebenso wenig den Vorwurf einer rechtsmissbräuchlichen Antragstellung⁷⁴⁸ wie egoistische oder sonst fragwürdige Beweggründe.⁷⁴⁹ Die bloße Anzahl an Informationsanträgen, selbst wenn sie im dreistelligen Bereich liegt, rechtfertigt ebenfalls nicht die Missbräuchlichkeit des damit verfolgten Informationsbegehrens.⁷⁵⁰ Für die Behörde liegt die wahre Herausforderung im Nachweis der Motive des Antragstellers, die die unzulässige Rechtsausübung rechtfertigen. Hierüber wird sie regelmäßig keine Kenntnis besitzen.⁷⁵¹ Der im IFG grundsätzlich voraussetzungslos ausgestaltete Informationsanspruch setzt gerade keine Begründung des

⁷⁴² BT-Drs. 15/4493 S. 16; siehe zu diesen Grundsätzen: *Schnabel*, ZUR 2019, S. 77 ff.; so schon vor Erlass des IFG auf Bundesebene: *Raabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, S. 646 f.

⁷⁴³ Zusammenfassend zur Kritik hieran m.w.N.: *Sicko*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG Rn. 44.

⁷⁴⁴ BVerwG Urt. v. 24.11.2020 - 10 C 12/19 Rn. 10; unter Verweis auf: OVG Schleswig-Holstein Entscheidung v. 06.12.2012 - 4 LB 11/12 Rn. 53 zur ausdrücklichen Regelung nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 IZG-SH und Hessischer VGH Beschluss v. 24.03.2010 - 6 A 1832/09 Rn. 8 zum Bundes-IFG; so auch: BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 24/19 Rn. 12.

⁷⁴⁵ BVerwG Urt. v. 24.11.2020 - 10 C 12/19 Rn. 10.

⁷⁴⁶ BVerwG Urt. v. 24.11.2020 - 10 C 12/19 Rn. 14.

⁷⁴⁷ Hessischer VGH Beschluss v. 24.03.2010 - 6 A 1832/09 Rn. 8.

⁷⁴⁸ BVerwG Urt. v. 24.11.2020 - 10 C 12/19 Rn. 14.

⁷⁴⁹ Hessischer VGH Beschluss v. 24.03.2010 - 6 A 1832/09 Rn. 8.

⁷⁵⁰ *Mast*, NVwZ 2021, S. 644.

⁷⁵¹ Zur näheren Beschreibung dieses Problems siehe auch: *Schnabel*, ZUR 2019, S. 77.

Informationsantrages voraus, vielmehr wird das Informationsinteresse des Antragstellers gesetzlich vermutet.⁷⁵² So ist es „[...] Sache der informationspflichtigen Behörde, gegen diese Vermutung den Beweis des Gegenteils zu führen. Ihre Darlegung ist hierbei nicht auf Umstände beschränkt, die das konkrete Verfahren betreffen; die Feststellung informationsfremder Zwecke kann sich aus anderen Umständen ergeben. Auch das Gericht muss im Streitfall eine Gesamtwürdigung sämtlicher Umstände vornehmen.“⁷⁵³ Somit sind die Behörden zur Ermittlung der Motive des Antragstellers jedenfalls nicht allein auf dessen Auskünfte angewiesen.

III. Veröffentlichungspflichten der Behörden

Das IFG des Bundes schreibt den Behörden in § 11 IFG auch ein proaktives,⁷⁵⁴ nicht von Anträgen abhängiges Tätigwerden im Sinne der Informationsfreiheit und staatlichen Transparenz vor.

1. § 11 Abs. 1 IFG - Pflicht zum Erstellen und Führen von Verzeichnissen

In § 11 Abs. 1 IFG gibt der Bundesgesetzgeber den Behörden vor, Informationsverzeichnisse zu führen, aus denen sich die bei den Behörden vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen. Diese sollen dann nach § 11 Abs. 3 IFG in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden. Die Bürger sollen somit über die vorhandenen Informationen einen Überblick erlangen können, wie es im Ausland teilweise schon üblich ist.⁷⁵⁵ Aus der Verpflichtung der Behörde aus § 11 Abs. 3 IFG, die Verzeichnisse in elektronischer Form zugänglich zu machen (sog. *Internetklausel*)⁷⁵⁶, ist zu schlussfolgern, dass die Verzeichnisse (mittlerweile wohl ausschließlich) in digitaler Form zu erstellen sind.⁷⁵⁷ Hinsichtlich dieser Verpflichtung wird in der Literatur darauf hingewiesen, sie könne wegen der Ausgestaltung von § 11 Abs. 1 IFG als „Soll-Vorschrift“ unter besonderen Umständen, etwa in atypischen Ausnahmefällen, entfallen; so etwa im Falle eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes.⁷⁵⁸ So vertritt es auch die Rechtsprechung, die der Verwaltung die Möglichkeit einräumt, über die Auswertung von Stichproben von Aktenbeständen

⁷⁵² BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 24/19 Rn. 12.

⁷⁵³ BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 24/19 Rn. 12.

⁷⁵⁴ Guckelberger, ZBR 2009, S. 336.

⁷⁵⁵ So BT-Drs. 15/4493 S. 16 mit Verweis auf Schweden, Frankreich und die USA.

⁷⁵⁶ So BT-Drs. 15/4493 S. 16; Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 346; Rossi, IFG, § 11 Rn. 33 ff.

⁷⁵⁷ Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 11 Rn. 11.

⁷⁵⁸ Siehe: Schnabel, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 IFG Rn. 6; jedoch nicht lediglich ein „hoher“ Verwaltungsaufwand: Rossi, IFG, § 11 Rn. 23; siehe oben unter C.II.5.

Ausschlussgründe für die Erstellung von Verzeichnissen darzulegen: etwa fehlende charakteristische Strukturmerkmale der jeweiligen Aktenbestände, sodass keine Kategorisierung durch Vorblätter und Verzeichnisse möglich ist.⁷⁵⁹ Soweit die Verzeichnisse erstellt werden können, bedeutet sie zu *führen*, sie fortdauernd fortzuschreiben und somit aktuell zu halten.⁷⁶⁰

2. § 11 Abs. 2 IFG - Pflicht zur Veröffentlichung von Organisations- und Aktenplänen

Neben der Pflicht zur Erstellung von Verzeichnissen nach § 11 Abs. 1 IFG ordnet § 11 Abs. 2 IFG an, die Organisations- und Aktenpläne der Behörden ohne Angabe personenbezogener Daten⁷⁶¹ nach Maßgabe des IFG allgemein zugänglich zu machen. Mit dem Einschub „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ wird die Zugänglichmachung unter den Vorbehalt fehlender Ausschlussgründe nach §§ 3 bis 6 IFG gestellt.⁷⁶² Die Gesetzesbegründung nimmt an dieser Stelle ausdrücklich Geschäftsverteilungspläne, die Namen, dienstliche Rufnummer und Aufgabenbereich des einzelnen Mitarbeiters enthalten, von der Veröffentlichungspflicht des § 11 Abs. 2 IFG aus und unterwirft den Zugang zu diesen Informationen dem Verfahren zum Informationsantrag nach dem IFG.⁷⁶³ Die Gründe für diesen Ausschluss nach der Gesetzesbegründung, etwa der Schutz der persönlichen Sicherheit der Mitarbeiter, deren Arbeitsfähigkeit, vor allem aber das behördliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung,⁷⁶⁴ werden von der Rechtsprechung im Rahmen einer systematischen und teleologischen Auslegung des § 3 Nr. 2 IFG herangezogen, um dessen Schutzgehalt zu bestimmen. Demnach ist die Gewährleistung einer geordneten Erfüllung der dienstlichen Aufgaben der informationspflichtigen Stelle als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG zu betrachten.⁷⁶⁵

⁷⁵⁹ BVerwG Urt. v. 17.03.2016 - 7 C 2/15 Rn. 21.

⁷⁶⁰ Sinngemäß: *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 20; *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 11 Rn. 8.

⁷⁶¹ Was in der Praxis nicht immer der Fall ist: Vgl. *Guckelberger*, ZBR 2009, S. 332 ff.

⁷⁶² Siehe: *Schaar*, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, S. 53 (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-1TB06_07.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Stand 17.11.2020); Vgl. auch *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 28.

⁷⁶³ BT-Drs. 15/4493 S. 16; kritisch hierzu: *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 29.

⁷⁶⁴ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷⁶⁵ Siehe: BVerwG Urt. v. 20.10.2016 - 7 C 20/15 Rn. 15 f. zur Rechtsfrage, ob ein Anspruch auf Informationszugang zu den dienstlichen Telefonnummern der Bediensteten von Jobcentern besteht. Dies wird verneint, wenn hierdurch die öffentliche Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG wegen der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und effektiven Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen gefährdet wird. Diese Fallkonstellation beschäftigte Verwaltungsgerichte bundesweit: so OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 16.06.2015 - 8 A 2429/14; Bayerischer VGH Urt. v. 05.08.2015 - 5 BV 15.160; OVG Niedersachsen Urt. v. 28.03.2017 - 2 LC 4/15; VG Neustadt (Weinstraße/Rheinland-Pfalz) Urt. v. 04.09.2014 - 4 K 466/14.NW; OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 20.08.2015 - OVG 12 B 21.14; i.E. (vorher noch) anders: VG Karlsruhe (Baden-Württemberg) Urt. v. 05.08.2011 - 2 K 765/11; VG Leipzig (Sachsen) Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11.

Über die Zugänglichmachung der Organisationspläne erhält der Bürger potentiell Kenntnis über Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung innerhalb der jeweiligen Behörde, während die Aktenpläne eine konkrete Übersicht über den Aufgabenbereich der jeweiligen Stelle vermitteln.⁷⁶⁶ Die Literatur schreibt der Regelung daher eine *dienende* Funktion zu, der Bürger könne seinen Informationsanspruch durch die Regelung wirksamer ausüben und leichter feststellen, welche Informationen bei welcher Behörde vorhanden seien.⁷⁶⁷

3. § 11 Abs. 3 IFG – Pflicht zur Veröffentlichung im Internet

Die Verzeichnisse und Pläne nach den ersten beiden Absätzen sollen nach § 11 Abs. 3 IFG durch die Behörden in elektronischer Form, also im Internet,⁷⁶⁸ allgemein zugänglich gemacht werden. Hervorzuheben ist bezüglich § 11 Abs. 3 IFG insbesondere, dass er nicht nur die ersten beiden Absätze in Bezug nimmt, sondern außerdem „weitere geeignete Informationen“, die die Behörden auf gleiche Art und Weise zugänglich machen sollen. Dem Wortlaut nach würde sich hier ein neues, weites Feld der Behördentätigkeit eröffnen: Die Behörden müssten erst ihre Informationsbestände auf geeignete Informationen hin, die dem Informationsinteresse der Allgemeinheit entsprechen, sichten⁷⁶⁹ und diese anschließend veröffentlichen.⁷⁷⁰ Hierzu verpflichtet § 11 Abs. 3 IFG jedoch nicht. Durch den gesetzlichen Tatbestand, mit dem Merkmal der „Geeignetheit“ der Information zur Veröffentlichung, ist dieser Auslegung bereits zum Teil ein Riegel vorgeschoben. Geeignet müssen die Informationen insbesondere auch zur Internetveröffentlichung⁷⁷¹ sein, welche im Vergleich zur Veröffentlichung auf Antrag eines Einzelnen eine erheblich stärkere Eingriffsintensität für vom Informationszugang betroffene Dritte mit sich bringt.⁷⁷² Somit ist nicht davon auszugehen, dass grundsätzlich alle amtlichen

⁷⁶⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷⁶⁷ *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 26; *Schoch*, IFG, § 11 Rn. 28; *Sitsen*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, S. 346; ausdrücklich auch: VG Ansbach Urt. v. 14.11.2014 - AN 14 K 13.00671 Rn. 45.

⁷⁶⁸ So BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷⁷⁰ Hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht wird den Behörden keine Einschätzungsprärogative zugestanden: siehe *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 11 Rn. 28; *Schnabel*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 IFG Rn. 15; vgl. auch *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 41, der den Entscheidungsspielraum auf die Geeignetheit der Information bezieht.

⁷⁷¹ Mit Blick auf die damit (möglicherweise) einhergehenden Besonderheiten: BVerfG Beschluss v. 09.10.2001 - 1 BvR 622/01 Rn. 31.

⁷⁷² In der Literatur wird überzeugend auf Wertungen des Urheberrechts hingewiesen, wonach eine Akteneinsicht urheberrechtlich neutral, die Internetveröffentlichung hingegen als Eingriff in § 19a Urheberrechtsgesetz (UrhG) zu werten wäre, siehe: *Schnabel*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 11 IFG Rn. 15; *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 11 Rn. 23; zum UrhG: *Dreier*, in: Dreier/Schulze (Hrsg.) Urheberrechtsgesetz, § 19a Rn. 1; Gesetz über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) vom 09.09.1965 (BGBl. I S. 1273 ff.); zuletzt geändert durch Art. 25 des Telekommunikationsmodernisierungsg vom 23.06.2021 (BGBl. I S. 1858).

Informationen, die nicht den Ausnahmetatbeständen nach § 3 bis 6 IFG unterliegen oder bereits auf Antrag hin zugänglich gemacht wurden,⁷⁷³ als geeignet betrachtet werden können. Auch wenn Wortlaut und Gesetzesbegründung hierzu schweigen, wird im Wege der teleologischen Auslegung von § 11 Abs. 3 IFG in der Literatur vertreten, dass eine Information nur dann zur Veröffentlichung geeignet ist, wenn sie zutreffend, also inhaltlich richtig ist, da nur dann ihre Veröffentlichung der Aufgabenerfüllung der Verwaltung diene.⁷⁷⁴ Unter Berücksichtigung des Aufwandes, den jede einzelne Behörde zur Sichtung der Informationen zu betreiben hätte, wird in der Literatur außerdem auf das Kosten-/Nutzenverhältnis einer umfangreichen Internetveröffentlichungen hingewiesen und unter diesem Gesichtspunkt § 11 Abs. 3 IFG eher als Empfehlung verstanden.⁷⁷⁵ Diese Wertung deckt sich auch mit dem Zweck der Regelung, den die Gesetzesbegründung beschreibt: § 11 Abs. 3 IFG diene demnach der Verwaltungsvereinfachung, die individuelle Bearbeitung von Informationsanträgen werde reduziert.⁷⁷⁶ Dies spricht auch für eine Auslegung der Norm, die nicht zu einer flächendeckenden, sondern zu einer am konkreten Informationsinteresse der Bürger orientierten Internetveröffentlichung verpflichtet.

In diesem Sinne gestaltet sich die tatsächliche Anwendung von § 11 Abs. 3 IFG durch die Behörden: Online gestellt werden Informationen, die einerseits von öffentlichem Interesse sein könnten, gleichzeitig aber kaum als Grundlage informationsrechtlicher Konflikte dienen können, wie z.B. Stellungnahmen, Reden und Gastbeiträge.⁷⁷⁷ Darüber hinaus orientiert man sich bei der Auswahl der zu veröffentlichenden Informationen am Grundsatz „*access for one – access for all*“, wonach die Informationen veröffentlicht werden, die bereits in Folge eines Informationsantrages einzelnen oder mehreren Personen zugänglich gemacht wurden.⁷⁷⁸ Diese Verwaltungspraxis trägt einerseits den Bedenken der Literatur Rechnung, § 11 Abs. 3 IFG könne die Verwaltung über Gebühr beanspruchen, führt andererseits aber auch zur vom Gesetzgeber beabsichtigten Entlastung der Verwaltung, indem die Behörden die jeweiligen

⁷⁷³ Was mögliche Merkmale der Geeignetheit sein könnten: *Brink*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 11 Rn. 22.

⁷⁷⁴ *Britz/Eifert/Groß*, DÖV 2007, S. 725; zur proaktiven Informationsverbreitung so auch: BVerwG Beschluss v. 15.06.2015 - 7 B 22/14 Rn. 12 unter Verweis auf entsprechende Ausführungen in BVerfG Beschluss v. 26.06.2002 - 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91 Rn. 60 – *Glykolwarnung*.

⁷⁷⁵ *Schnieders*, DÖV 2018, S. 181; *Rossi*, IFG, § 11 Rn. 41.

⁷⁷⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 16.

⁷⁷⁷ Siehe: Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 7. Tätigkeitsbericht für die Jahre 2018 und 2019 zur Informationsfreiheit vom 17.06.2020, BT-Drs. 19/19910 S. 22.

⁷⁷⁸ Ebenda.

Informationen potentiellen Antragstellern vorbeugend online zur Verfügung stellen und in der Folge hierauf bezogene Informationsanträge ablehnen dürfen (§ 9 Abs. 3 IFG).⁷⁷⁹

4. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG zwar eine Entwicklung hin zu einer transparenten Verwaltung anstoßen, die proaktiv amtliche Informationen zur Verfügung stellt. Angesichts der tatsächlichen Gesetzesanwendung darf die Norm in ihrer praktischen Bedeutung aber keinesfalls überbewertet werden. Allein über die Auslegung und Anwendung des § 11 IFG wird der Bund mit der Entwicklung in den Bundesländern, die die proaktive Informationsveröffentlichung umfangreich durch Transparenzgesetze⁷⁸⁰ ausgestalten, nicht Schritt halten können. Will der Bund dies erreichen, wird er mit einer Gesetzesreform,⁷⁸¹ die einen Ausbau der Verpflichtungen der Behörden zur proaktiven Informationsbereitstellung zum Gegenstand hat, nachziehen müssen.⁷⁸²

D. Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Landesebene

I. Einzelne Länder als Vorreiter in Sachen Informationsfreiheit

Anders als auf Bundesebene bedurfte es zumindest in einem Teil der Länder keiner Impulse der EU zum Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen. So schufen die Länder Brandenburg (1998)⁷⁸³, Berlin (1999)⁷⁸⁴, Schleswig-Holstein (2000)⁷⁸⁵ und Nordrhein-Westfalen (2001)⁷⁸⁶ bereits zu Zeitpunkten Landesinformationsfreiheitsgesetze, als man auf Bundesebene noch mit einem zum Teil europarechtswidrig ausgestaltetem UIG zu kämpfen hatte und lediglich über erste Entwürfe eines bereichsübergreifenden IFG verhandelte. Den Gesetzen der Länder

⁷⁷⁹ Siehe oben unter C.II.6.b.

⁷⁸⁰ Siehe unten D.IV.

⁷⁸¹ Im Ansatz zum Ausbau proaktiver Informationspflichten: *Krüger*, ZRP 2018, S. 81.

⁷⁸² Vgl. zu dieser Forderung auch: *Mast*, NVwZ 2021, S. 645 f.

⁷⁸³ Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10.03.1998 (GVBl. I S. 46); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 08.05.2018 (GVBl. I S. 18 f.).

⁷⁸⁴ Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 15.10.1999 (GVBl. S. 561); zuletzt geändert durch Art. 5 Berliner Datenschutz-Anpassungsgesetz EU vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807).

⁷⁸⁵ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH) vom 09.02.2000 (GVObI. S. 166); neugefasst durch Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012 (GVObI. S. 89); zuletzt geändert durch Art. 5 DigitalisierungsG vom 16.03.2022 (GVObI. S. 285).

⁷⁸⁶ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen - IFG NRW) vom 27.11.2001 (GV. NRW S. 805); zuletzt geändert durch Art. 46 des Gesetzes zur Stärkung der medienbruchfreien Digitalisierung vom 01.02.2022 (GV. NRW. S. 122).

Brandenburg und Berlin ist dabei im Gegensatz zu allen folgenden Landesregelungen gemeinsam, dass sie vor allem die Akteneinsicht als Zugangsart zu behördlichen Informationen herausstellten (§ 3 Abs. 1 S. 1 Berliner-IFG; § 1 AIG). Die zeitlich nachfolgenden Regelungen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sprechen bereits offener von einem „freien Zugang“ zu den behördlichen Informationen und ermöglichen dem Antragsteller so verschiedene Arten des Zugangs zu Informationen (§ 5 Abs. 1 S. 1 IZG-SH; § 5 Abs. 1 S. 5 IFG NRW).

II. Landes-IFG am Vorbild des Bundes-IFG

Die Gesetzgebung der Länder zur Informationsfreiheit geriet dann bis zum Beschluss des IFG auf Bundesebene ins Stocken.⁷⁸⁷ Nach dessen Erlass nutzte man die Regelungen teils als Vorlage für Verweisgesetze, die die Anwendung des IFG auf die Behörden, öffentlich-rechtlich organisierten Stellen (Hamburg 2006)⁷⁸⁸ und Gemeinden und Gemeindeverbände (Saarland 2006)⁷⁸⁹ des jeweiligen Landes vorsahen. Auch für die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts, die unmittelbar oder mittelbar der Aufsicht des Landes unterstanden, wurde das IFG für anwendbar erklärt (Thüringen 2007).⁷⁹⁰ Die Verweisgesetze wurden später teilweise durch vollständige Informationsfreiheitsgesetze ersetzt (Hamburg 2009; Thüringen 2012) oder inhaltlich nach den Bedürfnissen des Bundeslandes ausdifferenziert (Saarland). Zahlreiche Bundesländer zogen mit eigenen Informationsfreiheitsgesetzen mit den Regelungen auf Bundesebene gleich (Bremen 2006⁷⁹¹;

⁷⁸⁷ Vgl. *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 202.

⁷⁸⁸ § 1 Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) vom 11.04.2006 (HmbGVBl. Nr. 18 S. 167); neugefasst durch Gesetz zum Neuerlass des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes (Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz – HmbIFG) vom 10.02.2009 (HmbGVBl. Nr. 7 S. 29 ff.); ersetzt durch Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) vom 19.06.2012 (HmbGVBl. Nr. 29 S. 271 ff.).

⁷⁸⁹ § 1 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom 12.07.2006 (Amtsbl. I S. 1624), zuletzt geändert durch Art. 12 Gesetz zur Anpassung des bereichsspezifischen Datenschutzrechts an die VO (EU) 2016/679 vom 22.08.2018 (Amtsbl. I S. 674).

⁷⁹⁰ § 1 Abs. 1 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 20.12.2007 (GVBl. S. 256), zwischenzeitlich neugefasst durch Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 14.12.2012 (GVBl. S. 464 ff.); aufgehoben mit Ablauf des 31.12.2019 durch § 25 Abs. 2 des Thüringer Transparenzgesetzes (ThürTG) vom 10.10.2019 (GVBl. S. 373 ff.).

⁷⁹¹ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG) vom 16.05.2006 (Brem. GBl. S. 263 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes Änderungsgesetz vom 05.03.2019 (Brem. GBl. S. 55).

Mecklenburg-Vorpommern 2006⁷⁹²; Sachsen-Anhalt 2008⁷⁹³; Rheinland-Pfalz 2008⁷⁹⁴). Die übrigen Länder beschritten verschiedene Wege: Während Baden-Württemberg sich bis Ende 2015 zum Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes durchringen konnte,⁷⁹⁵ widmete Hessen der Informationsfreiheit einige Paragraphen im Rahmen des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes.⁷⁹⁶

Die Regulationsstruktur der Informationsfreiheitsgesetze und die Ausgestaltung des Informationsanspruches auf Landesebene gleicht dabei stets der des Bundesgesetzes: Als Grundsatz wird ein voraussetzungsloser Anspruch auf Informationszugang normiert,⁷⁹⁷ der durch teils zahlreiche Ausnahmeregelungen zum Schutz bestimmter öffentlicher oder privater Interessen eingeschränkt wird.⁷⁹⁸ Sämtliche Landesinformationsfreiheitsgesetze regeln darüber hinaus die Antragstellung, das sich anschließende behördliche Verfahren⁷⁹⁹ und die Erhebung von Gebühren für die Amtshandlungen, die zur Bearbeitung der Informationsanträge vorgenommen werden.⁸⁰⁰ Stets wird außerdem ein Landesbeauftragter bzw. eine Landesbeauftragte bestellt, der/die über die Wahrung des Rechts auf Informationszugang wachen soll und in Personalunion mit dem Datenschutzbeauftragten des jeweiligen Landes steht.⁸⁰¹ In allen Fällen zeichnen sich die Informationsfreiheitsgesetze durch ein kompaktes

⁷⁹² Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M – V) vom 10.07.2006 (GVBl. M – V S. 556 ff.); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Anpassung des Landesdatenschutzgesetzes und weiterer datenschutzrechtlicher Vorschriften an die VO (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der RL (EU) 2016/680 vom 22.05.2018 (GVBl. M – V S. 193).

⁷⁹³ Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 10.06.2008 (GVBl. LSA S. 242 ff.); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechtes in LSA an das Recht der EU vom 18.02.2020 (GVBl. LSA S. 25).

⁷⁹⁴ Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG –) vom 26.11.2008 (GVBl. S. 296 ff.); aufgehoben durch § 30 Abs. 2 Nr. 1 des Landestransparenzgesetzes (LTranspG) vom 27.11.2015 (GVBl. S. 383 ff.).

⁷⁹⁵ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG) vom 17.12.2015 (GBl. S. 1201 ff.); zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur Anpassung des allgemeinen Datenschutzrechts und sonstiger Vorschriften an die VO (EU) 2016/679 vom 12.06.2018 (GBl. S. 173).

⁷⁹⁶ § 80 ff. Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) vom 03.05.2018 (GVBl. S. 82 ff.).

⁷⁹⁷ §§ 1, 9 Abs. 1 AIG; § 3 Abs. 1 S. 1 Berlin IFG; § 3 S. 1 IZG – SH; § 4 Abs. 1 IFG NRW; § 1 S. 1 SIFG (Verweis auf Bundesregelung); § 1 Abs. 1 S. 1 BremIFG; § 1 Abs. 2 S. 1 IFG M – V; § 1 Abs. 1 S. 1 IZG LSA; § 1 Abs. 2 LIFG; § 80 Abs. 1 S. 1 HDSIG.

⁷⁹⁸ §§ 4, 5 AIG; §§ 5 bis 12 Berlin IFG; §§ 9, 10 IZG – SH; §§ 6 bis 10 IFG NRW; § 1 S. 1 SIFG (Verweis auf Bundesregelung), § 2 SIFG; § 3 bis 6b BremIFG; §§ 5 bis 8 IFG M – V; §§ 3 bis 6 IZG LSA; §§ 4 bis 6 LIFG; §§ 82 bis 84 HDSIG.

⁷⁹⁹ §§ 6 bis 8 AIG; §§ 13 bis 15 Berlin IFG; §§ 4 bis 7 IZG – SH; § 5 IFG NRW; § 1 S. 1 SIFG (Verweis auf Bundesregelung), § 3 SIFG; §§ 7 bis 9 BremIFG; §§ 9 bis 12 IFG M – V; §§ 7 bis 9 IZG LSA; §§ 7 bis 9 LIFG; §§ 85 bis 87 HDSIG.

⁸⁰⁰ § 10 AIG; § 16 Berlin IFG; § 13 IZG – SH; § 11 IFG NRW; § 9 SIFG; § 10 BremIFG; § 13 IFG M – V; § 10 IZG LSA; § 10 LIFG; § 88 HDSIG.

⁸⁰¹ § 11 AIG; § 18 Berlin IFG; § 14 IZG – SH; § 13 IFG NRW; §§ 4 bis 8 SIFG; § 13 BremIFG; § 14 IFG M – V; § 12 IZG LSA; § 12 LIFG; § 89 HDSIG.

Regelungsgefüge aus, das oft mit weniger als 20 Paragraphen auskommt. Die große Ähnlichkeit der Landesinformationsfreiheitsgesetze - in einer überblicksartigen Betrachtung - kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die tatsächliche Wirksamkeit des Informationsanspruches durch abweichende Detailregelungen in den Bundesländern erheblich divergieren kann.⁸⁰²

III. Länder ohne Informationsfreiheitsgesetze

Die Länder Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben bisher keine Gesetze erlassen, die ihren Bürgern einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang gegenüber den öffentlichen Stellen des Landes zusichern. Das Bayerische Datenschutzgesetz⁸⁰³ kennt lediglich ein Auskunftsrecht für Jedermann über den Inhalt von Dateien und Akten öffentlicher Stellen, sollte der Antragsteller ein berechtigtes, nicht auf die entgeltliche Weiterverwendung gerichtetes Interesse glaubhaft darlegen können, Art. 39 Abs. 1 S. 1 BayDSG. Hier fehlt es gerade an der für Informationsfreiheitsgesetze typischen Voraussetzungslosigkeit des Anspruchs.⁸⁰⁴ Die Datenschutzgesetze Niedersachsens und Sachsens kennen (bzw. kannten) lediglich einen speziell datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch.⁸⁰⁵ Die vergleichsweise rückständige Regelungssituation in diesen Bundesländern begründet sich vor allem durch die politischen Kräfteverhältnissen in den Landesparlamenten. Auch auf Länderebene wird die Informationsfreiheitsgesetzgebung vor allem durch Vertreter von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorangetrieben, häufig gegen den Widerstand von CDU/CSU.⁸⁰⁶

1. Informationsfreiheitsatzungen auf kommunaler Ebene als Behelfslösung

Gleichwohl müssen die Bürger in diesen Bundesländern nicht gänzlich auf einen Zugang zu Behördeninformationen verzichten, häufig springen hier leistungsfähige Kommunen⁸⁰⁷ für die

⁸⁰² Die meisten Landesinformationsfreiheitsgesetze gewährleisten eine größere Transparenz auf Landesebene als die Bundesregelungen auf Bundesebene: siehe Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., <https://transparenzranking.de/> (Stand 16.09.2020).

⁸⁰³ Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) vom 15.05.2018 (GVBl. S. 230 ff.).

⁸⁰⁴ So schon zur Vorgängerregelung Art. 36 BayDSG: *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 206.

⁸⁰⁵ § 51 Abs. 1 S. 1 Niedersächsisches Datenschutzgesetz (NDSG) vom 16.05.2018 (Nds. GVBl. S. 66, 67); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änd. dienstrechtlicher Vorschriften vom 29.06.2022 (Nds. GVBl. S. 400); § 18 Abs. 1 Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen (Sächsisches Datenschutzgesetz – SächsDSG) vom 25.08.2003 (SächsGVBl. S. 330); zuletzt geändert durch Art. 9, 10 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten im Justiz- und Maßregelvollzug, zur Gewährleistung der verfassungsrechtl. Anforderungen an Fixierungen und zur Änd. des Sächsischen GedenkstättenstiftungsG vom 22.08.2019 (SächsGVBl. S. 663) und mittlerweile außer Kraft getreten.

⁸⁰⁶ Sehr anschaulich hierzu: Übersicht zu Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes in Bayern, siehe: Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, <https://informationsfreiheit.org/informationsfreiheitsgesetz/> (Stand 17.09.2020).

⁸⁰⁷ Die Zahl der Kommunen mit Informationsfreiheitsatzung in Bayern liegt mittlerweile bei 89, sodass für zumindest 38% der Einwohner Bayerns im Bereich des eigenen Wirkungskreises ihrer Kommunen ein Akteneinsichtsrecht besteht; siehe Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, <https://informationsfreiheit.org/ubersicht/> (Stand 15.09.2020). In Niedersachsen haben mindestens 9 Kommunen

Informationsansprüche ihrer Bürger in die Bresche und erlassen kommunale Informationsfreiheitssatzungen (IFS). Hierdurch erlangen ihre Einwohner etwa gegenüber der jeweiligen Stadtverwaltung oder den kommunalen Eigenbetrieben einen Anspruch auf Zugang zu den dort vorhandenen amtlichen Informationen.⁸⁰⁸ Die Regulationsstruktur der Satzungen gleicht derer der Informationsfreiheitsgesetze: Dem grundsätzlich umfassenden Informationsanspruch setzen die Satzungen Ausnahmen entgegen, bei deren Vorliegen er nicht oder nur eingeschränkt besteht.⁸⁰⁹ Sie treffen Regelungen zur Antragsstellung und dem sich anschließenden behördlichen Verfahren⁸¹⁰ sowie zu den für die Antragsbearbeitung zu erhebenden Gebühren.⁸¹¹ In Einzelfällen wird sogar ein Beauftragter für die Informationsfreiheit bestellt, der in Personalunion mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten steht.⁸¹²

2. Rechtmäßigkeit der Informationsfreiheitssatzungen

Ein durch kommunale Satzung gewährter Informationszugang ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht gänzlich unbedenklich, existieren im Landesrecht Vorgaben zu Informationsauskünften. Speziell in Bayern beschäftigte den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bereits die Frage, ob der durch eine Informationsfreiheitssatzung gewährte Informationszugangsanspruch mit den in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Prinzipien des Vorranges des Gesetzes und des Vorbehalts des Gesetzes⁸¹³ kollidieren kann.⁸¹⁴

eine entsprechende Satzung erlassen, siehe Mehr Demokratie e.V., <https://bremen-nds.mehrdemokratie.de/niedersachsen/informationsfreiheit/kommunalebene/> (Stand: 15.09.2020). In Sachsen haben die Städte Leipzig, Chemnitz und Dresden eine Informationsfreiheitssatzung, siehe Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, <https://informationsfreiheit.org/woanders/bundeslander/sachsen/#:~:text=Auch%20das%20Bundesland%20Sachsen%20hat%20noch%20kein,Informationsfreiheitsgesetz%2C%20aber%20Dresden%20eine%20Informationsfreiheitssatzung%20%2821.%20Juni%202012%29.>

⁸⁰⁸ Beispielhaft für Satzungen in Sachsen; München; Niedersachsen: § 1 Abs. 1 der Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungsbereiches der Landeshauptstadt Dresden (Informationsfreiheitssatzung) vom 21.06.2012 (DDA. S. 18); § 1 Abs. 1 S. 1 Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungsbereiches der Landeshauptstadt München (Informationsfreiheitssatzung) vom 08.02.2011 (MüABl. S. 57); § 3 Abs. 1 der Satzung zur Regelung des Zugangs zu Informationen des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt Braunschweig (Informationsfreiheitssatzung) vom 20. März 2012 (ABlStadt BS S. 41 ff.).

⁸⁰⁹ § 3 Dresdner IFS; § 6 Münchner IFS; §§ 7 bis 10 Braunschweiger IFS.

⁸¹⁰ § 4 Dresdner IFS; §§ 3 bis 5 Münchner IFS; §§ 4 bis 6; § 11 Braunschweiger IFS.

⁸¹¹ § 6 Dresdner IFS; § 8 Münchner IFS; § 14 Braunschweiger IFS.

⁸¹² § 15 Braunschweiger IFS.

⁸¹³ Dessen Herleitung mittlerweile sowohl aus Rechtsstaat- als auch Demokratieprinzip vorgenommen wird, vgl. *Ohler*, AöR 2006, S. 341.

⁸¹⁴ Bayerischer VGH Beschluss v. 27.02.2017 - 4 N 16.461 Rn. 39 ff.

a. Der Vorrang des Gesetzes als Leitplanke der Ausgestaltung kommunaler Informationsfreiheitsatzungen

Ein Verstoß der Informationsfreiheitsatzungen gegen das Prinzip vom Vorrang des Gesetzes kam deshalb in Betracht, da Art. 36 BayDSG a.F. (heute Art. 39 BayDSG) als höherrangiges Landesrecht einen Auskunftsanspruch vorsah, der nicht voraussetzungslos ausgestaltet war. Die Satzungen gewährten jedoch einen voraussetzungslosen Anspruch. Nach dem Vorrang des Gesetzes steht die Ausgestaltung des kommunalen Informationszugangs den Kommunen durch Satzung nur insoweit frei, als keine abschließenden gesetzlichen Regelungen bestehen,⁸¹⁵ denn „[...] der in Form des Gesetzes geäußerte Staatswille geht rechtlich jeder anderen staatlichen Willensäußerung vor; [...]“.⁸¹⁶ Sind im Bayerischen Datenschutzgesetz bestimmte Voraussetzungen, wie etwa das berechnigte Interesse des Antragstellers, für das Bestehen eines Anspruchs auf Auskunft normiert, darf die inhaltliche Ausgestaltung der Satzungen, ihrerseits administrative Normgebung⁸¹⁷ und somit Verwaltungshandeln,⁸¹⁸ nicht dergestalt von den gesetzlichen Vorgaben abweichen, als dass hier nun kein berechtigtes Interesse des Antragstellers vorliegen muss.⁸¹⁹ Voraussetzung für diesen Schluss ist, dass die gesetzgeberische Ausgestaltung des Auskunftsanspruch im Datenschutzgesetz eine Sperrwirkung für abweichende Bestimmungen auf kommunaler Ebene entfaltet.⁸²⁰ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hielt Art. 36 BayDSG a.F. für eine möglicherweise abschließende Regelung, die dann keinen Raum für die kommunalen Vorgaben lasse.⁸²¹ Dies ist für den heutigen Auskunftsanspruch nach Art. 39 BayDSG noch immer anzunehmen. In einer neueren Entscheidung lässt der Bayerische VGH weiterhin dahinstehen, ob Art. 39 BayDSG eine abschließende Regelung sei, eine kommunale Satzung könne jedenfalls keine über Art. 39 BayDSG hinausgehende Informationsansprüche vermitteln.⁸²²

⁸¹⁵ *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 291; In der Antwort auf eine entsprechende Kleine Anfrage ging das Thüringer Innenministerium davon aus, dass die Gemeinden und Landkreise im Regelungsbereich des ThürIFG keine Befugnis zum Erlass von Informationsfreiheitsatzungen haben, sie seien nach Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht, in diesem Fall an die Ausgestaltung des Informationsanspruches durch das ThürIFG gebunden, vgl. Antwort des Thüringer Innenministeriums auf eine Kleine Anfrage 537 bezüglich der Zulässigkeit kommunaler „Informationsfreiheitsatzungen“ vom 15.06.2020, ThürLT-Drs. 5/1135 S. 2.

⁸¹⁶ *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, § 6. Die Herrschaft des Gesetzes, S. 68.

⁸¹⁷ *Schmidt-Aßmann*, Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, S. 261; *Mann*, BK Grundgesetz, Art. 28 GG Rn. 226.

⁸¹⁸ *Schoch*, NVwZ 1990, S. 803; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.) GG Kommentar, Art. 28 GG Rn. 130.

⁸¹⁹ Vgl. *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 625.

⁸²⁰ Auf diese „Sperrwirkung“ abstellend: Bayerischer VGH Beschluss v. 27.02.2017 - 4 N 16.461 Rn. 39; Bayerischer VGH Ur. v. 13.05.2019 - 4 B 18.1515 Rn. 53.

⁸²¹ Vgl. Bayerischer VGH Beschluss v. 27.02.2017 - 4 N 16.461 Rn. 39; *Schrader*, BayVBl. 2012, S. 291.

⁸²² Siehe: Bayerischer VGH Ur. v. 13.05.2019 - 4 B 18.1515 Rn. 53.

Tendenziell steht die Rechtsprechung somit einer in der Literatur vertretenen Meinung entgegen, dass die gesetzlichen Vorgaben des BayDSG nur in Teilen, nämlich im Falle drittschützender Schranken, ein zwingendes Prüfprogramm für Informationsfreiheitsansprüche aus Satzungen vorgeben. Für die übrigen objektiv-rechtlichen Elemente, wie das Erfordernis eines berechtigten Interesses, bestehe im Rahmen der kommunalen Organisationshoheit die Befugnis der Gemeinden Satzungen mit abweichendem Inhalt zu erlassen.⁸²³ Dem ist entgegenzuhalten, dass die Regelungen des BayDSG jedoch keine Differenzierung zwischen zwingenden und abdingbaren Vorgaben indizieren. Es ist nicht eindeutig auszumachen, welche der Anforderungen zwingend sind und welche den Gemeinden einen Ausgestaltungsspielraum vorbehalten könnten. Weiterhin ist in diesem Fall nicht auf die Organisationshoheit der Gemeinden abzustellen. Zwar haben die Kommunen hiernach das Recht zur eigenverantwortlichen Führung ihrer Geschäfte,⁸²⁴ sodass sie über ihre innere Organisation sowie Verfahrensabläufe bestimmen können.⁸²⁵ Hier sind jedoch Satzungen Gegenstand der Diskussion, sodass speziell auf den Gehalt der Satzungshoheit (auch. Rechtsetzungshoheit) der Kommunen abzustellen ist.⁸²⁶ Doch auch bei der Wahrnehmung dieser Gemeindehoheit unterliegen die Kommunen dem Vorrang des Gesetzes.⁸²⁷ Dieser beschränkt das Verwaltungshandeln nicht nur insofern, als dass die Verwaltung nicht „strenger“ und somit Grundrechte stärker beschränkend handeln darf, als gesetzlich angeordnet. Sie darf die gesetzlichen Vorgaben auch nicht durch ein „milderes“ und somit gegebenenfalls Grundrechte weniger beschränkendes Handeln unterlaufen,⁸²⁸ ohne hierzu gesetzlich berechtigt zu sein.⁸²⁹ Der Wortlaut des Art. 39 BayDSG steht zwar der Existenz der kommunalen Satzungen nicht entgegen,⁸³⁰ lässt ihnen jedoch bezüglich der abweichenden Normierung von materiellen Voraussetzungen des Auskunftsanspruch keinen Spielraum.

⁸²³ Vgl. *Will*, BayVBl. 2016, S. 620.

⁸²⁴ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.) GG Kommentar, Art. 28 GG Rn. 118; BVerfG Beschluss v. 24.06.1969 - 2 BvR 446/64 Rn. 41; BVerfG Beschluss v. 07.10.1980 - 2 BvR 584/76, 2 BvR 598/76, 2 BvR 599/76, 2 BvR 604/76 Rn. 43.

⁸²⁵ Vgl. *Waechter*, Kommunalrecht, Rn. 092.

⁸²⁶ Hierzu: *Ossenbühl*, Handbuch des Staatsrechts, § 105 Rn. 18.

⁸²⁷ Konkret: *Ossenbühl*, Handbuch des Staatsrechts, § 105 Rn. 28; *Dreier*, in: Dreier (Hrsg.) GG Kommentar, Art. 28 GG Rn. 134; allgemeiner: *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, § 20 Das rechtsstaatliche Prinzip S. 803.

⁸²⁸ Hier lohnt der Vergleich mit dem ähnlich gelagerten Fall, dass der Verwaltungsvollzug hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückbleibt, was ebenfalls einen Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes bedeutet: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.) GG Kommentar, Art. 20 GG Rn. 100.

⁸²⁹ Vgl. Ausführungen zum Abweichungsverbot: *Ossenbühl*, Handbuch des Staatsrechts, § 101 Rn. 6 f.

⁸³⁰ Dahingehend wohl: Begründung zum Entwurf des BayDSG vom 12.12.2017, LT-Drs. 17/19628 S. 53.

Für Informationsfreiheitssatzungen, die von Kommunen Sachsens und Niedersachsens erlassen wurden, gilt grundsätzlich dasselbe. Hier fehlt es bisher jedoch an landesrechtlichen Regelungen, die den Rahmen für die kommunale Ausgestaltung von Informationsansprüchen vorgeben würden. Dieser Umstand lässt den Kommunen einen Ausgestaltungsspielraum für Informationsansprüche, sollte eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Informationsfreiheitssatzungen bestehen.

b. Ermächtigungsgrundlagen für Informationsfreiheitssatzungen am Maßstab des Vorbehalts des Gesetzes

Im Falle der Bayerischen Informationsfreiheitssatzungen war eben diese Ermächtigungsgrundlage Stein des Anstoßes. Nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes darf die Verwaltung nur auf Grundlage eines Gesetzes einen hoheitlichen Eingriff in verfassungsrechtlich gewährleistete Rechtspositionen eines Bürgers vornehmen.⁸³¹ Dabei sind auch an diese Ermächtigungsgrundlage bestimmte Mindestanforderungen zu stellen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss belastendes Verwaltungshandeln „[...] durch das ermächtigende Gesetz nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt [...]“ sein.⁸³² Zwar gewähren die Informationsfreiheitssatzungen den Einwohnern der jeweiligen Gemeinde einen Informationsanspruch und bewirken in diesem Verhältnis zunächst keinen Grundrechtseingriff. Problematisch kann der Informationszugangsanspruch jedoch für diejenigen sein, deren Informationen⁸³³ der Behörde vorliegen und Gegenstand eines Informationsbegehrens sein können. Hier können etwa personenbezogene Daten, die vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG⁸³⁴ geschützt werden, oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, deren Geheimhaltung durch die Berufs- oder Eigentumsfreiheit, Art. 12 Abs. 1⁸³⁵ und Art. 14 Abs. 1 GG⁸³⁶ geschützt wird, von einem Antrag auf Informationszugang umfasst sein. In diesen Fällen ergebe sich gegenüber den Betroffenen ein Eingriff in grundrechtliche Positionen, wenn die jeweiligen Verwaltungsstellen den Zugang zu diesen Informationen gewähren würden. Die Informationsfreiheitssatzungen entfalten dann eine belastende Wirkung, die sich nicht rechtfertigen lässt, sofern sich der Erlass

⁸³¹ Ohler, AÖR 2006, S. 341; was nach der Lehre vom „Totalvorbehalt“ auch für begünstigendes Handeln der öffentlichen Hand angenommen wird, vgl. hierzu: Katz/ Sander, Staatsrecht, § 10 Rn. 199.

⁸³² BVerfG Beschluss v. 12.11.1958 - 2 BvL 4/56, 2 BvL 26/56, 2 BvL 40/56, 2 BvL 1/57, 2 BvL 7/57 Rn. 193.

⁸³³ Etwa personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Bayerischer VGH Beschluss v. 27.02.2017 - 4 N 16.461 Rn. 43.

⁸³⁴ BVerfG Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83, 1 BvR 362/83, 1 BvR 420/83, 1 BvR 440/83, 1 BvR 484/83 Rn. 145 ff. – *Volkszählungsurteil*.

⁸³⁵ BVerfG Beschluss v. 14.03.2006 – 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03 Rn. 81 ff.

⁸³⁶ Fischer/ Fluck, NVwZ 2013, S. 338.

der Satzung auf eine kommunalrechtliche Generalklausel stützt.⁸³⁷ Die Kommunen können diesem Problem durch die Normierung von Ausschlussstatbeständen begegnen, die den Schutz der grundrechtlich geschützten Informationen gewährleisten. Ansonsten droht den Satzungen im Streitfall, dass die Oberverwaltungsgerichte oder Verwaltungsgerichtshöfe der Bundesländer ihre Nichtigkeit feststellen.⁸³⁸

IV. Transparenzgesetze als neue Generation der Informationsfreiheitsgesetze

Einige Bundesländer (Hamburg 2012; Rheinland-Pfalz 2015, Thüringen 2019) treiben die Fortentwicklung der Informationsfreiheitsgesetzgebung mit dem Erlass der nächsten Generation von Gesetzen voran: den sogenannten Transparenzgesetzen. Die Grundkonzeption der Transparenzgesetze entspricht derer der Informationsfreiheitsgesetze. Soweit rechtlich möglich,⁸³⁹ sollen behördliche Informationen den Bürgern zugänglich gemacht werden, wobei der Zugang zum Teil, wie in den Informationsfreiheitsgesetzen, auf den Antrag der Anspruchsberechtigten hin gewährt werden soll.⁸⁴⁰ Die Neuerung der Transparenzgesetze liegt in der zusätzlichen Verpflichtung der jeweiligen staatlichen Stellen⁸⁴¹ zur proaktiven Veröffentlichung⁸⁴² gesetzlich bestimmter Informationen⁸⁴³ in Transparenzportalen⁸⁴⁴ im Internet. Ziel der Regelungen ist es, durch einen unmittelbaren und barrierefreien Zugang zu den Informationen in diesen Portalen, dem Bürger den Informationszugang zu erleichtern. Hierdurch soll das Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung gesteigert, die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert und die Kontrolle staatlichen Handelns durch den Bürger erleichtert werden.⁸⁴⁵ Durch die proaktive Informationsbereitstellung werden kostenpflichtige Informationsanträge obsolet, was einerseits die Inanspruchnahme der Informationsfreiheit fördert und andererseits die Verwaltungen von der Bearbeitung von Informationszugangsanträgen entlastet.⁸⁴⁶ Gleichzeitig zeigt die Ausgestaltung von

⁸³⁷ *Brodmerkel*, BayVBl. 2016, S. 623; *Schoch*, IFG, Einleitung Rn. 249.

⁸³⁸ Vgl. Bayerischer VGH Beschluss v. 27.02.2017 - 4 N 16.461 Rn. 46.

⁸³⁹ Zum Schutz öffentlicher und privater Belange sind auch hier Ausnahmetatbestände von den Informations- und Veröffentlichungspflichten normiert: §§ 4 bis 9 HmbTG; §§ 14 bis 17 LTransG; §§ 12 bis 14 ThürTG (anwendbar für Veröffentlichungspflichten nach § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ThürTG, für Transparenzpflichten nach § 6 Abs. 3 S. 2 ThürTG i.V.m. § 5 Abs. 4 ThürTG).

⁸⁴⁰ §§ 11 bis 13 HmbTG; §§ 11 bis 13 LTransG; §§ 9 bis 15 ThürTG.

⁸⁴¹ § 2 Abs. 3 i.V.m. Abs. 5 HmbTG; § 3 LTransG; § 2 ThürTG.

⁸⁴² § 10 Abs. 1 S. 1 HmbTG; § 4 Abs. 1 LTransG; §§ 5, 6 ThürTG.

⁸⁴³ § 3 Abs. 1, 2 HmbTG; § 7 Abs. 1, 3 LTransG; § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 ThürTG.

⁸⁴⁴ Informationsregister, § 2 Abs. 6 HmbTG; Transparenzplattform, § 6 LTransG; Transparenzportal, § 7 ThürTG.

⁸⁴⁵ Siehe Begründung des HmbTG, Hmb. Bürgerschaft-Drs. 20/4466 S. 1; 12 f.; Begründung des LTransG Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/5173 S. 22; Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 36.

⁸⁴⁶ Siehe Begründung des HmbTG, Hmb. Bürgerschaft-Drs. 20/4466 S. 13; Kosten des LTransG Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/5173 S. 2; Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 44.

Ausnahmetatbeständen und Abwägungsregelungen in den Transparenzgesetzen, dass dem Informationszugang die gleichen rechtlichen Grenzen gesetzt sind, wie dem nach den Informationsfreiheitsgesetzen. Die tatsächliche Reichweite des Informationsanspruchs des Bürgers nach dem Thüringer Transparenzgesetz ist deshalb Hauptgegenstand dieser Arbeit.

E. Die Entwicklung der Informationsfreiheit in Thüringen

Aus Sicht des Thüringer Gesetzgebers setzte der Erlass des ThürTG den vorläufigen Schlusspunkt unter eine fast zwei Jahrzehnte andauernde Gesetzesentwicklung. So galten in Thüringen bereits zwei Informationsfreiheitsgesetze als Vorgänger zum heutigen Transparenzgesetz. Dem ersten Gesetz zur Informationsfreiheit in Thüringen ging dabei eine ähnlich langwierige Auseinandersetzung mit Gesetzesinitiativen und verschiedenen Gesetzesentwürfen voraus, wie auf Bundesebene dem IFG.

I. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen vor Inkrafttreten des ersten ThürIFG

1. Erster Entwurf aus dem Jahre 2001

Ähnlich wie auf Bundesebene vor Erlass des Informationsgesetzes, brauchte es in Thüringen mehrere Anläufe für den Erlass eines bereichsübergreifenden Informationsfreiheitsgesetzes. Den Anfang machte die Fraktion der SPD mit einem Gesetzesentwurf für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz bereits im Jahre 2001.⁸⁴⁷

Von der Regelung versprach man sich die Erhöhung der Transparenz und Akzeptanz behördlicher Entscheidung durch die Bevölkerung⁸⁴⁸ und wollte zugleich ein Kontrollinstrument des Bürgers für staatliches Handeln schaffen. Der Entwurf knüpfte einerseits an bereits bestehende Informationsfreiheitsgesetze ausländischer Staaten, andererseits an solche anderer Bundesländer an,⁸⁴⁹ sodass sich die Regelungsstruktur auch hier am bereits beschriebenen Schema orientierte: Zunächst sah der Entwurf einen voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch natürlicher und juristischer Personen den Privatrechts gegen verschiedenste öffentliche Stellen des Landes vor, § 2 Abs. 1 ThürIFG-Entwurf. Der Informationszugang konnte (oder musste, § 4 Abs. 1 ThürIFG-Entwurf) auf verschiedene Art und Weise gewährt werden, § 2 Abs. 2 ThürIFG-Entwurf, und sollte zum

⁸⁴⁷ Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 18.10.2001, ThürLT-Drs. 3/1902.

⁸⁴⁸ Akzeptanz als Grundlage der Verteidigung der Demokratie: Abgeordneter *Schemmel*, in: Thüringer Landtag 2001, 51. Sitzung 08.11.2020, Plenarprotokoll 3/51 S. 4285.

⁸⁴⁹ ThürLT-Drs. 3/1902 S. 1.

Schutz öffentlicher Belange, des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses, privater Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogener Daten durch die §§ 7 bis 10 ThürIFG-Entwurf ausgeschlossen werden. Weiterhin enthielt der Entwurf Bestimmungen über die Antragstellung, § 5 ThürIFG-Entwurf, und das sich anschließende behördliche Verfahren, §§ 4, 6 ThürIFG-Entwurf, welches Modifizierungen für den Fall einschlägiger Ausnahmetatbestände unterlag, §§ 11, 12 ThürIFG-Entwurf. Mit § 14 ThürIFG-Entwurf wurde die Kostenerhebung geregelt. Zudem sollte ein Landesbeauftragter für Informationsfreiheit in Personalunion mit dem Landesbeauftragten für Datenschutz bestellt werden, § 15 ThürIFG-Entwurf.

In den Beratungen wurde der Gesetzesentwurf anschließend in zweierlei Hinsicht kritisiert: Diejenigen, die dem Anliegen der Informationsfreiheit grundsätzlich beipflichteten, unterzogen den Entwurf einer kritischen Betrachtung hinsichtlich einer möglichst effektiven Umsetzung des gesetzlichen Informationsanspruches. Ihnen fehlte es u.a. an der Setzung einer Bearbeitungsfrist für Informationsanträge, aus Gründen der Praktikabilität an einem gesetzlichen Hinweis auf besonders relevante Bereiche des Informationszugangs und an einer Kostenregelung, die das Kostenrisiko für den Antragsteller erkennen lässt und minimiert. Die Ausschlussgründe für einen Informationsanspruch bezeichnete man als bedenklich weitgehend.⁸⁵⁰

Die dem Entwurf gegenüber grundsätzlich ablehnende Haltung stützte sich auf die Argumentation, dass die durch den Titel des Entwurfs suggerierte umfassende Offenlegung von Informationen weder durch dieses Gesetzeswerk zu erreichen, noch angesichts bereits vorgehender Entwicklungen in den Verwaltungen notwendig sei. Der Zeitpunkt für ein solches Gesetz sei in Bezug auf die mit der Umsetzung einhergehenden Kosten und des anfallenden Verwaltungsaufwandes bei den zunehmend „schlanken“ Verwaltungen nicht der richtige.⁸⁵¹

Inhaltliche Änderungen nahm man am Gesetzesentwurf in der Folge gleichwohl nicht vor. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurden der Gemeinde- und Städtebund, der Landkreistag und die Beauftragte für den Datenschutz angehört. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände führten gegen den Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes die üblichen Vorbehalte ins Feld: Die Umsetzung des Gesetzes könne personelle, organisatorische und

⁸⁵⁰ Abgeordneter *Hahnemann*, in: Thüringer Landtag 2001, 51. Sitzung 08.11.2020, Plenarprotokoll 3/51 S. 4287 f.

⁸⁵¹ Abgeordneter *Fiedler*, Thüringer Landtag 2001, 51. Sitzung 08.11.2020, Plenarprotokoll 3/51 S. 4288 ff.

finanzielle Belastungen zur Folge haben. So sei u.a. eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Landratsämter zu befürchten. Bereits bestehende Rechtsgrundlagen, die dem Bürger verschiedene Einsichtsrechte vermittelten, würden ausreichen. Im Übrigen sei nicht der Bürger für die Kontrolle der an Recht und Gesetz gebundenen Verwaltung zuständig, sondern die Verwaltungsgerichtsbarkeit und in letzter Konsequenz das Bundesverfassungsgericht.⁸⁵²

Im Ergebnis fiel der Gesetzesentwurf einer prinzipiellen Ablehnung seiner Kritiker⁸⁵³ und dem Argument der mit ihm einhergehenden Überlastung der Verwaltung zum Opfer, welches angesichts der gegenteiligen Erfahrungen in anderen Bundesländern schon zum damaligen Zeitpunkt haltlos schien.⁸⁵⁴ Der IFG-Entwurf wurde in der 2. Beratung des Thüringer Landtags am 13.06.2002 mit der Mehrheit der Stimmen abgelehnt.⁸⁵⁵

2. Zweiter Entwurf aus dem Jahre 2006

Im Jahr 2006 brachte die Fraktion der SPD einen weiteren Entwurf für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz⁸⁵⁶ in den Thüringer Landtag ein. Ein Großteil des Gesetzestextes blieb wortlautidentisch zum Entwurf von 2001, man wich lediglich in wenigen Punkten ab: So sah der neue § 4 Abs. 1 S. 2 ThürIFG-Entwurf zur Klarstellung und Haftungsbegrenzung für die Behörden⁸⁵⁷ ausdrücklich vor, dass diese nicht zur Überprüfung der sachlichen Richtigkeit der Informationen verpflichtet sind. Der neu geschaffene § 4 Abs. 7 S. 2 ThürIFG-Entwurf sah für die Fälle, dass die Behörde auf die Veröffentlichung der begehrten Informationen im Internet verweisen kann oder der Antragsteller bereits über die jeweiligen Informationen verfügt, nun ausdrücklich vor, dass sie den Informationsantrag nach eigenem Ermessen ablehnen kann. So sollten Behörden prämiert werden, die aktive Informationspolitik betreiben und gleichzeitig eine missbräuchliche Antragsstellung verhindert werden.⁸⁵⁸ Zur Absenkung der Zugangsschwellen für Antragsteller sah § 5 Abs. 1 S. 1 ThürIFG-Entwurf die Möglichkeit der Niederschrift des Antrages in der Behörde vor.

⁸⁵² Abgeordneter *Wildauer*, Thüringer Landtag 2002, 65. Sitzung 13.06.2002, Plenarprotokoll 3/65 S. 5439 f.

⁸⁵³ Abgeordneter *Fiedler*, Thüringer Landtag 2002, 65. Sitzung 13.06.2002, Plenarprotokoll 3/65 S. 5446.

⁸⁵⁴ Anschaulich hierzu: Abgeordneter *Schemmel*, Thüringer Landtag 2002, 65. Sitzung 13.06.2002, Plenarprotokoll 3/65 S. 5442 f.

⁸⁵⁵ Thüringer Landtag 2002, 65. Sitzung 13.06.2002, Plenarprotokoll 3/65 S. 5447.

⁸⁵⁶ Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 19.09.2006, ThürLT-Drs. 4/2284.

⁸⁵⁷ Begründung zum IFG-Entwurf, ThürLT-Drs. 4/2284 S. 13.

⁸⁵⁸ Begründung zum IFG-Entwurf, ThürLT-Drs. 4/2284 S. 14.

Neu in das Regelungsgefüge nahm man außerdem die Vorgabe einer regelmäßigen Bearbeitungsdauer von einem Monat in § 6 Abs. 1 S. 1 ThürIFG-Entwurf auf und reagierte damit auf die zum vorherigen ThürIFG-Entwurf geäußerte Kritik. Der Antrag sollte gemäß § 6 Abs. 2 S. 3 ThürIFG-Entwurf als stattgegeben gelten, wäre nicht innerhalb der Frist eines Monats entschieden worden. Gerade in Fällen von Anträgen, die aufgrund gegenstehender Interessen oder umfangreicher Informationsbestände eine längere Bearbeitungszeit beanspruchen, sollte die Ausgestaltung der Fristvorgabe als *Regelfall* begründete Ausnahmen von der Stattgabefiktion ermöglichen.⁸⁵⁹ Nach dem neuen Gesetzesentwurf war insbesondere auch ein Vorverfahren durchzuführen, § 6 Abs. 3 ThürIFG-Entwurf, für dessen Fehlen der vorherige Entwurf ebenfalls kritisiert wurde. Der Ausnahmenkatalog des ersten ThürIFG Entwurfes wurde um den Schutz erheblicher fiskalischer Interessen der öffentlichen Verwaltung erweitert, § 7 Nr. 4 ThürIFG-Entwurf. Andererseits wurde er durch die Ausweitung des Informationszugangs auf personenbezogene Daten, die als Ergebnis der dienstlichen Tätigkeit und Stellung der Mitarbeiter der Behörden und vergleichbarer Personen entstanden sind, § 10 Abs. 3 ThürIFG-Entwurf, in diesem Bereich erheblich eingeengt. § 14 ThürIFG-Entwurf sah Veröffentlichungspflichten für die Behörden vor und § 17 ThürIFG-Entwurf die Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes, wofür die Behörden Statistiken über bei ihnen gestellte Informationsanträge führen sollten, § 17 Abs. 2 ThürIFG-Entwurf. Als Voraussetzung für die Erhebung von Gebühren wurde nun in § 15 Abs. 1 S. 3 ThürIFG-Entwurf normiert, dass die Kostenbemessung einer wirksamen Inanspruchnahme des Informationszugangs nicht entgegensteht.

Sowohl Befürworter als auch Gegner des Entwurfes brachten in den parlamentarischen Beratungen die identischen Argumente wie zum ersten Entwurf für ein ThürIFG hervor. Während er den Befürwortern nicht weit genug ging, sie also zu viele Ausnahmen und die Kostenregelung monierten,⁸⁶⁰ verwiesen die Gegner wieder auf eine möglicherweise starke Mehrbelastung der Verwaltung durch die Informationsanträge, nun aber auch auf das Argument, der Informationsanspruch könne eine mögliche Störung des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung zur Folge haben, da sich Behördenmitarbeiter mit Meinungsäußerungen zu Verwaltungsvorgängen zurückhalten könnten, die Teil der Akte werden würden.⁸⁶¹ Nach der Überweisung des Gesetzentwurfes an den federführenden

⁸⁵⁹ Begründung zum IFG-Entwurf, ThürLT-Drs. 4/2284 S. 16.

⁸⁶⁰ Abgeordneter *Hahnemann*, in: Thüringer Landtag 2006, 45. Sitzung 28.09.2006, Plenarprotokoll 4/45 S. 4499 f.

⁸⁶¹ Abgeordneter *Krone*, Thüringer Landtag 2006, 45. Sitzung 28.09.2006, Plenarprotokoll 4/45 S. 4494 f.

Innenausschuss und den Ausschuss für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten gab der Innenausschuss zu einem stark abgewandelten Entwurf, der als Verweisgesetz auf das IFG des Bundes ausgestaltet war, seine Beschlussempfehlung.⁸⁶² Diese starke Abwandlung veranlasste die SPD schlussendlich zum Rückzug des Entwurfes.⁸⁶³

II. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 20. Dezember 2007

1. Hintergrund und inhaltliche Ausgestaltung

Das erste Thüringer Informationsfreiheitsgesetz wurde am 20. Dezember 2007 vom Thüringer Landtag beschlossen und sollte vom 29. Dezember 2007 an für fünf Jahre gelten, § 3 ThürIFG a.F. Der Gesetzestext trug vor allem die Handschrift der CDU-Fraktion. Inhaltlich entsprach die Regelung der der Beschlussempfehlung des Innenausschusses zum SPD-Entwurf aus dem Jahre 2006 und wurde von der CDU-Fraktion am 18.07.2007 in den Thüringer Landtag eingebracht.⁸⁶⁴ Das erste Thüringer IFG wurde als Verweisgesetz auf die Regelungen des IFG des Bundes ausgestaltet, normierte jedoch einige Modifikationen der Bundesregelungen, um so „spezifischen Thüringer Bedürfnissen [...]“ Rechnung tragen zu können.⁸⁶⁵

Der Gesetzestext beschränkte sich auf drei Paragraphen. § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. erklärte die Vorschriften des IFG des Bundes für entsprechend anwendbar, nahm hiervon jedoch § 10 Abs. 3 und die §§ 12 bis 15 IFG aus. Nach der Begründung zum Gesetzesentwurf stellte § 1 Abs. 1 S. 3 ThürIFG a.F. klar, dass die Stellen, derer sich die in § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. genannten Stellen zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedienen, ebenfalls dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen.⁸⁶⁶ Dieser Beschreibung nach zielte die Regelung auf die Verpflichtung von Verwaltungshelfern ab; im Falle Beliehener hätte man von vornherein deren Behördeneigenschaft annehmen können und sie dementsprechend bereits nach § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. dem Anwendungsbereich des ThürIFG a.F. unterworfen.⁸⁶⁷

Die Ausnahmeregelungen des ThürIFG a.F. schränkten den Informationsanspruch der Bürger auf Thüringer Landesebene im Verhältnis zu denen auf Bundesebene erheblich ein. In § 1 Abs. 1 S. 2 ThürIFG a.F. wurde § 5 IFG mit der Maßgabe für anwendbar erklärt, dass der

⁸⁶² Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 4/2284 -, ThürLT-Drs. 4/3163 S. 1 f.

⁸⁶³ Abgeordneter *Höhn*, Thüringer Landtag 2007, 64. Sitzung 11.07.2007, Plenarprotokoll 4/64 S. 6480.

⁸⁶⁴ Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 18.07.2007, ThürLT-Drs. 4/3216.

⁸⁶⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf ThürLT-Drs. 4/3216 S. 4.

⁸⁶⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf ThürLT-Drs. 4/3216 S. 5.

⁸⁶⁷ Vgl. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 58.

Antragsteller ein rechtliches statt eines lediglich begründeten Informationsinteresses⁸⁶⁸ geltend machen muss, begehrt er Zugang zu personenbezogenen Daten. Bereits durch das Begründungserfordernis und der in § 5 Abs. 1 S. 1 IFG normierten Voraussetzung, dass das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszuganges überwiegen muss, brach der Bundesgesetzgeber mit der Idee eines völlig voraussetzungslosen Informationszugangs.⁸⁶⁹ Mit dem Erfordernis eines rechtlichen Interesses verstärkte der Thüringer Gesetzgeber den Bruch mit diesem Grundprinzip der Informationsfreiheit auf Landesebene.

Noch deutlicher wurde die eher restriktive Handhabung der Informationsfreiheit des Thüringer Gesetzgebers durch den Katalog an Fällen in § 1 Abs. 3 ThürIFG a.F., in denen ein Anspruch auf Informationszugang von vornherein nicht bestehen sollte. Beispielhaft sei darauf hingewiesen, dass der Anspruch gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 IFG grundsätzlich gegenüber dem Landtag und nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 IFG für sämtliche Fälle von Informationen aus laufenden Verfahren ausgeschlossen wurde, womit sich der Thüringer Gesetzgeber bewusst für eine weitergehende Einschränkung möglicher Informationsansprüche der Bürger entschied,⁸⁷⁰ als sie auf Bundesebene besteht. Auch der Kreis möglicher Anspruchsberechtigter wurde im Verhältnis zur Bundesregelung eingeschränkt. Statt einem Jedermanns-Anspruch sah § 1 Abs. 2 ThürIFG a.F. die Anspruchsberechtigung nur für Antragsteller vor, die Unionsbürger waren oder ihren Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union hatten.

Unter den Verweisgesetzen der Bundesländer schränkte das Thüringer Informationsgesetz den Anspruch auf Informationszugang insgesamt am stärksten ein. Mit Blick auf diesen Befund brachte die SPD-Fraktion noch während des Gesetzgebungsverfahrens zum ThürIFG ihren bereits gescheiterten Gesetzesentwurf vom 19.09.2006 mit wenigen geringen Änderungen erneut in den Landtag ein,⁸⁷¹ konnte sich in der Folge jedoch erneut nicht durchsetzen. Der Entwurf wurde in zweiter Beratung mehrheitlich abgelehnt.⁸⁷²

2. Praxiserfahrungen mit dem ThürIFG a.F.

Gut ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des ThürIFG a.F. gab die Antwort des Thüringer Innenministeriums auf eine kleine Anfrage des Abgeordneten Hahnemann zu den Erfahrungen

⁸⁶⁸ Gemäß § 7 Abs. 1 S. 3 IFG ist zumindest der Antrag nach § 5 Abs. 1 und Abs. 2 IFG zu begründen.

⁸⁶⁹ *Schoch*, IFG, § 5 Rn. 40.

⁸⁷⁰ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 4/3216 S. 6.

⁸⁷¹ Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 12.09.2007, ThürLT-Drs. 4/3326.

⁸⁷² Thüringer Landtag 2007, 73. Sitzung 12.12.2007, Plenarprotokoll 4/73 S. 7417.

mit dem ThürIFG a.F.⁸⁷³ einen wertvollen Überblick über die tatsächliche Nutzung des neu gewonnen Informationsanspruchs durch die Bevölkerung:

Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des ThürIFG a.F. und der Antwort des Thüringer Innenministeriums waren gegenüber den Behörden des Landes 20 Anträge nach dem ThürIFG a.F. gestellt und 11 hiervon abgelehnt worden. Sechs Anträge wurden wegen ihres Bezugs zu Informationen aus laufenden Verfahren abgelehnt, vier Anträgen stand das Steuergeheimnis Dritter entgegen (11 der 20 Anträge waren bei Finanzämtern gestellt worden), in einem Fall sahen spezialgesetzliche Regelungen die Veröffentlichung eines Teils der Informationen vor, ein anderer Teil der begehrten Informationen bestand aus zu schützenden Geschäftsgeheimnissen. Auch in den verbleibenden neun Fällen konnten drei Anträge nur teilweise beantwortet werden,⁸⁷⁴ sodass in einem halben Jahr Geltung des ThürIFG a.F. gegenüber den Behörden des Landes gerade einmal sechs vollumfänglich erfolgreiche Informationsanträge gestellt wurden. Die Antragszahlen gegenüber den Gemeinden konnte das Thüringer Innenministerium zu diesem Zeitpunkt hingegen nicht nennen. Diese seien als „Zweckmäßigkeitfragen“ aufgrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 der Thüringer Verfassung (ThürVerf)⁸⁷⁵ nach Ansicht des Thüringer Innenministeriums der (Rechts-) Aufsicht des Landes gemäß Art. 94 ThürVerf und damit parlamentarischen Anfragen grundsätzlich entzogen gewesen.⁸⁷⁶

Das gleiche Bild zeichnen die Antworten des Innenministeriums auf eine Kleine Anfrage zur parlamentarischen Evaluation des ThürIFG a.F. für die Jahre 2008, 2009⁸⁷⁷ und einer Mündlichen Anfrage für das Jahr 2010.⁸⁷⁸ So wurden im Jahr 2008 26, im Jahr 2009 30⁸⁷⁹ und im Jahr 2010 28⁸⁸⁰ Informationsanträge bei den Behörden des Freistaates Thüringen gestellt. Von diesen insgesamt 74 Anträgen wurden 40 abgelehnt, in weiteren sieben Fällen konnte nur

⁸⁷³ Kleine Anfrage 2445 des Abgeordneten Dr. Hahnemann (DIE LINKE) bezüglich der Erfahrungen mit dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 30.06.2008, ThürLT-Drs. 4/2445.

⁸⁷⁴ Siehe Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 26.08.2008, ThürLT-Drs. 4/4361 S. 2 f.

⁸⁷⁵ Verfassung des Freistaates Thüringen (ThürVerf) vom 25.10.1993 (GVBl. S. 625); zuletzt geändert durch Art. 1 Viertes Änderungsgesetz vom 11.10.2004 (GVBl. S. 745).

⁸⁷⁶ Siehe Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 26.08.2008, ThürLT-Drs. 4/4361 S. 2.

⁸⁷⁷ Für beide Jahre: Kleine Anfrage 204 der Abgeordneten Renner (DIE LINKE) über Zwei Jahre Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 12.01.2010, ThürLT-Drs. 5/204.

⁸⁷⁸ Mündliche Anfrage der Abgeordneten Renner (DIE LINKE) zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 09.03.2011, ThürLT-Drs. 5/2375.

⁸⁷⁹ Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 09.04.2010, ThürLT-Drs. 5/745 S. 2.

