

Veröffentlichungspflichten



Alle hier zitierten Quellen sind ebenfalls in einer offen zugänglichen digitalen [Literaturdatenbank](#) enthalten. Die digitale Version dieses Kapitels ist auf der Plattform PubPub kommentierbar, kann automatisch zitiert und in vielen Formaten heruntergeladen werden. Weiterführende Links und Anleitungen finden sich unter <https://openrewi.pubpub.org/informationsfreiheit>.

Dieses Kapitel fokussiert sich auf die bestehenden Veröffentlichungspflichten sowohl des Bundes (A.I.), als auch der Länder (A.II.). Dabei wird de lege lata der jeweilige Status quo beschrieben und gleichzeitig die bestehende Rechtslandschaft einer kritischen Würdigung unterzogen. Innerhalb der bundesrechtlichen Regelungen werden die Veröffentlichungspflichten aus dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), dem Umweltinformationsgesetz (UIG) und dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) betrachtet, während bei den Ländergesetzen der Schwerpunkt auf den jeweiligen Transparenzgesetzen liegt (A.2.).

A. Einfachgesetzliche Veröffentlichungspflichten

Einfachgesetzliche Veröffentlichungspflichten finden sich auf Bundes-, sowie auf Landesebene. Unter einer Veröffentlichungspflicht wird verstanden, dass behördliche Informationen von der betreffenden Stelle pro-aktiv zur Verfügung gestellt werden. Veröffentlichungspflichten unterscheiden sich vom bloßen Informationszugangsrecht, bei welchem die tatsächliche Informationsgewinnung letztlich immer davon abhängt, ob und in welchem Umfang Bürger:innen Informationen erfragen.¹

¹ Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 2.

I. Bundesebene

Im Folgenden soll auf die einzelnen Regelungsbereiche der unmittelbaren Veröffentlichungspflichten im Informationsfreiheitsgesetz (§ 11 IFG), im Umweltinformationsgesetz (§§ 7 Abs. 2, 10, 11 UIG) und im Verbraucherinformationsgesetz (§ 6 Abs. 1 VIG) eingegangen werden.

1. Veröffentlichungspflichten im IFG (§ 11 IFG)

Der grundsätzlich passive Informationszugangsanspruch ergibt sich aus § 1 Abs. 1 S. 1 IFG; dieser wird durch die aktiven Informationspflichten des § 11 IFG ergänzt.²

Allerdings ist umstritten, ob es sich bei § 11 IFG um ein selbstständig einklagbares Recht handelt. Während Stimmen in der Literatur konstatieren, dass es sich bei § 11 IFG um mehr als eine reine Organisationsvorschrift handelt, welche Einzelnen ein subjektives Recht zuspricht,³ gibt der Wortlaut der Norm keine Anhaltspunkte für eine individualschützende Wirkung der Vorschrift.⁴ Es handelt sich bei § 11 IFG eher um eine objektivrechtliche Norm, wonach es kein selbstständig einklagbares Recht auf Veröffentlichung der Pläne und Verzeichnisse gibt⁵ – da es an einer »betont subjektivrechtlichen Ausrichtung« des § 11 IFG des Bundes fehlt, entspringen den Veröffentlichungspflichten des IFG somit keine einklagbaren subjektiven Rechte.⁶

Dabei unterscheidet sich die Ausprägung der aktiven Veröffentlichungspflichten innerhalb der Regelungssystematik des § 11 IFG, welche im Einzelnen genauer betrachtet werden sollen.

a) Verzeichnisse, § 11 Abs. 1 IFG

Gemäß § 11 Abs. 1 IFG sollen Behörden amtliche Informationen aufarbeiten und durch das Aufführen in Verzeichnissen den Bürger:innen einen besseren Zugang zu Informationen zu ermöglichen.⁷ Die Verzeichnisse dienen als »Findhilfsmittel«.⁸ Durch § 11 Abs. 1 IFG sind Zugangsberechtigte nach § 1 Abs. 1 IFG in der Lage, ihr Zugangsrecht präziser und damit besser ausführen zu können.⁹ Verpflichtet sind die Behörden des Bundes.¹⁰ Darunter fallen die obersten Bundesbehörden (Bundes-

2 Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 1.

