

Daniela Heinemann *Hrsg.*

Praxiskommentar Transparenzgesetz (LTranspG RLP)

Grundlagen des LTranspG und das
Verhältnis zum Informations- und
Datenschutzrecht



Springer Gabler

Praxiskommentar Transparenzgesetz (LTranspG RLP)

Daniela Heinemann
(Hrsg.)

Praxiskommentar Transparenzgesetz (LTranspG RLP)

Grundlagen des LTranspG und das
Verhältnis zum Informations- und
Datenschutzrecht

Hrsg.
Daniela Heinemann
Hessische Hochschule für Polizei und
Verwaltung
Wiesbaden, Deutschland

ISBN 978-3-658-18436-0 ISBN 978-3-658-18437-7 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-18437-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Zum 01.01.2016 ist in Rheinland-Pfalz das Transparenzgesetz in Kraft getreten. Rheinland-Pfalz folgt damit als erstes Flächenbundesland dem Vorbild der Transparenzgesetze in Hamburg und Bremen. Die Transparenzgesetze stellen einen Meilenstein der Informationsfreiheit der Bürger dar. Durch sie soll ein Paradigmenwechsel und Kulturwandel in der Verwaltung begründet werden. Die Verwaltung wird verpflichtet, aktiv amtliche Informationen für jedermann zugänglich zu machen. Damit sollen für Bürgerinnen und Bürger und Interessierte die Hürden des Amtsgeheimnisses und der Antragstellung aus dem Weg geräumt werden. Aus Sicht der Verwaltung stellt sich die Frage, wie mit den gesetzlichen Vorgaben tatsächlich umzugehen ist. Voraussetzungslos bedeutet nicht schrankenlos. „Durchsichtig und transparent heißt jedoch nicht gläsern“, heißt es im Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz. Der Kommentar stellt kompakt und lösungsorientiert die Vorschriften des Transparenzgesetzes und der aktuellen Rechtsprechung und Literatur zum allgemeinen Informationsfreiheitsrecht zusammen und erläutert ausgewählte Bereiche wie die Schranken des Informationszugangs besonders intensiv.

Kamp-Bornhofen
31.05.2018

Daniela Heinemann

Inhaltsverzeichnis

Teil I Allgemeine Bestimmungen

1	§ 1 Zweck des Gesetzes	3
	Daniela Heinemann	
1.1	Allgemeines.....	4
1.1.1	Regelungsgegenstand.....	4
1.1.2	Normzweck.....	4
1.1.3	Entstehungsgeschichte.....	5
1.1.4	Aufbau der Vorschrift.....	5
1.2	Vergleich zum bisherigen Recht.....	5
1.3	Parallelvorschriften.....	5
1.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	6
1.4.1	Zweck des LTranspG (Abs. 1).....	6
1.4.2	Ziele des LTranspG (Abs. 2).....	8
1.4.2.1	Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung.....	8
1.4.2.2	Möglichkeit der Kontrolle des staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger.....	9
1.4.2.3	Erhöhung der Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen.....	9
1.4.2.4	Förderung der Möglichkeit der demokratischen Teilhabe.....	10
1.4.2.5	Nutzung der Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft.....	11
1.4.2.6	Wertschöpfung.....	12

1.4.3	Leitlinien für das Handeln der Verwaltung (Abs. 3)	13
1.4.4	Grenzen von Transparenz und Offenheit (Abs. 3)	13
1.4.5	Verhältnis zwischen Transparenz und Amtsverschwiegenheit	14
1.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	15
1.6	Kritik	15
2	§ 2 Anspruch auf Zugang zu Informationen	19
	Manuel J. Heinemann	
2.1	Allgemeines	20
2.1.1	Regelungsgegenstand	20
2.1.2	Normzweck	21
2.1.3	Entstehungsgeschichte	22
2.1.4	Aufbau der Vorschrift	22
2.2	Vergleich zum bisherigen Recht	23
2.3	Parallelvorschriften	24
2.3.1	Auf EU-Ebene	24
2.3.2	Auf Bundesebene	24
2.3.3	Auf Länderebene	25
2.3.4	Auf kommunaler Ebene	26
2.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	27
2.4.1	Transparenz-Plattform	27
2.4.2	Errichtung und Betreiben der Transparenz-Plattform	27
2.4.3	Adressat der Errichtung und des Betriebens der Transparenz-Plattform	29
2.4.4	Informationen als Anspruchsgegenstand	30
2.4.5	Adressat der Informationsbereitstellung	30
2.4.6	Amtspflicht zur Informationsbereitstellung	30
2.4.7	Rechtsnatur als Anspruch	31
2.4.8	Anspruchsinhalt	31
2.4.9	Anspruchsberechtigte	33
2.4.9.1	Natürliche Personen	33
2.4.9.2	Juristische Personen des Privatrechts	33
2.4.9.3	Nichtrechtsfähige Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern	34
2.4.9.4	Juristische Personen des öffentlichen Rechts	34
2.4.10	Anspruchserfüllung	34
2.4.11	Zugang zu Informationen auf Antrag (§ 2 Abs. 2 LTranspG)	37
2.4.12	Verhältnis zu besonderen Rechtsvorschriften	37
2.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	39
2.6	Kritik	42

3	§ 3 Anwendungsbereich, transparenzpflichtige Stellen	45
	Dirk Müllmann	
3.1	Allgemeines	48
3.1.1	Regelungsgegenstand	48
3.1.2	Normzweck	48
3.1.3	Entstehungsgeschichte	49
3.1.4	Aufbau der Vorschrift	49
3.2	Vergleich zum bisherigen Recht	50
3.3	Parallelvorschriften	50
3.4	Einzel erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	50
3.4.1	§ 3 Abs. 1 LTranspG	50
3.4.2	§ 3 Abs. 2 LTranspG	53
3.4.2.1	§ 3 Absatz 2 Satz 1	53
3.4.2.2	§ 3 Absatz 2 Satz 2	53
3.4.2.3	§ 3 Absatz 2 Satz 3	58
3.4.2.4	§ 3 Absatz 2 Satz 4	63
3.4.3	§ 3 Abs. 3 LTranspG	64
3.4.3.1	§ 3 Absatz 3 Nr. 1	65
3.4.3.2	§ 3 Absatz 3 Nr. 2	66
3.4.3.3	§ 3 Absatz 3 Nr. 3	67
3.4.4	§ 3 Absatz 4 LTranspG	67
3.4.5	§ 3 Absatz 5 LTranspG	68
3.4.6	§ 3 Absatz 6 LTranspG	70
3.4.7	§ 3 Absatz 7 LTranspG	72
3.4.8	§ 3 Absatz 8 LTranspG	73
3.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	74
3.6	Kritik	74
4	§ 4 Umfang der Transparenzpflicht	77
	Jan Bernd Seeger	
4.1	Allgemeines	78
4.1.1	Regelungsgegenstand	78
4.1.2	Aufbau der Vorschrift	79
4.2	Vergleich zum bisherigen Recht	79
4.3	Parallelvorschriften	80
4.3.1	Bundesrecht	80
4.3.1.1	Umweltinformationsgesetz (UIG)	80
4.3.1.2	Informationsfreiheitsgesetz (IFG)	80
4.3.1.3	Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	81