⁸⁸⁰ Mündliche Antwort des Innenministers *Geibert*, Thüringer Landtag 2011, 48. Sitzung 23.03.2011, Plenarprotokoll 5/48 S. 4386.

eine teilweise Auskunft erteilt werden.⁸⁸¹ Erfreulich waren die zumeist kurzen Bearbeitungszeiten der Anträge und dass in nur zwei bekannten Fällen eine Bearbeitungsgebühr erhoben wurde.⁸⁸²

Durch die Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010,⁸⁸³ die laut dem Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (TLfDI) im September 2012 vom Thüringer Innenministerium der Landesregierung vorgelegt wurde,⁸⁸⁴ waren zu diesem späteren Zeitpunkt auch die Antragszahlen gegenüber den Kommunen des Landes bekannt. Demnach seien gegenüber den Kommunen im besagten Zeitraum 544 Informationsanträge gestellt worden,⁸⁸⁵ von denen wiederum 543 beschieden wurden.⁸⁸⁶ In immerhin 439 Fällen wurde dem Informationsantrag uneingeschränkt stattgegeben, lediglich 28 Anträge wurden gänzlich abgelehnt.⁸⁸⁷ Hinsichtlich der absoluten Zahlen kommt auf kommunaler Ebene der Informationsfreiheit in diesem Zeitraum somit eine größere Bedeutung zu, als in Bezug auf die Landesbehörden Thüringens. Gleiches gilt für das Verhältnis aus gestellten und positiv beschiedenen Anträgen. Die absoluten Antragszahlen auf kommunaler Ebene werden allerdings dadurch relativiert, dass in Thüringen Mitte des Jahres 2009 (noch) 955 Gemeinden existierten,⁸⁸⁸ gegenüber denen in einem Zeitraum von drei Jahren die 544 Anträge gestellt wurden.

In Anbetracht der insgesamt geringen Anzahl an Informationsanträgen, muss man der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Thüringen für diesen Zeitraum dennoch attestieren, dass

⁸⁸¹ Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 09.04.2010, ThürLT-Drs. 5/745 S. 2 f.; Mündliche Antwort des Innenministers *Geibert*, Thüringer Landtag 2011, 48. Sitzung 23.03.2011, Plenarprotokoll 5/48 S. 4387.

⁸⁸² Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 26.08.2008, ThürLT-Drs. 4/4361 S. 3; Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 09.04.2010, ThürLT-Drs. 5/745 S. 4.

⁸⁸³ Siehe: Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010 (Download unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/evaluation-des-ifg-1/480723/anhang/AntwortThringenAnlage6.pdf>, Stand 07.01.2022).

⁸⁸⁴ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 12 f.

⁸⁸⁵ Siehe: Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010, S. 8 (Download unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/evaluation-des-ifg-1/480723/anhang/AntwortThringenAnlage6.pdf>, Stand 07.01.2022).

⁸⁸⁶ Siehe: Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010, S. 10 (Download unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/evaluation-des-ifg-1/480723/anhang/AntwortThringenAnlage6.pdf>, Stand 07.01.2022).

⁸⁸⁷ Siehe: Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010, S. 11 (Download unter: <https://fragdenstaat.de/anfrage/evaluation-des-ifg-1/480723/anhang/AntwortThringenAnlage6.pdf>, Stand 07.01.2022).

⁸⁸⁸ Siehe: Thüringer Landesamt für Statistik, Gemeinderatswahlen am 07.06.2009, Landes-, Landkreis- und Gemeindeergebnisse, www.wahlen.thueringen.de/datenbank/wahl1/wahl.asp?wahlart=GW&wJahr=2009&zeigeErg=KARTESVG (Stand: 07.01.2022).

ihre praktische Auswirkung kaum geringer sein könnte. Der rechtliche Paradigmenwechsel von Geheimhaltung zu Transparenz findet in der damaligen gesellschaftlichen Wahrnehmung des Staat-Bürger Verhältnisses praktisch kaum Resonanz. Hieran konnten auch die zwischenzeitlich herausgegebenen Anwendungshinweise zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz⁸⁸⁹ nichts ändern, die den Bürgern die sich aus dem ThürIFG a.F. ergebenden Möglichkeiten erklären und eine einheitliche behördliche Anwendung gewährleisten sollten.⁸⁹⁰

III. Erfolgreiche Gesetzesinitiativen nach Inkrafttreten des ersten ThürIFG

Der Befund der zurückhaltenden Inanspruchnahme des Informationsanspruches in Thüringen trieb die Fraktionen zur Weiterentwicklung der Regelungen an. Den Anfang machte die Fraktion DIE LINKE, die in Reaktion auf den Erfahrungsbericht mit dem ThürIFG a.F. für die erste Jahreshälfte des Jahres 2008 einen eigenen Gesetzesentwurf für eine Neuregelung des ThürIFG a.F. vorlegte.⁸⁹¹ Der Entwurf dehnte den Kreis der Anspruchsberechtigten auf alle natürlichen und juristischen Personen aus (§ 4 Abs. 1 S. 2 ThürIFG-Entwurf) und nahm insbesondere Informationen aus laufenden Verfahren nicht vom Informationsanspruch aus. Insgesamt wurden die Ausschlussstatbestände enger gefasst und für große Teile des Ausnahmekatalogs sollte die Behörde in ihrer Entscheidung durch den Gesetzestext gebunden werden (§ 4 Abs. 2, 3 ThürIFG-Entwurf).⁸⁹² Hier schlug sich die Ansicht der Entwurfsverfasser im Gesetzestext nieder, der Ausschlusskatalog des ThürIFG a.F. sei zu umfassend und die Anwendungspraxis der Behörden zu streng.⁸⁹³ Man wollte den Behörden deshalb vermehrt die Entscheidung vorgeben und variierte lediglich hinsichtlich der behördlichen Begründungspflichten. Die größten Änderungen, die der Entwurf ansonsten vorsah, lagen einerseits in der Gebührenregelung nach § 11 Abs. 1 ThürIFG-Entwurf, nach der keine Gebühren für die Bearbeitung von Informationsanträgen verlangt werden konnten und andererseits in der Verpflichtung der Behörden zum Vorhalten eines im Internet frei zugänglichen Informationsregisters (§ 12 Abs. 1 bis 3, Abs. 5 ThürIFG-Entwurf) und zur

⁸⁸⁹ Allgemeine Anwendungshinweise zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 22.06.2010 (ThürStAnz. Nr. 30/2010 S. 1051 ff.).

⁸⁹⁰ Vgl. der damalige Innenminister Huber, nach <http://www.informationsfreiheitsgesetz.net/blog/2010/06/22/thueringen-anwendungshinweise-zum-informationsfreiheitsgesetz/> (Stand 06.10.2020).

⁸⁹¹ Art. 1 des Gesetzesentwurfs der Fraktion DIE LINKE für ein Thüringer Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Informationsfreiheit (Thüringer Informationsfreiheitsneuregelungsgesetz - ThürIFNeuRG -) vom 10.03.2009, ThürLT-Drs. 4/4953.

⁸⁹² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 4/4953 S. 12.

⁸⁹³ „Lösung“ durch den Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 4/4953 S. 2.

Statistikführung über Informationsanträge (§ 12 Abs. 6 ThürIFG-Entwurf). Das Informationsregister sollte die umfassende Zugänglichkeit von Behördeninformationen durch die Nutzer sicherstellen und die Statistikführung die Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes erleichtern.⁸⁹⁴ Durchsetzen konnte sich der Entwurf gleichwohl nicht. Die enge Ausgestaltung der Ausschlussgründe⁸⁹⁵ und insbesondere der kurze Evaluierungszeitraum seit Inkrafttreten des ThürIFG a.F.⁸⁹⁶ stritten entscheidend gegen den Entwurf.⁸⁹⁷

Ein in großen Teilen gleichlautender Entwurf der Fraktion DIE LINKE aus dem Jahr 2011⁸⁹⁸ wurde mit ähnlicher Begründung ebenfalls abgelehnt: Der Zeitpunkt des Gesetzesentwurfs sei vor dem Ende der fünfjährigen Geltung des ThürIFG verfehlt. Eine Evaluierung des Gesetzes mit dem Ziel der Stärkung der Informationsfreiheitsrechte sei bereits im Koalitionsvertrag vorgesehen und die Ausschlussgründe seien unübersichtlich.⁸⁹⁹ Sie würden außerdem den zu schützenden Belangen nicht gerecht.⁹⁰⁰ Somit sei der Entwurf auch aus datenschutzrechtlicher Sicht in Bezug auf personenbezogene Daten bedenklich.⁹⁰¹ Auch handwerkliche Fehler wurden den Entwurfsverfassern attestiert. Auf starke Kritik stieß insbesondere der auf den Schutz personenbezogener Daten Dritter gerichtete § 5 Abs. 1 S. 1 ThürIFG-Entwurf, dessen Wortlaut die Fraktion geändert hatte. Nach diesem Regelungsvorschlag wäre ein Informationszugang nur dann ausgeschlossen gewesen, hätte er höherrangige Rechte Dritter *erheblich* beeinträchtigt. Ein Informationsantrag wäre demnach auch bei entgegenstehenden und beeinträchtigten Rechten Dritter erfolgreich gewesen, nur *erheblich* beeinträchtigen durfte er sie nicht. Mit den Grundsätzen der juristischen Abwägung im Falle entgegenstehender Rechtssätze von unterschiedlichem Rang war diese Regelung nicht vereinbar.⁹⁰² Auch dieser Entwurf wurde schlussendlich abgelehnt.⁹⁰³

⁸⁹⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 4/4953 S. 18.

⁸⁹⁵ Abgeordneter *Scherer*, in: Thüringer Landtag 2009, 104. Sitzung 20.03.2009, Plenarprotokoll 4/104 S. 10476.

⁸⁹⁶ Abgeordnete *Groß*, in: Thüringer Landtag 2009, 104. Sitzung 20.03.2009, Plenarprotokoll 4/104 S. 10472.

⁸⁹⁷ Thüringer Landtag 2009, 106. Sitzung 07.05.2009, Plenarprotokoll 4/106 S. 10726.

⁸⁹⁸ Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Stärkung der Informationsfreiheit vom 11.03.2011, ThürLT-Drs. 5/2395.

⁸⁹⁹ Abgeordneter *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2011, 49. Sitzung 24.03.2011, Plenarprotokoll 5/49 S. 4499.

⁹⁰⁰ Ausführlich: Abgeordneter *Geibert*, in: Thüringer Landtag 2011, 49. Sitzung 24.03.2011, Plenarprotokoll 5/49 S. 4505 f.

⁹⁰¹ Abgeordneter *Bergner*, Thüringer Landtag 2011, 49. Sitzung 24.03.2011, Plenarprotokoll 5/49 S. 4500.

⁹⁰² Vgl. *Koch*, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.) *Abwägung im Recht*, S. 9 (20); in der parlamentarischen Debatte hierzu: Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2011, 52. Sitzung 14.04.2011, Plenarprotokoll 5/52 S. 4718.

⁹⁰³ Thüringer Landtag 2011, 52. Sitzung 14.04.2011, Plenarprotokoll 5/52 S. 4723.

IV. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 14. Dezember 2012

Wie bereits in der parlamentarischen Diskussion zum zweiten ThürIFG-Entwurf der Fraktion DIE LINKE angekündigt,⁹⁰⁴ legte die Landesregierung gegen Ende des Jahres 2012 einen eigenen Entwurf für ein ThürIFG vor, der nicht auf die Bundesregelungen verwies, sondern als Vollgesetz ausgestaltet war.⁹⁰⁵ Nach einigen inhaltlichen Änderungen im Gesetzgebungsverfahren,⁹⁰⁶ mit denen man u.a. auf die erhebliche Kritik⁹⁰⁷ an der im Entwurf vorgesehenen dreimonatigen Bearbeitungsfrist und der Ablehnungsfiktion (§ 6 Abs. 3 S. 1, 4 ThürIFG-Entwurf) reagierte, die nach Ablauf der drei Monate ohne eine Entscheidung der Behörde greifen sollte,⁹⁰⁸ wurde der Neuregelung des ThürIFG schlussendlich mehrheitlich zugestimmt.⁹⁰⁹

1. Inhaltliche Neuerungen im Vergleich zum vorherigen Verweisgesetz

a. Gesetzeszweck

§ 1 ThürIFG normierte den Gesetzeszweck. Wie bei allen Informationsfreiheitsgesetzen war das Ziel der Thüringer Regelung die Transparenz der Verwaltung zu erhöhen, die Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung durch die Bürger zu verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern.

⁹⁰⁴ Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2011, 52. Sitzung 14.04.2011, Plenarprotokoll 5/52 S. 4719.

⁹⁰⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 14.09.2012, ThürLT-Drs. 5/4986.

⁹⁰⁶ Siehe Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 5/4986 – Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 12.12.2012, ThürLT-Drs. 5/5354; Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der SPD zu der Beschlussempfehlung des Innenausschusses – Drucksache 5/5354 – zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 5/4986 – Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 14.12.2012, ThürLT-Drs. 5/5379.

⁹⁰⁷ Abgeordnete *Renner*, in: Thüringer Landtag 2012, 97. Sitzung 21.09.2012, Plenarprotokoll 5/97 S. 9136 f.

⁹⁰⁸ In Frage gestellt wurde insbesondere die Rechtmäßigkeit eines fiktiven, ablehnenden Verwaltungsaktes. In der juristischen Literatur findet diese Konstellation von vornherein keine Beachtung, hier wird lediglich die Fiktion einer positiven Entscheidung, insbesondere einer Genehmigung, thematisiert; siehe *Caspar*, AöR 2000, S. 131 „[...] begünstigende Zulassungsentscheidung [...]“; vgl. *Peine*, JA 2004, S. 418; siehe insbesondere: *Jachmann*, Die Fiktion im öffentlichen Recht, S. 234 ff.; siehe *Siegel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 12 Rn. 404 ff. Dennoch kennt das deutsche Recht die Ablehnungsfiktion bereits, sie ist u.a. in § 171 Abs. 2 GWB vorgesehen. Aus verfahrensrechtlicher Sicht lässt sich die Rechtswidrigkeit einer Ablehnungsfiktion nicht feststellen, zwar entfällt in solchen Konstellationen die Anhörung des Betroffenen, eine solche wird in Fällen eines vorherigen Antrages jedoch von der Rspr. nicht verlangt, was auch in der Literatur umstritten ist. Feststellen lässt sich lediglich, dass die Ablehnungsfiktion der Grundkonzeption des § 75 VwGO entgegenstehen würde, der für diesen Fall die „Untätigkeitsklage“ vorsieht. Ebenso kann die Ablehnungsfiktion der Idee der Genehmigungsfiktionen, nämlich eine Zulassungsbeschleunigung zu erreichen, eher entgegenstehen, da sie im Zweifel die Behörde eher zur Säumigkeit anhalten kann, sodass sie zumindest aus rechtspolitischer Sicht abzulehnen ist, hierzu: *Müller*, DÖV 1966, S. 704 f.

⁹⁰⁹ Thüringer Landtag 2012, 106. Sitzung 14.12.2012, Plenarprotokoll 5/106 S. 10060.

b. Anspruchsverpflichtete Stellen

Das Gesetz enthielt mit § 2 ThürIFG nun eine detailliert ausgestaltete Regelung zu seinem Anwendungsbereich. Nach § 2 Abs. 1 ThürIFG waren zunächst alle öffentlichen Stellen, soweit sie materielle Verwaltungsaufgaben wahrnahmen, anspruchsverpflichtet,⁹¹⁰ was nach § 2 Abs. 2 ThürIFG auch für Verwaltungshelfer und alle anderen privatrechtlichen Organisations- und Handlungsformen galt, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnahmen.⁹¹¹ Somit waren öffentliche Stellen bezüglich der Informationen, die mit ihrer Ausführung von legislativen, judikativen und gubernativen Aufgaben zusammenhingen, nicht dem Anwendungsbereich des ThürIFG unterworfen.⁹¹² In den § 2 Abs. 3 bis 9 ThürIFG wurde dies zum Schutz der jeweiligen Stellen konkretisiert; sie sahen sich in der Folge nur insoweit Informationsansprüchen der Bürger ausgesetzt, als sie verwaltungsmäßig handelten.⁹¹³

In einigen Fällen führte dies zu einer Erweiterung der Reichweite des Informationsanspruchs: Statt wie im Verweisgesetz den Anspruch gegenüber dem Landtag, dem Rechnungshof und den Organen der Rechtspflege (insb. Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden) gänzlich auszuschließen, wurde der Informationsanspruch nun nur hinsichtlich der Informationen ausgeschlossen, die aus den spezifischen Aufgaben der Stellen herrührten (§ 2 Abs. 3; 7 ThürIFG).

Andere Ausnahmefälle wurden neu in das Gesetz aufgenommen. So galten nun auch für öffentliche Stellen, soweit sie im Bereich von Forschung und Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig waren (§ 2 Abs. 5 ThürIFG) sowie für Rundfunkanstalten und Landesmedienanstalten, soweit sie die Aufsicht für Rundfunkveranstalter wahrnahmen (§ 2 Abs. 6 ThürIFG), entsprechende Ausnahmeregelungen. Im ersten Fall dienten sie dem Schutz der Wissenschaftsfreiheit und dem Schutz der Bereiche vor Ausforschung, im zweiten Fall dem Schutz der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit als Ausdruck der Rundfunkfreiheit.⁹¹⁴ Ausweislich der Erfahrungsberichte mit dem ThürIFG in den Jahren von 2008 bis 2010 waren diese Stellen bisher allerdings nicht für die Beantwortung von Informationsanträgen in Anspruch genommen worden, eine große praktische Auswirkung war von den nun weitergehenden Einschränkungen daher kaum zu erwarten.

⁹¹⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15.

⁹¹¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15.

⁹¹² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15.

⁹¹³ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15.

⁹¹⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 16.

Das Gleiche galt für die Ausnahmeregelung für das Landesamt für Verfassungsschutz und alle öffentlichen Stellen und Teile von ihnen, soweit sie sicherheitsempfindliche Aufgaben im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 des Thüringer Sicherheitsüberprüfungsgesetzes⁹¹⁵ wahrnahmen (§ 2 Abs. 8 ThürIFG). Zumindest beim Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz waren 2009 drei Informationsanträge gestellt worden, die jedoch schon zu diesem Zeitpunkt nach § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. i.V.m.§ 3 Nr. 8 IFG abzulehnen waren.

Eine tatsächlich bedeutsame Einschränkung des Informationsanspruches war die des § 2 Abs. 9 ThürIFG, der alle Finanzbehörden nach § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG)⁹¹⁶ vom Anwendungsbereich des ThürIFG ausschloss, soweit sei in Verfahren in Steuersachen tätig wurden. In den Jahren 2008 und 2009 machten die Informationsanträge bei den entsprechenden Finanzbehörden fast die Hälfte der insgesamt erfassten Informationsanträge in Thüringen aus.⁹¹⁷ Auch wenn diese in vielen Fällen aufgrund des entgegenstehenden Steuergeheimnisses abgelehnt werden mussten (§ 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. in Verbindung mit § 3 Nr. 4 IFG), schränkte die Neuerung den Informationsanspruch nun noch weiter ein: Er war nun für sämtliche Verfahren in Steuersachen, auch nach deren Abschluss,⁹¹⁸ ausgeschlossen.

c. Anspruchsberechtigte

Im Gegensatz zur restriktiven Ausgestaltung im ThürIFG a.F. wurde der Informationsanspruch aus § 4 Abs. 1 ThürIFG nun als „Jedermanns-Recht“ ausgestaltet. Umfasst waren somit nun Deutsche, Unionsbürger, Ausländer und juristische Personen des Privatrechts, unabhängig von ihrem Aufenthalts- bzw. Niederlassungsort. Lediglich für juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Staatsaufsicht wurde der Anspruch durch Spezialregelungen zu Amtshilfe und Auskunfts- und Übermittlungsrechten oder -pflichten verdrängt.⁹¹⁹ Die Gesetzesbegründung wies außerdem auf die Anspruchsberechtigung von Personenmehrheiten hin, „[...] denen von der Rechtsordnung - inklusive der Rechtsprechung - eine (Teil)Rechtsfähigkeit zuerkannt

⁹¹⁵ Art. 1 des Thüringer Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen und zur Änderung verfassungsschutzrechtlicher Bestimmungen vom 17.03.2003 (GVBl. S. 185 ff.); zuletzt geändert durch Art. 16 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetz EU – ThürDSAnpUG-EU –) vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229 (263 f)).

⁹¹⁶ Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz – FVG) i.d.F. der Bekanntmachung der Neufassung des Finanzverwaltungsgesetzes vom 04.04.2006 (BGBl. I S. 846 ff.); zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23.05.2022 (BGBl. I S. 760).

⁹¹⁷ Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 09.04.2010, ThürLT-Drs. 5/745 S. 3.

⁹¹⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 17.

⁹¹⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 18.

wurde (beispielsweise OHG, KG, Gesellschaft bürgerlichen Rechts, Parteien und Gewerkschaften).⁹²⁰ Für andere Personenmehrheiten sollte dies nicht gelten, was ihnen aufgrund der Antragsberechtigung jedes ihrer Mitglieder jedoch keinen Nachteil bringen sollte.⁹²¹ Insgesamt brachte das neue ThürIFG eine deutliche Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten im Vergleich zum vorher geltenden Verweisgesetz.

d. Amtliche Informationen

Anders als § 2 Nr. 1 IFG nahm § 3 Nr. 1 ThürIFG in die Begriffsbestimmung „amtlicher Informationen“ ausdrücklich das Merkmal „vorhandene“ auf. Die Gesetzesbegründung ging herauf nicht weiter ein.⁹²² Wie bereits in Bezug auf die Definition nach § 2 Nr. 1 IFG ausgeführt, kam es für den Erfolg des Informationsbegehrens freilich darauf an, dass die Informationen, zu denen Zugang verlangt wurde, der jeweiligen Stelle tatsächlich vorlagen und nicht erst erstellt bzw. geschaffen werden mussten. Einen hierauf gerichteten Anspruch sah auch das ThürIFG nicht vor.

e. Antrag und Verfahren

Das ThürIFG enthielt in den §§ 5 und 6 einen ausführlichen Katalog an Vorgaben für den Informationsantrag und für das sich anschließende behördliche Verfahren. Für das ThürIFG a.F. waren insofern allein die Vorgaben des Bundes-IFG maßgebend, auf die es diesbezüglich verwies und von denen es nur in einem bestimmten Fall eine abweichende Regelung traf.

aa. Neuregelungen zum Informationsantrag

Nach der Neuregelung konnte der Informationsantrag formlos (§ 5 Abs. 1 S. 2 ThürIFG) bei der zuständigen Stelle gestellt werden. Im Falle des § 2 Abs. 2 ThürIFG war der Antrag bei der sich eines Verwaltungshelfers oder sonstigen privatrechtlichen Organisations- oder Handlungsform bedienenden Behörde (§ 5 Abs. 2 S. 1 ThürIFG) und im Falle der Beleihung beim Beliehenen selbst (§ 5 Abs. 2 S. 2 ThürIFG) zu stellen. Er musste hinsichtlich der begehrten Information hinreichend bestimmt sein (§ 5 Abs. 4 S. 1 ThürIFG) und nur in bestimmten Fällen begründet werden. Betraf er Daten Dritter i.S.d. § 3 Nr. 2 ThürIFG, war er ohne weitere Erfordernisse zu begründen (§ 5 Abs. 3 S. 1 Halbs. 1 ThürIFG). Umfassten die begehrten Informationen personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, hätte es, soweit kein anderer Ausnahmegrund nach den § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 4 ThürIFG

⁹²⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 18.

⁹²¹ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 18.

⁹²² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 17 f.

vorlag, der Darlegung eines rechtlichen Interesses des Antragstellers bedurft (§ 5 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG). In Bezug auf die personenbezogenen Daten galt diese Voraussetzung bereits nach § 1 Abs. 1 S. 2 ThürIFG a.F. und schränkte den Informationszugang in Thüringen weiter ein als das IFG auf Bundesebene.⁹²³ Der Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen war nach dem ThürIFG a.F. weniger flexibel ausgestaltet; hier kam es allein auf die Einwilligung des Betroffenen zur Informationserteilung an (§ 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. i.V.m. § 6 S. 2 IFG). Nach der Neufassung des ThürIFG waren in der Begründung von Informationsanträgen, die personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betrafen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG), oder deren Bearbeitung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand und eine Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Behörde nach sich gezogen hätte (§ 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG), nun vom Antragsteller noch zusätzlich die besonderen Umstände des Einzelfalls darzulegen, aus denen sich ein überwiegendes Offenbarungsinteresse ergeben sollte (§ 5 Abs. 3 S. 2 ThürIFG).

bb. Neuregelungen zum behördlichen Antragsverfahren

Das ThürIFG a.F. verwies hinsichtlich der Verfahrensvorschriften auf die Vorgaben des IFG, ohne hiervon eine abweichende Regelung zu treffen. Das neue ThürIFG regelte das behördliche Verfahren in § 6 Abs. 1 bis 9 selbstständig und wich an vielen Stellen von der vorher geltenden Rechtslage ab.

(1) Neuerungen zugunsten der Antragsteller

In Teilen führte dies zu einer Stärkung der Position der Antragsteller: Zwar entschied auch nach der Neuregelung die zur Verfügung über die Information berechtigte öffentliche Stelle über den Informationsantrag (§ 6 Abs. 1 S. 1 ThürIFG). Jedoch musste eine öffentliche Stelle, an die der Antrag gestellt wurde, ohne dass sie für ihn zuständig gewesen wäre, dem Antragsteller die zuständige Stelle nun mitteilen, wenn ihr diese bekannt war (§ 6 Abs. 1 S. 2 ThürIFG).⁹²⁴

⁹²³ Siehe oben unter E.II.1.

⁹²⁴ Es ist fraglich, ob diese Verpflichtung nicht bereits nach den allgemeinen Verfahrensvorschriften des VwVfG besteht. Nach § 24 Abs. 3 VwVfG hat die unzuständige Behörde den Antragsteller zumindest über ihre Unzuständigkeit zu unterrichten, so *Gusy*, BayVBl. 1985, S. 487. Naheliegender scheint daher, diese Hinweispflicht auch auf die Mitteilung der zuständigen Behörde auszudehnen, was schon mit dem bestehenden Erfordernis einer begründeten Ablehnung einhergeht, bei der eine sachgerechte Begründung nur unter Verweis auf die zuständige Stelle gelingen kann, so *Bryde*, VVDSStRL 46, S. 198 f.; wohl auch: *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.) VwVfG, § 24 Rn. 63 zu einer möglichen Weiterleitungspflicht. Auch unter den Stimmen in der Literatur, die die rechtliche Pflicht zur Weiterleitung eines Antrages zur jeweils zuständigen Behörde ablehnen, so etwa *Kallerhoff/Fellenberger*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 24 Rn. 81; *Ziekow*, VwVfG, § 24 Rn. 24; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 24 Rn. 74, stellt man regelmäßig fest, dass diese dennoch gängige Verwaltungspraxis ist (ebenda). Unabhängig davon, ob eine gesetzliche Anordnung hierzu besteht, schien demnach bereits vor Erlass der Regelung im ThürIFG

Soweit der Anspruch auf Informationszugang bestand, hatte die jeweilige öffentliche Stelle die Informationen unverzüglich zugänglich zu machen (§ 6 Abs. 5 S. 1 ThürIFG). Bestand ein Anspruch auf Informationszugang nur zum Teil (§ 6 Abs. 8 S. 1 ThürIFG) und wurde dieser durch die Abtrennung oder Unkenntlichmachung von Informationen ermöglicht,⁹²⁵ mussten die öffentlichen Stellen von nun an Art und Umfang der Abtrennung oder der Unkenntlichmachung angeben (§ 6 Abs. 8 S. 3 ThürIFG). Dies galt auch in den Fällen, in denen Informationen zu Belangen Dritter nach Einwilligung des Antragstellers unkenntlich zu machen waren, um so zumindest den teilweisen Informationszugang zu gewährleisten (§ 6 Abs. 8 S. 2 ThürIFG). In der Neufassung des ThürIFG wurden die öffentlichen Stellen ausdrücklich zur Begründung einer ganz oder teilweisen Ablehnung eines Antrags verpflichtet (§ 6 Abs. 9 S. 3). Dies ging mit ihrer neu geschaffenen Pflicht einher, eine den Antrag ganz oder teilweise ablehnende Entscheidung innerhalb der Fristen nach § 6 Abs. 3 ThürIFG grundsätzlich schriftlich bekanntzugeben (§ 6 Abs. 9 S. 2 ThürIFG), was nach dem ThürIFG a.F. lediglich für dreipolige Informationsverhältnisse galt.⁹²⁶ Die Regelung fand erst im späteren Gesetzgebungsverfahren Einzug in den Gesetzestext.⁹²⁷ Sie sollte eine „justiziable Behördenentscheidung“ gewährleisten und somit dem Rechtsschutzinteresse des Antragstellers Rechnung tragen.⁹²⁸ Gleichwohl wurde den öffentlichen Stellen das Recht zugestanden, ihre vollständig oder teilweise ablehnende Entscheidung zum Informationsantrag im Falle mündlicher und elektronischer Informationsanträge nur auf ausdrückliches Verlangen des Antragstellers hin schriftlich mitzuteilen (§ 6 Abs. 9 S. 4 ThürIFG). Die Wahrnehmung des eigenen Rechtsschutzinteresses wurde somit in die Hände des einzelnen Antragstellers gelegt.⁹²⁹

Eine scheinbare Erweiterung der Rechte der Antragsteller brachte § 6 Abs. 5 S. 4 ThürIFG, wonach sich die öffentliche Stelle auf die Angabe allgemein zugänglicher Quellen beschränken konnte, hätte der Antragsteller sich die amtliche Information hieraus in zumutbarer Weise⁹³⁰ beschaffen können. Nach dem ThürIFG a.F. hätte sie den Informationsantrag in diesem Fall ablehnen können, § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. i.V.m. § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG. Jedoch nahm man

kein Fall denkbar, in dem eine unzuständige Behörde einen Antrag ablehnt, ohne dem Antragsteller wenigstens die zuständige Behörde mitzuteilen.

⁹²⁵ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 24.

⁹²⁶ Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 78.

⁹²⁷ Siehe Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 5/4986 – Thüringer Informationsfreiheitsgesetz vom 12.12.2012, ThürLT-Drs. 5/5354 S. 2.

⁹²⁸ Abgeordneter *Geibert*, in: Thüringer Landtag 2012, 106. Sitzung 14.12.2012, Plenarprotokoll 5/106 S. 10059.

⁹²⁹ Anschaulich hierzu: Abgeordneter *Marx*, in: Thüringer Landtag 2012, 106. Sitzung 14.12.2012, Plenarprotokoll 5/106 S. 10049 f.

⁹³⁰ „Zumutbarkeitsklausel“ zur Berücksichtigung individueller Umstände der antragstellenden Person (Behinderung; technische Ausstattung; Wohnsitz), Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 24.

bereits nach der vorherigen Rechtslage an, dass die Behörde regelmäßig den Fundort der Information angeben muss, um eine zielgerichtete Suche des Antragstellers zu unterstützen.⁹³¹ Eine praktische Erweiterung der Rechte des Antragstellers, oder aber der Rechte und Pflichten der Behörde, resultierte aus dieser Regelung demnach nicht.

(2) Neuerungen zugunsten Dritter

Die Position Dritter wurde für den Fall gestärkt, dass dem Informationsantrag trotz ihrer Betroffenheit stattzugeben war, weil ihre schutzwürdigen Belange dem Informationsantrag nicht entgegenstanden oder das Informationsinteresse ihr Geheimhaltungsinteresse überwog. Die Behörde musste dem Dritten nun, unter Hinweis auf den Gegenstand und die Rechtsgrundlage der beabsichtigten Entscheidung, erneut Gelegenheit zur Äußerung zu den entscheidungserheblichen Tatsachen innerhalb von zwei Wochen geben (§ 6 Abs. 4 S. 3 ThürIFG). Dies galt neben der Pflicht der Behörde, dem Dritten Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats nach dem Informationsantrag (§ 6 Abs. 4 S. 1 ThürIFG) zu geben.⁹³² Von dieser Art der Drittbeteiligung konnte lediglich dann abgesehen werden, wenn ein schutzwürdiges Interesse des Dritten ausgeschlossen werden konnte (§ 6 Abs. 4 S. 1 Halbs. 2 ThürIFG). Für den Fall, dass besonders geschützte Daten eines Dritten i.S.d. § 4 Abs. 5 des Thüringer Datenschutzgesetzes (ThürDSG) a.F.⁹³³ Teil eines Informationsbegehrens waren, musste dieser ausdrücklich in die Zugänglichmachung durch die Behörde einwilligen, andernfalls durfte kein Zugang zu den Informationen ermöglicht werden (§ 9 Abs. 1 S. 2 ThürIFG).⁹³⁴ Die Verfahrensregelungen des ThürIFG sahen hierfür vor, dass die Einwilligung des Dritten als verweigert gilt, lag sie nicht innerhalb von einem Monat nach Anfrage der öffentlichen Stelle vor (§ 6 Abs. 4 S. 2 ThürIFG). Dies sollte dem Interesse der Rechtssicherheit aller Beteiligten dienen⁹³⁵ und beugte der Situation vor, dass sich der Dritte nicht bei der Behörde meldet.⁹³⁶ Anders als nach dem Bundes-IFG hatten nach § 6 Abs. 4 S. 4 ThürIFG sämtliche Entscheidungen im Falle der Drittbetroffenheit schriftlich zu ergehen und waren auch dem Dritten bekannt zu machen. Das Bundes-IFG lässt offen, ob im Falle einer ablehnenden

⁹³¹ Schoch, IFG, § 9 IFG Rn. 48; diesbezüglich offen: Blatt, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 9 IFG Rn. 26.

⁹³² Vgl. hierzu die Ausführungen zum Drittbeteiligungsverfahren nach dem Bundes-IFG, siehe oben unter C.I.4.e.

⁹³³ I.d.F. der Neubekanntmachung des Thüringer Datenschutzgesetzes vom 13.01.2012 (GVBl. S. 27 ff.); neugefasst durch Art. 1 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetz EU – ThürDSAnpUG-EU –) vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229 ff.).

⁹³⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

⁹³⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 23.

⁹³⁶ Zu dieser Befürchtung bereits in einem vorherigen Gesetzgebungsverfahren: Abgeordneter Kellner, Thüringer Landtag 2011, 49. Sitzung 24.03.2011, Plenarprotokoll 5/49 S. 4499.

Entscheidung über den Informationszugang dem Dritten eine entsprechende Mitteilung zu machen ist.⁹³⁷ Dass der Informationszugang nach § 6 Abs. 4 S. 5 ThürIFG erst erfolgen durfte, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden war und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen waren, galt bereits nach dem Verweisgesetz (vgl. § 8 Abs. 2 S. 2 Bundes-IFG).

(3) Neuerungen zugunsten der öffentlichen Stellen

In einigen anderen Fällen erweiterten die Neuregelungen zum Verfahren die Rechte der öffentlichen Stellen. So konnten sie nun einen Identitätsnachweis vom Antragsteller fordern (§ 6 Abs. 2 S. 1 ThürIFG).⁹³⁸ Für den Antragsteller stellte dies keine Einschränkung dar, im Gegenteil: zuvor waren Informationsanträge ohne Identitätsnachweis schlicht abgelehnt worden,⁹³⁹ was nun angesichts der (normierten) Möglichkeit, den Identitätsnachweis zu verlangen, nicht mehr möglich war. Zwar bestimmte das ThürIFG als Entscheidungsfrist für die öffentlichen Stellen erneut einen Monat (§ 6 Abs. 3 S. 1 ThürIFG), ließ diesen jedoch die Möglichkeit, die Monatsfrist einmal angemessen zu verlängern, sollten Umfang oder Komplexität der Informationen oder die Beteiligung Dritter am Verfahren dies rechtfertigen (§ 6 Abs. 3 S. 2 ThürIFG). Die Regelung sollte den Ausgleich zwischen dem Interesse an einer zügigen und sachgerechten Bearbeitung der Anträge einerseits, und der jeweiligen Bearbeitungskapazität der öffentlichen Stellen andererseits schaffen.⁹⁴⁰ Die öffentliche Stelle musste den Antragsteller über die Verlängerung unter Nennung der Gründe innerhalb der Monatsfrist informieren (§ 6 Abs. 3 S. 3 ThürIFG).

(4) Überschneidungen mit den Vorgaben des ThürIFG a.F.

Im Übrigen ergaben sich nach dem ThürIFG keine Änderungen zum vorherigen Verweisgesetz bezüglich des behördlichen Verfahrens. Soweit der Anspruch auf Informationszugang bestand, hatte die jeweilige öffentliche Stelle die Informationen unverzüglich zugänglich zu machen (§ 6 Abs. 5 S. 1 ThürIFG; vgl. § 7 Abs. 5 S. 1 Bundes-IFG). Die Art der Zurverfügungstellung der Informationen war der öffentlichen Stelle überlassen, es sei denn, der Antragsteller verlangte eine bestimmte Art des Informationszugangs (§ 6 Abs. 5 S. 2, 3 ThürIFG; vgl. § 1 Abs. 2 S. 1, 2 Bundes-IFG). Von der vom Antragsteller verlangten Art des Informationszugangs durfte nur

⁹³⁷ Zur Auslegung der entsprechenden Regelungen des Bundes-IFG siehe oben unter C.I.4.e.

⁹³⁸ Eine entsprechende Regelung enthält das IFG nicht, vgl. *Schoch*, IFG, § 7 IFG Rn. 13, hier käme die Identitätsfeststellung durch die Behörde nur über Umwege in Betracht, etwa den Hinweis auf das Erfordernis eines schriftlichen Antrages, so *Blatt*, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.) IFG, § 7 IFG Rn. 11.

⁹³⁹ Antwort des Thüringer Innenministeriums vom 09.04.2010, ThürLT-Drs. 5/745 S. 3.

⁹⁴⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 22.

aus wichtigem Grund abgewichen werden, als welchen das ThürIFG insbesondere einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand ansah (§ 6 Abs. 5 S. 3, 4 ThürIFG; vgl. § 1 Abs. 2 S. 2, 3 Bundes-IFG). Auskünfte konnten mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden und der Antragsteller konnte bei der Gewährung einer Auskunft oder einer Akteneinsicht, vorbehaltlich entgegenstehender Urheberrechte,⁹⁴¹ als Gedächtnishilfe⁹⁴² Notizen und Kopien erstellen (§ 6 Abs. 6 ThürIFG; vgl. §§ 7 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 Bundes-IFG).⁹⁴³ Die Richtigkeit der begehrten Informationen musste die öffentliche Stelle schon nach dem Verweisgesetz nicht prüfen (vgl. § 7 Abs. 3 S. 2 Bundes-IFG), ebenso ausdrücklich nicht nach § 6 Abs. 7 S. 1 ThürIFG. Nach § 6 Abs. 7 S. 2 ThürIFG hatten die Behörden nun jedoch auf eine durch Tatsachen begründete Kenntnis über die Unrichtigkeit der Informationen hinzuweisen, was der Verfahrensfairness halber und zur Vorbeugung der Verbreitung unrichtiger Informationen galt.⁹⁴⁴ Im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Informationsantrags sollte die öffentliche Stelle dem Antragsteller mitteilen, ob und gegebenenfalls wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt möglich sei (§ 6 Abs. 9 S. 1 ThürIFG), wozu die öffentlichen Stellen schon nach dem ThürIFG a.F. verpflichtet waren (vgl. § 9 Abs. 2 Bundes-IFG). Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, dass sowohl das ThürIFG als auch das Bundes-IFG für den Fall gleichförmiger Informationsanträge von mehr als 50 Personen die §§ 17 bis 19 der einschlägigen Verwaltungsverfahrensgesetze entsprechend gelten lassen (§ 6 Abs. 2 S. 2 ThürIFG; vgl. § 7 Abs. 1 S. 4 Bundes-IFG).

f. Ausschlussgründe nach dem ThürIFG

In den §§ 7 bis 9 ThürIFG wurden die Ausschlussgründe für Informationszugänge normiert und nach dem Schutz öffentlicher Belange (§ 7 ThürIFG), dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 8 ThürIFG) und dem Schutz privater Interessen (§ 9 ThürIFG) kategorisiert. Große Teile der Detailregelungen zu den einzelnen Ausschlussgründen nach dem ThürIFG entsprachen dabei denen des vorherigen Verweisgesetzes, welches die Ausschlussgründe des Bundes-IFG mit einigen Ergänzungen versehen für anwendbar erklärte (§ 1 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 ThürIFG a.F.). Häufig wurde der Gesetzeswortlaut lediglich den Verhältnissen auf Landesebene angepasst, entsprach inhaltlich jedoch dem, was auch auf Bundesebene galt, wie sich im Folgenden zeigen wird.

⁹⁴¹ Siehe oben C.II.4.c.

⁹⁴² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 24.

⁹⁴³ Vgl. auch: BT-Drs. 15/4493 S. 15.

⁹⁴⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 24.

aa. Schutz besonderer öffentlicher Belange

§ 7 ThürIFG widmete der Thüringer Gesetzgeber dem Schutz öffentlicher Belange. Die Regulationsstruktur erinnerte dabei an § 3 IFG: In den ersten beiden Absätzen enthielt § 7 ThürIFG ausführliche Kataloge an öffentlichen Belangen, bei deren Betroffenheit der Informationsantrag zwingend abzulehnen war. Begründet wurde dies mit der großen Bedeutung der einzeln aufgeführten Interessen.⁹⁴⁵

Nach § 7 Abs. 1 ThürIFG war der Informationsanspruch bereits ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen für die aufgeführten Belange haben konnte. Nachteilige Auswirkungen sollten nach der Gesetzesbegründung dann vorliegen, wenn das jeweilige Schutzgut durch das Bekanntwerden der Informationen gefährdet werden konnte, sodass für die Begründung des Ausschlussgrundes eine konkrete Gefährdung des Schutzgutes, abstrakt formuliert, eine konkrete Gefahrenlage vorliegen musste.⁹⁴⁶

§ 7 Abs. 2 ThürIFG hingegen beschrieb verschiedene Tatbestände, bei deren Vorliegen der Informationszugang abzulehnen war. Die Folgen eines möglichen Bekanntwerdens der Informationen waren für den Ausschluss des Informationszugangs irrelevant, die Ablehnungsgründe knüpften an die Schutzbedürftigkeit der Informationen als solche an.⁹⁴⁷ Auf die i.E. überflüssige Beschreibung verschiedener Gefährdungslagen wie in § 3 IFG,⁹⁴⁸ die für die Belange vorliegen werden müssen, um einen Informationsantrag auszuschließen, verzichtete der Thüringer Gesetzgeber zu Recht.

In § 7 Abs. 3 ThürIFG wurde den öffentlichen Stellen die Möglichkeit eingeräumt, offensichtlich missbräuchlich gestellte Informationsanträge abzulehnen und sich auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung eines Informationsantrages zu berufen und diesen dann ebenfalls ablehnen zu können.

Unklar war hingegen der eigentliche Gehalt von § 7 Abs. 4 ThürIFG. Hiernach sollte sich der Landesbeauftragte für den Datenschutz in seiner Eigenschaft als Landesbeauftragter für den Datenschutz auf seine institutionelle Garantie nach Art. 69 der Thüringer Verfassung berufen können.

⁹⁴⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25.

⁹⁴⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25.

⁹⁴⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

⁹⁴⁸ Siehe hierzu oben unter C.II.1.a.

(1) Belange nach § 7 Abs. 1 ThürIFG

Die in § 7 Abs. 1 ThürIFG aufgeführten Belange finden sich fast gänzlich parallel auf Bundesebene in § 3 IFG und galten in Thüringen demnach schon nach dem ThürIFG a.F.

(a) § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürIFG

Statt lediglich auf internationale Beziehungen wie nach § 3 Nr. 1 lit. a) IFG, nahm § 7 Abs. 1 Nr. 1 ThürIFG ausdrücklich auf inter- und supranationale Beziehungen Bezug und schloss den Informationszugang auch aus, sollte das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf „die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land“ haben. Die Gesetzesbegründung verwies neben dem Schutz der Beziehungen zu Bund, Ländern und anderen Staaten demnach auch auf den Schutz der Beziehungen zu EU, UNO und NATO.⁹⁴⁹ Umfasst waren außerdem die Beziehungen zu Nichtregierungsorganisationen. Die Gesetzesbegründung nennt beispielhaft Amnesty International und Greenpeace.⁹⁵⁰ Bis auf den Blick auf innerstaatliche Beziehungen zwischen Bund und Ländern unterschied sich die Regelung inhaltlich nicht von § 3 Nr. 1 lit. a) IFG.⁹⁵¹ Sie entsprach auch der des Vorgängergesetzes, § 1 Abs. 3 Nr. 4 ThürIFG a.F.

(b) § 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG

§ 7 Abs. 1 Nr. 2 ThürIFG schloss den Informationsanspruch aus, hätte das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf „die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit“ haben können. Umschrieben ist damit einerseits der Schutz der äußeren Sicherheit, also der Fähigkeit, sich gegen Angriffe von außen zur Wehr setzen zu können⁹⁵² und andererseits der Schutz der inneren Sicherheit, die die Fähigkeit bedeutet, sich gegen innere Angriffe zur Wehr setzen zu können.⁹⁵³ Inhaltlich ergibt sich somit kein Unterschied zur vorher geltenden Regelung nach § 3 Nr. 1 lit. c) IFG.⁹⁵⁴

(c) § 7 Abs. 1 Nr. 4 ThürIFG

Der Anspruch auf Informationszugang wurde sowohl nach dem ThürIFG als auch nach dem vorherigen Verweisgesetz ausgeschlossen, wenn das Bekanntwerden der Informationen auf „die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein

⁹⁴⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25.

⁹⁵⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25.

⁹⁵¹ Siehe oben unter C.II.1.c.aa.(1).

⁹⁵² Vgl. zur Definition des Begriffes „Landesverteidigung“ nach dem StGB: Müller, NStZ 2002, S. 635.

⁹⁵³ So Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25 f.

⁹⁵⁴ Siehe oben unter C.II.1.c.aa.(3).

fares Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen“ haben konnte, § 7 Abs. 1 Nr. 4 ThürIFG; § 1 Abs. 1 S. 1 ThürIFG a.F. i.V.m. § 3 Nr. 1 lit. g) IFG. Den Sinn und Zweck dieses an sich vielgestaltigen Ausschlussgrundes⁹⁵⁵ beschrieb die Gesetzesbegründung kurz und knapp: Die Regelung sollte im Interesse der Verfahrensbeteiligten und der Rechtsdurchsetzung und Rechtsgewährleistung den Ablauf der genannten Verfahren sichern und nicht nur unerhebliche Verzögerungen und die Beeinflussung von Zeugen verhindern.⁹⁵⁶

(d) § 7 Abs. 1 Nr. 5 ThürIFG

Zu den bereits nach § 3 Nr. 1 lit. d) IFG geschützten „Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden“ ergänzte § 7 Abs. 1 Nr. 5 ThürIFG noch die der Versicherungsaufsichts- und Sparkassenaufsichtsbehörden. Sparkassenaufsichtsbehörde ist nach § 24 Abs. 1 S. 1 des Thüringer Sparkassengesetzes (ThürSpkG)⁹⁵⁷ das zuständige Ministerium, mithin das Thüringer Finanzministerium.⁹⁵⁸ Dies ist ebenfalls zuständig für die Versicherungsaufsicht „[...] über die in Thüringen ansässigen Versorgungswerke der freien Berufe, die Zusatzversorgungskasse Thüringen sowie die Feuerwehrkasse Thüringen.“⁹⁵⁹ Als Schutzgegenstand machte die Gesetzesbegründung die gleichmäßige Festsetzung und Erhebung von Steuern durch die Finanzämter aus und stellte, wie schon die Gesetzesbegründung auf Bundesebene,⁹⁶⁰ außerdem auf den Schutz des unverfälschten Wettbewerbs ab, da der Ausschlussgrund die Kenntnisnahme der Informationen durch Steuerpflichtige und andere Marktteilnehmer verhindere, die sich sonst hierdurch einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil hätten verschaffen können.⁹⁶¹ Der Wortlaut der Norm, nach dem das Bekanntwerden der amtlichen Informationen nachteilige Auswirkungen auf die „Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben“ der genannten Behörden haben musste, legte jedoch nahe, wie auch bei der entsprechenden Regelung auf Bundesebene, die Funktionsfähigkeit der Behörden als einen Schutzgegenstand anzusehen,⁹⁶² den die Gesetzesbegründung nicht

⁹⁵⁵ Ausführliche inhaltliche Analyse unter C.II.1.c.aa.(7).

⁹⁵⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26.

⁹⁵⁷ Thüringer Sparkassengesetz (ThürSpkG) vom 19.07.1994 (GVBl. S. 911); zuletzt geändert durch Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Sparkassengesetzes vom 02.07.2019 (GVBl. S. 283 - 285).

⁹⁵⁸ Dies gilt neben der allgemeinen Bankenaufsicht durch die BaFin; hierüber informiert der Freistaat Thüringen, „Finanzaufsicht“ unter: <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen/finanzaufsicht/> (Stand 30.09.2021).

⁹⁵⁹ Hierüber informiert der Freistaat Thüringen, „Bürgschaften und Landesbeteiligungen“ unter <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen#c13663> (Stand 30.09.2021).

⁹⁶⁰ Siehe oben unter C.II.1.c.aa.(4).

⁹⁶¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26.

⁹⁶² Siehe oben unter C.II.1.c.aa.(4).

erwähnte. Somit herrschte auch hinsichtlich dieser Regelung des ThürIFG weitgehend Gleichklang mit dem Inhalt des Vorgängergesetzes.

(e) § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG

Als Konkretisierung der bereits nach § 3 Nr. 2 IFG unter den Schutz gestellten „öffentlichen Sicherheit“ schützte § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG nun „insbesondere die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden“. Öffentliche Sicherheit bedeutet nach § 54 Nr. 1 des Ordnungsbehördengesetzes (OBG)⁹⁶³ die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger von Hoheitsgewalt. Trotz des knapperen Wortlauts von § 3 Nr. 2 IFG, auf den das ThürIFG a.F. verwies, kann man davon ausgehen, dass mit dem ThürIFG der Schutzbereich nicht entscheidend erweitert wurde. Dies liegt vor allem daran, dass bereits die Rechtsprechung zu § 3 Nr. 2 IFG unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen geschützt sah.⁹⁶⁴ Ging es § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG nun um den Schutz der „Tätigkeit“ der genannten Stellen vor nachteiligen Auswirkungen durch Informationszugänge, so ist damit vor allem deren Funktionsfähigkeit gemeint. Auch der Blick in die Gesetzesbegründung zur Bundesregelung stützt dieses Ergebnis, wonach im Bereich des Gefahrenabwehrrechts des Bundes ein berechtigtes Interesse daran bestehen könne, sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen vor dem Bekanntwerden zu schützen.⁹⁶⁵ Beispielhaft verweist die Gesetzesbegründung auf „[...] Anzahl, Art und Einsatz von Führungs- und Einsatzmitteln, Ausstattungs- und Einsatzkonzepte der Polizeien des Bundes, Vorbereitung von Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Geisellagen und Fahndungslagen [...]“;⁹⁶⁶ sodass der ausführlichere Wortlaut in § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG kaum mehr umfasste als das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit nach § 3 Nr. 2 IFG.

⁹⁶³ Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz - OBG -) vom 18.06.1993 (GVBl. S. 323); zuletzt geändert durch Art. 3 des Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetz EU vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229).

⁹⁶⁴ Siehe bspw.: OVG Nordrhein-Westfalen Ur. v. 16.06.2015 - 8 A 2429/14 Rn. 63; weitere Nachweise siehe oben unter C.II.1.c.bb. Fn. 349.

⁹⁶⁵ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

⁹⁶⁶ BT-Drs. 15/4493 S. 10.

(f) § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG

Nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG sollten „die fiskalischen Interessen der in § 2 Abs. 1 und 2 genannten Stellen im Wirtschaftsverkehr“ vor nachteiligen Auswirkungen eines Bekanntwerdens von Informationen geschützt werden. Die Regelung sollte demnach im Bereich des fiskalischen Handelns eine Gleichstellung öffentlicher Stellen⁹⁶⁷ und privater Marktteilnehmer gewährleisten, da sich beide Seiten im Privatrechtsverkehr gleichgestellt begegnen.⁹⁶⁸ Der Zugang zu Wirtschaftsinformationen der öffentlichen Stellen hätte ihre Marktstellung gegenüber Privaten verschlechtert.⁹⁶⁹ Gleichwohl musste für die Anwendung des § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG und die damit verbundene Ablehnung eines Informationszugangsbegehrens zunächst nach den oben genannten Maßstäben dargelegt werden,⁹⁷⁰ inwiefern durch das Bekanntwerden der Wirtschaftsinformationen tatsächlich eine konkrete Gefahrenlage für die Gleichstellung der öffentlichen Stelle mit den privaten Wirtschaftsteilnehmern im Privatrechtsverkehr entstehen konnte. Nur so wurde der Ausschlussgrund nicht zu einer Bereichsausnahme für Wirtschaftsinformationen öffentlicher Stellen. § 3 Nr. 6 IFG und § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG unterschieden sich demnach lediglich in der zusätzlichen Ausrichtung von § 3 Nr. 6 IFG auf die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen und seiner Zielrichtung auf Bundesbehörden. Inhaltlich lagen die Ausschlussgründe ansonsten gleich.⁹⁷¹ Lediglich nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG a.F. waren öffentliche Stellen, die als Unternehmen am Wettbewerb teilnahmen, generell nicht anspruchspflichtig, sodass im Vergleich dazu das ThürIFG den Anwendungsbereich der Informationsfreiheit erweiterte.

(g) § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG

Die einzige Nummer im Katalog des § 7 Abs. 1 ThürIFG, die keine Entsprechung auf Bundesebene fand, war Nummer 3, nach der „die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung des Landtags, des Rechnungshofs, der Organe der Rechtspflege oder der Landesregierung“ vor nachteiligen Auswirkungen durch Informationszugänge geschützt werden sollte. Fraglich ist jedoch mit Blick auf die nach § 2 Abs. 1 ThürIFG verpflichteten Stellen, ob es dieses Ausschließungsgrundes tatsächlich bedurfte. Bereits bei der Bestimmung und Definition der anspruchspflichtigen Stellen kam es dem ThürIFG darauf an, die

⁹⁶⁷ Zur Frage, welche öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1, 2 ThürIFG umfasst sind: siehe oben unter E.IV.1.b.

⁹⁶⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26 f.

⁹⁶⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26 f.

⁹⁷⁰ Siehe oben unter E.IV.1.f.aa.

⁹⁷¹ Zur Auslegung des Tatbestands auf Bundesebene siehe oben unter C.II.1.c.dd.

öffentlichen Stellen lediglich hinsichtlich der Wahrnehmung materieller Verwaltungsaufgaben möglichen Informationsbegehren zu unterwerfen.⁹⁷² Schon an dieser Stelle wurden Informationen zu legislativen, gubernativen und judikativen Aufgaben ausdrücklich dem Anwendungsbereich des ThürIFG entzogen.⁹⁷³ Dies galt ausdrücklich auch für den Landesrechnungshof und den Landesbeauftragten für den Datenschutz, soweit er in Ausübung seines Amtes unabhängig tätig wurde.⁹⁷⁴ Darüber hinaus entzog § 2 Abs. 3 ThürIFG den Landtag, im spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, und den Rechnungshof, im Rahmen der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben, dem Anwendungsbereich des ThürIFG. Neben diesem Schutz bestimmter Informationen waren die betreffenden Stellen auch hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes geschützt, der für die Bearbeitung von Informationsbegehren angefallen wäre. So sah § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG ausdrücklich vor, dass ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung eines Informationsantrages, der die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stelle erheblich beeinträchtigt hätte, als Ausschlussgrund in Betracht kam. Insofern war inhaltlich der Kernbereich der Aufgaben der öffentlichen Stellen aus § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG bereits geschützt und sie konnten Informationsanträge ablehnen, hätte deren Bearbeitung ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtigt. Hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Stellen ließe sich auch vertreten, dass diese schon Schutzgegenstand der öffentlichen Sicherheit nach § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG war und § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG hierzu nichts beitragen konnte.

Die Gesetzesbegründung ergänzte bezüglich der Landesregierung, dass der Kernbereichsschutz „[...] zumindest den auch von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich [...]“⁹⁷⁵ umfasst. Daneben sollte auch die Willensbildung im Kabinett und die Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen erfasst sein.⁹⁷⁶ Diese Schutzgegenstände umfassten auch die Ausschlussgründe des ThürIFG a.F., indem dieses auf § 3 Nr. 3 lit. b) IFG verwies.⁹⁷⁷ Außer für die Landesregierung normierte der Landesgesetzgeber in § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG a.F. jedoch für alle in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG genannten öffentlichen Stellen, dass ihnen gegenüber kein Informationsanspruch bestehe. Mit der Neuregelung in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG zog der Landesgesetzgeber damit im Wesentlichen mit den entsprechenden

⁹⁷² Siehe oben unter E.IV.1.b.

⁹⁷³ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15 (insbesondere zu § 2 Abs. 1 ThürIFG).

⁹⁷⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 15 (insbesondere zu § 2 Abs. 1 ThürIFG).

⁹⁷⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26.

⁹⁷⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26.

⁹⁷⁷ Siehe hierzu oben unter C.II.1.c.cc.(2).

Regelungen auf Bundesebene gleich, schaffte im Vergleich zum ThürIFG a.F. jedoch einen weniger restriktiven Ausschlussgrund.

(2) Belange nach § 7 Abs. 2 ThürIFG

Wie im Falle von § 7 Abs. 1 ThürIFG finden sich auch zu sämtlichen in § 7 Abs. 2 ThürIFG aufgeführten Ausschlussstatbeständen Parallelregelungen im Bundes-IFG, welche durch das ThürIFG a.F. vorher in Thüringen Anwendung fanden.

(a) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) ThürIFG

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) ThürIFG war der Informationsantrag etwa abzulehnen, soweit die amtliche Information „einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussachenanweisung für das Land geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unter[...][-lag]“. ⁹⁷⁸ Hier kam es wie schon nach § 3 Nr. 4 des Bundes-IFG darauf an, dass die Einstufung der Information als Verschlussache formell *und* materiell rechtmäßig war. ⁹⁷⁹ Außerdem stellte § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) ThürIFG sämtliche Informationen unter den Schutz vor Informationszugängen, die einer durch Rechtsvorschrift begründeten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterlagen, etwa solche aus nichtöffentlichen Sitzungen des Gemeinderats nach § 40 Abs. 2 S. 2 der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) ⁹⁸⁰. Auch das ThürIFG blieb somit dem Grundsatz treu, dass alles, was nach anderen (auch untergesetzlichen) ⁹⁸¹ Vorschriften geheim zu halten ist, auch unter Geltung des (Thüringer) Informationsfreiheitsgesetzes geheim bleibt. Insoweit galt nach dem ThürIFG nichts anderes als nach dem vorherigen Verweisgesetz.

(b) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) ThürIFG

§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b) ThürIFG stellte wie zuvor bereits § 3 Nr. 4 Alt. 3, 4 IFG sämtliche amtliche Informationen, soweit sie Berufs- oder besondere Amtsgeheimnisse enthielten, unter den absoluten Schutz vor Informationszugängen. Dies galt unabhängig davon, ob der Geheimnistatbestand gesetzlich geregelt oder lediglich von der Rechtsordnung allgemein anerkannt war. ⁹⁸² Zur weiteren Auslegung der Tatbestandsmerkmale kann auf die

⁹⁷⁸ Siehe zu den Grundzügen des Geheimnisschutzes nach der Thüringer Verschlussachenanweisung a.F.: *Ebert/Tiller*, LKV 2001, S. 257.

⁹⁷⁹ Mit Hinweis hierauf: Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27; zur Bundesregelung siehe oben unter C.II.1.d.aa.(2).

⁹⁸⁰ Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO –) i.d.F. der Bekanntmachung vom 28.01.2003 (GVBl. S. 41); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Änd. des Thüringer FinanzausgleichsG und weiterer Gesetze sowie zur Aufh. des Thüringer G für eine kommunale Investitionsoffensive 2021 bis 2024 vom 17.02.2022 (GVBl. S. 87).

⁹⁸¹ Ansicht nach Rechtsprechung und Literatur, siehe oben unter C.II.1.d.aa.(1).

⁹⁸² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

Ausführungen zur Bundesregelung § 3 Nr. 4 Alt. 3, 4 IFG verwiesen werden,⁹⁸³ hier sind keine Unterschiede ersichtlich.

(c) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG

Amtliche Informationen waren nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG vor dem Bekanntwerden aufgrund eines Informationszugangs geschützt, soweit sie der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen unterlagen. Die Gesetzesbegründung nannte als Schutzgut der Regelung den behördeninternen Willensbildungsprozess, der einen ungehinderten Gedankenaustausch erfordere.⁹⁸⁴ Erfasst sollten insbesondere Informationen sein, die der Aufsicht von Behörden dienen.⁹⁸⁵ Insofern lässt sich feststellen, dass das Schutzgut des § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG exakt dem des § 3 Nr. 3 lit. b) IFG entsprach.⁹⁸⁶ So konnte auch § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG als einfachgesetzlicher Ausdruck des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung verstanden werden und wies damit einen Schutzgegenstand aus, der sich auch mit dem des § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG überschneidet. Für die Entscheidung über die Notwendigkeit der Vertraulichkeit der jeweiligen Information sollten alle in Betracht kommenden Belange, somit auch das Offenbarungsinteresse, abgewogen werden.⁹⁸⁷ Soweit mit dem Offenbarungsinteresse das Informationsinteresse des Antragstellers gemeint war, konnte dieses demnach den absolut wirkenden Ausschlussgrund aushebeln. Indem es bereits in die Abwägung zur Bestimmung der Notwendigkeit der Vertraulichkeit einfluss, konnte es verhindern, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG erfüllt waren und somit die zwingende Rechtsfolge, also die Ablehnung des Informationsantrages, umgehen. Das bedeutet: In diesem Fall bestimmte das Informationsinteresse des Antragstellers mit über die Frage, ob eine Information notwendigerweise vertraulich sei. Überzeugender wäre sicherlich gewesen, das Offenbarungsinteresse bei der Entscheidung über die Vertraulichkeit unbeachtet zu lassen, aber im nächsten Schritt eine Abwägung zwischen dem Interesse der Behörde an der Geheimhaltung und dem Offenbarungsinteresse zuzulassen und den Informationszugang nur dann zwingend abzulehnen, sollte das Geheimhaltungsinteresse höher wiegen. Mit Blick auf

⁹⁸³ Siehe zu § 3 Nr. 4 Alt. 3 IFG oben unter C.II.1.d.aa.(3).

⁹⁸⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

⁹⁸⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27; so auch schon nach § 3 Nr. 3 lit. b) IFG, siehe oben C.II.1.c.cc.(2).

⁹⁸⁶ Siehe oben unter C.II.1.c.cc.(2).

⁹⁸⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

den Schutzgegenstand der Norm hätte es dann eines gewichtigen Informationsinteresses des Antragstellers bedurft, das in aller Regel nicht vorgelegen hätte.

(d) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG

Ein Informationsantrag war außerdem abzulehnen, soweit er auf amtliche Informationen abzielte, die „mit der Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Verfassungsschutz im Zusammenhang“ standen, § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollte hierdurch die Funktionsfähigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz sichergestellt werden.⁹⁸⁸ Man entschied sich für einen besonders umfassenden Ansatz, indem durch die Formulierung „im Zusammenhang“ alle Informationen erfasst werden sollten „[...]“, die von dem oder über das Landesamt für Verfassungsschutz oder in seinem Auftrag erlangt oder für dieses zusammengestellt wurden.“⁹⁸⁹ Die Informationswege für das Sammeln und Verbreiten von Informationen waren ebenso umfasst, wie Informationen anderer öffentlicher Stellen, die eine innere Verbindung zur Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Verfassungsschutz aufwiesen.⁹⁹⁰ Hinzu trat noch der Ausschluss des Landesamtes für Verfassungsschutz von den Stellen, die nach dem ThürIFG anspruchspflichtig waren nach § 2 Abs. 8 Halbs. 1 ThürIFG, sodass das ThürIFG insgesamt für sämtliche Informationen rund um das Landesamt für Verfassungsschutz eine umfassende Bereichsausnahme vorsah. Der Bundesgesetzgeber schuf mit § 3 Nr. 8 IFG ebenfalls eine Bereichsausnahme für die Nachrichtendienste des Bundes,⁹⁹¹ welche durch das ThürIFG a.F. in Thüringen entsprechende Anwendung fand. Insofern hatte sich durch § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG für diese Stellen im Vergleich zum ThürIFG a.F. nichts an der Gesetzeslage geändert. Der einzige, jedoch nur Betroffenen zur Verfügung stehende, verbleibende Auskunftsanspruch gegenüber dem Landesamt für Verfassungsschutz war nun der aus § 11 Abs. 1 S. 1 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes (ThürVSG)⁹⁹². Das Landesamt musste demnach dem Betroffenen Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten erteilen, konnte er ein besonderes Interesse hieran darlegen. Eine entsprechende Regelung findet sich heute bezüglich des Amtes für Verfassungsschutz in § 17 Abs. 1 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes 2015

⁹⁸⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

⁹⁸⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

⁹⁹⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

⁹⁹¹ Siehe oben C.II.1.d.dd.

⁹⁹² Thüringer Verfassungsschutzgesetz (ThürVSG) vom 29.10.1991 (GVBl. S. 527); aufgehoben durch § 33 S. 2 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes vom 30.07.2012 (GVBl. S. 346) m.W.v. 18.08.2012.

(ThürVerfSchG 2015)⁹⁹³, wobei hiernach noch Zweck und Rechtsgrundlage der Speicherung mitzuteilen sind.

(e) § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG war ein Informationszugang abzulehnen, soweit die amtliche Information „Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen im Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder der Abwehr von Ansprüchen“ enthielt. Die Regelung fand (und findet) keine Entsprechung auf Bundesebene. Fraglich ist, ob dies auch hinsichtlich ihres Schutzgegenstandes gilt: Wie schon § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG sollte sie den Willensbildungsprozess öffentlicher Stellen schützen, lediglich im speziellen „[...] Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder Abwehr von Ansprüchen.“⁹⁹⁴ Auch wenn die Gesetzesbegründung nun Berichte, Vermerke, Rechtsgutachten, Stellungnahmen und sonstige Informationen erfasst sehen wollte, „[...] die für die Bewertung insbesondere des Ablaufs, der Erfolgsaussichten und der Handlungsalternativen in einem bevorstehenden, anhängigen oder abgeschlossenen Rechtsstreit von Bedeutung sein [...] [konnten]“;⁹⁹⁵ stellt sich die Frage, ob diese Informationen nicht bereits ohne Weiteres von § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG erfasst waren. In § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG stellte der Thüringer Gesetzgeber abstrakt auf amtliche Informationen ab, die u.a. der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen innerhalb von öffentlichen Stellen unterlagen. Die nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG geschützten Informationen konnten freilich als Grundlage dieser Beratungen dienen, ging es um die gerichtliche oder außergerichtliche Anspruchsdurchsetzung und –abwehr. Dass die Informationen außerdem notwendigerweise als vertraulich hätten kategorisiert werden können, liegt nahe, da ansonsten der Erfolg der jeweiligen behördlichen Verfahren gefährdet gewesen wäre, hätten die jeweiligen Anspruchsgegner oder Anspruchsteller die öffentliche Stelle hinsichtlich des jeweiligen Streites ausleuchten können. Insofern wären die von § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG erfassten Fälle auch § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG unterfallen und das Bekanntwerden der amtlichen Informationen schon hierdurch verhindert worden. Hinsichtlich des Schutzzwecks der Regelung ist der Hinweis der Gesetzesbegründung logisch, „[...]

⁹⁹³ Thüringer Gesetz zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und zur Vorbeugung vor Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung (Thüringer Verfassungsschutzgesetz 2015 - ThürVerfSchG 2015 -) vom 08.08.2014 (GVBl. S. 529); zuletzt geändert durch Art. 15 des Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und UmsetzungsG EU vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229).

⁹⁹⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

⁹⁹⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

Informationen, die bereits nach außen, beispielsweise durch Schriftsatz an den Verfahrensbeteiligten oder das Gericht, kundgegeben wurden [...],⁹⁹⁶ würden nicht von § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG erfasst. Für den Verfahrensausgang machte deren Geheimhaltung ab diesem Zeitpunkt keinen Unterschied mehr.

(f) § 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürIFG

Mit den Ausschlussstatbeständen nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 schützte das ThürIFG explizit das Geheimhaltungsinteresse privater Dritter und öffentlicher Stellen an ihren Informationen, die der anspruchspflichteten Stelle vorlagen. Anknüpfungspunkt der Schutzbedürftigkeit war hier die Herkunft der Informationen.⁹⁹⁷ Die Ausschlussgründe nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) und lit. c) ThürIFG finden sich fast wortlautidentisch in § 3 Nr. 5 und Nr. 7 IFG wieder und galten demnach auch bereits zu Zeiten des ersten ThürIFG.

(aa) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) ThürIFG

So war nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) ThürIFG der Informationsantrag abzulehnen, wenn bei „vertraulich erhobener oder übermittelter Information das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag noch [...] (fortbestand)“. Wie schon der Ausschlussgrund nach der Bundesregelung § 3 Nr. 7 IFG sollte § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) ThürIFG die Zusammenarbeit von Bürgern und öffentlichen Stellen schützen, in der es auf die Verschwiegenheit der Behörden bezüglich der Informationen der Bürger ankommt.⁹⁹⁸ Während die Gerichte im Falle von § 3 Nr. 7 IFG als zusätzliches Tatbestandsmerkmal das „objektiv anzuerkennende Schutzbedürfnis“ (Geheimhaltungsinteresse)⁹⁹⁹ konstruierten, gab im Falle der Thüringer Regelung bereits die Gesetzesbegründung vor, dass das Vertrauen des Dritten in die Verschwiegenheit aufgrund objektiver Umstände, etwa behördlicher Zusicherungen, getroffener Vereinbarungen oder Kennzeichnungen schutzwürdig sein müsse.¹⁰⁰⁰ Im Sinne der Rechtsprechung zu § 3 Nr. 7 IFG ließe sich ergänzen, dass dem Informanten für die Annahme eines objektiv schutzwürdigen Interesses an der Vertraulichkeit der Information durch den Informationszugang Nachteile hätten drohen müssen, die geeignet gewesen wären, die Zusammenarbeit mit der Behörde und damit die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgaben, die auf die vertrauliche

⁹⁹⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

⁹⁹⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

⁹⁹⁸ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28; zu entsprechenden Wertungen bezüglich der Bundesregelung siehe oben unter C.II.1.d.cc.

⁹⁹⁹ Siehe oben unter C.II.1.d.cc. Fn. 438.

¹⁰⁰⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

Übermittlung von Informationen angewiesen sind, zu gefährden.¹⁰⁰¹ Nur so stand der Erfolg des Informationsantrages nicht zur Disposition von öffentlicher Stelle und Informant.

(bb) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG

§ 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG schützte hingegen „die vorübergehend beigezogenen Informationen einer anderen öffentlichen Stelle [, die] nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden [...] [sollten]“. Wie auch die entsprechende Regelung auf Bundesebene (§ 3 Nr. 5 IFG) konkretisierte § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG das Prinzip der „Verfügungsbefugnis“ im Rahmen der Frage nach der anspruchspflichteten Stelle.¹⁰⁰² Über den Informationsantrag sollte sowohl nach dem IFG (§ 7 Abs. 1 S. 1) als auch nach dem ThürIFG (§ 6 Abs. 1 S. 1) die zur Verfügung über die begehrte Information berechtigte Stelle entscheiden, im Sinne der Ausschlussgründe also die Stelle, von der die Information vorübergehend beigezogen wurde und zu deren Verwaltungsvorgängen die Information gehört.¹⁰⁰³ Der Ausschlussgrund griff demnach nicht bei Informationen, die Bestandteil der eigenen Vorgänge der beziehenden Behörde werden sollten. Zur weiteren Auslegung der Tatbestandsmerkmale von § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG sei auf die Ausführungen zur Bundesregelung verwiesen,¹⁰⁰⁴ hier galt nach dem ThürIFG dasselbe.