3 Matthias Rossi, IFG, 1. Auflage 2006, § 11 Rn. 8, bei Rossi handelt es sich bei Veröffentlichungspflichten des § 11 IFG um aktive Informationspflichten, siehe Rn. 1.

4 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 2.

5 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 5.

6 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 2.

7 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

8 M.w.N. Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 16.

9 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 5.

10 Siehe zu den informationspflichtigen Stellen Sudrow und Dudew, Kapitel 8: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p8>.

ministerien) und Behörden, welche diesen unmittelbar und mittelbar nachgeordnet sind.¹¹ Zudem gilt das IFG für die unmittelbare und mittelbare Bundesverwaltung und sonstige Organe und Einrichtungen des Bundes.¹² Betroffen sind somit der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, das Bundespräsidialamt, die Deutsche Bundesbank, den Bundesrechnungshof und die Bundesgerichte.¹³

Wie genau diese Verzeichnisse zu führen sind, ist dabei nicht gesetzlich vorgegeben,¹⁴ was in Anbetracht der Behördenvielfalt und Unterschiedlichkeit der Informationsbestände auch überwiegend als angemessen bewertet wird.¹⁵ In Betracht kommen Internet-Angebote, elektronische Datenbanken sowie Informationsbroschüren.¹⁶

Positiv hervorzuheben ist, dass solche Verzeichnisse das Informationsbegehren von Bürger:innen auch erstmalig wecken können.¹⁷ Für bereits Informationssuchende sind leicht zugängliche Verzeichnisse einfacher aufzufinden; auch kann schneller erkannt werden, welche Informationen der Behörde vorliegen und an wen genau sich mit speziellen Anliegen gewendet werden muss.¹⁸ Dies ist positiv im Sinne der Transparenz zu bewerten.¹⁹ Auch wird dadurch die Behörde entlastet, da es zu weniger Rückfragen kommt.²⁰

Allerdings handelt es sich bei § 11 Abs. 1 IFG lediglich um eine Soll-Vorschrift, was bedeutet, dass Behörden bei unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand von der Erstellung der beschriebenen Verzeichnisse absehen kann,²¹ was als negativ im Sinne der Transparenz gewertet werden kann.

b) Organisations- und Aktenpläne, § 11 Abs. 2 IFG

In § 11 Abs. 2 IFG wird die Allgemein zugänglichkeit von Organisations- und Aktenplänen angeordnet, diese »sind [...] allgemein zugänglich zu machen«. Organisationspläne machen Aufbau, Zusammenarbeit, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung ohne personenbezogene Daten erkennbar,²² was die Suche nach Informationen erleichtern soll. Aktenpläne haben gegenüber Organisationsplänen eine Hilfs- und Konkretisierungsfunktion inne, sie bilden den konkreten Ordnungs-

11 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts*, 1. Auflage 2013, 89.

12 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), *IFG*, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 4.

13 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts*, 1. Auflage 2013, 89.

14 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

15 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

16 Friedrich Schoch, *IFG*, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

17 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), *IFG*, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

18 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), *IFG*, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

19 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), *IFG*, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 3.

20 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), *IFG*, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 6.

21 BVerwG, 17.03.2016, Rn. 21 – BVerwG, 17.3.2016, 7 C 2.15.

22 BT-Drs. 15/4493, 16.

rahmen.²³ Hier handelt es sich im Gegensatz zu § 11 Abs. 1 und Abs. 3 IFG um eine Muss-Vorschrift. Der Zugang zu Organisations- und Aktenplänen erfolgt ohne Antrag.

c) Die Internetklausel, § 11 Abs. 3 IFG

Informiert werden soll nach § 11 Abs. 3 IFG im Internet, es handelt sich bei § 11 Abs. 3 IFG um eine sog. »Internetklausel«.²⁴ Informationen sollen in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden,²⁵ was sowohl der Verwaltungsvereinfachung dienen, als auch dem einzelnen einen schnellen Zugang ermöglichen soll. Auch hier handelt es sich wie in § 11 Abs. 1 IFG lediglich um eine Soll-Vorschrift.