4.3.2	Landesrecht	81
4.3.2.1	Hamburgisches TransparenzG.	82
4.3.2.2	Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG).	82
4.3.2.3	Weitere Landesgesetze	82
4.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand.	83
4.4.1	§ 4 Abs. 1 – Prinzip der Transparenzpflicht.	83
4.4.2	§ 4 Abs. 2 – Sachlicher Umfang der Transparenzpflicht	84
4.4.3	§ 4 Abs. 3 – Qualitativer Umfang der Transparenzpflicht	86
4.4.4	§ 4 Abs. 4 – Keine Entbindung, Informationen aufgrund anderweitiger Verpflichtungen zu verbreiten	89
4.4.5	§ 4 Abs. 5 – Zeitlicher Umfang der Transparenzpflicht	89
4.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	91
4.6	Kritik	91
5	§ 5 Begriffsbestimmungen	93
	Dirk Müllmann	
5.1	Allgemeines	97
5.1.1	Regelungsgegenstand.	97
5.1.2	Normzweck	97
5.1.3	Entstehungsgeschichte	97
5.1.4	Aufbau der Vorschrift.	98
5.2	Vergleich zum bisherigen Recht	98
5.3	Parallelvorschriften	99
5.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand.	100
5.4.1	§ 5 Abs. 1 LTranspG.	100
5.4.2	§ 5 Absatz 2 LTranspG.	101
5.4.3	§ 5 Absatz 3 LTranspG.	105
5.4.3.1	§ 5 Absatz 3 Nr. 1	105
5.4.3.2	§ 5 Absatz 3 Nr. 2	108
5.4.3.3	§ 5 Absatz 3 Nr. 3	110
5.4.3.4	§ 5 Absatz 3 Nr. 4	113
5.4.3.5	§ 5 Absatz 3 Nr. 5	113
5.4.3.6	§ 5 Absatz 3 Nr. 6	114
5.4.4	§ 5 Absatz 4 LTranspG.	114
5.4.5	§ 5 Absatz 5 LTranspG.	116
5.4.6	§ 5 Absatz 6 LTranspG.	118
5.5	Kritik und Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis	125

Teil II Transparenz-Plattform

6	§ 6 Allgemeine Bestimmungen	129
	Manuel J. Heinemann	
6.1	Allgemeines.....	130
6.1.1	Regelungsgegenstand.....	130
6.1.2	Normzweck.....	130
6.1.3	Entstehungsgeschichte.....	130
6.1.4	Aufbau der Vorschrift.....	130
6.2	Vergleich zum bisherigen Recht.....	131
6.3	Parallelvorschriften.....	131
6.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	131
6.4.1	Zugang zu Informationen (Abs. 1).....	131
6.4.2	Integration vorhandener Informationsangebote (Abs. 2).....	131
6.4.3	Suchfunktion (Abs. 3 Satz 1).....	132
6.4.4	Rückmeldefunktion (Abs. 3 Satz 1 und 2).....	133
6.4.5	Erläuterung von Rückmeldungen.....	134
6.4.6	Offensichtlich missbräuchliche Rückmeldungen.....	135
6.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis.....	136
6.6	Kritik.....	137
7	§ 7 Veröffentlichungspflichtige Informationen	139
	Dirk Müllmann	
7.1	Allgemeines.....	143
7.1.1	Regelungsgegenstand.....	143
7.1.2	Normzweck.....	144
7.1.3	Entstehungsgeschichte.....	144
7.1.4	Aufbau der Vorschrift.....	145
7.2	Vergleich zum bisherigen Recht.....	146
7.3	Parallelvorschriften.....	146
7.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	147
7.4.1	§ 7 Absatz 1 LTranspG.....	147
7.4.1.1	§ 7 Absatz 1 Nr. 1.....	147
7.4.1.2	§ 7 Absatz 1 Nr. 2.....	148
7.4.1.3	§ 7 Absatz 1 Nr. 3.....	149
7.4.1.4	§ 7 Absatz 1 Nr. 4.....	151
7.4.1.5	§ 7 Absatz 1 Nr. 5.....	154
7.4.1.6	§ 7 Absatz 1 Nr. 6.....	157
7.4.1.7	§ 7 Absatz 1 Nr. 7.....	157
7.4.1.8	§ 7 Absatz 1 Nr. 8.....	159
7.4.1.9	§ 7 Absatz 1 Nr. 9.....	162
7.4.1.10	§ 7 Absatz 1 Nr. 10.....	163

7.4.1.11	§ 7 Absatz 1 Nr. 11	165
7.4.1.12	§ 7 Absatz 1 Nr. 12	166
7.4.1.13	§ 7 Absatz 1 Nr. 13	167
7.4.1.14	§ 7 Absatz 1 Nr. 14	170
7.4.2	§ 7 Abs. 2 LTranspG	172
7.4.2.1	§ 7 Absatz 2 Satz 1	172
7.4.2.2	§ 7 Absatz 2 Satz 2	178
7.4.2.3	§ 7 Absatz 2 Satz 3	178
7.4.2.4	§ 7 Absatz 2 Satz 4	181
7.4.2.5	§ 7 Absatz 2 Satz 5	181
7.4.2.6	§ 7 Absatz 2 Satz 6	182
7.4.3	§ 7 Abs. 3 LTranspG	184
7.4.4	§ 7 Absatz 4 LTranspG	185
7.4.5	§ 7 Absatz 5 LTranspG	186
7.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	187
7.6	Kritik	188
8	§ 8 Anforderungen an die Veröffentlichung	191
	Manuel J. Heinemann	
8.1	Allgemeines	192
8.1.1	Regelungsgegenstand	192
8.1.2	Normzweck	192
8.1.3	Entstehungsgeschichte	193
8.1.4	Aufbau der Vorschrift	193
8.2	Vergleich zum bisherigen Recht	194
8.3	Parallelvorschriften	194
8.4	Einzel erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	194
8.4.1	Bereitstellungspflicht (Abs. 1 Satz 1)	194
8.4.1.1	Abgrenzung der Bereitstellungspflicht zur Veröffentlichungspflicht	195
8.4.1.2	In geeigneter Weise	196
8.4.1.3	Im Volltext	198
8.4.1.4	Als elektronische Dokumente	198
8.4.1.5	Dokumentation	199
8.4.1.6	In allen angefragten Formaten und Sprachen	200
8.4.1.7	In einem offenen und maschinenlesbaren Format	201
8.4.1.8	Mit den zugehörigen Metadaten	202
8.4.1.9	Nach anerkannten, offenen Standards	203