(cc) § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) ThürIFG

Der Ausschlussgrund nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) ThürIFG spannte den Bogen zum Anwendungsbereich des ThürIFG nach § 2 Abs. 1 S. 1 ThürIFG. Hiernach sollte ein Informationsantrag abgelehnt werden, wenn „durch die Bekanntgabe der Information Angaben und Mitteilungen von öffentlichen Stellen, die nicht dem Geltungsbereich [...] [des ThürIFG] unterfallen, offenbart würden und die öffentlichen Stellen in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist [...]“. Hiermit sollten allerdings nicht die Informationen von öffentlichen Stellen des Landes Thüringen geschützt werden, die der Gesetzgeber in den § 2 Abs. 3 bis 9 ThürIFG dem Anwendungsbereich des ThürIFG entzog, sondern Informationen von Stellen außerhalb des räumlichen Anwendungsbereiches des ThürIFG, also solche von öffentlichen Stellen der anderen Bundesländer und des Bundes.¹⁰⁰⁵ Ziel der Regelung war es, diejenigen Informationen zu schützen, auf deren Zugänglichmachung

¹⁰⁰¹ Siehe oben unter C.II.1.d.cc.

¹⁰⁰² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹⁰⁰³ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹⁰⁰⁴ Siehe oben unter C.II.1.d.bb; etwa zur Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Beziehung“ nach der Rechtsprechung.

¹⁰⁰⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

aufgrund fehlender Regelungen in Bund und Ländern kein Anspruch bestand oder deren Zugänglichmachung von den bestehenden Gesetzen durch Ausschlussgründe verhindert wurde.¹⁰⁰⁶ Ein Pendant dieses Ausschlussgrundes fand und findet sich auf Bundesebene nicht. Der Informationsantrag war erst dann zwingend abzulehnen, wenn die öffentliche Stelle von außerhalb des Geltungsbereiches des ThürIFG nicht in die Offenbarung der Informationen einwilligte oder von einer Einwilligung nicht auszugehen war. Klar ist demnach, dass die betroffene Stelle von dem Informationsbegehren durch die anspruchspflichtige Stelle unterrichtet werden musste, um ihre Bereitschaft zur Einwilligung in die Offenbarung abzufragen.¹⁰⁰⁷ Hätte die betroffene Stelle nicht eingewilligt, wäre der Antrag abzulehnen gewesen. Gleichzeitig warf der Wortlaut hinsichtlich der Formulierung „oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist“ Fragen auf: Die Formulierung setzt voraus, dass sich die betroffene Behörde nicht selbst zum Informationsbegehren erklärt. Diese Konstellation konnte aber nur dann auftreten, wenn sie auf eine Unterrichtung durch die anspruchspflichtige Behörde nicht reagierte oder aber gar nicht informiert wurde, weil bspw. aufgrund der jeweiligen Information sowieso nicht von ihrer Einwilligungsbereitschaft auszugehen war. Letzterer Fall wäre aus Sicht der anspruchspflichtigen Behörde nur dann zulässig gewesen, wenn dem Informationsbegehren eindeutig zwingende Ausschlussgründe entgegengestanden hätten. In jedem anderen Fall hätte die anspruchspflichtige Behörde nicht einfach von einer fehlenden Einwilligungsbereitschaft der betroffenen Stelle ausgehen dürfen und hätte sie bezüglich ihrer Einwilligungsbereitschaft kontaktieren müssen. Der erste Fall, dass sich die betroffene Behörde auf Nachfrage nicht äußert, war und ist nicht sonderlich wahrscheinlich. Insgesamt sind daher wenige Fälle denkbar, in denen die anspruchspflichtige Behörde ohne eine Auskunft der betroffenen Behörde schlicht nicht von deren Einwilligungsbereitschaft ausgehen konnte.

(3) Ausschlussgründe nach § 7 Abs. 3 ThürIFG

In § 7 Abs. 3 ThürIFG wurde den anspruchspflichtigen Stellen zum Schutz ihrer Leistungsfähigkeit die Möglichkeit eingeräumt, nach pflichtgemäßem Ermessen ein Informationsbegehren abzulehnen,¹⁰⁰⁸ sollte es gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG missbräuchlich gestellt worden sein oder hätte seine Bearbeitung nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG einen unverhältnismäßigen, die Aufgabenerfüllung der Behörde beeinträchtigenden

¹⁰⁰⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹⁰⁰⁷ Vergleichbar mit der Entscheidungsfunktion des Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 Abs. 1 IFG, siehe hierzu oben unter C.I.4.e.

¹⁰⁰⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

Verwaltungsaufwand nach sich gezogen, ohne dass dabei das Informationsinteresse des Antragstellers das entgegenstehende öffentlich Interesse überwiegen durfte.

(a) § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG

Als eine mögliche Konstellation einer missbräuchlichen Antragstellung beschrieb § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG den Fall, dass die begehrte amtliche Information dem Antragsteller bereits zugänglich gemacht worden ist. Aus diesem Grund konnten (und können) Informationsanträge auch nach § 9 Abs. 3 Alt. 1 IFG abgelehnt werden, da der Antragsteller in solchen Fällen bereits über die begehrten Informationen verfügt.¹⁰⁰⁹ Nach der Gesetzesbegründung sollten hierdurch Fälle erfasst werden, „[...] in denen durch eine antragstellende Person sukzessive gleichlautende Anträge an verschiedene öffentliche Stellen gerichtet werden.“¹⁰¹⁰ Bestand kein zureichender Grund für eine mehrfache Antragstellung bezüglich der gleichen Informationen, sollte der öffentlichen Stelle die Ablehnung des Informationsantrags möglich sein.¹⁰¹¹

Auch Anträgen nach der zweiten Konstellation von § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG, wonach „der Antrag offensichtlich zum Zweck der Vereitelung oder Verzögerung von Verwaltungshandlungen erfolgt“, hätte bereits nach dem ThürIFG a.F. unter Verweis auf § 9 Abs. 3 IFG der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung entgegengehalten werden können.¹⁰¹² Die Behörde konnte entsprechende Anträge ablehnen, was die Rechtsprechung damit begründete, dass es dem Antragsteller schließlich allein um den von der Rechtsordnung missbilligten Zweck des „Lahmlegens der Behörde“ ginge.¹⁰¹³ Praktisch sahen sich die Behörden auch nach dieser Regelung der Herausforderung gegenübergestellt, überhaupt erst die Missbräuchlichkeit der Antragstellung bzw. die rechtsmissbräuchlichen Motive des Antragstellers nachzuweisen, die sich „[...] aus den Umständen in objektiver Form ergeben [...]“ sollten.¹⁰¹⁴ Insofern galt nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG nichts anderes als nach dem vorherigen Verweisgesetz. Im Sinne der Rechtsklarheit war die ausdrückliche Regelung des Umgangs mit rechtsmissbräuchlichen Anträgen in § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG im Vergleich zum Bundes-IFG¹⁰¹⁵ dennoch begrüßenswert. Neben diesem Aspekt sprach für die Norm, dass sie

¹⁰⁰⁹ Siehe hierzu oben C.II.6.a.

¹⁰¹⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰¹¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰¹² Siehe hierzu oben C.II.6.c.

¹⁰¹³ BVerwG Urt. v. 24.11.2020 - 10 C 12/19 Rn. 14; BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 24/19 Rn. 12.

¹⁰¹⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰¹⁵ Siehe hierzu oben C.II.6.c.

den Behörden durch die Nennung verschiedener Fallkonstellationen auch einen ungefähren Wertungsmaßstab an die Hand gab, der vorher nicht aus dem Gesetzestext zu ermitteln war.

(b) § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG

§ 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG sah den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung eines Informationsbegehrens als möglichen Ausschlussgrund an. Dieser war zuvor im Gesetzeswortlaut des ThürIFG a.F. nicht verankert¹⁰¹⁶ und galt allenfalls durch analoge Anwendung des § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG für vollständig begründete Informationsanträge.¹⁰¹⁷ Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die mögliche Ablehnung eines Informationsantrages nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG waren nun, dass erstens die Bearbeitung des Antrags mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden sein musste, dass zweitens dieser Aufwand die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgaben erheblich beeinträchtigte und dass drittens das Informationsinteresse des Antragstellers im Einzelfall nicht das entgegenstehende öffentliche Interesse überwog. Zur Auslegung der ersten beiden Voraussetzungen kann auf die Ausführung zu § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG verwiesen werden,¹⁰¹⁸ hier galt im Ergebnis nichts anderes als die Grundsätze, die die Gerichte für die Regelung des Bundes-IFG herausarbeiteten. Das bestätigte auch die Gesetzesbegründung, die bezüglich des Merkmals des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes eher unscharf auf Fälle verwies, „[...] in denen für die Zugänglichmachung einzelner Informationen eine Vielzahl von Akten Seite für Seite einzeln zu prüfen und gegebenenfalls zu schwärzen wären.“¹⁰¹⁹ Genau diese Unschärfe veranlasste die Rechtsprechung zur Entwicklung der besagten Grundsätze auf Bundesebene. Auch soweit die Gesetzesbegründung betonte, dass der übliche Aufwand für die Bearbeitung der Informationsanträge nicht ausreiche, um die ordnungsgemäße Erfüllung der behördlichen Aufgaben erheblich zu beeinträchtigen,¹⁰²⁰ war für die Auslegung des Tatbestandsmerkmals wenig gewonnen. Die Gesetzesbegründung führte jedoch weiter aus, dass ein Ausmaß an Sach- und Personalbindung erforderlich sei, welches es der öffentlichen Stelle für eine nicht unerhebliche Zeit nicht oder nur stark eingeschränkt ermögliche, ihre übrigen Aufgaben

¹⁰¹⁶ Siehe oben unter C.II.5.

¹⁰¹⁷ Siehe oben unter C.II.5.b.

¹⁰¹⁸ Siehe oben unter C.II.5.a.

¹⁰¹⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰²⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

wahrzunehmen.¹⁰²¹ Diese Formulierung kam den Erwägungen der Rechtsprechung zur Bundesregelung in den Folgejahren bereits sehr nahe.¹⁰²²

Neu im Vergleich zur vorher geltenden Regelung war hingegen die dritte Tatbestandsvoraussetzung nach § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG, wonach das Informationsinteresse des Antragstellers im Einzelfall nicht das entgegenstehende öffentliche Interesse überwiegen durfte, sollte der Informationsantrag abgelehnt werden können. Zwar kannte auch die Rechtsprechung zur entsprechenden Regelung nach dem Bundes-IFG eine Abwägung von Informationsinteresse und Bearbeitungsaufwand,¹⁰²³ hier jedoch zur Beantwortung der Frage, ob überhaupt ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vorliegt. Das ThürIFG verlieh dem Informationsinteresse des Antragstellers hingegen ein bedeutend größeres Gewicht: Trotz der Feststellung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes und trotz des Vorliegens einer zeitweisen institutionellen Überforderung der öffentlichen Stelle durch die Bearbeitung des Antrages, hätte § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG bei einem entsprechend großen Informationsinteresse des Antragstellers keine Ablehnung des Antrages zugelassen.

Es ist jedoch kaum ein Fall denkbar, in dem ein derart gewichtiges Informationsinteresse des Antragstellers vorliegen kann, welches das zeitweise Lahmlegen der behördlichen Aufgabenerledigung rechtfertigt. Weiterhin wäre in einem solchen Fall wohl auch ein rechtliches Interesse des Antragstellers gegeben, sodass er sogar ohne ein Landes-IFG einen Anspruch auf Veröffentlichung der Informationen gehabt hätte. Fraglich ist zumindest auch, ob eine Behörde, die ihren eigenen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand feststellt und auch ihre institutionelle Überforderung begründen kann, tatsächlich zur positiven Bescheidung des dies verursachenden Antrages verpflichtet werden sollte. Diese Widersprüchlichkeit wird auch dadurch bedingt, dass der Thüringer Gesetzgeber die drei beschriebenen Tatbestandsmerkmale gleichwertig normierte. Auf Bundesebene „funktioniert“ der Ausschlussgrund anders: Zur Beantwortung der Frage, ob ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand vorliegt, wird von der Rechtsprechung auf das Interesse des Antragstellers im Verhältnis zum behördlichen Aufwand abgestellt, wobei eine institutionelle Überforderung der Behörde zwingend zur Annahme eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes führt und damit zur Ablehnung des Informationsantrages.¹⁰²⁴ Dem Thüringer Gesetzgeber war demnach entgegenzuhalten,

¹⁰²¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰²² Siehe oben unter C.II.5.a. Fn. 699.

¹⁰²³ Ebenda.

¹⁰²⁴ Siehe oben unter C.II.5.a.

dass erst das Verhältnis von Aufwand der öffentliche Stelle und dem Informationsinteresse des Antragstellers eine Unverhältnismäßigkeit begründen kann. Es ist unlogisch diese beiden Aspekte als Tatbestandsmerkmale *neben* dem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu normieren, da sie bereits zu seiner Feststellung zwingend herangezogen werden müssen. Insofern war die Aufnahme des Ausschlussgrundes in den Gesetzestext eine Fortentwicklung im Vergleich zum vorherigen Verweisgesetz. Seine Ausgestaltung war jedoch nicht schlüssig und konnte auch zu widersprüchlichen und unpraktikablen Ergebnissen führen.

bb. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Nach § 8 S.1 ThürIFG sollte ein Informationsantrag zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses abgelehnt werden „für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.“ Die Regelung war damit wortlautidentisch mit § 4 Abs. 1 S. 1 IFG. Soweit nach der Gesetzesbegründung hiermit das effektive Verwaltungshandeln und die internen Verwaltungsabläufe geschützt werden sollten,¹⁰²⁵ ließ sich auch hinsichtlich der Zielsetzungen der Regelungen des ThürIFG und des Bundes-IFG kein Unterschied erkennen. Sämtliche Wertungen zur Auslegung von § 4 Abs. 1 S. 1 IFG lassen sich auf § 8 S. 1 ThürIFG entsprechend anwenden.¹⁰²⁶ Das gilt auch für § 8 S. 2 ThürIFG, der bestimmte Informationen vom Ausschluss nach § 8 S. 1 ThürIFG ausklammerte, da sie regelmäßig nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung dienen würden, wie etwa Ergebnisse der Beweissicherung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter. Auch dieser Satz findet sich wortlautidentisch auf Bundesebene in § 4 Abs. 1 S. 2 IFG. Hiermit verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, den Schutz des Prozesses der Willensbildung in den öffentlichen Stellen, den § 8 ThürIFG bezwecken sollte, vom Schutz der informationellen Grundlagen abzugrenzen. Soweit die Offenlegung von Informationen, wie etwa der der genannten Regelbeispiele, typischerweise nicht die Verfahrensherrschaft der öffentlichen Stelle beeinträchtigte, sollte ihr Bekanntwerden auch nicht durch § 8 ThürIFG verhindert werden.¹⁰²⁷ Was das in § 4 IFG und § 8 ThürIFG geregelte „intendierte Versagungsermessen“¹⁰²⁸ bereits andeutet, verdeutlichte der Thüringer Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zu § 8 ThürIFG: Die Behörden konnten von der

¹⁰²⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹⁰²⁶ Siehe oben unter C.II.2.

¹⁰²⁷ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30; so auch nach der Bundesregelung, siehe oben unter C.II.2.a.

¹⁰²⁸ Siehe oben unter C.II.2.; u.a. zum intendierten Ermessen: *Rottenwallner*, VR 2019, S. 402.

Ablehnung des Informationsantrages absehen, hätte in einem Einzelfall das Informationsinteresse der antragstellenden Person das Interesse an der Geheimhaltung der Information ausnahmsweise überwogen.¹⁰²⁹

cc. Schutz privater Interessen

In § 9 ThürIFG widmete sich der Thüringer Gesetzgeber dem Schutz privater Interessen und fasste in einer Norm die Voraussetzungen für den Schutz personenbezogener Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zusammen. Zielte der Informationsantrag auf Informationen aus den jeweiligen Bereichen, war er, außer in den in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürIFG geregelten Ausnahmefällen, abzulehnen. Dies wurde mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Rechtsgüter begründet.¹⁰³⁰

(1) Schutzgegenstände nach § 9 Abs. 1 ThürIFG

Die von § 9 ThürIFG geschützten personenbezogenen Daten wurden nach § 3 Abs. 1 ThürDSG a.F.¹⁰³¹ als „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren Person [...]“ definiert. Die Gesetzesbegründung zählte hierzu insbesondere Daten wie Name, Adresse, E-Mail-Adresse, Telefonnummer, Geburtsdatum, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Beruf, Ausweisnummer, Versicherungsnummer, Angaben zu Grundbesitz und Vertragsbeziehungen.¹⁰³² Erst später, in der aktuellen Fassung des Thüringer Datenschutzgesetzes, wurde die Definition der personenbezogenen Daten nach § 32 Nr. 1 ThürDSG hingegen Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2016/280 zum Datenschutz in Strafsachen¹⁰³³ entnommen, welche wiederum vollkommen identisch mit der bereits genannten Definition nach Art. 4 Nr. 1 der DS-GVO ist.¹⁰³⁴ Ab diesem Zeitpunkt war die Definition der personenbezogenen Daten nach dem ThürIFG identisch mit der heutigen nach § 5 IFG.

¹⁰²⁹ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹⁰³⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30; zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen in diesen Fällen siehe oben C.II.3.; (kurz) hierzu C.II.4.; in Bezug auf die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausführlich: *Brammsen*, DÖV 2007, S. 12 ff.; zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten: *Wischmeyer/Herzog*, NJW 2020, S. 291 f.

¹⁰³¹ I.d.F. der Neubekanntmachung des Thüringer Datenschutzgesetzes vom 13.01.2012 (GVBl. S. 27 ff.); siehe oben Fn. 933.

¹⁰³² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹⁰³³ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates vom 27.04.2016 (ABl. L Nr. 119 S. 89 ff.; ber. 2018 L Nr. 127 S. 9 und 2021 L Nr. 74 S. 36).

¹⁰³⁴ Siehe hierzu oben unter C.II.3.a.

Hinsichtlich der Definition der nach § 9 ThürIFG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse stellte die Gesetzesbegründung auf Rechtsprechung zu § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) a.F.¹⁰³⁵ und zu § 99 Abs. 2 VwGO ab. Es ist wahrscheinlich, dass der Landesgesetzgeber damit die Gerichtsurteile berücksichtigte, die auch ausschlaggebend für die Auslegung der entsprechenden Tatbestandsmerkmale von § 6 S. 2 IFG waren.¹⁰³⁶ Hierauf deutet auch die in der Gesetzesbegründung angeführte Definition hin, nach der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge sein sollten, „die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“¹⁰³⁷ Die gleichen Voraussetzungen verlangte die Rechtsprechung für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen i.S.d. § 6 S. 2 IFG. Die Kennzeichnung einer Information als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis war nicht notwendig für die Anwendung von § 9 ThürIFG, soweit sie die beschriebenen Merkmale erfüllte.¹⁰³⁸ Auch nach dem Bundes-IFG ist sie eher als Obliegenheit des Geheimnisinhabers anzusehen.¹⁰³⁹

Zu guter Letzt fand sich in § 9 Abs. 1 S. 2 ThürIFG noch die Regelung, dass besonders geschützte Daten i.S.d. § 4 Abs. 5 ThürDSG a.F. nur nach ausdrücklicher Einwilligung des Betroffenen zugänglich gemacht werden dürfen. Besonders geschützte Daten i.S.d. § 4 Abs. 5 ThürDSG a.F. waren personenbezogene Daten, „aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit“ hervorging, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualleben. Dieser Anwendungsbereich entspricht dem heutigen § 32 Nr. 14 lit. a), d) und e) ThürDSG. Auf Bundesebene ist der Schutz besonderer Kategorien personenbezogener Daten nach § 5 Abs. 1 S. 2 IFG bis heute ausgestaltet, wie der der besonders geschützten Daten i.S.d. § 9 Abs. 1 S. 2 ThürIFG.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁵ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.03.2010 (BGBl. I S. 254 ff.); zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes zur Durchführung der EU-Verordnungen über grenzüberschreitende Zustellungen und grenzüberschreitende Beweisaufnahmen in Zivil- oder Handelssachen sowie zur Änd. sonstiger Vorschriften vom 24.06.2022 (BGBl. I S. 959).

¹⁰³⁶ Insbesondere: BVerwG Beschluss v. 19.01.2009 - 20 F 23/07 Rn. 11; BVerfG Beschluss v. 14.03.2006 - 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03 Rn. 85 ff. – *Geschäfts- und Betriebsgeheimnis, in-camera-Verfahren*; siehe oben unter C.II.4.b.aa.; darüber hinaus zu § 17 UWG a.F.: VG Düsseldorf Urt. v. 09.07.2004 - 26 K 4163/03 Rn. 23 (nach BGH Urt. v. 10.05.1995 - 1 StR 764/94 Rn. 12); OVG Schleswig-Holstein Beschluss v. 22.06.2005 - 4 LB 30/04 Rn. 50.

¹⁰³⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹⁰³⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹⁰³⁹ Siehe oben unter C.II.4.b.aa.

¹⁰⁴⁰ Siehe hierzu oben C.II.3.a.

Den Schutz geistigen Eigentums überließ der Thüringer Gesetzgeber hingegen den Bundesgesetzen und stellte im Rahmen der Gesetzesbegründung schlicht fest, dass ein Informationszugang nicht gewährt werden könne, soweit ihm Bundesrecht entgegenstünde.¹⁰⁴¹

(2) Ausnahmetatbestände nach den § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 ThürIFG

(a) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürIFG

Der erste der Ausnahmetatbestände in § 9 Abs. 1 S. 1 ThürIFG zeigte, dass die Zusammenlegung der Schutztatbestände aus § 5 Abs. 1 und § 6 des Bundes-IFG effektiv war. Das Bundes-IFG sieht sowohl zum Schutz personenbezogener Daten als auch zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen die Einwilligung des betroffenen Dritten als mitunter einzige Möglichkeit an, den Informationszugang zu gewähren. Das ThürIFG griff die Einwilligung des Betroffenen in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürIFG als Ausnahmetatbestand für beide Fälle auf. Betraf ein Informationszugangsantrag die entsprechenden Informationen, musste die Behörde den Dritten zunächst nach Maßgabe des § 6 Abs. 4 ThürIFG¹⁰⁴² in das Verfahren einbinden und eine mögliche Einwilligung erfragen. Erteilte er die Einwilligung, war der Informationszugang zu gewähren, andernfalls konnte nur noch das Vorliegen der anderen Ausnahmetatbestände nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis 5 ThürIFG den Informationszugang ermöglichen.¹⁰⁴³ Obwohl § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürIFG die Einwilligung der betroffenen natürlichen *oder* juristischen Person vorsah, konnte sich die Einwilligung durch eine juristische Person lediglich auf den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen beziehen.¹⁰⁴⁴ Personenbezogene Daten waren nur solche natürlicher Personen und konnten nur durch deren Einwilligung zugänglich gemacht werden.

(b) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG konnte der Zugang zu personenbezogenen Daten und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gewährt werden, wenn die Offenbarung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt war. Die Gesetzesbegründung verwies diesbezüglich auf den mittlerweile aufgehobenen § 22 ThürDSG a.F.¹⁰⁴⁵ Dieser regelte die Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs und sah in § 22 Abs. 1 Nr. 2 die Zulässigkeit der

¹⁰⁴¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹⁰⁴² Siehe oben unter E.IV.1.e.bb.

¹⁰⁴³ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

¹⁰⁴⁴ Vgl. *Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 30 VwVfG Rn. 31 ff.

¹⁰⁴⁵ I.d.F. der Neubekanntmachung des Thüringer Datenschutzgesetzes vom 13.01.2012 (GVBl. S. 27 ff.); siehe oben Fn. 933.

Übermittlung der Daten an Dritte vor, konnten diese ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Informationen glaubhaft machen und hatte der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss der Informationsübermittlung. Im Falle des wortgleichen § 9 Abs. 1 lit. b) IFG NRW, der allein den Zugang zu personenbezogenen Daten regelt, wird von der Kommentarliteratur außerdem auf § 39 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)¹⁰⁴⁶ verwiesen, der die Übermittlung von Fahrzeugdaten und Halterdaten zur Verfolgung von Rechtsansprüchen regelt.¹⁰⁴⁷ Auch auf die §§ 21 und 22 des mittlerweile aufgehobenen Melderechtsrahmengesetzes (MRRG)¹⁰⁴⁸ wird Bezug genommen,¹⁰⁴⁹ hier gelten heute jedoch die Vorgaben der §§ 44 ff. des Bundesmeldegesetzes (BMG)¹⁰⁵⁰.

Gleichzeitig dürfen diese Verweise nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine Informationsauskunft nach diesen Vorschriften im Zweifel gerade nicht voraussetzungsfrei gewährleistet wird. So ist beispielsweise für eine erweiterte Melderegisterauskunft nach § 45 Abs. 1 BMG Voraussetzung, dass der Antragsteller ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht. Sollte ihm dies gelingen, dürfen ihm die in § 45 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 BMG aufgelisteten Informationen offenbart werden. Der Ausnahmegrund nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG konnte in diesen Fällen nur leisten, den Informationszugang bei Vorliegen der in den Spezialgesetzen vorgeschriebenen Voraussetzungen ebenfalls zu gewährleisten. Die Voraussetzungen modifizieren konnte er hingegen nicht. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint der Ausnahmegrund daher bedeutungslos. Wer die Voraussetzungen des Spezialgesetzes erfüllte, konnte hierüber die Informationen erlangen und hätte sich nicht zusätzlich auf das ThürIFG berufen. Wer sie hingegen nicht erfüllte, konnte auch durch § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG keinen Informationszugang erlangen. § 9 Abs. 3 ThürIFG zeigte außerdem, dass § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG bezüglich der dort genannten Informationen keine allgemeine Freigabe schuf, selbst wenn sie nach den aufgeführten Gesetzen veröffentlicht werden konnten (etwa nach § 44 Abs. 1 BMG). Ansonsten hätte es des Tatbestandes aus § 9 Abs. 3 ThürIFG

¹⁰⁴⁶ Straßenverkehrsgesetz (StVG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zum autonomen Fahren vom 12.07.2021 (BGBl. I S. 3108).

¹⁰⁴⁷ Pabst, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG NRW Rn. 13.

¹⁰⁴⁸ Melderechtsrahmengesetz (MRRG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.04.2002 (BGBl. I S. 1342); aufgehoben m.W.v. 01.11.2015 durch Art. 4 S. 2 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens (MeldFortG) vom 03.05.2013 (BGBl. I S. 1084); seinerseits zuletzt geändert durch Art. 1 Nr. 2 lit. a des Gesetzes zur Fortentwicklung des Meldewesens vom 20.11.2014 (BGBl. I S. 1738).

¹⁰⁴⁹ Pabst, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG NRW Rn. 14.

¹⁰⁵⁰ Bundesmeldegesetz (BMG) vom 03.05.2013 (BGBl. I S. 1084); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Durchführung der VO (EU) 2021/784 und zur Änd. weiterer Gesetze vom 21.07.2022 (BGBl. I S. 1182).

bezüglich dieser Informationen nämlich nicht bedurft.¹⁰⁵¹ Die Bedeutung des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG für Informationszugänge nach dem ThürIFG war daher allenfalls gering.

(c) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürIFG

Weiterhin war einem Informationsantrag, der personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zum Gegenstand hatte, stattzugeben, wenn die jeweiligen Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen¹⁰⁵² entnommen werden konnten, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürIFG. Dieser Ausnahmegrund scheint nur auf den ersten Blick zu überzeugen. Freilich besteht kein Grund für die Geheimhaltung von Informationen, die sowieso von Jedermann aus frei zugänglichen Quellen entnommen werden können. Es wäre widersprüchlich, einen Informationsantrag in diesen Fällen unter Verweis auf ein Geheimhaltungsinteresse abzulehnen. Diesem Umstand sollte der Ausnahmegrund § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürIFG wohl Rechnung tragen. Überzeugender ist jedoch der Ansatz des Bundesgesetzgebers, gerade in diesen Fällen der Behörde mit der Begründung die Ablehnung des Informationsbegehrens zu ermöglichen, dass sich der Antragsteller die Information in zumutbarer Weise aus den allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG. So wird die Behörde entlastet, muss dem Antragsteller allenfalls mitteilen, aus welcher allgemein zugänglichen Quelle die Information zu erlangen ist und der Antragsteller bekommt dennoch die begehrten Informationen.

(d) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG war einem Informationszugangsbegehren zu entsprechen, das personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zum Gegenstand hatte, wenn die Offenbarung zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten war. Die Regelung hatte nach der Gesetzesbegründung lediglich klarstellende Funktion und sollte verdeutlichen, dass eine öffentliche Stelle Thüringens, die aufgrund von Vorgaben außerhalb des ThürIFG zur Information der Öffentlichkeit berechtigt oder verpflichtet ist, die jeweilige Information auch aufgrund eines Antrags nach dem ThürIFG veröffentlichen kann.¹⁰⁵³

¹⁰⁵¹ So argumentiert zu den inhaltsgleichen Regelungen nach § 9 Abs. 1 lit. b IFG NRW und § 9 Abs. 3 IFG NRW: *Pabst*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG NRW Rn. 15 f.

¹⁰⁵² Für die Auslegung des Begriffes der „allgemein zugänglichen Quellen“ kann auf die Ausführungen zum Verständnis nach der Bundesregelung verwiesen werden: siehe oben unter C.II.6.b.

¹⁰⁵³ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

Die Norm warf jedoch mehr Fragen auf, als sie beantworten konnte. Unklar war und ist der eigentliche Anwendungsbereich des Ausnahmegrundes. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG erfasste eine Konstellation, in der eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestand, die gerade durch die Offenbarung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gegenüber einem Antragsteller abgewehrt werden sollte. Soweit mit der erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit ein Zustand gemeint ist, der dem Gefahrenabwehrrecht unterfällt, ist dessen Abwehr eine staatliche, hoheitliche Aufgabe,¹⁰⁵⁴ die mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG typischerweise von Beamten bzw. Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfüllt werden muss.¹⁰⁵⁵ Die hierfür zuständigen öffentlichen Stellen mussten (und müssen) für eine Informationsauskunft selbstverständlich nicht auf einen Antrag nach dem ThürIFG zurückgreifen. Die zwischenbehördliche Datenübermittlung wird für die jeweiligen Bereiche spezialgesetzlich geregelt.¹⁰⁵⁶ Soweit es in diesen Bereichen zu, mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG äußerst umstrittenen,¹⁰⁵⁷ Privatisierungen kommt, werden auch diese Privaten von den Regelungen zur zwischenbehördlichen Datenübermittlung mit umfasst, sodass auch sie nicht auf einen Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz verwiesen waren, um etwa personenbezogene Daten zu erlangen, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden.¹⁰⁵⁸ Geht man außerdem davon aus, dass das Tatbestandsmerkmal der „öffentlichen Sicherheit“ über den Bereich der Gefahrenabwehr hinausreicht und auch die subjektiven Rechte des Einzelnen umfasst,¹⁰⁵⁹ so ließe sich vertreten, dass sich auch der Einzelne zur Durchsetzung eigener Ansprüche auf einen ausnahmsweisen Informationszugang nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG berufen konnte. Nach der Rechtsprechung zur fast identischen Regelung in § 9 Abs. 1

¹⁰⁵⁴ Vgl. § 81 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) i.d.F. vom 14.01.2005 (GVBl. I S. 14); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Gründung der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit vom 30.09.2021 (GVBl. S. 622); *Sommer/Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.) BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 81 HSOG Rn. 1.

¹⁰⁵⁵ *Sommer/Bäuerle*, in: Möstl/Bäuerle (Hrsg.) BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, § 81 HSOG Rn. 7; vgl. auch: OLG Frankfurt Beschluss v. 03.01.2020 - 2 Ss-OWi 963/18, 2 Ss OWi 963/18 Rn. 35, zustimmend (am Beispiel der Verkehrsüberwachung): *Brenner*, NJW 2020, S. 700; Art. 33 Abs. 4 GG umfasst den Bereich der Eingriffsverwaltung (Gefahrenabwehrrecht, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht) *Wolf/Krumm*, NVwZ 2020, S. 527.

¹⁰⁵⁶ Siehe beispielsweise zur Übermittlung personenbezogener Daten durch oder an die Polizei: § 41 Abs. 1, Abs. 3 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz - PAG -) vom 04.06.1992 (GVBl. S. 199); zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 29.07.2022 (GVBl. S. 323); §§ 27, 30 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) i.d.F. der Bekanntmachung vom 25.07.2003 (GV. NRW. S. 441); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Anpassung des PolizeiG und anderer Gesetze an das Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-G vom 13.04.2022 (GV. NRW. S. 504).

¹⁰⁵⁷ Siehe etwa zu den Privatisierungsgrenzen im operativen Sicherheitsrecht: *Danne/Roth*, NVwZ 2020, S. 1633 ff. m.w.N. zu einschlägiger Rechtsprechung und Literatur.

¹⁰⁵⁸ § 41 Abs. 2 PAG; § 27 Abs. 3 PolG NRW im Falle von Verwaltungshelfern, Notstandspflichtigen, politischen Parteien etc. nach *Ogorek*, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.) BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, § 27 PolG NRW Rn. 40.

¹⁰⁵⁹ So etwa nach § 54 Nr. 1 OBG.

lit. c) IFG NRW wäre für eine Offenlegung jedoch außerdem Voraussetzung, dass die öffentliche Stelle nach einer Abwägung zum Ergebnis kommt, „[...] dass nicht nur die Gründe für eine Offenbarung überwiegen, sondern die Offenbarung nahezu zwingend ist.“¹⁰⁶⁰ Auch diese Fallgestaltung ist nicht ohne Weiteres denkbar. Jeder Antragsteller, der die Informationen zwingend für die Durchsetzung eigener Ansprüche benötigt, kann auch ein rechtliches Interesse nachweisen, welches schon vor Erlass der Informationsfreiheitsgesetze ausreichte, um einen Informationszugang durchzusetzen.¹⁰⁶¹ § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG bedurfte es in diesen Fällen für einen Informationszugang nicht.

Nach alledem ist fraglich, welcher Antragsteller sich in welcher Situation auf § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG hätte berufen sollen. Außerdem kommt kaum ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis in Betracht, dessen Offenbarung die Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit gewährleisten könnte. Nicht umsonst ist der Ausnahmegrund beispielsweise in § 9 Abs. 1 lit. c) IFG NRW allein in Bezug auf personenbezogene Daten geregelt. So könnte man noch auf Informationen bezüglich des jeweiligen Störers/Gefährders abstellen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Ausnahmegrund nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG nicht über die „klarstellende Funktion“ hinauskam und wie sein Pendant in § 9 Abs. 1 lit. c) IFG NRW praktisch keine Bedeutung hatte.¹⁰⁶²

(e) § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG

Als letzten Ausnahmegrund sah § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG den Fall vor, dass der Antragsteller ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend macht und der Offenbarung keine überwiegenden schutzwürdigen Belange der betroffenen natürlichen oder juristischen Person entgegenstehen. Das spezifische und für den Informationszugang zuvörderst ausschlaggebende Tatbestandsmerkmal des Ausnahmegrundes war somit das rechtliche Interesse des Antragstellers. Mit seiner Verankerung in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG brach der Thüringer Gesetzgeber mit dem Grundsatz eines voraussetzungsfreien Informationszugangs an dieser Stelle, was mit der Funktion des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG als Ausnahme vom Ausschlussgrund zu rechtfertigen ist. Vom Grundsatz einer umfassenden Informationsfreiheit wurden zunächst personenbezogene Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgeklammert, um anschließend in tatbestandlich eng begrenzten Fällen wiederum der Informationsfreiheit unterworfen zu werden. Dass die

¹⁰⁶⁰ OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss v. 06.02.2019 - 15 E 1026/18 Rn. 42.

¹⁰⁶¹ Siehe oben unter B.I.

¹⁰⁶² Pabst, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 9 IFG NRW Rn. 18.

Zugangsvoraussetzungen auf dieser Ebene von den Grundwertungen des ThürIFG abwichen, tat dem Anliegen der Informationsfreiheit insofern keinen Abbruch.

Nach der Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW, der allein auf personenbezogene Daten zielt aber sonst zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG identisch ist, ist für die Annahme eines rechtlichen Interesses des Antragstellers notwendig, „[...] dass ein unmittelbarer Zusammenhang mit Rechtsverhältnissen des Auskunftsbeglehrenden besteht. Die Kenntnis der Daten muss für ihn zur Verfolgung von Rechten oder zur Abwehr von Ansprüchen erforderlich sein.“¹⁰⁶³ Am selben Maßstab wurde das rechtliche Interesse an der Offenbarung von Informationen bereits vor dem Erlass von Informationsfreiheitsgesetzen festgestellt.¹⁰⁶⁴ Zur Annahme dieser qualifizierten Rechtsposition¹⁰⁶⁵ des Antragstellers hat dieser „[...] im Sinne einer nachvollziehbaren „schlüssigen“ Behauptung [...]“¹⁰⁶⁶ darzulegen, dass zwischen ihm und der jeweiligen, durch den Antrag betroffenen Person eine durch die Rechtsordnung definierte Beziehung besteht.¹⁰⁶⁷ Diese Rechtsprechung ist zum Teil zwar dadurch geprägt, dass die Regelung im IFG NRW allein personenbezogene Daten umfasst. Sinngemäß lässt sie sich jedoch auf § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG übertragen. Die Gesetzesbegründung zum ThürIFG schweigt zu diesen Fragen.¹⁰⁶⁸

Hinsichtlich der schutzwürdigen Belange der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen lässt sich auf die informationelle Selbstbestimmung (personenbezogene Daten)¹⁰⁶⁹ und/oder den Schutzgehalt der Art. 12 und 14 GG abstellen, die den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verfassungsrechtlich garantieren.¹⁰⁷⁰ Nach der Rechtsprechung zu § 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW dürfen diese Belange im Rahmen der Abwägung der Behörde jedoch nicht herangezogen werden, da sie bereits zum grundsätzlichen Ausschluss der Informationsweitergabe geführt hätten.¹⁰⁷¹ Nach der Systematik der Regelung (§ 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW) wären für die Abwägung nur solche Belange erheblich, die hierüber

¹⁰⁶³ VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 89 nach: OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss v. 23.06.2003 - 8 A 175/03 Rn. 12, 14; OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss v. 06.02.2019 - 15 E 1026/18 Rn. 49; OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss v. 07.11.2019 - 15 E 863/19 Rn. 19; OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 06.05.2015 - 8 A 1943/13 Rn. 103.

¹⁰⁶⁴ Siehe oben unter B.I.

¹⁰⁶⁵ So VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 93.

¹⁰⁶⁶ So VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 97, sodass eine Glaubhaftmachung gerade nicht erforderlich sei, wie das Gericht an selber Stelle weiter ausführt.

¹⁰⁶⁷ VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 95.

¹⁰⁶⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31 f.

¹⁰⁶⁹ Siehe hierzu oben C.II.3.

¹⁰⁷⁰ Siehe hierzu oben C.II.4.

¹⁰⁷¹ VG Köln Urt. v. 25.11.2005 - 27 K 6171/03 Rn. 65.

hinausgingen.¹⁰⁷² Diesbezüglich wird beispielsweise (erfolglos) der Schutz vor (weiteren) querulatorischen Klagen des Antragstellers geltend gemacht.¹⁰⁷³ Sollte es sich beim Betroffenen um einen Hinweisgeber (bzw. Informanten) der Behörde handeln, wird sein Interesse an der vertraulichen Behandlung seiner Identität das rechtliche Interesse des Antragstellers am Informationszugang regelmäßig überwiegen.¹⁰⁷⁴ Etwas anderes soll nach der Rechtsprechung nur dann gelten, „[...] wenn ausreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Hinweisgeber die Behörde wider besseres Wissen oder leichtfertig falsch informiert hat.“¹⁰⁷⁵

Das rechtliche Interesse des Antragstellers war dann mit den schutzwürdigen Belangen der betroffenen natürlichen oder juristischen Person abzuwägen. Zugunsten des Antragstellers sollten die Behörden nach der Gesetzesbegründung ein mögliches Informationsinteresse der Allgemeinheit berücksichtigen. Nach Sinn und Zweck des ThürIFG hatten sie zu prüfen, „[...] ob die Offenbarung der geschützten Informationen geeignet ist, die politische Meinungs- und Willensbildung zu fördern beziehungsweise die Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen.“¹⁰⁷⁶ Der Antragsteller sollte mit seinem Informationszugangsbegehren gleichsam als Repräsentant der Gesellschaft auftreten und die Information geeignet sein, die durch das ThürIFG verfolgten gesellschaftlichen Ziele zu erreichen.¹⁰⁷⁷ Bedenkt man, dass für die Annahme eines rechtlichen Interesses immerhin eine durch die Rechtsordnung definierte Beziehung zwischen Antragsteller und der betroffenen natürlichen oder juristischen Person verlangt wird,¹⁰⁷⁸ so drängt sich die Frage auf, wie aus diesem höchst individuellen Verhältnis ein Informationszugangsbegehren erwachsen sollte, das auf Informationen mit gesellschaftlicher Bedeutung zielt. Die engen Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG standen dem in der Gesetzesbegründung geäußerten Willen des Gesetzgebers insofern entgegen. Dies verdeutlicht auch das dort genannte Beispiel, dass „[...] Informationen über die Sozial- oder Privatsphäre von Personen des öffentlichen Lebens betroffen sind, die zugleich eine mögliche Einflussnahme auf ein öffentliches Amt betreffen [...]“.¹⁰⁷⁹ Es ist

¹⁰⁷² VG Köln Urt. v. 25.11.2005 - 27 K 6171/03 Rn. 65.

¹⁰⁷³ VG Köln Urt. v. 25.11.2005 - 27 K 6171/03 Rn. 66; VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 124.

¹⁰⁷⁴ VG Minden Urt. v. 26.08.2019 - 10 K 9520/17 Rn. 58.

¹⁰⁷⁵ VG Minden Urt. v. 26.08.2019 - 10 K 9520/17 Rn. 58; so auch OVG Nordrhein-Westfalen Beschluss v. 09.04.2008 - 8 E 1124/07 Rn. 5; VG Düsseldorf Urt. v. 30.04.2014 - 26 K 7968/13 Rn. 48; allgemein auch: BVerwG Urt. v. 04.09.2003 - 5 C 48/02 Rn. 30.

¹⁰⁷⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

¹⁰⁷⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

¹⁰⁷⁸ VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 95.

¹⁰⁷⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31.

schwer vorstellbar, dass der jeweilige Antragsteller ein rechtliches Interesse am Zugang zu solchen Informationen begründen kann, unabhängig von ihrer möglichen gesellschaftlichen Bedeutung. Ebenso wenig leuchtet der (fiktive) Beispielsfall für den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen ein, dass diese anlässlich eines nicht ordnungsgemäß durchgeführten Vergabeverfahrens veröffentlicht werden könnten, würden sie keinen wesentlichen Wettbewerbsvorteil für Mitbewerber und Konkurrenten begründen.¹⁰⁸⁰ Das fehlerhafte behördliche Verfahren müsste dann ein rechtliches Interesse des Antragstellers auf den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen des Betroffenen begründen. Wie diese Verknüpfung zustande kommen soll, lässt die Gesetzesbegründung offen.

Insgesamt zeigt die Rechtsprechung zum (fast) identischen § 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW, dass der Thüringer Gesetzgeber mit § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG dennoch einen durchaus praxisrelevanten Ausnahmetatbestand schuf. Die den Entscheidungen zugrundeliegenden Sachverhalte¹⁰⁸¹ verdeutlichen im Widerspruch zur Gesetzesbegründung allerdings, welche geringe gesellschaftliche Bedeutung einem § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG (bzw. § 9 Abs. 1 lit. e) IFG NRW) unterfallenden Informationszugangsbegehren zukommen konnte. Mit § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG bestand außerdem ein Ausnahmegrund, der anders als das Bundes-IFG den Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen nicht allein von der Einwilligung des Dritten bzw. Betroffenen abhängig machte. In dieser Hinsicht zeigte sich das ThürIFG offener als das IFG. In Bezug auf die personenbezogenen Daten hingegen kassierte der Thüringer Gesetzgeber die auf Bundesebene nach § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IFG bestehende Möglichkeit, dass ein Antragsteller aufgrund eines überwiegenden, einfachen Informationsinteresses den Zugang zu den personenbezogenen Daten eines Dritten erhalten konnte. Nach dem ThürIFG war hierfür ein rechtliches Interesse Grundvoraussetzung.

(3) Abwägung nach § 9 Abs. 2 und 3 ThürIFG

Die Absätze 2 und 3 des § 9 ThürIFG formulierten gesetzliche Maßstäbe für die Abwägung nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG.

¹⁰⁸⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31 f.

¹⁰⁸¹ Bspw. Einsichtnahme in die Bauakten eines Nachbargrundstückes hinsichtlich der Entwässerungssituation, VG Gelsenkirchen Urt. v. 08.03.2021 - 20 K 4117/19 Rn. 99, 105; Offenbarung des Namens eines Hinweisgebers auf mögliche Tierschutzverstöße, VG Minden Urt. v. 26.08.2019 - 10 K 9520/17 Rn. 55 ff.; Anspruch gegen Meldebehörde auf Preisgabe des Namens eines Informanten, VG Düsseldorf Urt. v. 30.04.2014 - 26 K 7968/13 Rn. 47 f.

(a) § 9 Abs. 2 ThürIFG

So sollte nach § 9 Abs. 2 ThürIFG das Geheimhaltungsinteresse bei Informationen aus Unterlagen, insbesondere aus Personalakten, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Betroffenen in Zusammenhang standen, überwiegen. Das Ergebnis der Interessenabwägung wurde für diese Fälle vorweggenommen.¹⁰⁸² Nach der Gesetzesbegründung meinte die Regelung Personalakten im materiellen Sinne, auf die Form ihrer Speicherung kam es demnach nicht an.¹⁰⁸³ Umfasst waren alle Informationen „[...] über die beschäftigte Person, soweit sie in Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis [...] [standen], beispielsweise Informationen über Personalgespräche, Bewerbungen, Vermerke zur Auswahl unter mehreren Bewerbern, Beamtenrechtsprozesse, Arbeitsgerichtsprozesse, Disziplinarverfahren.“¹⁰⁸⁴ Im Wesentlichen entsprachen die von § 9 Abs. 2 ThürIFG geschützten Informationen denen, die auch das Bundes-IFG nach § 5 Abs. 2 unter den absoluten Schutz eines überwiegenden Geheimhaltungsinteresses stellt.¹⁰⁸⁵ § 5 Abs. 2 IFG nimmt lediglich auch das mögliche Mandat des Betroffenen in Bezug und schützt auch einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegende Informationen. Diese waren nach dem ThürIFG hingegen vom Ausnahmetatbestand § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG umfasst und ihre Veröffentlichung auch nicht nach § 9 Abs. 2 ThürIFG ausgeschlossen.¹⁰⁸⁶ Problematisch war der absolute Schutz der Informationen nach § 9 Abs. 2 ThürIFG im Vergleich zu dem auf Bundesebene insofern, als dass auf Bundesebene in diesen Fällen lediglich ein einfaches Informationsinteresse zurückstehen muss, während das ThürIFG ein rechtliches Interesse des Antragstellers forderte und dann zurückstehen ließ. Dem Antragsteller blieb nach § 9 Abs. 2 ThürIFG stets die Verfolgung von Rechten oder Abwehr von Ansprüchen auf Grundlage der jeweiligen Informationen verwehrt.

(b) § 9 Abs. 3 ThürIFG

§ 9 Abs. 3 ThürIFG vereinte die Vorgaben, die § 5 IFG in seinen Absätzen 3 und 4 für die dortige Interessenabwägung machte. Für bestimmte Informationen von Bearbeitern, soweit sie Ausdruck und Folge ihrer amtlichen Tätigkeit waren und von Personen, die als Gutachter, Sachverständige oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hatten, stellte § 9 Abs. 3 ThürIFG die Regelvermutung auf, dass das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse der Betroffenen

¹⁰⁸² Vgl. oben unter C.II.3.c.

¹⁰⁸³ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 32.

¹⁰⁸⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 32.

¹⁰⁸⁵ Siehe oben unter C.II.3.c.

¹⁰⁸⁶ Siehe oben unter E.IV.1.f.cc.(2).(e).

überwiege. Welche Erwägungen hinter dieser gesetzgeberischen Entscheidung standen, verrät die Gesetzesbegründung nicht. Vermutlich ging der Thüringer Gesetzgeber, wie zuvor schon der Bundesgesetzgeber, davon aus, die Veröffentlichung der Daten würde für den Betroffenen regelmäßig keine Gefahr spürbarer Nachteile nach sich ziehen.¹⁰⁸⁷ Hinsichtlich der Informationen von Personen, die als Gutachter, Sachverständige oder in vergleichbarer Weise am Verfahren beteiligt waren, ließe sich auch im Rahmen des ThürIFG anführen, sie seien aufgrund der „freiwilligen“ Verfahrensbeteiligung der Betroffenen weniger schutzwürdig und deshalb in der Regel zu veröffentlichen.¹⁰⁸⁸ Der Wortlaut von § 9 Abs. 3 ThürIFG legte außerdem nahe, auch hier eine Funktionsbezogenheit der Daten der extern Verfahrensbeteiligten zur Voraussetzung für eine mögliche Veröffentlichung zu machen, wie sie von der Rechtsprechung zu § 5 Abs. 3 IFG gefordert wird.¹⁰⁸⁹ Der in der Regel zu gewährende Zugang zu den entsprechenden Informationen von Bearbeitern ließ sich auch hier mit deren amtlicher Tätigkeit begründen, für die sie zumindest mit der Zugänglichkeit einiger ihrer personenbezogenen Daten einzustehen hatten.¹⁰⁹⁰ Zur bezüglich des Bundes-IFG umstrittenen Frage, wie der Bearbeiterbegriff im Sinne von § 5 Abs. 4 IFG auszulegen sei, konnte weder der Wortlaut von § 9 Abs. 3 ThürIFG noch die zugehörige Gesetzesbegründung etwas beitragen. Die dort vorgetragenen Argumente zur engen Auslegung des Begriffes können jedoch auf § 9 Abs. 3 ThürIFG übertragen werden,¹⁰⁹¹ lediglich mit dem zusätzlichen Hinweis, dass das ThürIFG die Regelungen für die externen Verfahrensbeteiligten und Bearbeiter nun sogar in einem Absatz zusammenfasste. In systematischer Hinsicht sprach dies erst recht dafür, auch für den Zugang zu den Informationen der Bearbeiter nach § 9 Abs. 3 ThürIFG deren Verfahrensbeteiligung zu verlangen. Wie im Falle des IFG legte auch die Ausgestaltung der proaktiven Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 1 ThürIFG eher ein enges Begriffsverständnis des Bearbeiterbegriffs nahe: Von der proaktiven Veröffentlichungspflicht nach § 11 Abs. 1 ThürIFG wurden personenbezogene Daten ausgenommen, sie sollten gerade keiner aktiven Veröffentlichungspflicht unterfallen.¹⁰⁹² Ein Verständnis des Bearbeiterbegriffs gemäß § 9 Abs. 3 ThürIFG, welches die regelmäßige Veröffentlichung sämtlicher Daten der Behördenmitarbeiter zur Folge hätte haben können, wäre dem Schutzgedanken des Gesetzgebers, der diese Informationen gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 ThürIFG gerade nicht ohne

¹⁰⁸⁷ Siehe oben unter C.II.3.d.

¹⁰⁸⁸ Siehe oben unter C.II.3.d.

¹⁰⁸⁹ VG Berlin Urt. v. 04.07.2019 - 2 K 178.18 Rn. 42; siehe oben unter C.II.3.d.

¹⁰⁹⁰ Siehe oben unter C.II.3.e.

¹⁰⁹¹ Siehe hierzu oben unter C.II.3.e.

¹⁰⁹² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

Weiteres veröffentlicht sehen wollte, zuwidergelaufen.¹⁰⁹³ Der einzige Unterschied zwischen § 9 Abs. 3 ThürIFG und § 5 Abs. 4 IFG, der für ein weites Begriffsverständnis des Bearbeiterbegriffs nach dem ThürIFG sprach, war das unterschiedliche Schutzniveau der Regelungen für die Informationen der Bearbeiter. § 5 Abs. 4 IFG stellt die Informationen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist, schutzlos.¹⁰⁹⁴ § 9 Abs. 3 ThürIFG sah das Informationsinteresse des Antragstellers lediglich in der Regel als überwiegend an. Dies ließ den Raum für eine Abwägung, die auch zu einem anderen Ergebnis kommen konnte. Zwar ließe sich vertreten, dass bei einem weiten Begriffsverständnis des Bearbeiterbegriffs nach dem ThürIFG der Schutzbedarf für die dann ebenfalls umfassten Mitarbeiter nicht so groß war, wie nach der Bundesregelung, schließlich konnten die Geheimhaltungsinteressen hier in bestimmten Fällen überwiegen. Andererseits sollte eine Ausnahme von der Regel, dass das Offenbarungsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt, nach der Gesetzesbegründung nur in besonderen, atypischen Situationen vorliegen, die zur Aufhebung der gesetzlichen Wertung führten.¹⁰⁹⁵ „Als solche atypische Situation [...] (kam) insbesondere die auf Tatsachen begründete persönliche Schutzbedürftigkeit des Amtsträgers bei besonders umstrittenen Entscheidungen oder im Sicherheitsbereich in Betracht.“¹⁰⁹⁶ In den meisten Fällen waren die Informationen der Bearbeiter daher nach dem ThürIFG nicht weniger schutzlos gestellt, als nach § 5 Abs. 4 IFG. Dementsprechend war der Bearbeiterbegriff hier genauso eng auszulegen wie nach dem Bundes-IFG.

g. Veröffentlichungspflichten der Behörden

In § 11 ThürIFG waren Veröffentlichungspflichten der Thüringer Behörden geregelt. Allein in § 11 Abs. 1 ThürIFG fasste der Thüringer Gesetzgeber den gesamten § 11 des Bundes-IFG zu den Veröffentlichungspflichten der Bundesbehörden nahezu wortlautidentisch zusammen. In den § 11 Abs. 2 und 3 ThürIFG ging er hingegen über die Verpflichtungen nach dem Bundesgesetz hinaus und trieb damit die proaktive Veröffentlichung von Informationen durch die Landesbehörden weiter voran, als es das vorher geltende Verweisgesetz tat.

¹⁰⁹³ Vgl. zu dieser Argumentation die Ausführungen zu § 5 Abs. 4 IFG oben unter C.II.3.e.; wobei auf Bundesebene die Gesetzesbegründung mehr zu den Hintergründen der gesetzgeberischen Entscheidung verrät.

¹⁰⁹⁴ Siehe hierzu oben C.II.3.e.

¹⁰⁹⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 32.

¹⁰⁹⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 32.

aa. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 1 ThürIFG

Nach § 11 Abs. 1 S. 1 ThürIFG sollten die Behörden Verzeichnisse führen, „aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.“ Die Erstellung und Veröffentlichung der Übersichten sollte, wie schon zuvor nach § 11 Abs. 1 IFG, den Bürgern das Auffinden von Informationen erleichtern und ihnen einen Überblick über die vorhandenen Informationen verschaffen.¹⁰⁹⁷ Die Ausgestaltung der Norm als Soll-Vorschrift, wie im Bundes-IFG, ließ den Behörden dabei für atypische Ausnahmefälle den Spielraum, vom Führen bzw. Erstellen der Verzeichnisse abzusehen.¹⁰⁹⁸ Mit „Führen“ war das fortdauernde Fortschreiben und Aktualisieren der Verzeichnisse gemeint.¹⁰⁹⁹

Wie nach § 11 Abs. 2 IFG waren gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 ThürIFG Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des ThürIFG allgemein zugänglich zu machen. Im direkten Widerspruch zur Bundesregelung bzw. zu deren Begründung fügte der Thüringer Gesetzgeber hier noch zusätzlich Geschäftsverteilungspläne hinzu, die ebenso zu veröffentlichen waren. Dies galt jedoch nur insoweit, als die Pläne die Namen und dienstlichen Rufnummern der Mitarbeiter in Verbindung mit deren Aufgabenbereich nicht erkennen ließen.¹¹⁰⁰ Ein Zugang zu diesen Informationen wäre allenfalls unter den beschriebenen Voraussetzungen nach § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5; Abs. 3 ThürIFG denkbar gewesen.¹¹⁰¹ Insofern war die nun auch auf Geschäftsverteilungspläne gerichtete Veröffentlichungspflicht der Thüringer Behörden nach § 11 Abs. 1 S. 2 ThürIFG unproblematisch.

Die Veröffentlichungen nach § 11 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürIFG hatten gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 ThürIFG soweit möglich in elektronischer Form im Internet zu erfolgen. So sollte dem Bürger ein leichter Zugang zu den Informationen verschafft werden.¹¹⁰²

bb. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 2 ThürIFG

Mit § 11 Abs. 2 S. 1 ThürIFG stellte der Thüringer Gesetzgeber zunächst den Grundsatz auf, dass Informationen im Allgemeinen auch unabhängig von einem Informationsantrag i.S.d. ThürIFG über das Internet oder in sonst öffentlich zugänglicher Weise von den Behörden

¹⁰⁹⁷ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

¹⁰⁹⁸ Siehe oben unter C.III. (insbesondere Fn. 758).

¹⁰⁹⁹ Siehe oben unter C.III. (insbesondere Fn. 760).

¹¹⁰⁰ So der Gesetzeswortlaut und auch die Begründung: „[...] unter Wahrung des Schutzes insbesondere von personenbezogenen Daten [...]“, Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

¹¹⁰¹ „Atypischer Fall“ i.S.d. § 9 Abs. 3 ThürIFG, siehe oben unter E.IV.1.f.cc.(3).

¹¹⁰² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

zugänglich gemacht werden können. Der Wortlaut schien im ersten Satz den öffentlichen Stellen damit eher eine Option aufzuzeigen, als eine Veröffentlichungspflicht aufzuerlegen.¹¹⁰³ Die Gesetzesbegründung betonte dabei die Vorteile, die die proaktive Veröffentlichung bestimmter Informationen für die öffentlichen Stellen mit sich bringen konnte: So ließe sie das Erfordernis einer Antragstellung zum Zwecke des Informationszugangs und den entsprechenden Bearbeitungsaufwand der Behörde entfallen.¹¹⁰⁴ Die Öffentlichkeit sei besser informiert und die öffentlichen Stellen würden entlastet.¹¹⁰⁵

Verbindlicher war insofern § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG. In Form einer uneingeschränkt bindenden Soll-Vorschrift¹¹⁰⁶ erlegte er den Thüringer Behörden die Pflicht auf,¹¹⁰⁷ „insbesondere Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse sowie weitere geeignete Informationen“ zu veröffentlichen. Als Medium für die Veröffentlichung kamen, wie in § 11 Abs. 2 S. 1 ThürIFG genannt, das Internet und andere öffentlich zugängliche Plattformen in Betracht. Auch der mögliche Inhalt der Veröffentlichung war bezüglich der Verwaltungsvorschriften klar. Lediglich die Formulierung „weitere geeignete“ Informationen dehnte die Veröffentlichungspflichten der Behörde auf potentiell sämtliche amtliche Informationen aus und ist daher konkretisierungsbedürftig. In § 11 Abs. 3 IFG finden dieselben Worte Verwendung und werden keinesfalls als Auftrag an die Behörden verstanden, jede erdenkliche Information frei zugänglich zu veröffentlichen.¹¹⁰⁸ Zunächst durften der Veröffentlichung keine Ausschlussgründe i.S.d. §§ 7 bis 9 ThürIFG entgegenstehen. Das meinte auch § 11 Abs. 2 S. 3 ThürIFG, der vorgab, dass eine Veröffentlichung unterbleibe, soweit ein Antrag auf Informationszugang nach dem ThürIFG abzulehnen gewesen wäre. So waren bereits die Informationen von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen, die zum Schutz öffentlicher und privater Belange auch im Falle eines Informationsantrages geheim zu halten gewesen wären.¹¹⁰⁹ Weiterhin ließ der Wortlaut von § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG zu, wie auf Bundesebene anzunehmen, nur diejenigen Informationen seien als „geeignet“ anzusehen, die inhaltlich richtig seien, da nur deren Veröffentlichung der Aufgabenerfüllung der

¹¹⁰³ Was für ein Entschließungsermessen der öffentlichen Stellen bezüglich der Veröffentlichung spricht, vgl. *Rottenwallner*, VR 2019, S. 403; am Beispiel des Tätigwerdens der Regulierungsbehörden i.S.d. TKG: *Attendorn*, NVwZ 2009, S. 19; ebenso: *Gärditz*, NVwZ 2009, S. 1006.

¹¹⁰⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

¹¹⁰⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

¹¹⁰⁶ Zum Charakter der Soll-Vorschrift und der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf gebundene Entscheidungen: *Mehde*, DÖV 2014, S 547 f.

¹¹⁰⁷ Zur Wirkungsweise von Soll-Vorschriften für die sie vollziehenden Behörden: BVerwG Beschluss v. 27.02.2003 - 1 WB 57/02 Rn. 28; vgl. auch: BVerwG Ur. v. 16.12.2010 - 4 C 8/10 Rn. 9.

¹¹⁰⁸ Siehe oben unter C.III.

¹¹⁰⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

Verwaltung diene.¹¹¹⁰ Dies hätte den Tatbestand des § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG hinsichtlich des Behördenaufwandes jedoch kaum eingegrenzt. Die Informationen wären zunächst zu sichten und dann auf deren Richtigkeit hin zu überprüfen gewesen. Dem Ziel der Regelung, durch eine proaktive Veröffentlichung von Informationen den Aufwand für die Bearbeitung der Informationsanträge zu sparen, wäre diese Gesetzesanwendung direkt entgegengelaufen. Ein weiterer Anhaltspunkt für die Eingrenzung des Tatbestandsmerkmals der „geeigneten Informationen“ findet sich in der Gesetzesbegründung. Sie führt als Beispiele solcher Informationen „[...] Handlungsempfehlungen, Statistiken, Berichte, anonymisierte gerichtliche Entscheidungen, Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen und solche Informationen, zu denen bereits aufgrund [...] [des ThürIFG] Zugang gewährt wurde [...]“,¹¹¹¹ an. Die Auswahl der Informationen zeigt, dass § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG keinesfalls als Anweisung zu einer flächendeckenden Informationsveröffentlichung betrachtet werden sollte. Vielmehr sollte sich die Auswahl der Informationen, wie auf Bundesebene nach § 11 Abs. 3 IFG, am konkreten Informationsinteresse der Bürger orientieren.¹¹¹² Soweit die Gesetzesbegründung auf die Veröffentlichung von Informationen abstellte, die bereits im Rahmen eines Informationszugangsbegehrens veröffentlicht wurden, manifestierte sie auch in den Thüringer Amtsstuben den Grundsatz „*access for one – access for all*“.¹¹¹³ Ansonsten ergab sich aus dem gesamten Absatz (§ 11 Abs. 2 ThürIFG) nicht wesentlich mehr, als aus der vergleichsweise beiläufigen Formulierung in § 11 Abs. 3 IFG, es seien weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich zu machen.

cc. Veröffentlichungspflichten der Behörden nach § 11 Abs. 3 ThürIFG

Fraglich ist, ob § 11 Abs. 3 ThürIFG die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen im Vergleich zu denen des ThürIFG a.F. entscheidend erweiterte. Inhaltlich, das heißt bezüglich der Auswahl der zu veröffentlichenden Informationen, baute die Regelung allerdings auf den Vorgaben von § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG auf, § 11 Abs. 3 S. 1 und S. 3 ThürIFG. Das Ziel von § 11 Abs. 3 ThürIFG lag in der organisatorischen Umsetzung von „E-Government“.¹¹¹⁴ Hierunter versteht man die umfassende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, die sich etwa in der Möglichkeit der digitalen Kommunikation zwischen Behörde und Bürger oder zwischen den Behörden, in digitalen Service-Leistungen der Verwaltung oder digitalen

¹¹¹⁰ Siehe oben unter C.III. (insbesondere Fn. 774).

¹¹¹¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

¹¹¹² Siehe oben unter C.III.

¹¹¹³ Siehe oben unter C.III.

¹¹¹⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33.

Transaktionen bzw. im automatisierten Erlass von Verwaltungsakten widerspiegelt.¹¹¹⁵ So sollte mit der Einrichtung eines öffentlich zugänglichen Informationsregisters durch die Landesregierung, § 11 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 ThürIFG, ein landesweites Informationssystem geschaffen werden, in das sämtliche Informationen eingespeist werden konnten, die für die Öffentlichkeit potentiell interessant waren.¹¹¹⁶ Der Gesetzgeber hatte dabei bereits mögliche Entwicklungen auf Bundes- bzw. auf EU-Ebene im Blick, die „[...] zu einem ebenenübergreifenden zentralen Open-Data-Portal¹¹¹⁷ [...]“ hätten führen können.¹¹¹⁸ Das Informationsregister hätte dort entsprechend eingegliedert werden können,¹¹¹⁹ womit der Thüringer Gesetzgeber Weitblick bewies. Je nach den technischen und organisatorischen Gegebenheiten, sollte eine Verpflichtung zur Aufnahme der Informationen aus § 11 Abs. 2 S. 2 ThürIFG in das Informationsregister begründet werden.¹¹²⁰ Das Angebot zur Einstellung der Informationen sollte neben den Landesbehörden insbesondere auch den Kommunen und überhaupt allen öffentlichen Stellen Thüringens zur Verfügung stehen. Ziel war die Bündelung sämtlicher auf vielfältige Weise allgemein zugänglich gemachter oder zukünftig zugänglich zu machender Informationen.¹¹²¹

§ 11 Abs. 3 S. 2 ThürIFG ermächtigte die Landesregierung, die Einzelheiten zu Betrieb und Nutzung des Registers durch eine Rechtsverordnung festzulegen, aus der auch hervorgehen sollte, „welche weiteren Informationen als geeignet im Sinne von Absatz 2 Satz 2 gelten“, § 11 Abs. 3 S. 3 ThürIFG. Mit der Rechtsverordnungsermächtigung für die Landesregierung wollte der Thüringer Gesetzgeber die Vorgaben um Betrieb und Nutzung des Registers, im Hinblick

¹¹¹⁵ Siehe *Spilker*, NVwZ 2022, S. 680, die sich insbesondere mit der Möglichkeit des automatisierten Erlasses von Verwaltungsakten auseinandersetzt; zu den gesetzlichen Grundlagen nach dem VwVfG des automatisierten Verwaltungsaktes: *Schmitz/Prell*, NVwZ 2016, S. 1273 ff.

¹¹¹⁶ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 33 f.

¹¹¹⁷ In Deutschland wurde diesbezüglich das Datenportal „GOVDATA-Das Datenportal für Deutschland“ errichtet, siehe unter: <https://www.govdata.de> (Stand 02.06.2022), welches seit Februar 2013 besteht und mittlerweile neben dem Bund von den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen genutzt wird, sodass lediglich das Saarland und Sachsen-Anhalt bisher nicht der dem Betrieb zugrundeliegenden Verwaltungsvereinbarung beigetreten sind, siehe: Vereinbarung des Bundes und der Länder zum gemeinsamen Betrieb von „GovData - Das Datenportal für Deutschland“ (Verwaltungsvereinbarung GovData), unter: https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Verwaltungsvereinbarung_GovData_finale+Fassung.pdf/a12e7cfb-91fc-4570-9a07-ed420e524c93 (Stand 02.06.2022). Näher hierzu: *Schnieders*, DÖV 2018, S. 181 f.

¹¹¹⁸ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 34.

¹¹¹⁹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 34.

¹¹²⁰ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 34.

¹¹²¹ Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 34.

auf die fortschreitenden Möglichkeiten durch die technische Entwicklung und die Bedürfnisse der Öffentlichkeit, hinreichend flexibilisieren.¹¹²²

Die entsprechende Verordnung der Thüringer Landesregierung erging im Jahr 2014 als Thüringer Informationsregisterverordnung (ThürInfoRegVO)¹¹²³ und bestimmte in § 1 Abs. 1 ThürInfoRegVO, dass die Landesregierung ein zentrales Informationsregister auf dem Serviceportal des Freistaats Thüringen bereitstellt. Der Zugang zum Register war nach § 1 Abs. 2 S. 1 ThürInfoRegVO kostenlos und anonym ausgestaltet. Schließlich fand sich in § 3 ThürInfoRegVO auch eine Regelung über die zur Einstellung geeigneten amtlichen Informationen. So waren nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 ThürInfoRegVO öffentlich zugängliche amtliche Informationen im Zusammenhang mit der Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Stellen, insbesondere des Landtags (Nr. 1), der Staatskanzlei und der Ministerien (Nr. 2), der sonstigen Landesbehörden (Nr. 3), der Landesbeauftragten (Nr. 4) und der Justiz (Nr. 5) über das Informationsregister abrufbar. In § 3 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 ThürInfoRegVO wurden die zur Einstellung in das Informationsregister geeigneten Informationen konkret vorgegeben (§ 11 Abs. 3 S. 3 ThürIFG). Als insbesondere zur Einstellung geeignet wurden in diesem Zusammenhang Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne (Nr. 1), Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes (Nr. 2), aufgrund von Rechtsvorschriften veröffentlichte amtliche Informationen (Nr. 3) und Handlungsempfehlungen, Statistiken und Broschüren (Nr. 4) angesehen, kurz gesprochen: im Wesentlichen die Informationen, die bereits nach § 11 Abs. 1 und 2 ThürIFG zu veröffentlichen waren. Die Landesregierung ging hierüber kaum hinaus. Für die Errichtung des Informationsregisters sowie dessen Wartung und Pflege nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik war nach § 4 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 ThürInfoRegVO das Landesrechenzentrum zuständig. Die Kosten für die Erstellung, Redaktion, Wartung und Pflege des Informationsregisters trug nach § 6 Abs. 1 ThürInfoRegVO das Land. Die Gebühren einer öffentlichen Stelle für die Nutzung der von ihr eingestellten amtlichen Informationen verblieben nach § 6 Abs. 2 ThürInfoRegVO bei ihr selbst. Das Informationsregister ist heute nicht mehr abrufbar, es wurde mittlerweile vom Thüringer Transparenzportal nach den Vorgaben des Thüringer Transparenzgesetzes abgelöst.¹¹²⁴

¹¹²² Begründung zum Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 34.

¹¹²³ Verordnung zur Einrichtung des zentralen Informationsregisters nach dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Thüringer Informationsregisterverordnung -ThürInfoRegVO-) vom 06.08.2014 (GVBl. S. 582 f.).

¹¹²⁴ Abrufbar unter: <https://verwaltung.thueringen.de/ttp>, Stand 04.11.2021.

2. Fazit - das ThürIFG als „besseres“ Bundes-IFG?

Das ThürIFG war das erste Vollgesetz, das den Zugang zu den Informationen der Thüringer Behörden regelte. Dabei verwies es nicht wie das ThürIFG a.F. auf die Bundesregelung, sondern gestaltete sämtliche Fragen des Informationszugangs selbst aus, so auch solche, die die Anspruchsverpflichteten und -berechtigten, den Antrag und das behördliche Verfahren und schließlich die Ausschlussgründe und Veröffentlichungspflichten der Behörden betrafen. Von der sehr restriktiven Ausgestaltung des Informationszugangs des ThürIFG a.F. konnte sich das Land auf diesem Weg lösen. Fortan galten nicht mehr über den Verweis des ThürIFG a.F. die Vorgaben des Bundesgesetzes mit restriktiven Modifikationen.¹¹²⁵ Inwiefern dies eine Fortentwicklung der Informationsfreiheit brachte, lässt sich nur mit Blick auf die einzelnen Schwerpunkte des ThürIFG beantworten.

