

STELLUNGNAHME

Zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, BSW und SPD zu Artikel 7 des Ersten Thüringer Entlastungsgesetzes (Drucksache 8/2487; Vorlage 8/1930)

Verfasser	Prof. Ulrich Kelber, Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2019–2024, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz 2013–2018
Gegenstand	Vorgeschlagene § 2 Abs. 8 ThürTG und § 3 Abs. 1 Nr. 9 ThürTG
Bewertung	Die vorgeschlagenen Regelungen sowohl aus Artikel 7 des Ersten Thüringer Transparenzgesetzes als auch des Änderungsantrages sind nicht erforderlich und sollten nicht beschlossen werden, die bestehende Rechtslage erfüllt notwendige Schutzbedürfnisse. Der Änderungsantrag korrigiert einige besonders schwerwiegende Regelungen des Artikel 7, aber auch die dann noch bestehenden Veränderungen am ThürTG sind schädlich und nicht notwendig.

I. Zusammenfassung und allgemeine Bewertung

Der Änderungsantrag beschränkt Artikel 7 des Gesetzentwurfs (DS 8/2487) auf den Schutz sogenannter sicherheitsrelevanter Informationen. Positiv ist, dass die im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehenen weitergehenden Eingriffe in das Thüringer Transparenzgesetz – namentlich die Änderungen an § 2 Abs. 2a, § 5 Abs. 1 Satz 2, § 6 Abs. 3 Satz 1, § 21 Satz 4 und § 23 Abs. 2 bis 4 ThürTG – nicht übernommen werden sollen. Damit würden insbesondere die zuvor beabsichtigten deutlichen Abschwächungen verbindlicher Transparenzpflichten nicht Gesetz. Diese Korrektur ist richtig.

Der nun vorgeschlagene neue § 2 Abs. 8 ThürTG ist gleichwohl abzulehnen. Er schafft nicht etwa einen punktgenauen zusätzlichen Schutz sicherheitsrelevanter Informationen aus der Arbeit Thüringer Behörden, sondern nimmt einen sehr weit beschriebenen Informationsbereich vollständig aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes heraus. Die dafür vorgesehene Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 9 ThürTG begrenzt diesen Ausschluss nämlich nicht hinreichend. Beides zusammen droht eine schwer überschaubare Bereichsausnahme für zentrale Felder staatlichen Handelns und der Daseinsvorsorge zu schaffen. In Folge sänke die Transparenz staatlichen Handelns für die Thüringer Bürgerinnen und Bürger erheblich.

Sicherheit und Transparenz sind keine Gegensätze. Informationsfreiheit verlangt nicht die Veröffentlichung von Lageplänen, Schwachstellen, Alarmierungswegen oder einsatzbezogenen Details, wenn deren Bekanntwerden Schutzgüter konkret gefährden kann. Dafür enthält das geltende Thüringer Transparenzgesetz bereits praktisch erprobte, dauerhaft tragfähige und differenzierte Regeln. Notwendig ist deren sorgfältige Anwendung im Einzelfall – nicht die pauschale Verlagerung ganzer Informationsbestände aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes.

Die Begründung des Änderungsantrags beschreibt eine reale veränderte Bedrohungslage. Aus diesen Bedrohungen folgt aber nicht automatisch das Vorhandensein einer Schutzlücke im Informationsfreiheitsrecht. Wer eine neue Ausnahme schaffen will, müsste anhand konkreter Fälle zeigen, welche Information nach geltendem Recht zu Unrecht offengelegt werden musste oder nur unter Preisgabe gerade des Geheimnisses selbst geschützt werden konnte. Einen solchen Fall benennt der Änderungsantrag nicht, auch in der öffentlichen Debatte konnte meines Wissens nach kein konkretes Beispiel aufgezählt werden.

Diese Bewertung entspricht der Linie der Informationsfreiheitsbeauftragten aus Bund und Ländern: Pauschale Einschränkungen der Informationsfreiheit schaffen nicht mehr Sicherheit, sondern führen nur zu weniger demokratischer Kontrolle. Der Thüringer Landesbeauftragte hat zudem – wie seine Kolleginnen und Kollegen – zu Recht wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Abschwächung proaktiver Veröffentlichungspflichten keinen überzeugenden Bürokratieabbau darstellt und gerade in Zeiten von vermehrter und gezielter Desinformation der Zugang zu authentischen staatlichen Informationen wichtiger denn je ist.