8.4.2	Erläuterungspflicht aufgrund von Rückmeldungen (Abs. 2).....	205
8.4.3	Aktualisierungspflicht (Abs. 3)	206
8.4.4	Hinweispflicht auf der Einstiegswebsite (Abs. 5)	208
8.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	209
8.6	Kritik	209
9	§ 9 Führen von Verzeichnissen, Unterstützung beim Informationszugang	211
	Manuel J. Heinemann	
9.1	Allgemeines	212
9.1.1	Regelungsgegenstand	212
9.1.2	Normzweck	212
9.1.3	Entstehungsgeschichte	213
9.1.4	Aufbau der Vorschrift	213
9.2	Vergleich zum bisherigen Recht	213
9.3	Parallelvorschriften	214
9.3.1	Auf EU-Ebene	214
9.3.2	Auf Bundesebene	215
9.3.3	Auf Länderebene	215
9.3.4	Auf kommunaler Ebene	215
9.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand	216
9.4.1	Praktische Vorkehrungen (Abs. 1)	216
	9.4.1.1 Auskunftspersonen oder Informationstellen	216
	9.4.1.2 Verzeichnisse	217
9.4.2	Bestellung eines Beauftragten (Abs. 2)	218
9.4.3	Barrierefreiheit (Abs. 3)	223
9.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	224
9.6	Kritik	225
10	§ 10 Nutzung	227
	Manuel J. Heinemann	
10.1	Allgemeines	228
10.1.1	Regelungsgegenstand	228
10.1.2	Normzweck	228
10.1.3	Entstehungsgeschichte	229
10.1.4	Aufbau der Vorschrift	229
10.2	Vergleich zum bisherigen Recht	230

10.3	Parallelvorschriften	230
10.3.1	Auf EU-Ebene	230
10.3.2	Auf Bundesebene	231
10.3.3	Auf Länderebene	231
10.3.4	Auf kommunaler Ebene	231
10.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand.	232
10.4.1	Zugang zur Transparenz-Plattform (Abs. 1)	232
10.4.1.1	Kostenloser Zugang (Abs. 1 Satz 1)	232
10.4.1.2	Anonymer Zugang (Abs. 1 Satz 1)	232
10.4.1.3	Zugang in Dienstgebäuden der Landesverwaltung (Abs. 1 Satz 2)	233
10.4.2	Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung von Informationen (Abs. 2).	234
10.4.2.1	Nutzung	234
10.4.2.2	Einschränkungen der Nutzung	235
10.4.2.3	Weiterverwendung	236
10.4.2.4	Verbreitung	236
10.4.2.5	Freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung	239
10.4.2.6	Einräumung von Nutzungsrechten	240
10.4.3	Einschränkung der Nutzung (Abs. 3).	240
10.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	240
10.6	Kritik	241

Teil III Informationszugang auf Antrag

11	§ 11 Antrag.	245
	Marco Athen	
11.1	Allgemeines	246
11.1.1	Regelungsgegenstand.	246
11.1.2	Aufbau der Vorschrift.	246
11.2	Vergleich zum bisherigen Recht	247
11.3	Parallelvorschriften	247
11.3.1	Bundesrecht	248
11.3.1.1	Umweltinformationsgesetz (UIG).	248
11.3.1.2	Informationsfreiheitsgesetz (IFG).	248
11.3.1.3	Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	249
11.3.2	Landesrecht	249
11.3.2.1	Hamburgisches TransparenzG (HmbTG)	249
11.3.2.2	Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG).	250
11.3.2.3	Weitere Landesgesetze	250

11.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	251
11.4.1	§ 11 Abs. 1 – Antragserfordernis	251
11.4.2	§ 11 Abs. 2 – Bestimmtheit	253
11.4.3	§ 11 Abs. 3 – Antragstellung bei unzuständiger Behörde	255
11.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	256
11.6	Kritik	256
12	§ 12 Verfahren	259
	Marco Athen	
12.1	Allgemeines	261
12.1.1	Regelungsgegenstand	261
12.1.2	Aufbau der Vorschrift	261
12.2	Vergleich zum bisherigen Recht	261
12.3	Parallelvorschriften	262
12.3.1	Bundesrecht	262
	12.3.1.1 Umweltinformationsgesetz (UIG)	262
	12.3.1.2 Informationsfreiheitsgesetz (IFG)	262
	12.3.1.3 Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	263
12.3.2	Landesrecht	263
	12.3.2.1 Hamburgisches TransparenzG.	263
	12.3.2.2 Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG)	264
	12.3.2.3 Weitere Landesgesetze	264
12.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	264
12.4.1	§ 12 Abs. 1 – Informationszugang	264
12.4.2	§ 12 Abs. 2 – Teilweiser Informationszugang	267
12.4.3	§ 12 Abs. 3 – Frist	270
12.4.4	§ 12 Abs. 4 – Vollständige oder teilweise Ablehnung, Rechtsschutz	271
	12.4.4.1 Vollständige oder teilweise Ablehnung	271
	12.4.4.2 Rechtsschutz	272
12.4.5	§ 12 Abs. 5 – Umweltinformationen	273
12.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	273
12.6	Kritik	273
13	§ 13 Verfahren bei Beteiligung Dritter	275
	Marco Athen	
13.1	Allgemeines	276
13.1.1	Regelungsgegenstand	276
13.1.2	Aufbau der Vorschrift	276
13.1.3	Vergleich zum bisherigen Recht	276

13.2	Parallelvorschriften	277
13.2.1	Bundesrecht	277
13.2.1.1	Umweltinformationsgesetz (UIG).....	277
13.2.1.2	Informationsfreiheitsgesetz (IFG).....	277
13.2.1.3	Verbraucherinformationsgesetz (VIG)	277
13.2.2	Landesrecht	278
13.2.2.1	Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG).....	278
13.2.2.2	Bremer Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG).....	278
13.2.2.3	Weitere Landesgesetze	278
13.3	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	279
13.3.1	§ 13 Abs. 1 – Anhörungsgebot.....	279
13.3.2	§ 13 Abs. 2 – Stellungnahme, Verschweigungsfrist.....	281
13.3.3	§ 13 Abs. 3 – Besonderheiten bei Drittbetroffenheit	281
13.4	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	283
13.5	Kritik	283