Hinsichtlich der Regelungen zu den Verfahrensbeteiligten (Anspruchsberechtigte; Anspruchsverpflichtete) liegt der wesentliche Unterschied zwischen ThürIFG und Bundes-IFG darin, dass das Bundesgesetz nicht, anders als das ThürIFG, über Gesetzesvorgaben bestimmte Bereiche öffentlicher Stellen vom Anwendungsbereich ausnimmt. Dies geschieht im Bundes-IFG für bestimmte Behördentätigkeiten lediglich über die Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 1 IFG.¹¹²⁶ Aus Sicht der Rechtsanwender, insbesondere der betroffenen Behörden, schuf die gesetzliche Regelung des Anwendungsbereiches im ThürIFG mehr Klarheit über eine mögliche Anspruchsverpflichtung. Andererseits beschränkte das ThürIFG durch die Bereichsausnahmen den Informationsanspruch von vornherein stärker, als es auf Bundesebene der Fall ist.

Regelungen zum Informationsantrag und dem sich anschließenden behördlichen Verfahren waren im ThürIFG in den §§ 5 und 6 ThürIFG zusammengefasst, dabei aber derart redselig, dass mancher Absatz in § 6 ThürIFG mehr Inhalt umfasste, als der thematisch entsprechende Paragraph auf Bundesebene.

Soweit die Vorgaben des ThürIFG zum Informationsantrag über die des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes hinausgingen, beschränkten sie sich im Wesentlichen darauf, die verschiedenen Begründungs- und Darlegungserfordernisse zu nennen, die sich für den Antragsteller ergeben konnten, zielte sein Antrag auf bestimmte Ausschlussgründen unterliegende Informationen (§ 5 Abs. 3 ThürIFG). Diese Abweichung ergab sich aus der im Verhältnis zum Bundes-IFG andersartigen Ausgestaltung einiger Ausschlussgründe nach dem

¹¹²⁵ Siehe oben unter E.II.1.

¹¹²⁶ Siehe oben unter C.I.1.

ThürIFG. Das ThürIFG gab außerdem ausdrücklich vor, dass der Informationsantrag gegenüber dem Beliehenen zu stellen war (§ 5 Abs. 2 S. 2 ThürIFG), was sich nicht in dieser Klarheit dem Bundes-IFG entnehmen lässt.¹¹²⁷ Zugunsten des Antragstellers schuf § 5 Abs. 4 S. 2 ThürIFG die Pflicht der Behörden, ihn bei fehlender Bestimmtheit seines Antrags zu beraten und zu unterstützen.

Auf die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Gesetze in den Regelungen zum behördlichen Verfahren wurde im Rahmen der Analyse der einschlägigen Vorgaben nach dem ThürIFG bereits im Detail hingewiesen.¹¹²⁸ Hier stärkte das ThürIFG zum Teil die Position der Antragsteller, aber auch die der betroffenen Dritten und der jeweiligen öffentlichen Stellen. Die bereits angesprochene Redseligkeit des ThürIFG an dieser Stelle resultierte vor allem aus dem Bemühen des Thüringer Gesetzgebers, stärker ausdifferenzierte und, zumindest in einigen Fragen, dem Wortlaut nach klarere Vorgaben zu machen. Dem juristisch ungeschulten Rechtsanwender kam dieser Regelungsansatz entgegen. Der Übersichtlichkeit halber hätten dennoch einzelne Absätze des § 6 ThürIFG nach dem Vorbild der §§ 7 ff. IFG einzelnen Paragraphen zugeordnet werden können.

Die Strukturierung der Ausschlussgründe nach dem ThürIFG richtete sich an denselben schutzwürdigen Belangen wie auf Bundesebene aus. Freilich mussten auch hier besondere öffentliche Belange und der behördliche Entscheidungsprozess, sowie private Interessen, sprich personenbezogene Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, geschützt werden.

In den Ausschlussstatbeständen zum Schutz öffentlicher Belange nach dem ThürIFG unternahm der Thüringer Gesetzgeber nicht wie der Bundesgesetzgeber den, letztlich gescheiterten,¹¹²⁹ Versuch, für verschiedene Schutzgegenstände unterschiedliche Gefährdungslagen zu beschreiben. Wie bereits festgestellt, entsprachen die Ausschlussgründe inhaltlich dennoch weitestgehend den einschlägigen Regelungen auf Bundesebene und finden sich dort häufig sogar wortlautidentisch wieder.

So fand sich etwa im Ausnahmekatalog des § 7 Abs. 1 ThürIFG allein in § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG ein Ausnahmetatbestand, der zumindest dem Wortlaut nach keine Entsprechung im Bundesgesetz fand. Inhaltlich wurden und werden dieselben Informationen jedoch auch nach den Ausschlussstatbeständen des Bundesgesetzes vor einem Informationszugang geschützt. Da

¹¹²⁷ Siehe oben unter C.I.1.

¹¹²⁸ Siehe oben unter E.IV.1.e.bb.

¹¹²⁹ Siehe oben unter C.II.1.b.

das ThürIFG die betroffenen Informationen bereits an anderer Stelle dem Schutz vor einem Bekanntwerden unterstellte, kam der einzigen offensichtlichen Abweichung im Ausnahmekatalog des § 7 Abs. 1 ThürIFG von den Ausschlusstatbeständen des Bundesgesetzes keine praktische Bedeutung zu.

Auch die Ausschlusstatbestände nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 ThürIFG entsprachen, bis auf den nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG, im Wesentlichen den Vorgaben, die bereits vorher durch das Verweisgesetz nach dem Bundes-IFG gegolten hatten. Das ThürIFG grenzte die Wirkungsweise der Ausschlusstatbestände in § 7 Abs. 2 Nr. 1 ThürIFG lediglich dadurch stärker ein, dass der Informationszugang abzulehnen war, *soweit* die jeweilige Information die beschriebenen Voraussetzungen erfüllte. Dementsprechend kam eine Ablehnung des Informationszugangs nur teilweise, bezogen auf die die Ausschlussvoraussetzungen erfüllenden Informationsbestandteile, in Betracht. § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG schützte keine amtlichen Informationen, die nicht bereits nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG geschützt gewesen wären und hatte demnach kaum eine praktische Bedeutung, außer einer klarstellenden Funktion. Auch innerhalb der Ausschlusstatbestände des § 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürIFG fand sich lediglich in § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) ThürIFG eine von den vorherigen Vorgaben abweichende Regelung, die mit dem begrenzten Anwendungsbereich des ThürIFG begründet wurde.

In § 7 Abs. 3 ThürIFG wurden erfreulicherweise ausdrücklich die missbräuchliche Antragstellung und der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand als Ausschlussgründe für Informationsanträge normiert. So waren nun einerseits die Voraussetzungen für deren Anwendbarkeit gesetzlich vorgegeben, andererseits war, anders als nach dem Bundes-IFG im Falle des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes,¹¹³⁰ überhaupt vom Gesetzgeber über die Anwendbarkeit der Ausschlussgründe im Anwendungsbereich des ThürIFG entschieden worden. Hierbei überzeugte lediglich die Ausgestaltung von § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG nicht.¹¹³¹

Die Regelungen zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 8 ThürIFG entsprachen denen auf Bundesebene, hier taten sich keinerlei Unterschiede zwischen den Gesetzen auf.

Anders verhielt es sich bezüglich des Schutzes privater Interessen. Hier fasste das ThürIFG die Vorgaben zur Offenbarung von personenbezogenen Daten und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 9 ThürIFG zusammen und ließ geistiges Eigentum im Gesetzestext

¹¹³⁰ Siehe oben unter C.II.5.

¹¹³¹ Siehe oben unter E.IV.1.f.aa.(3).(b).

gänzlich unerwähnt. Der Zugang zu den den Schutzgegenständen unterfallenden Informationen wurde grundsätzlich ausgeschlossen und nur über bestimmte Rückausnahmen zugelassen. Zum Teil entsprachen sie inhaltlich den Vorgaben des Bundesgesetzes, etwa wenn der Informationszugang auf Einwilligung des Betroffenen hin gewährt werden konnte (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ThürIFG). In vielerlei Hinsicht erweiterten die Ausnahmegründe die Möglichkeiten des Informationszugangs im Vergleich zum Bundes-IFG auf den ersten Blick. So waren gerade Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach den Regelungen auf Bundesebene alleine auf Einwilligung des Dritten hin zugänglich, wovon das ThürIFG deutlich abwich. Gleichzeitig kam den entsprechenden Ausnahmegründen allenfalls eine geringe praktische Bedeutung zu (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürIFG und § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürIFG) oder sie stellten sich als überflüssig dar (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürIFG). Zwar konnte der Antragsteller nun zusätzlich zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Zugang erhalten, wenn er ein rechtliches Interesse hatte, das das Geheimhaltungsinteresse des Dritten überwog. Jedoch wurde ihm gleichzeitig die Möglichkeit genommen, im Rahmen einer Interessenabwägung über ein einfaches, nicht rechtliches Informationsinteresse Zugang zu personenbezogenen Daten zu erlangen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG). Dies führte auch dazu, dass nach den Vorgaben zur Abwägung i.S.d. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG nach § 9 Abs. 2 ThürIFG immerhin stets ein rechtliches Interesse des Antragstellers hinter das Geheimhaltungsinteresse des Dritten zurücktreten musste. § 9 Abs. 3 ThürIFG wich im Wesentlichen wiederum nicht von den Vorgaben des § 5 Abs. 3 und 4 IFG ab.

Hinsichtlich der proaktiven Veröffentlichungspflichten brachte allein § 11 Abs. 3 ThürIFG eine bedeutungsvolle Neuerung, während § 11 Abs. 1 und 2 ThürIFG nicht mehr als eine ausführlichere Beschreibung der ebenso auf Bundesebene bestehenden Veröffentlichungspflichten der Thüringer Behörden darstellte.

Durch § 11 Abs. 3 ThürIFG i.V.m. der hiernach erlassenen Thüringer Informationsregisterverordnung wurde die Landesregierung zur Errichtung eines Informationsregisters auf dem Serviceportal des Freistaats Thüringen verpflichtet. Dieses Informationsregister wurde mittlerweile durch das Thüringer Transparenzportal abgelöst. Insofern diente die Errichtung, Unterhaltung und Nutzung (in Form der Informationsbereitstellung) des Informationsregisters den öffentlichen Stellen in Thüringen als Blaupause für den Umgang mit dem heutigen Transparenzportal. Hier leitete das ThürIFG im Freistaat Thüringen somit eine Entwicklung ein, die auf Bundesebene noch aussteht.

F. Das Thüringer Transparenzgesetz

Trotz einiger handwerklicher Schwächen an verschiedenen Stellen des Gesetzes, hievte der Thüringer Gesetzgeber mit dem Beschluss des ThürIFG gegen Ende des Jahres 2012 den Freistaat in Sachen Informationsfreiheit aus dem Schatten der Bundesregelungen. Abgeschlossen war die Gesetzesentwicklung in diesem Bereich damit jedoch keinesfalls. Bereits im Koalitionsvertrag der Parteien DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags aus dem Jahr 2014 nahmen sich die Koalitionäre die Fortentwicklung des ThürIFG zu einem „echten“ Transparenzgesetz vor.¹¹³² Als Vorbild sollte das Hamburgische Transparenzgesetz dienen, das 2012 bereits etwa ein halbes Jahr vor dem ThürIFG beschlossen wurde und seitdem die Entwicklung von Transparenzgesetzen in Deutschland maßgeblich prägt.¹¹³³ Die Regierungsfaktionen wollten hierfür: „[...] die proaktive Veröffentlichung von Informationen durch die staatliche Verwaltung ausbauen, die Bereichsausnahmen sowie die Versagensgründe auf das verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß reduzieren und Open-Data-Prinzipien in vollem Umfang berücksichtigen.“¹¹³⁴ Auch die Kontrollrechte des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sollten erweitert werden,¹¹³⁵ wobei dieser in seinem 1. Tätigkeitsbericht vor allem auf seinen Personalbedarf hinwies und dementsprechend zur Erhöhung seiner personellen Ausstattung anregte.¹¹³⁶ Gleichzeitig machte er neben einigen Verbesserungsvorschlägen für die Regelungen des ThürIFG¹¹³⁷ seine Unterstützung für die Ambitionen der Koalitionäre deutlich, in Thüringen ein Transparenzgesetz zu schaffen.

Die Regierungskoalition aus DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/Die Grünen zusammen mit dem Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit waren in

¹¹³² DIE LINKE/SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvereinbarung „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“ vom 20.11.2014, S. 86.

¹¹³³ Bis heute kann das Hamburgische Transparenzgesetz als das wohl weitentwickelste Gesetz zur Informationsfreiheit in Deutschland betrachtet werden, siehe Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., <https://transparenzranking.de/> (Stand 06.01.2022).

¹¹³⁴ DIE LINKE/SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvereinbarung „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“ vom 20.11.2014, S. 86.

¹¹³⁵ DIE LINKE/SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Koalitionsvereinbarung „Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch“ vom 20.11.2014, S. 86.

¹¹³⁶ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 97.

¹¹³⁷ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 93 ff.

den Folgejahren die entscheidenden Kräfte in der Fortentwicklung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes zum heutigen Thüringer Transparenzgesetz.

I. Von der Idee zum finalen Gesetzesentwurf

Trotz der Unterstützung für die Idee der Weiterentwicklung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz stellte sich die Umsetzung des Vorhabens nicht als Selbstläufer dar. Dies lag einerseits an der zunächst fehlenden Initiative der Regierungskoalition selbst, andererseits am Widerstand der Opposition, die nicht von der Notwendigkeit der Einführung eines Transparenzgesetzes überzeugt war.

1. Entscheidende Impulse an die Landesregierung

So bedurfte es einiger Impulse an die Landesregierung, das im Koalitionsvertrag verankerte Vorhaben tatsächlich in die Tat, sprich, in einen Gesetzesentwurf umzusetzen. Den Auftakt machte hier der Thüringer Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Als Diskussionsgrundlage für die Debatte zur inhaltlichen Ausgestaltung eines Transparenzgesetzes erarbeitete der Landesbeauftragte einen umfangreichen Vorschlag für einen Gesetzesentwurf eines Thüringer Transparenzgesetzes samt Begründung. Inhaltlich orientierte er sich dabei am Vorbild des Hamburgischen und mittlerweile in Rheinland-Pfalz in Kraft getretenen Rheinland-Pfälzischen Transparenzgesetzes und machte seinen Entwurf am 08. Februar 2016 öffentlich.¹¹³⁸ Als wesentliche Neuerungen zum ThürIFG sollte das künftige Transparenzgesetz demnach auch Umweltinformationen umfassen (§ 1 und § 7 Abs. 2 ThürTG-Vorschlag),¹¹³⁹ um so wohl das Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG)¹¹⁴⁰ abzulösen. Weiterhin waren proaktive Veröffentlichungspflichten der anspruchspflichtigen Behörden in einem Transparenzregister vorgesehen (§ 1 und § 5 Abs. 1 ThürTG-Vorschlag),¹¹⁴¹ die nach einer bestimmten Übergangszeit auch für Gemeinden,

¹¹³⁸ Siehe: Vorschlag für einen möglichen Gesetzesentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

¹¹³⁹ Vorschlag für einen möglichen Gesetzesentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, S. 9, 15 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

¹¹⁴⁰ Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG) vom 10.10.2006 (GVBl. S. 513 ff.); zuletzt geändert durch Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Umweltinformationsgesetzes vom 28.06.2017 (GVBl. S. 158).

¹¹⁴¹ Vorschlag für einen möglichen Gesetzesentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, S. 9, 13 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

Gemeindeverbände und Landkreise gelten sollten (§ 7 Abs. 4 ThürTG-Vorschlag).¹¹⁴² Der Vorschlag sah außerdem vor, sämtliche Ausschlussgründe für die Zugänglichmachung oder proaktive Veröffentlichung von Informationen unter den Vorbehalt einer ergebnisoffenen Abwägung mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit am Bekanntwerden der Informationen zu stellen (§ 17 ThürTG-Vorschlag)¹¹⁴³. Einen absoluten Ausschlussgrund für die Veröffentlichung bestimmter Informationen sollte es demnach nicht mehr geben. Auch klassische Bereichsausnahmen waren im Vorschlag des Landesbeauftragten nicht mehr vorgesehen, hier sollten die Ausschlussgründe einen ausreichenden Geheimnisschutz bieten.¹¹⁴⁴

Nicht zuletzt dieser erste Entwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz des TLfDI Lutz Hasse bestärkte die Fraktionen von DIE LINKE, SPD und Bündnis 90/ Die Grünen gegen Mitte des Jahres 2016 zum Antrag zur „Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen“¹¹⁴⁵ im Thüringer Landtag. Damit bat man die Thüringer Landesregierung, „[...] dem Landtag unter Berücksichtigung des Vorschlages des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit für ein Transparenzgesetz vom 8. Februar 2016, der Erfahrungen des Bundes und anderer Länder sowie der Erfahrungen mit dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz und der Thüringer Informationsregisterverordnung einen Entwurf für die Fortentwicklung der Rechtslage in Thüringen hin zu einem Thüringer Transparenzgesetz vorzulegen, [...]“¹¹⁴⁶ Auch inhaltliche Forderungen formulierte der Landtag: So sollten im Entwurf unter anderem nach Möglichkeit die bis dahin geltenden Bereichsausnahmen und Ablehnungsgründe reduziert, die Verwaltungskosten für Informationszugänge abgeschafft, ein Thüringer Transparenzregister bis zum 01. Januar 2019 eingeführt und die damit verbundene Veröffentlichungspflicht der gesetzlich bestimmten Informationen innerhalb von zwei Jahren realisiert werden.¹¹⁴⁷ Auch die kommunale Ebene sollte in das Transparenzregister des Landes

¹¹⁴² Vorschlag für einen möglichen Gesetzentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, S. 16, 43 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

¹¹⁴³ Vorschlag für einen möglichen Gesetzentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, S. 24, 58 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

¹¹⁴⁴ Vorschlag für einen möglichen Gesetzentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, S. 11 f., 34 (Download unter: <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/>, Stand 13.01.2022).

¹¹⁴⁵ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137.

¹¹⁴⁶ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 1.

¹¹⁴⁷ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 1 f.

integriert werden, was man zunächst in Form eines durch das Land begleiteten Modellvorhabens vorbereiten wollte. Außerdem sollten im Gesetzesvorhaben fortan die Anforderungen der (zu diesem Zeitpunkt noch neuen) Datenschutz-Grundverordnung berücksichtigt werden.¹¹⁴⁸ Die Antragsteller hatten dabei natürlich das Hamburgische, aber auch das im Vorjahr geschaffene Transparenzgesetz von Rheinland-Pfalz als mögliche Vorbilder einer Thüringer Regelung im Blick und stützten sich mit ihren inhaltlichen Forderungen freilich auf den oben beschriebenen Vorschlag für ein Thüringer Transparenzgesetz von Hasse. Auch eine Frist für die Zuleitung des Entwurfs eines Transparenzgesetzes an den Landtag wollte man der Regierung abringen: Höchstens bis zum 31. März 2017 sollte sie Zeit bekommen, das Vorhaben umzusetzen.¹¹⁴⁹

Nach einer ausführlichen parlamentarischen Debatte am 23. Juni 2016 beschloss der Thüringer Landtag den Antrag in namentlicher Abstimmung mit 47 Ja-Stimmen zu 30 Nein-Stimmen¹¹⁵⁰ schließlich unverändert,¹¹⁵¹ dementsprechend auch die Umsetzungsfrist bis zum 31. März 2017. Hierzu erklärte der Staatssekretär Götze für die Landesregierung, man begrüße den Antrag der Regierungskoalition ausdrücklich und werde mit der gebotenen Schnelligkeit und Gründlichkeit in die Erarbeitung eines entsprechenden „Informationsfreiheitsgesetzes“ einsteigen und einen Entwurf bis Ende März 2017 vorlegen.¹¹⁵² Bis zum ersten Gesetzesentwurf dauerte es gleichwohl bis zum August 2018. Zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales einen entsprechenden Referentenentwurf auf seiner Website.¹¹⁵³ Die Datei hierzu lässt sich auf den offiziellen Seiten des Freistaats allerdings nicht mehr finden¹¹⁵⁴ und hat es auch nicht als Vorgang in die Parlamentsdokumentation des Thüringer Landtages geschafft. Im Internet ist der Entwurf gleichwohl abrufbar¹¹⁵⁵ und wurde auch vom Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in

¹¹⁴⁸ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 2.

¹¹⁴⁹ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 2.

¹¹⁵⁰ Vizepräsidentin *Jung*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4515.

¹¹⁵¹ Beschluss zur Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 23.06.2016, ThürLT-Drs. 6/2369.

¹¹⁵² Staatssekretär *Götze*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4515.

¹¹⁵³ So nach Auskunft von: dieDatenschützer Rhein Main, „Umbau des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Thüringer Transparenzgesetz – unter Beteiligung interessierter Bürger*innen und Verbände“, siehe unter: <https://ddrm.de/umbau-des-thueringer-informationsfreiheitsgesetzes-zu-einem-thueringer-transparenzgesetz-unter-beteiligung-interessierter-buergerinnen-und-verbaende/> (Stand 14.01.2022).

¹¹⁵⁴ Siehe bisherige Verlinkung: https://thueringen.de/mam/th3/tim/2018/gesetzentwurf_transparenzgesetz.pdf (Stand: 14.01.2022).

¹¹⁵⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Transparenzgesetz, siehe unter: https://issuu.com/academica.politica/docs/gesetzentwurf_transparenzgesetz (Stand 18.01.2022).

seinem 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018 einer kritischen Betrachtung unterzogen.¹¹⁵⁶

Er kritisierte unter anderem, dass sich der Informationsanspruch nach dem Entwurf nicht ebenfalls auf Umweltinformationen erstreckte (§ 4 Abs. 2 S. 2 Referentenentwurf) und somit das ThürUG nicht abgelöst werden sollte. In seiner Funktion als Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sollte ihm zur Bearbeitung von Beschwerden und Durchführung von Kontrollen nur unter Vorbehalt des § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO Zutritt zu Diensträumen gestattet werden (§ 19 Abs. 2 S. 3 Referentenentwurf). Die Landesregierung wollte außerdem im Wege einer Evaluierung feststellen lassen, inwiefern die Wahrnehmung der Funktion des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit weiterhin mit der Funktion des Landesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion erfolgen sollte (§ 22 Referentenentwurf)¹¹⁵⁷, was Herr Hasse mit Blick auf die Regelungen aller anderen Bundesländer und sämtlicher europäischer Staaten in Zweifel zog.¹¹⁵⁸ Auch ein „zu kurz“ gefasster Veröffentlichungskatalog (wohl § 6 Abs. 3 Referentenentwurf) sowie das bereits im Jahr 2016 geforderte Modellvorhaben,¹¹⁵⁹ das rechtliche, organisatorische und technische Fragen der Kommunen zur Teilnahme am Transparenzportal klären und diesen eine Unterstützung sein sollte, bevor sie von der proaktiven Veröffentlichungspflicht erfasst sein sollten (§ 16 Abs. 2 S. 1 Referentenentwurf),¹¹⁶⁰ wurde vom TLfDI als Schwachstelle des Referentenentwurfs ausgemacht.¹¹⁶¹

¹¹⁵⁶ Siehe: 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Berichtszeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018) vom 06.2019 (Download unter: https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/3._taetigkeitsbericht_des_tlfdi_zur_informationsfreiheit_web_.pdf, Stand 18.01.2022).

¹¹⁵⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Transparenzgesetz, Begründung zu § 22 Referentenentwurf, siehe unter: https://issuu.com/academica.politica/docs/gesetzentwurf_transparenzgesetz (Stand 18.01.2022), S. 65.

¹¹⁵⁸ 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Berichtszeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018) vom 06.2019, S. 15 (Download unter: https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/3._taetigkeitsbericht_des_tlfdi_zur_informationsfreiheit_web_.pdf, Stand 18.01.2022).

¹¹⁵⁹ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 2.

¹¹⁶⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Transparenzgesetz, Begründung zu § 16 Referentenentwurf siehe unter: https://issuu.com/academica.politica/docs/gesetzentwurf_transparenzgesetz (Stand 18.01.2022), S. 60.

¹¹⁶¹ 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Berichtszeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018) vom 06.2019, S. 16 (Download unter: https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/3._taetigkeitsbericht_des_tlfdi_zur_informationsfreiheit_web_.pdf, Stand 18.01.2022).

Freilich zielte die Kritik des TLfDI auf Stellen des Referentenentwurfs, deren Nachbesserung eine Stärkung der Informationsfreiheit bedeutet hätte. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass jede seiner Forderungen nach einer Stärkung der Stellung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf die Verhältnisse um seine eigene Position zielte. Gerade in Bezug auf die Frage, inwiefern die Wahrnehmung der Funktion des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und für den Datenschutz weiterhin in Personalunion erfolgen sollte, wäre eine Evaluierung durch die Landesregierung sicherlich ein neutraleres Instrument, als die Übernahme der Vorschläge des TLfDI. Auch hinsichtlich des im Entwurf angelegten Modellvorhabens zur Einbeziehung der Thüringer Kommunen in die proaktive Informationsbereitstellung im Transparenzportal, ist die Kritik Herrn Hasses kaum nachvollziehbar. Noch im ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vom März 2015 attestierte er den Thüringer Behörden, dass sie vielfach keine Kenntnis über dieses Rechtsgebiet, also die Informationsfreiheit, besäßen, sollten sie nicht schon aufgrund konkreter Fälle hiermit konfrontiert gewesen sein und beschrieb sämtliche Folgeprobleme bei der Bearbeitung von Informationsanträgen.¹¹⁶² Diese Aussagen deckten sich auch mit den Praxiserfahrungen, die man im Umgang mit dem ThürIFG a.F. machte. Zwar waren Kommunen hier noch die am häufigsten in Anspruch genommenen öffentlichen Stellen.¹¹⁶³ Aufgrund ihrer schieren Anzahl und der Tatsache, dass in der Antragsstatistik auch Anträge mitgezählt wurden, die bei ein und denselben Kommunen gestellt wurden, wurde jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt ersichtlich, dass sich weithin nicht alle Kommunen mit Informationsanträgen zu befassen hatten. Davon ausgehend, dass sich an diesem Befund auch zum Zeitpunkt des Referentenentwurfs für ein Transparenzgesetz wenig geändert hatte,¹¹⁶⁴ lag es nur nahe, die Kommunen zunächst bezüglich ihrer Anliegen bei der Umsetzung proaktiver Informationspflichten zu unterstützen, wie im Modellvorhaben vorgesehen. Diese Herangehensweise musste man der Landesregierung daher vielmehr zugutehalten.

¹¹⁶² Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 45 f.

¹¹⁶³ Siehe oben unter E.II.2.

¹¹⁶⁴ Dies legen zumindest die Einlassungen der Abgeordneten im Gesetzgebungsverfahren nahe, vgl. Ausführungen des Abgeordneten *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11883, welchen auch von der politischen Gegenseite zugestimmt wird, vgl. Ausführungen des Abgeordneten *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11886.

2. Finaler Gesetzesentwurf und Änderungen im Gesetzgebungsverfahren

Mit Schreiben vom 22. Januar 2019 überreichte der Thüringer Ministerpräsident Ramelow der Präsidentin des Thüringer Landtags Diezel den finalen Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz.¹¹⁶⁵ Im Wesentlichen entsprach dieser Gesetzesentwurf dem Referentenentwurf vom August 2018 und wurde nur an wenigen Stellen ergänzt oder verkürzt. Gestrichen wurde etwa § 8 Abs. 3 Referentenentwurf, der eine Schadensersatzpflicht öffentlicher Stellen für Wirkungen der im Transparenzportal eingestellten Informationen vorsah. Hinsichtlich des vorgesehenen Anwendungsbereiches des Thüringer Transparenzgesetzes wurden die § 2 Abs. 2, Abs. 4, Abs. 6 im ThürTG-Entwurf ergänzt. Im Falle von Abs. 4, der die Geltung des ThürTG für Universitätskliniken, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen sowie für Bildungs- und Prüfungseinrichtungen regelt und im Falle von Abs. 6, der wiederum die Geltung des ThürTG für Gerichte und Staatsanwaltschaften betrifft, führte dies zu einer Konkretisierung der zu veröffentlichenden Informationen und damit zu einer Verkürzung des Anwendungsbereiches im Vergleich zum vorherigen Referentenentwurf. Neu hinzugefügt wurden § 3 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 ThürTG-Entwurf zur Definition von Veröffentlichungspflicht und Transparenzpflicht, die vorher in § 3 Nr. 6 lit. a) und lit. b) des Referentenentwurfs definiert wurden. Hinzu kamen ebenso § 6 Abs. 3 Nr. 2 lit. n) und lit. o) ThürTG-Entwurf zum Umfang der Transparenzpflicht und § 7 Abs. 1 S. 3 Nr. 9 ThürTG-Entwurf zur Eingliederung der Rechtsprechungsdatenbanken der Thüringer Gerichte in das (zukünftige) Thüringer Transparenzportal. Auch in § 20 Abs. 1 S. 2 f. ThürTG-Entwurf zur Mitgliederanzahl und -zusammensetzung des Beirats für den TLfDI und in § 20 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 ThürTG-Entwurf zu den Aufgaben des Beirats wurden (kleine) Ergänzungen vorgenommen. Alle anderen Änderungen waren lediglich redaktioneller Art. Für die Informationsfreiheit bedeuteten die Abweichungen vom Referentenentwurf im neuen ThürTG-Entwurf damit im Wesentlichen eine Verkürzung des Anwendungsbereichs gegenüber den genannten Stellen und eine Konkretisierung der zu veröffentlichenden Informationen. Außerdem lässt sich festhalten, dass, bis auf die Ergänzung des Kataloges der nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG-Entwurf der Transparenzpflicht unterfallenden Informationen, keine der vom TLfDI vorgeschlagenen Änderungen in den Entwurf aufgenommen wurde.

Gleichwohl war der Entwurf zu diesem Zeitpunkt noch weit von seiner Verabschiedung im Thüringer Landtag entfernt. Nach einer ersten Plenarberatung Anfang Februar 2019 folgte eine

¹¹⁶⁵ Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 3.

Kaskade von Ausschussberatungen und Ausschussvorlagen,¹¹⁶⁶ an deren Ende eine Beschlussempfehlung samt Änderungsvorschlägen und ein hierauf bezogener Änderungsantrag stand.¹¹⁶⁷

Hierdurch wurde etwa der Gesetzeszweck nach § 1 ThürTG auf zwei umfangreiche Absätze aufgebläht,¹¹⁶⁸ die Begriffsbestimmungen nach § 3 ThürTG wurden um eine Definition der Verträge der Daseinsvorsorge und um einen Abs. 3 erweitert, der das Format der zu veröffentlichenden Informationen näher vorgab und demnach inhaltlich an dieser Stelle nichts verloren hatte.¹¹⁶⁹ Auch war eine Änderung des Entwurfes dahingehend vorgesehen, dass der Zugang zum Transparenzportal kostenlos und ohne Registrierung möglich ist, § 4 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG, und auch nicht rechtsfähige Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern anspruchsberechtigt sind, § 4 Abs. 1 ThürTG.¹¹⁷⁰ Den Behörden sollte die Pflicht auferlegt werden, Informationen von allgemeinem Interesse, wie etwa Studien und Gutachten, so zu beschaffen, dass schon bei der Auftragsvergabe das Vorkommen von Informationen, deren Veröffentlichung Ausschlussgründe oder sonstige Hinderungsgründe entgegenstehen, vermieden wird, § 5 Abs. 6 ThürTG.¹¹⁷¹ Auch eine Erweiterung der Transparenzpflichten der Behörden nach § 6 ThürTG war vorgesehen. Der Änderungsantrag ergänzte § 6 Abs. 3 Nr. 2 lit. b) ThürTG und die Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses erweiterte den Katalog von im Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen.¹¹⁷² Auch eine

¹¹⁶⁶ Siehe zum gesamten Vorgang: Thüringer Landtag, Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG), Parlamentarischer Ablauf, Vorgangsnummer: 6/6684Dr, unter: <https://parldok.thueringer-landtag.de/ParlDok/vorgang/37700> (Stand 21.01.2022).

¹¹⁶⁷ Siehe: Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661; Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700.

¹¹⁶⁸ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 1 f.; Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 1.

¹¹⁶⁹ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 1 f.

¹¹⁷⁰ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 2.

¹¹⁷¹ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 2.

¹¹⁷² Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 2;

Erweiterung des Kreises der mit dem Transparenzportal zu verknüpfenden Informationsangebote nach § 7 Abs. 1 S. 3 ThürTG sah die Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses vor.¹¹⁷³ Die Verfasser des Änderungsantrags wollten außerdem, dass Informationen im Transparenzportal mindestens 10 Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden, § 7 Abs. 8 ThürTG. Ihre Nutzung, Weiterverwendung oder Verbreitung wurde vorbehaltlich höherrangiger oder spezialgesetzlicher Regelungen frei gestellt, § 7 Abs. 9 ThürTG.¹¹⁷⁴ Die Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses gab vor, an zwei Stellen im ThürTG den Hinweis zu verankern, dass es im Falle der teilweisen oder vollständigen Ablehnung des Antrages möglich sei, den TLfDI anzurufen, § 10 Abs. 6 S. 4 und § 12 Abs. 4 S. 2 ThürTG.¹¹⁷⁵ Abschließend sah der Änderungsantrag noch eine Ergänzung des Wortlauts von § 14 ThürTG um einen zweiten Satz vor. Im Falle einer zugunsten des Informationsinteresses ausfallenden Abwägung sollten die jeweiligen Informationen demnach unverzüglich und spätestens innerhalb von sechs Wochen zugänglich gemacht werden.¹¹⁷⁶ Der Innen- und Kommunalausschuss sah noch Nachbesserungsbedarf bei den Gebührenregelungen des ThürTG und schlug die Einfügung eines Gebührendeckels von 500 Euro für die Bearbeitung eines Informationsantrages vor, § 15 Abs. 1 S. 3 ThürTG. Dem für die Informationsfreiheit zuständigen Ministerium wurde unter Vorbehalt der Zustimmung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums die Möglichkeit eingeräumt, auch eine niedrigere Höchstgebühr festzulegen, § 15 Abs. 2 S. 3 ThürTG.¹¹⁷⁷ Aus sozialen Gründen sollten in besonderen Fällen auch Gebührenminderungen oder –befreiungen für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen bestimmt werden können, § 15 Abs. 2 S. 4 ThürTG.¹¹⁷⁸ Zuletzt schlug der Innen- und Kommunalausschuss im Rahmen der im Gesetzesentwurf vorgesehenen

Erweiterung um die Buchstaben p), q) und r) nach der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 2.

¹¹⁷³ In Form einer Erweiterung des Katalogs um die Nummern 12 und 13, Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 2.

¹¹⁷⁴ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 3.

¹¹⁷⁵ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 2.

¹¹⁷⁶ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 3.

¹¹⁷⁷ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 3.

¹¹⁷⁸ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 3.

Evaluierung vor, dass die Landesregierung vier Jahre nach Inkrafttreten des ThürTG mit wissenschaftlicher Unterstützung die Auswirkungen des Gesetzes überprüft. Die Ergebnisse sollten noch vor dem Landtag dem Landesbeauftragten für Informationsfreiheit zugeleitet werden, welcher hierzu eine Stellungnahme abgeben sollte.¹¹⁷⁹

Die übrigen Änderungsvorschläge waren lediglich redaktioneller Art.

Sowohl der Änderungsantrag als auch die Beschlussempfehlung wurden letztlich mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der Regierungskoalition entgegen der Stimmen der Opposition, bestehend aus den Fraktionen der CDU und AfD und dem Abgeordneten Rietschel, angenommen.¹¹⁸⁰ Es zeigt sich, dass trotz des umfangreichen Gesetzgebungsverfahrens zwischen der ersten Beratung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung am 01. Februar 2019¹¹⁸¹ und der Schlussabstimmung am 11. September 2019¹¹⁸² hinsichtlich der zukünftigen Ausgestaltung der Informationsfreiheit in Thüringen zwischen Regierungskoalition und Opposition keine Einigkeit erzielt werden konnte. Die Bedenken der Opposition, vor allem der CDU, hinsichtlich der Einführung des Transparenzgesetzes waren dabei grundsätzlicher Natur und durchaus begründet, wie der Blick auf die gegenläufigen Positionen von Regierungskoalition und Opposition im Folgenden zeigt.

3. Parlamentarische Debatten zur Ausgestaltung und praktischen Bedeutung des Thüringer Informationsfreiheitsrechts im Vorfeld des Erlasses des ThürTG

Betrachtet man die Beiträge von Regierungskoalition und Opposition in den parlamentarischen Debatten zur Informationsfreiheit in Thüringen, so wird deutlich, dass die Motivation zur Fortentwicklung der Thüringer Informationsfreiheit von Beginn an dieselbe wie zur Schaffung des ersten Informationsfreiheitsgesetzes ist. Es geht den Beteiligten im Grundsatz um die Neugestaltung des Staat-Bürger-Verhältnisses, wobei durch die Pflicht der öffentlichen Stellen zur Veröffentlichung von Informationen ein Informationsausgleich zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik hergestellt werden soll, um den Bürgern künftig die Möglichkeit zur Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Prozessen zu ermöglichen.¹¹⁸³ Dies gelte insbesondere in Fällen der Wahrnehmung von Mitbestimmungsrechten in

¹¹⁷⁹ Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 6/6684 – Thüringer Transparenzgesetz vom 05.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7661 S. 3.

¹¹⁸⁰ Siehe Ablauf der Abstimmung unter Leitung der Landtagspräsidentin *Diezel*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13567.

¹¹⁸¹ Siehe: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11880 ff.

¹¹⁸² Siehe Ablauf der Abstimmung unter Leitung der Landtagspräsidentin *Diezel*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13567 f.

¹¹⁸³ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4506.

Verwaltungsverfahren.¹¹⁸⁴ Transparenteres staatliches bzw. behördliches Handeln sei für die Bürger besser nachvollziehbar, was wiederum Einfluss auf das Agieren der öffentlichen Stellen habe¹¹⁸⁵ und auch das Vertrauen der Bürger in die entsprechenden staatlichen Institutionen, (Entscheidungs-) Prozesse und Entscheidungen stärken könne.¹¹⁸⁶ Als neuen Wert der Informationsfreiheit erkennt man außerdem die mit ihr einhergehende Möglichkeit an, Gegenpositionen und Richtigstellungen gegenüber (gezielten) Falschmeldungen bzw. „Fake News“ zu etablieren.¹¹⁸⁷ Über die Möglichkeiten und Ziele der Informationsfreiheit und deren Fortentwicklung in Form von Transparenzgesetzen besteht zu diesem Zeitpunkt Einigkeit zwischen den Fraktionen des Thüringer Landtags.¹¹⁸⁸ Der mit der Informationsfreiheit eingeleitete Paradigmenwechsel findet durchweg Unterstützung.

Anders verhält es sich jedoch bezüglich des konkreten Vorhabens der Regierungskoalition, das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterzuentwickeln. Obwohl die Opposition den Wert der Transparenz staatlichen Handelns durchaus anerkennt, begegnet sie dieser Idee mit teils grundlegender Ablehnung. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich jedoch mit einer differenzierten Betrachtung der verschiedenen Argumentationsstränge auflösen, die der Schaffung eines Transparenzgesetzes entgegengesetzt werden.

Ein Streitpunkt ist ab dem Zeitpunkt des Gesetzesentwurfs vom 23.01.2019 natürlich die inhaltliche Ausgestaltung der Regelung. So wird angeprangert, dass zu viele Informationen von vornherein nicht dem Informationsfreiheitsrecht unterfielen¹¹⁸⁹ und die Gebührenregelung potentiell erhebliche Kosten für mögliche Antragsteller zur Folge haben könne.¹¹⁹⁰ Gerade der Gebührendeckel von 500 Euro für den bearbeiteten Antrag ist auch in der letzten Debatte vor der Schlussabstimmung Thema. Von Seiten der CDU betont man die Gefahr, dass der tatsächliche Bearbeitungs- und Kostenaufwand dieses Maß sprengen könne, weshalb der

¹¹⁸⁴ Antrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, Stärkung von Informationsfreiheit und Transparenz im Freistaat Thüringen vom 11.05.2016, ThürLT-Drs. 6/2137 S. 1.

¹¹⁸⁵ Abgeordneter *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4507.

¹¹⁸⁶ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11888; auch: Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11891.

¹¹⁸⁷ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4506, auch: Abgeordneter *Krumpe*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11894.

¹¹⁸⁸ Hier sei (sogar) auch auf entsprechende Äußerungen der AfD-Fraktion hingewiesen: Abgeordneter *Rudy*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4509.

¹¹⁸⁹ Abgeordneter *Henke*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11889 f. und 11895; Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11892.

¹¹⁹⁰ Abgeordneter *Henke*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11889 f.

Landkreistag, der Beamtenbund, die Notarkammer und die Handelskammern u.a. diese Regelung kritisieren würden.¹¹⁹¹ Inhaltlich setzt man dieser Kritik von Seiten der Vertreter der Regierungskoalition nichts Verwertbares entgegen, sondern merkt lediglich an, dass sich der Betrag von 500 Euro bereits in der Begründung zum Gesetzesentwurf vom Januar 2019 als Maßgabe für eine vom zuständigen Ministerium zu schaffende Gebührenordnung findet,¹¹⁹² was am eigentlichen Vorwurf freilich nichts ändert. Aus Sicht der Regierungskoalition ist vielmehr die bestehende Möglichkeit kritikwürdig, für die Ablehnung eines Informationsantrages dennoch Bearbeitungsgebühren zahlen zu müssen.¹¹⁹³ Weiterhin beschäftige sich das Gesetz viel zu wenig mit der Frage der eigentlichen Darstellung der Daten, etwa hinsichtlich der Dateiformate oder hinsichtlich der Strukturierung der Datenmengen und der hierfür notwendigen (haushaltswirksamen) Transformation „[...] von verwaltungswirtschaftlichen Datenstrukturen in für die Datenkategorie übliche Datenstrukturen [...]“.¹¹⁹⁴ Auch über die Einbindung der kommunalen Ebene in die Veröffentlichungs- bzw. Transparenzpflichten, welche bis dahin nur im Rahmen eines Modellvorhabens erprobt werden soll, besteht Diskussionsbedarf,¹¹⁹⁵ gleichzeitig jedoch Einigkeit über die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Einbindung.¹¹⁹⁶

Weiterhin machen die Diskussionen deutlich, dass von Seiten der Verwaltung und damit einhergehend von Seiten der Opposition bis zuletzt große Unsicherheit bezüglich der praktischen Umsetzung und letztlich der Kosten der proaktiven Veröffentlichungspflichten für die öffentlichen Stellen besteht.¹¹⁹⁷

Die Verfasser des Gesetzesentwurfs veranschlagen für die Weiterentwicklung des Zentralen Informationsregister für Thüringen (ZIRT) jeweils 10.000 Euro für die Jahre 2018 und 2019.¹¹⁹⁸

¹¹⁹¹ Abgeordneter *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13560.

¹¹⁹² Siehe Ausführungen des Abgeordneten *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13562 f.; siehe die entsprechende Passage in der Begründung: Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 71.

¹¹⁹³ Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13565.

¹¹⁹⁴ Abgeordneter *Krumpe*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11893.

¹¹⁹⁵ Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11892 für die Einbindung, kritisch hingegen: Abgeordneter *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4508.

¹¹⁹⁶ So signalisiert vom Abgeordneten *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4514.

¹¹⁹⁷ Siehe etwa: Abgeordneten *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11882 f.; auch noch kurz vor der Schlussabstimmung: Abgeordneter *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13560; Abgeordneter *Henke*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13563 f.

¹¹⁹⁸ Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 2.

Zur Erstellung erster Konnektoren zur Einbindung von anderen Informationsangeboten in das Transparenzportal sowie zur Vorbereitung und Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die einen konkreten Vorschlag zur Erstellung und Implementierung eines „Workflows“¹¹⁹⁹ erarbeiten soll, werden jeweils 50.000 Euro für die Haushaltsjahre 2020/2021 und 2022 veranschlagt.¹²⁰⁰ Der Workflow soll dabei zur Übernahme von Informationen und Daten aus elektronischen Akten eines landeseinheitlichen ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystem in das Transparenzportal dienen. Darüber hinaus geht man davon aus, dass auch der neu beim TLfDI gebildete Beirat dem Land Kosten verursacht. Für die Gemeinden entstünden hingegen keine haushaltswirksamen Kosten, ebenso wenig für die Bürger.¹²⁰¹

Die Gegenstimmen zweifeln insbesondere die Annahme an, den Kommunen entstünden keine Kosten. Nach entsprechenden Darstellungen des Gemeinde- und Städtebundes und des Landkreistages würden hier gerade Kosten personeller Art erwartet, etwa für Weiterbildungen und Schulungen des Verwaltungspersonals, sowie für den Einsatz neuer Hard- und Software.¹²⁰² Insbesondere aus den öffentlichen Anhörungen ergebe sich auch, dass die kommunalen Gebietskörperschaften durch die Pflicht zur proaktiven Informationsbereitstellung einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand erwarten würden, der dann auch in neu entstehenden Kosten seinen Ausdruck finden würde.¹²⁰³

Dass hinter dieser Kritik mehr steckt, als eine prinzipielle Ablehnung eines Regierungsprojektes durch die Opposition, verdeutlichen die Einschätzungen eines ausdrücklichen Befürworters der Einführung eines Transparenzgesetzes in Thüringen: die des TLfDI *Hasse*, der in seinem ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit vom März 2015 zur Einführung eines Transparenzgesetzes schreibt:

¹¹⁹⁹ Ein Workflow ist die „[...] Automatisierung eines Geschäftsprozesses, als Ganzes oder nur in Teilen, während derer Dokumente, Informationen oder Aktivitäten von einem Beteiligten zum anderen zur Weiterverarbeitung nach einem vorgegebenen Regelwerk weitergereicht werden“. Original: „The automation of a business process, in whole or part, during which documents, information or tasks are passed from one participant to another for action, according to a set of procedural rules.“, nach der Workflow Management Coalition, Terminology & Glossary, siehe unter: www.aiai.ed.ac.uk/project/wfmc/ARCHIVE/DOCS/glossary/glossary.html (Stand 26.01.2022); Übersetzung nach microTool, Was ist ein Workflow?, siehe unter: <https://www.microtool.de/wissen-online/was-sind-workflows/> (Stand 26.01.2022).

¹²⁰⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 2.

¹²⁰¹ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 2.

¹²⁰² Abgeordneter *Kellner*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13560.

¹²⁰³ Abgeordneter *Henke*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13563.

„Für den Aufbau eines Transparenzregisters müssen folgende Kosten eingerechnet werden (Orientierung an Hamburg): Projektkoordination, Beratungen und Unterstützung, Schulungskosten, Software, Testläufe, Marketing. In Hamburg wurden allein für den Aufbau mehrere Vollzeitstellen für zwei Jahre eingerichtet. Der Umgang mit urheberrechtlich geschütztem Material muss geklärt, Suchmaschinen müssen implementiert werden, Datenbanken müssen aufgebaut werden, Kosten für Lizenzen sind einzuplanen, Anbindungen an andere Portale müssen realisiert werden, etc. Wichtig ist die frühe Einbindung der Mitarbeiter (Schulungen) der öffentlichen Stellen, damit diese sich auf ihre zunächst zusätzliche Arbeit vorbereiten können.“¹²⁰⁴

Sollten sämtliche bereits bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen von der Transparenz- und Veröffentlichungspflicht umfasst sein, würde allein die Durchsicht, inhaltliche Prüfung und Aufbereitung dieser zur Errichtung des Transparenzregisters nach Ansicht des TLfDI eine „[...] komplette Umgestaltung der Thüringer Verwaltungsstruktur [...]“ erfordern.¹²⁰⁵ Zur Unterstützung der öffentlichen Stellen sollten diesen Leitlinien zur Handhabung der Pflichten nach dem Transparenzgesetz an die Hand gegeben werden. Die Einführung der elektronischen Akte sollte zügig erfolgen und schließlich sollte auch der Aufwand durch den laufenden Betrieb des Transparenzregisters Anrechnung finden.¹²⁰⁶ Auch hierzu trifft Hasse eine konkrete Einschätzung:

„Dazu sind u.a. folgende Kosten zu veranschlagen (Orientierung an Hamburg): Einrichtung einer Leitstelle für den laufenden Betrieb des Registers, Mitarbeiterausbau in den Behörden, weitere Sachmittelbereitstellung, um den Veröffentlichungspflichten nachzukommen, Schulungskosten, Erweiterungskosten für Innovationen und Marketingkosten. Schließlich gilt

¹²⁰⁴ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 99.

¹²⁰⁵ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 99.

¹²⁰⁶ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 99 f.

es zu beachten, dass neben den Veröffentlichungspflichten auch weiterhin die Pflicht besteht, auf Antrag den Informationszugang zu gewähren.“¹²⁰⁷

Vor diesem Hintergrund ist freilich fraglich, ob die von der Landesregierung im Gesetzesentwurf veranschlagten Kosten für das Bundesland ein realistisches Bild der zu erwartenden finanziellen Belastungen liefern, insbesondere, ob mit diesen Umwälzungen tatsächlich keinerlei Belastungen für die Gemeindehaushalte einhergehen. Zumal man selbst hier feststellt: „Natürlich können wir aus den Erfahrungen von Hamburg und Bremen unmittelbar gar nicht so viel entnehmen, weil sie als Stadtstaaten im Prinzip die kommunale Ebene mit integrieren und dadurch ganz andere Voraussetzungen haben.“¹²⁰⁸

Die CDU beruft sich im Rahmen der parlamentarischen Debatte im Jahr 2016 auf eine Presseveröffentlichung der Thüringer Allgemeine, nach der unter Bezug auf entsprechende Umsetzungskosten in Rheinland-Pfalz Kosten in Höhe von 60 Millionen Euro prognostiziert würden.¹²⁰⁹ Hier hält die Regierungskoalition entgegen, dass dies die Kosten für die gesamte Einführung der elektronischen Akte in Rheinland-Pfalz gewesen sein¹²¹⁰ und man sich eher an den Erfahrungen in Hamburg orientieren könne, wo die Einrichtung und Errichtung des Transparenzregisters etwa 5 Millionen Euro gekostet habe und die jährlichen Betriebskosten bei etwa 1,4 Millionen Euro liegen würden.¹²¹¹ Die CDU begegnet dem wiederum mit Zahlen des Landesrechnungshofes aus Rheinland-Pfalz, wonach allein die jährliche Umsetzung der Transparenzpflichten selbst ohne Einbindung der Kommunen einen Kostenaufwand von 26 Millionen verursachen soll.¹²¹²

Wie gesehen, kann die Regierungskoalition diese Bedenken bis zum Beschluss des ThürTG nicht ausräumen und keine fundierten Prognosen zu Kosten und Aufwand der Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten nennen. Letztlich begegnet sie den Vorbehalten lediglich mit dem Hinweis, die proaktiven Veröffentlichungspflichten würden das Verwaltungshandeln auch erleichtern, schließlich würde die Zahl der Informationsanträge zurückgehen und die öffentlichen Stellen könnten zur Informationsbeschaffung künftig selbst

¹²⁰⁷ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 100.

¹²⁰⁸ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11889.

¹²⁰⁹ Abgeordneter *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4508.

¹²¹⁰ Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4509.

¹²¹¹ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4512 f.

¹²¹² Abgeordneter *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4514.

auf die Datenbanken im Internet zurückgreifen, ohne bei anderen öffentlichen Stellen anfragen zu müssen.¹²¹³ „So ist am Ende der Verwaltungsmehraufwand ein Verwaltungsminderaufwand.“¹²¹⁴ Teilweise wird auch auf die Veröffentlichungspflichten nach dem ThürIFG verwiesen, die die öffentlichen Stellen bereits seit dessen Erlass zu entsprechendem proaktiven Handeln verpflichten würden, was diese in Teilen bisher schlicht ignorieren würden.¹²¹⁵ Die Regelungen des Transparenzgesetzes bedeuteten daher nur teilweise eine Mehrbelastung.¹²¹⁶

Die Ignoranz der öffentlichen Stellen gegenüber ihren Verpflichtungen nach dem ThürIFG, die als Argument für das Transparenzgesetz verstanden und angeführt wird, entpuppt sich mit Blick auf einen weiteren Umstand als das glatte Gegenteil: Opposition und Regierungskoalition sind sich durchaus einig, dass das bisherige ThürIFG in der Praxis kaum Auswirkungen hat, was sich in einer (wohl) geringen Inanspruchnahme durch die Bürger äußert, aber auch durch eine weitgehende Unbekanntheit des Gesetzes bei den öffentlichen Stellen.¹²¹⁷ Dieser Schwäche der praktischen Umsetzung der Informationsfreiheit in Thüringen versucht die Regierungskoalition nun mit der Weiterentwicklung des ThürIFG zu einem Transparenzgesetz zu begegnen, wobei ungeklärt ist, woher die Umsetzungsdefizite herrühren. Forderungen aus der Opposition, das ThürIFG zunächst fundiert zu evaluieren,¹²¹⁸ begegnet man mit dem Verweis auf den Tätigkeitsbericht des TLfDI, der die Vollzugsprobleme beim ThürIFG und die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des ThürIFG zu einem Transparenzgesetz aufzeige.¹²¹⁹ Die Lektüre der entsprechenden Passagen im Bericht macht jedoch vielmehr deutlich, dass der Vollzug des ThürIFG den öffentlichen Stellen massive Schwierigkeiten bereitet, gerade bezüglich der korrekten Anwendung der einschlägigen Vorschriften, die vielfach unbekannt sind.¹²²⁰

¹²¹³ Vgl. Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4508 f.; auch Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4513; Abgeordneter *Krumpe*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4513 f.; Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11885; Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13565 f.

¹²¹⁴ Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11886.

¹²¹⁵ Abgeordneten *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13562; Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13564.

¹²¹⁶ „Das heißt, in dem Bereich ändert sich für die Kommunen gar nichts.“, so Abgeordneten *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 155. Sitzung 11.09.2019, Plenarprotokoll 6/155 S. 13562.

¹²¹⁷ Siehe oben Fn. 1162 ff.

¹²¹⁸ Abgeordneter *Walk*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4507 f.

¹²¹⁹ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4511 f.

¹²²⁰ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 45 f.

Weiterhin fordert der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit neben inhaltlichen Änderungen an bestehenden Regelungen des ThürIFG¹²²¹ ausdrücklich die Normierung einer Evaluierungsvorschrift und die Erfassung der Fallzahlen zu den nach dem ThürIFG bei den öffentlichen Stellen eingegangenen Anträgen,¹²²² wie es auch die Opposition tut. Freilich befürwortet Hasse darüber hinaus die Einführung eines Transparenzgesetzes¹²²³ und betrachtet das ThürIFG als „untaugliches Vehikel“, geht es darum, die Verwaltungen zu einem Umdenken zu bewegen.¹²²⁴ Dennoch bestehen zu dieser Zeit keine ernsthaften Indizien dafür, dass die Neuschaffung eines Transparenzgesetzes als Lösung für die Vollzugsprobleme bei der Anwendung des ThürIFG angesehen werden kann. Fest steht allein, dass die Informationsfreiheit in Thüringen zu diesem Zeitpunkt weder bei den Bürgern, noch bei der Verwaltung größere Beachtung findet. Von Seiten der Regierungskoalition steht dazu folgende Schlussfolgerung: „Natürlich haben Sie recht, [...] das Informationsfreiheitsgesetz in Thüringen hat in der Praxis kaum eine Relevanz gehabt. [...] Das zeigt zum Teil auch die Berichterstattung des Informationsfreiheitsbeauftragten. Nun kann man daraus zwei Schlüsse ziehen: Erstens: Es gibt überhaupt keinen Bedarf an Transparenz und Informationszugang. Zweitens: Das Informationsfreiheitsgesetz ist überhaupt nicht geeignet, Informationsfreiheit zu schaffen, und wird dadurch im Prinzip auch dem Bedarf, der vorhanden ist, nicht gerecht und wird auch durch Bürgerinnen und Bürger in diesem Land nicht angenommen.“¹²²⁵ Man kann aus diesem Befund auch einen dritten Schluss ziehen: Die Landesregierungen in Thüringen haben es seit Geltung des ersten ThürIFG weder geschafft, den eigenen Behörden ihre Informationspflichten, noch den Bürgern ihre Informationsrechte vor Augen zu führen, sodass auf beiden Seiten eine Unkenntnis von diesem Rechtsbereich besteht, die eine praktische Relevanz der Regelungen nahezu komplett verhindert. Zumindest die Unkenntnis vieler

¹²²¹ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 93 ff.

¹²²² Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 96 f.

¹²²³ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 98 ff.

¹²²⁴ Siehe: Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, 1. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gemäß § 12 Abs. 5 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (Berichtszeitraum 29. Dezember 2012 bis 31. Dezember 2014) vom 27.03.2015, ThürLT-Drs. 6/448 S. 8.

¹²²⁵ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11886.

öffentlicher Stellen von den Informationspflichten ist ein Versäumnis der Landesregierung, die sich einer Gesetzesevaluation verweigert und mit der Schaffung des Transparenzgesetzes scheinbar ihr Heil in der „Flucht nach vorn“ sucht.

Hier wird darauf verwiesen, dass der mit dem Transparenzgesetz verfolgte und bereits angesprochene Informationsausgleich zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik dann als Grundlage für einen „Streit in der Sache [...]“¹²²⁶ und für gemeinsame Entscheidungen *aller* dienen könne.¹²²⁷ Der Bürger müsse dann nicht mehr aus der Position als Bittsteller heraus Informationen bei der Verwaltung beantragen,¹²²⁸ die in diesen Fragen „[...] bislang nach anderen Paradigmen gearbeitet hat, nach dem Über-/Unterordnungsverhältnis, der Bürger als Antragsteller gegenüber der Verwaltung.“¹²²⁹ Hierauf habe er ein (kostenloses) Anrecht, da er mit seinen Steuergeldern die Dienstleistungsverwaltung finanziere.¹²³⁰ So heißt es auch: „Der Staat ist ein Dienstleister der Bürgerinnen und Bürger.“¹²³¹

Unabhängig von den hehren Motiven, die letztlich zur Schaffung des Transparenzgesetzes geführt haben, bleibt fraglich, ob das Transparenzgesetz nun diesen Paradigmenwechsel hinsichtlich des Informationsverhältnisses von Staat und Bürger herbeiführen kann. Zwar kann die inhaltliche Analyse zeigen, ob die einzelnen Regelungen des ThürTG tatsächlich eine Fortentwicklung zur denen des ThürIFG darstellen. Die praktischen Erfahrungen im Umgang mit dem ThürIFG zeigen jedoch, dass es für den viel beschworenen Paradigmenwechsel auf einen anderen Umstand ankommen wird: Es sollte zumindest jede öffentliche Stelle davon in Kenntnis gesetzt werden, dass man einen solchen anstrebt.

II. Inhaltliche Neuerungen im ThürTG

Das Thüringer Transparenzgesetz vom 10. Oktober 2019 ist das insgesamt dritte Transparenzgesetz auf Ebene der deutschen Bundesländer. Seit seiner Geltung kann sich Thüringen im Vergleich zu den anderen Bundesländern in Sachen Informationsfreiheit zumindest formal zu den Vorreitern zählen. Ob das ThürTG dieser Zuschreibung auch inhaltlich gerecht werden kann, wird die folgende Analyse zeigen. Auch hier liegt ein besonderes Augenmerk auf den Regelungen zum Anspruch auf einen Informationszugang nach

¹²²⁶ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4506.

¹²²⁷ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4506.

¹²²⁸ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4506; Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11887.

¹²²⁹ Abgeordneter *Dittes*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11887.

¹²³⁰ Abgeordnete *Marx*, in: Thüringer Landtag 2016, 53. Sitzung 23.06.2016, Plenarprotokoll 6/53 S. 4509.

¹²³¹ Abgeordnete *Henfling*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11891.

entsprechendem Antrag (§§ 9 ff. ThürTG), auf den Ausschlussgründen (§§ 12 ff. ThürTG) und auf dem Herzstück des Gesetzes, den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten der Behörden (§§ 5 ff. ThürTG). Daneben stärkt das ThürTG vor allem die Position des Informationsbeauftragten (§§ 17 ff. ThürTG) und verpflichtet das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales zur Einführung des Modellprojekts zur Unterstützung der Kommunen bei der Teilnahme am Transparenzportal (§ 16 Abs. 2 S. 1 ThürTG).

1. Regelungen zum Anspruch auf Informationszugang auf Antrag

Auch nach dem ThürTG können die Bürger bei den vom ThürTG erfassten öffentlichen Stellen einen Informationszugang beantragen, der im Wesentlichen denselben Regelungen unterliegt wie vorher nach dem ThürIFG. Vom Staatssekretär Götze heißt es hierzu im Rahmen der ersten Plenardebatte zum Entwurf für das Transparenzgesetz: „Der Anspruch auf Informationszugang auf Antrag, seine Grenzen und die entsprechenden Verfahrensvorgaben wurden weitgehend aus dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz übernommen. Sie haben sich bewährt.“¹²³²

a. Antrag und Verfahren nach den §§ 9 ff. ThürTG

Tatsächlich finden sich die §§ 5 f. des ThürIFG zum Informationszugang auf Antrag dementsprechend größtenteils wortlautidentisch in den §§ 9 ff. ThürTG wieder. Neben einigen redaktionellen Änderungen sieht der Gesetzgeber lediglich geringe inhaltliche Abweichungen vor, die weder auf die Stellung der Antragsteller im Verfahren, noch auf die der anspruchspflichtigen Stellen Auswirkungen haben.

So sind etwa die Bestimmungen zum Informationsantrag nach § 9 ThürTG vollkommen identisch zu denen nach § 5 ThürIFG, sodass diesbezüglich heute nach dem Transparenzgesetz nichts anderes gilt, als vorher nach dem ThürIFG und die Ausführungen zu § 5 ThürIFG gänzlich auf § 9 ThürTG übertragen werden können.¹²³³ Dies gilt umso mehr, als sogar die Begründungen der Regelungen vollkommen identisch sind.¹²³⁴

Ähnlich verhält es sich bezüglich der Verfahrensregelungen nach § 10 ThürTG, die im Wesentlichen denen des § 6 ThürIFG entsprechen,¹²³⁵ lediglich mit dem Unterschied, dass die Absätze 5, 6, 7 von § 6 ThürIFG nun einzeln in einen § 11 ThürTG zum Informationszugang eingegliedert wurden, sodass sich die Regelungen im ThürTG nun insgesamt übersichtlicher

¹²³² Staatssekretär *Götze*, in: Thüringer Landtag 2019, 138. Sitzung 01.02.2019, Plenarprotokoll 6/138 S. 11881.

¹²³³ Siehe oben unter E.IV.1.e.aa.

¹²³⁴ Vgl. Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 20 f.; Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 57.

¹²³⁵ Siehe oben unter E.IV.1.e.bb.

darstellen. Soweit die gesetzlichen Vorgaben des § 6 ThürIFG in den §§ 10 und 11 ThürTG übernommen wurden, entspricht auch hier die Begründung des ThürTG exakt der des ThürIFG.¹²³⁶ Die wenigen Änderungen im Gesetzestext und die damit einhergehenden Wirkungen stellen sich folgendermaßen dar:

§ 10 Abs. 1 ThürTG fügte man noch einen dritten Satz hinzu. Die Regelung macht wie der vorherige § 6 Abs. 1 ThürIFG die Zuständigkeit für Informationsanträge von der Verfügungsberechtigung über die Information abhängig (§ 10 Abs. 1 S. 1 ThürTG) und gibt jeder in Anspruch genommenen Stelle im Falle ihrer Unzuständigkeit vor, die zuständige Stelle dem Antragsteller mitzuteilen, sofern ihr diese bekannt ist (§ 10 Abs. 1 S. 2 ThürTG). Nach § 10 Abs. 1 S. 3 ThürTG soll die öffentliche Stelle dem Antragsteller die zuständige Stelle nun auch mitteilen, wenn ein an sie gerichteter Antrag lediglich vorübergehend beigezogene amtliche Informationen einer anderen öffentlichen Stelle betrifft, die nicht Bestandteil ihrer eigenen Vorgänge werden sollen. Der Gesetzgeber sieht hierin lediglich eine systematische Neuordnung des vorherigen Ablehnungsgrundes aus § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG, der in genau diesem Fall eine Ablehnung des Antrages vorsah.¹²³⁷ Mit der gesetzlich verankerten Mitteilungspflicht der öffentlichen Stellen ist demnach einer der Ausschlussgründe des ThürIFG abgeschafft und die Rechte des Antragstellers sind im Verhältnis zum ThürIFG gestärkt.

Eine weitere Änderung findet sich in § 10 Abs. 2 ThürTG, der dem vorherigen § 6 Abs. 2 S. 2 ThürIFG entspricht und für den Fall von gleichförmig gestellten Anträgen von mehr als 50 Personen die Anwendung der §§ 17 bis 19 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThürVwVfG)¹²³⁸ vorsieht. Hier wurde § 6 Abs. 2 S. 1 ThürIFG nicht in den Wortlaut von § 10 Abs. 2 ThürTG übernommen und findet sich auch sonst nicht im Transparenzgesetz wieder. Diese Regelung sprach den öffentlichen Stellen das Recht zu, vom Antragsteller einen Identitätsnachweis zu verlangen und war mit Blick auf eine fehlende entsprechende Vorgabe auf Bundesebene begrüßenswert.¹²³⁹ Warum sie nicht ins ThürTG übernommen wurde, ist völlig offen. In der Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 3 ThürTG, der eigentlich identisch zu § 6 Abs. 3 ThürIFG die Fristen zur Bearbeitung des Informationsantrages regelt,¹²⁴⁰ findet sich

¹²³⁶ Vgl. Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 21 ff.; Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 58 ff.

¹²³⁷ Siehe hierzu oben unter E.IV.1.f.aa.(2).(f).(bb).; Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 58.

¹²³⁸ Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 01.12.2004 (GVBl. S. 685), geändert durch Art. 3 Elektronische Verwaltungsförderung-ÄndG vom 10.05.2018 (GVBl. S. 212).

¹²³⁹ Siehe oben unter E.IV.1.e.bb.(3).

¹²⁴⁰ Siehe hierzu oben E.IV.1.e.bb.

heute genau die Begründung wie vorher zu § 6 Abs. 2 S. 1 ThürIFG. Demnach erkennt man an, dass die Bearbeitung anonymen Anträge Probleme aufwerfen kann, geht es etwa um Rückfragen oder die Kostentragung. Die öffentlichen Stellen sollen daher in den Fällen, in denen die Kenntnis der Identität der antragstellenden Person für die Bearbeitung des Antrags erforderlich ist, einen entsprechenden Nachweis fordern können.¹²⁴¹ Dass sich dies nicht im Wortlaut von § 10 Abs. 3 ThürTG niederschlägt, scheint ein Versehen des Gesetzgebers zu sein. Das ThürTG sieht die Möglichkeit, einen Identitätsnachweis zu verlangen, jedenfalls nicht mehr vor.

§ 10 Abs. 3 und Abs. 4 ThürTG sind inhaltlich exakt identisch zu § 6 Abs. 3 und Abs. 4 ThürIFG¹²⁴², § 10 Abs. 5 ThürTG zu § 6 Abs. 8 ThürIFG¹²⁴³ und § 10 Abs. 6 ThürTG entspricht in weiten Teilen § 6 Abs. 9 ThürIFG¹²⁴⁴. Eine der Neuerungen in § 10 Abs. 6 ThürTG ist die neu geschaffene Möglichkeit der öffentlichen Stellen nach S. 2, im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrages nicht nur eine schriftliche, sondern auch eine elektronische Entscheidung treffen zu können. Dabei muss im Falle eines mündlich oder elektronisch gestellten Antrages eine Ablehnung sowieso nur dann in Schriftform ergehen, wenn der Antragsteller dies ausdrücklich verlangt.¹²⁴⁵ Hiermit reagiert der Gesetzgeber auf den fortschreitenden Gebrauch elektronischer Medien in der Kommunikation zwischen Bürger und Behörde und möchte die Möglichkeit der Übermittlung einer entsprechenden Entscheidung nicht nur über schriftformersetzende elektronische Verfahren, sondern über andere elektronische Kommunikationsmittel, wie einfache E-Mails, ermöglichen.¹²⁴⁶ Für den Fall ablehnender Entscheidungen aufgrund der Ausschlussgründe nach § 12 Abs. 1 bis Abs. 3 ThürTG weist § 12 Abs. 4 S. 1 ThürTG nun außerdem an, dass in der Entscheidung die Gründe für die Ablehnung von der öffentlichen Stelle so detailliert und nachvollziehbar darzulegen sind, dass ihr Vorliegen von einem Gericht geprüft werden kann. Dem Gesetzgeber geht es dabei um die nähere Konkretisierung der sich aus § 39 ThürVwVfG ergebenden Begründungserfordernisse zur Mitteilung der wesentlichen, d.h. der Entscheidung zugrundeliegenden und tragenden¹²⁴⁷ tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die öffentliche Stelle zur Entscheidung bewogen haben.¹²⁴⁸ Gleichzeitig soll die Mitteilung nicht derart

¹²⁴¹ Siehe: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 58; vorher: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 21 f.

¹²⁴² Siehe hierzu oben E.IV.1.e.bb.

¹²⁴³ Siehe hierzu oben E.IV.1.e.bb.(1).

¹²⁴⁴ Siehe hierzu oben E.IV.1.e.bb.(1). und (4).

¹²⁴⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 60.

¹²⁴⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 60.

¹²⁴⁷ Tiedemann, BeckOK Verwaltungsverfahrensgesetz, § 39 VwVfG Rn. 26.

¹²⁴⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67.

konkret geschehen, dass aus ihr Rückschlüsse auf die geschützte Information gezogen werden können, § 12 Abs. 4 S. 1 Halbs. 2 ThürTG. Für die öffentlichen Stellen kann die Mitteilungspflicht damit zur Gratwanderung zwischen einer zu wenig und einer zu stark detaillierten Begründung führen.

Weiterhin findet sich sowohl in § 12 Abs. 4 S. 2 ThürTG als auch in § 10 Abs. 6 S. 4 ThürTG nun die Pflicht der öffentlichen Stelle, im Falle einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrages den Antragsteller auf die Möglichkeit hinzuweisen, den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen. Diese Neuerung wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens in das Transparenzgesetz eingefügt¹²⁴⁹ und korrespondiert mit § 17 S. 1 ThürTG, wonach den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit jeder, der sich in seinem Recht auf Informationszugang nach dem ThürTG oder dem ThürUIG verletzt sieht, anrufen kann. Diese Möglichkeit soll gerade als Alternative zur Einlegung förmlicher Rechtsbehelfe bestehen.¹²⁵⁰ Der Landesbeauftragte kann die Behebung von festgestellten Verstößen durch die verpflichteten Stellen in angemessener Frist verlangen, § 19 Abs. 2 S. 5 ThürTG, wobei deren zuständige Aufsichtsbehörde über die Beanstandung zu unterrichten ist, § 19 Abs. 2 S. 6 ThürTG. Als weitere „Sanktion“ für öffentliche Stellen sieht die Gesetzesbegründung vor, dass sich der Informationsfreiheitsbeauftragte gemäß § 19 Abs. 1 S. 7 ThürTG an den Landtag wenden kann, sollte der Beanstandung nicht abgeholfen werden.¹²⁵¹ Außerdem riskiert die jeweilige Behörde eine negative Erwähnung im Tätigkeitsbericht des Informationsbeauftragten nach § 19 Abs. 3 S. 1 ThürTG.¹²⁵²

Zuletzt ist noch auf § 11 ThürTG hinzuweisen, der nun den Informationszugang regelt und dessen drei Absätze inhaltlich identisch zu den vorherigen § 6 Abs. 5, Abs. 6 und Abs. 7 ThürIFG sind. In § 11 Abs. 1 und Abs. 3 ThürTG hat der Gesetzgeber lediglich dem Wort „Informationen“ stets „amtliche“ vorangestellt.

In der Begründung zu § 11 Abs. 1 ThürTG wird nun darauf hingewiesen, die Weiterverwendung der Informationen durch den Antragsteller richte sich nach dem UrhG, dem

¹²⁴⁹ Siehe oben F.I.2.

¹²⁵⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 73.

¹²⁵¹ Wobei die Gesetzesbegründung fälschlicherweise auf § 19 Abs. 1 S. 6 ThürTG verweist, siehe: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 75.