2. Veröffentlichungsdefizite des IFG

a) Veröffentlichungsdefizite

Der beschriebene bestehende Stand der Veröffentlichungspflichten bleibt weitgehend hinter den gesetzlichen Möglichkeiten einer »aktiven behördlichen Information der Öffentlichkeit«²⁶ zurück, auch was internationale Standards betrifft.²⁷ Wünschenswert wären hingegen Ansätze, welche sich an eine aktive behördliche Informationspolitik annähern.²⁸

Nicht nur wäre eine pro-aktive Veröffentlichungspflicht der Behörden wünschenswerter, bei denen Bürger:innen keine extra Anträge stellen müssten. Das bestehende Antragssystem stellt auch einen hohen bürokratischen Aufwand dar, welcher einfach vermieden werden kann. Solche Verbesserungen könnten innerhalb einer Informationspolitik der Verwaltung vorgenommen werden, indem sich an anderen bereits in Deutschland bestehenden Gesetzen – vor allem auf Landesebene²⁹ – orientiert werden würde. Darunter zählen Erleichterungen des Informationszugangs, welche durch öffentlich zugängliche Datenbanken realisiert werden könnten.³⁰

Mit dem Grundsatz »access for one – access for all« werden die Vorteile von Veröffentlichungsplattformen zusammengefasst, welche es Nutzer:innen ermöglichen einen bequemen, schnellen und anonymen Zugang zu amtlichen Antworten zu erhalten.³¹ Der Grundsatz »access for one – access for all« zeichnet damit das Bild einer

23 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 33.

24 BT-Drs. 15/4493, 16.

25 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), InfoMedienR, 2. Auflage 2021, § 11 IFG Rn. 14.

26 Vgl. im Hinblick auf das IFG Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 68.

27 Thomas Griebel, Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten, 2006, 67 ff., 80 ff., 84 ff.

28 Siehe auch den Gesetzesvorschlag für ein Bundestransparenzgesetz Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Transparenzgesetz – TG), abgerufen am: 22. November 2022, <https://transparenzgesetz.de/gesetzentwurf.pdf>.

29 Zu den aktuellen Transparenzgesetzen der Bundesländer siehe Kapitel A.II.

30 Siehe Regelungen wie § 7 II UIG, Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

31 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 1.

»Transparenz 2.0«.³² IFG-Anträge stellen oftmals einen formalen Vorgang dar, welcher sich im Gegensatz zu anderen Bearbeitungsformen als relativ aufwendig erachtet – der Prozess könnte unbürokratischer gestaltet³³ und im Zuge der Philosophie eines proaktiven Veröffentlichungsgrundsatzes zielführender sein. Hat eine Person einen spezifischen Antrag gestellt könnte dieser auch direkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Auch wenn rechtssystematisch der individuelle IFG-Antrag den Zugang zu bestimmten Kontaktadressen von Behördenmitarbeiter:innen führt, ist es im Sinne einer transparenteren Verwaltung wünschenswerter, würden diese individuellen Zugangsdaten bereits im Vorfeld von der Behörde offengelegt.³⁴ Auch sollten benutzerfreundliche Orientierungshilfen angeboten werden und dabei helfen, Unübersichtlichkeit vorzubeugen, wenn sich Bürger:innen informieren wollen.³⁵

Es mangelt dem IFG somit an einer Regelung zu einer proaktiven, antragsunabhängigen Veröffentlichungspflicht für Informationen.

b) Fazit

Wird unter »Veröffentlichungspflichten« eine »aktive Informationspolitik«³⁶ verstanden, welche Bundesbehörden zu einer antragsunabhängigen Informationspolitik verpflichtet, wurde deutlich, dass das IFG dem gerade nicht gerecht wird. Gerade innerhalb des IFG handelt es sich eher um ein Regelungsinstrument, welches hilft, Einsicht in gewünschte Akten zu bekommen, anstatt eigeninitiativ Transparenz zu bieten.