II. Zu 1. – vorgeschlagener § 2 Abs. 8 ThürTG

1. Der bestehende Schutz ist umfassend

Das geltende ThürTG erlaubt bereits die Ablehnung eines Informationszugangs, soweit das Bekanntwerden einer amtlichen Information eine konkrete Gefährdung besonders gewichtiger öffentlicher Belange begründen kann.

§ 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a ThürTG schützt u.a. die Landesverteidigung und die innere Sicherheit. § 12 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. e ThürTG schützt die öffentliche Sicherheit und nennt dabei ausdrücklich die Tätigkeit der Polizei, des Verfassungsschutzes, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften sowie der Straf- und Maßregelvollzugsbehörden und deren Zusammenarbeit. § 12 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c ThürTG erfasst zusätzlich Informationen mit Zusammenhang zur Aufgabenwahrnehmung des Amtes für Verfas-

schungsschutz, wenn schon deren Bekanntgabe diese Aufgabenwahrnehmung beeinträchtigen kann.

Hinzu kommen gesetzliche Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten sowie besondere Geheimnisse. Informationen, die nach der Verschlussachenanweisung des Landes eingestuft oder spezialgesetzlich geschützt sind, verlieren diesen Schutz auch durch das ThürTG nicht. Soweit personenbezogene Daten, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, greift § 13 ThürTG. Der Schutz sensibler Einzelheiten kritischer Infrastrukturen ist daher nicht von einem einzigen Tatbestand abhängig, sondern wird von mehreren aufeinander abgestimmten Regelungen getragen.

Auch die proaktive Veröffentlichung staatlicher Informationen ist natürlich ebenfalls an diese verschiedenen Schutzregeln gebunden. Nach § 5 Abs. 4 ThürTG hat eine Veröffentlichung zu unterbleiben, soweit ein entsprechender Antrag auf Informationszugang nach den §§ 12 bis 14 ThürTG abzulehnen wäre. Die Annahme, Informationen könnten zwar auf Antrag geschützt, aber über das Transparenzportal unkontrolliert veröffentlicht werden, trifft damit eben gerade nicht zu.

Das geltende Verfahrensrecht ermöglicht außerdem einen abgestuften Zugang. Nach § 10 Abs. 5 ThürTG ist ein Teilzugang zu gewähren, wenn schutzbedürftige und zugängliche Informationen getrennt werden können. Behörden können Dokumente schwärzen, Anlagen ausnehmen, Auszüge bereitstellen oder Informationen in einer Form zugänglich machen, die keine sicherheitsgefährdenden Rückschlüsse zulässt. § 10 Abs. 6 ThürTG verlangt bei einer Ablehnung zudem gegebenenfalls einen Hinweis, ob und wann ein späterer Zugang möglich sein kann. Damit kann sich der Schutz an Dauer und Reichweite der tatsächlichen Gefährdung orientieren.

2. Das „Begründungsproblem“ ist bereits gelöst

Im Zentrum der Begründung des Änderungsantrags steht die Vermutung, schon die reine Begründung einer Ablehnung nach § 12 ThürTG könne Informationen offenbaren, die zum Schutz kritischer Infrastrukturen geheim bleiben müssten. Gerade für diesen Fall enthält das geltende Gesetz allerdings eine ausdrückliche Regelung. Nach § 12 Abs. 4 ThürTG sind Ablehnungsgründe zwar so detailliert wie möglich darzulegen, gleichzeitig ist die Begründung aber so zu fassen, dass keine Rückschlüsse auf die schutzwürdige Information selbst möglich sind. Das Gesetz verlangt damit keine Selbstoffenbarung des Geheimnisses.

Eine Behörde kann folglich nachvollziehbar die betroffene Kategorie des Schutzguts, die Art der drohenden Beeinträchtigung und den Umfang der Ablehnung benennen, ohne Lage, technische Einzelheiten, Schwachstellen,

Kommunikationswege oder Einsatzplanungen preiszugeben. Wo selbst diese Angaben sensibel sind, erlaubt § 12 Abs. 4 ThürTG sogar eine entsprechend abstraktere Begründung. Die gerichtliche Kontrolle kann erforderlichenfalls unter den prozessualen Vorkehrungen für geheimhaltungsbedürftige Unterlagen erfolgen. Aus der Kontrollierbarkeit einer Entscheidung folgt keine Offenlegungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit.