¹²⁵² Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 75.

Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)¹²⁵³, welches mittlerweile außer Kraft getreten ist, und den Nutzungsbestimmungen der öffentlichen Stellen.¹²⁵⁴

§ 11 Abs. 3 ThürTG, der im ersten Satz wie zuvor § 6 Abs. 7 S. 1 ThürIFG regelt, dass die öffentlichen Stellen nicht verpflichtet sind, die Richtigkeit der amtlichen Informationen zu überprüfen, zu denen Zugang gewährt wird, verweist in § 11 Abs. 3 S. 2 ThürTG auf § 8 Abs. 2 S. 2 ThürTG. Dort werden die Behörden verpflichtet, auf eine durch Tatsachen begründete Kenntnis über die Unrichtigkeit der Informationen hinzuweisen, was vorher nach § 6 Abs. 7 S. 2 ThürIFG ebenfalls galt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Ausgestaltung des Informationszugangs nach Antrag nach dem Thüringer Transparenzgesetz nahezu keine Unterschiede zur vorherigen Ausgestaltung nach dem Thüringer Informationsfreiheitsgesetz aufweist.

b. Anspruchsverpflichtete Stellen

aa. § 2 Abs. 1 ThürTG

Nach dem ThürTG sind die öffentlichen Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 ThürTG und damit sämtliche Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, verpflichtet. Auch im ThürTG wird der Kreis der verpflichteten Stellen anhand des materiellen Verwaltungsbegriffes umschrieben, sodass eine Verpflichtung vorliegt, wenn „[...] materielle Verwaltungsaufgaben in Abgrenzung zu Aufgaben der Judikative, Legislative und Gubernative sowie sonstiger unabhängiger Tätigkeiten wahrgenommen werden.“¹²⁵⁵ Sollten öffentliche Stellen vor allem solche Aufgaben wahrnehmen, sind sie dennoch bezüglich ihrer verwaltungsmäßigen Handlungen verpflichtet.¹²⁵⁶ Mit der gesamten unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung sind auch Kommunen und Beliehene umfasst, sowie berufsständische Körperschaften des öffentlichen Rechts, etwa Industrie- und Handelskammern

¹²⁵³ Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG) vom 13.12.2006 (BGBl. I S. 2913), aufgehoben durch Art. 3 Satz 2 des Gesetzes zur Änderung des E-Government-G und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16.7.2021 (BGBl. I S. 2941).

¹²⁵⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 61.

¹²⁵⁵ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 37.

¹²⁵⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 37.

oder Handwerkskammern.¹²⁵⁷ Auch der Rechnungshof ist hinsichtlich seiner Prüfungsfeststellungen und Ergebnisse verpflichtet.¹²⁵⁸

bb. § 2 Abs. 2 ThürTG

Nach § 2 Abs. 2 ThürTG unterfallen dem Transparenzgesetz grundsätzlich auch private Personen und Unternehmen, also etwa Verwaltungshelfer und alle anderen privatrechtlichen Organisations- und Handlungsformen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, ohne dass es darauf ankommt, „[...] ob eine juristische Person des öffentlichen Rechts eine absolute Mehrheit von Anteilen an der Gesellschaft innehat.“¹²⁵⁹

cc. § 2 Abs. 3 ThürTG

Daneben benennen die § 2 Abs. 3 bis Abs. 7 ThürTG weitere verpflichtete Stellen, um die dort vorhandenen Informationen jedoch teilweise dem Anwendungsbereich des ThürTG zu entziehen.

Dies bedeutet im Einzelnen, dass öffentliche Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG nicht dem Anwendungsbereich des ThürTG unterfallen, soweit sie als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen oder grundlagen- oder anwendungsbezogene Forschung betreiben oder Aufgaben wahrnehmen, die der Aufsicht oder Verwaltung dieser Unternehmen dienen, § 2 Abs. 3 S. 1 ThürTG. Dies gilt auch im Zusammenhang mit der Anerkennung und Beaufsichtigung von Stiftungen des bürgerlichen Rechts, § 2 Abs. 3 S. 2 ThürTG. Hinsichtlich der unternehmerischen Tätigkeit der Stellen sollen hierdurch Wettbewerbsnachteile oder Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, die mit der Verbreitung von Informationen zu dieser Tätigkeit einhergehen könnten.¹²⁶⁰ Aus demselben Grund und zum Schutz von Forschungsprozessen und -ergebnissen werden die benannten Bereiche der Forschung dem Anwendungsbereich vorenthalten.¹²⁶¹ Bezüglich der Stiftungen des bürgerlichen Rechts soll verhindert werden, dass über Auskünfte ihrer Aufsichts- und Anerkennungsbehörden ihre Informationen preisgegeben werden, zu deren Veröffentlichung sie als Privatrechtssubjekte nicht verpflichtet sind.¹²⁶² Eine inhaltlich identische Regelung fand sich vorher in § 2 Abs. 4 ThürIFG.¹²⁶³

¹²⁵⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 37.

¹²⁵⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

¹²⁵⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

¹²⁶⁰ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

¹²⁶¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

¹²⁶² Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

¹²⁶³ Vgl. Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 16.

dd. § 2 Abs. 4 ThürTG

Universitätskliniken, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen sowie Bildungs- und Prüfungseinrichtungen unterfallen dem Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 4 ThürTG hingegen nur in Bezug auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben, was dem Schutz der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG dient.¹²⁶⁴ Außerdem soll auch eine Ausforschung des Bereiches der Leistungsbeurteilung und Prüfung verhindert werden.¹²⁶⁵ Dasselbe Anliegen verfolgte auch § 2 Abs. 5 ThürIFG,¹²⁶⁶ der diese Bereiche jedoch schlicht vom Anwendungsbereich ausnahm und die Stellen sonst der Informationsfreiheit unterwarf, während § 2 Abs. 4 ThürTG die Informationen dieser Stellen bis auf bestimmte Ausnahmen generell einem Informationszugang entzieht. Hier ist der Anwendungsbereich im ThürTG demnach enger begrenzt, als es nach dem ThürIFG der Fall war.

ee. § 2 Abs. 5 ThürTG

Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind gemäß § 2 Abs. 5 S. 1 ThürTG ebenfalls vom Anwendungsbereich umfasst, es sei denn, die journalistische Tätigkeit ist betroffen oder staatsvertragliche Regelungen stehen entgegen, womit das ThürTG den Anwendungsbereich an dieser Stelle weiter fasst, als es zuvor in § 2 Abs. 6 ThürIFG der Fall war. Die dennoch bestehenden Ausnahmen dienen dabei dem „[...] Schutz der journalistisch-redaktionellen Tätigkeit als Ausdruck der Rundfunkfreiheit [...]“¹²⁶⁷. Die journalistisch-redaktionelle Tätigkeit bedeutet dabei die planvolle Herstellung eines Angebotes zur zeitnahen Wiedergabe, wobei der „[...] Recherche, Gewichtung, Auswahl, Systematisierung, Strukturierung sowie der sprachlichen oder sonstigen Aufbereitung gesammelter Quellen gewichtige Bedeutung zu[kommt]“.¹²⁶⁸ Ebenso unterfällt die Landesmedienanstalt nach § 2 Abs. 5 S. 2 ThürTG dem Anwendungsbereich des ThürTG, außer im Bereich der Wahrnehmung der Aufsicht über die Rundfunkveranstalter und Telemedien, was wiederum § 2 Abs. 6 Halbs. 2 ThürIFG entspricht.

¹²⁶⁴ Die auch durch einen effektiven Urheberrechts- und Patentschutz zu schützen ist, vgl. *Kempfen*, BeckOK Grundgesetz, Art. 5 Rn. 190, wobei ersterer dem wissenschaftlichen Diskurs entgegenstehen kann, zur Problembeschreibung siehe: *Pflüger/Ertmann*, ZUM 2004, S. 436 ff. (insbesondere S. 439 ff.) und letzterer durch den Schutz der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 S. 3 GG gleichzeitig begrenzt werden kann, vgl. *Godt*, WissR 2003, S. 36 ff.

¹²⁶⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 39.

¹²⁶⁶ Siehe hierzu oben E.IV.1.b.

¹²⁶⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 39.

¹²⁶⁸ *Gersdorf*, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 30 MStV Rn. 6.

ff. § 2 Abs. 6 ThürTG

Auch Gerichte und Staatsanwaltschaften unterfallen dem Anwendungsbereich des ThürTG, soweit nicht Informationen aus deren Verfahrensakten betroffen sind, § 2 Abs. 6 S. 1 ThürTG. Der Gesetzgeber möchte hier von vornherein den Aufwand für die öffentlichen Stellen vermeiden, der mit dem Umgang mit den zahlreich vorhandenen personenbezogenen Daten in diesen Akten verbunden wäre, würde ein Informationsbegehren hierauf gerichtet und wären dann Drittbeteiligungsverfahren oder Anonymisierungen durchzuführen.¹²⁶⁹ Gleichzeitig besteht in diesem Bereich durch die (grundsätzliche) Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen¹²⁷⁰ bereits eine „[...]“ Transparenz und Kontrollmöglichkeit durch die Bürger.“¹²⁷¹ Ebenso unterfallen gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 ThürTG Informationen aus Verfahrensakten berufsgerichtlicher und disziplinarrechtlicher Verfahren¹²⁷² der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nicht der Veröffentlichungspflicht, was ebenfalls mit den eben dargestellten Argumenten begründet wird.¹²⁷³

gg. § 2 Abs. 7 ThürTG

Geschützt werden gemäß § 2 Abs. 7 ThürTG auch Informationen aus Verfahrensakten der Landesfinanzbehörden¹²⁷⁴ i.S.d. § 2 FVG in Steuersachen, wobei die Vorgaben der Abgabenordnung während des laufenden Verfahrens nach § 4 Abs. 2 S. 3 ThürTG denen des ThürTG vorgehen. Danach werden die Regelungen des ThürTG gemäß § 32e S. 1 AO in ihren Voraussetzungen entsprechend den Vorgaben der AO materiell-rechtlich modifiziert, was auch zu einer Verdrängung der Rechtsfolgen des ThürTG in diesem Bereich führt.¹²⁷⁵ Die Abgabenordnung ist im Verhältnis zum ThürTG Spezialgesetz.¹²⁷⁶

c. Anspruchsberechtigte

Nach § 4 Abs. 1 ThürTG ist jede natürliche und juristische Person des Privatrechts anspruchsberechtigt, sowie alle zumindest teilrechtsfähigen Personenmehrheiten.¹²⁷⁷ Hier gilt

¹²⁶⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 39.

¹²⁷⁰ Grundlegend hierzu: *Finger/Baumanns*, JA 2005, S. 717 ff.; auch: *Klotz*, NJW 2011, S. 1187.

¹²⁷¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 39.

¹²⁷² Mit grundlegender und knapper Übersicht der damit umfassten Verfahren: v. *Seltmann*, BeckOK RVG, RVG VV Vorbemerkung 6.2 Rn. 1 bis 4.

¹²⁷³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 39.

¹²⁷⁴ Zu Thüringer Finanzbehörden siehe unten F.II.2.a.aa.(2).

¹²⁷⁵ *Gercke*, in: *Koenig* (Hrsg.) Abgabenordnung, § 32e Rn. 1.

¹²⁷⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 40.

¹²⁷⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 42.

insofern exakt dasselbe wie vorher nach § 4 Abs. 1 ThürIFG.¹²⁷⁸ Zusätzlich ergänzt § 4 Abs. 1 ThürTG noch, dass ebenfalls nicht rechtsfähige Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern anspruchsberechtigt sind, was erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ergänzt wurde und wozu die Gesetzesbegründung deshalb schweigt.¹²⁷⁹

d. Amtliche Informationen

§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG definiert „amtliche Informationen“ wie zuvor § 3 Nr. 1 ThürIFG als „amtlichen Zwecken dienende vorhandene Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung,“ wobei Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht dazugehören. Die Informationen müssen in Erfüllung amtlicher Tätigkeit angefallen und dementsprechend vorhanden sein.¹²⁸⁰ Auf die Art der Verwaltungsaufgabe oder die Handlungsform der Verwaltung kommt es in dieser Hinsicht nicht an.¹²⁸¹

e. Kosten für Informationsanträge

Für die Bearbeitung von Informationsanträgen, mithin öffentlichen Leistungen, werden von den öffentlichen Stellen Bearbeitungsgebühren nach dem Kostendeckungsprinzip¹²⁸² erhoben, § 15 Abs. 1 S. 1, S. 2 ThürTG. Im weitesten Sinne sollen die entsprechenden Gebühren demnach den Aufwand abdecken, der der jeweiligen öffentlichen Stelle durch die Bearbeitung des jeweiligen Informationzugangbegehrens entsteht.¹²⁸³ Als Bezugspunkt ist damit weniger der Aufwand eines gesamten Verwaltungszweiges zugrunde zu legen,¹²⁸⁴ sondern die konkrete, auf den Antrag hin erbrachte Einzelleistung der Verwaltung für den Antragsteller, die finanziell ausgeglichen wird.¹²⁸⁵ Die Gebühren können demnach insbesondere dann hoch ausfallen, müssen für die Bearbeitung des Informationsantrages und dessen Beantwortung eine Vielzahl von Akten gesichtet und auf möglicherweise geheim zu haltende Informationen untersucht werden. Diese Informationen müssen dann ggf. geschwärzt oder abgesondert werden. In

¹²⁷⁸ Siehe hierzu oben E.IV.1.c.

¹²⁷⁹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 42 und zum Gesetzgebungsverfahren siehe oben F.I.2.

¹²⁸⁰ Siehe Ausführungen unter C.I.2.

¹²⁸¹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 40.

¹²⁸² § 21 Abs. 4 S. 3 Thüringer Verwaltungskostengesetz (ThürVwKostG) vom 23.09.2005 (GVBl. S. 325); zuletzt geändert durch Art. 56 Thüringer VerwaltungsreformG 2018 vom 18.12.2018 (GVBl. S. 731).

¹²⁸³ Zur generellen Unschärfe der Gebührentatbestände: *Hörstel*, BauR 1997, S. 15 ff.

¹²⁸⁴ Zum früheren Streit, ob Aufwand der gesamten Behörde oder eines Verwaltungszweiges Bezugspunkt sei: *Hörstel*, BauR 1997, S. 15 ff.

¹²⁸⁵ Zur damaligen Änderung in der Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht (hier insbesondere: BVerwG Urt. v. 18.03.2004 - 3 C 23/03 Rn. 38; BVerfG Urt. v. 19.03.2003 - 2 BvL 9/98, 2 BvL 10/98, 2 BvL 11/98, 2 BvL 12/98 Rn. 43 - *Rückmeldegebühr Baden-Württemberg*): *Wild*, DVBl 2005, S. 735 f.; *Wienbracke*, DÖV 2005, S. 201 ff.; im Wesentlichen so bis heute: *Brüning*, DÖV 2020, S. 430 ff.

solchen Fällen sind die öffentlichen Stellen nach § 15 Abs. 1 S. 2 ThürTG angehalten, die Gebühren so zu bemessen, dass sie den Informationszugang für den Antragsteller nicht finanziell unmöglich machen, also diesbezüglich nicht prohibitiv wirken, was der Thüringer Gesetzgeber aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzip ableitet.¹²⁸⁶ Dieser Grundgedanke spiegelt sich in § 15 Abs. 1 S. 3 ThürTG wider, der die mögliche Gebührenhöhe für Anträge nach dem ThürTG auf einen Betrag von 500 Euro deckelt. Bei geringem Aufwand für öffentliche Leistungen nach dem ThürTG sind diese verwaltungskostenfrei, § 15 Abs. 1 S. 4 ThürTG. Hierbei hat der Gesetzgeber Fälle im Blick, bei denen die Entscheidung über den Antrag und die Zugangsgewährung weder erhebliche Zeit noch bedeutende Sachmittel in Anspruch nehmen.¹²⁸⁷ Umstritten war bei diesen Regelungen insbesondere der Gebührendeckel, der erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Einzug in den Gesetzestext fand¹²⁸⁸ und je nach Ansicht zu hoch liegt oder der Verwaltung keinen finanziellen Ausgleich für die tatsächlichen Leistungen ermöglicht.¹²⁸⁹ Weiterhin ist der Antragsteller nach § 15 Abs. 1 S. 5 ThürTG über die voraussichtlichen Kosten seines Antrages zu informieren. Die Gesetzesbegründung relativiert diese Vorgabe jedoch, da hiernach kein möglicher Betrag mitzuteilen ist. Die Behörde hat lediglich so konkret wie möglich die Grundlagen der Kostenentscheidung offenzulegen, wie etwa den zu erwartenden Aufwand im Verfahren (Drittbeteiligung) und zur Absonderung oder Schwärzung schutzwürdiger Informationen.¹²⁹⁰ Ob dies dem Antragsteller die Ungewissheit über die Kostenfolgen seines Antrages nehmen kann, sei dahingestellt.

§ 15 Abs. 2 S. 1 ThürTG ermächtigt das für die Informationsfreiheit zuständige Ministerium, das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, im Einvernehmen mit dem Thüringer Finanzministerium durch Rechtsverordnung die Verwaltungskostentatbestände, Gebührensätze und die Höhe der Auslagen i.S.d. § 15 Abs. 1 S. 1 und S. 2 ThürTG zu bestimmen und dabei auch eine unter dem gesetzlichen Wert von 500 Euro liegende Gebührenobergrenze festzulegen, § 15 Abs. 2 S. 3 ThürTG. Die Bestimmungen des Thüringer Verwaltungskostengesetzes sollen hiervon unberührt bleiben, § 15 Abs. 2 S. 2 ThürTG, und ergänzend Anwendung finden, soweit sie mit dem Kostendeckungsprinzip des ThürTG in Einklang zu bringen sind und nicht das dem ThürVwKostG innewohnende

¹²⁸⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 71; vgl. hierzu auch: *Brüning*, DÖV 2020, S. 432 f.

¹²⁸⁷ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 71.

¹²⁸⁸ Siehe oben unter F.I.2.

¹²⁸⁹ Siehe zur Auseinandersetzung im Gesetzgebungsverfahren F.I.3.

¹²⁹⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 71.

Äquivalenzprinzip¹²⁹¹ betreffen.¹²⁹² Dieses besagt, dass Gebühren für Leistungen eines Trägers öffentlicher Gewalt nicht im Missverhältnis zum Wert der Leistung für den Empfänger stehen dürfen.¹²⁹³ Eine solche Feststellung könnten die öffentlichen Stellen im Anwendungsbereich des ThürTG häufig nicht treffen, da sie den Wert des Informationszugang für den Antragsteller, der seinen Antrag regelmäßig gerade nicht mit etwaigen Interessen begründen muss, nicht kennen. Auf etwaige Abgrenzungsschwierigkeiten bei ergänzender Anwendung des ThürVwKostG kommt es bisher aber nicht an, da der Verordnungsgeber von der Ermächtigung aus § 15 Abs. 2 S. 1 ThürTG keinen Gebrauch gemacht hat und eine derartige Verordnung nicht existiert.

Zuletzt weist § 15 Abs. 2 S. 4 ThürTG auf die Möglichkeit hin, es könnten aus sozialen Gründen geringere Gebührensätze oder Gebührenbefreiungen für bestimmte Gruppen von Gebührenpflichtigen (den Antragstellern) bestimmt werden. Insoweit stimmen die Wertungen des ThürTG auch mit denen von § 16 Abs. 1 ThürVwKostG überein, sodass der Gesetzgeber die Regelungen des ThürVwKostG zur Ermäßigung und Befreiung von Gebühren und Auslagen aus Billigkeitsgründen ausdrücklich für Informationsanträge angewendet sehen will.¹²⁹⁴

2. Ausschlussgründe für den Informationszugang

Auch im Thüringer Transparenzgesetz kommt man selbstverständlich nicht um die Normierung von Ausschlussgründen herum, nach denen ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist oder abgelehnt werden kann. Die entsprechenden Regelungen finden sich in den §§ 12 bis 14 ThürTG und wurden ebenfalls weitgehend dem ThürIFG entnommen, sodass in der folgenden Darstellung der Fokus erneut auf den Änderungen im Vergleich zum ThürIFG liegt. Strukturell unterscheiden sich die Vorgaben zu den Ausschlussgründen nach ThürIFG und ThürTG einerseits in der Eingliederung des vormaligen § 8 ThürIFG zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses in den Abs. 2 des heutigen § 12 ThürTG, der allgemein öffentliche Belange schützt und andererseits in dem neu geschaffenen § 14 ThürTG, der für bestimmte Fallkonstellationen der Ausschlussgründe Vorgaben zur behördlichen Abwägung von Informationszugangsinteresse und Geheimhaltungsinteresse macht.

¹²⁹¹ Wonach sich die einzelne Gebühr ihrer Höhe nach nicht auf die Erstattung veranlasster Kosten beschränken muss, *Brüning*, DÖV 2020, S. 433.

¹²⁹² Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 72.

¹²⁹³ Vgl. *Benighaus/Druba*, LKV 2010, S. 16.

¹²⁹⁴ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 72.

a. Schutz öffentlicher Belange

Der Schutz öffentlicher Belange wird von § 12 ThürTG ausgestaltet. Wie schon im Falle von § 7 ThürIFG handelt es sich bei § 12 ThürTG um eine umfangreiche Vorschrift, die unterschiedlichste öffentliche Belange und verschiedene Gefährdungslagen normiert, bei deren Vorliegen die Behörde entweder zwingend (§ 12 Abs. 1 ThürTG) oder regelmäßig (§ 12 Abs. 2 ThürTG) zur Ablehnung eines auf die entsprechenden Informationen zielenden Antrags angewiesen wird. In bestimmten Fallkonstellationen liegt die Entscheidung über eine mögliche Ablehnung des Antrags auch im Ermessen der Behörde (§ 12 Abs. 3 ThürTG). Inhaltlich neu sind die Anforderungen an die Begründung der Ablehnung eines Antrages an die jeweilige öffentliche Stelle, da diese die gerichtliche Überprüfung vorbereiten soll (§ 12 Abs. 4 S. 1 ThürTG). Neu ist auch die Pflicht der Behörde, bei einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Informationsantrages den Antragsteller auf die Möglichkeit hinzuweisen, den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anzurufen (§ 12 Abs. 4 S. 2 ThürTG), wobei sich dies bereits aus dem gleichlautenden Hinweis in § 10 Abs. 6 S. 4 ThürTG ergibt.

Bei der Anwendung der Ausschlussgründe ist nach der Gesetzesbegründung zu beachten, dass aus ihrer Normierung keine Rückschlüsse auf den Anwendungsbereich des Gesetzes gezogen werden können.¹²⁹⁵ Dies bedeutet, dass auch Informationen dem Schutz des § 12 ThürTG unterfallen, die von anderen, nicht dem Anwendungsbereich unterfallenden, öffentlichen Stellen stammen und den anspruchspflichtigen Stellen vorliegen und Gegenstand eines Informationszugangsbegehrens sind.¹²⁹⁶

aa. Belange und Gefährdungslage nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG ist ein Informationszugang von der zuständigen Stelle abzulehnen, soweit das Bekanntwerden der amtlichen Informationen eine konkrete Gefährdung für die Belange des Katalogs von Nr. 1 begründen kann. Es liegt nahe, aus der neu formulierten Voraussetzung der „konkreten Gefährdung“ zu schlussfolgern, dass der Gesetzgeber das Darlegungserfordernis für eine Ablehnung nach diesem Ausschlussgrund für die öffentliche Stelle nun gerade höher legen wollte als zuvor nach § 7 Abs. 1 ThürIFG, wonach bereits mögliche nachteilige Auswirkungen des Bekanntwerdens der Informationen auf die Belange für eine Ablehnung ausreichen sollten. Fraglich ist demnach, was die Voraussetzungen für das Vorliegen einer konkreten Gefährdung sind. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung

¹²⁹⁵ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 61.

¹²⁹⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 61 f.

allerdings: „Mit der Konkretisierung des Gesetzestextes im Vergleich zu § 11 Abs. 1 ThürIFG ist keine Änderung der Rechtslage beabsichtigt. Darzulegen ist mithin weiterhin eine konkrete Gefahrenlage, die nachteilige Auswirkungen auf das jeweilige Schutzgut haben kann.“¹²⁹⁷ Auch wenn nicht allein die Absicht des Gesetzgebers für die Auslegung der Norm ausschlaggebend ist, sind die Voraussetzungen für das Vorliegen der nun geforderten Gefährdungslage nicht anders zu bestimmen als zuvor, sodass sich in § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG im Verhältnis zu § 7 Abs. 1 ThürIFG trotz des geänderten Wortlautes inhaltlich nichts geändert hat. Für die in § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG geschützten Belange gilt dasselbe, wie sich im Folgenden zeigt.

(1) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) bis lit. c) ThürTG

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) ThürTG fasst die vorherigen § 7 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ThürIFG unter einem Buchstaben zusammen, ohne dass sich an deren Auslegung etwas ändert.¹²⁹⁸

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) ThürTG entspricht dem Wortlaut und der Gesetzesbegründung nach dem früheren § 7 Abs. 1 Nr. 3 ThürIFG.¹²⁹⁹ Die Gesetzesbegründung weist lediglich zusätzlich darauf hin, dass es Anhand einer Prüfung im jeweiligen Einzelfall festzustellen ist, ob die Grundlagen der Willensbildung der in Gubernative, Legislative oder Judikative tätigen öffentlichen Stellen ebenfalls vom Ausschlussgrund umfasst sind.¹³⁰⁰ So könnten im Einzelfall Gutachten und Stellungnahmen Dritter,¹³⁰¹ die in den Willensbildungsprozess einbezogen worden sind, trotz des Ausschlussgrundes auf Antrag zugänglich sein. Hiermit öffnet das ThürTG diesen Ausschlussgrund noch einmal mehr, als es das ThürIFG bereits im Verhältnis zur Bundesregelung tat.

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. c) ThürTG ist zum vorherigen § 7 Abs. 1 Nr. 4 ThürIFG in Wortlaut und Gesetzesbegründung identisch, eine andere Auslegung des Ausschlussgrundes ist demnach nicht geboten.¹³⁰²

¹²⁹⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 62.

¹²⁹⁸ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 62; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 25 f.; zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(a) und (b).

¹²⁹⁹ Zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(g).

¹³⁰⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 62 f.

¹³⁰¹ Als Beispiele in ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 63 aufgeführt.

¹³⁰² Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 63; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26; zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(c).

(2) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG ist im Wortlaut wiederum identisch zu § 7 Abs. 1 Nr. 5 ThürIFG. Jedoch ist die Gesetzesbegründung zur heutigen Regelung wesentlich ausführlicher in Bezug auf die Benennung der vom Ausschlussgrund umfassten öffentlichen Stellen und bezüglich der Darlegungserfordernisse, denen die öffentlichen Stellen zur Berufung auf den Ausschlussgrund unterliegen. Die umfassten Finanz- und Wettbewerbsbehörden benennt die Gesetzesbegründung nun näher. Hierzu zählen demnach alle in § 6 Abs. 2 der AO aufgezählten Behörden des Landes, mithin also das als Landesoberbehörde errichtete¹³⁰³ Thüringer Landesrechenzentrum¹³⁰⁴, § 6 Abs. 2 Nr. 3 AO, die Oberfinanzdirektion (heute: Thüringer Landesamt für Finanzen - TLF)¹³⁰⁵, § 6 Abs. 2 Nr. 4 AO, und eine nach dem Finanzverwaltungsgesetz oder nach Landesrecht an Stelle einer Oberfinanzdirektion eingerichtete Landesfinanzbehörde, § 6 Abs. 2 Nr. 4a AO. Ebenso zählt hierzu das Hauptzollamt einschließlich der Dienststellen¹³⁰⁶, die Zollfahndungsämter, die Finanzämter¹³⁰⁷ und die besonderen Landesfinanzbehörden als örtliche Behörden nach § 6 Abs. 2 Nr. 5 AO. Das Gleiche gilt für die Familienkassen¹³⁰⁸ nach § 6 Abs. 2 Nr. 6 AO. Wettbewerbsbehörden im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG sind die von § 48 Abs. 1 GWB erfassten Behörden des Landes, mithin also die Landeskartellbehörden.¹³⁰⁹ Hiervon ist etwa die Regulierungskammer des Freistaats Thüringen¹³¹⁰ umfasst und typischerweise der Wirtschaftsminister des Landes als Landeskartellbehörde.¹³¹¹ Hinsichtlich der Sparkassen- und

¹³⁰³ Siehe § 1 der Anordnung zur Errichtung des Thüringer Landesrechenzentrums und der Thüringer Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeiten vom 15.11.2011 (GVBl. S. 510).

¹³⁰⁴ Siehe Freistaat Thüringen, Finanzministerium, Behörden im Ressort unter: <https://finanzen.thueringen.de/ministerium/behoerden> (Stand 08.02.2022).

¹³⁰⁵ Siehe Freistaat Thüringen, Landesamt für Finanzen, „Wir über uns“ unter: <https://tlf.thueringen.de/landesamt> (Stand 04.02.2022).

¹³⁰⁶ Hauptzollamt Erfurt; Dienststellen: Zollamt Am Flughafen (Erfurt), Zollamt Eisenach, Zollamt Jena nach Website des Zolls, Dienststellensuche, HZA Erfurt, untergeordnete Dienststellen unter: https://www.zoll.de/SharedDocs/Dienststellen/DE/1_DSSD_Importer/Hauptzollamt/HZA_Erfurt/HZA_Erfurt_3000/HZA_Erfurt_3000.html (Stand 07.02.2022).

¹³⁰⁷ Standorte in Thüringen: Altenburg, Eisenach, Erfurt, Gera, Gotha, Ilmenau, Jena, Mühlhausen, Pöbneck, Sondershausen, Sonneberg, Suhl, siehe Freistaat Thüringen, Thüringer Finanzämter, Standorte unter: <https://finanzamt.thueringen.de> (Stand 07.02.2022).

¹³⁰⁸ Familienkassen in: Erfurt, Jena, Nordhausen, Suhl nach Website kindergeld.org, Familienkassen, Thüringen unter: <https://www.kindergeld.org/familienkassen/thueringen/> (Stand 07.02.2022).

¹³⁰⁹ Zur Zuständigkeitsverteilung im Verhältnis zu den Bundeskartellbehörden *Stockmann*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.) Wettbewerbsrecht, § 48 GWB Rn. 26 f.

¹³¹⁰ Siehe Thüringer Finanzministerium, Zuständigkeitsfinder, Regulierungskammer des Freistaates Thüringen unter: <https://buerger.thueringen.de/detail?pstId=210679988> (Stand 08.02.2022).

¹³¹¹ So *Stockmann*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.) Wettbewerbsrecht, § 48 GWB Rn. 4, worauf auch die Auskunft des Wirtschaftsministeriums Thüringens hindeutet: Freistaat Thüringen, Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, Wirtschaftsverwaltung, Kartellrecht unter: <https://wirtschaft.thueringen.de/wirtschaft/wirtschaftsverwaltung/kartellrecht> (Stand 08.02.2022).

Versicherungsaufsichtsbehörden hat sich im ThürTG im Verhältnis zum ThürIFG nichts geändert.¹³¹²

In der Begründung zu § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG werden auch die Voraussetzungen für eine ausreichende Darlegung der konkreten Gefährdung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Behörden beschrieben. Demnach müssen die öffentlichen Stellen „[...] die konkrete Möglichkeit einer erheblichen und spürbaren Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung als Folge der Ermöglichung des Zugangs zu bestimmten unternehmens- oder drittbezogenen Informationen [...]“¹³¹³ darlegen, wollen sie hierauf gestützt einen Informationsantrag ablehnen. Erforderlich aber auch ausreichend ist demnach die durch Fakten untermauerte Darlegung der konkreten Möglichkeit, dass die Informationsweitergabe generell die Ausübung der Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Behörde nachteilig beeinflussen werde.¹³¹⁴ Vom Ausschlussgrund werde außerdem der Fall umfasst, dass die Preisgabe der Informationen bei den der Aufsicht unterworfenen Personen und Unternehmen einen Vertrauensverlust in die Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der öffentlichen Stelle zur Folge habe.¹³¹⁵

Insgesamt kommt der ausführlichen Gesetzesbegründung damit vor allem eine klarstellende Funktion zu, ohne dass sich am Anwendungsbereich des § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. d) ThürTG hierdurch etwas ändern soll.

(3) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG

Ähnlich verhält es sich mit § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG. Die Regelung schützt die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 54 Nr. 1 OBG und die Tätigkeit von Polizei, Verfassungsschutz und sämtlichen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, den Staatsanwaltschaften und den Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs, einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden. Insofern stimmen § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG und § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG vollkommen überein. Der einzige Unterschied im Wortlaut der Regelungen besteht darin, dass § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG den Verweis auf § 54 Nr. 1 OBG in den Gesetzeswortlaut aufgenommen hat. Inhaltlich gelten die Ausführungen zu § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG hier insoweit entsprechend.¹³¹⁶ Anders als § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG betont § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG ausdrücklich, dass auch die Zusammenarbeit der genannten Stellen untereinander und mit anderen Sicherheitsbehörden

¹³¹² Zu den entsprechenden öffentlichen Stellen siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(d).

¹³¹³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 63.

¹³¹⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 63.

¹³¹⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 63.

¹³¹⁶ Zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(e).

geschützt ist. Auch hier ist fraglich, ob diese Erweiterung tatsächlich eine Änderung der Reichweite des Ausschlussgrundes im Vergleich zum ThürIFG bedeutet. Schon die Gesetzesbegründung der Bundesregelung sieht von § 3 Nr. 2 IFG sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen geschützt, was sich auch auf § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG übertragen ließ.¹³¹⁷ Insofern liegt es nahe, dass auch § 7 Abs. 1 Nr. 6 ThürIFG die Informationen aus zwischenbehördlichen Kommunikationsvorgängen in diesem Bereich geschützt hätte, hätten sich hieraus entsprechend sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen ergeben. Der Wortlaut des § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG schafft hier jedenfalls Klarheit. Daneben ist darauf hinzuweisen, dass mit § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG im Transparenzgesetz ein Ausschlussgrund existiert, der auch die zwischenbehördlichen Kommunikationsvorgänge von Sicherheitsbehörden vor dem Bekanntwerden schützt, sofern eine entsprechende Vertraulichkeit besteht.¹³¹⁸ Notwendig ist der nun zusätzliche Hinweis auf den Schutz der Zusammenarbeit dieser öffentlichen Stellen in § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. e) ThürTG daher nicht.

Vom jeweilig betroffenen Schutzobjekt sollen auch die Anforderungen an die Darlegung der konkreten Gefährdung abhängen, die die öffentlichen Stellen zu erbringen hat.¹³¹⁹ Als Schutzobjekte bezeichnet die Gesetzesbegründung erneut „[...] sensible verwaltungsinterne Abläufe und Strukturen, die Rückschlüsse auf die Einsatzfähigkeit und -taktik von Sicherheitsbehörden ermöglichen würden oder etwa Pläne zur Sicherung von Einrichtungen oder zur Bewältigung von Krisensituationen.“¹³²⁰

(4) § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) ThürTG

Auch der Schutz der fiskalischen Interessen von am Wirtschaftsverkehr teilnehmenden und nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 dem ThürTG unterfallenden öffentlichen Stellen durch § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) ThürTG ist ausgestaltet wie derselbe nach § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG.¹³²¹ Zur Regelung nach dem ThürTG ergänzt die Gesetzesbegründung nun noch, dass eine Informationsasymmetrie im Verhältnis zu Verhandlungs- und Vertragspartnern zu verhindern sei.¹³²² Die fiskalischen Interessen seien dort berührt, wo die öffentlichen Stellen wie Dritte als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr teilnehmen würden und ihre Informationen daher

¹³¹⁷ Siehe oben C.II.1.c.bb. und E.IV.1.f.aa.(1).(e).

¹³¹⁸ Siehe unten F.II.2.a.bb.(2).

¹³¹⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²¹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 26 f.; zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(1).(f).

¹³²² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

ebenso schutzwürdig seien, wie die von Privaten, etwa bei Veräußerungen von Liegenschaften, die nur zum vollen Wert veräußert werden dürften (§ 67 Abs. 1 S. 2 ThürKO; auch sog. Verschleuderungsverbot nach § 67 Abs. 4 S. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 und S. 2 ThürKO).¹³²³ So sollen die öffentlichen Stellen davor geschützt werden, dass ein vorzeitiger Informationszugang negativen Einfluss auf die Preisbildung inmitten von Verhandlungen nimmt.¹³²⁴ Gleichzeitig sollen sich die Behörden nicht auf die allgemeine Besorgnis berufen dürfen, potentielle Vertragspartner könnten sich allein wegen bestehender Informationspflichten der öffentlichen Stellen zu Vertragsinhalten von einem Vertragsschluss abbringen lassen.¹³²⁵ Dies leuchtet ein: Auf diese „Gefahr“ könnten sich die öffentlichen Stellen sonst in praktisch jedem Fall ihres fiskalischen Handelns berufen und damit § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. f) ThürTG wie eine Bereichsausnahme wirken lassen, was der Gesetzgeber mit dem Ausschlussgrund jedoch nach wie vor nicht bezwecken möchte.¹³²⁶

(5) Fazit

Insgesamt ergeben sich im Verhältnis von § 12 Abs. 1 Nr. 1 ThürTG und § 7 Abs. 1 ThürIFG, die beide dem Schutz öffentlicher Belange dienen, daher weder bezüglich der Schutzgegenstände, noch bezüglich der darzulegenden Gefährdungslagen wesentliche Unterschiede. In vielerlei Hinsicht konkretisiert der Gesetzgeber an dieser Stelle mit der Ausgestaltung des ThürTG lediglich die Vorgaben, die bereits nach dem ThürIFG gegolten haben, was sich in wenigen Änderungen am Wortlaut und ansonsten häufig an einer ausführlicheren Gesetzesbegründung zeigt. Für die Informationsfreiheit ist damit mehr Klarheit, aber keine größere Reichweite gewonnen.

bb. Belange nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG

Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG ist der Informationszugang für bestimmte amtliche Informationen ausgeschlossen, soweit diese schutzbedürftig sind, was sich etwa aufgrund von gesetzlichen Geheimhaltungsregeln ergeben kann.¹³²⁷ Auf die Darlegung bestimmter, mit dem Informationszugang einhergehender Folgen sind die öffentlichen Stellen bei Anwendung der

¹³²³ Woraus sich ein „Verbot eines Unter-Wert-Verkaufs“ ableiten lässt, sodass § 67 Abs. 1 S. 2 ThürKO als Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB zu qualifizieren ist, siehe: ThürOLG Urt. v. 02.03.2005 - 4 U 943/01 Rn. 58 ff.; *Uckel/Hauth/Hoffmann/Noll*, in: *Uckel/Dressel/Noll* (Hrsg.) *Kommunalrecht in Thüringen*, § 67 ThürKO S. 42; siehe: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²⁶ Vgl. vorher entsprechend zu § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG: E.IV.1.f.aa.(1).(f).

¹³²⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

Ausschlussgründe nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG daher nicht verwiesen.¹³²⁸ Die inhaltlich zu § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG parallele Regelung im ThürIFG war § 7 Abs. 2 Nr. 1.

(1) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG

§ 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG schützt amtliche Informationen vor einem Informationszugang, die einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussachenanweisung für das Land geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterliegen oder ein Berufs- oder besonderes Amtsgeheimnis enthalten und fasst damit die § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und lit. b) ThürIFG zusammen. Inhaltlich entspricht § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG den beiden genannten Ausschlussgründen nach dem ThürIFG vollkommen, weder im Wortlaut noch in der Gesetzesbegründung lässt sich ein Unterschied ausmachen, der auf die Auslegung der Ausschlussgründe irgendeinen Einfluss hat.¹³²⁹ So gelten hier die Ausführungen zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. a) und lit. b) ThürIFG entsprechend.

(2) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG

Wie zuvor § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG schützt § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen, sodass amtliche Informationen, die dieser Vertraulichkeit unterliegen, nicht auf Antrag herauszugeben sind. Insoweit gilt auch hier nichts anderes, als das zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG Gesagte.¹³³⁰ Heute ergänzt die Gesetzesbegründung im letzten Halbsatz lediglich zusätzlich, dass insbesondere auch die Informationen vom Ausschlussgrund erfasst sind, die „[...] den Fach- und Rechtsaufsichtbehörden im Rahmen ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörden zur Kenntnis gegeben werden.“¹³³¹

(3) § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG

Auch der in § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG angelegte Schutz von amtlichen Informationen, soweit diese Prognosen, Bewertungen, Empfehlungen oder Anweisungen im Zusammenhang mit der gerichtlichen oder außergerichtlichen Geltendmachung oder der Abwehr von Ansprüchen enthalten, war bereits inhaltlich identisch in § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG angelegt. Weder der Wortlaut der Regelungen, noch der der Gesetzesbegründung lassen

¹³²⁸ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64.

¹³²⁹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 64 f.; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27; zur Auslegung siehe oben E.IV.1.f.aa.(2).(a). und (b).

¹³³⁰ Siehe hierzu oben E.IV.1.f.aa.(2).(c).

¹³³¹ Siehe Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 65; ansonsten ist die Gesetzesbegründung dieselbe wie zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG, vgl. Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 27.

irgendeine abweichende Wertung erkennen, sodass auch in diesem Fall die Ausführungen zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG gänzlich auf § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG übertragen werden können.¹³³² Wie schon für den Ausschlussgrund nach dem ThürIFG ist auch im Falle des § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG fraglich, ob die hier geschützten Informationen nicht schon durch § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) ThürTG (damals § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. c) ThürIFG) erfasst sind. Auch diesbezüglich gelten die Ausführungen zu § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e) ThürIFG entsprechend.

Weitere Ausschlussgründe enthält § 12 Abs. 1 Nr. 2 ThürTG nicht und unterscheidet sich damit in struktureller Hinsicht nicht nur durch die Zusammenlegung von lit. a) und lit. b) des § 7 Abs. 2 Nr. 1 ThürIFG in § 12 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG von den Regelungen des ThürIFG, sondern streicht an dieser Stelle auch den vorherigen § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG, der amtliche Informationen vor einem Informationszugang schützte, die mit der Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Verfassungsschutz im Zusammenhang standen. Gleichwohl entfällt dieser Schutz nach dem Thüringer Transparenzgesetz nicht. Hier wurde ein ähnlicher Tatbestand in § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG aufgenommen.

cc. Belange nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 ThürTG

Mit den Ausschlussgründen nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 ThürTG sollen Informationen geschützt werden, bei denen sich die Schutzbedürftigkeit aus deren Herkunft ergibt,¹³³³ womit hier dieselbe Schutzrichtung wie zuvor in § 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürIFG eingeschlagen wird.¹³³⁴

(1) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ThürTG

So soll der Informationszugang von den öffentlichen Stellen nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) ThürTG abgelehnt werden, wenn bei vertraulich erhobenen oder übermittelten Informationen das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag noch fortbesteht. Den gleichen Ausschlussgrund normierte zuvor § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) ThürIFG. Auch hier sind Gesetzeswortlaut und Gesetzesbegründung der heutigen und damaligen Regelung vollkommen unterschiedslos,¹³³⁵ sodass auch hier die Ausführungen zur damaligen Regelung auf das Transparenzgesetz übertragen werden können.¹³³⁶

¹³³² Siehe hierzu oben E.IV.1.f.aa.(2).(e).

¹³³³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 65.

¹³³⁴ Siehe Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹³³⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 65; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹³³⁶ Siehe hierzu oben E.IV.1.f.aa.(2).(f).(aa).

(2) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) ThürTG

Mit § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. b) ThürTG werden Informationen geschützt, wenn durch deren Bekanntgabe Angaben und Mitteilungen von öffentlichen Stellen, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und die öffentlichen Stellen in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist. Auch hier besteht kein Unterschied zur vorherigen Regelung in § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b) ThürIFG, sodass auch hier die Informationen von öffentlichen Stellen der anderen Bundesländer bzw. des Bundes geschützt werden sollen und die Behörde, bei der der Informationsantrag gestellt wird, im Falle der Betroffenheit von Informationen dieser Stellen deren Einwilligung einzuholen hat.¹³³⁷

(3) § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG

Zuletzt schützt § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG noch Informationen, die mit der Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfassungsschutz in Zusammenhang stehen und durch deren Bekanntgabe die Aufgabenwahrnehmung nach den §§ 3 bis 5 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes 2015 beeinträchtigt werden kann. Einen weitgehend identischen Ausschlussgrund enthielt vorher § 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) ThürIFG, der im Rahmen der Ausschlussgründe zum Schutz der besonderen öffentlichen Belange systematisch an anderer Stelle stand als heute: Dort war der Informationszugang abzulehnen, soweit die amtliche Information nur den entsprechenden Zusammenhang zur Aufgabenwahrnehmung des Landesamtes für Verfassungsschutz aufwies. Heute ist der Informationszugang abzulehnen, *wenn* dieser Zusammenhang besteht *und* durch die Bekanntgabe die Aufgabenwahrnehmung *beeinträchtigt werden kann*. Hier werden die öffentlichen Stellen nun noch Tatsachen darlegen müssen, aus denen sich im Einzelfall die Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben kann, die also der Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfassungsschutz abträglich sind. Der alleinige Zusammenhang von Information und Aufgabenwahrnehmung reicht daher nicht mehr für die Ablehnung aus, sodass der Ausschlussgrund heute enger gefasst ist. Hinsichtlich der Informationen, die von den Ausschlussgründen umfasst sein sollen, besteht jedoch kein Unterschied zwischen den Regelungen, wie die Gesetzesbegründungen zeigen: So sollen mit dem Ausdruck „im Zusammenhang“ weiterhin „[...] Informationen erfasst werden, die von dem oder über das Amt für Verfassungsschutz oder in seinem Auftrag erlangt oder für dieses zusammengestellt wurden. Erfasst werden auch die für das Sammeln und Verbreiten von

¹³³⁷ Siehe hierzu bereits oben E.IV.1.f.aa.(2).(f).(cc).

Informationen genutzten Informationswege sowie Informationen, die bei anderen öffentlichen Stellen vorhanden sind, aber eine innere Verbindung zur Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfassungsschutz aufweisen.“¹³³⁸ Heute ergänzt die Gesetzesbegründung lediglich, dass damit sichergestellt werde, dass nicht von nicht unmittelbar sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten auf sicherheitsempfindliche Informationen rückgeschlossen werden könne, sollten sich etwa aus dem Beschaffungswesen Rückschlüsse auf Strategien, Planungen und Aktivitäten ziehen lassen.¹³³⁹ Damit kommt der Tätigkeit des Amtes für Verfassungsschutz auch heute ein umfassender Schutz vor Informationszugängen zu. Nach dem gesetzgeberischen Willen soll es für die Ablehnung des Informationszugangs bereits ausreichen, wenn die Beeinträchtigung der Aufgabenwahrnehmung durch die Bekanntgabe der Information nicht ausgeschlossen werden kann.¹³⁴⁰ Das Darlegungserfordernis zur Berufung auf den Ausschlussgrund ist nach dem gesetzlichen Wortlaut dennoch strenger als nach dem ThürIFG. Zumindest kann nun kein Informationszugang mehr ausgeschlossen werden, der zwar einen Zusammenhang zur Aufgabenwahrnehmung aufweist, aber von vornherein keinerlei Beeinträchtigung dieser erwarten lässt, wie es nach dem ThürIFG der Fall gewesen wäre. Die heutigen Regelungen sind somit weniger einschränkend als die vorherige Bereichsausnahme,¹³⁴¹ zumal auch der Ausschluss des Amtes für Verfassungsschutz vom Anwendungsbereich des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Bereich der Wahrnehmung sicherheitsempfindlicher Aufgaben i.S.d. § 1 Abs. 2 Nr. 3 SÜG nach § 2 Abs. 8 ThürIFG¹³⁴² nicht in das ThürTG übernommen wurde. Für Betroffene stehen über die Ansprüche nach dem ThürTG hinaus noch der Auskunftsanspruch nach § 17 Abs. 1 und die Mitteilungspflicht nach § 18 Abs. 1 S. 1 ThürVerfSchG 2015 zur Verfügung.¹³⁴³

Weggefallen ist im Katalog der Ausschlussgründe nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 ThürTG der Schutz vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden sollen, wie ihn zuvor § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. c) ThürIFG normierte und in diesen Fällen die Ablehnung des Informationsantrages vorsah.¹³⁴⁴ An Stelle der Ablehnung des Informationsantrages ist die Behörde nach dem Transparenzgesetz in diesen

¹³³⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 28.

¹³³⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66.

¹³⁴⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66.

¹³⁴¹ Siehe oben E.IV.1.f.aa.(2).(d).

¹³⁴² Siehe oben E.IV.1.b.

¹³⁴³ Mit Hinweis hierauf: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66.

¹³⁴⁴ Siehe oben E.IV.1.f.aa.(2).(f).(bb).

Fällen verpflichtet, dem Antragsteller die für den Informationsantrag zuständige Stelle mitzuteilen, sofern ihr diese bekannt ist, § 10 Abs. 1 S. 2, S. 3 ThürTG.¹³⁴⁵

(4) Fazit

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass sämtliche Ausschlussgründe nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 ThürTG vorher bereits im Katalog der Ausschlussgründe nach dem ThürIFG abgebildet waren. § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. a) und lit. b) ThürTG fanden sich in § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. a) und b) ThürIFG wieder und damit im gleichen systematischen Zusammenhang wie heute im Thüringer Transparenzgesetz. Allein § 12 Abs. 1 Nr. 3 lit. c) ThürTG war vorher an anderer Stelle, nämlich in § 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. d) ThürIFG geregelt und ist heute durch das Tatbestandsmerkmal, dass ein Informationszugang die Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfassungsschutz beeinträchtigen können muss, soll die Ablehnung eines Informationsantrags hierauf gestützt werden, enger gefasst als noch nach dem ThürIFG. Zu der insoweit größeren Reichweite der Informationsfreiheit trägt daneben auch bei, dass bestimmte Aufgabenteile des Amtes für Verfassungsschutz nicht mehr länger von vornherein vom Anwendungsbereich des ThürTG ausgeschlossen sind. Gleichwohl ist nach wie vor sichergestellt, dass keinerlei Beeinträchtigungen der Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfassungsschutz durch Informationszugang hingenommen werden müssen. Im Wesentlichen gelten damit nach dem ThürTG auch an dieser Stelle dieselben Voraussetzungen wie vorher nach dem ThürIFG.

dd. Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Wie bereits festgestellt, hat sich der Gesetzgeber im ThürTG dazu entschieden, den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nun dem Schutz der öffentlichen Belange zuzuordnen, sodass aus § 8 ThürIFG der heutige § 12 Abs. 2 ThürTG wurde. Dass sich hierdurch irgendetwas am Verständnis der Regelung und an deren Auslegung ändern soll, wird weder aus dem Wortlaut von § 12 Abs. 2 ThürTG deutlich, der bis auf den Zusatz „amtliche“ vor dem Wort „Informationen“ exakt dem des § 8 ThürIFG entspricht. Noch hat sich an der Gesetzesbegründung irgendetwas geändert, außer einigen zusätzlichen Beispielen für Grundlagen der Willensbildung, die zugänglich gemacht werden können.¹³⁴⁶ So wird nun noch ergänzt, dass zu den nicht unter den Ablehnungsgrund fallenden Grundlagen der Willensbildung neben den Regelbeispielen in Satz 2 auch „[...] Statistiken, Datensammlungen,

¹³⁴⁵ Siehe hierzu oben F.II.1.a.

¹³⁴⁶ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29 f.

Geodaten und Auskünfte Dritter [...]“ zählen.¹³⁴⁷ Darüber hinaus bleibt erneut nur der Verweis auf die Ausführungen zur entsprechenden Regelung § 8 ThürIFG, die hier weiterhin gelten und sich ihrerseits bereits weitestgehend an die Feststellungen zur Bundesregelung anlehnen.¹³⁴⁸

ee. Missbräuchliche Antragstellung und unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand nach § 12 Abs. 3 ThürTG

In § 12 Abs. 3 ThürTG wird den öffentlichen Stellen wie zuvor nach § 7 Abs. 3 ThürIFG die Möglichkeit eingeräumt, einen Informationszugang nach pflichtgemäßem Ermessen abzulehnen, dem entweder ein offensichtlich missbräuchlich gestellter Antrag zugrunde liegt, § 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG, oder dessen Bearbeitung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursacht, außer das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt im Einzelfall das entgegenstehende öffentliche Interesse, § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG. Auch hier übernimmt der Thüringer Gesetzgeber den Wortlaut der vorherigen Regelung im ThürIFG in das Transparenzgesetz und begründet die Regelung vollkommen identisch.¹³⁴⁹ Schutzgut ist die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Stellen.¹³⁵⁰

(1) § 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG

Wie bereits für § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG festgestellt, erfasst § 12 Abs. 3 Nr. 1 ThürTG Fälle von missbräuchlicher Antragstellung, die auch nach dem Bundes-IFG eine Ablehnung des Informationsbegehrens zur Folge haben könnten.¹³⁵¹ Dort fehlt allerdings eine entsprechend ausdrückliche Regelung in den Ausschlussgründen, was den Regelungsansatz im ThürTG im Verhältnis zur Bundesregelung vorzugswürdig macht. Auch nach dem ThürTG kann ein Informationsantrag abgelehnt werden, der auf amtliche Informationen zielt, die dem Antragsteller bereits bekannt gemacht worden sind, § 12 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 1 ThürTG, sodass eine antragstellende Person nicht erfolgreich sukzessiv gleichlautende Anträge an verschiedene öffentliche Stellen richten können soll.¹³⁵² § 12 Abs. 3 Nr. 1 Alt. 2 ThürTG greift hingegen in den Fällen, in denen sich für die Verwaltung aufgrund objektiver Kriterien ergibt,¹³⁵³ dass die Antragstellung „[...] offensichtlich zur Vereitelung oder Verzögerung von Verwaltungshandlungen erfolgt [...]“, womit das ThürTG vor allem einen behördenbezogenen

¹³⁴⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 66.

¹³⁴⁸ Siehe oben E.IV.1.f.bb.

¹³⁴⁹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 29.

¹³⁵⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67.

¹³⁵¹ Siehe oben E.IV.1.f.aa.(3).(a).

¹³⁵² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67.

¹³⁵³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67.

Missbrauch durch eine Antragstellung in den Blick nimmt.¹³⁵⁴ Das Transparenzgesetz verlangt, dass sich die Missbräuchlichkeit der Antragstellung aus den Umständen in objektiver Form ergeben müsse,¹³⁵⁵ sodass die öffentlichen Stellen hier dasselbe Darlegungserfordernis trifft, wie nach Bundes- und ThürIFG.¹³⁵⁶ Die auf die Missbräuchlichkeit gestützte Ablehnung des Informationsantrages soll auch hier nur ultima ratio¹³⁵⁷ sein.

(2) § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG

Im Falle des § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG ist hingegen bedauerlich, dass die Regelung ohne jede Veränderung in das Transparenzgesetz übernommen wurde. Zwar ist es uneingeschränkt zu befürworten, dass den öffentlichen Stellen die Möglichkeit eingeräumt wird, einen Informationszugang abzulehnen, dessen Bearbeitung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen und die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen Behörde erheblich beeinträchtigen würde. Umso fraglicher ist jedoch, wie in einer solchen Konstellation das Informationsinteresse des Antragstellers das entgegenstehende öffentliche Interesse überwiegen soll. Diese Feststellung müsste die öffentliche Stelle treffen und dann einen sie institutionell überfordernden Informationsantrag bearbeiten, wie es der letzte Halbsatz von § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG verlangt. Der Gesetzgeber muss sich somit weiterhin fragen lassen, ob er den öffentlichen Stellen tatsächlich zumuten will, diese erst ihre drohende Überforderung feststellen zu lassen, um anschließend zu entscheiden, den dies verursachenden Antrag dennoch zu bearbeiten.¹³⁵⁸ Die Praktikabilität der Ausgestaltung dieses Ausschlussgrundes wurde scheinbar seit dem Erlass des ThürIFG von Seiten des Gesetzgebers nicht hinterfragt.

Weitere Ausschlussgründe zum Schutz öffentlicher Belange finden sich im Thüringer Transparenzgesetz nicht. § 12 Abs. 4 ThürTG, der Vorgaben zur näheren Begründungspflicht und Hinweispflicht der Behörden bei ablehnenden Entscheidungen enthält, wurde bereits

¹³⁵⁴ Im Gegensatz zur Annahme, auch eine Drittschädigungsabsicht könne die Missbräuchlichkeit des Antrages rechtfertigen, siehe hierzu: *Hofmann*, NVwZ 2018, S. 1892 m.w.N.; sog. „verwendungsbezogener“ Missbrauch, etwa im Falle einer Vielzahl von Anträgen zur Generierung von Honoraransprüchen eines Bevollmächtigten, siehe: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 12.07.2018 - OVG 12 B 8.17 Rn. 31; auch: VerwGH Baden-Württemberg Urt. v. 04.02.2020 - 10 S 1082/19 Rn. 45.

¹³⁵⁵ So auch die einschlägige Rechtsprechung zum IFG des Bundes: OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 12.07.2018 - OVG 12 B 8.17 Rn. 31.

¹³⁵⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 67; siehe hierzu oben E.IV.1.f.aa.(3).(a).

¹³⁵⁷ Vgl. *Hofmann*, NVwZ 2018, S. 1892; vorher schon so: *Reinhart*, DÖV 2007, S. 23.

¹³⁵⁸ Zur Kritik an der entsprechenden Regelung im ThürIFG siehe oben E.IV.1.f.aa.(3).(b).

besprochen.¹³⁵⁹ Der ehemalige § 7 Abs. 4 ThürIFG¹³⁶⁰ wurde nicht in den § 12 ThürTG übernommen.

b. Schutz privater Interessen

Der Schutz privater Interessen ist in § 13 ThürTG festgehalten, der in seiner Grundstruktur im Wesentlichen § 9 ThürIFG entspricht, sodass auch hier ein weitgehender Gleichklang zwischen den Vorgaben des ThürTG und denen des Vorgängergesetzes zu erwarten ist.

aa. Überblick

So findet sich in § 13 Abs. 1 ThürTG der zwingende Ausschlussgrund, dass ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, soweit durch das Bekanntwerden der amtlichen Informationen personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart werden, was nur in bestimmten Ausnahmefällen, die als Rückausnahmen in den § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürIFG normiert sind, nicht gelten soll. Dem Wortlaut nach entspricht § 13 Abs. 1 S. 1 ThürTG dabei gänzlich § 9 Abs. 1 S. 1 ThürIFG, auch § 13 Abs. 1 S. 2 ThürTG wurde bezüglich der besonderen Kategorien personenbezogener Daten lediglich den aktuellen Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung angepasst, sodass diese weiterhin nur nach ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person zugänglich gemacht werden dürfen. § 13 Abs. 3 ThürTG entspricht weitgehend § 9 Abs. 2 ThürIFG, ergänzt um Vorgaben zum Umgang mit Informationszugängen, die die Daten von verstorbenen Personen betreffen, § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2, S. 2 und S. 3 ThürTG. Der Wortlaut von § 13 Abs. 4 ThürTG wurde wiederum gänzlich von § 9 Abs. 3 ThürIFG übernommen. Daneben ist eine weitere offensichtliche Abweichung von § 13 ThürTG im Verhältnis zu § 9 ThürIFG die in den Absatz 2 aufgenommene gesetzliche Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

bb. Schutzgegenstände nach § 13 Abs. 1 ThürTG

Der Schutz personenbezogener Daten und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor einer Offenbarung, wie er in § 13 Abs. 1 S. 1 ThürTG gesetzlich verankert wurde, begründet sich auch hier mit der verfassungsrechtlichen Stellung der entsprechenden Informationen.¹³⁶¹ Die Definitionen der Schutzgegenstände entsprechen im ThürTG dabei denen des ThürIFG und auch des Bundes-IFG. Den Schutz geistigen Eigentums überlässt der Thüringer Gesetzgeber nach wie vor den Bundesgesetzen und stellt auch hier im Rahmen der Gesetzesbegründung fest,

¹³⁵⁹ Siehe oben F.II.1.a.

¹³⁶⁰ Siehe oben E.IV.1.f.aa.

¹³⁶¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 68, siehe Fn. 1070.

dass ein Informationszugang nicht gewährt werden könne, soweit ihm Bundesrecht entgegenstünde.¹³⁶²

(1) Personenbezogene Daten

Personenbezogene Daten sind demnach alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, also etwa Name, Adresse, E-Mail-Adresse, Telefonnummer, Geburtsdatum, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Beruf, Ausweisnummer, Versicherungsnummer, Angaben zu Grundbesitz und Vertragsbeziehungen, womit man nach der Begründung des ThürTG hier ausdrücklich auf die Definition personenbezogener Daten nach Art. 4 Nr. 1 der DS-GVO zurückgreift.¹³⁶³

(2) Betrieb- und Geschäftsgeheimnisse

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nach der neu in den Gesetzestext aufgenommenen Definition alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat, § 13 Abs. 2 S. 1 ThürTG.¹³⁶⁴ Diese einzelnen Aspekte, die eine Information nach Ansicht des Thüringer Gesetzgebers zu einem Betriebs- und (oder) Geschäftsgeheimnis machen, ergeben sich sämtlich aus der Rechtsprechung zu § 6 S. 2 des Bundes-IFG und wurden so auch schon in der Begründung zu § 9 ThürIFG aufgeführt.¹³⁶⁵ Mit der Definition des Geheimnisbegriffes verhindert der Gesetzgeber, dass die staatlichen Stellen der Tendenz der Unternehmen erliegen, sämtliche unternehmensbezogene Daten geheim halten zu wollen.¹³⁶⁶ Insofern gilt nach dem ThürTG nichts anderes als nach dem ThürIFG oder dem Bundes-IFG.

Ähnlich verhält es sich bezüglich der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein berechtigtes Interesse des Rechtsträger an einer Geheimhaltung der Informationen anzunehmen ist. Ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung liegt nach § 13 Abs. 2 S. 2 ThürTG vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu

¹³⁶² Heute: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 68; vorher: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹³⁶³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 68; wovon auch im Falle des Bundes-IFG auszugehen ist, siehe oben C.II.3.a. später auch im ThürIFG, siehe oben E.IV.1.f.cc.(1).

¹³⁶⁴ Vgl. zur ähnlichen, nicht identischen, Definition nach der Richtlinie (EU) 2016/943 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung vom 08.06.2016 (ABl. L Nr. 157 S. 9), *Heinzke*, CCZ 2016, S. 181.

¹³⁶⁵ Siehe zur Rechtsprechung zu § 6 S. 2 IFG oben C.II.4.b.aa.; Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹³⁶⁶ Vgl. hierzu: *Caspar*, ZD 2012, S. 446.

fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Dies ergibt sich so ebenfalls aus der Rechtsprechung zu § 6 S. 2 IFG, wurde in dieser Klarheit und Tiefe von der Gesetzesbegründung des ThürIFG hingegen nicht definiert.¹³⁶⁷ Insgesamt hat sich durch die Aufnahme der Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in den Gesetzeswortlaut des ThürTG inhaltlich dennoch keine bedeutende Änderung ergeben. Vorteil der Normierung der Voraussetzungen für das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist, dass sich aus dem Blick ins Gesetz direkt alle zu prüfenden Merkmale ergeben, sodass sich das ThürTG an dieser Stelle anwenderfreundlicher präsentiert als seine Vorgängerregelung. Gleichzeitig hätte die Definition nach § 13 Abs. 2 ThürTG der Übersichtlichkeit und Vollständigkeit halber auch in den Katalog der Begriffsbestimmungen nach § 3 Abs. 1 ThürTG aufgenommen werden können.

(3) Besondere Kategorien personenbezogener Daten

Zuletzt bestimmt § 13 Abs. 1 S. 2 ThürTG noch, dass besondere Kategorien personenbezogener Daten nach Art. 9 Abs. 1 der DS-GVO nur nach ausdrücklicher Einwilligung der betroffenen Person zugänglich gemacht werden dürfen. Umfasst sind von dem Ausschlussgrund dieselben Informationen wie bereits nach § 5 Abs. 1 S. 2 IFG¹³⁶⁸, was ab dem 15.06.2018 auch nach der entsprechenden Regelung in § 9 Abs. 1 S. 2 ThürIFG galt.¹³⁶⁹ Ein Raum für inhaltliche Abweichungen blieb dem Thüringer Gesetzgeber hier freilich nicht.

cc. Ausnahmetatbestände nach den § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürTG

In den Nummern 1 bis 5 des § 13 Abs. 1 S. 1 ThürTG findet sich wie vorher in § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürIFG ein Katalog an Rückausnahmen für den Zugang zu personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Liegt einer der Ausnahmetatbestände vor, kann im Einzelfall entgegen dem eigentlichen Grundsatz des § 13 Abs. 1 ThürTG auch der Zugang zu personenbezogenen Daten oder den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährt werden. Nach Nr. 1 ist die Einwilligung der betroffenen natürlichen oder juristischen Person ausschlaggebend, nach Nr. 2 die durch oder aufgrund eines Gesetzes erteilte Erlaubnis zur

¹³⁶⁷ Siehe zur Rechtsprechung zu § 6 S. 2 IFG oben C.II.4.b.aa.; vgl. Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 30.

¹³⁶⁸ Siehe hierzu oben C.II.3.a.

¹³⁶⁹ Siehe Änderung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes nach Art. 8 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU - ThürDSAnpUG-EU) vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229), m.W.v. 15.06.2018.

Offenbarung der Information. Nr. 3 erlaubt den Informationszugang, weil die amtliche Information sowieso aus einer allgemein zugänglichen Quelle entnommen werden kann, Nr. 4 hingegen dann, wenn die Offenbarung der Information zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten ist. Nach Nr. 5 kann der Informationszugang gewährt werden, wenn der Antragsteller ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der amtlichen Information geltend macht und der Offenbarung keine überwiegenden schutzwürdigen Belange der betroffenen natürlichen oder juristischen Person entgegenstehen. Wie bereits festgestellt, hat der Thüringer Gesetzgeber bei der Normierung von § 13 Abs. 1 ThürTG auf jegliche Änderungen verzichtet und § 9 Abs. 1 ThürIFG wortwörtlich übernommen, was bezüglich der Rückausnahmen auch für die zugehörige Gesetzesbegründung gilt.¹³⁷⁰ Sämtliche Ausführungen zu § 9 Abs. 1 ThürIFG lassen sich demnach auf § 13 Abs. 1 ThürTG übertragen,¹³⁷¹ sodass im Folgenden lediglich noch einmal die zentralen Kritikpunkte zu den einzelnen Ausnahmegründen hervorgehoben werden sollen.

(1) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG

Hinsichtlich des Ausnahmetatbestandes nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ThürTG lässt sich sagen, dass dieser dem Antragsteller nur in den Fällen eine zusätzliche Anspruchsgrundlage sichert, in denen nach dem jeweiligen Spezialgesetz sowieso ein Anspruch auf Informationszugang besteht. Weder setzt er in diesen Fällen die spezialgesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen zugunsten des Antragstellers herab, noch erweitert er den jeweils bestehenden Anspruch auf Informationszugang inhaltlich. Die praktische Bedeutung dieses Ausnahmegrundes war bereits nach dem ThürIFG gering, woran sich mit seiner Normierung im ThürTG nichts geändert hat.¹³⁷²

(2) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürTG

Der Ausnahmetatbestand nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ThürTG hingegen bürdet den öffentlichen Stellen die Bearbeitung und positive Bescheidung eines Informationsantrages auf, der auf Informationen zielt, die sich der Antragsteller aus allgemein zugänglichen Quellen selbst beschaffen könnte. Hier scheint der Regelungsansatz aus § 9 Abs. 3 Alt. 2 des Bundes-IFG überzeugender, der Behörde die Ablehnung des Antrages zu ermöglichen, sollte sich der Antragsteller die (identische) Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen

¹³⁷⁰ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 68 f.; vorher schon so: Begründung zum ThürIFG-Gesetzesentwurf, ThürLT-Drs. 5/4986 S. 31 f.

¹³⁷¹ Siehe hierzu oben E.IV.1.f.cc.(2).

¹³⁷² Siehe zum entsprechenden Ausnahmegrund nach dem ThürIFG oben E.IV.1.f.cc.(2).(b).

Quellen beschaffen können. Damit verbunden wäre die Pflicht zur Darlegung, welche Information aus welcher allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden kann.¹³⁷³

(3) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG

Im Falle des Ausnahmetatbestandes nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG stellt sich vor allem die Frage nach dessen praktischer Relevanz. In welchem Fall soll der Zugang zu personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten sein? Dabei ist im Blick zu behalten, dass nach dem ThürTG natürliche und juristische Personen des Privatrechts und nicht rechtsfähige Vereinigungen von Bürgern anspruchsberechtigt sind, die typischerweise nicht im Bereich der Gefahrenabwehr tätig werden. Die öffentlichen Stellen, die hierfür zuständig sind, müssen sich nicht auf die Zugänglichmachung der Informationen nach dem ThürTG stützen. Eine Anwendung des § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG hinsichtlich dieser Fallgestaltung scheint daher fernliegend.¹³⁷⁴ Der Fall, dass die Behörde aufgrund von Vorgaben von außerhalb des Thüringer Transparenzgesetzes berechtigt oder verpflichtet ist, die entsprechenden Informationen an die Öffentlichkeit herauszugeben und zu diesem Zeitpunkt ein auf die entsprechenden Informationen zielender Antrag eingeht, wird auch (sehr) selten vorliegen. Der praktische Anwendungsbereich des § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 ThürTG geht über diese Fallgestaltung jedoch nicht hinaus, mehr als eine klarstellende Funktion kommt der Regelung daher kaum zu.¹³⁷⁵

(4) § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG

Wesentlich relevanter ist als Ausnahmegrund hingegen § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG, der eine Konstellation beschreibt, in der der Antragsteller ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der amtlichen Information geltend macht. Hierfür muss er in Form einer nachvollziehbaren bzw. schlüssigen Behauptung darlegen, dass er für die Verfolgung seiner Rechte oder die Abwehr gegen ihn gerichteter Ansprüche auf die Kenntnis der Information angewiesen ist.¹³⁷⁶ In der Interessenabwägung streiten dann zugunsten der betroffenen natürlichen oder juristischen Person keine grundrechtlichen Erwägungen zum Schutz ihrer Informationen. Schließlich hat die grundrechtliche Gewährleistung bereits zum grundsätzlichen Schutz geführt, der mit den

¹³⁷³ Siehe zum Regelungsansatz nach § 9 Abs. 3 Alt. 2 IFG oben C.II.6.b.

¹³⁷⁴ Siehe hierzu oben E.IV.1.f.cc.(2).(d).

¹³⁷⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 68 f.

¹³⁷⁶ Vgl. hierzu oben E.IV.1.f.cc.(2).(e).

Ausnahmegründen gerade eingeschränkt werden soll.¹³⁷⁷ Eine überwiegende Schutzwürdigkeit der Belange muss daher anders begründet werden. Problematisch und kritikwürdig ist hinsichtlich dieses Ausschlussgrundes vor allem der in der Gesetzesbegründung geäußerte Wille des Gesetzgebers, dass die öffentlichen Stellen nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes zu prüfen hätten, „[...] ob die Offenbarung der geschützten Informationen geeignet ist, die politische Meinungs- und Willensbildung zu fördern beziehungsweise die Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen. [...] Erforderlich ist [...], dass die betroffene Information geeignet ist, das durch das Gesetz verfolgte gesellschaftliche Ziel zu verwirklichen, indem der einzelne Antragsteller als Repräsentant dieser Gesellschaft auftritt.“¹³⁷⁸ Mit einem rechtlichen Interesse des Antragstellers haben diese Erwägungen im Zweifel nichts zu tun, gerade die Individualität der Begründung eines rechtlichen Interesses wird regelmäßig keinerlei Bezug zu einem möglichen gesellschaftlichen Ziel bzw. Interesse aufweisen. Die praktischen Fallgestaltungen, die § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG unterfallen, gehen an diesen Erwägungen dementsprechend vorbei.¹³⁷⁹ Weiterhin wird dem Antragsteller auch nach dem ThürTG die auf Bundesebene nach § 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 IFG gegebene Zugangsmöglichkeit genommen, aufgrund eines überwiegenden einfachen Informationsinteresses den Zugang zu personenbezogenen Daten zu erlangen.¹³⁸⁰ Auch nach dem ThürTG ist ein rechtliches Interesse Grundvoraussetzung für eine entsprechende Abwägung.¹³⁸¹

(5) Fazit

Dem Katalog an Rückausnahmen in § 13 Abs. 1 S. 1 ThürTG ist insgesamt zugutezuhalten, dass ein kategorischer Ausschluss von personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen von einem Informationszugang verhindert wird und der Informationsfreiheit somit weitgehende Wirkung verliehen wird. Gleichzeitig fehlt es einigen der Rückausnahmen schlicht an praktischer Relevanz und die inhaltliche Ausgestaltung kann ebenfalls nicht in allen Fällen überzeugen. Insbesondere die § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bis Nr. 4 ThürTG scheinen außerdem eher auf personenbezogene Daten als auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu zielen. Unter diesen Aspekten wäre eine kritische Evaluierung und Nachbearbeitung der entsprechenden Regelungen im ThürIFG vor der Übernahme in das ThürTG sicherlich vorzugswürdig gewesen.