3. Veröffentlichungspflichten im Umweltinformationsrecht (§ 7 Abs. 2, § 10, § 11 UIG)

Das Umweltinformationsgesetz (UIG)³⁷ verpflichtet informationspflichtige Stellen des Bundes und bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Das Umweltinformationsrecht ist bereichsspezifisch ausgerichtet, verzichtet aber ebenso auf Vorgaben zur Gestaltung der Verzeichnisse (§ 7 Abs. 2 Nr.2 UIG).³⁸ Allerdings beinhaltet das UIG praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Zugangs an Informationen, welche die behördlichen Veröffentlichungspflichten, sowie den allgemeinen Zugang zu behördlichen Informationsnetzen und Datenbanken einbeziehen (§ 7 Abs. 2 UIG).³⁹ § 10 UIG verpflichtet zudem die Verwaltung, die Öffentlichkeit

32 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 1.

33 Jan Ziekow/Alfred G. Debus/Elisabeth Musch, *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts*, 1. Auflage 2013, 91.

34 Stefan Brink, in: Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), IFG, 1. Auflage 2017, § 11 Rn. 45; Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 71.

35 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 71.

36 BT-Drs. 15/4493, 16.

37 Siehe zu den Umweltinformationsgesetzen Ansari, Kapitel 6: <https://doi.org/10.38072/978-3-910591-01-1/p6>.

38 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 21.

39 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

aktiv, systematisch und verständlich zu informieren – und zwar ohne ein konkretes Auskunftsbeglehen der Bürger:innen.⁴⁰ Damit setzt das UIG die Vorgaben des Art. 7 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/ EG (UIRL) um.

Es handelt sich demnach um eine gesetzlich initiierte, aktive staatliche Informationspolitik,⁴¹ welche zum Ziel hat zum einen den Meinungs austausch zu ermöglichen und zum anderen das Umweltbewusstsein zu schärfen um langfristig den Umweltschutz zu verbessern.⁴² Auch muss die Bundesregierung durch ihren periodisch wiederkehrenden Umweltzustandsbericht informieren, für den auch gesetzliche Mindeststandards festgelegt sind (§ 11 UIG).

Auch § 11 IFG könnte sich an § 10 UIG orientieren, in dem die Verwaltung zur Verbreitung von Informationen durch eine aktive, systematische, verständliche, leicht zugängliche und stetig aktualisierte Unterrichtung der Öffentlichkeit verpflichtet wird. Eine solche Veröffentlichungspflicht wäre auch für das Informationsfreiheitsgesetz ein wünschenswerter Mindeststandard und macht die Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers beim IFG deutlich.⁴³

4. Veröffentlichungspflichten im Verbraucherinformationsrecht (§ 6 Abs. 1 VIG)

§ 1 VIG (Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation, kurz: Verbraucherinformationsgesetz) sichert Verbraucher:innen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Zugang zu Informationen bezüglich Erzeugnissen und Verbraucherprodukten zu, welche bei behördlichen Stellen vorhanden sind.⁴⁴ Gemäß § 6 S. 3 VIG kann der Zugang zu Informationen auch unabhängig von einem Antrag erfolgen, beispielsweise über Informationsblätter.⁴⁵

Ausschlussgründe finden sich in § 3 VIG, eine Veröffentlichung darf nur nach sorgfältig durchgeführter pflichtgemäßen Interessenabwägung erfolgen.⁴⁶