Teil IV Entgegenstehende Belange

14	§ 14 Entgegenstehende öffentliche Belange	287
	Arne Pautsch	
14.1	Allgemeines	288
14.1.1	Systematische Stellung im LTranspG	288
14.1.2	Normstruktur	289
14.2	Einzelkommentierung	290
14.2.1	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung (§ 14 Abs. 1 Satz 1)	290
14.2.2	„Soll“-Ausschlusstatbestände (§ 14 Abs. 1 Satz 2)	291
14.2.2.1	Nachteilige Auswirkungen für das Staatswohl (Nr. 1)	291
14.2.2.2	Nachteilige Auswirkungen auf strafrechtliche und andere Verfahren (Nr. 2)	293
14.2.2.3	Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit (Nr. 3).....	294
14.2.2.4	Vorgänge im Bereich des Verfassungsschutzes (Nr. 4)	294
14.2.2.5	Geheimnisschutz (Nr. 5)	295
14.2.2.6	Tätigkeit der Vergabe- und Regulierungskammern und bestimmter Aufsichtsbehörden (Nr. 6).....	296

14.2.2.7	Schutz der IT-Sicherheit, der IT- Infrastruktur oder der wirtschaftlichen Interessen des Landes (Nr. 7)	297
14.2.2.8	Fortbestehen der Vertraulichkeit (Nr. 8)	297
14.2.2.9	Laufende Prüfungsverfahren (Nr. 9)	297
14.2.2.10	Schutz der Umwelt und ihrer Bestandteile (Nr. 10)	298
14.2.2.11	Sicherung von Funktionsfähigkeit und Entscheidungsfindung (Nr. 11)	298
14.2.2.12	Offensichtlich missbräuchliche Antragstellung (Nr. 12)	299
14.3	Sonderregelung für Umweltinformationen (Abs. 2)	300
15	§ 15 Belange des behördlichen Entscheidungsprozesses	301
	Arne Pautsch	
15.1	Allgemeines	301
15.2	Einzelkommentierung	302
15.2.1	Elemente des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 15 Abs. 1 Nr. 1)	302
15.2.2	Vertraulichkeit der Beratungen transparenzpflichtiger Stellen (§ 15 Abs. 1 Nr. 2)	303
16	§ 16 Entgegenstehende andere Belange	305
	Arne Pautsch	
16.1	Allgemeines	306
16.2	Einzelkommentierung	307
16.2.1	Andere Belange (§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3)	307
16.2.1.1	Drohende Verletzung von Rechten am geistigen Eigentum oder an Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (Nr. 1)	307
16.2.1.2	Bekanntwerden personenbezogener Daten Dritter (Nr. 2)	311
16.2.1.3	Dem Statistikgeheimnis unterliegende Informationen (Nr. 3)	312
16.2.2	Einschränkungen (§ 16 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2, Satz 2)	312
16.2.3	Verfahrensfragen (§ 16 Abs. 2)	313
16.2.3.1	Anhörung (§ 16 Abs. 2 Satz 1)	313
16.2.3.2	Besonderheiten für die Fälle nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (§ 16 Abs. 2 Satz 2, 3)	313
16.2.4	Schutz der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre (§ 16 Abs. 3)	314
16.2.5	Sonderregelung zu § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 16 Abs. 2 Satz 1 (§ 16 Abs. 4)	315

16.2.6	Freiwillige Übermittlung von Umweltinformationen (§ 16 Abs. 5).....	315
16.2.7	Umweltinformationen über Emissionen (§ 16 Abs. 6)	316
16.2.8	Entsprechende Geltung der Ablehnungsfiktion (§ 16 Abs. 7).....	316
17	§ 17 Abwägung	317
	Arne Pautsch	
17.1	Allgemeines	317
17.2	Einzelkommentierung	318
 Teil V Gewährleistung von Transparenz und Offenheit		
18	§ 18 Förderung durch die Landesregierung	323
	Daniela Heinemann	
18.1	Allgemeines	323
18.2	Vergleich zum bisherigen Recht	324
18.3	Parallelvorschriften	324
18.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	324
19	§ 19 Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit	325
	Daniela Heinemann	
19.1	Allgemeines	326
19.1.1	Regelungsgegenstand.....	326
19.1.2	Normzweck	326
19.2	Vergleich zum bisherigen Recht	327
19.3	Parallelvorschriften	327
19.3.1	Bundesrecht	327
19.3.2	Landesrecht	328
19.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand.....	328
19.4.1	§ 19 Abs. 1 – Stellung der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit	328
19.4.2	§ 19 Abs. 2 – Anrufung des oder der LfDI.....	329
19.4.3	§ 19 Abs. 3 – Beirat bei der bzw. dem LfDI	330
19.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	331
19.6	Kritik	332
20	§ 20 Überwachung	333
	Daniela Heinemann	
20.1	Allgemeines	334
20.1.1	Regelungsgegenstand.....	334
20.1.2	Normzweck	334
20.2	Vergleich zum bisherigen Recht	334

20.3	Parallelvorschriften	335
20.3.1	Bundesrecht	335
20.3.2	Landesrecht	335
20.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	336
20.4.1	§ 20 Abs. 1 – Überwachung der Einhaltung des Gesetzes	336
20.4.2	§ 20 Abs. 2 und 3 – Kontroll- und Eingriffsbefugnisse	336
20.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	337
20.6	Kritik	337
21	§ 21 Ordnungswidrigkeiten	339
	Lisa-Karen Mannefeld	
21.1	Allgemeines	339
21.1.1	Regelungsgegenstand	339
21.1.2	Normzweck	340
21.2	Vergleich zum bisherigen Recht	340
21.3	Parallelvorschriften	340
21.3.1	Bundesrecht	340
21.3.2	Landesrecht	341
	21.3.2.1 Landesumweltinformationsgesetz	341
	21.3.2.2 § 13 ThürIFG	341
21.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	342
21.4.1	§ 21 Abs. 1 – Tatbestand der Ordnungswidrigkeit	342
21.4.2	§ 21 Abs. 2 – Rechtsfolge der Ordnungswidrigkeit	343
21.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	344
21.6	Kritik	344
22	§ 22 Rechtsweg	345
	Lisa-Karen Mannefeld	
22.1	Allgemeines	346
22.2	Vergleich zum bisherigen Recht	346
22.3	Parallelvorschriften	347
22.3.1	Bundesrecht	347
	22.3.1.1 § 9 Abs. 4 IFG	347
	22.3.1.2 § 6 UIG	348
	22.3.1.3 § 5 Abs. 4, 5 VIG	349
22.3.2	Landesrecht	350
	22.3.2.1 Alleiniger Verweis auf Rechtsschutzvorschriften der VwGO	351
	22.3.2.2 Differenzierung zwischen Widerspruchs- und Überprüfungsverfahren im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen	351