¹³⁷⁷ Vgl. hierzu oben E.IV.1.f.cc.(2).(e).

¹³⁷⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 69.

¹³⁷⁹ Siehe zur entsprechenden Kritik an § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 5 ThürIFG oben E.IV.1.f.cc.(2).(e).

¹³⁸⁰ Siehe hierzu oben C.II.3.b.aa.

¹³⁸¹ Kritisch hierzu auch: *Uphues*, ZRP 2021, S. 43.

dd. Abwägung nach § 13 Abs. 3 und 4 ThürTG

Im selben Verhältnis wie zuvor § 9 Abs. 2 und Abs. 3 ThürIFG zu § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG stehen heute die § 13 Abs. 3 und Abs. 4 ThürTG zu § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG und geben demnach einen gesetzlichen Maßstab für die in dem Ausschlussgrund vorgesehene Interessenabwägung vor.¹³⁸²

(1) § 13 Abs. 3 ThürTG

So gibt § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 1 ThürTG wie zuvor § 9 Abs. 2 ThürIFG vor, dass das Informationsinteresse des Antragstellers grundsätzlich nicht bei Informationen aus Unterlagen überwiegt, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis der betroffenen Person im Zusammenhang stehen, insbesondere wenn diese aus Personalakten stammen. Auch hier sind Personalakten im materiellen Sinne gemeint und sämtliche Informationen über die beschäftigte Person umfasst, „[...] soweit sie in Zusammenhang mit dem Dienst- oder Arbeitsverhältnis stehen, beispielsweise Informationen über Personalgespräche, Bewerbungen, Vermerke zur Auswahl unter mehreren Bewerbern, Beamtenrechtsprozesse, Arbeitsgerichtsprozesse, Disziplinarverfahren.“¹³⁸³ Insoweit liegen ThürIFG und ThürTG inhaltlich gleich. Gleichzeitig weichen Wortlaut und Gesetzesbegründung von § 13 Abs. 3 ThürTG in zwei wichtigen Aspekten von § 9 Abs. 2 ThürIFG ab.

(a) Vorrang des Thüringer Beamtenrechts

So weist der Gesetzgeber in der Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 3 ThürTG heute darauf hin, dass ein Anspruch auf die entsprechenden Informationen mit Blick auf spezifische beamtenrechtliche Regelungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten nach § 4 Abs. 2 ThürTG ohnehin ausgeschlossen sein dürfte.¹³⁸⁴ Die Vorgabe, dass das Informationsinteresse des Antragstellers bei diesen Informationen das Geheimhaltungsinteresse nicht überwiege, geschehe daher nur mit Blick auf eine mögliche andere juristische Beurteilung der Wirkung der beamtenrechtlichen Regelungen und für den Fall möglicher Änderungen des Fachrechts, die ebenfalls eine andere Beurteilung des Konkurrenzverhältnisses der einschlägigen Regelungen des Beamtenrechts und des ThürTG nach sich ziehen könnten.¹³⁸⁵

§ 4 Abs. 2 S. 1 ThürTG bestimmt, dass besondere Rechtsvorschriften, die den Zugang zu Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht regeln, den

¹³⁸² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 69.

¹³⁸³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹³⁸⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 69.

¹³⁸⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 69.

Bestimmungen des ThürTG vorgehen. Diese Verdrängung der allgemeineren durch eine speziellere Vorschrift soll allerdings nur dann erfolgen, „[...] wenn die Rechtsnorm eine abschließende Regelung enthält.“¹³⁸⁶ Demnach scheint der Hinweis in der Gesetzesbegründung zu § 13 Abs. 3 ThürTG genau auf § 85 Abs. 3 S. 1 des Thüringer Beamtengesetzes (ThürBG)¹³⁸⁷ zu zielen. Hiernach dürfen Auskünfte über Personalaktendaten nur mit Einwilligung der Beamten an Dritte erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert. Als Dritte sollen in diesem Sinne alle natürlichen und juristischen Personen sowie alle Behörden und Dienststellen des Dienstherrn gelten, die nicht unter § 85 Abs. 1 ThürBG fallen,¹³⁸⁸ mithin also ohne Weiteres alle möglichen Antragsteller nach dem ThürTG. Für sie gilt ein grundsätzliches Verbot einer Auskunftserteilung aus den Personalakten von Beamten, willigen diese nicht ein oder liegt keiner der genannten Ausnahmegründe vor.¹³⁸⁹ Die Auskunftserteilung aus Personalakten von Beamten wird von § 85 Abs. 3 S. 1 ThürBG klar und vollumfänglich geregelt, sodass davon auszugehen ist, dass hiermit eine abschließende spezielle Vorschrift i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 1 ThürTG vorliegt, die eine Anwendung von § 13 Abs. 3 S. 1 ThürTG insoweit verdrängt.

(b) Schutz der Personalaktendaten verstorbener Beamter

Weiterhin erfährt der absolute Schutz der Informationen nach § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 1 ThürTG heute eine Einschränkung inhaltlicher bzw. zeitlicher Natur: So soll das Informationsinteresse des Antragstellers bezüglich der oben beschriebenen Informationen von vornherein nur solange hintenanstehen, solange gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2 ThürTG keine 10 Jahre nach dem Tod der betroffenen Person verstrichen sind. Hiermit wird der sonst absolut geltende Schutz erstmals durch eine Schutzfrist relativiert.¹³⁹⁰ In § 13 Abs. 3 S. 2 ThürTG beschreibt der Gesetzgeber noch, wie damit umzugehen ist, dass sich das Todesjahr nicht oder nur mit hohem Aufwand feststellen lässt. In diesen Fällen beträgt die Schutzfrist 100 Jahre seit der Geburt der betroffenen Person. Gemäß § 13 Abs. 3 S. 3 ThürTG soll mit Ablauf der Schutzfrist das

¹³⁸⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 43.

¹³⁸⁷ Thüringer Beamtengesetz (ThürBG) vom 12.08.2014 (GVBl. S. 472); zuletzt geändert durch Art. 5 des Thüringer ÄndG zur Einführung eines Altersgeldes sowie zur Änd. versorgungs-, besoldungs- und anderer dienstrechtlicher Vorschriften vom 04.10.2021 (GVBl. S. 508).

¹³⁸⁸ Siehe: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 12.03.2014, Begründung zu Art. 1: Thüringer Beamtengesetz, ThürLT-Drs. 5/7453 S. 167 (damals § 85 Abs. 2 ThürBG).

¹³⁸⁹ Vgl. Begründung zu Art. 1: Thüringer Beamtengesetz, ThürLT-Drs. 5/7453 S. 167 (damals § 85 Abs. 2 ThürBG).

¹³⁹⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

Informationsinteresse des Antragstellers mit dem Geheimhaltungsinteresse der Angehörigen des Verstorbenen abgewogen werden.

Mit der Aufnahme dieser Schutzfrist in das Regelungsgefüge zum Schutz personenbezogener Daten nach § 13 ThürTG trägt der Thüringer Gesetzgeber „[...] den Bemühungen verschiedener Bundesministerien und sonstiger Bundesbehörden [Rechnung], ihre Geschichte zu Zeiten des Nationalsozialismus aufzuarbeiten [...]“. ¹³⁹¹ Für entsprechende Nachforschungen ist es unerlässlich, den Zugang zu den Personalaktendaten früherer Mitarbeiter zu ermöglichen, wie die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Voßhoff bereits in ihrem 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013 feststellte. ¹³⁹² Hierauf beruft sich der Thüringer Gesetzgeber mit der Schaffung der Schutzfrist und lehnt diese an bereits bestehende Schutzfristenregelungen in § 17 des Thüringer Archivgesetzes (ThürArchivG) ¹³⁹³ an. ¹³⁹⁴ So darf nach § 17 Abs. 1 S. 2 ThürArchivG Archivgut, das sich nach seiner Zweckbestimmung oder nach seinem wesentlichen Inhalt auf eine oder mehrere natürliche Personen bezieht oder die schützenswerte Privatsphäre berührt (personenbezogenes Archivgut), ebenfalls erst zehn Jahre nach dem Tod der betreffenden Person benutzt werden. Auch hier wird nach § 17 Abs. 1 S. 3 ThürArchivG für den Fall, dass das Todesjahr nicht oder nur mit hohem Aufwand feststellbar ist, angenommen, dass die Schutzfrist 100 Jahre nach der Geburt der betroffenen Person endet. Insbesondere mit der Übernahme letzterer Schutzfrist berücksichtigt der Thüringer Gesetzgeber die deutlichen Änderungen der Sterbetafeln in den letzten 25 Jahren. ¹³⁹⁵

Offen ist, ob auch die Vorgaben zum Informationszugang zu Personalaktendaten nach Ablauf der Schutzfrist gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2, S. 2 und S. 3 ThürTG i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 1 ThürTG von einer Spezialregelung verdrängt werden. Dies würde nach den obigen Darstellungen allerdings nur dann gelten, wenn die beamtenrechtlichen Regelungen auch den Zugang zu Personalaktendaten von verstorbenen, mithin sogar von länger als 10 Jahre verstorbenen Beamten regeln. Zu dieser Frage schweigt das ThürBG jedoch, vgl. § 85 ThürBG. Der Grund hierfür ist, dass die jeweilige öffentliche Stelle nach dem ThürBG die

¹³⁹¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹³⁹² Dies sei nicht nur „forschungserleichternd“, sondern überhaupt erst „forschungsermöglichend“, siehe hierzu: Voßhoff, 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013, S. 33 f. (Download unter: https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand 25.11.2020).

¹³⁹³ Thüringer Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut (Thüringer Archivgesetz – ThürArchivG –) vom 29.06.2018 (GVBl. S. 308).

¹³⁹⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹³⁹⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

entsprechenden Akten über eine solche Zeitdauer nach dem Tod des Beamten gar nicht aufbewahren muss: Nach § 87 Abs. 1 S. 1 ThürBG sind (aus Einzelschriftstücken bestehende)¹³⁹⁶ Personalakten nach ihrem Abschluss lediglich 5 Jahre von der personalaktenführenden Behörde aufzubewahren, wobei als „Abschluss“ der Personalakte u.a. der Ablauf des Todesjahres des Beamten anerkannt wird, ist er ohne versorgungsberechtigte Hinterbliebene verstorben, § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ThürBG. Existieren nach dem Tod des Beamten versorgungsberechtigte Hinterbliebene, gilt als Abschluss der Akte hingegen der Ablauf des Jahres, in dem die letzte Versorgungsverpflichtung entfallen ist, § 87 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ThürBG. Nach Ablauf der 5-jährigen Aufbewahrungsfrist werden die Personalakten vernichtet, sofern sie das Staatsarchiv nicht übernimmt, § 87 Abs. 4 ThürBG. Die Frage des Zugangs zu den Personalakten verstorbener Beamter berührt das ThürBG daher an keiner Stelle. Sollten die Akten hingegen vom Staatsarchiv übernommen werden, könnte hier das Thüringer Archivgesetz eine Spezialregelung zum Zugang zu diesen Informationen enthalten. Maßgeblich sind hier neben den Vorgaben des Thüringer Archivgesetzes die der Richtlinie über die Aufbewahrung von Schriftgut in der Verwaltung des Freistaats Thüringen (ThürAufbewRL)¹³⁹⁷: Voraussetzung für die Übernahme der Personalaktendaten ins Staatsarchiv ist zunächst, dass die jeweilige aktenführende Stelle die Akten nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen dem Landesarchiv zur Archivierung anbietet (§ 11 Abs. 1 S. 1 ThürArchivG; Punkt 6.1 der ThürAufbewRL). Dieses entscheidet dann im Benehmen mit der anbietenden Stelle über deren Archivwürdigkeit (§ 12 Abs. 1 S. 1 ThürArchivG; Punkt 6.2 Satz 2 der ThürAufbewRL), wobei als „archivwürdig“ Unterlagen i.S.d. § 2 Abs. 2 ThürArchivG anzusehen sind. „Akten“ zählen u.a. zu den Unterlagen nach § 2 Abs. 2, Abs. 3 S. 2 ThürArchivG und können demnach als archivwürdig eingestuft werden. Sollten entsprechende Personalakten auf diesem Wege in die öffentlichen Archive i.S.d. § 6 ThürArchivG übernommen werden, so sind sie ab diesem Zeitpunkt möglicher Gegenstand eines „[...] Rechtsanspruches jedes Bürgers auf Gewährung des Zugangs zu öffentlichem Archivgut [...]“¹³⁹⁸ nach § 16 Abs. 1 S. 1 ThürArchivG. In der Gesetzesbegründung zum Thüringer Archivgesetz heißt es weiter: “Das generelle subjektiv-öffentliche Recht auf Zugang zu Unterlagen öffentlicher Stellen entspricht den zeitgemäßen Erwartungen der Bürger an eine

¹³⁹⁶ Begründung zu Art. 1: Thüringer Beamtengesetz, ThürLT-Drs. 5/7453 S. 169.

¹³⁹⁷ Richtlinie über die Aufbewahrung von Schriftgut in der Verwaltung des Freistaats Thüringen (ThürAufbewRL) m.W.v. 01.08.2019 (ThürStAnz. Nr. 0248-4/2018, 2019 S. 1204).

¹³⁹⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut (Thüringer Archivgesetz -ThürArchivG-) vom 17.01.2018, Begründung zum ThürArchivG, ThürLT-Drs. 6/4942 S. 34.

transparente Verwaltung. Diese Öffnung entspricht auch dem Gedanken der Informationsfreiheit, die den freien Zugang zu amtlichen Informationen zum Ziel hat. Informationen sollen ohne jede Begründung, also voraussetzungslos angefordert werden können. Um die weiterhin notwendige Rechtsgüterabwägung hinsichtlich des Datenschutzes rechtlich zu verankern, werden lediglich die Ausnahmetatbestände benannt.¹³⁹⁹ Für diesen Informationsanspruch gelten die bereits beschriebenen Schutzfristen nach § 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 ThürArchivG.

Insgesamt zeigt sich, dass der Thüringer Gesetzgeber mit der Ausgestaltung des Zugangsanspruches nach dem Thüringer Archivgesetz auf denselben Paradigmenwechsel zielte, den zu diesem Zeitpunkt bereits das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz bewirken sollte und der mit dem Transparenzgesetz weiter verwirklicht werden soll. Der Gleichklang der Gesetze wird durch die Ausgestaltung der Schutzfristen nach § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2, S. 2 ThürTG am Beispiel des § 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 ThürArchivG untermauert. Die Vorschriften zur Ausgestaltung des Informationsanspruches nach dem Thüringer Archivgesetz zielen dabei von vornherein nur auf den Zugang zu Archivgut und können demnach schon nur in diesem Rahmen als Spezialgesetz zum Anspruch nach dem ThürTG unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 3 ThürTG angesehen werden. Praktischer Bedeutung kommt dieser Einstufung nur insoweit zu, als sich die Einschränkungen des Informationsanspruches nach § 18 ThürArchivG von den Ausschlussgründen des ThürTG unterscheiden, ansonsten liegen das Archivgesetz und das Transparenzgesetz sowohl in Zielrichtung als auch in inhaltlicher Ausgestaltung des Informationsanspruches gleich. Somit lässt sich feststellen, dass die Vorgaben zum Informationszugang zu Personalaktendaten nach Ablauf der Schutzfrist gemäß § 13 Abs. 3 S. 1 Halbs. 2, S. 2 und S. 3 ThürTG von keiner Spezialregelung verdrängt werden, außer sie beziehen sich auf Archivgut, was durch weitergehende Ausschlussgründe des ThürArchivG geschützt wird als nach dem ThürTG.

(2) § 13 Abs. 4 ThürTG

§ 13 Abs. 4 ThürTG enthält hingegen wie vorher § 9 Abs. 3 ThürIFG die Regelvermutung, dass das Informationsinteresse des Antragstellers bei Angaben von Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Bürotelekommunikationsnummer das Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Personen überwiegt, soweit sie als Bearbeiter in

¹³⁹⁹ Begründung zum ThürArchivG, ThürLT-Drs. 6/4942 S. 34 f.

ihrer amtlichen Funktion am Vorgang mitgewirkt haben¹⁴⁰⁰ oder als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgaben. Die umstrittene Frage, die sich bezüglich des ThürIFG stellte und hinsichtlich des Bundes-IFG noch immer stellt, nämlich wie der Bearbeiterbegriff sachgerecht auszulegen sei und wer demnach hiervon umfasst sein soll, ist im ThürTG nun zumindest aus Sicht des Gesetzgebers eindeutig geklärt. Umfasst sind lediglich die Bearbeiter des jeweiligen Verwaltungsvorganges, auf den sich das Informationszugangsbegehren bezieht,¹⁴⁰¹ womit sich der Thüringer Gesetzgeber für die Begriffsauslegung entschieden hat, die auch auf Bundesebene vorzugswürdig ist.¹⁴⁰² Darüber hinaus gibt die Gesetzesbegründung erneut vor, dass in besonderen, atypischen Situationen die gesetzliche Regelvermutung aufgehoben werden kann, sollte beispielsweise ein Amtsträger bei besonders umstrittenen Entscheidungen oder im Sicherheitsbereich eine auf Tatsachen begründete persönliche Schutzbedürftigkeit aufweisen.¹⁴⁰³ Im Vergleich zum vorherigen § 9 Abs. 3 ThürIFG bringt § 13 Abs. 4 ThürTG damit Klarheit in die Diskussion nach der Auslegung des Bearbeiterbegriffes, unterscheidet sich ansonsten inhaltlich jedoch in keiner Hinsicht von der vorherigen Regelung. Damit unterscheidet sich § 10 Abs. 4 ThürTG jedoch insofern von den einschlägigen Regelungen auf Bundesebene (§ 5 Abs. 3 und Abs. 4 IFG), als dass hier die Vorgaben für den Umgang mit den personenbezogenen Daten externer Dritter und der Bearbeiter in einem Absatz zusammengefasst sind und damit in beiden Fällen das gleiche Schutzniveau gilt. Dieses ist in Bezug auf die Informationen der Bearbeiter demnach höher als nach dem Bundes-IFG.¹⁴⁰⁴

c. § 14 ThürTG

aa. Abwägungsklausel nach § 14 S. 1 ThürTG

Neu im Regelungsgefüge zu den Ausschlussgründen nach dem ThürTG ist die Abwägungsklausel nach § 14 S. 1 ThürTG. Nach ihr ist im Rahmen der vorzunehmenden Abwägungen nach § 12 Abs. 3 Nr. 2 ThürTG (unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand als Ablehnungsgrund)¹⁴⁰⁵ und § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG (Ausnahmegrund bei rechtlichem Interesse des Antragstellers)¹⁴⁰⁶ der Gesetzeszweck nach § 1 ThürTG zu berücksichtigen, § 14

¹⁴⁰⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹⁴⁰¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹⁴⁰² Siehe oben C.II.3.e.

¹⁴⁰³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹⁴⁰⁴ Vgl. Analyse zu den Vorschriften auf Bundesebene siehe oben C.II.3.d., C.II.3.e. und zu denen des ThürIFG siehe oben E.IV.1.f.cc.(3).

¹⁴⁰⁵ Siehe hierzu oben F.II.2.a.ee.

¹⁴⁰⁶ Siehe hierzu oben F.II.2.b.cc.(4).

S. 1 ThürTG. Fällt diese Abwägung zugunsten des Antragstellers aus, sind die Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen zugänglich zu machen, wie § 14 S. 2 ThürTG vorgibt. Die Berücksichtigung des Gesetzeszwecks dürfte dabei vor allem dem Informationszugangsinteresse des Antragstellers zusätzliches Gewicht verleihen, schließlich erklärt § 1 Abs. 1 S. 1 ThürTG die Öffentlichkeit zur Leitlinie für das Handeln der Verwaltung, nach der Informationen grundsätzlich offen und transparent jedem zugänglich seien (auch § 1 Abs. 2 S. 1 ThürTG). Die Zugänglichmachung und Verbreitung von Informationen ist Zweck des ThürTG, § 1 Abs. 1 S. 2 ThürTG, und damit einhergehend die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung sowie die Ermöglichung der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürger, § 1 Abs. 1 S. 4, Abs. 2 S. 2 ThürTG. Der in § 1 ThürTG beschriebene Zweck des Transparenzgesetzes bzw. der Informationsfreiheit insgesamt streitet im Rahmen der Abwägung daher freilich für das Anliegen des Antragstellers, den Zugang zu den jeweiligen Informationen zu erhalten.

Gleichzeitig betont § 1 Abs. 2 S. 2 ThürTG, dass all dies unter Wahrung der schutzwürdigen Belange, also etwaiger Ausschlussgründe, gelten solle. Die Gesetzesbegründung verweist an dieser Stelle daher auf die Ausgestaltung der notwendigen Interessenabwägung in den §§ 12 bis 14 ThürTG.¹⁴⁰⁷ So ließe sich auch vertreten, dass der Zweck des ThürTG nach § 1 gerade darin liegt, zwar einen möglichst weitgehenden, aber auch einen unter Vorbehalt möglicher Ausschlussgründe stehenden Informationsanspruch zu gewähren.¹⁴⁰⁸ Der Verweis von § 1 ThürTG und § 14 ThürTG aufeinander wäre somit als Zirkelschluss zu betrachten. Für die Gewichtung der Interessen in den Abwägungen wäre durch § 14 S. 1 ThürTG nichts gewonnen. Daneben drängt sich die Frage auf, ob ein ausdrücklich geregelter Gesetzeszweck nicht ohnehin bei der Auslegung und Anwendung des jeweiligen Gesetzes heranzuziehen ist bzw. herangezogen wird. Die Rechtsprechung zum Landstransparenzgesetz in Rheinland-Pfalz zieht den dort in § 1 LTranspG geregelten Gesetzeszweck beispielsweise für die Auslegung bestimmter Tatbestandsmerkmale heran, die für die Reichweite der Informationsansprüche von Bedeutung sind. Etwa solche in den Ausschlussgründen¹⁴⁰⁹ oder im Rahmen der Regelungen

¹⁴⁰⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 37.

¹⁴⁰⁸ Vgl. hierzu: VG Mainz Urt. v. 03.03.2017 - 1 K 1480/15.MZ Rn. 68.

¹⁴⁰⁹ So zur Auslegung des Begriffes „Strafvollstreckung“ nach § 3 Abs. 4 LTranspG, VG Mainz Urt. v. 18.11.2021 - 1 K 489/20.MZ Rn. 45.

zu den Anspruchsberechtigten¹⁴¹⁰ oder -verpflichteten¹⁴¹¹ des Landestransparenzgesetzes. Gerade zur Heranziehung für eine dem Willen des Gesetzgebers entsprechende Auslegung wird der Gesetzeszweck normiert, für dessen Beachtung bedarf es einer Regelung wie in § 14 S. 1 ThürTG daher nicht. Über die klarstellende Funktion, die die Gesetzesbegründung § 14 S. 1 ThürTG zuschreibt,¹⁴¹² kommt die Vorschrift in ihrer Bedeutung daher nicht hinaus.

bb. Fristenregelung nach § 14 S. 2 ThürTG

Fraglich ist weiterhin, wie sich die Fristenregelung aus § 14 S. 2 ThürTG in die Vorschriften zum Antragsverfahren nach dem ThürTG einfügt. Hiernach sollen die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens aber innerhalb von sechs Wochen zugänglich gemacht werden, wenn das Recht auf Informationszugang oder das Informationsinteresse der Öffentlichkeit in der vorzunehmenden Abwägung überwiegt. Die Gesetzesbegründung schweigt zu § 14 S. 2 ThürTG, da zum Zeitpunkt des Gesetzesentwurfs der Landesregierung dieser zweite Satz schlicht nicht existierte.¹⁴¹³ Er wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt.¹⁴¹⁴

In systematischer Hinsicht hätte die Fristenregelung eher in § 10 Abs. 3 oder Abs. 4 ThürTG eingefügt werden müssen, die entsprechende Angaben bereits enthalten. Vorgaben zur Abwägung, die Gegenstand von § 14 ThürTG sein sollen, enthält § 14 S. 2 ThürTG schließlich nicht.

Auch inhaltlich ist die Fristvorgabe unklar. So lässt sich Satz 2 bereits der zeitliche Anknüpfungspunkt, von dem an die 6-wöchige Frist laufen soll, nicht entnehmen. Dem Wortlaut nach ließe sich einerseits vertreten, die Regelung knüpfe an die Abwägungsentscheidung an, mithin also an den Zeitpunkt, in dem die Behörde die widerstreitenden Interessen abschließend bestimmt und miteinander abgewogen hat und zum Ergebnis gelangt ist, dass das Informationsinteresse überwiege. Damit läge der Zeitpunkt des Fristbeginns jedoch in den Händen der Behörde und wäre von inneren, von außen nicht einsehbaren, Vorgängen abhängig und damit aus Sicht des Antragstellers regelrecht der Willkür der Behördenmitarbeiter preisgegeben. Auch ist nicht einzusehen, dass nach der Feststellung,

¹⁴¹⁰ Zur Frage der Anspruchsberechtigung einer GbR als juristische Person i.S.d. § 2 Abs. 2 LTranspG, VG Mainz Urt. v. 13.07.2017 - 1 K 125/16.MZ Rn. 39.

¹⁴¹¹ Zur Frage des Vorliegens einer Verwaltungstätigkeit als Voraussetzung der Anspruchsverpflichtung, VG Mainz Urt. v. 23.04.2021 - 4 K 521/19.MZ Rn. 41.

¹⁴¹² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 70.

¹⁴¹³ Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 23.01.2019, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 15.

¹⁴¹⁴ Siehe oben F.I.2. Fn. 1176.

dass das Informationsbegehren Erfolg haben werde, noch einmal bis zu sechs Wochen vergehen könnten, bis der Antragsteller von den beantragten Informationen Kenntnis erlangt.

Noch weniger fügt sich die Vorgabe in die Verfahrensabläufe nach dem ThürTG ein, ist im jeweiligen Fall ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen. Nach § 10 Abs. 4 S. 1 ThürTG kann zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung bereits mindestens ein Monat seit dem Informationsantrag vergangen sein, der dem Dritten von der Behörde als Zeitraum für eine Stellungnahme zum Informationsbegehren eingeräumt werden muss, kann ein schutzwürdiges des Dritten nicht ausgeschlossen werden. Daneben knüpft auch § 10 Abs. 4 S. 3 ThürTG an den Zeitpunkt der Feststellung der Behörde an, dass dem Antrag stattzugeben ist und gibt der öffentliche Stelle vor, dem Dritten unter Hinweis auf Gegenstand und Rechtsgrundlage der beabsichtigten Entscheidung Gelegenheit zu geben, sich innerhalb von zwei Wochen zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern. Selbst danach darf der Informationszugang nach § 10 Abs. 4 S. 5 ThürTG erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. Die Vorgabe von § 14 S. 2 ThürTG, die Informationen „unverzüglich“ zugänglich zu machen, würde damit regelmäßig bereits durch den in § 10 Abs. 4 ThürTG vorgesehenen Verfahrensablauf konterkariert. Geht man andererseits davon aus, § 14 S. 2 ThürTG knüpfe an den Zeitpunkt der Antragstellung an, steht der eben beschriebene Verfahrensablauf der Frist nach Satz 2 jedoch erst recht entgegen; regelmäßig wird ein Informationszugang nicht einmal innerhalb der sechs Wochen ermöglicht werden können. § 14 S. 2 ThürTG wirkt damit in jeder Hinsicht wie ein Fremdkörper im Regelungsgefüge des ThürTG. In systematischer Hinsicht gehört die Fristenregelung nicht an diese Stelle und fügt sich inhaltlich nicht in die sonstigen Vorgaben zum Antragsverfahren nach dem ThürTG ein. Auf die nachträgliche Aufnahme von § 14 S. 2 ThürTG in den Gesetzestext hätte von Seiten des Gesetzgebers daher verzichtet werden sollen.

Insgesamt hält sich die praktische Bedeutung von § 14 ThürTG daher in Grenzen und es ist nicht davon auszugehen, dass die Interessenabwägung im Rahmen der Ausschlussgründe des ThürTG im Vergleich zum ThürIFG durch die Vorgaben des § 14 ThürTG eine spürbare Veränderung erfährt.

3. Proaktive Informationsbereitstellung nach dem ThürTG

Das namensgebende Herzstück des Thüringer Transparenzgesetzes sind die Pflichten der öffentlichen Stellen zur proaktiven Informationsbereitstellung nach den §§ 5 ff. ThürTG. Das

Transparenzgesetz unterscheidet dabei zwischen Veröffentlichungspflichten und Transparenzpflichten. Auch wenn sich diese begrifflich auf den ersten Blick kaum unterscheiden,¹⁴¹⁵ sind sie inhaltlich doch streng voneinander abzugrenzen und verpflichten die öffentlichen Stellen jeweils auf andere Art und Weise. Sind die Unterschiede zwischen dem früheren Thüringer Informationsfreiheitsgesetz und dem heutigen Thüringer Transparenzgesetz bezüglich der Regelungen zum Antragsverfahren und den Ausschlussgründen nur marginal, so könnte sich die Fortentwicklung der Informationsfreiheit in Thüringen gerade in der Ausgestaltung der proaktiven Informationsbereitstellung der öffentlichen Stellen nach dem Thüringer Transparenzgesetz zeigen.

a. Abgrenzung von Veröffentlichungspflichten und Transparenzpflichten

Die Pflicht der öffentlichen Stellen Thüringens zur proaktiven Informationsbereitstellung setzt sich zusammen aus den Veröffentlichungspflichten nach § 5 ThürTG und den Transparenzpflichten nach §§ 6 und 7 ThürTG. Beide Pflichten definiert der Thüringer Gesetzgeber im Rahmen der Begriffsbestimmungen in § 3 Abs. 2 ThürTG.

aa. Veröffentlichungspflicht nach dem ThürTG

Die Veröffentlichungspflicht ist nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 ThürTG die Pflicht, Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit nach § 5 ThürTG allgemein zugänglich zu machen. Für die nach § 2 Abs. 1 ThürTG verpflichteten Stellen bedeutet dies, dass sie zunächst festzustellen haben, ob die jeweilige Information von einem allgemeinen Interesse für die Öffentlichkeit sind (§ 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ThürTG), das Ergebnis oder den Abschluss eines Verwaltungsvorgangs dokumentieren und nach Inkrafttreten des ThürTG entstanden, bestellt oder beschafft worden sind (§ 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 ThürTG). Außerdem müssen die Stellen die Verfügungsbefugnis für die Informationrn (§ 5 Abs. 4 Nr. 1 ThürTG) besitzen. Steht der Zugänglichmachung dann kein Ausschlussgrund nach den §§ 12 bis 14 ThürTG entgegen (§ 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ThürTG), ist die Information nach Möglichkeit im Internet zu veröffentlichen (§ 5 Abs. 3 S. 1 ThürTG). Ansonsten ist auch jede andere Form der Veröffentlichung zu wählen „[...]“, wie zum Beispiel die Auslegung oder die Bereitstellung auf Terminals oder Computern in Gebäuden der öffentlichen Stellen, [...]. Erfasst wird als Form der Veröffentlichung

¹⁴¹⁵ Was der TLfDI Hasse bereits ausdrücklich kritisierte, siehe: Unterrichtung durch die Präsidentin des Landtags, 2. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Datenschutz nach der Datenschutz-Grundverordnung und 4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit - Berichtszeitraum 2019 vom 13.10.2020, ThürLT-Drs. 7/2103 S. 16 f.

insbesondere auch die Einstellung einer Information in das Transparenzportal.“¹⁴¹⁶ Sollten die Informationen einen Dritten betreffen, dessen schutzwürdiges Interesse nicht ausgeschlossen werden kann, ist dieser vor der Veröffentlichung im Sinne des § 10 Abs. 4 ThürTG zu beteiligen und sein Geheimhaltungsinteresse mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit abzuwägen (§ 5 Abs. 5 ThürTG). Neben weiteren Vorgaben zur Führung und Veröffentlichung von Verzeichnissen (§ 5 Abs. 2 ThürTG), die im Wesentlichen in dieser Form bereits im ThürIFG normiert waren (vgl. § 11 Abs. 1 ThürIFG) und bestimmten Vorgaben zur Beschaffung von Informationen durch die öffentlichen Stellen (§ 5 Abs. 6 ThürTG), bedeutet die Veröffentlichungspflicht damit vor allem das Einstellen bestimmter Informationen in das Internet, soweit die Voraussetzungen hierfür vorliegen.

bb. Transparenzpflicht nach dem ThürTG

Die Transparenzpflicht bedeutet für die öffentlichen Stellen hingegen, die Informationen, für die aufgrund anderer Rechtsnormen eine Veröffentlichungspflicht besteht und die daher in das Internet gestellt werden, auch in das Transparenzportal einstellen zu müssen (§ 6 Abs. 1 ThürTG). Sie definiert sich somit nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG als Veröffentlichungspflicht, die durch Einstellung in das Transparenzportal nach § 6 ThürTG zu erfüllen ist. Öffentliche Stellen des Landes und die Landesregierung haben außerdem die Pflicht, die Informationen, die nach § 5 Abs. 1 ThürTG zugänglich gemacht wurden (§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ThürTG), in das Transparenzportal einzustellen. Diese Pflicht erstreckt sich auch auf die in § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG aufgezählten Informationen, die ab Inkrafttreten des ThürTG am 01. Januar 2020 erstmals in elektronischen Akten des vollständig ausgerollten landeseinheitlichen, zentralen, ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems vorgehalten werden (§ 6 Abs. 3 ThürTG). Allgemein gilt, dass Informationen, die nach § 5 ThürTG in das Internet gestellt werden, in das Transparenzportal eingestellt werden können (§ 6 Abs. 2 ThürTG). Eine Pflicht hierzu besteht nur in den Fällen von § 6 Abs. 1 und Abs. 3 ThürTG. Die Ausschlussgründe der §§ 12 bis 14 ThürTG können auch einer Einstellung in das Transparenzportal entgegenstehen und es ist im Falle der Betroffenheit eines Dritten auch vor der Einstellung in das Transparenzportal ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen (§ 6 Abs. 3 S. 2 ThürTG). Das ThürTG lässt jedoch offen, ob Letzteres auch gilt, wenn

¹⁴¹⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 41.

Informationen eingestellt werden sollen, die bereits nach § 5 Abs. 1 ThürTG zugänglich gemacht wurden und hierfür bereits ein Drittbeteiligungsverfahren vorgenommen wurde.¹⁴¹⁷

Für bestimmte Informationen treffen die öffentlichen Stellen damit zwei unterschiedliche Pflichten: Zunächst haben sie die Veröffentlichung der Informationen im Internet nach den Vorgaben des § 5 ThürTG zu realisieren, sodann die Einstellung der Informationen in das Transparenzportal nach den Vorgaben des § 6 ThürTG. Ob dieser Unterschied tatsächlich eine getrennte gesetzliche Behandlung von Veröffentlichungspflicht und Transparenzpflicht rechtfertigt, kann in Frage gestellt werden. Die Transparenzpflicht erstreckt sich jedenfalls nicht auf alle Informationen, die im Rahmen der Veröffentlichungspflichten zugänglich zu machen sind, sodass diese Einschränkung wohl ein wesentlicher Grund für die getrennte Normierung von Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten ist. Der Blick auf die Transparenzgesetze der Bundesländer Hamburg und Rheinland-Pfalz offenbart außerdem, dass Thüringen mit dieser gesetzlichen Teilung der Pflichten zur proaktiven Informationsbereitstellung alleinsteht.

b. Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht

Die Reichweite der Veröffentlichungspflicht ist insbesondere davon abhängig, welche öffentlichen Stellen sie verpflichtet, welche Informationen hiervon erfasst sind, wie das Verfahren zur Veröffentlichung ausgestaltet ist und schließlich, wie die Ausschlussgründe auch hier einwirken.

aa. Verpflichtete öffentliche Stellen

Der Veröffentlichungspflicht unterfallen gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ThürTG die gesamten bereits beschriebenen öffentlichen Stellen i.S.d. § 2 Abs. 1 ThürTG.¹⁴¹⁸

§ 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG nimmt ausdrücklich allein auf § 2 Abs. 1 ThürTG Bezug, sodass fraglich ist, ob auch die nach § 2 Abs. 2 ThürTG grundsätzlich dem Transparenzgesetz unterfallenden privaten Personen und Unternehmen, also etwa Verwaltungshelfer und alle anderen privatrechtlichen Organisations- und Handlungsformen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen,¹⁴¹⁹ den Veröffentlichungspflichten nach § 5 ThürTG unterfallen. Auch im Zusammenhang mit der Frage, welche Informationen im Rahmen der Veröffentlichungspflicht zu veröffentlichen sind, weist die Gesetzesbegründung darauf hin,

¹⁴¹⁷ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 52.

¹⁴¹⁸ Siehe hierzu oben F.II.1.b.

¹⁴¹⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 38.

dass alle öffentlichen Stellen nach § 2 Abs. 1 ThürTG erfasst sind,¹⁴²⁰ was ebenfalls darauf hindeutet, Stellen nach § 2 Abs. 2 ThürTG nicht mit einzubeziehen. Auch in § 5 Abs. 3 ThürTG, der in Satz 1 zur Veröffentlichung im Internet anweist, wird in Satz 2 bestimmt, die Behörden nach § 2 Abs. 1 ThürTG hätten an geeigneter Stelle ihres Internetauftritts einen Link zum Transparenzportal aufzunehmen. Den Stellen nach § 2 Abs. 2 ThürTG könnte es bereits an einem geeigneten Internetauftritt fehlen. Auch die anderen vom ThürTG anerkannten Formen der Veröffentlichung könnten den Stellen nach § 2 Abs. 2 ThürTG schlicht praktisch unmöglich sein. Gesetzestext und –begründung legen insgesamt nahe, sie nicht der Veröffentlichungspflicht zu unterwerfen.

Ansonsten unterfallen die in § 2 Abs. 1 ThürTG genannten Stellen nur im Rahmen des in § 2 Abs. 3 bis 7 ThürTG festgelegten Anwendungsbereiches¹⁴²¹ der Veröffentlichungspflicht, welche damit dennoch den Großteil der öffentlichen Stellen Thüringens umfasst.

bb. Veröffentlichungspflichtige Informationen

Um der Veröffentlichungspflicht zu unterliegen, müssen die amtlichen Informationen drei verschiedene Voraussetzungen erfüllen: So kommt es nach § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ThürTG erstens darauf an, dass die Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit sind. Zweitens müssen sie nach § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 ThürTG das Ergebnis oder den Abschluss eines Verwaltungsvorgangs dokumentieren und drittens nach Inkrafttreten des ThürTG entstanden, bestellt oder beschafft worden sein. Daneben benennen die §§ 5 und 6 ThürTG Informationen, die von der Veröffentlichungspflicht umfasst sein können, sofern sie die beschriebenen Voraussetzungen erfüllen.

(1) Allgemeine Voraussetzungen zur Veröffentlichung von Informationen

(a) Allgemeines Interesse der Öffentlichkeit

Für die Feststellung eines allgemeinen Interesses der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung der jeweiligen Information i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ThürTG hat die öffentliche Stelle im Einzelfall zu prüfen, ob der Kenntnisnahme der Information durch eine breite Öffentlichkeit aufgrund objektiver Kriterien eine Bedeutung für die demokratische Meinungs- und Willensbildung oder die Kontrolle staatlichen Handelns zuzumessen ist.¹⁴²² Über die Frage, was solche objektiven Kriterien sind und wann einer Information tatsächlich eine Bedeutung

¹⁴²⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

¹⁴²¹ Siehe hierzu oben F.II.1.b.cc. bis. gg.

¹⁴²² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 44.

für die demokratische Meinungs- oder Willensbildung zuzumessen ist, welche gesellschaftlichen Vorgänge überhaupt das Maß einer demokratischen Meinungs- oder Willensbildung erreichen, hierüber schweigen Gesetz und Gesetzesbegründung. Hier lässt sich mit Wertungen des Grundgesetzes arbeiten:

Die Möglichkeit zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung wird vom Grundgesetz als innerer Prozess einem jeden Einzelnen zugebilligt.¹⁴²³ Das bedeutet, dass eine Veröffentlichung von Informationen nach diesem Verständnis bereits dann eine entsprechende Bedeutung aufweist, wenn sie den Einzelnen in den Stand versetzt, sich auf Grundlage der Kenntnis der Information im Rahmen einer geistigen Auseinandersetzung eine Überzeugung bzw. innere Haltung zum jeweiligen Gegenstand der Information zu bilden.¹⁴²⁴ Das bedeutet aber auch, dass potentiell jede amtliche Information der Veröffentlichungspflicht unterfallen könnte, da bei kaum einer Information auszuschließen ist, dass sie beim einzelnen Bürger als Grundlage eines entsprechenden Meinungsbildungsprozesses dienen kann. Für die öffentlichen Stellen würde dieses Verständnis der Tatbestandsmerkmale dazu führen, dass sämtliche Informationen zu veröffentlichen wären, würden sie nur die weiteren Voraussetzungen erfüllen.

Vom Gesetzgeber scheint dieses Verständnis jedoch gerade nicht gewollt zu sein, setzt er im Wortlaut von § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 1 ThürTG gerade auf ein „allgemeines“ Interesse und in der Gesetzesbegründung auf die Bedeutung der Kenntnisnahme der Information „[...] gerade für die breite Öffentlichkeit [...]“¹⁴²⁵. Demnach wird sich die Behörde bei der Anwendung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes eher daran zu orientieren haben, ob die jeweiligen Informationen über den Willens- und Meinungsbildungsprozess des Einzelnen hinaus eine Bedeutung haben. Als Kriterien könnten hier die Bedeutung des Verfahrensgegenstandes für die Öffentlichkeit, der Wert des jeweiligen Verfahrensgegenstandes und die Zahl der potentiell direkt oder indirekt durch das Verfahren betroffenen Bürger herangezogen werden. Diese Kriterien würden eine vergleichsweise objektive Wertung durch die öffentlichen Stellen ermöglichen. Gleichzeitig ließe sich hiermit zwischen Informationen abgrenzen, deren Kenntnisnahme nur für einen bestimmten kleinen Kreis an Personen von Bedeutung ist und solchen, deren Kenntnis tatsächlich für eine breite Öffentlichkeit von Interesse ist. Das Mindestprogramm an Entscheidungskriterien, das der Gesetzgeber der Verwaltung in der

¹⁴²³ Kluth, BeckOK Grundgesetz, Art. 21 Rn. 73.

¹⁴²⁴ Eine Meinung i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, vgl. BVerfG Beschluss v. 22.06.1982 - 1 BvR 1376/79 Rn. 16 – *Wahlkampf, Meinungsäußerung im Wahlkampf*.

¹⁴²⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 44.

Gesetzesbegründung für die notwendigen Feststellungen vorgibt,¹⁴²⁶ rechtfertigt die Annahme, dass die Entscheidungen über die Veröffentlichung voll gerichtlich überprüfbar sind.¹⁴²⁷

Gleichwohl lässt die Prüfung des allgemeinen Interesses der Öffentlichkeit an der Kenntnisnahme der Informationen den öffentlichen Stellen zunächst alle Möglichkeiten zwischen einer sehr großzügigen und einer sehr restriktiven Handhabung der Veröffentlichungspflichten.

(b) Abschluss eines Verwaltungsvorgangs

Daneben muss die jeweilige Information den Abschluss eines Verwaltungsvorgangs dokumentieren, § 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 ThürTG. Der Gesetzgeber geht dabei davon aus, dass gerade am Ergebnis eines Verwaltungsvorganges ein Kenntnisnahmeinteresse besteht,¹⁴²⁸ ohne jedoch näher zu definieren, welcher Teil der amtlichen Information hiervon umfasst ist. Es liegt nahe, hierunter etwa den Inhalt von Verwaltungsakten zu verstehen, die den formellen Abschluss des Verwaltungsverfahrens darstellen,¹⁴²⁹ also regelmäßig¹⁴³⁰ den von der Behörde ermittelten Sachverhalt einem Gesetz unterwerfen und eine sich hieraus ergebende Rechtsfolge anordnen.¹⁴³¹ Für die öffentlichen Stellen bedeutet dies, den jeweiligen Bescheid, gegebenenfalls unter Streichung der den Ausschlussgründen unterliegenden Informationen, veröffentlichen zu müssen. Ebenso kommt die Veröffentlichung eines wirksam abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Vertrages in Betracht, der den Abschluss des Verwaltungsverfahrens darstellt.¹⁴³²

(c) Zeitliche Komponente

Zuletzt müssen die Informationen noch nach Inkrafttreten des ThürTG am 01.01.2020 entstanden, bestellt oder beschafft worden sein. Hiermit will der Gesetzgeber schlicht verhindern, dass die öffentlichen Stellen „[...] alle Aktenbestandteile der Vergangenheit von Amts wegen auf eine Veröffentlichungsfähigkeit hin zu prüfen und aufzuarbeiten [haben].“¹⁴³³ Ab diesem Zeitpunkt gilt die Veröffentlichungspflicht jedoch fortlaufend für sämtliche Informationen, die die beschriebenen Voraussetzungen erfüllen.

¹⁴²⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 44 ff.

¹⁴²⁷ Siehe hierzu: *Jacob/Lau*, NVwZ 2015, S. 242 f.

¹⁴²⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

¹⁴²⁹ *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 35 Rn. 43.

¹⁴³⁰ Ausnahme siehe: *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 35 Rn. 32.

¹⁴³¹ *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 35 Rn. 31.

¹⁴³² *Rixen*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.) *Verwaltungsrecht, Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 9 VwVfG Rn. 29.

¹⁴³³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

(2) Ausdrücklich der Veröffentlichungspflicht unterfallende Informationen

§ 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG weist bestimmte Informationen aus, die insbesondere die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG erfüllen können und deren Veröffentlichungspflichtigkeit aufgrund eines allgemeinen Interesses der Öffentlichkeit an der Kenntnisnahme entsprechend naheliegt.¹⁴³⁴

(a) Geodaten nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG

Hier werden zunächst Geodaten genannt, ohne dass das ThürTG oder seine Begründung eine Definition des Begriffes enthalten. Eine solche lässt sich jedoch auf Bundesebene finden: Nach § 3 Abs. 1 des Geodatenzugangsgesetzes (GeoZG)¹⁴³⁵ sind Geodaten alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standpunkt oder geografischen Gebiet, wozu Koordinaten, Adressen, Landkarten, Stadtpläne, Luftbilder usw. zählen.¹⁴³⁶ Auf Bundesebene sorgt § 11 Abs. 1 GeoZG für einen freien Zugang zu Geodaten, die sich kommerziell für Navigationssysteme, Wetterbeobachtung und Umweltschutz nutzen lassen und damit einen wirtschaftlichen Wert besitzen.¹⁴³⁷

(b) Bereits zugänglich gemachte Informationen nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG

Nach § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG können auch solche Informationen der Veröffentlichungspflicht unterliegen, die bereits aufgrund eines Antrages nach den §§ 9 bis 15 ThürTG oder anderen Informationsansprüchen sowie aufgrund von Veröffentlichungspflichten anderer Rechtsnormen zugänglich gemachten wurden. Diesbezüglich hat der Gesetzgeber Informationen im Blick, die beispielsweise nach den Auskunftsansprüchen des Thüringer Umweltinformationsgesetzes (ThürUIG) und des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)¹⁴³⁸ des Bundes veröffentlicht wurden.¹⁴³⁹ Daneben kommen aber auch solche Informationen in Betracht, die nach einem Auskunftsanspruch zugänglich zu machen sind, der eigentlich nur einem spezifischen Personenkreis zukommt, wie etwa solche nach dem Thüringer Pressegesetz

¹⁴³⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

¹⁴³⁵ Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) vom 10.02.2009 (BGBl. I S. 278); zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Umweltschadensgesetzes, des Umweltinformationsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften vom 25.02.2021 (BGBl. I S. 306).

¹⁴³⁶ Lohse, in: Weber (Hrsg.) Rechtswörterbuch, „Geodaten“.

¹⁴³⁷ Lohse, in: Weber (Hrsg.) Rechtswörterbuch, „Geodaten“.

¹⁴³⁸ Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG) i.d.F. vom 01.09.2012 (BGBl. I S. 2166, ber. S. 2725); zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Anpassung des ProduktsicherheitsG und zur Neuordnung des Rechts der überwachungsbedürftigen Anlagen vom 27.07.2021 (BGBl. I S. 3146).

¹⁴³⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

(TPG)¹⁴⁴⁰. Dahinter verbirgt sich der Gedanke, dass bezüglich solcher Informationen, die bereits per Antrag bei den öffentlichen Stellen abgefragt wurden, „[...] regelmäßig von einem Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis [...] ausgegangen werden [kann]“,¹⁴⁴¹ was auch für Informationen gilt, die nach anderen Rechtsvorschriften zu veröffentlichen sind.¹⁴⁴² Die öffentlichen Stellen werden demnach mit Blick auf bereits wahrgenommene Veröffentlichungspflichten und bereits positiv beschiedene Informationsanträge die hiermit veröffentlichten Informationen sichten und i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG zusätzlich veröffentlichen müssen.

(c) Verweis auf § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG

Noch näher spezifiziert § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG die der Veröffentlichungspflicht (möglicherweise) unterfallenden Informationen durch den Verweis auf den ausführlichen Katalog des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG, der dort eigentlich in den Buchstaben a) bis r) die der Transparenzpflicht unterfallenden Informationen auflistet. Diese werden regelmäßig auch der Veröffentlichungspflicht der öffentlichen Stellen unterfallen.

(aa) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. a) und lit. b) ThürTG

Nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. a) ThürTG sind damit etwa Landesgesetze und Rechtsverordnungen der Landesregierung und der Landesministerien zu veröffentlichen, nach lit. b) außerdem Verwaltungsvorschriften und, durch eine Erweiterung der Norm im Gesetzgebungsverfahren, auch Richtlinien und Dienstanweisungen.¹⁴⁴³ Mit letzteren sollen gerade solche umfasst sein, die den internen Dienstbetrieb regeln, womit man sich auf die Erfahrungen mit einer entsprechenden Regelung im Hamburger Transparenzgesetz¹⁴⁴⁴ stützt, die dort das Verwaltungshandeln nicht beeinträchtigt habe.¹⁴⁴⁵ Mit Verweis auf entsprechende Entwürfe des TLfDI spricht nach Ansicht des Gesetzgebers auch datenschutzrechtlich nichts

¹⁴⁴⁰ Thüringer Pressegesetz (TPG) vom 31.07.1991 (GVBl. S. 271); zuletzt geändert durch Art. 22 Thüringer Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU vom 06.06.2018 (GVBl. S. 229).

¹⁴⁴¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

¹⁴⁴² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 45.

¹⁴⁴³ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 2.

¹⁴⁴⁴ Wobei das HmbTG in § 3 Abs. 1 Nr. 6 lediglich auf Verwaltungsvorschriften verweist. Richtlinien und Dienstanweisungen werden im Anwendungsbereich des Gesetzes nicht in Bezug genommen, man könnte sie allenfalls als mit § 3 Abs. 1 Nr. 6 HmbTG „vergleichbare Informationen von öffentlichem Interesse“ i.S.d. § 3 Abs. 2 Nr. 2 HmbTG kategorisieren, sollte ein solches Interesse tatsächlich vorliegen.

¹⁴⁴⁵ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 4.

gegen die Regelung und im Falle einer Gefährdung des Erfolgs von Verwaltungshandeln durch die Veröffentlichung der Informationen würden sowieso die Ausschlussgründe greifen (etwa § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) bis lit. e) ThürTG).¹⁴⁴⁶

(bb) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. c) ThürTG unterwirft Kabinettsbeschlüsse der Transparenz- und schließlich auch der Veröffentlichungspflicht, wobei sich der Gesetzgeber um eine Abgrenzung zu den Sitzungsprotokollen bemüht, weil dortige Protokollerklärungen und -notizen sowie Vorlagen und interne Vereinbarungen gerade nicht umfasst sein sollen.¹⁴⁴⁷

(cc) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. d) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. d) ThürTG erfasst Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag nach deren Behandlung in öffentlicher Sitzung. Gemeint sind damit etwa Unterrichtungen der Landesregierung nach Art. 67 Abs. 4 ThürVerf, mithin über Gesetzentwürfe der Landesregierung (bzw. die Unterrichtung über die Vorbereitung dieser Gesetzesentwürfe),¹⁴⁴⁸ Angelegenheiten der Landesplanung und -entwicklung, geplante Abschlüsse von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen, Bundesratsangelegenheiten und Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft, soweit diese für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind. Weitere Berichte der Landesregierung an den Landtag sind solche über die Ausführung der Beschlüsse, die ein Berichtersuchen an die Landesregierung zum Gegenstand haben, § 105 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (ThürLTGeschO).¹⁴⁴⁹ Die Gesetzesbegründung verweist außerdem auf Vorlagen der Landesregierung (beschlossene Gesetzesentwürfe), die vom Ministerpräsidenten dem Landtagspräsidenten zuzuleiten sind, § 29 Abs. 1 S. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (ThürGGO),¹⁴⁵⁰ sowie auf andere, vom Chef der Staatskanzlei zu übermittelnde Vorlagen, § 29

¹⁴⁴⁶ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 4 f.

¹⁴⁴⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁴⁸ Linck, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.) Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 67 Rn. 53.

¹⁴⁴⁹ Geschäftsordnung des Thüringer Landtags (ThürLTGeschO) vom 08.07.2004, i.d.F. der Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags, Geschäftsordnung des Thüringer Landtags vom 09.12.2016, ThürLT-Drs. 6/3202.

¹⁴⁵⁰ Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen (ThürGGO) vom 13.05.2015 (GVBl. S. 81); zuletzt geändert durch Art. 1 Zweiter Beschl. zur Änd. der Gemeinsamen GeschäftsO für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaats Thüringen vom 21.07.2020 (GVBl. S. 444).

Abs. 1 S. 2 ThürGGO.¹⁴⁵¹ Auch die schriftlichen Auskunftsbereiche der Landesregierung an den Landtag, ob und in welcher Weise sie Beschlüssen des Landtags mit Berichtersuchen an die Landesregierung i.S.d. § 39 Abs. 1 S. 1 ThürGGO nachgekommen ist, sind von § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. d) ThürTG umfasst.¹⁴⁵² Die Transparenzpflicht für Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag gilt außerdem erst, nachdem diese in öffentlicher Sitzung des Landtags bzw. seiner Ausschüsse behandelt wurden,¹⁴⁵³ was sich so auch auf die Veröffentlichungspflicht übertragen lässt.

(dd) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. e) und lit. f) ThürTG

Nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. e) ThürTG sind Berichte über Sponsoringleistungen und sonstige Zuwendungen an die Landesverwaltung, nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. f) ThürTG Berichte über die unmittelbaren und mittelbaren Kapitalbeteiligungen des Landes an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts zu veröffentlichen.¹⁴⁵⁴

(ee) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. g) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. g) ThürTG erfasst hingegen Tätigkeitsberichte, also solche, „deren Erstattung durch Rechtsnormen, insbesondere durch Gesetze, vorgesehen sind, wie zum Beispiel die Tätigkeitsberichte der Landesbeauftragten.“¹⁴⁵⁵ Der Berichtsgegenstand der hiermit umfassten Tätigkeitsberichte ist im Vorfeld abstrakt inhaltlich und zeitlich festgelegt und sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie nach ihrer Erstellung veröffentlicht werden.¹⁴⁵⁶ Auch die Tätigkeitsberichte der Landesbehörden sind von der Veröffentlichungspflicht umfasst.¹⁴⁵⁷

(ff) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. h) ThürTG

Beschlüsse, die in öffentlicher Sitzung gefasst werden, nebst den zugehörigen Protokollen und in Bezug genommenen Anlagen, unterwirft § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. h) ThürTG der Transparenz- und der Veröffentlichungspflicht. Öffentlich sind solche Sitzungen, „zu denen öffentlich eingeladen wird und an denen jedermann teilnehmen kann.“¹⁴⁵⁸ Als Beispiel sind hier etwa Gemeinderatssitzungen zu nennen, § 40 Abs. 1 S. 1 ThürKO, deren Öffentlichkeit als

¹⁴⁵¹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

¹⁴⁵⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

wesentlicher Verfahrensgrundsatz des Kommunalrechts betrachtet werden kann.¹⁴⁵⁹ Auf ein Gegenbeispiel weist die Gesetzesbegründung hin: So sind Sitzungen der Schulkonferenz i.S.d. § 38 Abs. 2 des Thüringer Schulgesetzes (ThürSchulG)¹⁴⁶⁰ nicht öffentlich, als Teilnehmer kommen nur die von den schulischen Belangen betroffenen Personen in Betracht (Schüler, Lehrer, Eltern etc.).¹⁴⁶¹ Mit den von der Veröffentlichungspflicht umfassten Informationen gewährleistet § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. h) ThürTG, dass der gesamte Entscheidungsprozess der Sitzungen transparent wird: So lässt sich der Ablauf der Sitzungen den zu veröffentlichenden Protokollen entnehmen. Die Informationsgrundlagen werden durch die Veröffentlichung der in den Protokollen oder Beschlüssen in Bezug genommenen Anlagen deutlich und mit der Veröffentlichung des Beschlusses wird das Gesamtergebnis des Vorganges einsehbar.

(gg) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. i) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. i) ThürTG umfasst Umweltinformationen nach § 7 Abs. 2 ThürUIG, § 10 Abs. 2, Abs. 5 S. 1 ThürUIG und § 11 ThürUIG. Umweltinformationen nach § 7 Abs. 2 ThürUIG sind Auskunftspersonen oder Informationsstellen zu entsprechenden Informationen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 ThürUIG), Verzeichnisse hierzu (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürUIG), für den Informationszugang zu Umweltinformationen eingerichtete öffentlich zugängliche Informationsnetze und Datenbanken (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 ThürUIG) und Informationen über behördliche Zuständigkeiten (§ 7 Abs. 2 Nr. 4 ThürUIG). Nach § 10 Abs. 2 ThürUIG gehören zu den Umweltinformationen: der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ThürUIG). Politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ThürUIG), Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen elektronisch ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 ThürUIG) gehören ebenfalls dazu. Auch Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 ThürUIG), sind Umweltinformationen. Ebenso

¹⁴⁵⁹ *Katz*, NVwZ 2020, S. 1076, der sich auf das Kommunalrecht Baden-Württembergs bezieht.

¹⁴⁶⁰ Thüringer Schulgesetz (ThürSchulG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30.04.2003 (GVBl. S. 238); zuletzt geändert durch Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Schulgesetzes vom 05.05.2021 (GVBl. S. 215).

¹⁴⁶¹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 49.

Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen (§ 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 ThürUIG) sowie zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)¹⁴⁶² und nach dem Thüringer Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (ThürUVPG).¹⁴⁶³ Zu den Umweltinformationen zählen auch Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile (wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen) nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 ThürUIG. § 10 Abs. 5 S. 1 ThürUIG beschreibt hingegen den Fall, dass Umweltinformationen zur Abwehr von Gefahren dienen könnten und dann zu veröffentlichen seien und § 11 ThürUIG umfasst den Umweltzustandsbericht. All diese Informationen unterwirft bereits das ThürUIG einer Veröffentlichungspflicht der jeweiligen öffentlichen Stellen, sodass die Veröffentlichungspflicht, die § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. i) ThürTG für dieselben Informationen anordnet, allenfalls insoweit eine Neuerung bringt, als dass die Informationen im Internet zu veröffentlichen sind. Auch bezüglich der Transparenzpflicht, die das ThürTG hiermit gleichzeitig für die Umweltinformationen anordnet, gilt dasselbe: Der Vorteil liegt auch hier in der Bündelung sämtlicher Informationen in einer Anwendung, die das Recherchieren und das Auffinden der Informationen erleichtert und damit die Transparenz steigert.¹⁴⁶⁴ Gleichzeitig betrachtet der Gesetzgeber das ThürUIG bezüglich der Veröffentlichungspflichten zu Umweltinformationen als Spezialgesetz, dessen Spezifika auch bei der Veröffentlichung der Informationen i.S.d. §§ 5 und 6 ThürTG zu beachten sind.¹⁴⁶⁵

(hh) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. j) ThürTG

Unter den von § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. j) ThürTG umfassten amtlichen Statistiken „[...] sind statistische Erhebungen zu verstehen, die durch öffentliche Rechtsträger aufgrund von

¹⁴⁶² Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 18.03.2021 (BGBl. I S. 540); zuletzt geändert durch Art. 14 des Aufbauhilfegesetzes 2021 vom 10.09.2021 (BGBl. I S. 4147).

¹⁴⁶³ Thüringer Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Thüringer UVP-Gesetz – ThürUVPG –) vom 20.07.2007 (GVBl. S. 85); zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 30.07.2019 (GVBl. S. 323, 341).

¹⁴⁶⁴ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

Befragungen der Bürger und Unternehmen auf gesetzlicher Grundlage erstellt werden [...]“¹⁴⁶⁶ und keine rein behördeninternen Analysen.¹⁴⁶⁷

(ii) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. k) ThürTG

Nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. k) ThürTG sind auch öffentliche Pläne von der Veröffentlichungs- und der Transparenzpflicht umfasst. Die Gesetzesbegründung verweist auf „andere landesweite Planungen“ und auf den Krankenhausplan nach § 4 des Thüringer Krankenhausgesetzes (ThürKHG).¹⁴⁶⁸ Tatsächlich ist davon auszugehen, dass nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. k) ThürTG allein *landesweite* Planungen zu veröffentlichen sind, da § 6 Abs. 3 ThürTG bezüglich der Transparenzpflicht lediglich die öffentlichen Stellen des Landes und die Landesregierung verpflichtet, die je nach der Zuständigkeit für den jeweiligen Plan schon gar keine Verfügungsbefugnis für eine Veröffentlichung von *nicht-landesweiten* Plänen besitzen würden, § 4 S. 1 Nr. 1 ThürTG. In diesem Rahmen ist noch auf die Luftreinhaltepläne i.S.d. § 47 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG)¹⁴⁶⁹ hinzuweisen, die das Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz erstellt und fortschreiben muss, sollten es die Prognosen zur Entwicklung der Immissionswerte notwendig machen.¹⁴⁷⁰ Die hiernach erstellten Pläne werden bereits im Internetauftritt der Behörde veröffentlicht.¹⁴⁷¹ Ansonsten kommt eine Veröffentlichungspflicht für Pläne in Betracht, die beispielsweise nach § 3 Abs. 1 Nr. 12 des Hamburger Transparenzgesetzes ausdrücklich einer Veröffentlichungspflicht unterliegen, wie Bauleitpläne i.S.d. § 2 des Baugesetzbuches (BauGB)¹⁴⁷², zu denen die Flächennutzungspläne nach den §§ 5 ff. BauGB, die Bebauungspläne nach den §§ 8 ff. BauGB und die Vorhaben- und Erschließungspläne (VEP) nach § 12 BauGB zählen.¹⁴⁷³ Auch das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne i.S.d. § 3 des Thüringer

¹⁴⁶⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁶⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁶⁸ Thüringer Krankenhausgesetz (ThürKHG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 30.04.2003 (GVBl. S. 262); zuletzt geändert durch Art. 1 des Zweiten Änderungsgesetzes vom 02.07.2019 (GVBl. S. 209); Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁶⁹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274, ber. 2021 S. 123); zuletzt geändert durch Art. 2 Viertes Gesetz zur Änd. des BundesnaturschutzG vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1362).

¹⁴⁷⁰ Siehe hierzu: *Uechtritz/Couzinet*, NVwZ 2021, S. 1261.

¹⁴⁷¹ Siehe: Freistaat Thüringen, Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz, „Luftreinhaltepläne in Thüringen“ unter: <https://tlubn.thueringen.de/umweltschutz/immissionsschutz/luftreinhaltung/luftreinhalteplaene-in-thueringen> (Stand 31.03.2022).

¹⁴⁷² Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1353).

¹⁴⁷³ *Uechtritz*, BeckOK Baugesetzbuch, § 2 Rn. 2.

Naturschutzgesetzes (ThürNatG)¹⁴⁷⁴ können der Veröffentlichungspflicht und durch die Zuständigkeit des Thüringer Ministeriums für Umwelt, Energie und Naturschutz für das Landschaftsprogramm, § 2 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 S. 1 ThürNatG, und des Thüringer Landesamtes für Umwelt, Bergbau und Naturschutz für Landschaftsrahmenpläne, §§ 2 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 2 S. 1 ThürNatG, auch der Transparenzpflicht unterfallen.

(jj) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. 1) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. 1) ThürTG umfasst wesentliche Inhalte von Verträgen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit mit einem Auftragswert von mehr als 20.000 Euro, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, soweit es sich nicht um Beschäftigungsverträge oder Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte handelt. Das allgemeine Informationsinteresse der Öffentlichkeit soll sich dabei „[...] im Einzelfall aufgrund des konkreten Vertragsgegenstandes, der jeweiligen Vertragspartner oder der Vertragsumstände [...]“¹⁴⁷⁵ ergeben. Die Bagatellgrenze in Höhe von einem Netto-Auftragswert von 20.000 Euro wiederum hat der Gesetzgeber bewusst an die entsprechende Wertgrenze zur freihändigen Vergabe von Verträgen über Liefer- und gewerbliche Dienstleistungen nach Nr. 1.2.2.2 Abs. 1 der Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA)¹⁴⁷⁶ angelehnt. Hierzu ist anzumerken, dass aufgrund einer Neufassung der ThürVVöA einerseits in diesen Fällen keine freihändige, sondern fortan eine Verhandlungsvergabe erfolgt¹⁴⁷⁷ und andererseits für die Zeit vom 03.04.2020 bis zum 31.12.2021 die Wertgrenze auf 214.000 Euro angehoben wurde,¹⁴⁷⁸ was durch eine Änderung der Geltungsdauer zuletzt bis zum 30.06.2022 unter der Wertgrenze von nun 215.000 Euro unter sonst gleich bleibenden Bedingungen verlängert wurde.¹⁴⁷⁹ Hintergrund ist die Änderung der europäischen Schwellenwert-Verordnungen.¹⁴⁸⁰ An der Vorgabe des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. 1) ThürTG ändert dies freilich nichts. Bei einem

¹⁴⁷⁴ Thüringer Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes und zur weiteren landesrechtlichen Regelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz -ThürNatG-) nach Art. 1 des Thüringer Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 30.07.2019 (GVBl. S. 323).

¹⁴⁷⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁷⁶ Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA) vom 16.09.2014 (ThürStAnz. Nr. 41/2014 S. 1299 ff.).

¹⁴⁷⁷ Zur Unterscheidung der beiden Vergabeverfahren: *Dannecker*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.) Strafrecht, § 298 Rn. 44, 46.

¹⁴⁷⁸ Siehe hierzu die Neufassung: Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge (ThürVVöA) vom 22.09.2021 (ThürStAnz. Nr. 43/2021 S. 1705 ff.).

¹⁴⁷⁹ Erste Änderung der Thüringer Verwaltungsvorschrift zur Vergabe öffentlicher Aufträge vom 09.12.2021 (ThürStAnz. Nr. 52/2021 S. 2179).

¹⁴⁸⁰ Siehe: Rundschreiben des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, „Öffentliches Auftragswesen - hier: Neue EU-Schwellenwerte für 2020 und 2021“ abrufbar unter: https://wirtschaft.thueringen.de/fileadmin/wirtschaft/wirtschaftsverwaltung/RundschreibenSchwellenwerte2020_2021.pdf (Stand 02.04.2022).

Übersteigen der Wertgrenze von 20.000 Euro soll i.S.d. Vorschriften zur Vergabe der Aufträge der Wettbewerb sichergestellt und der günstigste Anbieter ermittelt werden, womit i.S.d. Informationsfreiheit ein Interesse an Transparenz und Korruptionsbekämpfung korrespondiert, was mit der Festsetzung der Wertgrenze in dieser Höhe verdeutlicht wird.¹⁴⁸¹

Sind die beschriebenen Voraussetzungen erfüllt, müssen die wesentlichen Inhalte der Verträge, die *essentialia negotii*¹⁴⁸² und gegebenenfalls, sollten die Behörden diesen eine entsprechende Bedeutung zubilligen, auch weitere Vertragsbestandteile, die *accidentalia negotii*, veröffentlicht werden.¹⁴⁸³

Bereits der Gesetzeswortlaut weist ausdrücklich auf Verträge der Daseinsvorsorge hin, die aufgrund ihres Vertragsgegenstandes regelmäßig zu veröffentlichen sein könnten, wobei Daseinsvorsorge den Teil der Leistungsverwaltung meint, „der unter die sogenannte Vorsorgeverwaltung fällt, das heißt, die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit[,] wie zum Beispiel der öffentliche Nahverkehr, Gas- Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe.“¹⁴⁸⁴

Beschaffungsverträge werden als fiskalische Hilfsverträge nicht der Veröffentlichungs- oder Transparenzpflicht unterworfen, da sie dem Privatrecht unterstehen und sich die Vertragspartner hier gleichrangig gegenüberstehen.¹⁴⁸⁵ Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte sind ebenso ausgenommen, da ihre Inhalte einerseits regelmäßig dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen unterfallen würden und man andererseits befürchtet, die Versicherungen und Kreditinstitute würden dann solche Verträge nicht länger abschließen und der damit schrumpfende Wettbewerb würde die Kosten für entsprechende Verträge in die Höhe treiben.¹⁴⁸⁶

(kk) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. m) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. m) ThürTG unterwirft Übersichten über Zuwendungen ab einer Fördersumme von 1.000 Euro den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten. Der Zuwendungsbegriff im Sinne dieser Norm ist § 23 der Thüringer Landeshaushaltsordnung

¹⁴⁸¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁸² (Sehr) grundlegend hierzu: *Stadler*, Allgemeiner Teil des BGB, § 19 Rn. 3.

¹⁴⁸³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁸⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 50.

¹⁴⁸⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁸⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

(ThürLHO)¹⁴⁸⁷ entnommen, wonach Zuwendungen als „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke [...]“ definiert werden, die nur veranschlagt werden dürfen, „[...] wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“¹⁴⁸⁸ Bei gemeinsamen oder kofinanzierten Maßnahmen ist auf die Höhe des Beitrages der Landeszuweisung abzustellen, geht es um das Erreichen der Fördersumme von 1.000 Euro.¹⁴⁸⁹ Bezüglich der Pflichten zu den einschlägigen Übersichten verweist die Gesetzesbegründung auf die Nummern 9.2 und 9.3 unter „9. Überwachung der Verwendung“ der Verwaltungsvorschriften zu § 44 ThürLHO¹⁴⁹⁰, wonach die die Zuwendungsmittel bewirtschaftenden Stellen einerseits entsprechende Übersichten für jedes Halbjahr zu führen (Nummer 9.2) und andererseits den Inhalt dieser Übersichten auf besondere Anforderung dem Rechnungshof mitzuteilen haben (Nummer 9.3).¹⁴⁹¹

(II) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. n) ThürTG

Nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. n) ThürTG sind auch rechtskräftige Entscheidungen der Vergabekammer zu veröffentlichen bzw. in das Transparenzportal einzustellen. Hier werden Nachprüfungsverfahren nach den §§ 155 ff. GWB¹⁴⁹² und nach § 19 des Thüringer Vergabegesetzes (ThürVgG)¹⁴⁹³ erfasst.¹⁴⁹⁴

(mm) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. o) ThürTG

§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. o) ThürTG unterwirft Statistiken über die dienstliche Beurteilung von teil- und vollzeitbeschäftigten Beamten und Angestellten der Veröffentlichungs- und der Transparenzpflicht, sofern diese vorhanden und anonymisiert sind.¹⁴⁹⁵ Dies soll die angestrebte

¹⁴⁸⁷ Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 19.09.2000 (GVBl. S. 282); zuletzt geändert durch Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung der Thüringer LandeshaushaltsO vom 21.12.2020 (GVBl. S. 684).

