

Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – Ein erster Überblick

von Karsten Neumann,

Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit¹

Mecklenburg-Vorpommern

Stand: 21.09.06

I. Einleitung	2
II. Verfahren	7
1. Antragsberechtigte	7
2. Auskunftspflichtige	8
3. Auskunftsumfang	11
4. Antragstellung, -bescheidung und Kosten	12
5. Rechtsschutzmöglichkeiten	19
6. Rechtsbehelfe	19
III. Schranken	21
1. Schutz privater Rechte	21
a) allgemeines	21
b) Schutz personenbezogener Daten	21
c) Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	23
d) Verfahren der Drittbeteiligung	27
2. Schutz öffentlicher Belange	27
a) Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung	27
b) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses	29
IV. Evaluierung, In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten	31

Am 29. Juli 2006 ist das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land

Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V) in Kraft getreten.

Der Aufsatz stellt mit erläuternden Anmerkungen unter Berücksichtigung der

Gesetzesmaterialien Inhalt und Anspruch des Gesetzes sowie die sich daraus ergebenden

Auswirkungen auf die Arbeit der Landes- und Kommunalverwaltung in Mecklenburg-

Vorpommern unter Einbeziehung bisheriger Erfahrungen in der Anwendung anderer

Informationsfreiheitsgesetze dar.

¹ ab In-Kraft-Treten des IFG erhält der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Funktion eines Beauftragten für Informationsfreiheit, § 14 IFG M-V.

I. Einleitung

Nachdem Brandenburg im März 1998 auf landesverfassungsrechtlicher Basis das erste Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG)² verabschiedete, folgten die Länder Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen und nach einer fast 7-jährigen Beratungszeit auch das bereits in der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und dem Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998 verankerte Vorhaben zur Schaffung eines BundesIFG, das (entgegen der ursprünglichen Planung wegen des Widerstandes der Länder ausschließlich auf die Behörden des Bundes begrenzt³) am 01.01.2006 in Kraft getreten ist.⁴ Damit folgt Deutschland als Schlusslicht einer Rechtsentwicklung, die 1766 in Schweden ihren Anfang nahm und nach dem us-amerikanischen Freedom of Information Act von 1966 inner- und außerhalb Europas eine entsprechende Fortsetzung fand⁵. Mit Art. 255 EGV ist neben dem allgemeinen Transparenzgebot auch ein allgemeines Informationszugangsrecht für jeden Unionsbürger sowie jede natürliche und juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eröffnet worden⁶.

Wie das BundesIFG so steht auch das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V)⁷ am Ende der 2. Legislaturperiode einer Regierungskoalition⁸. Es wurde durch den Landtag auf seiner letzten planmäßigen Sitzung am 27. Juni 2006 beschlossen. Im ersten Halbjahr 2006 wurden

2 AIG vom 10.03.1998, GVBL. Brandenburg I, 46.

3 *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984, 994.

4 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BGBl. vom 13.9.2005; umfassend *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), Berlin 2002; *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz – Handkommentar, 2006; *Schmitz/Jastrow*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984-995; *Braun*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, ZAP Fach 19, 673 – 678; *Kugelman*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609 – 3613.

5 *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz Handkommentar, 2006, Einl. Rdnr. 14 ff., mwNw.

6 Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, Amtsblatt Nr. L 145 vom 31. Mai 2001, 43; umfassende Darstellung in *Riemann*, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004.

7 GOVBl. M-V 2006, S. 556; Landtagsdrucksachen M-V 4/2117 Gesetzentwurf und 4/2320 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses.

8 siehe Dokumentation der Fachtagung „Moderner Verwaltung zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz“ des Landesbeauftragten für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern, Anlage 27 zum 7. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz, Landtagsdrucksache M-V 4/2078.

ebenso Landes-Informationsfreiheitsgesetze in Hamburg⁹ und durch die Bremische Bürgerschaft¹⁰ beschlossen und setzen damit die Reihe der landesgesetzlichen Regelungen vor allem im Norden Deutschlands fort.¹¹

Allen diesen Gesetzen ist die Bemühung gemeinsam, Verwaltungstransparenz durch die Einräumung eines verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruches für Jedermann schaffen zu wollen. In den Gesetzesbegründungen und teilweise gesetzlich formulierten Zweckbestimmungen wird dabei auf eine Vielzahl unterschiedlicher Motive zurückgegriffen, die von der Stärkung der demokratischen Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger bis zur Förderung der (Selbst-) Kontrolle der öffentlichen Verwaltung reicht. 3

§ 1 IFG M-V formuliert den freien Zugang zu in den Behörden vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen als Zweck dieses Gesetzes und will diesen Informationszugang als allgemeines subjektives öffentlich-rechtliches Zugangsrecht ausgestalten. Damit kommt es im Vergleich zu bestehenden spezialgesetzlichen Akteneinsichts- bzw. Auskunftsrechten¹² länger nicht auf den Nachweis oder die Geltendmachung eines berechtigten Interesses, einer besonderen persönlichen Betroffenheit, auf die Verknüpfung mit einem konkreten laufenden Verwaltungsverfahren oder auf den guten Willen¹³ der Verwaltung an. Vielmehr wird das bisherige Regel-Ausnahme-Prinzip umgekehrt und die Auskunftspflicht der öffentlichen Verwaltung zur Regel. Dem liegt die prinzipielle Entscheidung zugrunde, jedes Informationsbegehren generell als Ausdruck des berechtigten allgemeinen Informationsinteresses der Öffentlichkeit zu werten und somit 4

9 Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG), HmbGVBl 2006, Nummer 18 Seite 167.