Das VIG hat eine »Veränderung der behördlichen Informationskultur«⁴⁷ ausgelöst, was daran liegt, dass die Behörden durch die Möglichkeit der aktiven Verbraucherinformation einen Positionswechsel vollzogen haben,⁴⁸ denn diese »geben ihre passive Rolle auf und definieren Informationshandeln an der Schnittstelle zum Verbraucher [sic] als Teil des behördlichen Überwachungsauftrages«.⁴⁹ Bei § 6 Abs. 1 S. 3 VIG han-

40 Boas Kümpfer/Antje Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen, NuR 2011, 840 (841).

41 Friedrich Schoch, IFG, 2. Auflage 2016, § 11 Rn. 69.

42 Boas Kümpfer/Antje Wittmann, Voraussetzungen und Grenzen der aktiven behördlichen Verbreitung von Umweltinformationen, NuR 2011, 840 (841).

43 Christoph Schnabel, in: Gersdorf/Paal (Hrsg.), InfoMedienR, 2. Auflage 2021, § 11 IFG Rn. 20.

44 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 112.

45 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 201.

46 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 201.

47 BT-Drs. 17/1800, 5.

48 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 216.

49 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 216.

delte es sich um eine Ermächtigungsgrundlage für eine aktive, staatliche Verbraucherinformation: Danach »kann« die informationspflichtige Stelle den Zugang zu Informationen gewähren und dies unabhängig von einem Antrag nach § 4 Abs. 1 VIG.⁵⁰ Eine solche Veröffentlichung kann über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise erfolgen. Damit wird erlaubt, dass die Behörde antragslos aktiv Informationen verbreitet, die nach dem VIG auskunftsfähig sind und ggf. bei entsprechendem Antrag auskunftspflichtig wären.⁵¹

II. Landesebene

Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze der Bundesländer haben unterschiedliche Ausprägungen bezüglich ihrer Transparenz⁵² und lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: Zum einen in diejenigen Bundesländer *ohne* gesetzliche Regelungen, nämlich Bayern und Niedersachsen. Zum zweiten Bundesländer *mit* Informationsfreiheitsgesetzen, nach denen Informationen mittels eines Antrags zu erhalten sind. Darunter fallen Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Einige dieser Informationsfreiheitsgesetze beinhalten zwar Veröffentlichungspflichten, diese sind zumeist aber minimal und machen sie noch nicht zu Transparenzgesetzen im engeren Sinne.

Der Fokus in folgendem Abschnitt liegt auf der dritten Gruppe, nämlich Bundesländer *mit Transparenzgesetzen*. Transparenzgesetze stellen eine Erweiterung von Informationsfreiheitsgesetzen dar, da sie Behörden zu einer eigenständigen, antragsunabhängigen Veröffentlichung von zentralen Informationen verpflichten. Bundesländer, welche Transparenzgesetze erlassen haben, sind Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und seit Januar 2023 auch Sachsen. Auch Bremen wird hier thematisiert, konstatiert es pro-aktive Veröffentlichungspflichten, welche den Vorschriften in Transparenzgesetzen innerhalb seines Informationsfreiheitsgesetzes gleichkommen.

1. Bremen (BremIFG)

Die proaktive Veröffentlichungspflicht des seit 2006 bestehenden Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG) wird in § 11 Abs. 2 BremIFG deutlich: Danach sind Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne unverzüglich allgemein zugänglich zu machen und das in elektronischer Form. Weitere geeignete Informationen sind in § 11 Abs. 4 BremIFG beispielhaft gelistet, unter anderem fallen auch Verträge,

50 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 234.

51 Markus Grube/Manuel Immel/Rochus Wallau/u. a., Verbraucherinformationsrecht, 2013, 234.

52 Als anschauliches Beispiel siehe das Transparenzranking Informationsfreiheit in Deutschland – Das Transparenzranking, abgerufen am: 19. Januar 2023, <https://transparenzranking.de/>.

Gutachten, Unternehmensdaten und Verwaltungsvorschriften von allgemeinem Interesse unter die aktive Veröffentlichungspflicht. Damit geht § 11 BremIFG über die Veröffentlichungspflicht des Bundes hinaus.