22.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	352
22.4.1	§ 22 S. 1 – Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	352
22.4.2	§ 22 S. 2 – Statthafte Rechtsbehelfe	353
22.4.3	§ 22 S. 3 – Anwendungsbereich des Widerspruchsverfahrens	355
22.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	355
22.6	Kritik	356
23	§ 23 Evaluierung und Bericht	359
	Daniela Heinemann	
23.1	Allgemeines	360
23.2	Vergleich zum bisherigen Recht	360
23.3	Parallelvorschriften	360
23.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	361
23.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	362
 Teil VI Übergangs- und Schlussbestimmungen		
24	§ 24 Kosten	365
	Lisa-Karen Mannefeld	
24.1	Allgemeines	366
24.2	Vergleich zum bisherigen Recht	367
24.3	Parallelvorschriften	367
24.3.1	Bundesrecht	368
24.3.1.1	§ 10 IFG	368
24.3.1.2	§ 12 UIG	369
24.3.1.3	§ 7 VIG	369
24.3.2	Landesrecht	370
24.4	Einzel Erläuterung/gesetzlicher Tatbestand	371
24.4.1	§ 24 Abs. 1 – Kostentatbestand	371
24.4.2	§ 24 Abs. 2 – Private transparenzpflichtige Stellen als Kostengläubiger	374
24.4.3	§ 24 Abs. 3 – Nichtanwendbarkeit der §§ 9, 15 Abs. 2 LGebG RP im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen	375
24.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	376
24.6	Kritik	376
25	§ 25 Ermächtigung zum Erlass? von Rechts- und Verwaltungsvorschriften	379
	Lisa-Karen Mannefeld	
25.1	Allgemeines	380
25.2	Vergleich zum bisherigen Recht	380
25.3	Parallelvorschriften	380

25.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand	381
25.4.1	§ 25 Abs. 1 – Verordnungsermächtigung	381
25.4.2	§ 25 Abs. 2 – Erlass von Verwaltungsvorschriften	382
25.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	383
25.6	Kritik	383
26	§ 26 Übergangsbestimmungen	385
	Daniela Heinemann	
26.1	Allgemeines	386
26.2	Vergleich zum bisherigen Recht	386
26.3	Parallelvorschriften	387
26.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand	387
26.4.1	§ 26 Abs. 1, 2 und 5 – Veröffentlichungspflichten	387
26.4.2	§ 26 Abs. 3 und 4 – Behandlung von Altanträgen, Erhebung erstattungsfähiger Kosten	388
26.5	Auswirkungen auf Verwaltungspraxis	389
27	§ 27 Änderung des Landesarchivgesetzes	391
	Daniela Heinemann	
27.1	Allgemeines	391
27.2	Vergleich zum bisherigen Recht	391
27.3	Parallelvorschriften	392
28	§ 28 Änderung des Landeswassergesetzes	393
	Daniela Heinemann	
28.1	Allgemeines	393
28.2	Vergleich zum bisherigen Recht	394
28.3	Parallelvorschriften	394
29	§ 29 Änderung des Landesgesetzes über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine	395
	Daniela Heinemann	
29.1	Allgemeines	395
29.2	Vergleich zum bisherigen Recht	396
29.3	Parallelvorschriften	396
30	§ 30 Inkrafttreten	397
	Daniela Heinemann	
30.1	Allgemeines	397
30.2	Vergleich zum bisherigen Recht	398
30.3	Parallelvorschriften	398
30.4	Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand	398
30.4.1	§ 30 Abs. 1 – Inkrafttreten	398
30.4.2	§ 30 Abs. 2 – Außerkrafttreten	398

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über den Herausgeber

Prof. Dr. Daniela Heinemann ist Professorin für Verwaltungsrecht und Kommunalrecht an der Hochschule für Polizei und Verwaltung in Wiesbaden. Einer ihrer Forschungsschwerpunkte liegt im Bereich der Transparenz, des E-Government und der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen. Sie war zuvor Referatsleiterin im Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur in Mainz.

Autorenverzeichnis

Dr. Marco Athen ist Rechtsanwalt bei Hellmann Fachanwälte und Notare in Osnabrück. Er berät seine Mandanten schwerpunktmäßig in den Bereichen des Öffentlichen Rechts und Steuerrechts. Hierbei bearbeitet er auch Anfragen und Auskunftsbegehren auf dem Gebiet der Informationsfreiheitsgesetze sowie datenschutzrechtliche Mandate. Er verfügt daher über vertiefte Kenntnisse in den Bereichen Informationsfreiheit, Transparenz und Datenschutz.

Manuel J. Heinemann ist Dezernent beim Landesamt für Finanzen in Koblenz. Er ist zudem als behördlicher Datenschutzbeauftragter und als behördlicher Beauftragter für Informationsfreiheit und Transparenz beim Landesamt für Finanzen bestellt. Er war zuvor langjährig als Fachanwalt für Arbeitsrecht und Insolvenzrecht, als Insolvenzverwalter und im Datenschutz tätig. Im Datenschutz ist er vom TÜV Rheinland als Datenschutzbeauftragter und als Datenschutzauditor zertifiziert. Seine Tätigkeitsschwerpunkte liegen im Datenschutz und in der Digitalisierung in der Verwaltung.

Dr. Lisa-Karen Mannefeld studierte Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück mit dem Schwerpunkt Europäisches Öffentliches Recht und seine Grundlagen. In ihrer 2017 erschienenen Dissertation beschäftigte sie sich mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die europäische Integration. Seit 2018 arbeitet sie als Associate in der renommierten Kanzlei für öffentliches Wirtschaftsrecht bei Posser Spieth Wolfers & Partners.

Ihr Beratungsschwerpunkt liegt im Umwelt- und Planungsrecht einschließlich der verwaltungsgerichtlichen Prozessführung.

Dirk Müllmann arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Karlsruher Institut für Technologie und Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und promoviert dort parallel dazu im Öffentlichen Recht. Er begleitet und bearbeitet im Rahmen seiner Tätigkeit Projekte zur selbstbestimmten Datenverwertung sowie zur datenschutzkonformen Technikgestaltung und hat vertiefte Kenntnisse in den Bereichen Datenschutz, IT-Sicherheit, Informationsfreiheit und Transparenz. Im Jahr 2014 wurde er mit dem Wissenschaftspreis des niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur ausgezeichnet.

Prof. Dr. Arne Pautsch ist seit September 2014 Inhaber einer Professur für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften an der Hochschule Ludwigsburg. Dort ist er zugleich Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie. Zuvor war er hauptamtlicher Bürgermeister einer niedersächsischen Samtgemeinde und von 2011 bis 2014 Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht, an der Hochschule Osnabrück. Er hat zahlreiche Veröffentlichungen auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts und sich dort intensiv mit Verwaltungsmodernisierung und E-Government beschäftigt.