10 Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen (Bremer Informationsfreiheitsgesetz – BremIFG), GBl. Nr. 32 vom 26. Mai 2006, 263.

11 Berlin: Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit in Berlin vom 15.10.1999; Schleswig-Holstein: Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein vom 09.02.2000; Nordrhein-Westfalen: Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001.

12 landesrechtliche Auskunftsrechte als voraussetzungslose Auskunftsrechte für *Jedermann*: § 34 I LandesmeldeG M-V (einfache Auskunft); § 17 KommunalwahlG M-V (Wählerverzeichnis); als Auskunftsrechte der *Betroffenen*: § 26 LandesverfassungsschutzG, § 48 Sicherheits- und Ordnungsg, § 23 Sicherheitsüberprüfungsg M-V, § 29 VwVfG M-V, § 102 LandesbeamtenG, §§ 56, 64 Landesdisziplinarordnung M-V, § 60 II 2 PersVG, § 18 LandeskrankenhausG, § 44 II PsychKG M-V, § 9 LandesmeldeG, § 12 AG-PAuswG, § 5 LPartAusfG M-V, § 12 II 1 VermKatG, § 70 VI SchulG M-V, § 11 LArchivG M-V, § 42 IV NDR-StV, § 63 RundfG M-V; als Auskunftsrechte bei *begründetem (berechtigtes oder rechtliches) Interesse*: § 34 II LMG M-V, § 12 II 2 VermKatG, § 10 IV ArchG M-V, § 28 IngG M-V, § 7 DolmG, § 9 LArchivG M-V; als Auskunftsrechte für *speziell Berechtigte*: Gemeindevertreter: § 34 IV Kommunalverfassung M-V, § 22 II i.V.m. 73 Kommunalverfassung M-V, Journalisten: § 4 LandespresseG, für Abgeordnete und Die Bürgerbeauftragte: Art. 35 Verf M-V i.V.m. § 3 Petitions- und BürgerbeauftragtenG M-V, Art. 40 Verf M-V, ansonsten gemäß § 2 IV nur für *Betroffene* nach § 24 DatenschutzG M-V.

13 Dann soll nach Auffassung des *Innenministers M-V* ein Akteneinsichtsrecht im Rahmen der Auskunfts- und Beratungspflicht nach § 25 VwVfG im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde stehen, s. Fn. 8.

nicht nach der persönlichen Motivation zu fragen, auch wenn sicher jedes Informationsinteresse ebenso von anderen Interessen begleitet sein wird. Der Gesetzgeber will damit der wachsenden Bedeutung von Informationen als Gestaltungsgrundlage der Gesellschaft Rechnung tragen und dem Bürger die Möglichkeit eröffnen, Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz zu erkennen, seine Freiheit zur Mitverantwortung fördern und ihm damit die Grundlage für die Ausübung seines Rechtes auf Teilhabe verschaffen. Die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf freien Informationszugang soll der besseren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern an den exekutiven Entscheidungsprozessen dienen, die Transparenz der Verwaltung fördern und damit Legitimität, Effizienz und Verantwortung der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger stärken. Als eigenständiges weiteres Ziel wird die bürgerfreundliche Handhabbarkeit des Informationszuges unter Beachtung der berechtigten Interessen der Verwaltung sowie Betroffener und Dritter formuliert, jedoch aufgrund teilweise komplizierter und von (politischen) Kompromissen gezeichneter Regelungen jedenfalls nicht vollständig erreicht. Die amtliche Begründung bezieht sich dabei ausdrücklich auf Art. 5 I GG, in dem als Zielstellung des Gesetzes der Anspruch unterstrichen wird, dass „die bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Grundgesetzes“ werden sollen. Bislang gelten die von staatlichen Behörden verwalteten Informationen, vor allem Behördenakten, auch nach dem 1977 eingeführten Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit in den §§ 29, 30 VwVfG, nicht als allgemein zugänglich mit der Folge, dass Art. 5 I 1 GG weder einen Anspruch auf Akteneinsicht, noch auf Auskunftserteilung oder selbst auf die Bekanntgabe von Verwaltungsvorschriften gibt¹⁴. Der hessische Vorstoß für eine grundgesetzliche Verankerung eines allgemeinen Akteneinsichtsrechtes in Art. 5 IIa GG scheiterte noch im Rahmen der nach der Wiedervereinigung eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission¹⁵. Insoweit das Grundrecht im bisherigen Zusammenhang zu den anderen Freiheitsrechten (Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit) als Abwehrrecht nur ein Mindestmaß an Zugänglichkeit als Ergänzung zur und in ihrer Gewährleistungsfunktion für

5

¹⁴ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 7. Auflage (2004), Art. 5, Rdnrn. 14 ff. m. w. Nachw.

¹⁵ BT-Drs. 12/6000, 62; Rossi, a.a.O., Einl. Rdnr. 8.

die Meinungs-(-äußerungs- und -bildungs-) freiheit gewährt, ergänzt das Informationszugangsrecht diese objektive Seite der Informationsfreiheit¹⁶ um einen subjektiven öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Auskunft oder Akteneinsicht und erweitert damit den Kanon der Kommunikationsgrundrechte¹⁷ um einen wichtigen Aspekt.