Alle Informationen sollen nach § 11 Abs. 6 BremIFG auf einer zentralen Plattform samt Metadaten zugänglich gemacht werden. Nach § 11a BremIFG steht jedem die Benutzung dieser Daten frei. Obwohl das Gesetz Informationsfreiheitsgesetz betitelt ist, handelt es sich aufgrund der progressiven Klausel der allgemeinen Zugänglichmachung von Informationen in § 11 Abs. 2 BremIFG um ein antragsunabhängiges Veröffentlichungsgebot.

2. Hamburg (HmbTG)

Das Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) gilt aktuell als Musterbeispiel eines Transparenzgesetzes in Deutschland.⁵³ Das seit 2012 bestehende HmbTG hat es sich zum Ziel gesetzt unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten Informationen unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrollmöglichkeit zu bieten (§ 1 Abs. 1 HmbTG). Danach hat jede Person einen Anspruch auf »unverzüglichen Zugang« zu allen amtlichen Informationen, sowie der in § 3 Abs. 1 HmbTG genannten Informationen (§ 1 Abs. 2 HmbTG). Einer Veröffentlichungspflicht unterliegen nach § 3 Abs. 1 HmbTG u. a. die Senatsdrucksachen, Beschlüsse und Mittelungen des Senats, Verträge der Daseinsvorsorge, Haushalts- und Aktenpläne. Informationen sind nach § 10 Abs. 1 HmbTG unverzüglich im Volltext und in elektronischer Form in einem Informationsregister zu veröffentlichen, welches kostenlos und anonym über das Internet (§ 10 Abs. 4 HmbTG) zur Verfügung gestellt werden soll.

In Hamburg wurde das Informationsregister mit dem sog. Transparenzportal umgesetzt, welches mittlerweile auch einer umfassenden Evaluation vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation unterzogen wurde: Während die Benutzerfreundlichkeit des Transparenzportals noch verbesserungswürdig ist,⁵⁴ ergab die Analyse ausgewählter Dokumente des Evaluationsberichts aus dem Jahr 2017, dass in den zur Verfügung gestellten Dokumenten keine Bedenken hinsichtlich der inhaltlichen Korrektheit und der Vollständigkeit gesehen wurden.⁵⁵ Das Portal weist zudem eine positive Nutzungsstatistik auf: Seit Bestehen wird es häufig frequentiert. Innerhalb von zwei Jahren wurde von Behörden durchschnittlich 630.000 Mal auf das Portal zugegriffen, sowie 22,7 Millionen Zugriffe von Portalnutzer:innen verzeichnet,⁵⁶ wobei

53 Christopher Bohlens, Hamburg vor der Bürgerschaftswahl, FragDenStaat, 17. Februar 2020.

54 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 381, 387.

55 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 388.

56 Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a., Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 398.

die größte Gruppe Privatpersonen darstellten. Insgesamt wurde die technische Umsetzung des Transparenzportals als »weitgehend positiv« bewertet, da es eine gute Struktur und Übersichtlichkeit bot.⁵⁷ Der Zweck des Transparenzportals scheint erreicht.

3. Rheinland-Pfalz (LTranspG RP)

Das seit dem 1.1.2016 bestehende Transparenzgesetz in Rheinland-Pfalz (LTranspG RP) folgt als erstes Flächenbundesland den Vorbildern der Transparenzgesetze aus Hamburg und Bremen. Das LTranspG RP beinhaltet in § 4 Abs. 1 LTranspG RP eine legaldefinierte Transparenzpflicht, fusionierte das Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetz und führte eine proaktive Veröffentlichungspflicht auf einer neuen Transparenz-Plattform, §§ 6 ff. LTranspG RP, ein. Die veröffentlichungspflichtigen Informationen finden sich in § 7 Abs. 1 und Abs. 2 LTranspG RP. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 LTranspG RP sind die transparenzpflichtigen Stellen dazu verpflichtet, die Informationen im Volltext als elektronische Dokumente so vollständig wie möglich bereitzustellen. Veröffentlichungspflichtige Informationen sind nach § 7 Abs. 1 LTranspG RP unter anderem Ministerratsbeschlüsse (Nr. 1), Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne (Nr. 5), Verwaltungsvorschriften (Nr. 6) und Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in Entscheidungen der Behörden einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen (Nr. 8).