Dr. Jan Bernd Seeger ist Rechtsanwalt im Hamburger Büro der Kanzlei GSK Stockmann und dort im Bereich Projects and Public Sector tätig. Schwerpunktmäßig berät er in den Bereichen des Vergabe- und Beihilferechts sowie des öffentlichen Bau- und Planungsrechts (u. a. Projektentwicklung) die öffentliche Hand und deren Wirtschaftsunternehmen sowie mittelständische Unternehmen und Großunternehmen. Er begleitet in diesem Zusammenhang insbesondere Anfragen aus den Bereichen der Transparenz und der Informationsfreiheit, einschließlich der Rechtsdurchsetzung.

Teil I

Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck des Gesetzes

1

Daniela Heinemann

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern.

(2) Auf diese Weise sollen die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft gefördert, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen erhöht, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe gefördert sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft genutzt werden.

(3) Transparenz und Offenheit sind Leitlinien für das Handeln der Verwaltung. Sie finden ihre Grenzen in entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen.

Rechtsprechungsverzeichnis VG Frankfurt, Urt. vom 08.03.2007, Az. 1 E 2589/06, WM 2007, 2058.

Literaturverzeichnis *Beyer-Katzenberger*, Rechtsfragen des „Open Government Data“ – Aktuelle Entwicklungen und Rechtsprechung zur Weiterverwendung von Informationen des Staates, DöV 2014, 144 (144); *Eichhorn*, Mehr Management in Regierung und Verwaltung – Entbürokratisierung von A bis Z, 3. Auflage 2017; *Fehling*, Freier Informationszugang zwischen öffentlichen und privaten Interessen, DVBl. 2017, 79; *Frenzel*, in: Paal/Pauly, Datenschutz-Grundverordnung – Kommentar, 2017, Art. 5; *von Graevenitz*, Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft Law der EU mit Lenkungswirkung,

D. Heinemann (✉)

Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, Wiesbaden, Deutschland

E-Mail: daniela.heinemann@hfpv-hessen.de

EuZW 2013, 169; *Hofmann*, Kooperative Promotionen – Neues Projekt der FHöV-NRW, DVP 2016, S. 359; *Jauch*, Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) – Ein Paradigmenwechsel in der Informationsfreiheit, DVBl 2013, 16; *Klessmann/Löhe/Müller*, in: Digitale Teilhabe, Papier des Kompetenzzentrums Öffentliche IT und des Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikation FOKUS (Hrsg.), 1. Auflage 2014, S. 1–29; *Linke*, Ministerielle Amtsverschwiegenheit vs. ressortbezogene Informationshoheit – Grundsätzliche Überlegungen aus Anlass des „Falls Friedrich“, AöR 2016, 318; *von Lucke* (Koordinator), Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government), Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik, 2012, S. 1; *Martini/Damm*, Auf dem Weg zum Open Government: Zum Regimewechsel im Geodatenrecht, DVBl. 2013, 1; *Rossi*, Staatliche Daten als Informationsrohstoff, NVwZ 2013, 1263; *Sajuntz*, Die aktuellen Entwicklungen des Presse- und Äußerungsrechts, NJW 2017, 698; *Schulz*, Aktuelle Entwicklungen im Informationszugangsrecht – erreicht „Open Data“ den Gesetzgeber, VerArch 2013, 327; *Seckelmann*, Wohin schwimmt die Demokratie?, „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, DÖV 2014, 1 (4); *Tinnefeld/Buchner*, in: BeckOK Datenschutzrecht (Hrsg.: Wolff/Brink), 24. Edition, Stand 01.02.2018; BDSG Medien; *Tinnefeld*, Freedom of Information, Privacy and State Taboo, DuD 2012, 891; *Thomas*, Die Bindungswirkung von Mitteilungen, Bekanntmachungen und Leitlinien der EG-Kommission, EuR 2009, 423.

1.1 Allgemeines

1.1.1 Regelungsgegenstand

§ 1 LTranspG benennt bereits in der Überschrift den Zweck des Gesetzes als Regelungsgegenstand. Darüber hinaus werden in § 1 LTranspG nicht nur Zwecke, sondern auch weitere Ziele benannt und die Transparenz und Offenheit als Leitlinien für das Handeln der Verwaltung festgelegt.

1.1.2 Normzweck

Die Regelung des § 1 LTranspG bestimmt den Zweck des Gesetzes als **übergreifende Maxime** und Maßgabe für die Verwaltung. Die Zwecke und Ziele, die dem LTranspG zugrunde liegen, werden ausdrücklich ausgeführt. Transparenz und Offenheit werden als **Leitlinien für das Handeln der Verwaltung** festgelegt.

Die Norm spannt damit den **Rahmen für das Handeln der Verwaltung** im Hinblick auf amtliche Informationen und deren Zugang. Die Überschrift greift insoweit zu kurz, als die Norm nicht nur den Zweck des Gesetzes bestimmt, sondern auch die Ziele und die Vorgabe des Gesetzes als Leitlinien umfasst.

Transparenz ist nach § 1 LTranspG nicht nur als Rahmen, sondern auch **als Grundsatz** und **als Prozess** zu verstehen. Ausgehend von der amtlichen Information im Sinne von § 5 LTranspG als Bezugs- und Regelungsgegenstand stehen sich die Interessen der Verwaltung, insbesondere der transparenzpflichtigen Stellen, der Informationssuchenden, der Wirtschaft und der Gesellschaft gegenüber und sind in Einklang zu bringen. § 1 LTranspG dient als Rahmen für das Verwaltungshandeln im Lichte der Transparenz. Dessen Grenzen werden durch die entgegenstehenden schutzwürdigen Belange bestimmt. Die Regelung des § 1 Abs. 3 zweiter Satz LTranspG normiert dies noch einmal ausdrücklich.

1.1.3 Entstehungsgeschichte

Die Regelung enthält im Kern die Zwecke von Transparenz und des LTranspG. Bei der Regelung handelt es sich um eine **Neuregelung**. Weder das Informationsfreiheits- noch das Umweltinformationsfreiheitsgesetz sahen vergleichbare Bestimmungen vor.

1.1.4 Aufbau der Vorschrift

Die Regelung besteht aus **drei Absätzen** mit jeweils grundlegenden gesetzlichen Vorgaben. **Absatz 1** enthält die zentrale Bestimmung zum **Gesetzeszweck**. Der Zweck des LTranspG besteht schlicht und einfach in dem Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen.