¹⁴⁸⁸ Diese Definition übernimmt auch die Gesetzesbegründung: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁸⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁹⁰ Siehe Verwaltungsvorschriften zu § 44 ThürLHO: Freistaat Thüringen, Finanzministerium, „Landeshaushaltsordnung“, „Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO“ unter: https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/th5/tfm/haushalt/lho/44_012019.pdf (Stand 03.04.2022), i.d.F. ab dem 01.01.2019.

¹⁴⁹¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁹² Die Gesetzesbegründung verweist hier auf die §§ 102 ff. GWB, die jedoch keinen Bezug zu Nachprüfungsverfahren nehmen, siehe: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁹³ Thüringer Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Thüringer Vergabegesetz – ThürVgG –) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.01.2020 (GVBl. S. 29).

¹⁴⁹⁴ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁹⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

Gleichbehandlung von Teil- und Vollzeitbeschäftigten und damit insbesondere die Förderung von teilzeitbeschäftigten Frauen und Männern vorantreiben, wobei § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. o) ThürTG gerade keine Verpflichtung zur Erstellung oder Führung solcher Statistiken begründet.¹⁴⁹⁶ Inwiefern eine anonymisierte Statistik überhaupt einen Rückschluss auf eine etwaige Ungleichbehandlung von Teil- und Vollzeitbeschäftigten zulässt, die wohl in jedem Einzelfall nachvollzogen werden müsste, sei dahingestellt.

(nn) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. p) ThürTG

Die Buchstaben p) bis r) im Katalog des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt und in den entsprechenden Dokumenten nur knapp oder gar nicht begründet.¹⁴⁹⁷

So erfasst § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. p) ThürTG Übersichten über Finanzhilfen des Landes, die der Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen, deren Anpassung an neue Bedingungen und der Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums dienen, insbesondere durch Entwicklung neuer Produktionsmethoden und –richtungen. Nicht in die Übersichten sind die Zuschüsse zu landeseigenen Unternehmen, Landesbürgschaften und Aufwendungen für allgemeine Staatsaufgaben sowie Leistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aufzunehmen.

(oo) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. q) ThürTG

Weiterhin sind nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. q) ThürTG Gutachten und Studien zu veröffentlichen, soweit sie von den öffentlichen Stellen in Auftrag gegeben wurden und in Entscheidungen der Behörde bereits eingeflossen sind. Der Gesetzgeber schreibt diesen Informationen wesentliche Bedeutung zur Erreichung des Gesetzeszwecks zu, nämlich „[...] die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen.“¹⁴⁹⁸ Auf ihrer Grundlage würden öffentliche Stellen und die Politik häufig Entscheidungen treffen, welche mit ihrer Veröffentlichung für alle Bürgerinnen und

¹⁴⁹⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 51.

¹⁴⁹⁷ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 2 und S. 5, wobei die Begründung zu lit. p) inhaltlich zu lit. q) gehört und die weiteren Buchstaben nicht begründet werden.

¹⁴⁹⁸ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 5.

Bürger nachvollziehbar würden.¹⁴⁹⁹ Hinzu tritt, dass sie schließlich aus Steuermitteln finanziert würden und regelmäßig Informationen von allgemeinem öffentlichen Interesse seien.¹⁵⁰⁰

(pp) § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. r) ThürTG

Zuletzt bestimmt § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. r) ThürTG noch in Bezug auf den gesamten Katalog des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG, dass auch Informationen von vergleichbarem öffentlichen Interesse erfasst seien. Somit ist klar, dass, auch wenn eine Behörde feststellt, über keine direkt im Katalog des § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG aufgeführte Information zu verfügen, sie dennoch die Pflicht hat zu überprüfen, ob sie gegebenenfalls über Informationen von vergleichbarem öffentlichen Interesse verfügt.

Insgesamt ist bezüglich sämtlicher, in der rückliegenden Analyse aufgeführter Informationen erneut auf die Formulierung von § 5 Abs. 1 S. 2 ThürTG hinzuweisen: Diese Informationen *können insbesondere* der Veröffentlichungspflicht nach § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG unterfallen. Dies bedeutet einerseits, dass sie nicht zwangsläufig der Veröffentlichungspflicht unterfallen, sollten sie im Einzelfall eine der allgemeinen Voraussetzungen¹⁵⁰¹ nicht erfüllen, andererseits sind die öffentlichen Stellen verpflichtet, auch andere Informationen von vergleichbarem öffentlichen/allgemeinem Interesse zu veröffentlichen.

cc. Verfahrensmäßige Pflichten der öffentlichen Stellen nach § 5 ThürTG

Neben der notwendigerweise vorzunehmenden Prüfung, welche der ihnen vorliegenden Informationen der Veröffentlichungspflicht unterfallen, treffen die öffentlichen Stellen nach § 5 ThürTG verschiedene weitere verfahrensmäßige Pflichten, die dem Anliegen des Gesetzgebers Rechnung tragen, unter Berücksichtigung schutzwürdiger Interessen einen möglichst großen Anteil an Informationen zu veröffentlichen.

(1) Pflichten bezüglich der Informationsbeschaffung

Ordnet man die verschiedenen Pflichten, die § 5 ThürTG den öffentlichen Stellen auferlegt, chronologisch nach dem Zeitpunkt im Verfahren, in dem sie die Stellen treffen, so stehen an erster Stelle die verschiedenen Pflichten zur Beschaffung von Informationen nach § 5 Abs. 6

¹⁴⁹⁹ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 5.

¹⁵⁰⁰ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 5.

¹⁵⁰¹ Siehe hierzu oben F.II.3.b.bb.(1).

ThürTG, die erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ihren Weg in das ThürTG fanden. Hiernach sollen die Behörden die Informationen von allgemeinem Interesse (z.B. Gutachten und Studien) so beschaffen, dass bereits im Rahmen der Auftragsvergabe Hindernisse für eine Veröffentlichung nach den Absätzen 4 und 5 (fehlende Verfügungsbefugnis; schutzwürdige Interessen Dritter) vermieden werden. Entsprechend haben die öffentlichen Stellen bereits vor der Beschaffung der Informationen das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit an ihrer Kenntnisnahme festzustellen und sodann auszuschließen, dass etwaige Rechte Dritter an den Informationen einer Veröffentlichung durch die Stellen entgegenstehen. Hier ist etwa an die Rechte von Gutachtern an den Inhalten der Gutachten zu denken, die durch eine entsprechende vertragliche Ausgestaltung an die Behörden übertragen werden können.¹⁵⁰² Die öffentlichen Stellen müssen sich, unter Ansehung ihrer Transparenzpflichten nach dem ThürTG, vertraglich die Nutzungsrechte an den entsprechenden Ausarbeitungen einräumen lassen, um etwa einen urheberrechtlichen Schutz der Informationen vor der Veröffentlichung zu verhindern. Dies sollte allerdings auch ohne eine Regelung wie § 5 Abs. 6 ThürTG geübte Praxis sein.¹⁵⁰³

(2) Verfügungsbefugnis und Ausschlussgründe

Bezüglich sämtlicher Informationen, die für eine Veröffentlichung i.S.d. § 5 ThürTG in Frage kommen, haben die öffentlichen Stellen festzustellen, ob sie einerseits gemäß § 5 Abs. 4 S 1 Nr. 1 ThürTG die Verfügungsbefugnis innehaben und andererseits einer Veröffentlichung keine Ausschlussgründe nach den §§ 12 bis 14 ThürTG entgegenstehen, § 5 Abs. 4 S 1 Nr. 2 ThürTG, sollte dies nicht von vornherein klar sein.

Die Verfügungsbefugnis dient üblicherweise als Abgrenzungskriterium von für den Informationszugang zuständiger und unzuständiger Stelle, liegt ein und dieselbe Information mehreren öffentlichen Stellen vor.¹⁵⁰⁴ Sie wird regelmäßig durch die Urheberschaft an der Information, ansonsten aber auch durch gesetzliche Grundlagen oder wie auch immer geartete Vereinbarungen zwischen den Behörden erlangt.¹⁵⁰⁵ An der Verfügungsbefugnis kann es einer öffentlichen Stelle fehlen, wenn natürliche oder juristische Personen des Privatrechts Rechte an der Information besitzen oder eine nicht dem ThürTG unterfallende öffentliche Stelle die

¹⁵⁰² Vgl. Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 4.

¹⁵⁰³ Vgl. Ausführungen zum Umgang mit dem urheberrechtlichen Schutz nach dem IFG unter C.II.4.a.

¹⁵⁰⁴ Siehe hierzu oben C.I.4.b.

¹⁵⁰⁵ Siehe hierzu oben C.I.4.b.

Verfügungsbefugnis innehat. In all diesen Fällen kann die Verfügungsbefugnis durch Vertrag an die öffentliche Stelle übertragen werden.

Daneben können die Ausschlussgründe der §§ 12 bis 14 ThürTG, die einem Informationszugang auf Antrag entgegenstehen, auch der proaktiven Veröffentlichungspflicht der Behörden entgegenstehen, was die Behörde vor der Veröffentlichung der Informationen zu überprüfen und auszuschließen hat.¹⁵⁰⁶

Neben den beiden Fällen der Nr. 1 und Nr. 2 von § 5 Abs. 4 S 1 ThürTG sieht § 5 Abs. 4 S 2 ThürTG vor, dass speziell der Veröffentlichung im Internet rechtliche und tatsächliche Hinderungsgründe entgegenstehen könnten und in diesen Fällen lediglich im Internet anzugeben ist, wo die Informationen eingesehen werden können. Ein solcher rechtlicher Belang sei nach der Gesetzesbegründung der Datenschutz, der ein zeitlich begrenztes Zugänglichmachen der Information erforderlich machen könne, das mit einer Veröffentlichung im Internet nicht einfach zu gewährleisten sei und einen stärker wirkenden Eingriff in Rechte Dritter bedeuten würde.¹⁵⁰⁷ In tatsächlicher Hinsicht kann der Veröffentlichung einer Information ihr bisheriges Trägermedium entgegenstehen, sollte dies etwa aufgrund seiner Größe keine Übertragung in elektronische Systeme zulassen und damit für die elektronische Zugänglichmachung ungeeignet sein.¹⁵⁰⁸ Hier verweist die Gesetzesbegründung etwa auf entsprechend großformatige Pläne auf Papier,¹⁵⁰⁹ wobei diese mittlerweile regelmäßig digital erstellt werden und sich im Ausgangspunkt aus digitalen Dateien zusammensetzen sollten. Hier wird allenfalls die Rückübertragung in elektronische Systeme ausgeschlossen sein, liegt der jeweiligen Behörde lediglich die Papierform vor.

(3) Drittbeteiligungsverfahren

Nach § 5 Abs. 5 ThürTG kann die öffentliche Stelle auch im Rahmen der proaktiven Veröffentlichungspflicht die Pflicht zur Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens treffen, sollten durch die Veröffentlichung von Informationen Dritte i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ThürTG betroffen sein. Voraussetzung ist, dass ein schutzwürdiges Interesse des Dritten nicht ausgeschlossen werden kann. Dann ist der Dritte über die beabsichtigte Veröffentlichung der ihn betreffenden Informationen zu unterrichten und nach Maßgabe des § 10 Abs. 4 ThürTG zu beteiligen. Im Ergebnis ist dann sein Geheimhaltungsinteresse mit dem Informationsinteresse

¹⁵⁰⁶ Zu den Ausschlussgründen nach dem ThürTG siehe oben F.II.2.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

¹⁵⁰⁸ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

¹⁵⁰⁹ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

der Öffentlichkeit abzuwägen. Die Anwendung des § 10 Abs. 4 ThürTG bedeutet für die Behörden in dieser Konstellation Folgendes:

Sobald die öffentliche Stelle eine bestimmte Information nach den bereits beschriebenen Kriterien zur Veröffentlichung im Internet ausgewählt hat und diese personenbezogene Daten enthält, hat die Stelle zu prüfen, ob ein schutzwürdiges Interesse der Person, die die Informationen betreffen, ausgeschlossen werden kann. Dies wird sich regelmäßig nicht ohne Weiteres annehmen lassen, hat der Dritte nicht etwa für gleich gelagerte Fälle die Einwilligung zur Veröffentlichung der Informationen erklärt oder sind dieselben Informationen nicht sowieso der Allgemeinheit zugänglich. Sodann hat die jeweilige Behörde den Dritten schriftlich über die Absicht der Veröffentlichung zu informieren und ihm gleichzeitig die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats einzuräumen, § 10 Abs. 4 S. 1 ThürTG. Liegen der Behörde besondere Kategorien personenbezogener Daten i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 2 ThürTG vor, die Teil der Veröffentlichung wären, so gilt die Einwilligung des Dritten zur Veröffentlichung der Informationen als verweigert, wenn er sie nicht innerhalb dieses Monats erteilt.¹⁵¹⁰ Bezieht der Dritte in allen anderen Fällen keine oder eine ablehnende Stellung, hat die Abwägung seines schutzwürdigen Interesses mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit zu geschehen. Für den Dritten streitet dabei sein inhaltlicher Vortrag aus der jeweiligen Stellungnahme. Für die Veröffentlichung streitet alles, was die Behörde bezüglich der jeweiligen Information bereits an Wertungen vornahm, um ein allgemeines Interesse an der Kenntnisnahme i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG¹⁵¹¹ zu begründen. Fällt die Abwägung zugunsten der Informationsveröffentlichung aus, hat die öffentliche Stelle dem Dritten erneut unter Hinweis auf Gegenstand und Rechtsgrundlage der Entscheidung die Möglichkeit zu einer Stellungnahme zu den entscheidungserheblichen Tatsachen innerhalb von zwei Wochen einzuräumen, § 10 Abs. 4 S. 3 ThürTG.¹⁵¹² Die sich anschließende behördliche Entscheidung über die Veröffentlichung ist dem Dritten dann schriftlich mitzuteilen, § 10 Abs. 4 S. 4 ThürTG.¹⁵¹³ Einzig § 10 Abs. 4 S. 5 ThürTG lässt sich nicht auf den Fall der proaktiven Veröffentlichung von Informationen übertragen. Hiernach darf der Informationszugang im Antragsverfahren mit Drittbeteiligung erst erfolgen, wenn die Entscheidung über den Antrag gegenüber dem Dritten bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet wurde und seit Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. Für eine

¹⁵¹⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 59.

¹⁵¹¹ Siehe hierzu oben F.II.3.b.bb.(1).

¹⁵¹² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 59.

¹⁵¹³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 59.

entsprechende Anwendung fehlt es der Entscheidung über die Veröffentlichung von Informationen am Charakter eines Verwaltungsaktes, der sonst im Antragsverfahren gegenüber dem Antragsteller ergehen würde. Die proaktive Veröffentlichung von Informationen ist nicht auf eine bestimmte Rechtswirkung gerichtet, mithin werden Rechte des Dritten hiermit nicht „[...] unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint [...] [oder] als Besonderheit des feststellenden Verwaltungsaktes [...] mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint [...]“. ¹⁵¹⁴ Damit fehlt es der Entscheidung im Wesentlichen am Regelungscharakter i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, was auch das Vorliegen weiterer Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsaktes in Zweifel zieht. ¹⁵¹⁵ Das informatorische Handeln der Behörden stellt damit keinen Verwaltungsakt dar, ¹⁵¹⁶ der i.S.d. § 10 Abs. 4 S. 5 ThürTG bestandskräftig werden könnte oder dessen sofortige Vollziehung angeordnet werden könnte. Denkbar schiene allenfalls nach der Bekanntmachung der Entscheidung erneut zwei Wochen vor der Veröffentlichung verstreichen zu lassen, wie es sonst nach der Bekanntgabe der Anordnung der sofortigen Vollziehung an den Dritten der Fall wäre. Im Hinblick auf die vorher bereits mehrfach gewährte Möglichkeit zur Stellungnahme für den Dritten scheint dies jedoch überflüssig.

(4) Weitere behördliche Pflichten in Verbindung mit der Veröffentlichungspflicht

Wie bereits zu Zeiten des ThürIFG haben die öffentlichen Stellen nach § 5 Abs. 2 ThürTG bestimmte Pflichten zum Führen von Verzeichnissen. So sollen sie Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke erkennen lassen, § 5 Abs. 2 S. 1 ThürTG. Gemeint sind hiermit „[...] alle Informationsträger, die nach Struktur und Inhalt zu erkennen geben, welche Informationen bei der öffentlichen Stelle vorhanden sind.“ ¹⁵¹⁷ Die Ausgestaltung der Verzeichnisse obliegt dabei den öffentlichen Stellen selbst. Die Verzeichnisse können Übersicht über vorhandene Akten geben und sollen den Bürgern als Findehilfsmittel für Informationen dienen. ¹⁵¹⁸ Insoweit entsprechen die heutigen Vorgaben des ThürTG vollkommen denen des ThürIFG. ¹⁵¹⁹

¹⁵¹⁴ BGH Beschluss v. 11.12.2018 - EnVR 1/18 Rn. 17 – *Veröffentlichung von Daten*.

¹⁵¹⁵ Wie etwa die Außenwirkung, siehe hierzu: *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 35 Rn. 141.

¹⁵¹⁶ Vgl. die Entscheidung des BGH zu einem informierenden Rundschreiben einer Landesregulierungsbehörde, BGH Beschluss v. 11.12.2018 - EnVR 1/18 Rn. 15 ff. – *Veröffentlichung von Daten*.

¹⁵¹⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 46.

¹⁵¹⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 46.

¹⁵¹⁹ Siehe hierzu oben E.IV.1.g.aa.

Um dem beschriebenen Zweck gerecht zu werden, sollen die öffentlichen Stellen die Verzeichnisse ohne die Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich machen, § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG, was auch für bestimmte Arten vorhandener Pläne gilt. Hier erweitert das ThürTG insoweit den Pflichtenkreis der Behörden, als dass nicht nur Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen sind, wie es bereits nach § 11 Abs. 1 S. 2 ThürIFG der Fall war, sondern nun auch Haushalts- und Stellenpläne, § 5 Abs. 2 S. 2 ThürTG. Nicht erfasst werden von § 5 Abs. 2 ThürTG lediglich solche Verzeichnisse, die Informationen enthalten, zu denen nach dem ThürTG kein Zugangsanspruch bestehen würde, etwa Verzeichnisse von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DS-GVO.¹⁵²⁰

Außerdem müssen die öffentlichen Stellen an geeigneter Stelle in ihrem Internetauftritt einen Link zum Transparenzportal aufnehmen, § 5 Abs. 3 S. 2 ThürTG.

c. Ausgestaltung der Transparenzpflicht

Die Transparenzpflicht, also die Pflicht zum Einstellen von Informationen in das Transparenzportal, wird von § 6 ThürTG ausgestaltet. Sie kommt dabei in unterschiedlichen Konstellationen zum Tragen, jeweils in Abhängigkeit von den betroffenen Informationen und den sie vorhaltenden öffentlichen Stellen.

aa. Veröffentlichungspflichtige Informationen und verpflichtete öffentliche Stellen nach § 6 Abs. 1 ThürTG

So normiert § 6 Abs. 1 ThürTG die Transparenzpflicht lediglich in Bezug auf Informationen, für die aufgrund anderer Rechtsnormen eine Veröffentlichungspflicht besteht und natürlich nur für die öffentlichen Stellen, die diese Informationen vorhalten und zu veröffentlichen haben. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des ThürTG am 01.01.2020 sind damit sämtliche öffentliche Stellen, die aufgrund anderer Gesetze zur Veröffentlichung bestimmter Informationen verpflichtet sind, nach § 6 Abs. 1 ThürTG auch zum Einstellen der Informationen in das Transparenzportal verpflichtet.

Als Beispiele für solche anderen Rechtsnormen, die Veröffentlichungspflichten normieren, verweist der Thüringer Gesetzgeber auf § 10 des Thüringer E-Government-Gesetzes (ThürEGovG),¹⁵²¹ wobei sich die damit gemeinte Veröffentlichungspflicht lediglich im ersten

¹⁵²⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 46.

¹⁵²¹ Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Thüringer E-Government-Gesetz – ThürEGovG) vom 10.05.2018 (GVBl. S. 212, ber. S. 294); zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Ausführung des PaßG und des PersonalausweisG und des Thüringer E-Government-G vom 23.11.2020 (GVBl. S. 562).

Gesetzesentwurf in § 10 ThürEGovG befand,¹⁵²² im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch in den § 11 ThürEGovG verschoben wurde.¹⁵²³ Nach § 11 Abs. 1 ThürEGovG haben sämtliche Thüringer Behörden, einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände,¹⁵²⁴ aktuelle Informationen über ihre Aufgaben, ihre Anschrift, ihre Geschäftszeiten und ihre postalischen, telefonischen und elektronischen Erreichbarkeiten über das zentrale E-Government-Portal zur Verfügung zu stellen. Hiermit sollen die Bürger mit Informationen über Zuständigkeiten, Verfahren, Ansprechstellen und Kontaktmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltung ausgestattet werden.¹⁵²⁵ § 11 Abs. 2 ThürEGovG verpflichtet die öffentlichen Stellen ebenfalls über das zentrale E-Government-Portal über die von ihnen auf elektronischem Weg angebotenen Dienstleistungen, die hiermit verbundenen Gebühren, die beizubringenden Unterlagen, die zuständige Ansprechstelle und ihre Erreichbarkeit zu informieren, sowie die erforderlichen Formulare auf diesem Weg bereitzustellen. Den Bürgern soll damit ein Überblick über die jeweiligen Dienstleistungen und deren Modalitäten gegeben werden, die sie in Anspruch nehmen können, wobei sämtliche Leistungen und Verfahren der Behörde umfasst sind, die über ihre verwaltungsinterne Tätigkeit hinausgehen.¹⁵²⁶ Bezüglich dieser Informationen sind damit bereits sämtliche öffentliche Stellen Thüringens über § 6 Abs. 1 ThürTG von der Transparenzpflicht erfasst. Daneben verweist die Gesetzesbegründung noch auf die Veröffentlichungspflichten aus den §§ 14 S. 2 und 15 Abs. 3 der alten Fassung der Thüringer Gutachterausschussverordnung (ThürGAVO),¹⁵²⁷ die dem heutigen § 14 Abs. 2 S. 1 und (weitgehend) § 15 Abs. 5 ThürGAVO¹⁵²⁸ entsprechen. Hier wird die Veröffentlichung der von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte, § 14 Abs. 2 S. 1 ThürGAVO, sowie von Immobilienmarktinformationen im Internet geregelt, § 15 Abs. 5 S. 1 ThürGAVO. Auch für aufgrund von Soll-Vorschriften im Internet veröffentlichte Informationen, wie

¹⁵²² Siehe: Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 17.11.2017, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 15.

¹⁵²³ Siehe: Änderungsantrag des Abgeordneten Krumpe (fraktionslos) zu der Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses - Drucksache 6/5600 - Neufassung - zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/4753 - Thüringer Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 25.04.2018, ThürLT-Drs. 6/5617 S. 2.

¹⁵²⁴ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 62.

¹⁵²⁵ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 62.

¹⁵²⁶ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 62 f.

¹⁵²⁷ Thüringer Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte nach dem Baugesetzbuch (Thüringer Gutachterausschussverordnung – ThürGAVO –) vom 23.09.2013 (GVBl. S. 302); zuletzt geändert und aufgehoben mit Ablauf des 16.07.2021 durch § 23 S. 2 der Thüringer Gutachterausschussverordnung v. 30.06.2021 (GVBl. S. 356); Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

¹⁵²⁸ Thüringer Verordnung über die Gutachterausschüsse für Grundstückswerte nach dem Baugesetzbuch (Thüringer Gutachterausschussverordnung – ThürGAVO –) vom 30.06.2021 (GVBl. S. 356).

zusätzliche Bekanntmachungen nach § 27a ThürVwVfG, gilt die Transparenzpflicht.¹⁵²⁹ Sie knüpft dabei an der tatsächlichen Veröffentlichung, nicht an der Soll-Verpflichtung an, um den Gründen, die zur Normierung als Soll- und nicht als unbedingte Verpflichtung geführt haben, Rechnung zu tragen.¹⁵³⁰ Insgesamt besteht damit bereits nach § 6 Abs. 1 ThürTG für sämtliche öffentliche Stellen Thüringens eine Transparenzpflicht.

bb. Keine Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 2 ThürTG

Anders als § 6 Abs. 1 und Abs. 3 ThürTG enthält § 6 Abs. 2 ThürTG keine Pflicht zum Einstellen von bestimmten Informationen in das Transparenzportal durch die jeweils verfügungsbefugten öffentlichen Stellen. Die Norm stellt lediglich klar, dass alle öffentlichen Stellen, die im Rahmen ihrer Veröffentlichungspflicht nach § 5 ThürTG Informationen veröffentlicht haben, diese auch in das Transparenzportal einstellen können.¹⁵³¹ Voraussetzungen ist dabei, dass dem Einstellen ins Transparenzportal keine rechtlichen Hinderungsgründe nach § 5 Abs. 4 S. 2 ThürTG entgegenstehen, was redundant ist, da dies bereits Voraussetzung für eine Veröffentlichung nach § 5 ThürTG ist, welche gerade vorausgesetzt wird. Ähnlich verhält es sich mit dem Hinweis des Gesetzgebers, es würden schließlich nicht alle Veröffentlichungen nach § 5 ThürTG im Internet erfolgen, sodass mit § 6 Abs. 2 ThürTG auf die Möglichkeit des Einstellens der Informationen ins Transparenzportal hingewiesen werden soll. Die Hinderungsgründe, die im jeweiligen Fall der Veröffentlichung im Internet entgegenstehen, werden auch dem Einstellen in das Transparenzportal entgegenstehen. Einzig den öffentlichen Stellen ohne eigenen Internetauftritt zeigt § 6 Abs. 2 ThürTG eine neue Handlungsmöglichkeit auf.

cc. Veröffentlichungspflichtige Informationen und verpflichtete öffentliche Stellen nach § 6 Abs. 3 ThürTG

Eine verbindliche Transparenzpflicht wird wiederum von § 6 Abs. 3 ThürTG festgelegt, jedoch lediglich für die öffentlichen Stellen des Landes und (immerhin auch) für die Thüringer Landesregierung. Neben den öffentlichen Stellen, die der Transparenzpflicht unterfallen, sind auch die in das Transparenzportal einzustellenden Informationen von § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ThürTG klar benannt. Umfasst sind sämtliche Informationen, die von den Stellen nach § 5 Abs. 1 ThürTG zugänglich gemacht wurden,¹⁵³² § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ThürTG, alle

¹⁵²⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

¹⁵³⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47.

¹⁵³¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 47 f.

¹⁵³² Siehe hierzu oben F.II.3.b.bb.

Informationen, die der Katalog in § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. a bis lit. q ThürTG benennt und nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 lit. r ThürTG alle Informationen von vergleichbarem öffentlichen Interesse. Die umfassten Informationen wurden im Rahmen der Veröffentlichungspflicht nach § 5 Abs. 1 ThürTG bereits dargestellt.¹⁵³³

Daneben haben die von § 6 Abs. 3 S. 1 ThürTG verpflichteten Stellen nach § 6 Abs. 3 S. 2 ThürTG auch die Vorgaben der § 5 Abs. 4 und Abs. 5 ThürTG zu achten, was im Falle des § 5 Abs. 4 ThürTG bedeutet, dass natürlich auch dem Einstellen von Informationen in das Transparenzportal keine Ausschlussgründe nach den §§ 12 bis 14 ThürTG entgegenstehen dürfen,¹⁵³⁴ § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ThürTG. Weiterhin dürfen der Veröffentlichung im Internet, die auch mit dem Einstellen der Informationen ins Transparenzportal einhergeht, keine rechtlichen oder tatsächlichen Hinderungsgründe entgegenstehen, § 5 Abs. 4 S. 2 ThürTG. Außerdem muss die einstellende Stelle bezüglich der jeweiligen Informationen verfügungsbefugt sein, § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ThürTG.¹⁵³⁵

Weiterhin ist nach dem Verweis von § 6 Abs. 3 S. 2 ThürTG auf § 5 Abs. 5 ThürTG in dem Fall, dass einzustellende Informationen Dritte betreffen, ein Drittbeteiligungsverfahren nach den bereits im Rahmen der Veröffentlichungspflicht beschriebenen Voraussetzungen durchzuführen.¹⁵³⁶ Betrachtet man den Aufwand für die öffentlichen Stellen, der mit der Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens verbunden ist, ist diesen anzuraten, von vornherein zu prüfen, ob bezüglich der ihnen vorliegenden Informationen eine Pflicht zur Veröffentlichung i.S.d. § 5 ThürTG und eine Pflicht zum Einstellen der Informationen in das Transparenzportal nach § 6 ThürTG in Betracht kommt, um die Drittbeteiligung für beide Fälle in einem Verfahrensschritt vorzunehmen. Der Dritte kann so mit einem Mal über beide geplanten Veröffentlichungen informiert und seine Stellungnahme für beide Fälle eingeholt werden. Eine mögliche Abwägung seines schutzwürdigen Interesses mit dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit wird dann auf Grundlage seines einheitlichen Vortrages vorgenommen. Unterschiedliche Argumente gegen eine Veröffentlichung im Internet und das Einstellen seiner Informationen in das Transparenzportal wird der Dritte kaum vorbringen können.

¹⁵³³ Siehe hierzu oben F.II.3.b.bb.

¹⁵³⁴ Was insbesondere für bestimmte Informationen der Landesregierung der Fall ist, vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 52.

¹⁵³⁵ Siehe zu diesen Voraussetzungen oben F.II.3.b.cc.(2).

¹⁵³⁶ Siehe hierzu oben F.II.3.b.cc.(3).

Insoweit gelten für die Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG im Wesentlichen dieselben Voraussetzungen wie für die Veröffentlichungspflicht nach § 5 ThürTG. Dennoch unterliegt die Ausführung der Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG einer Voraussetzung, die sie bisher praktisch leerlaufen lassen könnte: Die Transparenzpflicht gilt für die beschriebenen Informationen lediglich insoweit, als diese Informationen seit Inkrafttreten des ThürTG am 01.01.2020 in elektronischen Akten des vollständig ausgerollten landeseinheitlichen, zentralen, ressortübergreifenden, elektronischen Dokumentenmanagementsystems vorgehalten werden. Solange das Dokumentenmanagementsystem noch nicht etabliert ist und die Informationen dort nicht vorgehalten werden können, besteht auch bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen keine Transparenzpflicht nach § 6 Abs. 3 ThürTG.¹⁵³⁷ Hintergrund ist, dass es erst „[...] mit einem solchen Dokumentenmanagementsystem [...] möglich [ist], standardisiert Informationen aufwandsarm aus dem elektronischen Dokumentenmanagementsystem in das Transparenzportal zu übernehmen.“¹⁵³⁸ Damit ist die Transparenzpflicht abhängig vom Voranschreiten des Aufbaus dieses Systems. Deshalb wurde in § 23 Abs. 2 Nr. 1 ThürTG festgelegt, dass das für die Koordinierung der ressortübergreifenden Informations- und Kommunikationstechnik zuständige Ministerium, hier also das federführend zuständige Thüringer Finanzministerium,¹⁵³⁹ habe den für die Informationsfreiheit zuständigen Ausschuss des Landtags jährlich zum Umsetzungsstand der Einführung des Dokumentenmanagementsystems zu informieren. Weiterhin soll es den Tag, an dem das Dokumentenmanagementsystem vollständig ausgerollt wurde, im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgeben, § 23 Abs. 2 Nr. 2 ThürTG.

Ein einsehbarer Bericht über den aktuellen Stand der Umsetzung des digitalen Projekts existiert bisher offenbar nicht. Klar ist lediglich, dass § 16 Abs. 3 S. 1 ThürEGovG die Landesbehörden dazu verpflichtet, spätestens ab dem 1. Januar 2023 ihre Akten elektronisch in einem zentralen Verfahren zu führen. Die Zeit bis zum 01. Januar 2023 gilt damit als Umsetzungsfrist für die Einführung des Dokumentenmanagementsystems.¹⁵⁴⁰ Bis dahin liegt der Übergang zur elektronischen Aktenführung im Ermessen der Landesbehörden,¹⁵⁴¹ die damit praktisch gleichzeitig darüber entscheiden, ob sie der Transparenzpflicht i.S.d. § 6 Abs. 3 ThürTG unterfallen. Die Landesbehörden sind dabei nicht dazu verpflichtet, die Informationen, die bis

¹⁵³⁷ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 48.

¹⁵³⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 48.

¹⁵³⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 78.

¹⁵⁴⁰ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 73.

¹⁵⁴¹ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 73.

zum genannten Stichtag der Umsetzungsfrist in nicht elektronischer Form vorliegen, digital nachzuerfassen. Das bedeutet, dass bereits bestehende Akten in nicht-digitaler Form verbleiben dürfen, dann aber elektronisch weitergeführt werden müssen, sodass sog. Hybrid-Akten entstehen können,¹⁵⁴² sofern sich die jeweilige Stelle nicht doch dafür entscheidet, den jeweiligen vorherigen Aktenbestand digital nachzuerfassen. Für die Transparenzpflicht kann dies bedeuten, dass sie sich nur auf einen Teil ein und desselben Aktenbestandes erstreckt. Darüber hinaus sieht § 16 Abs. 3 S. 2 ThürEGovG eine Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zur elektronischen Aktenführung für die Behörden oder Teile der Behörden vor, für deren jeweilige Bereiche sich die elektronische Aktenführung als unwirtschaftlich herausstellt. Das ist entsprechend zu begründen und periodisch spätestens alle 5 Jahre erneut zu prüfen, § 16 Abs. 3 S. 4 ThürEGovG. Denkbar scheint diese Konstellation insbesondere in Fällen kleiner Behörden, geringer Aktenbestände oder bereits existierender Fachverfahren mit revisionssicherer elektronischer Aktenführung.¹⁵⁴³ Auch die Befreiung von der Pflicht zur Einführung einer elektronischen Akte ist gleichbedeutend mit einer Ausnahme von der Transparenzpflicht für die jeweilige Stelle bzw. ihren jeweiligen Bereich.

Insgesamt zeigt sich, dass die praktischen Voraussetzungen nach § 6 Abs. 3 ThürTG die Reichweite der Transparenzpflicht erheblich beschränken können. Letztlich hängt die Geltung der Transparenzpflicht für die benannten Stellen vom Grad der Umsetzung des Dokumentenmanagementsystems ab, welcher wiederum von der Wirtschaftlichkeit des Projektes abhängig ist. So lässt sich aus § 6 Abs. 3 ThürTG keinesfalls abschließend ermitteln, inwieweit die dort genannten öffentlichen Stellen und Informationen tatsächlich der Transparenzpflicht unterfallen.

d. Das Thüringer Transparenzportal

Praktische Grundvoraussetzung für das tatsächliche Wirksamwerden aller Transparenzpflichten des § 6 ThürTG ist die Errichtung und der Betrieb des Thüringer Transparenzportals durch die hierzu verpflichteten Stellen. Von Bedeutung ist außerdem die tatsächliche Inanspruchnahme des Angebotes durch jeden, der einen Einblick in die dort vorhandenen Informationen nehmen möchte. In § 7 ThürTG hat der Thüringer Gesetzgeber die wesentlichen Vorgaben zu Errichtung, Betrieb und Nutzung des Thüringer Transparenzportals verankert und nach § 7 Abs. 7 S. 1 ThürTG die Landesregierung zum Erlass einer

¹⁵⁴² Diese Konstellation beschreibt und benennt der Gesetzgeber selbst: Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 73.

¹⁵⁴³ Begründung des ThürEGovG, ThürLT-Drs. 6/4753 S. 73.

Rechtsverordnung ermächtigt, die weitere Details zu diesen Punkten regelt. Diese Ermächtigung hat die Landesregierung für den Erlass der Thüringer Transparenzportalverordnung (ThürTPVO)¹⁵⁴⁴ genutzt. Die Vorgaben der ThürTPVO bilden zusammen mit denen des § 7 ThürTG im Folgenden die Grundlage für die Darstellung des Aufbaus und der Funktionsweise des Thüringer Transparenzportals.

aa. Errichtung und Einrichtung des Thüringer Transparenzportals

(1) Gesetzliche Vorgaben

§ 7 Abs. 1 S. 1 ThürTG verpflichtet die Thüringer Landesregierung zur Errichtung eines barrierefreien öffentlich zugänglichen Transparenzportals, welches durch eine Weiterentwicklung des bereits bestehenden, seit dem 06.12.2016 für die Öffentlichkeit nutzbaren Zentralen Informationsregisters für Thüringen (ZIRT)¹⁵⁴⁵ entstehen soll. Das ZIRT soll hierfür (mindestens) um die in § 7 Abs. 1 S. 3 ThürTG aufgezählten Informationsangebote erweitert werden, wofür sowohl Verknüpfungen durch digitale Schnittstellen in Betracht kommen, als auch die Übernahme der Informationen in eigene Anwendungen des Transparenzportals, um diese hierüber bereitzustellen.¹⁵⁴⁶

Barrierefrei wäre das Transparenzportal dann, wenn es von Menschen mit Behinderung i.S.d. § 3 des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderung (ThürGIG)¹⁵⁴⁷ in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar wäre, § 5 S. 1 ThürGIG¹⁵⁴⁸. Bewirkt werden kann dies etwa durch die Gewährleistung der Verständlichkeit von Informationen durch Bildillustrationen, § 5 S. 2 ThürGIG, durch das Einstellen von Inhalten in leichter und verständlicher Sprache, vgl. § 14 ThürGIG, oder durch den Einsatz von Gebärdensprachdolmetschern oder weiteren Kommunikationshilfen i.S.d. § 3 Abs. 2 der

¹⁵⁴⁴ Verordnung über Betrieb und Nutzung des Transparenzportals nach dem Thüringer Transparenzgesetz (Thüringer Transparenzportalverordnung – ThürTPVO) vom 29.09.2020 (GVBl. S. 540).

¹⁵⁴⁵ Siehe hierzu oben E.IV.1.g.cc.

¹⁵⁴⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 52 f.

¹⁵⁴⁷ Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) vom 30.07.2019 (GVBl. S. 303); zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2020 (GVBl. S. 682).

¹⁵⁴⁸ § 5 S. 1 ThürGIG entspricht dabei im Wesentlichen § 5 ThürGIG a.F. (Thüringer Gesetz zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG) vom 16.12.2005 (GVBl. S. 383), aufgehoben mit Ablauf des 30.11.2019 durch Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 30.7.2019 (GVBl. S. 303), auf den die Gesetzesbegründung verweist, Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 52.

Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIGAVO)¹⁵⁴⁹.

Nach § 7 Abs. 2 S. 1 ThürTG soll das Transparenzportal mit einer Such- und Rückmeldefunktion ausgestattet werden, die keine Nutzerdaten verarbeitet. Die Suchfunktion nach § 7 Abs. 2 S. 3 ThürTG soll neben einer Volltextsuche auch die Suche nach der einstellenden Stelle, § 7 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 ThürTG, der Kategorie der Information, § 7 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 ThürTG, dem Zeitpunkt der Einstellung der Information, § 7 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 ThürTG und schließlich nach den am häufigsten aufgerufenen Informationen, § 7 Abs. 2 S. 3 Nr. 4 ThürTG, ermöglichen. Die Rückmeldefunktion zielt hingegen auf die Ermöglichung einer Reaktion auf gemeldete Anregungen und Defizite bezüglich der Informationsbereitstellung nach § 7 Abs. 2 S. 2 ThürTG.

In der ThürTPVO kann die Landesregierung gemäß § 7 Abs. 7 S. 1 ThürTG Verfahrensabläufe und Einzelheiten zur Informationseinstellung regeln und festlegen, welche weiteren Informationsangebote mit dem Transparenzportal zu verknüpfen sind und welche Mitwirkungsleistungen die verpflichteten öffentlichen Stellen in diesen Fällen zu erbringen haben. Sie enthält in § 1 Vorgaben zur Einrichtung des Transparenzportals, wobei § 1 Abs. 1 S. 1 ThürTPVO der Landesregierung vorgibt, das Transparenzportal als Internetanwendung auf dem Verwaltungsportal des Freistaats Thüringen¹⁵⁵⁰ bereitzustellen und nach § 1 Abs. 1 S. 2 ThürTPVO ein Meldefeld für die anonyme Meldung von Fehlern beim Aufruf oder der Darstellung der Informationen bei der jeweils einstellenden öffentlichen Stelle einzurichten. § 1 Abs. 2 ThürTPVO gibt hingegen Kategorien für die Ordnung der einzustellenden Informationen vor und § 1 Abs. 3 S. 1 ThürTPVO nennt die Daten, die beim Abruf von Informationen technisch bedingt gespeichert werden und nach § 1 Abs. 3 S. 2 ThürTPVO zur Erstellung einer anonymen statistischen Auswertung genutzt werden können, die im Verwaltungsportal des Freistaats Thüringen veröffentlicht werden darf.

(2) Stand der Umsetzung

Das Thüringer Transparenzportal ist mittlerweile auf dem Thüringer Verwaltungsportal online gegangen.¹⁵⁵¹ Die entsprechenden Vorgaben zur Suchfunktion wurden dabei eingehalten,

¹⁵⁴⁹ Verordnung zur Ausführung des Thüringer Gesetzes zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIGAVO) vom 04.05.2007 (GVBl. S. 69); zuletzt geändert durch Art. 3 Thüringer Gesetz über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen sowie zur Änderung des Thüringer E-Government-Gesetz vom 30.07.2019 (GVBl. S. 312).

¹⁵⁵⁰ Zu finden unter: <https://verwaltung.thueringen.de/> (Stand 27.04.2022).

¹⁵⁵¹ Siehe unter: <https://verwaltung.thueringen.de/tp> (Stand 27.04.2022).

lediglich die Suche nach der am häufigsten aufgerufenen Information ist in der angezeigten Suchmaske nicht möglich. Die Rückmeldefunktion hingegen findet sich nach einer entsprechenden Suche beim Aufruf des Titels eines Suchergebnisses: Hier kann der jeweilige Nutzer die inhaltliche Fehlerhaftigkeit des Dokuments oder einer Verknüpfung melden und bekommt dabei die veröffentlichende und die datenverantwortliche Stelle angezeigt.¹⁵⁵² Die im Transparenzportal eingestellten Informationen werden nach den in § 1 Abs. 2 ThürTPVO vorgegebenen Kategorien geordnet. Auch die Möglichkeit der Erhebung bestimmter Daten zur Erstellung einer anonymisierten statistischen Auswertung der im Transparenzportal stattfindenden Suchvorgänge nutzt der Seitenbetreiber und stellt die entstehende Statistik, die sehr aufschlussreich über die tatsächliche Nutzung des Transparenzportals durch Behörden und Nutzer informiert, auch den Nutzern des Transparenzportals zur Verfügung.¹⁵⁵³

Nicht ersichtlich ist, inwieweit bereits eine Verknüpfung des Transparenzportals mit den in § 7 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis Nr. 13 ThürTG genannten, bereits bestehenden Informationsangeboten Thüringer Stellen stattgefunden hat. Zwar ist es möglich, dass die jeweiligen Informationen in das Transparenzportal aufgenommen worden sind und sich im Katalog der veröffentlichten Informationen befinden, eine Verknüpfung zu den externen Informationsangeboten findet sich jedoch nicht. Die insgesamt eher geringe Anzahl auffindbarer „Informationstitel“ im Transparenzportal legt jedoch nahe, dass die Inhalte der entsprechenden Informationsangebote noch nicht in den Informationsbestand des Transparenzportals aufgenommen wurden und die Landesregierung ihre Pflicht aus § 7 Abs. 1 ThürTG noch nicht erfüllt hat.

Auch die Barrierefreiheit des Transparenzportals kann - jedenfalls zum Stand September 2022 - in Frage gestellt werden: Zwar ist die zentrale Suchmaske des Transparenzportals leicht verständlich, jedoch bestehen die Suchergebnisse aus verschiedenen Informationstiteln, deren Metadaten i.S.d. § 7 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 bis Nr. 4 ThürTG angezeigt werden und aus denen letztlich geschlussfolgert werden muss, ob der Informationstitel die jeweilige gesuchte Information enthalten könnte. Nach Auswahl des jeweiligen Titels werden dann erneut die jeweiligen Metadaten angezeigt und es wird in Form einer Tabelle darüber informiert, welche weiteren „Untertitel“ in diesem Bereich zu finden sind und welche Nutzungslizenz i.S.d. § 5

¹⁵⁵² Beispielhaft: https://verwaltung.thueringen.de/web/guest/ttp?p_p_id=de_thueringen_tlrz_liferay_transparenzportal_ZirtPortlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_de_thueringen_tlrz_liferay_transparenzportal_ZirtPortlet_mvcPath=%2Fzirt%2Fdetail.jsp&_de_thueringen_tlrz_liferay_transparenzportal_ZirtPortlet_backURL=%2Fftp&_de_thueringen_tlrz_liferay_transparenzportal_ZirtPortlet_name=DE-TH-gesundheit (Stand 27.04.2022).

¹⁵⁵³ Siehe unter: <https://zirt.thueringen.de/zirt-web/statistik.xhtml> (Stand 27.04.2022).

UrhG hierfür besteht. Auch bei der Auswahl der jeweiligen Untertitel öffnet sich nicht automatisch ein Dokument, das bestimmte Informationen beinhaltet, es kann vielmehr zur Weiterleitung zur Website der jeweiligen öffentlichen Stelle kommen, auf der dann das jeweilige Dokument geöffnet werden kann. Schon aus Sicht eines nicht-beeinträchtigten Nutzers ist dieses Konzept schwer nachvollziehbar und eine gezielte Suche nach einem bestimmten Inhalt eigentlich nicht möglich. Dem Transparenzportal kann daher weder eine Nutzerfreundlichkeit, geschweige denn eine Barrierefreiheit bescheinigt werden. Auf fehlende Angebote zur Barrierefreiheit wird im Rahmen der „Erklärung zur Barrierefreiheit“ vom 01.02.2021 auf dem Thüringer Verwaltungsportal eigens hingewiesen.¹⁵⁵⁴ Etwaige Teile des Transparenzportals in einfacher, leicht verständlicher Sprache oder eine Version der Website bzw. nur eine Erklärung ihrer Funktionen in Gebärdensprache findet sich zum Stand September 2022 nicht.

bb. Betrieb des Transparenzportals

Die § 7 Abs. 4, Abs. 5 ThürTG und §§ 2 und 3 ThürTPVO regeln den Betrieb des Transparenzportals, wobei freilich den Modalitäten rund um das Einstellen von Informationen und deren Beschaffenheit eine entscheidende Bedeutung zukommt.

(1) Verfahrensvorgaben zum Einstellen von Informationen in das Transparenzportal

So legt § 7 Abs. 4 S. 1 ThürTG fest, dass ausschließlich die sachnächste Stelle, sprich, die verfügungsberechtigte i.S.d. § 10 Abs. 1 S. 1 ThürTG, Informationen in das Transparenzportal einzustellen hat, was wohl auf Erfahrungen mit doppelt oder mehrfach in das ZIRT eingestellten Informationen zurückgeht.¹⁵⁵⁵ Das Einstellen in das Transparenzportal geschieht über das Zurverfügungstellen einer Verlinkung zur jeweiligen Information, deren Inhalt durch die oben benannten standardisierten Metadaten näher beschrieben wird, § 7 Abs. 4 S. 2 ThürTG. Lediglich soweit die technischen Voraussetzungen gegeben sind, können Informationen selbst unmittelbar im Transparenzportal gespeichert und veröffentlicht werden, § 7 Abs. 4 S. 3 ThürTG. Das Transparenzportal ist somit im Wesentlichen lediglich eine Sammlung entsprechender Verlinkungen mit deren Inhalt näher beschreibenden Metadaten, was gleichzeitig bedeutet, dass es für Online-Recherchen der Nutzer lediglich eine Zwischenstation darstellt, die man selbst erst einmal auffinden muss.

¹⁵⁵⁴ Siehe hierzu: Erklärung zur Barrierefreiheit vom 01.02.2021 unter: <https://verwaltung.thueringen.de/barrierefreiheit> (Stand 27.04.2022).

¹⁵⁵⁵ Vgl. Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 53 f.

Die Voraussetzungen zum Einstellen von Informationen werden in Grundzügen von § 3 ThürTPVO beschrieben. Demnach erhalten die öffentlichen Stellen, die das Einstellen von Informationen in das Transparenzportal beabsichtigen, die für die Einstellung, Löschung und Änderung der Informationen notwendigen technischen Redaktionszugänge nach ihrer Anmeldung beim für die Informationsfreiheit zuständigen Ministerium, § 3 Abs. 1 S. 1 ThürTPVO, mithin beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales. Daneben wird in den Sätzen 2 und 3 von Abs. 1 darauf hingewiesen, dass zur Anmeldung die Mitteilung der Daten für eine elektronische Kontaktaufnahme notwendig ist (S. 2) und jede Änderung dieser Daten dem zuständigen Ministerium unverzüglich mitzuteilen ist (S. 3). Nähere Angaben zur Anmeldung lassen sich dem Benutzerhandbuch für das Thüringer Transparenzportal entnehmen.¹⁵⁵⁶ § 3 Abs. 2 ThürTPVO regelt die Kommunikation von der einstellenden öffentlichen Stelle gegenüber dem Landesrechenzentrum zur Meldung von Fehlern beim Abruf oder der Darstellung von Informationen (S. 1) und die Kommunikation vom Landesrechenzentrum gegenüber der einstellenden öffentlichen Stelle, sollten beim Betrieb der eingesetzten elektronischen Anwendung gravierende technische Probleme auftreten (S. 2).

Im weitesten Sinne enthalten auch die Absätze 3 und 6 des § 7 ThürTG Vorgaben zum Verfahren der Informationsveröffentlichung im Transparenzportal. So hat die Bereitstellung von Informationen in der Anwendung „GovData – Das Datenportal für Deutschland“¹⁵⁵⁷ nach § 7 Abs. 3 ThürTG über eine Spiegelung von Informationen aus dem Transparenzportal zu erfolgen. Dabei soll jedoch keine Vollspiegelung des Inhalts des gesamten Transparenzportals vorgenommen werden, sondern eine Spiegelung bestimmter Informationen jeweils lediglich auf Veranlassung der zuständigen öffentlichen Stelle.¹⁵⁵⁸

§ 7 Abs. 6 ThürTG stellt hingegen klar, dass die Einstellung von Informationen auf dem Transparenzportal Veröffentlichungspflichten aufgrund anderer Rechtsnormen unberührt lässt, was für die öffentlichen Stellen bedeutet, dass sie allein mit dem Einstellen der Informationen auf dem Transparenzportal nicht von ihren Veröffentlichungspflichten nach anderen Rechtsnormen frei werden.¹⁵⁵⁹ Begründet wird dies damit, dass die Veröffentlichung im Transparenzportal ja möglicherweise den Vorgaben (etwa Formvorgaben) und Zwecken der nicht überschaubaren Zahl an Veröffentlichungspflichten anderer Regelwerke nicht gerecht

¹⁵⁵⁶ Siehe: Thüringer Transparenzportal, Benutzerhandbuch auf dem Stand vom 01.01.2021 unter: <https://innen.thueringen.de/fileadmin/innenministerium/Handbuch.pdf> (Stand 02.05.2022) S. 5.

¹⁵⁵⁷ Siehe unter: <https://www.govdata.de> (Stand 02.05.2022).

¹⁵⁵⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 53.

¹⁵⁵⁹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 55.

werden könne; die jeweiligen Normengeber könnten selbst vorgeben, dass das Einstellen in das Transparenzportal künftig ausreiche.¹⁵⁶⁰ Diese Argumente scheinen nur im ersten Moment einzuleuchten. Bedenkt man, dass gerade mit dem Transparenzportal eine zentrale Adresse zur Sammlung und Suche behördlicher Informationen geschaffen werden soll, so wäre es nur konsequent, sich hier nicht mit dem Hinweis auf Formvorgaben einer „unüberschaubaren Zahl“ von Veröffentlichungspflichten zu begnügen, sondern gerade darauf hinzuwirken, dass die Veröffentlichung im Transparenzportal für die Behörden der Regelfall wird. Nach § 7 Abs. 6 ThürTG stellt sich die Transparenzpflicht als zusätzliche Belastung für die Behörden dar, während sie eigentlich sämtliche andere Veröffentlichungspflichten umfassen könnte und damit für die Behörden eine attraktive Möglichkeit böte, sämtliche Informationsverpflichtungen in einem Zug zu erfüllen, was gleichzeitig zur sowieso vorgesehenen Bündelung der Informationen an einer Stelle führen würde. Hierauf zielen die Regelungen des ThürTG leider nicht, was § 7 Abs. 6 ThürTG am deutlichsten zeigt.

§ 7 Abs. 8 ThürTG verlangt hingegen, dass in das Transparenzportal eingestellte Informationen mindestens 10 Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden, ohne zur Führung einer Änderungshistorie zu verpflichten.¹⁵⁶¹

(2) Beschaffenheit der eingestellten Informationen

Vorgaben zur Beschaffenheit der eingestellten Informationen macht § 7 Abs. 5 ThürTG, wonach diese bei Vorliegen der technischen Voraussetzungen als Druckversion, d.h. als aufbereitete Version zur strukturierten Wiedergabe beim Ausdruck und auf dem Bildschirm,¹⁵⁶² andernfalls als Textversion, d.h. als unformatierte Darstellung zur Ermöglichung einer maschinellen Weiterverarbeitung,¹⁵⁶³ bereitgestellt werden (S. 1). Weiterhin sollen die Informationen nach Möglichkeit barrierefrei im oben benannten Sinne,¹⁵⁶⁴ sowie maschinell durchsuchbar sein (S. 2 Halbs. 1). Außerdem sollen die Informationen nach den technischen Möglichkeiten in einem Format vorgehalten werden, das deren maschinelle Weiterverarbeitung ermöglicht (S. 2 Halbs. 2), was als Zusatz zu den Druck- und Textversionen zu betrachten ist, die sich hinsichtlich der Zugänglichkeit, Lesbarkeit und Anschaulichkeit (etwa bei Grafiken

¹⁵⁶⁰ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 55.

¹⁵⁶¹ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 5.

¹⁵⁶² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 54.

¹⁵⁶³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 54.

¹⁵⁶⁴ Siehe oben zu den Voraussetzungen nach dem ThürGIG unter F.II.3.d.aa.(1).

und Bildern) eher für die Wahrnehmung durch die Nutzer eignen.¹⁵⁶⁵ All diese Vorgaben des § 7 Abs. 5 ThürTG formuliert der Gesetzgeber jedoch bewusst lediglich als Zielvorgaben, da sinngemäß gilt: Lieber eine zugängliche Information in einem abweichenden Format, als gar keine Information.¹⁵⁶⁶

Zwingend ist insofern lediglich § 7 Abs. 5 S. 3 ThürTG, der sich dem Wortlaut nach zwar auf § 21 Abs. 1 ThürEGovG bezieht, damit aber den heutigen § 22 Abs. 1 ThürEGovG meint, nach dem Daten i.S.d. § 22 Abs. 2 ThürEGovG, die von Behörden über öffentlich zugängliche Netze auf elektronischem Weg zur Verfügung gestellt werden, grundsätzlich in maschinenlesbaren Formaten und möglichst offen anzubieten sind. Hintergrund ist hier, dass die Bereitstellung dieser Daten vorrangig zur maschinellen Weiterverwendung geschieht.¹⁵⁶⁷

Formvorgaben anderer Rechtsnormen werden durch das ThürTG weder erweitert, noch wird von ihnen suspendiert, sie müssen lediglich in Bezug auf das Einstellen der jeweiligen Informationen in das Transparenzportal nicht eingehalten werden, wie die Gesetzesbegründung klarstellt.¹⁵⁶⁸

cc. Nutzung der eingestellten Informationen

Gemäß § 7 Abs. 9 ThürTG ist die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der veröffentlichten Informationen frei, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen. Fraglich ist hierbei, welche Regelungen der Thüringer Gesetzgeber hier als höherrangiges oder spezielleres Recht im Blick hat, gerade vor dem Hintergrund, dass dieses Recht zwar die Veröffentlichung der Informationen in einem frei zugänglichen Online-Portal erlauben, aber gleichzeitig die weitere Verwendung beschränken müsste. Das scheint widersprüchlich. In der Begründung der Regelung, die erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Einzug in den Gesetzestext fand, wird auf keine entsprechende Norm verwiesen, sondern lediglich auf eine Norm im Hamburger Transparenzgesetz, an die sie sich anlehnen solle.¹⁵⁶⁹ Gemeint ist hiermit wohl § 9 Abs. 1 HmbTG, der den beschriebenen Widerspruch allerdings gerade nicht aufwirft: Hiernach ist von Informationen, deren Weitergabe durch höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen verboten ist,

¹⁵⁶⁵ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 54 f.

¹⁵⁶⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 54.

¹⁵⁶⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 55.

¹⁵⁶⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 55.

¹⁵⁶⁹ Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu der Beschlussempfehlung des Innen- und Kommunalausschusses - Drucksache 6/7661 - zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 6/6684 - Thüringer Transparenzgesetz vom 10.09.2019, ThürLT-Drs. 6/7700 S. 6.

lediglich eine Darstellung ihres Gegenstandes und ihres Titels im zulässigen Umfang nach Maßgabe des jeweiligen Gesetzes zu veröffentlichen oder zugänglich zu machen. Auch hier fehlt ein Hinweis auf entsprechende gesetzliche Vorgaben.¹⁵⁷⁰ Nach dem jetzigen Regelungsinhalt von § 7 Abs. 9 ThürTG müsste sich bereits die veröffentlichende Behörde fragen lassen, wie sie Informationen allgemein zugänglich machen konnte, bei denen u.a. die Nutzung und Verbreitung durch höherrangiges Recht eingeschränkt oder untersagt ist.

e. Haftung

In § 8 ThürTG regelt der Gesetzgeber Fragen der Haftung und des Schadensersatzes aufgrund von behördlichen Handlungen nach den proaktiven Informationspflichten des ThürTG. § 8 Abs. 1 S. 1 ThürTG soll dabei lediglich klarstellen, dass die an die proaktiven Informationspflichten gekoppelten Verpflichtungen der öffentlichen Stellen den dortigen Organen und Bediensteten als Amtspflichten in Ausübung hoheitlicher Tätigkeit obliegen und der Abruf von Informationen über das Transparenzportal im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses erfolge.¹⁵⁷¹ All dies zielt darauf, die Haftung eines einzelnen Mitarbeiters weitestgehend auszuschließen und hier stattdessen i.S.d. Art. 34 GG die jeweilige öffentliche Stelle als Haftungsadressaten in Anspruch zu nehmen.¹⁵⁷² Davon ausgehend, bemüht sich die Gesetzesbegründung darum, die Normen des ThürTG als nicht dem Interesse Einzelner dienend darzustellen, sodass eine Haftung der öffentlichen Stellen nach Art. 34 GG wiederum nur in Betracht kommt, wenn im Rahmen der Ausführung der proaktiven Informationspflichten schuldhaft gegen drittschützende Normen verstoßen wird.¹⁵⁷³ Hiermit begründet sich auch der Ausschluss der Anwendung des Thüringer Staatshaftungsgesetzes, bzw. des „Gesetzes zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik“ (ThürStHG)¹⁵⁷⁴ nach § 8 Abs. 1 S. 2 ThürTG. Das ehemalige DDR-Gesetz sieht (insofern modern) eine verschuldensunabhängige Haftung für fehlerhaftes Verhalten der

¹⁵⁷⁰ Antrag der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Urs Tabbert, Hansjörg Schmidt, u.a. zu Drs. 20/4268 vom 12.06.2012, Begründung des HmbTG, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg Drs. 20/4466 S. 20.

¹⁵⁷¹ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 55 f.; wobei das öffentlich-rechtliche Benutzungsverhältnis sonst typischerweise in den Bereichen der Versorgung mit Wasser, der Fernwärme, der Wasserentsorgung, vgl. Kayser, in: Filthaut/Piontek/Kayser (Hrsg.) Haftpflichtgesetz, § 12 HPflG Rn. 169, bzw. generell im kommunalen Bereich anzutreffen ist, vgl. mit weiteren Beispielen: Brüning, LKV 2000, S. 54.

¹⁵⁷² Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 56; hierzu: Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 34 GG Rn. 29.

¹⁵⁷³ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 56.

¹⁵⁷⁴ Ursprünglich: Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik (Staatshaftungsgesetz) vom 12.05.1969 (GBl. I S. 34); zuletzt geändert durch § 16 RpflAnpG vom 26.06.1992 (BGBl. I S. 1147); heute: Gesetz zur Regelung der Staatshaftung in der Deutschen Demokratischen Republik i.d.F. der Bekanntmachung vom 02.10.1998 (GVBl. S. 336); zu den vertraglichen Grundlagen, die (im Wesentlichen) zur Weitergeltung des DDR Gesetzes führen, siehe: Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 56.

öffentlichen Gewalt vor,¹⁵⁷⁵ was bei seiner Anwendung im Falle der Informationstätigkeiten der öffentlichen Stellen den Sinn und Zweck von § 8 Abs. 1 S. 1 ThürTG konterkarieren würde.

§ 8 Abs. 2 ThürTG betrifft diese Fragen nur indirekt und gibt den öffentlichen Stellen im Wesentlichen vor, die von ihnen eingestellten Informationen nach Möglichkeit im Allgemeininteresse aktuell, richtig und vollständig zu halten, § 8 Abs. 2 S. 1 ThürTG, was der Gesetzgeber mit entsprechenden Vorgaben deutscher und europäischer Rechtsprechung begründet.¹⁵⁷⁶ Damit werden die öffentlichen Stellen die Informationen regelmäßig nachbearbeiten müssen, bei turnusmäßig erhobenen Informationen etwa turnusmäßig, ansonsten in einzelfallabhängigen Zeitabständen.¹⁵⁷⁷ Nach § 8 Abs. 2 S. 2 ThürTG ist auf eine durch Tatsachen begründete Kenntnis über die Unrichtigkeit einer Information hinzuweisen.

4. Kurzer Überblick über weitere Regelungen im ThürTG

Im vierten Abschnitt des ThürTG finden sich neben einer Vorschrift zur Förderung des Rechts auf Informationszugang (§ 16 ThürTG) im Wesentlichen Regelungen zur Rechtsstellung, Funktion, Tätigkeit und personellen Ausstattung des Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§§ 17 bis 20 ThürTG), sowie zum Rechtsweg bei Streitigkeiten nach dem ThürTG (§ 21 ThürTG) und den Evaluations- und Berichtspflichten zu den Auswirkungen und Erfahrungen mit dem ThürTG (§ 22 ThürTG).

a. Förderung Informationsfreiheit

So soll nach § 16 Abs. 1 ThürTG die Thüringer Landesregierung darauf hinwirken, dass die öffentlichen Stellen ihre Pflichten nach dem ThürTG tatsächlich erfüllen, indem sie bspw. bei Bedarf Informationsveranstaltungen und Schulungen durchführt oder auch Rundschreiben und Stellungnahmen zu Fragen rund um die Informationsfreiheit an die jeweiligen öffentlichen Stellen versendet.¹⁵⁷⁸ Das für Informationsfreiheit zuständige Ministerium, das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, soll nach § 16 Abs. 2 S. 1 ThürTG die Kommunen bei der Teilnahme am Transparenzportal unterstützen und ein Modellprojekt zur Klärung von rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen aus spezifisch kommunaler Sicht anbieten. Ob ein solches Modellprojekt angeboten wird und dessen Details i.S.d. § 16 Abs. 2 S. 2 ThürTG in einer Verwaltungsvorschrift festgehalten werden, ist bis dato unklar. Das

¹⁵⁷⁵ Siehe hierzu: Begründung des Gesetzesentwurfes der Landesregierung für ein erstes Thüringer Gesetz zur Änderung des Staatshaftungsgesetzes vom 26.11.1996, ThürLT-Drs. 2/1519 S. 5.

¹⁵⁷⁶ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 56.

¹⁵⁷⁷ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 56.

¹⁵⁷⁸ Begründung des ThürTG, ThürLT-Drs. 6/6684 S. 72.

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales informiert über den Stand der Umsetzung des Projektes jedenfalls nicht.

Daneben werden in § 16 Abs. 3 S. 1 ThürTG sämtliche der Informationsfreiheit unterworfenen öffentlichen Stellen angehalten, das Recht auf Informationszugang durch praktische Vorkehrungen zu fördern, etwa durch die Bestellung behördlicher Ansprechpartner oder Beauftragter, oder die Ermöglichung des Zugangs zum Transparenzportal in den Dienstgebäuden an Computerarbeitsplätzen, § 16 Abs. 3 S. 2 ThürTG.

b. Rechtsstellung, Funktion, Tätigkeit und personelle Ausstattung des Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit

Das Amt des Thüringer Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist als öffentlich-rechtliches, unabhängiges Amtsverhältnis ausgestaltet, § 18 Abs. 1 S. 1 und S. 2 ThürTG. Zu seinen wesentlichen Funktionen und Pflichten zählt seine Doppelrolle, nach der er sowohl der Öffentlichkeit, mithin den aus dem Transparenzgesetz berechtigten Bürgern, als auch den öffentlichen Stellen beratend und unterstützend zur Seite steht, vgl. § 17 und § 19 Abs. 1 ThürTG. Gleichzeitig kontrolliert er gegenüber den öffentlichen Stellen deren Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus dem Transparenzgesetz und kann hierfür Auskunft und Akteneinsicht zu Informationsbegehren und, soweit nicht Gründe nach § 99 Abs. 1 S. 2 VwGO entgegenstehen, auch Zutritt zu Diensträumen verlangen, vgl. § 19 Abs. 2 S. 2 und S. 3 ThürTG. Sollte er Verstöße gegen Regelungen des ThürTG oder des ThürUIG feststellen, kann er deren Behebung in angemessener Frist fordern, § 19 Abs. 2 S. 5 ThürTG, und hat die Beanstandung dann der zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden, § 19 Abs. 2 S. 6 ThürTG. Wird der Beanstandung nicht abgeholfen, kann sich der Landesbeauftragte, wie bereits beschrieben, nach § 19 Abs. 1 S. 7 ThürTG an den Landtag wenden und/oder die öffentliche Stelle negativ in dem von ihm für den Landtag und die Landesregierung nach § 19 Abs. 3 S. 1 ThürTG alle zwei Jahre zu erstellenden Tätigkeitsbericht erwähnen.

In personeller Hinsicht steht dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ein Beirat von 13 Mitgliedern zur Seite, § 20 Abs. 1 S. 1 und S. 2 ThürTG. Dieser unterstützt und berät den Landesbeauftragten nach § 20 Abs. 3 ThürTG etwa bei der Auslegung und Anwendung des ThürTG und des ThürUIG und bei der Durchführung von Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 ThürTG. Der Landesbeauftragte hat zum von der Landesregierung nach § 22 S. 1 ThürTG zu erstellenden Erfahrungsbericht zum ThürTG Stellung zu nehmen, § 22 S. 3 Halbs. 2 ThürTG.

c. Rechtsweg und Evaluierung des ThürTG

Für Streitigkeiten nach dem ThürTG ist nach § 21 S. 1 ThürTG der Verwaltungsrechtsweg gegeben, gegen Entscheidungen nach dem ThürTG sind Widerspruch und Klage zulässig, § 21 S. 2 ThürTG. Bei Widersprüchen richtet sich die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde nach der Zuständigkeit für den jeweiligen Sachverhalt, § 21 S. 3 ThürTG, und auch gegen Entscheidungen oberster Landesbehörden ist ein Widerspruchsverfahren durchzuführen, § 21 S. 4 ThürTG.

Außerdem sollen die Auswirkungen des ThürTG durch die Landesregierung mit wissenschaftlicher Unterstützung überprüft werden, worüber vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes am 01.01.2020 dem Landtag ein Erfahrungsbericht vorzulegen ist, § 22 S. 1 ThürTG. Hiermit sollen Erfahrungen und Rechtsentwicklungen sowie Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Teilnahme der Kommunen am Transparenzportal in den Blick genommen werden, § 22 S. 2 ThürTG. Vor der Zuleitung des Berichts an den Landtag ist der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit hierüber zu unterrichten und hat die oben bereits erwähnte Stellungnahme abzugeben, § 22 S. 3 ThürTG.

III. Praktische Bedeutung des ThürTG

Anders als bspw. zu Zeiten des ThürIFG a.F.¹⁵⁷⁹ werden heute keine Antragszahlen mehr zentral erfasst, sodass kaum abzuschätzen ist, in welchem Umfang mittlerweile Informationsanträge nach dem ThürTG an die öffentlichen Stellen Thüringens gerichtet werden und schließlich auch Erfolg haben.

Die Nutzung des Transparenzportals wird hingegen von diesem selbst statistisch erfasst und dort in Form einer Statistik öffentlich gemacht, die darauf voreingestellt ist, zunächst alle Vorgänge seit dem 16.12.2015 anzuzeigen, was mit dem Übergang des ZIRT in das TTP zu erklären ist.¹⁵⁸⁰ Die Voreinstellung bezieht sich damit auf einen erheblichen Zeitraum und kann taggenau auf jeden Tag nach dem 16.12.2015 abgeändert werden, sodass bspw. lediglich die statistische Auswertung der Nutzung seit dem 01.01.2020, dem Tag des Inkrafttretens des ThürTG, angezeigt werden kann. Jeder Interessierte kann hier Auskunft darüber erhalten, in welchem Zeitraum welche Informationstitel als Ergebnis einer Suche angezeigt wurden und welche Suchbegriffe im jeweiligen Zeitraum hierfür verwendet wurden. Über die Gesamtanzahl der verwendeten Suchbegriffe im jeweiligen Zeitraum lässt sich damit auch schlussfolgern, wie

¹⁵⁷⁹ Siehe hierzu oben E.II.2.

¹⁵⁸⁰ Siehe unter: <https://zirt.thueringen.de/zirt-web/statistik.xhtml> (Stand 23.05.2022).

oft das Transparenzportal tatsächlich zur Informationssuche genutzt wurde. Weiterhin kann man sich mit Hilfe der Statistik darüber informieren, wie viele Informationstitel im Transparenzportal insgesamt eingestellt sind und wie viele „Informationsressourcen“ diese beinhalten.

Nach dieser Statistik soll das Transparenzportal bezogen auf den Zeitraum vom 16.12.2015 bis zum 23.05.2022 insgesamt 830 der besagten Informationstitel enthalten, die auf die Auswahl eines Suchbegriffes hin potentiell angezeigt werden könnten und wiederum 1.674 „Ressourcen“ an Informationen umfassen. Für diesen gesamten Zeitraum gibt die Statistik vor, es wären knapp 3.000 mal Suchbegriffe verwendet worden, mithin also knapp 3.000 Suchen mit bestimmten Suchbegriffen durchgeführt worden. Hiervon entfallen knapp 680 Suchen auf Spam-Suchbegriffe, wie „1“ (268 mal) und „1*1*1*1“ (140) mal, die damit sogar die beiden häufigst verwendeten Suchbegriffe darstellen. Wenig aussagekräftig ist dabei die erfasste Anzahl der auf die Suche hin angezeigten (Informations-) Titel, die letztlich gänzlich von der Funktionsweise der Suchfunktion des Transparenzportals abhängt.

Für den Zeitraum vom 01.01.2020 bis 23.05.2022 wären laut der Statistik lediglich für 192 Suchen Suchbegriffe verwendet worden, für den Zeitraum seit dem 01.01.2021 für keine einzige Suche.