Individualrechtlich gewendet genießt die politische Willensbildung durch die Kommunikationsgrundrechte (Art. 5 I GG) einen speziellen Schutz¹⁸. Auch wenn es einem Landesgesetzgeber schon wegen der Normenhierarchie verwehrt ist, Auslegungsregeln für das Grundgesetz aufzustellen, so unterstreicht diese Bezugnahme des Gesetzes doch den Anspruch, die bisherige herrschende Meinung zum eingeschränkten Umfang der Informationsfreiheit des Art. 5 I 1 Hs. 2 GG zumindest im eigenen Zuständigkeitsbereich zu modernisieren.

Mit der landesrechtlichen Ausgestaltung des Informationszugangsrechtes regelt der Landesgesetzgeber für seinen Zuständigkeitsbereich in zulässiger Weise generell-abstrakt die öffentliche Zugänglichkeit zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen. Damit bilden selbstverständlich die verfassungs- und bundesgesetzlichen Geheimhaltungsregeln die äußeren Schranken des Anwendungsbereiches, selbst wenn auf diese im Gesetz nicht deklaratorisch hingewiesen worden wäre. Das Prinzip der Amtsverschwiegenheit gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörde selbstverständlich als Dienstverpflichtung in dem Rahmen weiter, nicht von sich aus, also ohne einen zulässigen Informationsantrag im geordneten Verfahren, Informationen der Öffentlichkeit preis zu geben.

Als ein weiterer eigenständiger Zweck des Gesetzes wird mit § 1 I 1.HS 2.Alt. IFG M-V die Gewährleistung der Verbreitung der bei den Behörden vorhandenen Informationen in das Gesetz aufgenommen, ohne dies jedoch umfassend zu normieren. Die Zweckbestimmung findet ihre Ausprägung in § 4 IV und in § 6 VII 1 IFG M-V als besondere Ablehnungsgründe für Informationsbegehren, die sich auf bereits veröffentlichte (insbesondere im Internet) Informationen beziehen. Ein Quellenverweis, der hinreichend konkret (also als URL oder Navigationspfad, unter denen das Dokument wenigstens für den Zeitraum der

6

7

16 *Jarass/Pieroth*, ebenda.

17 so auch ausführlich *Sokol in Roßnagel*, Handbuch Datenschutzrecht, Kap. 9 Rdnr. 12.

18 *Schmalenbach*, Wenn der Staat lügt: Desinformation im demokratischen Rechtsstaat, NVwZ 2005, 1357 – 1361.

Widerspruchsfrist auch verfügbar ist) sein muss, ist prinzipiell ausreichend, den Ablehnungsbescheid wirksam zu begründen. Dabei gewährleistet die Eröffnung eines Ermessensspielraums auch eine andere – also pflichtgemäße – Entscheidung, wenn der betreffende Antragsteller beispielsweise über einen Internetzugang nicht verfügt oder aus anderen Gründen nicht in der Lage ist, auf diesem Weg die begehrten Informationen zu erhalten¹⁹, was bereits im Antragsverfahren berücksichtigt werden sollte. Mit dieser Vorschrift soll die öffentliche Verwaltung ermuntert werden, möglichst viele Informationen im Internet zur Verfügung zu stellen, was insbesondere für Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Beschlüsse, Protokolle öffentlicher Sitzungen und ähnliche Vorgänge gelten sollte, die auf ein breites Informationsinteresse stoßen dürften. Als beispielhaft dürften die durch die Europäische Kommission entwickelten Verfahren²⁰ oder diverse Modellversuche²¹ gelten.

Dem Hinweis auf die für eine Veröffentlichungspflicht sprechenden Kostengründe²² kommt dabei nicht nur deklaratorische Bedeutung zu, sondern schließt eine Berücksichtigung der entstehenden Kostenbelastung für den Bürger bei der Veröffentlichungsentscheidung mit ein. Bei einer Entscheidung über die Internetveröffentlichung von Informationen und Akten sollten auch die Kosten berücksichtigt werden, die dem Bürger bei dem ansonsten erforderlichen kostenpflichtigen Auskunftsbegehren nach IFG entstehen würden. Vor diesem Hintergrund dürfte dieser Ablehnungsgrund in Verbindung mit der Beratungspflicht gem. § 10 II 2 IFG M-V jedenfalls zu einem Veröffentlichungsauftrag für solche Informationen erstarken, die häufiger von Bürgern angefragt werden, die – wie beispielsweise bei Planungsvorhaben – besonders umfangreich sind oder die der Auffindung von Informationen dienen. Auf die Ausgestaltung einer konkreten Veröffentlichungspflicht für Aktenpläne, Organigramme etc., wie in der Mehrheit der Informationsfreiheitsgesetze, insbesondere auch in § 11 BundesIFG²³, geschehen, wurde jedoch bedauerlicherweise verzichtet. Dieser Verzicht

8

19 *Adelt*, Die BKK 2005, 504, 507.

20 www.europa.eu/documents/index_de.htm.

21 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Tätigkeitsbericht 2002, 118 f..

22 § 4 IV IFG M-V: „die Behörde kann aus Kostengründen auf eine Veröffentlichung insbesondere im Internet verweisen“.