Bereits in Absatz 1 wird aber auch ein erstes **Ziel** des Gesetzgebers genannt: Der Zugang zu amtlichen Informationen soll die Transparenz und Offenheit der Verwaltung vergrößern.

Weitere Ziele, werden in **Absatz 2** aufgeführt.

Der **dritte Absatz** bestimmt, dass Transparenz und Offenheit Leitlinien für das Handeln der Verwaltung sind. Zugleich werden allerdings die Grenzen von Transparenz und Offenheit gesteckt, die in entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen ihre Grundlage finden.

1.2 Vergleich zum bisherigen Recht

Eine vergleichbare Vorschrift findet sich weder im LIFG noch im LUIG.

1.3 Parallelvorschriften

In § 1 HmbTG findet sich ebenfalls eine Regelung zum Gesetzeszweck bezogen auf Transparenz. Die Bestimmung ist jedoch wesentlich **kürzer** gefasst und weist **keine vergleichbare Tiefe** zu § 1 LTranspG auf. Eine vergleichbare Regelung, wonach

Transparenz und Offenheit Leitlinien für das Handeln der Verwaltung sind, findet sich in anderen gesetzlichen Regelungen bislang nicht ausdrücklich.

1.4 Einzelerläuterung/gesetzlicher Tatbestand

1.4.1 Zweck des LTranspG (Abs. 1)

Der Zweck des LTranspG wird einfach aber weitreichend festgelegt: Der Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen ist zu gewähren. Damit wird eine klare Regelung dahin gehend getroffen, dass der **Zugang** zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen **der Normalfall** ist und seine **Verweigerung die Ausnahme** darstellt. Das frühere Prinzip der Verweigerung des Zugangs als Grundsatz und nur der begründete Zugang als Ausnahme, beispielsweise bei Vorliegen von berechtigten Interessen, wird damit umgekehrt. Damit wird ein **Kulturwandel** angestrebt¹. Die Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz, Malu Dreyer, hat diesen angestrebten Kulturwandel mehrfach betont und hervorgehoben.² Bereits mit der Einbringung des LTranspG in den Gesetzgebungsprozess hat sie ausdrücklich erklärt: „Wir wollen politische Entscheidungen nachvollziehbarer machen und die demokratische Meinungsbildung fördern. Je mehr Informationen die Bürgerinnen und Bürger haben, desto bessere Möglichkeiten zum Mitreden und Mitgestalten gibt es. Das ist gelebte Demokratie, wie ich sie mir vorstelle. Unser Ziel heißt mehr Transparenz und Offenheit in einer modernen und effizienten Landesverwaltung.“³ Im Rahmen von Open-Data und Open-Government wird der Begriff „**Kulturwandel**“ ebenso wie der Begriff „**Paradigmenwechsel**“ oftmals verwendet.⁴ Bereits in der Richtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003⁵ wurde die Veränderung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen als „Wandlungsprozess“ bezeichnet, der mit der Einführung von Maßnahmen zur Ausübung des Rechts

¹vgl. Gesetzesbegründung zum LTranspG, LT-Drucks. 16/5173 vom 23.06.2015, Seite 32 zu § 1 Abs. 3.

²<https://www.rlp.de/fr/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/mehr-transparenz-und-offenheit/>.

³<https://www.rlp.de/fr/aktuelles/einzelansicht/news/detail/News/mehr-transparenz-und-offenheit/>.

⁴Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, Version 0.93, Stand Juli 2018, S. 34; *Martini/Damm*, Auf dem Weg zum Open Government: Zum Regimewechsel im Geodatenrecht, DVBl. 2013, 1 (1); *Jauch*, Das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) – Ein Paradigmenwechsel in der Informationsfreiheit, DVBl 2013, 16 (24) bezogen auf das Hamburgische Transparenzgesetz; *von Lucke* (Koordinator), Memorandum zur Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government), Positionspapier der Fachgruppe Verwaltungsinformatik und des Fachbereichs Informatik in Recht und öffentlicher Verwaltung der Gesellschaft für Informatik, 2012, S. 1.

⁵Amtsblatt L 41/26 vom 14.2.2003.

auf Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen durch die Richtlinie 90/313/EWG⁶ vom 07.06.1990 eingeleitet worden ist und der ausgebaut und fortgesetzt werden soll.⁷ „Open data und open government werden das Verhältnis von Staat und Bürger in Zukunft entscheidend prägen.“, so die Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz Malu Dreyer.⁸

Der Paradigmenwechsel soll sich in **sechs Bereichen** vollziehen:⁹

Im **ersten Paradigma** geht es um den Umgang mit Daten. Das alte Paradigma besagt, dass alles nicht öffentlich ist, was nicht ausdrücklich als öffentlich gekennzeichnet ist. Neu hingegen: Daten sind grundsätzlich öffentlich, wenn sie nicht ausdrücklich Ausnahmetatbeständen unterliegen.

Das **zweite Paradigma** besagt in alter Form, dass Umfang und Zeitpunkt der Veröffentlichung von den einzelnen Behörden selbst bestimmt werden und oftmals eine Akteneinsicht erst im Zuge einer IFG-Anfrage erfolgt. Das neue Paradigma bestimmt, dass alle strukturiert vorliegenden Daten, die keiner berechtigten Datenschutz oder sonstigen Sicherheitsbeschränkung unterliegen, proaktiv, in vollem Umfang und unverzüglich nach ihrer Entstehung veröffentlicht werden.

Das **dritte Paradigma** betrifft die Nutzungsrechte an den öffentlichen Daten. Altes Paradigma: Veröffentlichte Daten sind für den privaten Gebrauch zur Einsicht freigegeben. Alle weiteren Nutzungsrechte sind vorbehalten und können von Fall zu Fall gewährt werden. Neues Paradigma: Veröffentlichte Daten sind grundsätzlich von jedermann für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, ohne Einschränkung kostenfrei nutzbar. Das umfasst ausdrücklich das Recht der Weiterverarbeitung und Weiterverbreitung der Daten.

Das **vierte Paradigma** besagt in alter Form, dass die Daten von der Behörde erhoben wurden und sich damit in ihrem „Besitz“ befinden. Das neue Paradigma besagt, dass die Datenerhebung durch Steuergelder finanziert wird und daher die Öffentlichkeit ein Recht hat, diese Daten zu nutzen.

Das **fünfte Paradigma** ändert den Weg, auf dem Daten freigegeben werden: Altes Paradigma: Behörden können am besten über die in der Geschäftsordnung vorgesehenen Wege Daten austauschen. Neues Paradigma: Erst durch Open Data wird in einer Behörde bekannt, welche Daten in anderen Behörden existent sind. Diese Daten können ohne langwierigen Abstimmungsaufwand abgerufen und genutzt werden.