Bei der Evaluation des LTranspG RP im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport aus dem Jahr 2020⁵⁸ konnte konstatiert werden, dass das Hauptziel des Gesetzes, nämlich die Vereinfachung und Erweiterung des Informationszugangs, erreicht wurde.⁵⁹ Grundsätzlich erreicht wurden auch die Ziele vermehrter Transparenz und Offenheit von staatlicher Seite.⁶⁰ Steigerungsbedürftig erschien die Nachfrage-seite seitens der Bürger:innen: Dort besteht sowohl für die Nutzung bezüglich des Antragsrechts, als auch für die Nutzung bezüglich der veröffentlichten Informationen Potential nach oben.⁶¹

4. Thüringen (ThürTG)

Das seit 2012 bestehende Informationsfreiheitsgesetz des Bundeslandes Thüringen wurde 2020 zu einem Transparenzgesetz (ThürTG) weiterentwickelt. Das ThürTG

57 *Marius Herr/Christoph Müller/Bettina Engewald/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, 27. Juli 2017, 289.

58 Die Evaluation wurde im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis Ende des Jahres 2020 durchgeführt.

59 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Landstransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.

60 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Landstransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.

61 *Raphael Reclam/Kathrin Annika Kruse/Fabian Mateina/u. a.*, Abschlussbericht zur Evaluation des Landstransparenzgesetzes Rheinland-Pfalz (LTranspG) im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, 5. März 2021, 188 f.

besteht sowohl aus so benannten Veröffentlichungspflichten (§ 5 ThürTG), als auch aus Transparenzpflichten (§ 6 ThürTG). Der Unterschied zwischen diesen beiden Vorschriften liegt darin, dass § 5 Abs. 1 S. 1 ThürTG lediglich eine Soll-Vorschrift darstellt. Danach sollen Informationen von allgemeinem Interesse für die Öffentlichkeit, die das Ergebnis oder den Abschluss von Verwaltungsvorgängen dokumentieren, öffentlich zugänglich gemacht werden. Nicht nur die Soll-Vorschrift wirkt hemmend, auch durch die Begrifflichkeit des »Ergebnisses oder Abschlusses von Verwaltungsvorgängen« werden Informationen bezogen auf den aktuellen Willensbildungsprozess ausgenommen. Beispielhaft genannt werden neben Geodaten auch Informationen, die in § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ThürTG genannt werden, sowie solche, die aufgrund eines Antrags nach den §§ 9 bis 15 ThürTG oder anderen Informationszugangsansprüchen, sowie aufgrund von Veröffentlichungspflichten anderer Rechtsnormen zugänglich gemacht wurden. Zugänglich gemacht werden sollen die Informationen über ein barrierefreies öffentlich zugängliches Transparenzportal, § 7 Abs. 1 ThürTG. Die Regelungssystematik besonders der §§ 5 und 6 ThürTG ist komplex und kann im Hinblick auf Verständlichkeit und Nutzer:innenfreundlichkeit auch kritisiert werden. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz und Hamburg gibt es noch keine Informationen bezogen auf die Rechtswirklichkeit des Transparenzgesetzes. Die gesetzlich vorgeschriebene Evaluation des ThürTG (§ 22 S. 1 ThürTG) steht hier noch aus (Stand: April 2023).