23 somit auch im HmbIFG, welches das BundesIFG in großen Teilen für entsprechend anwendbar erklärt; in § 11 BremIFG, § 17 BerlinerIFG, § 12 IFG NRW.

erfolgte vor dem Hintergrund des landesverfassungsrechtlich verankerten
Konnexitätsprinzips (Artikel 72 III Verfassung M-V i.V.m. §§ 4, 91 Kommunalverfassung M-
V), nach dem das Land die Kosten einer (neuen) Aufgabenübertragung oder einer
Standarderhöhung den Kommunen wohl erstatten müsste²⁴.

Eine klarstellende Änderung erfuhr § 1 III EntwurfIFG M-V durch die Beschlussempfehlung,
der nunmehr das teilweise strittige Verhältnis zu anderen Auskunftsrechten in Form einer
Anspruchskonkurrenz regelt. Danach bleiben besondere Rechtsvorschriften über den Zugang
zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht
durch das Informationsfreiheitsgesetz unberührt. Somit können mehrere
Auskunftsansprüche gleichzeitig bestehen oder auch Ansprüche nach
Informationsfreiheitsgesetz spezialgesetzliche Ansprüche dort ergänzen, wo diese wegen
dem Anwendungsbereich oder fehlender sonstiger Voraussetzungen nur eingeschränkt
gelten.

9

Der Umfang dieses Vorranges ist aber in jedem Einzelfall genau zu prüfen²⁵. Dies
unterstreicht § 3 I letzter HS IFG M-V, indem er das IFG für Landes- und Kommunalbehörden
ausdrücklich auch dann für anwendbar erklärt, wenn diese Bundesrecht oder Recht der
Europäischen Gemeinschaften ausführen.

II. Verfahren

1. Antragsberechtigte

Der Rechtsanspruch auf Informationen steht gemäß § 1 II IFG M-V jeder natürlichen und
juristischen Person des Privatrechts und auch Personenvereinigungen zu. Damit ist der
Anspruch weder auf die Einwohner des Landes, noch auf EU-Bürger²⁶, begrenzt. Die
entsprechende Anwendung auf Personenvereinigungen folgt dem Umstand, dass eine
Anspruchsberechtigung der einzelnen natürlichen Personen, die diese
Personenvereinigungen bilden, ohnehin gegeben wäre und deshalb auch offenen

10

24 auch wenn es fraglich ist, ob die Neugestaltung von verfahrensrechtlichen Vorschriften mit dem Ziel der
Demokratiestärkung tatsächlich eine neue Aufgabe in diesem Sinne (§ 2 II KV M-V) oder eine
Standarderhöhung im Sinne der Gemeinsamen Erklärung (AmtsBl. M-V 2002, 314, dazu: *Darsow u.a.*,
Schweriner Kommentierung, 3. Aufl. (2005), § 4 Rdnr. 4) ist.

25 LT-Drs. 4/2117: In der Begründung zu § 1 III heißt es: „Absatz 3 dient der Klarstellung der Rechtslage,
dass weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen und
Vorschriften der Rechts- und Amtshilfe bestehen bleiben.“

26 wie es das HmbIFG in § 1 II vorsieht.

Handelsgesellschaften, Gewerkschaften, Betriebs- oder Personalräten, Bürgerinitiativen oder Parteien zustehen soll, die durch ihre jeweiligen rechtlichen oder satzungsmäßigen Vertretungsorgane, ansonsten durch Bestellung eines Vertreters, handeln.

Die Anspruchsberechtigung natürlicher Personen ist nicht an deren Volljährigkeit geknüpft. **11**

Vielmehr dürfte bei Informationsersuchen Nicht-Volljähriger deren Einsichtsfähigkeit jedenfalls dann ausreichen, wenn dem Informationsanspruch gebühren- und auslagenfrei Rechnung getragen wird. Im Falle der Verweigerung des Informationsanspruches oder einer Gebühren- oder Auslagererstattungsforderung muss dann im verwaltungsrechtlichen Verfahren die nicht volljährige Person nur durch ihren gesetzlichen Vertreter handeln und verpflichtet werden, da es an einer anderweitigen ausdrücklichen gesetzlichen Regelung fehlt²⁷.

2. Auskunftspflichtige

Das IFG eröffnet den Informationszugangsanspruch gegenüber allen Behörden des Landes, **12**

der Landkreise, der Ämter und Gemeinden sowie den sonstigen Körperschaften²⁸, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und zwar ausdrücklich auch dann, wenn diese Bundesrecht oder Recht der europäischen Gemeinschaft ausführen. Diesen Behörden sollen natürliche oder juristische Personen des Privatrechtes gleichstehen, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen oder dieser Person die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen hat, wobei sich in diesen Fällen der Auskunftsanspruch gegen die übertragende Behörde richtet, § 10 I 3 IFG M-V. Damit sind insbesondere die Fälle der Beleihung umfasst, aber auch alle anderen Formen jeglicher Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private, nicht nur soweit sie diese in Handlungsformen des öffentlichen Rechtes ausüben. Auch diese Regelung ist erst im Ergebnis der Gesetzesberatung unter ausdrücklicher Abkehr vom Begriff der „öffentlich-rechtlichen“ Aufgabenerfüllung oder -übertragung in das IFG M-V eingeflossen, womit der Kreis der auskunftsverpflichtenden Aufgabenwahrnehmung wesentlich erweitert wurde.