Das Darlegungserfordernis bzw. die Begründung ist vielmehr ein unverzichtbarer rechtsstaatlicher Schutz. Es zwingt die Behörde, zwischen einer bloßen abstrakten Möglichkeit und einer im konkreten Fall nachvollziehbaren Beeinträchtigung zu unterscheiden. Würde bereits die Einordnung als „sicherheitsrelevant“ genügen, verlöre die informationssuchende Person die Möglichkeit, eine Ablehnung wirksam überprüfen zu lassen. Gerichtliche Überprüfbarkeit ist keine Schwäche des geltenden Rechts, sondern unverzichtbarer Teil der rechtsstaatlichen Qualität der Informationsfreiheit als Säule einer modernen Demokratie.

3. Erfahrung mit dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Meine Erfahrung aus der Aufsicht über das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes bestätigt, dass die dort bestehenden und dem ThürTG verwandten Schutzmechanismen funktionieren. In meiner Amtszeit als Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit von 2019 bis 2024 ist mir bezogen auf das IFG des Bundes kein einziger Fall begegnet, in dem sicherheitsrelevante Informationen hätten herausgegeben werden müssen. Das gilt sowohl für Herausgabe von Informationen aufgrund der eigenen Rechtsauffassung einer informationspflichtigen Bundesbehörde, Aufforderungen zur Bereitstellung durch mich als Aufsichtsbehörde und auch nicht aufgrund eines gerichtlichen Beschlusses.

Diese Erfahrung widerlegt die Vermutung, dass ein einzelfallbezogener Schutz mit behördlicher Begründung und gerichtlicher Kontrolle strukturell ungeeignet sein könnte. Die Schutzgüter des Bundesrechts – unter anderem öffentliche Sicherheit, innere und äußere Sicherheit, Belange der Nachrichtendienste sowie besondere Amts- und Berufsgeheimnisse – werden seit Jahren angewandt, ohne dass Behörden oder Gerichte zur Preisgabe tatsächlich sicherheitsgefährdender Informationen gezwungen würden. Dies lässt sich auf Thüringen übertragen.

4. Der Anwendungsbereichsausschluss ist zu weit und strukturell falsch

Der vorgeschlagene § 2 Abs. 8 ThürTG setzt bereits dann an, wenn eine Beeinträchtigung der Sicherheit, Funktionsfähigkeit oder Resilienz eintreten „kann“. Zugleich reicht der Katalog von Energie, Verkehr, Finanzwesen, Sozialversicherung und Grundsicherung über Gesundheit, Wasser, Ernährung, Informationstechnik und Telekommunikation bis zu Weltraum und Siedlungsabfallentsorgung. Hinzu

kommen staatliche Einrichtungen, nichtöffentliche Stellen, öffentliche Gebäude, Liegenschaften, Krisenstäbe, Hilfsorganisationen und zivile Objekte mit möglicher militärischer Bedeutung. Ein derart breit ausgelegter Katalog betrifft weite Teile moderner Verwaltung und Daseinsvorsorge.

Nach § 12 ThürTG bleibt das Gesetz anwendbar, die Behörde prüft die angefragten Informationen konkret, trennt schutzwürdige von zugänglichen Teilen, begründet ihre Entscheidung, weist auf die mögliche Anrufung des Landesbeauftragten hin und unterliegt zuletzt gerichtlicher Kontrolle. Ein Ausschluss nach § 2 Abs. 8 stellt diese verfahrensrechtlichen Sicherungen demgegenüber bereits grundsätzlich in Frage. Er erschwert damit nicht nur Zugang, sondern auch Vermittlung, Aufsicht und Rechtsschutz.

Auch der Hinweis der Begründung des Änderungsantrages, allgemeine Informationen ohne sicherheitsrelevanten Bezug blieben zugänglich, beseitigt die Unsicherheit nicht. Gerade die Kumulation vieler für sich genommen wenig sensibler Angaben wird als Risiko genannt. Damit kann nahezu jede Information über Organisation, Beschaffung, Personal, Investitionen, Störungen, Vorsorgemaßnahmen oder Aufsicht als Teil eines sicherheitsrelevanten Gesamtbilds eingeordnet werden. Die Folge wäre ein erheblicher Anreiz zur vorsorglichen Geheimhaltung weit über die objektive Notwendigkeit hinaus.

Zudem sind durchaus auch kritische Infrastrukturen Gegenstand legitimer öffentlicher Kontrolle. Bürgerinnen und Bürger, Medien und Parlamente müssen nachvollziehen können, ob der Staat Risiken erkannt, Mittel zweckmäßig eingesetzt, Betreiber wirksam beaufsichtigt und aus Störungen gelernt hat. Transparenz über Verantwortlichkeiten, Prüfmaßstäbe, Ausgaben, Zielerreichung oder behördliche Versäumnisse ist nicht dasselbe wie die Veröffentlichung operativer Schwachstellen. Das geltende Recht erlaubt und verlangt diese Differenzierung, der vorgeschlagene Bereichsausschluss verwischt sie dagegen.