Geht man auch davon aus, dass etwaige Suchen im Transparenzportal bezogen auf die letztgenannten Zeiträume nicht hinreichend erfasst wurden, so steht zumindest die Anzahl von 830 durch die öffentlichen Stellen seit dem 16.12.2015 eingestellten Informationstiteln für die bisher verschwindend geringe Bedeutung des Transparenzportals für die mit dem ThürTG verfolgten Ziele. Bei weitem nicht alle öffentlichen Stellen, die der Transparenzpflicht unterfallen, füllen diese tatsächlich aus. Hiergegen gerichtete Informations- bzw. Schulungsveranstaltungen des TLfDI zur neuen Rechtslage nach dem ThürTG für die Mitarbeiter der Thüringer Kommunen mussten 2020 aufgrund der Corona-Pandemie ausfallen.¹⁵⁸¹ Ob sie mittlerweile nachgeholt werden konnten, ist unklar.

Die Statistik zum Transparenzportal, die der einzige Anhaltspunkt für dessen tatsächliche Nutzung ist, zeigt damit, dass das Transparenzportal sowohl von Seiten der öffentlichen Stellen als auch von Seiten der potentiellen Nutzer weitgehend gemieden wird. Auf beiden Seiten

¹⁵⁸¹ Unterrichtung durch die Präsidentin des Landtags, 3. Tätigkeitsbericht des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zum Datenschutz nach der Datenschutz-Grundverordnung und 5. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Berichtszeitraum 2020) vom 19.10.2021, ThürLT-Drs. 7/4254 S. 6.

scheint es am Wissen um die Rechte und Pflichten nach dem ThürTG zu mangeln, eine Durchsetzung der Transparenzpflichten gegenüber den Behörden findet nicht statt. Aus Sicht der Nutzer ist leider davon auszugehen, dass die bisherige Inanspruchnahme des Transparenzportals zur Informationssuche aufgrund des komplizierten Suchvorganges¹⁵⁸² eher abschreckend wirkt, als zur weiteren Nutzung zu motivieren.

IV. Fazit – Das Thüringer Transparenzgesetz – Informationsfreiheit auf ihrem Zenit?

Die Evolution der Informationsfreiheitsgesetzgebung in Deutschland, die ihren Ausgangspunkt in der Umsetzung europäischer Rechtsakte im Umweltinformationsrecht in den 1990er Jahren nahm und sich dann in den 2000er Jahren mit den ersten Informationsfreiheitsgesetzen in deutschen Bundesländern und dem Erlass des Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes fortführte, hat mit den Transparenzgesetzen einiger Bundesländer¹⁵⁸³ ihren vorerst letzten Entwicklungsstand erreicht. In diesen Kreis zählt auch das Thüringer Transparenzgesetz, mit dessen Erlass sich Thüringen in Sachen Informationsfreiheit zumindest formal zu einem der Vorreiter unter den deutschen Bundesländern machte und das hier stellvertretend für diese Generation der Informationsfreiheitsgesetze analysiert wurde. Wenngleich auch in diesem Rahmen noch ein Nachholbedarf des Gesetzgebers gesehen werden kann, der die Regelungen des Thüringer Transparenzgesetzes noch nachschärfen könnte,¹⁵⁸⁴ so hat die zurückliegende Analyse doch gezeigt, dass die Idee der Informationsfreiheit vor allem an Grenzen stößt, die der Landesgesetzgeber weder setzt noch selbst verschieben kann. Dies zeigt sich in den verschiedenen Abschnitten des Thüringer Transparenzgesetzes:

Die Regelungen im Abschnitt zum Informationszugang auf Antrag (§§ 9 bis 11 ThürTG) haben sich im Thüringer Transparenzgesetz im Vergleich zum vorherigen Thüringer Informationsfreiheitsgesetz kaum geändert, wobei die des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes schon weitgehend denen des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes entsprachen. Hier hat sich der Thüringer Gesetzgeber bewusst zur Übernahme der Regelungen entschieden, da sich diese aus seiner Sicht bewährt hätten. Die Vorgaben zum Antrag selbst, dem sich anschließenden Verfahren (ggf. unter Drittbeteiligung) und zur Entscheidung über den Antrag lassen dabei wenig Raum für eine Ausgestaltung, die der Informationsfreiheit noch stärker Rechnung trägt. So wurde der Anwendungsbereich des

¹⁵⁸² Ansatzweise hierzu siehe oben unter F.II.3.d.aa.(2).

¹⁵⁸³ Siehe hierzu oben D.IV.

¹⁵⁸⁴ Vgl. die Platzierung Thüringens in Sachen Informationsfreiheit im Vergleich zu den anderen Bundesländern und dem Bund, Open Knowledge Foundation Deutschland e.V., <https://transparenzranking.de/> (Stand 27.06.2022).

Gesetzes bereits im Vergleich zum ThürIFG erweitert, mithin wurden die öffentlichen Stellen der Informationsfreiheit regelmäßig soweit unterworfen, wie dies mit verfassungsrechtlichen Vorgaben und sonstigen höheren Interessen vereinbar ist. Der Kreis der Anspruchsberechtigten lässt sich praktisch nicht mehr erweitern und die formalen Vorgaben für den Informationsantrag waren bereits vorher und sind nun weiterhin auf ein Mindestmaß beschränkt. Das behördliche Verfahren ist mitunter kompliziert und die Behörden sehen sich je nach den durch den Antrag berührten Interessen vielen Verfahrensschritten ausgesetzt, für die ihnen auch weiterhin ein Mindestmaß an Bearbeitungszeit gewährt werden muss, sollen sie sämtlichen Interessen, gerade auch denen Dritter, in einem ausreichenden Maße Rechnung tragen. Auch der Informationszugang selbst unterliegt weitgehend flexiblen Vorgaben und wird sich regelmäßig am Interesse des Antragstellers orientieren (können). Insoweit schafft das Thüringer Transparenzgesetz im Vergleich zur vorher geltenden Regelung kaum einen Fortschritt, es lässt sich aber auch nicht feststellen, an welcher Stelle ein solcher im Sinne der Informationsfreiheit noch notwendig wäre.

Mit den Regelungen zum Informationszugang auf Antrag stehen stets solche zu den Kosten für die Bearbeitung der Informationsanträge in Verbindung. Hier verweist § 15 ThürTG im Wesentlichen auf die Geltung des Kostendeckungsprinzips nach dem Thüringer Verwaltungskostengesetz, wobei das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales ermächtigt wird, im Einvernehmen mit dem Thüringer Finanzministerium durch Rechtsverordnung die Verwaltungskostentatbestände, Gebührensätze und die Höhe der Auslagen festzulegen und die Gebührenobergrenze unter der gesetzlichen Vorgabe von 500 Euro festzusetzen. Bei geringfügigem Aufwand sollen die Leistungen der Verwaltung kostenfrei sein und können auch aus sozialen Gründen entfallen. Für bestimmte Härtefälle trifft das ThürTG damit bereits Vorgaben, um für eine finanzielle Entlastung zu sorgen bzw. das Entstehen einer Belastung zu verhindern. Über diese Vorgaben hinaus käme allenfalls die Gebührenfreiheit für die Bearbeitung von Anträgen nach dem ThürTG in Betracht. Hier wäre allerdings fraglich, warum ein Antrag nach dem ThürTG, der ohne jegliches, tatsächliches Interesse gestellt werden und im Zweifel einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten kann, keinerlei Kosten nach sich ziehen soll, während für Verwaltungshandlungen, die der Einzelne ggf. notwendigerweise in Anspruch nehmen muss, weiterhin das Kostendeckungsprinzip gilt. So hehr die Ziele der Informationsfreiheit auch sein mögen, der Antrag des Einzelnen muss mit diesen in keinerlei Verbindung stehen und es lässt sich kaum begründen, die damit einhergehende Verwaltungsleistung kostenfrei auszugestalten.

Für sämtliche Informationsfreiheitsgesetze von besonderer Bedeutung sind außerdem die Ausschlussgründe, die bestimmte Informationen vom grundsätzlich umfassenden Informationszugangsanspruch ausnehmen, so auch im Thüringer Transparenzgesetz. Auch hier entsprechen die Vorgaben des Thüringer Transparenzgesetzes weitgehend denen des vorherigen Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes. Betrachtet man die verschiedenen Kategorien an geschützten Informationen und die dahinterstehenden schützenswerten Interessen, so wird auch klar, dass sich die Geheimhaltung in diesen Fällen schon aus verfassungsrechtlichen Wertungen ergibt, die letztlich leerlaufen würden, gäbe man die Informationen ohne Weiteres jedermanns Kenntnisnahme preis.

Entsprechend sind Anträge, die bei einer antragsgemäßen Entscheidung der Behörde zur Offenbarung von personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen führen würden, grundsätzlich abzulehnen, liegt keiner der Ausnahmetatbestände nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis Nr. 5 ThürTG vor. So kritikwürdig die Ausnahmegründe in ihrer Ausgestaltung auch sein mögen, so sehr zeigen sie dennoch das Bestreben des Gesetzgebers, den gebührenden Schutz der privaten Interessen der Betroffenen mit den Informationsinteressen der Antragsteller auszubalancieren. Der Blick in andere Transparenzgesetze auf Länderebene zeigt dabei, dass auch hier der Informationszugang keinesfalls voraussetzungsfrei erfolgt, lediglich kein rechtliches Interesse des Antragstellers notwendig ist (§ 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürTG), um eine, dann immer noch ergebnisoffene, Interessenabwägung zwischen Informationsinteresse und Geheimhaltungsinteresse zu erreichen.¹⁵⁸⁵ Der Schutz personenbezogener Daten nach dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nach Art. 12 und Art. 14 GG darf in keinem Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetz leerlaufen und muss sich in entsprechenden Ausschlussgründen niederschlagen.

Ähnlich verhält es sich bezüglich des Schutzes öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses, der in anderen Transparenzgesetzen wie nach § 12 ThürTG ebenso regelmäßig zum Ausschluss des Informationszuges führt¹⁵⁸⁶ und hinter dem verschiedenste schützenswerte Güter stehen.

Namensgebend für Transparenzgesetze und ihr Herzstück sind die proaktiven Informationspflichten, die diese den öffentlichen Stellen auferlegen. Das Thüringer

¹⁵⁸⁵ Vgl. § 4 Abs. 3 HmbTG, § 7 Abs. 2 HmbTG; § 16 Abs. 1 S. 1 LTransG.

¹⁵⁸⁶ Knapper als nach dem ThürTG: § 6 HmbTG; ähnlich dem ThürTG: § 14 LTransG, § 15 LTransG.

Transparenzgesetz unterteilt diese in Veröffentlichungspflichten und Transparenzpflichten, was an sich sicherlich nicht notwendig wäre, dem Anliegen, die öffentlichen Stellen zu proaktivem Informationshandeln zu aktivieren, jedoch keinen Abbruch tut. Betrachtet man hier insbesondere die Transparenzpflicht, so wird deutlich, dass deren Reichweite dadurch beschränkt wird, dass sie lediglich in Abhängigkeit von der öffentlichen Stelle und der jeweiligen Information greift und damit keinesfalls sämtliche öffentliche Stellen bezüglich sämtlicher Informationen verpflichtet, die potentiell veröffentlicht werden könnten. Im Gegenteil lässt sich feststellen, dass, solange das landeseinheitliche, zentrale, ressortübergreifende elektronische Dokumentenmanagementsystem nicht vollständig ausgerollt ist, die Transparenzpflicht für die öffentlichen Stellen des Landes und für die Landesregierung wohl weitestgehend leerläuft. Für die Ebene der kommunalen öffentlichen Stellen scheint ein Modellprojekt zur Teilnahme am Transparenzportal bisher nicht zu existieren, sodass auch hier die praktische Umsetzung der Transparenzpflichten i.S.d. § 6 Abs. 1 ThürTG allenfalls sehr eingeschränkt gegeben ist. Zu einer sowieso eher selektiv ausgestalteten Transparenzpflicht tritt damit noch die bisher kaum stattfindende praktische Umsetzung. Auch kann nach wie vor angenommen werden, dass nicht einmal alle öffentlichen Stellen selbst um ihre Veröffentlichungs- bzw. Transparenzpflichten wissen, was der praktischen Wirksamkeit der Regelungen ebenso entgegensteht.

Das Transparenzportal, eigentlich als zentrale digitale Sammelstelle sämtlicher zu veröffentlichender Informationen gedacht, scheint daher bisher weder von den öffentlichen Stellen, noch von den Nutzern rege in Anspruch genommen zu werden. Hierfür spricht die vergleichsweise geringe Anzahl bisher veröffentlichter Informationstitel einerseits und die geringe Anzahl durchgeführter Suchen nach der Statistik zum Transparenzportal andererseits. Die Bedienoberfläche des Transparenzportals ist dabei durchaus nutzerfreundlich und leicht verständlich, jedoch ist der Suchvorgang selbst im Vergleich zur Nutzung der bekannten Suchmaschinen im Internet sehr umständlich und führt regelmäßig erst nach mehreren Zwischenschritten zur eigentlichen Information. Kann man die Information auf den Webseiten, zu denen die Suche im Transparenzportal häufig führt, auch über eine Nutzung der üblichen Suchmaschinen finden, lohnt sich der Weg über das Transparenzportal jedenfalls nicht.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass gerade im Bereich der proaktiven Informationspflichten, vor allem der Transparenzpflicht, noch ein erheblicher Spielraum für sowohl umfangreichere Regelungen besteht als auch für eine strengere tatsächliche Umsetzung bereits bestehender Verpflichtungen. Diesbezüglich wird es auch auf die Aufklärungsarbeit des Thüringer

Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ankommen, der die öffentlichen Stellen über ihre gesetzlichen Pflichten informieren und ihnen bei der Umsetzung beratend und unterstützend zur Hand gehen muss. Ob man in der gesetzlichen Ausgestaltung der proaktiven Informationspflichten nach dem ThürTG bereits einen Paradigmenwechsel im Vergleich zur nach den vorherigen Gesetzen im Vordergrund stehenden „Informationsfreiheit auf Antrag“ erkennen kann, ist zweifelhaft. Hierfür sind die den proaktiven Informationspflichten unterfallenden Informationen und veröffentlichungspflichtigen Stellen zu selektiv gewählt. Hier gilt es nach der vollständigen Ausrollung des landeseinheitlichen zentralen, ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems die Landesbehörden und später, zunächst im Wege des im ThürTG verankerten Modellprojektes, auch die kommunale Ebene mit in den Kreis der aktiv im Transparenzportal veröffentlichenden Stellen aufzunehmen. Praktisch jedenfalls, das heißt in der Umsetzung der proaktiven Informationspflichten, ist ein Paradigmenwechsel mit Blick auf die bisherige Bedeutung des Transparenzportals nicht festzustellen.

Literaturverzeichnis:

- Ahlberg, Hartwig/Götting, Horst-Peter/Lauber-Rönsberg, Anne* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Urheberrecht, 35. Edition, München 2022
- Ahnefeld, Elisabeth/Wiebe, Andreas*, Zugang zu und Verwertung von Informationen der öffentlichen Hand – Teil I, CR 2015, S. 127 ff.
- Amelung, Knut*, Die zweite Tagebuchentscheidung des BVerfG, NJW 1990, S. 1753 ff.
- Assenbrunner, Benedikt*, Bürgerbeteiligung bei der Kontrolle der Ausübung von Regierungsgewalt, DÖV 2012, S. 547 ff.
- Attendorn, Thorsten*, Die Zieladäquanz der Regulierung: EG-rechtliche Impulse für eine wettbewerbsfördernde TK-Regulierung, NVwZ 2009, S. 19 ff.
- Augsberg, Steffen/Sellmann, Christian*, Chancen und Risiken des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes – Eine „Gebrauchsanleitung“ für (private) Unternehmen“, WM 2006, S. 2293 ff.
- Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz, 54. Edition, München 2022
- Baldus, Manfred/Linck, Joachim/Lindner, Joachim/Poppenhäger, Holger/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage, Baden-Baden 2013
- Baston-Vogt, Marion*, Der sachliche Schutzbereich des zivilrechtlichen allgemeinen Persönlichkeitsrechts, Tübingen 1997
- Battis, Ulrich* (Hrsg.), Bundesbeamtengesetz, 6. Auflage, München 2022
- Baumanns, Silke/Finger, Thorsten*, Die Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen bei medienwirksamen Prozessen, JA 2005, S. 717 ff.
- Bäuerle, Michael/Möstl, Markus* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 26. Edition, München 2022
- Beckmann, Klaus*, Die Klassifizierung von Eingriffsnormen als Verwaltungsakt und Realakt, NVwZ 2011, S. 842 ff.
- Benighaus, Daniel/Druba, Matthias*, Die Verfassungswidrigkeit der Berliner Wassertarife: Das Äquivalenzprinzip als Verfahrensanforderung, LKV 2010, S. 15 ff.
- Berger, Sven/Partsch, Christoph/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher* (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, Köln 2013
- Berger, Sven/Roth, Jürgen/Scheel, Christopher* (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, Köln u.a. 2006
- Bernet, Wolfgang*, Verwaltungsakte und Rechtsmittel/Rechtsbehelfe im Systemwandel, LKV 1992, S. 345 ff.
- Bizer, Johann*, Postmortaler Persönlichkeitsschutz? - Rechtsgrund und Länge der Schutzfristen für personenbezogene Daten Verstorbener nach den Archivgesetzen des Bundes und der Länder, NVwZ 1993, S. 653 ff.
- Blatt, Henning*, Rechtsschutz im Informationsrecht, NWVBl 2014, S. 412 ff.

- Blatt, Henning/Brink, Stefan/Polenz, Sven* (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, München 2017
- Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael/Stelkens, Paul* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, München 2018
- Brammsen, Joerg*, Wirtschaftsgeheimnisse als Verfassungseigentum, DÖV 2007, S. 10 ff.
- Brandner, Hans Erich*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht in der Entwicklung durch die Rechtsprechung, JZ 1983, S. 689 ff.
- Bräutigam, Tobias*, Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006, S. 950 ff.
- Brenner, Michael*, Anmerkung zu OLG Frankfurt Senat für Bußgeldsachen Beschluss v. 03.01.2020 - 2 Ss-OWi 963/18, 2 Ss OWi 963/18, NJW 2020, S. 700
- Brinktrine, Ralf/Schollendorf, Kai* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Beamtenrecht Bund, 27. Edition, München 2022
- Britz, Gabriele/Eifert, Martin/Groß, Thomas*, Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit: Pflichten und Ansprüche nach dem Umweltinformations- und dem Informationsfreiheitsgesetz, DÖV 2007, S. 717 ff.
- Brodmerkel, Stefan*, Kommunale Informationsfreiheitssatzungen – rechtliche Grenzen eines politischen Trends, BayVBl. 2016, S. 621 ff.
- Brost, Lucas/Horst, Valentin*, Auskunftsverweigerungsrechte der Behörde gegenüber der Presse, AfP 2021, S. 103 ff.
- Bruch, Christoph*, Informationsfreiheit International, Eine Studie der Bertelsmann Stiftung und der Europäischen Akademie für Informationsfreiheit und Datenschutz, in: Garstka, Hansjürgen/Hart, Thomas/Welzel, Carolin (Hrsg.), Informationsfreiheit, Gütersloh 2004
- Brüning, Christoph*, Die Benutzungsverhältnisse an kommunalen öffentlichen Einrichtungen unter Einbeziehung allgemeiner Geschäftsbedingungen, LKV 2000, S. 54 ff.
- Brüning, Christoph*, Zur Kostendeckung bei Verwaltungsgebühren, DÖV 2020, S. 430 ff.
- Bryde, Brun-Otto*, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, VVDStRL (46) 1988, S. 181 ff.
- Bull, Hans Peter*, Informationsfreiheitsgesetze – wozu und wie?, ZG 2002, S. 201 ff.
- Bull, Hans Peter*, Vorlesungs- und Telefonverzeichnisse im Internet - datenschutzrechtlich unzulässig?, MMR 7/1999, S. V ff.
- Bullinger, Winfried/Wandtke, Artur-Axel* (Hrsg.), Praxiskommentar Urheberrecht, 6. Auflage, München 2022
- Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Rundschreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur unmittelbaren Wirkung der EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 1993, S. 657 f.

- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, GMBI 2005, S. 1346 ff.
- Busche, Jan*, Vom Wert des Patents oder: Ist der Patentschutz absolut?, GRUR 2021, S. 157 ff.
- Buschmann, Arno*, Zur Fortwirkung des Persönlichkeitsrechts nach dem Tode“, NJW 1970, S. 2081 ff.
- Butt, Mark*, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen – Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, S. 1071 ff.
- Bürger, Sebastian*, Vollumfängliche Prüfung im europäischen Kartellrecht – grundrechtliche Implikationen des Art. 47 Abs. 2 GRCh und aktuelle Rechtsprechungstendenzen nach *Schindler* und *Menarini*, NZWiSt 2013, S. 405 ff.
- Caspar, Johannes*, Der fiktive Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Instituts, AöR 2000, S. 131 ff.
- Caspar, Johannes*, Von der Informationsfreiheit zur Transparenz – Das Hamburgische Transparenzgesetz setzt neue Standards, ZD 2012, S. 445 f.
- Couziniet, Daniel/Uechtritz, Michael*, Verbesserte Luftqualität 2020 – Konsequenzen für Luftreinhaltepläne, NVwZ 2021, S. 1258 ff.
- Czernik, Ilja*, Anmerkung zu BVerwG Beschluss v. 05.03.2020 - 20 F 3/19, IBR 2020, S. 678
- Dahl, Michael*, Rechtsweg bei Ansprüchen des Verwalters aus InformationsfreiheitsG, NJW-Spezial 2013, S. 21 f.
- Danne, Marius/Roth, Maximilian*, Privatisierungsgrenzen im operativen Sicherheitsrecht, NVwZ 2020, S. 1633 ff.
- Debus, Alfred G.*, Anspruch auf Zugang zu Telefon- und E-Mail-Verzeichnissen von Behörden und Gerichten, NJW 2015, S. 981 ff.
- Deckers, Sebastian*, Anmerkung zu VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11, ZD 2013, S. 195 f.
- Demmke, Christoph*, Die EG-Informationsrichtlinie und die Vollzugsdefizite in der EG-Umweltpolitik, in: Hegele, Dorothea/Röger, Ralf (Hrsg.), Umweltschutz durch Umweltinformation, Berlin 1993
- Dietrich, Stephan*, Informationsansprüche von Presseangehörigen gegenüber der Bundestagsverwaltung, K&R 2011, S. 385 ff.
- Dingeldey, Thomas*, Anmerkung zu BGH Urt. v. 10.03.1983 - 4 StR 375/82, NStZ 1984, S. 503 ff.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Auflage, Tübingen 2015
- Dreier, Thomas/Schulze, Gernot* (Hrsg.), Urheberrechtsgesetz, 7. Auflage, München 2022

- Dressel, Carl-Christian/Noll, Michael/Uckel, Herbert* (Hrsg.), Kommunalrecht in Thüringen, Stand: 93. Lieferung Februar 2022, Köln 2022
- Druey, Jean Nicolas*, Jenseits von Macht und Markt – Über die Koordination des Informationsrechts“, MMR 1999, S. 121 f.
- Duhme, Eike-Heinrich/Kunze, Thomas*, SMS der Bundeskanzlerin – Ist die Informationsfreiheit (fast) grenzenlos?, DVBl 2013 S. 837 ff.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 2022, Stand: 97. Lieferung, Januar 2022
- Ebert, Frank/Tiller, Claudia*, Grundzüge des behördlichen Geheimschutzes im Freistaat Thüringen, LKV 2001, S. 255 ff.
- Eichelberger, Jan*, Kommentar zu VG Leipzig Urt. v. 10.01.2013 - 5 K 981/11, K&R 2013, S. 211 f.
- Eichelberger, Jan*, Kommentar zu OVG Nordrhein-Westfalen Urt. v. 16.06.2015, 8 A 2429/14, K&R 2015, S. 676 ff.
- Eidenmüller, Horst/Schoppmeyer, Heinrich/Stürner, Rolf* (Hrsg.), Münchener Kommentar zur Insolvenzordnung, 4. Auflage, München 2019
- Ekardt, Felix*, Aktuelle Probleme der Landesumweltinformationsgesetze, NJ 2006, S. 295 ff.
- Engel, Rüdiger/Sparwasser, Reinhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Umweltrecht, 5. Auflage, Heidelberg 2003
- Engelbert, Anke/Kutscha, Martin*, Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Demokratieprinzip, NJW 1993, S. 1233 ff.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, 52. Edition, München 2022
- Ertmann, Dietmar/Pflüger, Thomas*, E-Publishing und Open Access – Konsequenzen für das Urheberrecht im Hochschulbereich, ZUM 2004, S. 436 ff.
- Fehling, Michael*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl 2017, S. 79 ff.
- Fink, Katharina Theresia/Hauck, Ronny*, Freiheit für das Glyphosat-Gutachten? Die Einschränkung öffentlich-rechtlicher Informationsansprüche durch das Veröffentlichungsrecht des Urhebers, GRUR-Prax 2019, S. 406 ff.
- Filthaut, Werner/Kayser, Alke/Piontek, Sascha* (Hrsg.), Haftpflichtgesetz, 10. Auflage, München 2019
- Fischer, Kristian/Fluck, Jürgen*, Informationsfreiheit versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NVwZ 2013, S. 337 ff.
- Fluck, Jürgen*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBl 2006, S. 1406 ff.

- Fluck, Jürgen/Wintterle, Markus*, Zugang zu Umweltinformationen: Die Rechtsprechung zum Umweltinformationsgesetz, *VerwArch* 2003, S. 437 ff.
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut* (Hrsg.), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 4. Auflage, München 2022
- Frenz, Walter*, Föderalismusreform im Umweltschutz, *NVwZ* 2006, S. 742 ff.
- Freund, Bernhard/Schnabel, Christoph*, Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Schranke der Informationsfreiheit, *DÖV* 2012, S. 192 ff.
- Friedersen, Gerd-Harald/Lindemann, Nils* (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH), Wiesbaden 2000
- Frowein, Jochen Abraham*, Das Informationsfreiheitsgesetz – ein Neuanfang?, in: Grote, Rainer/Härtel, Ines/Hain, Karl-Eberhard u.a. (Hrsg.), *Die Ordnung der Freiheit*, Tübingen 2007
- Fuhlrott, Michael/Hieramente, Mayeul* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Geschäftsgeheimnisgesetz, 12. Edition, München 2022
- Gast, Wolfgang*, Juristische Rhetorik, 5. Auflage, Heidelberg 2015
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, „Regulierungsermessen“ und verwaltungsgerichtliche Kontrolle, *NVwZ* 2009, S. 1005 ff.
- Geis, Max-Emanuel*, Der Kernbereich des Persönlichkeitsrechts, *JZ* 1991, S. 112 ff.
- Germann, Michael*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht, *Jura* 2010, S. 734 ff.
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris P.* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Informations- und Medienrecht, 37. Edition, München 2022
- Glawe, Robert A. P.*, Der Geheimrat, Zum Informationsrecht von Parlamentariern über Beratung und Beschlussfassung im Bundessicherheitsrat, *NVwZ* 2014, S. 1632 ff.
- Godt, Christine*, Patentschutz für Forschungsergebnisse – eine Herausforderung für die Wissenschaft, *WissR* 2003, S. 24 ff.
- Goldhammer, Michael*, Geschäftsgeheimnis-Richtlinie und Informationsfreiheit, Zur Neudefinition des Geschäftsgeheimnisses als Chance für das öffentliche Recht, *NVwZ* 2017, S. 1809 ff.
- Götting, Horst-Peter/Schertz, Christian/Seitz, Walter* (Hrsg.), *Handbuch Persönlichkeitsrecht*, 2. Auflage, München 2019
- Greve, Holger*, Die Änderung der BHO: Eingeschränkter Informationszugang gegenüber dem Bundesrechnungshof unter Aufgabe der Regelungssystematik des IFG?, *NVwZ* 2014, S. 275 ff.
- Greve, Holger/Kloepfer, Michael*, Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, *NVwZ* 2011, S. 577 ff.

- Groh, Dennis*, „Mit fremden Federn“ Zur Wirksamkeit von Ghostwritervereinbarungen, GRUR 2012, S. 870 ff.
- Guckelberger, Annette*, Geschichte des Umweltinformationsrechts und allgemeine Anspruchsvoraussetzungen, NuR 2018, S. 378 ff.
- Guckelberger, Annette*, Informationszugang zu Telefonlisten von Behörden, NJW 2017, S. 1210 ff.
- Guckelberger, Annette*, Personalisierte Behördenauftritte im Internet, ZBR 2009, S. 332 ff.
- Gundermann, Peter A.*, Probleme des Bürgers bei der Informationsbeschaffung im Bereich des Bank- und Kapitalmarktrechts; Zugleich eine kritische Analyse von BVerwG, Urt. v. 10.04.2019 – 7 C 22.18, BKR 2020, S. 167 ff.
- Gurlit, Elke*, Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten der BaFin, NZG 2014, S. 1161 ff.
- Gurlit, Elke*, Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, DVBl 2003, S. 1119 ff.
- Gusy, Christoph*, Der Antrag im Verwaltungsverfahren, BayVBl. 1985, S. 484 ff.
- Hartleb, Torsten*, Der behördlicherseits vereitelte IFG-Anspruch, NVwZ 2009, S. 825 ff.
- Hecker, Jan*, Anmerkung zu BVerwG Beschluss v. 17.06.2009 - 2 BvE 3/07, DVBl 2009, S. 1239 ff.
- Heitschel-Heinegg, Bernd von* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Strafgesetzbuch, 54. Edition, München 2022
- Heinzke, Philippe*, Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, CCZ 2016, S. 179 ff.
- Helle-Meyer, Niels/Raabe, Marius*, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren – Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, S. 641 ff.
- Henneke, Hans-Günter/Hofmann, Hans/Schmidt-Bleibtreu, Bruno* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Auflage, Hürth 2022
- Hertwig, Stefan/Kast, Michael*, Die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes – Auswirkungen für die betriebliche Praxis, DStR 2002, S. 409 ff.
- Herzog, Eva/Wischmeyer, Thomas*, Daten für alle? – Grundrechtliche Rahmenbedingungen für Datenzugangsrechte, NJW 2020, S. 288 ff.
- Heselhaus, Sebastian*, Wie durchsichtig muss die „gläserne Umweltverwaltung“ sein? Mängel bei der Umsetzung der EG-Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen in Deutschland, EuZW 2000, S. 298 ff.
- Heuer, Jens-Uwe/Müller, Volker*, Problemfälle des Anspruchs auf Umweltinformationen, NVwZ 1997, S. 330 ff.

- Hill, Hermann*, Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss, DVBl 2002, S. 1316 ff.
- Hochheim, Danny/Steinbach, Robert*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsbereich des Sozialrechts, NZS 2006, S. 517 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage, München 2012
- Hofmann, Andreas*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15, NVwZ 2017, S. 1869 ff.
- Hofmann, Andreas*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 13.12.2018 - 7 C 19/17, NVwZ 2019, S. 812 f.
- Hofmann, Andreas*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 05.03.2020 - 20 F 3/19, NVwZ 2020, S. 718 f.
- Hofmann, Andreas*, Anmerkung zu OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 12.07.2018 - OVG 12 B 8.17, NVwZ 2018, S. 1890 ff.
- Hong, Mathias*, Das Recht auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz als Recht zur Mobilisierung der demokratischen Freiheit, NVwZ 2016, S. 953 ff.
- Hörstel, Reinhard*, Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip als Schranken öffentlich-rechtlicher Gebühren- und Beitragssätze, BauR 1997, S. 14 ff.
- Hubmann, Heinrich*, Das Persönlichkeitsrecht, 2. Auflage, Köln 1967
- Huck, Winfried/Müller, Martin* (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage, München 2020
- Husein, Timur*, Die Informationsfreiheitsgesetze der Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, LKV 2010, S. 337 ff.
- Husein, Timur*, Zugang zu den Diensttelefonlisten der Jobcenter nach dem IFG – Aktuelle Rechtslage, LKV 2014, S. 529 ff.
- Immenga, Ulrich/Mestmäcker, Ernst-Joachim* (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 6. Auflage, München 2020
- Ipsen, Jörn*, Verfassungsprivatrecht?, JZ 2014, S. 157 ff.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Heidelberg 2007
- Jachmann, Monika*, Die Fiktion im öffentlichen Recht, Berlin 1998
- Jacob, Thomas/Lau, Marcus*, Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative, NVwZ 2015, S. 241 ff.

- Janz, Norbert/Luckas, Stefan*, *Transparenz und Rechnungsprüfung – Zur Reichweite von Auskunftsersuchen Privater und der Presse*, NWVBl 2014, S. 285 ff.
- Jarass, Hans Dieter*, *Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz*, NJW 1989, S. 857 ff.
- Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo* (Hrsg.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*, 17. Auflage, München 2022
- Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne* (Hrsg.), *Informationsfreiheitsgesetz*, Heidelberg u.a. 2006
- Jastrow, Serge-Daniel/Schmitz, Heribert*, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes*, NVwZ 2005, S. 984 (985)
- Junker, Carolin*, *Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft*, DStR 1996, S. 224 ff.
- Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 1991
- Kaiser, Anna-Bettina/Voßkuhle, Andreas*, *Grundwissen – Öffentliches Recht: Informationshandeln des Staates*, JuS 2018, S. 343 ff.
- Kall, Maximilian*, *Aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK*, AfP 2014, S. 116 ff.
- Katz, Alfred*, *Öffentlichkeit versus Nichtöffentlichkeit von Gemeinderatssitzungen am Beispiel von Grundstücksangelegenheiten*, NVwZ 2020, S. 1076 ff.
- Katz, Alfred/Sander, Gerald*, *Staatsrecht*, 19. Auflage, Heidelberg 2019
- Keller, Robert*, *Neue Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz*, jM 2016, S. 467 ff.
- Kindhäuser, Urs/Neumann, Ulfrid/Paeffgen, Hans-Ullrich* (Hrsg.), *Strafgesetzbuch*, 5. Auflage, Baden-Baden 2017
- Klass, Nadine*, *Der Schutz der Privatsphäre durch den EGMR im Rahmen der Medienberichterstattungen*, ZUM 2014, S. 261 ff.
- Klawitter, Christian*, *Urheberschutz für Designleistungen: Kehrtwende oder Randkorrektur*, GRUR-Prax 2014, S. 30 ff.
- Kloepfer, Michael/Schoch, Friedrich*, *Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE)*, Berlin 2002
- Kloepfer, Michael/von Lewinski, Kai*, *Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)*, DVBl 2005, S. 1277 ff.
- Klotz, Christopher*, *(Keine) Beeinträchtigung der Öffentlichkeit von Gerichtsverhandlungen durch Videoüberwachung?*, NJW 2011, S. 1186 ff.

- Koch, Hans-Joachim*, Die normtheoretische Basis der Abwägung, in: Erbguth, Wilfried/Oebbecke, Janbernd/Rengeling, Hans W./Schulte, Martin (Hrsg.), Abwägung im Recht, Köln u.a. 1996
- Koenig, Ulrich*, Abgabenordnung, 4. Auflage, München 2021
- Kugelman, Dieter*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, S. 3609 ff.
- Kugelman, Dieter/Möstl, Markus*, Beck'scher Online Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 22. Edition, München 2022
- Kühl, Kristian/Lackner, Karl*, Strafgesetzbuch, 29. Auflage, München 2018
- Kramer, Rainer*, Umweltinformationsgesetz, Stuttgart u.a. 1994
- Kremer, Eduard*, Das Umweltinformationsgesetz, LKV 1994, S. 349 ff.
- Krumm, Karsten/Wolf, Maximilian*, Verkehrsüberwachung durch Private, NVwZ 2020, S. 526 ff.
- Krupa, Matthias*, Aufstand der Amtsschimmel, DIE ZEIT 15/2002
- Krüger, Philipp-L.*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Reformüberlegungen aus behördlicher Sicht, ZRP 2018, S. 79 ff.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav* (Hrsg.), Umweltrecht, 97. Ergänzungslieferung, München 2021
- Leeb, Christina-Maria/Starnecker, Tobias*, Rechtliche Grenzen des digitalisierten Alltags von Eltern und Kindern, NZFam 2021, S. 97 ff.
- Leopold, Anders*, Die Kartellbehörden im Angesicht der Informationsfreiheit, WuW 2006, S. 592 ff.
- Lerach, Mark*, Kein Urheberrechtsschutz für wissenschaftliche Stellungnahme, GRUR-Prax 2020, S. 623
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine*, Ein paradigmatischer Wandel vom Amtsgeheimnis zum gläsernen Staat?, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.), Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft, Berlin 2015
- Leuze, Dieter*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beamten, ZBR 1998, S. 187 ff.
- Lieth, Oliver*, Anmerkung zu BGH Urt. v. 27.02.2007 - XI ZR 195/05, BKR 2007, S. 198 ff.
- Limperg, Bettina/Oetker, Hartmut/Rixecker, Roland/Säcker, Franz Jürgen* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 9. Auflage, München 2022
- Maft-Gudarzi, Nima*, #MeToo: Wieviel Wahrheit ist erlaubt?, NJOZ 2018, S. 521 ff.

- Mann, Thomas/Sennekamp, Christoph/Uechtritz, Michael* (Hrsg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage, Baden-Baden 2019
- Maurer, Hartmut*, Die medizinische Organtransplantation in verfassungsrechtlicher Sicht,
DÖV 1980, S. 7 ff.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage,
München 2020
- Mast, Tobias*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.07.2016 - 7 C 3/15,
NVwZ 2016, S. 1822 f.
- Mast, Tobias*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 15.12.2020 - 10 C 24/19,
NVwZ 2020, S. 644 ff.
- Mayer, Markus A.*, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder Geheimniskrämerei?,
GRUR 2011, S. 884 ff.
- Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Berlin 1969 (Nachdruck 1924)
- Mehde, Veith*, Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei gebundenen Entscheidungen,
DÖV 2014, S. 541 ff.
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte IV, Heidelberg 2011
- Misoch, Julia/Schmittmann, Jens M.*, Das Auskunftsverfahren nach dem
Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, VR 2012, S. 181 ff.
- Mitsch, Wolfgang*, Postmortales Persönlichkeitsrecht verstorbener Straftäter,
NJW 2010, S. 3479 ff.
- Muth, Sven/Wegener, Bernhard Werner*, Das „neue Grundrecht“ auf Gewährleistung der
Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, Jura 2010, S. 847 ff.
- Müller, Hanswerner*, Über den fiktiven Verwaltungsakt, DÖV 1966, S. 704 f.
- Müller, Henning Ernst*, Was bedeutet „Landesverteidigung“ im StGB?, NStZ 2002, S. 633 ff.
- Müller, Michael Wolfgang/Richter, Heiko*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.06.2015 -
7 C 1/14, NJW 2015, S. 3262 f.
- Netzer, Claudia*, Anmerkung zu Hessischer VGH Urt. v. 08.05.1978 - VI OE 21/78,
AgrarR 1979, S. 175 f.
- Neumann, Werner*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.10.2009 - 7 C 21/08,
jurisPR-BVerwG 3/2010, Anm. 5
- Ogorek, Markus*, Gefahrenvorfeldbefugnisse – Überlegungen zur Struktur und Dogmatik
polizeirechtlicher Eingriffstatbestände, JZ 2019, S. 63 ff.
- Ohler, Christoph*, Der institutionelle Vorbehalt des Gesetzes, AöR 2006, S. 336 ff.

- Pache, Eckhard*, Das europäische Grundrecht auf einen fairen Prozess, NVwZ 2001, S. 1342 ff.
- Peifer, Karl-Nikolaus*, Persönlichkeitsrechte im 21. Jahrhundert – Systematik und Herausforderungen, JZ 2013, S. 853 ff.
- Peine, Franz-Joseph*, Sonderformen des Verwaltungsakts, JA 2004, S. 417 ff.
- Pernice, Ingolf*, Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1990, S. 414 ff.
- Prell, Lorenz/Schmitz, Heribert*, Neues zum E-Government - Rechtsstaatliche Standards für E-Verwaltungsakt und E-Bekanntgabe im VwVfG, NVwZ 2016, S. 1273 ff.
- Pünder, Hermann*, Grundlagen des Verwaltungsverfahrenrechts, JuS 2011, S. 289 ff.
- Raue, Benjamin*, Informationsfreiheit und Urheberrecht, JZ 2013, S. 280 ff.
- Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 22. Auflage, München 2021
- Reinhart, Oliver*, Das gläserne Amt, DÖV 2007, S. 18 ff.
- Rossi, Matthias*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v.10.04.2019 - 7 C 22/18, NVwZ 2019, S. 1847 ff.
- Rossi, Matthias*, Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis, DVBl 2010, S. 554 ff.
- Rossi, Matthias*, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 2006
- Rossi, Matthias*, Neue Zugänge des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeit – zugleich ein Beitrag zur Gesetzgebung durch Ausschüsse –, DVBl 2014, S. 676 ff.
- Roth, Hans-Peter*, Regierungstätigkeiten im Lichte der Informationsfreiheit, DÖV 2012, S. 717 ff.
- Rottenwallner, Thomas*, Das Ermessen – die verlockende Zauberformel des Verwaltungsrechts, VR 2019, S. 397 ff.
- Röger, Ralf*, Umweltinformationsgesetz, Köln u.a. 1995
- Rögner, Herbert*, Bankgeheimnis im Spannungsverhältnis mit dem Kapitalmarktrecht?, NJW 2004, S. 3230 ff.
- Ruppel, Thomas*, Anwendungsprobleme der Informationsfreiheitsgesetze im Gesundheitswesen, NZS 2012, S. 734 ff.
- Safran, Robert/Sassenberg, Thomas/Schalast, Christoph*, Strafbarkeit von Sparkassenvorständen beim Verkauf notleidender Kredite, NJW 2008, S. 1486 ff.

- Schantz, Peter/Schwintowski, Hans-Peter*, Grenzen der Abtretbarkeit grundpfandrechtlich gesicherter Darlehensforderungen, NJW 2008, S. 472 ff.
- Schapper, Claus Henning*, Bundes-Informationsfreiheitsgesetz – Die öffentliche Verwaltung in der Bürgergesellschaft, in: Kloepfer, Michael (Hrsg.), Die transparente Verwaltung, Berlin 2003
- Schatzschneider, Wolfgang*, Das Auskunftsverhalten der Verfassungsschutzbehörden, NVwZ 1988, S. 223 f.
- Scheidler, Alfred*, Der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, UPR 2006, S. 13 ff.
- Schemmer, Franz*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 29.06.2017 - 7 C 24/15, jurisPR-BVerwG 23/2017, Anm. 3
- Schertz, Christian*, Der Schutz des Individuums in der modernen Mediengesellschaft, NJW 2013, S. 721 ff.
- Scherzberg, Arno*, Freedom of information – deutsch gewendet: Das neue Umweltinformationsgesetz, DVBl 1994, S. 733 ff.
- Schmidt, Thorsten Ingo*, Die Analogie im Verwaltungsrecht, VerwArch 2006, S. 139 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Zum staatsrechtlichen Prinzip der Selbstverwaltung, in: Selmer, Peter/von Münch, Ingo (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, Berlin u.a. 1987 S. 249 ff.
- Schmittmann, Jens M.*, Update Informationsfreiheitsrecht 2015/2016, K&R 2016, S. 322 ff.
- Schmitz, Heribert*, Moderner Staat – Modernes Verwaltungsverfahrensrecht, NVwZ 2000, S. 1238 ff.
- Schnabel, Christoph*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.06.2015 - 7 C 1/14, NVwZ 2015, S. 1608 ff.
- Schnabel, Christoph*, Anmerkung zu VG Braunschweig Urt. v. 26.06.2013 - 5 A 33/11, ZD 2014, S. 321 ff.
- Schnabel, Christoph*, Entwicklung der Informationsfreiheit im Jahr 2011/ Ein Überblick über die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, ZD 2012, S. 67 ff.
- Schnabel, Christoph*, Kein Anspruch auf Herausgabe amtlicher Informationen bei nachteiligen Auswirkungen auf internationale Beziehungen – CIA-Flüge, NVwZ 2010, S. 303 f.
- Schnabel, Christoph*, Informationsfreiheitsgesetze und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, ZUM 2010, S. 412 ff.
- Schnabel, Christoph*, Ist die Informationszugangsfreiheit eine Bedrohung für Sicherheitsbelange? Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung im internationalen Vergleich, GSZ 2018, S. 91 ff.

- Schnabel, Christoph*, Rechtsmissbrauch im Umwelt- und im allgemeinen Informationsrecht, ZUR 2019, S. 74 ff.
- Schneider, Jens-Peter/Schoch, Friedrich*, Verwaltungsrecht VwVfG, München 2020
- Schnieders, Ralf*, Die neue Open-(Government)-Data-Gesetzgebung in Frankreich und in Deutschland, DÖV 2018, S. 175 ff.
- Schoch, Friedrich*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 03.11.2011 - 7 C 4/11, NVwZ 2012, S. 254 ff.
- Schoch, Friedrich*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 15.11.2012 - 7 C 1/12, NVwZ 2013, S. 434 ff.
- Schoch, Friedrich*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 25.02.2016 - 7 C 18/14, NVwZ 2016, S. 943 ff.
- Schoch, Friedrich*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 28.02.2019 - 7 C 20/17, NVwZ 2019, S. 1054 ff.
- Schoch, Friedrich*, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Auflage, München 2016
- Schoch, Friedrich*, Rechtsprechungsentwicklung, Das IFG des Bundes in der Rechtsprechungspraxis, NVwZ 2017, S. 97 ff.
- Schoch, Friedrich*, Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden?, NVwZ 1990, S. 801 ff.
- Schoch, Friedrich*, Aktuelle Fragen des Informationsfreiheitsrechts, NJW 2009, S. 2987 ff.
- Schomerus, Thomas/Schrader, Christian/Wegener, Bernhard Werner*, Umweltinformationsgesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 1995
- Schomerus, Thomas/Tolkmitt, Ulrike*, Die Umweltinformationsgesetze der Länder im Vergleich, NVwZ 2007, S. 1119 ff.
- Schrader, Christian*, Kommunale Satzungen zum freien Zugang zu Informationen, BayVBl. 2012, S. 289 ff.
- Schrader, Christian*, Neue Umweltinformationsgesetze durch die Richtlinie 2003/4/EG, ZUR 2004, S. 130 ff.
- Schrader, Christian*, UIG und IFG - Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz im Vergleich, ZUR 2005, S. 568 ff.
- Selilionis, Petras*, Der Anspruch auf Umweltinformation, VR 2008, S. 113 ff.
- von Seltmann, Julia*, Beck'scher Online Kommentar Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, 56. Edition, München 2022
- Seibert, Gerhard*, Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Steuergeheimnis, NJW 1984, S. 1001 ff.

- Siegel, Thorsten*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, Heidelberg 2022
- Sitsen, Michael*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, Hamburg 2009
- Spannowsky, Willy*, Transparenzanforderungen für Gemeinden – Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Informationsfreiheitsgesetzen, ZfBR 2017, S. 112 ff.
- Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar Baugesetzbuch, 55. Edition, München 2022
- Spickhoff, Andreas*, Postmortaler Persönlichkeitsschutz und ärztliche Schweigepflicht, NJW 2005, S. 1982 ff.
- Spieker, Oliver*, Verantwortlichkeit von Internetsuchdiensten für Persönlichkeitsrechtsverletzungen in ihren Suchergebnislisten, MMR 2005, S. 727 ff.
- Spilker, Bettina*, E-Government – Anforderungen an das Verwaltungsverfahren - Verfahrensrechte und Mindestanforderungen am Beispiel der AO?, NVwZ 2022, S. 680 ff.
- Spilker, Bettina*, Postmortaler Schutz durch das Grundgesetz, DÖV 2014, S. 637 ff.
- Stadler, Astrid*, Allgemeiner Teil des BGB, 20. Auflage, München 2020
- Starck, Christian*, Das Caroline-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und seine rechtlichen Konsequenzen, JZ 2006, S. 76 ff.
- Stein, Axel*, Der Schutz von Ansehen und Geheimsphäre Verstorbener, FamRZ 1986, S. 7 ff.
- Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Band I), 2. Auflage, München 1984
- Tettinger, Peter Josef*, Fairness als Rechtsbegriff im deutschen Recht, Der Staat 1997, S. 575 ff.
- Thilo, Lutz*, Bankgeheimnis, Bankauskunft und Datenschutzgesetze, NJW 1984, S. 582 ff.
- Trantas, Georgios*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, Berlin 1998
- Turiaux, André*, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S. 2319 ff.
- Turiaux, André*, Umweltinformationsgesetz (UIG), München 1995
- Turiaux, André*, Zugangsrechte zu Umweltinformationen nach der EG-Richtlinie 90/313 und dem deutschen Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1995
- Uphues, Steffen*, Informationsfreiheit zwischen Gegenwart und Zukunft, ZRP 2021, S. 41 ff.
- Verwiebe, Ralf*, Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, in: Frankfurter Schriften zum Umweltrecht, Baden-Baden 2008

- Voland, Thomas*, Ein gläserner Gesetzgeber? Anmerkung zum Urteil des BVerwG in der Rechtssache Flachglas Torgau, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 02.08.2012 - 7 C 7/12, DVBl 2013, S. 37 ff.
- Volkmann, Uwe*, Anmerkung zu BVerwG Urt. v. 27.02.2008 - 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, DVBl 2008, S. 590 ff.
- Waechter, Kay*, Kommunalrecht, 3. Auflage, Köln u.a. 1997
- Wagner, Edgar*, Die Geschichte der Öffentlichkeit in Theorie und Praxis, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.), *Transparenz contra Geheimhaltung in Staat, Verwaltung und Wirtschaft*, Berlin 2015
- Wanckel, Endress*, Persönlichkeitsschutz in der Informationsgesellschaft, Frankfurt am Main u.a. 1999
- Weber, Klaus (Hrsg.)*, Rechtswörterbuch, 28. Edition, München 2022
- Wegener, Bernhard Werner*, Aktuelle Fragen der Umweltinformationsfreiheit, NVwZ 2015, S. 609 ff.
- Wegener, Bernhard Werner*, Der geheime Staat, Göttingen 2006
- Wenner, Ulrich*, VG Leipzig: Jobcenter muss Einsicht in Diensttelefonliste gewähren; Doch ein Anschluss unter einer Nummer?, SozSich 2013, S. 76 ff.
- Wiebe, Gerhard*, Der Geschäftsgeheimnisschutz im Informationsfreiheitsrecht, Unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2019, S. 1705 ff.
- Wienbracke, Mike*, Die verfassungskräftige Verankerung des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips, DÖV 2005, S. 201 ff.
- Wild, Michael*, Renaissance des Kostendeckungsprinzips?, DVBl 2005, S. 733 ff.
- Will, Michael*, Kodifikation des allgemeinen Auskunftsrechts im Bayerischen Datenschutzgesetz, BayVBl. 2016, S. 613 ff.
- Wonka, Julian*, Die Rechtmäßigkeit staatlicher Auskunftersuchen gegenüber Banken, NJW 2017, S. 3334 ff.
- Wölfl, Bernd*, Sphärentheorie und Vorbehalt des Gesetzes, NVwZ 2002, S. 49 ff.
- Wysk, Peter (Hrsg.)*, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage, München 2020
- Zahrte, Kai*, Neuerungen im Zahlungsdienstrecht, NJW 2018, S. 337 ff.
- Ziekow, Jan*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Auflage, Stuttgart 2020

Online-Quellenverzeichnis:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Verfahrenssteuerung und Qualitätssicherung,
<https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/VerfahrensteuerungQualitaetssicherung/verfahrensteuerungqualitaetssicherung-node.html> (Stand 15.01.2021)

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Voßhoff, Andrea,
4. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2012 und 2013,
https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-4TB12_13.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Stand 25.11.2020)

Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Voßhoff, Andrea,
6. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2016 und 2017,
https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-6TB06_18.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand 25.11.2020)

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Schaar, Peter,
1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007:
https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-1TB06_07.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand 24.11.2020)

Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Schaar, Peter,
3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011,
https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Taetigkeitsberichte/IFG-3TB10_11.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Stand 07.09.2021)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Bericht der Bundesrepublik Deutschland über die bei der Anwendung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gewonnenen Erfahrungen vom 17.02.2014, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltinformation/ui_richtlinie_umsetzungsbericht_bf.pdf (Stand 20.07.2020)

Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, Bayerische Kommunen, in denen Informationsfreiheit besteht, <https://informationsfreiheit.org/ubersicht/> (Stand 15.09.2020)

Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, Informationsfreiheitsgesetz, <https://informationsfreiheit.org/informationsfreiheitsgesetz/> (Stand 17.09.2020)

Bündnis Informationsfreiheit für Bayern, Sachsen, <https://informationsfreiheit.org/woanders/bundeslander/sachsen/#:~:text=Auch%20das%20Bundesland%20Sachsen%20hat%20noch%20kein,Informationsfreiheitsgesetz%2C%20aber%20Dresden%20eine%20Informationsfreiheitsatzung%20%2821.%20Juni%202012%29.> (Stand 15.09.2020)

Deutsches Patent- und Markenamt, Was ist geistiges Eigentum?, https://www.dpma.de/service/kmu/geistiges_eigentum/index.html (Stand 03.10.2022)

*dieDatenschützer Rhein Main, Umbau des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Thüringer Transparenzgesetz – unter Beteiligung interessierter Bürger*innen und Verbände,* <https://ddrm.de/umbau-des-thueringer-informationsfreiheitsgesetzes-zu->

- einem-thueringer-transparenzgesetz-unter-beteiligung-interessierter-buergerinnen-und-verbaende/ (Stand 14.01.2022)
- Freistaat Thüringen*, Landeshaushaltsordnung, Verwaltungsvorschrift zu § 44 ThürLHO, https://finanzen.thueringen.de/fileadmin/th5/tfm/haushalt/lho/44_012019.pdf, i.d.F. ab dem 01.01.2019 (Stand 03.04.2022)
- Generalzolldirektion*, Dienststellensuche, HZA Erfurt, untergeordnete Dienststellen, https://www.zoll.de/SharedDocs/Dienststellen/DE/1_DSSD_Importer/Hauptzollamt/HZA_Erfurt/HZA_Erfurt_3000/HZA_Erfurt_3000.html (Stand 07.02.2022)
- Informationsfreiheitsgesetz.net*, Thüringen: Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz, <http://www.informationsfreiheitsgesetz.net/blog/2010/06/22/thueringen-anwendungshinweise-zum-informationsfreiheitsgesetz/> (Stand 06.10.2020)
- Issuu Inc*, Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Transparenzgesetz, https://issuu.com/academica.politica/docs/gesetzentwurf_transparenzgesetz (Stand 18.01.2022)
- kindergeld.org*, Familienkassen, Thüringen, <https://www.kindergeld.org/familienkassen/thueringen/> (Stand 07.02.2022)
- Mehr Demokratie e.V.*, Was ist eine Informationsfreiheitssatzung?, <https://bremens.nds.mehr-demokratie.de/niedersachsen/informationsfreiheit/kommunalebene/> (Stand 15.09.2020)
- microTool*, Was ist ein Workflow?, <https://www.microtool.de/wissen-online/was-sind-workflows/> (Stand 26.01.2022)
- Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.*, Evaluation des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes für den Zeitraum vom 01.01.2008 bis 31.12.2010, <https://fragdenstaat.de/anfrage/evaluation-des-ifg-1/480723/antwort/thringen-anlage6.pdf> (Stand 07.01.2022)
- Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.*, Transparenzranking, <https://transparenzranking.de/> (Stand 16.09.2020)
- Senatskanzlei (Hamburg)*, Vereinbarung des Bundes und der Länder zum gemeinsamen Betrieb von „GovData - Das Datenportal für Deutschland“ (Verwaltungsvereinbarung GovData), https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Verwaltungsvereinbarung_GovData_finale+Fassung.pdf/a12e7cfb-91fc-4570-9a07-ed420e524c93 (Stand 02.06.2022)
- Thüringer Finanzministerium*, Behörden im Ressort, <https://finanzen.thueringen.de/ministerium/behoerden> (Stand 08.02.2022)
- Thüringer Finanzministerium*, Bürgschaften und Landesbeteiligungen, <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen#c13663> (Stand 30.09.2021)
- Thüringer Finanzministerium*, Finanzaufsicht, <https://finanzen.thueringen.de/themen/landesvermoegen/finanzaufsicht/> (Stand 30.09.2021)

Thüringer Finanzministerium, Thüringer Transparenzportal, Erklärung zur Barrierefreiheit vom 01.02.2021, <https://verwaltung.thueringen.de/barrierefreiheit> (Stand 27.04.2022)

Thüringer Finanzministerium, Zuständigkeitsfinder, Regulierungskammer des Freistaates Thüringen, <https://buenger.thueringen.de/detail?pstId=210679988> (Stand 08.02.2022)

Thüringer Landesamt für Finanzen, Wir über uns, <https://tlf.thueringen.de/landesamt> (Stand 04.02.2022)

Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz, Luftreinhaltepläne in Thüringen, <https://tlubn.thueringen.de/umweltschutz/immissionsschutz/luftreinhaltung/luftreinhalteplaene-in-thueringen> (Stand 31.03.2022)

Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Hasse, Lutz, Vorschlag für einen möglichen Gesetzentwurf für ein Thüringer Transparenzgesetz (ThürTG) vom 08.02.2016, <https://netzpolitik.org/2016/transparenz-vorreiter-thueringer-datenschutzbeauftragter-stellt-entwurf-fuer-transparenzgesetz-vor/> (Stand 13.01.2022)

Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Hasse, Lutz, 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (Berichtszeitraum 01. Januar 2017 bis 31. Dezember 2018) vom 06.2019, https://tlfdi.de/fileadmin/tlfdi/info/3_tatigkeitsbericht_des_tlfdi_zur_informationsfreiheit_web_.pdf (Stand 18.01.2022)

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Thüringer Transparenzportal, Benutzerhandbuch auf dem Stand vom 01.01.2021, <https://innen.thueringen.de/fileadmin/innenministerium/Handbuch.pdf> (Stand 02.05.2022)

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, Rundschreiben: Öffentliches Auftragswesen - hier: Neue EU-Schwellenwerte für 2020 und 2021, https://wirtschaft.thueringen.de/fileadmin/wirtschaft/wirtschaftsverwaltung/RundschreibenSchwellenwerte2020_2021.pdf (Stand 02.04.2022)

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft, Wirtschaftsverwaltung, Kartellrecht, <https://wirtschaft.thueringen.de/wirtschaft/wirtschaftsverwaltung/kartellrecht> (Stand 08.02.2022)

Workflow Management Coalition, Terminology & Glossary, www.aiai.ed.ac.uk/project/wfmc/ARCHIVE/DOCS/glossary/glossary.html (Stand 26.01.2022)

Thesen zur Dissertation:

A. Die Entwicklung der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Deutschland:

I. Das Grundprinzip der Geheimhaltung in der deutschen staatlichen Verwaltung lässt sich nicht auf eine einzelne Norm zurückführen. Vielmehr ergibt sich der Geheimhaltungsgrundsatz aus der Verwaltungstradition i.V.m. mit einem Geflecht an Normen, die den öffentlichen Stellen die Geheimhaltung bestimmter Informationen vorgeben.

II. Aus den Vorgaben des Grundgesetzes lässt sich nach der bisherigen Auslegung weder ein allgemeiner Informationsanspruch der Bürger gegen öffentliche Stellen ableiten, noch ein Anspruch auf die Eröffnung von Informationsquellen bzw. die Schaffung von Informationsfreiheitsgesetzen (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG).

III. In ihrem Ursprung war die Informationsfreiheit ein Instrument der Europäischen Gemeinschaft, später der Europäischen Union, zur Beseitigung des Umsetzungs- und Vollzugsdefizits im europäischen Umweltrecht. Diese Vorprägung haftet ihr bis heute an, ohne dass der allgemeine Informationsanspruch heute dieselben Funktionen erfüllen würde und könnte.

IV. Bis heute lassen sich einzelne Normenstrukturen und -inhalte der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze auf das Umsetzungsrecht zu den Richtlinien im Umweltrecht von EG und EU zurückführen. Die Umsetzung der europäischen Vorgaben im Umweltbereich diente dem Bundesgesetzgeber als Blaupause für die Schaffung eines allgemeinen Informationsanspruches der Bürger gegen öffentliche Stellen.

B. Informationsanspruch nach dem Bundes-IFG

I. Die Vorgaben des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes bezüglich der Informationsanträge, der behördlichen Verfahren bei der Bearbeitung der Anträge und zum Informationszugang sind bis heute prägend für die entsprechenden Landesgesetze. Trotz ihrer Geltung seit Inkrafttreten des IFG am 01.01.2006 haben sie bisher keine Änderungen erfahren, die auf die Reichweite der Informationsansprüche Auswirkungen hätten. Abgesehen von der fehlenden gesetzlichen Ausgestaltung des Anwendungsbereiches und bestimmter Detailregelungen zum Antragsverfahren im IFG ist dennoch nicht ersichtlich, dass die

Vorgaben des IFG in diesem Bereich aktuellen Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen inhaltlich nachstehen.

II. Der Schutz öffentlicher Belange nach § 3 IFG ist umfassend, aber gleichzeitig auf das Mindestmaß beschränkt, wie der Vergleich zum Landesrecht (hier vor allem Thüringer Transparenzgesetz) zeigt. Lediglich die Normierung unterschiedlicher „Gefahrenlagen“ in den Ausschlusstatbeständen nach § 3 IFG hat keinerlei praktische Konsequenz und ist daher überflüssig.

III. Der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 IFG ist ebenfalls auf ein Mindestmaß beschränkt, wobei insbesondere die Vorgaben der § 5 Abs. 2 bis Abs. 4 IFG bis heute in Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen der Länder aufgegriffen werden.

IV. Der Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen ist in § 6 S. 2 IFG restriktiver ausgestaltet, als es in aktuellen Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen der Fall ist. Diese sehen im Gegensatz zum IFG neben der Einwilligung des Dritten weitere Voraussetzungen vor, unter denen der Zugang zu den Geheimnissen gewährt werden kann.

V. Der unverhältnismäßige Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung von Informationsanträgen ist als allgemeiner Ablehnungsgrund im IFG nicht ausdrücklich normiert. Über eine analoge Anwendung von § 7 Abs. 2 S. 1 Halbs. 2 IFG kann er jedoch für die Fälle Anwendung finden, in denen nicht lediglich ein Teilanspruch auf Informationszugang besteht.

VI. Die Pflicht zur proaktiven Informationsbereitstellung durch die öffentlichen Stellen des Bundes nach § 11 Abs. 2 und Abs. 3 IFG stößt bereits eine Entwicklung in Richtung der Schaffung eines Bundes-Transparenzgesetzes an. Gleichzeitig reichen die bisherigen gesetzlichen Vorgaben und deren praktische Anwendung nicht aus, um die Transparenz der öffentlichen Stellen im selben Maß zu befördern, wie es die bestehenden Transparenzgesetze auf Landesebene tun.

C. Informationsfreiheitsgesetzgebung auf Landesebene

I. Der Stand der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in den Ländern ist mannigfaltig. Während einige Länder schon vor Erlass des IFG des Bundes eigene Informationsfreiheitsgesetze erließen, andere später auf die Bundesregelung verwiesen und wiederum andere ihre Informationsfreiheitsgesetze mittlerweile zu Transparenzgesetzen

weiterentwickelten, existieren nach wie vor in einigen Bundesländern keine Regelungen zur Informationsfreiheit. Eine Angleichung der Gesetzeslage in Bund und Ländern ist dabei nicht absehbar.

II. In Ländern ohne Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetze treiben einige leistungsfähige Kommunen das Anliegen der Informationsfreiheit voran, indem sie Informationsfreiheitssatzungen erlassen, die den Einwohnern den Zugang zu amtlichen Informationen ihrer Verwaltung sichern sollen. Die Informationsfreiheitssatzungen sind jedoch nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als sie ggf. bestehende gesetzliche Vorgaben zu Informationsansprüchen beachten (Vorrang des Gesetzes) und mögliche Eingriffe in die Rechtspositionen Dritter auf Grundlage einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage vornehmen (Vorbehalt des Gesetzes).

III. Der Entwicklungsstand der Gesetzgebung zur Informationsfreiheit korrespondiert regelmäßig mit den politischen Kräfteverhältnissen in den Landesparlamenten.

D. Die Entwicklung der Informationsfreiheit in Thüringen

I. Das erste Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG a.F.) aus dem Jahr 2007 war als Verweisgesetz auf das Bundes-IFG ausgestaltet, welches es für „entsprechend anwendbar“ erklärte. Die wenigen Modifizierungen, die das ThürIFG a.F. im Vergleich zur Bundesregelung vorsah, führten dazu, dass Thüringen im Vergleich zu den anderen Ländern mit Verweisgesetzen den Informationszugang am restriktivsten ausgestaltete.

II. Die Erfahrungen mit der praktischen Anwendung des ThürIFG a.F. zum damaligen Zeitpunkt machten deutlich, dass die Informationsfreiheit weder für die öffentlichen Stellen, noch für die Bürger eine größere Bedeutung hatte.

III. Mit dem Erlass des ThürIFG im Jahr 2012 als erstem Vollgesetz zur Informationsfreiheit in Thüringen reagierte man auf den Befund der schwachen Inanspruchnahme der Informationsansprüche aus dem ThürIFG a.F. und konnte sich von der restriktiven Ausgestaltung der Informationsfreiheit durch das Verweisgesetz lösen.

IV. Das ThürIFG differenzierte die Vorgaben zu Informationsanträgen, dem behördlichen Verfahren bei der Bearbeitung der Anträge und zum Zugang zu Informationen stärker aus als das vorherige Verweisgesetz und dementsprechend als das Bundes-IFG. Dies stärkte sowohl

die Position der Antragsteller und der Dritten als auch der Behörden im Verfahren zum Informationszugang auf Antrag.

V. Die Ausschlussgründe für Informationszugänge zum Schutz öffentlicher Belange unterschieden sich nach dem ThürIFG hinsichtlich der Schutzbereiche nicht wesentlich von den vorherigen Vorgaben nach dem Verweisgesetz auf das Bundes-IFG. Den auf Bundesebene gescheiterten Versuch der Normierung unterschiedlicher Gefahrenlagen für die öffentlichen Belange unternahm der Thüringer Gesetzgeber im ThürIFG nicht, nahm jedoch den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand und die missbräuchliche Antragstellung in den Katalog an Ausschlussgründen auf. Die Ausgestaltung des Ausschlussgrundes im Falle des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes gemäß § 7 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG war dabei defizitär.

VI. Der Zugang zu personenbezogenen Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wurde in § 9 ThürIFG über verschiedene Ausnahmegründe von der Geheimhaltung offener ausgestaltet, als es nach dem Bundes-IFG der Fall ist. Gleichwohl fehlte es den Ausnahmegründen häufig an praktischer Relevanz und sie waren eher auf den Zugang zu personenbezogenen Daten zugeschnitten, als auf den Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, die dennoch mit erfasst waren. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 ThürIFG sah als Voraussetzung für den Zugang zu den Informationen ein rechtliches Interesse vor, was im Falle personenbezogener Daten nach dem Bundes-IFG nicht notwendig ist.

VII. Die Errichtung, Unterhaltung und Nutzung eines Informationsregisters i.S.d. § 11 Abs. 3 ThürIFG leitete in Thüringen die Entwicklung hin zum heutigen Transparenzportal und den damit einhergehenden Pflichten zur proaktiven Informationsbereitstellung ein, sodass die Regelung einen bedeutenden Fortschritt im Vergleich zum Bundes-IFG brachte.

E. Das Thüringer Transparenzgesetz

I. Das Thüringer Transparenzgesetz hat die Vorgaben zu Informationsanträgen, dem behördlichen Verfahren, dem Zugang zu Informationen und den Ausschlussgründen fast komplett aus dem ThürIFG übernommen. Diesbezüglich hat es die Informationsfreiheit in Thüringen seit seinem Inkrafttreten am 01.01.2020 nicht vorangebracht, da insbesondere auch kritikwürdige Regelungen übernommen wurden.

II. Die proaktiven Informationspflichten nach dem ThürTG sind umfassender als die des ThürIFG. Ihre Unterteilung in Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten ist wiederum überflüssig.

III. Die Transparenzpflicht nach § 6 ThürTG, also die Pflicht zum Einstellen von Informationen in das Transparenzportal, greift nur in Abhängigkeit von den verpflichteten Stellen, den jeweiligen Informationen und den technischen Voraussetzungen bei den öffentlichen Stellen. Sie ist keinesfalls umfassend ausgestaltet, lässt die kommunale Ebene bisher weitgehend außer Betracht und läuft ohne die Etablierung des landeseinheitlichen, zentralen, ressortübergreifenden elektronischen Dokumentenmanagementsystems bei den öffentlichen Stellen des Landes bisher weitgehend leer.

IV. Das Transparenzportal bietet bis auf eine benutzerfreundliche Bedienoberfläche bisher keine Vorteile bei der Suche nach Informationen und wird weder von den öffentlichen Stellen, noch den Bürgern in einem nennenswerten Maß genutzt.

V. Der erneute Paradigmenwechsel von einem Prinzip der beschränkten Aktenöffentlichkeit hin zu einem proaktiv Informationen veröffentlichenden Staatswesen in Thüringen scheitert an der praktischen Umsetzung der aus dem Transparenzgesetz resultierenden Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten.

F. Gesamtschau der parlamentarischen Debatten

I. Auch wenn die parlamentarischen Debatten um die Informationsfreiheit vielfach das Gegenteil suggerieren, zeigt sich insbesondere am Beispiel des Thüringer Transparenzgesetzes, dass allein die Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorgaben nicht automatisch eine Stärkung der Informationsfreiheit bringt. Es mangelt vielmehr an der konsequenten Umsetzung bestehender Normen, die durch eine entsprechende personelle Ausstattung und Ausbildung bei den öffentlichen Stellen und durch die Etablierung geeigneter technischer Voraussetzungen (Digitalisierung) vorangetrieben werden müsste.

II. Die Informationsfreiheit hat insbesondere auf Landesebene seit dem Erlass der ersten Informationsfreiheitsgesetze mit einer sehr geringen Inanspruchnahme durch die Bevölkerung und hinsichtlich der proaktiven Informationspflichten auch durch die öffentlichen Stellen zu kämpfen. Bis heute ist davon auszugehen, dass nicht alle öffentlichen Stellen um ihre Pflichten aus den Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetzen wissen, was erst recht für die Bürger

hinsichtlich ihrer Rechte gilt. Auch dieser Umstand beruht auf einem Umsetzungsdefizit, nicht auf defizitären gesetzlichen Vorgaben.

III. Insbesondere die Ausführungen der damaligen Regierungskoalition zu möglichen Kosten durch das Thüringer Transparenzgesetz legen nahe, dass sie keine konkrete und realistische Vorstellung vom tatsächlichen und finanziellen Aufwand hatte, den die Umsetzung des Transparenzgesetzes insgesamt nach sich zieht.

Erklärung gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 PromO

Hiermit erkläre ich ehrenwörtlich,

- a. dass der antragstellenden Person die geltende Promotionsordnung der Fakultät bekannt ist,
- b. dass die antragstellende Person die Dissertation selbst angefertigt hat (Selbständigkeitserklärung), keine Textabschnitte eines Dritten oder eigener Prüfungsarbeiten ohne Kennzeichnung übernommen und alle von ihr benutzten Hilfsmittel, persönlichen Mitteilungen und Quellen in ihrer Arbeit angegeben hat,
- c. welche Personen die antragstellende Person bei der Auswahl und Auswertung des Materials sowie bei der Herstellung des Manuskripts unterstützt haben,
- d. dass eine kommerzielle Promotionsvermittlung nicht in Anspruch genommen wurde und dass Dritte weder unmittelbar noch mittelbar geldwerte Leistungen von der antragstellenden Person für Arbeiten erhalten haben, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen,
- e. dass die antragstellende Person die Dissertation noch nicht als Prüfungsarbeit für eine staatliche oder andere wissenschaftliche Prüfung eingereicht hat,
- f. ob die antragstellende Person die gleiche, eine in wesentlichen Teilen ähnliche oder eine andere Abhandlung bei einer anderen Hochschule als Dissertation eingereicht hat und gegebenenfalls mit welchem Ergebnis.

Ort, Datum

Name und Unterschrift