Mit der Behördendefinition gemäß § 3 II IFG M-V unter Bezugnahme auf die Legaldefinition **13**
des § 1 III VwVfG M-V, unterstrichen durch die deklaratorische Feststellung in Satz 2, dass

²⁷ Kopp, VwVfG, § 12, Rdnr. 4ff., 6.

²⁸ wie den Zweckverbänden als typische Organisationsform kommunaler Zusammenarbeit gem. § 150 KV M-V.

„fiskalische Tätigkeiten“ durch das Gesetz nicht berührt würden, hatte der Gesetzentwurf eine weitere Einschränkung des Anwendungsbereiches vorgesehen. Es sollten alle behördlichen Tätigkeiten ausgeschlossen werden, die in der Handlungsform des Privatrechts erfolgen. Dieser Ausschluss stand zu Recht im Mittelpunkt der Kritik. Damit würde im Gegensatz zu allen anderen Informationsfreiheitsgesetzen²⁹ und zu den europarechtlich determinierten Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder³⁰ eine Form behördlichen Handelns prinzipiell ausgeschlossen, die besonders korruptionsanfällig, damit regelmäßig im Mittelpunkt des Informationsinteresses unterschiedlichster Gruppen³¹ stehen dürfte und jedenfalls vom demokratischen Mitbestimmungs- und Gestaltungsanspruch des Grundgesetzes nicht länger ausgeschlossen sein sollte. Dieser Argumentation hat sich der Gesetzgeber angeschlossen und diese prinzipielle Ausnahme wieder gestrichen. Somit kommt es auf die jeweilige Handlungsform für den Informationsanspruch nicht an.

Der Gesetzentwurf fand in diesem Punkt nicht nur eine Anpassung an den bundes- und landesrechtlichen Standard, sondern wurde durch die Anpassung des Anwendungsbereiches an das DSG M-V um alle juristischen Personen erweitert, an denen eine oder mehrere der Behörden des Landes, der Landkreise, der Ämter und Gemeinden oder sonstigen Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen mit einer einfachen Mehrheit der Anteile oder Stimmen beteiligt ist, § 3 III IFG M-V. Anknüpfungspunkt ist dabei allein die beherrschende Stellung der öffentlichen Hand im Unternehmen, auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe kommt es hier nicht mehr an. Eine Beteiligung ohne öffentlichen Zweck wäre ohnehin kommunalverfassungsrechtlich³² unzulässig.

Der Antrag ist analog § 10 I 3 IFG M-V, der die Änderung des § 3 III durch die Beschlussempfehlung des Innenausschusses leider nicht nachvollzogen hat, bei der Behörde zu stellen, die die Beteiligung innehat. Auch hier greift der Grundsatz der teilweisen

29 Sokol in *Roßnagel*, Handbuch Datenschutzrecht, Kap. 9, Rdnr. 33.

30 Merten: Umweltinformationsgesetz und privatrechtliches Handeln der Verwaltung, NVwZ 2005, 1157, 1159.

31 wobei sich diese nicht auf „Lobbyorganisationen“ wie Transparency International oder Netzwerk Recherche e.V. beschränken – wie von *Schmitz/Jastrow*: Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes in NVwZ 2005, 984, 995 diagnostiziert –, sondern in Mecklenburg-Vorpommern bspw. auch die Vereinigung der Unternehmensverbände oder den Steuerzahlerbund einschlossen.

32 gem. § 68 Kommunalverfassung M-V ist eine Beteiligung einer Gemeinde an wirtschaftlichen Unternehmen nur zulässig, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, umfassend: *Darsow u.a.*, Schweriner Kommentierung, Erl. zu § 68, Rn2.

Bescheidung gemäß § 11 III IFG M-V, wonach dem Antrag im Übrigen und unter Hinweis auf den voraussichtlichen Zeitpunkt einer späteren Zugangsgewährung der gegenwärtig zurückgehaltenen Information (§ 12 I) stattzugeben ist. Mit der Rechtswegmöglichkeit des § 12 II ist diese Abtrennung voll umfänglich gerichtlich überprüfbar.

Vom Auskunftsanspruch grundsätzlich ausgeschlossen sind der Landtag, soweit er nicht **16**
Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, die Gerichte, Strafverfolgungs- und
Strafvollstreckungsbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund
besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden,
Disziplinarbehörden, sowie der Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher
Unabhängigkeit tätig wird.

Der Petitionsausschuss eines Landtages nimmt bei der Bearbeitung von Petitionen keine **17**
Verwaltungstätigkeit wahr³³, ebenso wie die Petitionstätigkeit der Bürgerbeauftragten und
des Landesbeauftragten für den Datenschutz aufgrund ihrer ebenfalls (landes-
)verfassungsrechtlichen Grundlage³⁴ keine Verwaltungstätigkeit darstellt. Die Petitionsakten
dieser Behörden unterliegen insoweit nicht dem Informationsanspruch. Dies ist auch
aufgrund der im Petitionsverfahren für eine erfolgreiche Vermittlung zwischen den
Interessen von Verwaltung und Bürgern erforderlichen Vertrauensbeziehung und sehr weit
gehender Akteneinsichtsrechte bei korrespondierenden Unterstützungspflichten der
Behörden sachgerecht. Eine aktive Informationspolitik ist auch für diese Behörden natürlich
nicht untersagt. Im Rahmen der Tätigkeit des Landesbeauftragten für den Datenschutz als
Aufsichtsbehörde gemäß § 38 BDSG sind jedoch beispielsweise die Regelungen über die
Beschränkung des Einsichtsrechts in die Registerangaben nach § 4 1 Nr. 9 BDSG gemäß § 38
II 3 BDSG als spezielle (bundesrechtliche) Norm vorrangig zu berücksichtigen.