Sollten in der Praxis Unsicherheiten bestehen, sind Vollzugshilfen, Fortbildungen und standardisierte Prüfschemata der bessere Weg. Sie könnten insbesondere die Anwendung von § 12 Abs. 1 und 4 ThürTG, die Kennzeichnung sensibler Teilinformationen und den Teilzugang nach § 10 Abs. 5 ThürTG konkretisieren. Eine evaluierte Verwaltungspraxis wäre zielgenauer als eine neue, weitreichende gesetzliche Bereichsausnahme.

III. Zu 2. – vorgeschlagener § 3 Abs. 1 Nr. 9 ThürTG

Die vorgeschlagene Definition schafft keine eigenständige, trennscharfe Begrenzung. Als sicherheitsrelevant sollen Informationen gelten, die die Sicherheit,

Funktionsfähigkeit oder Resilienz kritischer Infrastruktur oder sonstiger Einrichtungen und Anlagen „betreffen“ sowie Informationen, die sich auf Systeme, Strukturen, Planungen, Verfahren, Abläufe oder Maßnahmen mehrerer Sicherheitsbereiche „beziehen“. „Betreffen“ und „sich beziehen auf“ verlangen ihrem Wortlaut nach noch keine konkrete Gefährdung. Die Definition erfasst deshalb sofort einen außerordentlich großen Informationsbestand und verweist für dessen Begrenzung wieder auf den ebenfalls weit gefassten § 2 Abs. 8.

Die Regelung ist damit teilweise zirkulär: Sicherheitsrelevante Informationen werden über sicherheitsrelevante Einrichtungen, Strukturen und Maßnahmen beschrieben. Für die Verwaltungspraxis bleibt offen, wie eng der erforderliche Bezug sein muss, wann aus Einzelinformationen durch Zusammenführung ein Risiko entsteht und nach welchem Maßstab der Schutzbedarf über die Zeit überprüft wird. Solche Unklarheiten fördern uneinheitliche Entscheidungen und übertriebene Geheimhaltung – die erhoffte Anwendungssicherheit wird nicht erreicht.

Eine zusätzliche Legaldefinition ist auch deshalb entbehrlich, weil der Schutz nicht an eine abstrakte Eigenschaft der Information, sondern (weiter) an die Folgen ihrer konkreten Bekanntgabe anknüpfen sollte. Entscheidend ist nicht, ob ein Dokument „Sicherheit betrifft“, sondern ob und in welchem Umfang seine Offenlegung ein gesetzlich benanntes Schutzgut gefährden kann. Dieser konkrete Maßstab ist im geltenden § 12 ThürTG bereits angelegt und ermöglicht schon heute die erforderliche Differenzierung nach Inhalt, Zeitpunkt, Empfängerkreis und möglichem Teilzugang.

Daher sollte auch der vorgeschlagene § 3 Abs. 1 Nr. 9 ThürTG nicht beschlossen werden. Ohne § 2 Abs. 8 fehlt ihm ein eigenständiger Regelungszweck; zusammen mit § 2 Abs. 8 dagegen vergrößert er die Reichweite und Unbestimmtheit des Ausschlusses zusätzlich.

IV. Gesamtergebnis

Ich empfehle, die Nummern 1 und 2 des Änderungsantrags nicht zu beschließen und vor allem die Regelungen aus Artikel 7 des Entwurfs eines Ersten Thüringer Entlastungsgesetzes entfallen zu lassen. Ein konkreter gesetzgeberischer Handlungsbedarf für einen erweiterten Schutz sicherheitsrelevanter Informationen ist nicht belegt. Die geltenden §§ 10, 12 und 13 ThürTG sowie die Rückbindung proaktiver Veröffentlichungen an die Schutzgründe der §§ 12 bis 14 gewährleisten bereits einen umfassenden, abgestuften und überprüfbaren Schutz.

Wo Gefährdungen konkret drohen, muss die Information zuverlässig geschützt werden, gerade auch vor dem Hintergrund gestiegener Bedrohungen. Wo aber

nur ein allgemeiner Sicherheitsbezug besteht, darf er nicht zur pauschalen Geheimhaltung führen. Diese Trennlinie schützt sowohl die tatsächliche Sicherheit kritischer Infrastrukturen als auch das demokratische Recht, staatliches Handeln nachvollziehen und kontrollieren zu können.