⁶Amtsblatt L 158/56 vom 23.06.1990.

⁷Erwägungsgrund (2) der RL 2003/4/EG vom 28.01.2003, Amtsblatt L 41/26 vom 14.02.2003.

⁸Ministerpräsidentin Malu Dreyer in: Open Data – Innovation durch Transparenz und freie Nutzung, Informationsflyer des Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation, Stand 05/2017, veröffentlicht auf: https://mdi.rlp.de/fileadmin/isim/Unsere_Themen/Vermessung_und_Geoinformation/Dokumente/5338_-_Flyer_Opendata_Infos_05_2017.pdf, zuletzt abgerufen am 10.08.2018.

⁹Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, Version 0.93, Stand Juli 2018, S. 34 f.

Das **sechste Paradigma** hebt schließlich das Verwendungsmonopol von Daten auf. Altes Paradigma: Daten haben nur den Zweck, zu dem sie erhoben wurden. Die Behörde ist demnach der einzige sinnvolle Nutzer dieser Daten. Neues Paradigma: Dritte haben neue Ideen, wie Daten sinnvoll genutzt werden können. Dritte können auch außerhalb der ursprünglichen Verwendung einen Nutzen aus den Daten ziehen.

1.4.2 Ziele des LTranspG (Abs. 2)

In § 1 Abs. 2 LTranspG werden **die Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung** in der Gesellschaft, **die Möglichkeit der Kontrolle des staatlichen Handelns** durch die Bürgerinnen und Bürger, **die Erhöhung der Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen**, die Förderung der Möglichkeiten der **demokratischen Teilhabe** und die Nutzung der Möglichkeiten des Internets für einen **digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft** ausdrücklich genannt. Diese Ziele lassen sich übergreifend unter dem **Begriff „Miteinander“** zusammenfassen.¹⁰ Das Miteinander findet dabei zwischen der Verwaltung, der Gesellschaft und der Wirtschaft statt.¹¹ Damit sind die transparenzpflichtigen Stellen, die Bürgerinnen und Bürger, aber auch alle anderen Informationssuchenden und Informationsnutzer, gleich ob zu privaten oder zu kommerziellen Zwecken umfasst. Ob es sich bei den Informationssuchenden und Informationsnutzern um Einzelpersonen, Gruppen, Vereinigungen, Verbände oder Unternehmen handelt, ist unerheblich. Die Ziele von Transparenz zielen auf ein **übergreifendes und umfassendes Miteinander zum Wohle der Gesellschaft** ab.

1.4.2.1 Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung

Das **Recht auf Wissen** ist ein Grundpfeiler der Demokratie.¹² Der Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen ist ein grundlegendes Mittel, um dieses Recht auf Wissen zu erweitern.¹³ Dadurch wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert.

¹⁰Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, Version 0.93, Stand Juli 2018, S. 3 dritter Absatz.

¹¹Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, Version 0.93, Stand Juli 2018, S. 3 dritter Absatz.

¹²Erwägungsgrund (16) der RL 2003/98/EG vom 17.11.2003, Amtsblatt L 345/90 vom 31.12.2003 („PSI-Richtlinie“).

¹³Erwägungsgrund (16) der RL 2003/98/EG vom 17.11.2003, Amtsblatt L 345/90 vom 31.12.2003 („PSI-Richtlinie“).

1.4.2.2 Möglichkeit der Kontrolle des staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger

Der Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen hat zur Folge, dass ein **vertiefter Einblick** in das Handeln der Verwaltung möglich ist. Dadurch wird eine Kontrolle des staatlichen Handelns nicht nur möglich, sondern auch wahrscheinlich. So ermöglicht beispielsweise die Rückmeldefunktion gemäß § 6 Abs. 3 LTranspG die Bewertung der vorhandenen Informationen sowie das Aufmerksam machen auf Informationsdefizite und Informationswünsche.¹⁴ Darüber hinaus bietet der Zugang zu amtlichen Dokumenten aber auch **umfangreiche neue Analyse- und Controllingmöglichkeiten**.¹⁵ Diese Möglichkeiten der Kontrolle stehen auch und gerade kommerziellen Informationsverwendern offen. Im Bereich des Journalismus stellt der sogenannte Datenjournalismus eine beispielhafte Tätigkeit dar, die auf der Nutzung offener Daten und Informationen beruht.¹⁶ Aber auch Vereinigungen und Verbände zur Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns sind bereits aktiv.¹⁷

Dem **Wortlaut** nach ist die Möglichkeit der Kontrolle des staatlichen **Handelns auf Bürgerinnen und Bürger** bezogen. Dies überzeugt nicht. Der Zugang zu amtlichen Informationen ist für **Jedermann** möglich. Entsprechend ist auch die Kontrolle durch jeden Informationssuchenden und Informationsnutzer möglich und im Lichte der genannten Zwecke des LTranspG zielführend. Gerade im Bereich des Datenjournalismus oder der Kontrolle durch Vereinigungen und Verbände ist eine Beschränkung auf Bürgerinnen und Bürger nicht zweckdienlich.

1.4.2.3 Erhöhung der Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen

Transparenz dient der Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen. Auch die **Datenschutz-Grundverordnung** knüpft an eine Nachvollziehbarkeit an.¹⁸ Transparenz bedeutet aber nicht, dass der Zugangsberechtigte die Daten und Informationen und die politischen Entscheidungen verstehen muss. Nachvollziehbarkeit im Sinne von Transparenz bedeutet vielmehr das Sichtbar-Sein und das Sichtbar-Machen der Daten und

¹⁴Vgl. die Kommentierung zu § 6 Abs. 3 LTranspG.

¹⁵Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten, Ver. 0.93 Stand Juli 2018, S. 23.

¹⁶Vgl. Handbuch für offene Verwaltungsdaten, Ver 0.93 Stand Juli 2018, S. 22; zum Datenjournalismus: *Tinnefeld/Buchner*, in: BeckOK Datenschutzrecht (Hrsg.: Wolff/Brink), 24. Edition, Stand 01.02.2018; BDSG Medien, Rn. 52; *Tinnefeld*, Freedom of Information, Privacy and State Taboo, DuD 2012, 891 (891 ff.); *Sajuntz*, Die aktuellen Entwicklungen des Presse- und Äußerungsrechts, NJW 2017, 698 (701).

¹⁷Beispielsweise die Open Knowledge Foundation Deutschland, die sich als gemeinnütziger Verein für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt (<https://okfn.de/>).

¹⁸Vgl. Art. 5 Abs. 1 DS-GVO: Personenbezogene Daten müssen a) auf rechtmäßige Weise, nach Treu und Glauben und in einer für die betroffene Person nachvollziehbare Weise verarbeitet werden („Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz“).