Der Informationszugang des Parlamentes zu Informationen der Regierung muss **18**
notwendigerweise in einem größeren Umfang und außerhalb des
Informationsfreiheitsgesetzes erfolgen³⁵. Ein Vorstoß der Oppositionsfraktion für ein

33 auch wenn ein „informativer“ Bescheid an den Petenten einen Verwaltungsakt darstellen soll, so gilt dies nur für Behörden, also die Bürgerbeauftragte und den Landesbeauftragten für den Datenschutz, nicht jedoch für gesetzgebende Körperschaften, vgl. ausführlich *Kopp*, VwVfG, § 35 Rdnr. 27; *OVG Berlin*, Beschluss vom 18.10.2000, LKV 2001, 279.

34 Artikel 36 und 37 Verf M-V.

35 *Lennartz/Kiefer*, DÖV 2006, 185 – 194; *Wiefelspütz*, ZG 2003, 35 – 56 zum Recht des Untersuchungsausschusses; BVerfGE 110, 199 – 226 = NordÖR 2004, 193 – 198, NVwZ 2004, 1105 – 1109.

Parlamentsinformationsgesetz³⁶ wurde in gleicher Sitzung vor allem unter Bezugnahme auf Artikel 39 Abs. 1 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, der die Informations- und Beteiligungsrechte des Parlamentes ausreichend regelt³⁷, durch den Landtag abgelehnt.

3. Auskunftsumfang

Von dem Informationsanspruch umfasst ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung **19**
in Form von Schrift, Bild, Ton oder in sonstigen Daten, wobei als Informationsträger alle Medien, die zur Speicherung solcher Daten geeignet sind, umfasst werden. Nur Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und die spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden, sind ausgeschlossen. Damit stellt die Zweckbestimmung einer Aufzeichnung das entscheidende Anknüpfungskriterium für einen Informationsanspruch dar, nicht die Art deren Speicherung. Auf eine besondere Form, Bezeichnung oder Systematik der Ablage kommt es mithin nicht an.

In Ermangelung einer gesetzlichen Definition des Begriffes „Vorgang“ dürften Entwürfe und **20**
Notizen jedenfalls dann nicht Gegenstand einer Informationsgewährung sein, wenn sie kein Bestandteil der Dokumentation des Ablaufes und der Informationsgrundlagen für eine Verwaltungstätigkeit sind. Hier geht die Anwendbarkeit des Informationsanspruches über die einschränkende Definition des § 9 VwVfG hinaus, schließt also auch die verwaltungsinterne Tätigkeit, wie Weisungen, Richtlinien, Mitwirkungen oder Planungen, ein. Dienen Notizen nicht der unmittelbaren Vorbereitung eines Verwaltungsvorganges, sind sie aber vorhanden, muss der Zugang gewährt werden³⁸.

Akten, die durch die Behörde bereits ausgesondert und gesondert gelagert sind, sind auch **21**
dann noch Informationen im Sinne des IFG, wenn sie bereits archiviert oder gelöscht sein müssten. Ausschlaggebend für die Eröffnung des Anwendungsbereiches ist allein der Umstand, dass die Informationen vorhanden sind, § 1 I IFG M-V.

Handelt es sich um personenbezogene Informationen, die aufgrund spezialrechtlicher **22**
Vorschriften gelöscht sein müssten, ist dieser Lösungsanspruch zugunsten der Betroffenen

36 LT-Drs. M-V 4/1621.

37 Beschlussempfehlung und Bericht des Rechts- und Europaausschusses, LT-Drs. M-V 4/2327.

38 Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Tätigkeitsbericht 2000, 140 f..

vorrangig zu berücksichtigen.

Bei Informationsbegehren, die sich auf zu archivierende Akten beziehen, ist das jeweilige Archivrecht zu beachten. Danach müssen Behörden grundsätzlich alle Akten, die sie nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigen, dem Archiv anbieten und dürfen (oder sind dazu nach Datenschutzrecht verpflichtet) erst nach Ablehnung durch das jeweils zuständige Archiv die Akten vernichten. Hierüber sollten auch Protokolle gefertigt werden, um der datenschutzrechtlichen Nachweispflicht zu genügen und den Verbleib von Akten überwachen zu können. Für archivierte Akten könnte somit die Situation entstehen, dass ein vorher nach IFG bestehendes Informationsrecht mit der Übergabe an das Archiv durch die generelle 10-jährige Schutzfrist erlischt³⁹. Diese Schutzfrist steht aber sowohl unter dem Vorbehalt abweichender Rechtsvorschriften, § 10 I 1 LArchivG M-V, als auch unter dem Vorbehalt der jederzeitigen Nutzungsmöglichkeit durch die öffentliche Stelle, bei der das Archivgut entstanden ist, § 10 II LArchivG M-V. Hieraus ergibt sich auch für die bereits archivierten Akten ein Informationsanspruch, der bei der ursprünglich zuständigen öffentlichen Stelle zu beantragen ist und durch diese – nach Prüfung der Voraussetzungen für eine Informationsgewährung nach dem IFG – gegenüber dem Archiv durchsetzbar ist. Vor diesem Hintergrund war eine Gesetzesanpassung wie im § 13 II BundesIFG nicht erforderlich.