5. Sachsen (SächsTG)

Das jüngste Transparenzgesetz ist zum 1.1.2023 in Sachsen in Kraft getreten. Gemäß § 1 Abs. 1 SächsTG hat jede Person einen Transparenzanspruch, welche einen Anspruch gegen die transparenzpflichtigen Stellen auf Veröffentlichung der in § 8 Abs. 1 SächsTG genannten Informationen und auf Zugang zu anderen Informationen, soweit keine Ausnahme gilt, begründet. Auch wenn als Leitlinie der Verwaltung in § 1 Abs. 3 S. 1 SächsTG explizit Transparenz konstatiert wird, macht die Gesetzssystematik mit § 1 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 SächsTG deutlich, dass veröffentlichungspflichtige Informationen explizit zu benennen sind, wohingegen andere Informationen über individuelle Ansprüche erlangt werden müssen, siehe § 1 Abs. 1 SächsTG. Auch müssen lediglich veröffentlichungspflichtige Informationen nach § 8 Abs. 1 SächsTG gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 SächsTG auf der Transparenzplattform veröffentlicht werden. Für andere Informationen besteht lediglich die Option einer Veröffentlichung, § 9 Abs. 4 SächsTG, aber keine Verpflichtung. Veröffentlichungspflichtige Informationen nach § 8 Abs. 1 SächsTG sind somit in vielerlei Hinsicht privilegiert: sie werden unverzüglich (§ 9 Abs. 1 S. 1 SächsTG) und maschinenlesbar (§§ 7 Abs. 3 S. 1, 9 Abs. 1 S. 3 SächsTG), zur grundsätzlich beliebigen weiteren Verwendung (§ 7 Abs. 4 S. 1 SächsTG) und – falls damit kein unverhältnismäßig großer Aufwand verbunden ist – samt Metadaten (§ 9 Abs. 1 S. 3 SächsTG) zur Verfügung gestellt. Dem Prinzip der Veröffentlichungspflicht

scheint § 5 Abs. 1 SächsTG etwas entgegenzustehen. Hier werden 22 Informationsarten aufgelistet, welche der Veröffentlichungspflicht nicht unterfallen. Die Ausnahmen von der Transparenzpflicht reichen von dem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, welcher auch abgeschlossene Vorgänge nicht ausschließt (Nr. 1), bis hin zu Grundlagenforschung (Nr. 9) und für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sofern das Transparenzinteresse nicht überwiegt (Nr. 19 b).

B. Ländervergleich und Zusammenfassung

Werden die einzelnen informationsrechtlichen Regelungen der Bundesländer miteinander verglichen, sind teilweise enorme Unterschiede erkennbar: Während einige Bundesländer, wie Hamburg und Rheinland-Pfalz eine Vorreiter:innenrolle einnehmen, was die aktive Informationspolitik der Verwaltung betrifft, bleiben andere weit zurück. Dringender Handlungsbedarf besteht da in Bayern und Niedersachsen, die sich rechtspolitisch noch weigern, gar Informationsfreiheitsgesetze zu erlassen. Hier ist Sachsen im Jahr 2023 mit dem Erlass eines sächsischen Transparenzgesetzes mit positivem Beispiel voran gegangen.

Im Vergleich zum IFG des Bundes wird deutlich, dass alle Bundesländer mit Transparenzgesetzen deutlich über die gesetzliche Regelung des Bundes-IFG hinaus gehen. Die Länder Bremen, Hamburg, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Sachsen bewirken durch ihre Transparenzgesetze eine neue Qualität im Informationsfreiheitsrecht. Auch auf Bundesebene ist eine solche Weiterentwicklung von einem Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz hin wünschenswert.

Autorin

Stella Dörenbach , B.A., Christian-Albrechts-Universität zu Kiel,
stella.doerenbach@gmail.com.

Open Access

Das Kapitel ist unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International veröffentlicht. Den Vertragstext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>. Bitte beachten Sie, dass einzelne, entsprechend gekennzeichnete Teile des Kapitels von der genannten Lizenz ausgenommen sein bzw. anderen urheberrechtlichen Bedingungen unterliegen können.