4. Antragstellung, -bescheidung und Kosten

Der Antrag braucht grundsätzlich nicht begründet zu werden, da es auf eine Motivation oder ein wie auch immer geartetes Interesse des Antragstellers nicht ankommt. Hierin besteht der prinzipielle Wechsel zu den bisher bestehenden spezialgesetzlichen Auskunftsrechten. Eine Ausnahme gilt allein bei Informationsanträgen, die sich auf personenbezogene Daten Dritter erstrecken, die in die Übermittlung nicht einwilligen. Für eine Abwägungsentscheidung zwischen dem Schutz personenbezogener Daten und dem Informationsinteresse ist gemäß § 7 I Nr. 3 oder Nr. 5 IFG M-V die Mitteilung drohender erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen Einzelner beziehungsweise wie die Geltendmachung

³⁹ Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Tätigkeitsbericht 2001, 162 f., 2004/2005, 134 f..

eines rechtlichen Interesses ausnahmsweise erforderlich.

Der Antrag auf Informationszugang ist schriftlich oder zur Niederschrift an die Behörde zu richten, bei der die begehrten Informationen vorhanden sind und soll diese so umschreiben, dass das Auskunftsbegehren möglichst konkret erfassbar ist. Hierbei trifft die Behörde gemäß § 10 II 2 IFG M-V eine Beratungspflicht. **25**

Diese Beratung umfasst die Pflicht, auf die rechtliche Möglichkeit der Auskunftsgewährung nach anderen Gesetzen⁴⁰, die oft kostenfrei ist, hinzuweisen, wenn die Auskunft hiernach rechtlich zulässig wäre. Die Erfahrungen der anderen Bundesländer belegen, dass die mit der Einführung des neuen Rechtsanspruches verbundene öffentliche Wahrnehmung des Themas in vielen Fällen erstmals zu einem Informationsantrag führt, der bereits aus bestehenden Rechtsvorschriften zulässig gewesen wäre. **26**

Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der herauszugebenden Information zu prüfen, sie hat jedoch den Antragsteller bei vorhandenen oder bekannten Zweifeln auf diese hinzuweisen. **27**

Ihr obliegt weiterhin die Pflicht, den Antragsteller über die informationspflichtige Behörde zu unterrichten, wenn die begehrte Information nicht, nicht vollständig (§ 10 III S2 IFG M-V) oder nur vorübergehend bei der angefragten Behörde vorhanden (§ 4 II IFG M-V) ist. **28**

Grundsätzlich gewährt § 4 I IFG M-V dem Antragsteller ein Wahlrecht, ob ihm zu seinem Informationsbegehren eine mündliche oder schriftliche Auskunft zu erteilen ist oder ob ihm die Informationsübermittlung im Wege der persönlichen Akteneinsicht gewährt werden soll. **29**

Die Beratungspflicht umfasst auch das Erfordernis, den Antragsteller auf die Kostenfolge seiner Auswahlentscheidung über die Form der Informationsgewährung hinzuweisen. **30**

Eine Einschränkung dieses Wahlrechtes ist gemäß § 4 III IFG M-V nur dann möglich, wenn die Behörde die ihr ansonsten obliegende Pflicht nicht erfüllen kann, ausreichende zeitliche, sachliche oder räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang durch persönliche Akteneinsicht zur Verfügung zu stellen. In diesem Fall hat die ersatzweise Herstellung von Aktenkopien für den Antragsteller auslagenfrei zu erfolgen, da es sich hierbei um eine Ausnahmeregelung aufgrund fehlender Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen **31**

⁴⁰ vgl. Fußnr. 8, zu bundesgesetzlichen, also vorrangigen, Auskunftsrechten im Bereich der Sozialversicherungen siehe *Adelt*, Die BKK, 2005, 504-508, 505 und 548-554.

Wahlmöglichkeit handelt, die die Behörde zu verantworten hat. Dieses planwidrige Unvermögen der Behörde kann nicht im Wege der Auslagenerstattung dem Antragsteller zur Last gelegt werden.

Ohne ausdrückliche Aufzählung lässt sich ein Anspruch auf Herausgabe von Aktenkopien **32** zwar nicht als Rechtsanspruch herleiten, unter Rückgriff auf die zu § 29 VwVfG entwickelten Grundsätze jedoch als pflichtgemäße Ermessensentscheidung der Behörde⁴¹ aus dem Zweck des Gesetzes herleiten.

Gemäß § 11 IFG M-V ist der Antrag unverzüglich, spätestens jedoch nach Ablauf einer Frist **33** von einem Monat nach Stellung eines ordnungsgemäßen Antrages zu bescheiden. Diese Frist kann auf bis zu drei Monate verlängert werden, soweit Umfang und Komplexität der begehrten Informationen dies rechtfertigen. Über die Fristverlängerung ist der Antragsteller jedoch innerhalb der regelmäßigen Frist von einem Monat schriftlich zu informieren.

Eine solche Fristverlängerung stellt für sich selbst einen Verwaltungsakt dar, der gerichtlich **34** überprüfbar ist, da eine solche schriftliche Mitteilung alle üblichen Anforderungen an einen Verwaltungsakt erfüllt. Sie stellt für sich gesehen bereits eine Entscheidung dar, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist, § 35 1 VwVfG, auch wenn diese Rechtswirkung „nur“ in der Fristverlängerung besteht, da diese zugleich zumindest auch das Recht des Antragstellers auf unverzügliche Bescheidung berührt⁴².

Gemäß § 11 III IFG M-V besteht der Anspruch auf Informationszugang auch teilweise, wenn **35** dem Informationsbegehren aufgrund entgegenstehender Rechte oder aus anderen Gründen nur teilweise Rechnung getragen werden kann und die erforderliche Absonderung von Aktenteilen bzw. Schwärzung oder Anonymisierung von personenbezogenen Daten ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Die Behörden sind insoweit verpflichtet, von sich aus entsprechende Ansprüche zu prüfen, wenn Ausnahmeregelungen der §§ 5 bis 8 IFG M-V auf Teile der gewünschten Informationen zu treffen.

Unverhältnismäßig ist der Aufwand für eine Abtrennung von Aktenbestandteilen jedenfalls **36** dann nicht, wenn der zusätzliche Aufwand auf dem Umstand beruht, dass die Aktenführung

41 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. Mai 2005, 2 M 43/05 in: Der Überblick 2006, 271, 272.

42 Kopp, VwVfG, 9. Auflage (2005), § 35, Rdnr. 65a.

nicht den grundlegenden Standards einer bürgernahen und effektiven Verwaltung entspricht.

Zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes sollte demzufolge die Aktenhaltung der Behörden schrittweise dem Umstand Rechnung tragen, dass Auskunftsansprüche generell bestehen. Die Aktenhaltung könnte durch eine Kategorisierung und Regelungen zur Bildung von Teilakten für besonders sensible Daten, wie es schon heute im Bereich der Personalaktenführung, der Aktenführung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften oder bei Sozialakten Praxis ist, hierauf ausgerichtet werden. Dies folgt bereits aus dem Gebot effektiven Verwaltungshandelns, auch wenn es an einer mit Schleswig-Holstein vergleichbaren Regelung des Trennungsprinzips fehlt⁴³.

Der Antrag ist unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, zu bescheiden, wobei ein gesonderter Bescheid im Zusammenhang mit einer sofortigen antragsgemäßen Informationsgewährung in der Regel entbehrlich ist, jedenfalls soweit dem Informationsanspruch voll umfänglich Rechnung getragen wurde.

Der Bescheid hat den üblichen Anforderungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechtes zu genügen. § 12 IFG stellt aber darüber hinaus weitergehende bindende Verfahrensregelungen auf. Der – auch teilweise – ablehnende Bescheid ist generell zu begründen und auf die Möglichkeit von Widerspruch und Verpflichtungsklage sowie auf die Möglichkeit der Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist dabei hinzuweisen. Eine solche Belehrungspflicht, wie nach § 59 VwGO für Bundesbehörden geregelt, ist bisher im VwVfG M-V nicht enthalten und für das IFG M-V erstmalig eingeführt. Unterbleibt dieser Hinweis, so verlängert sich die Klagefrist somit nicht nur entsprechend § 58 II VwGO auf ein Jahr, vielmehr gilt der Bescheid wegen unheilbarer Formmängel als nicht erteilt.

Darüber hinaus stellt § 12 I IFG M-V ein zusätzliches Erfordernis auf, wenn die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt. In diesen Fällen hat sie mit dem Bescheid mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich sein wird. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund erforderlich, dass

43 § 15 IFG SH fordert: „Die Behörden treffen geeignete organisatorische Vorkehrungen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 9 bis 12 unterfallen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können“.

Informationsablehnungsgründe überwiegend zeitlich befristet sein werden, jedenfalls wenn sich die Verweigerung auf die Gründe des Schutzes öffentlicher Belange und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§§ 5 Nr. 1, 2 und 3 oder 6 I, IV und VI IFG M-V) stützt. Hier hat die Behörde mit dem ablehnenden Bescheid den Zeitpunkt mitzuteilen, wann der Ablehnungsgrund voraussichtlich entfallen wird.

Dies unterstreicht deklaratorisch zusätzlich die spezielle Regelung in § 6 V IFG M-V, wonach gemäß § 6 I und III IFG M-V verweigerte Informationen spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen sind. **41**

Für den Zugang zu Protokollen vertraulicher Beratungen gewährt das Gesetz nur einen Zugang zu Ergebnisprotokollen, § 6 V 2 IFG M-V, was damit jedoch zugleich die Aufzeichnung von Ergebnisprotokollen für solche vertraulichen Beratungen verlangt. Soweit zwar Protokolle, jedoch keine Ergebnisprotokolle vorliegen, sind diese jedenfalls bei einem darauf bezogenen Informationsbegehren entweder anzufertigen oder die Informationsgewährung erfolgt im Wege der schriftlichen Auskunftserteilung im Umfang eines Ergebnisprotokolls. **42**

Der Anspruch auf teilweisen Informationszugang besteht gemäß § 12 III IFG M-V grundsätzlich nur, solange dies ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Wann der Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig ist, ist unbestimmt. **43**

Gemäß § 13 IFG M-V sind für Amtshandlungen nach diesem Gesetz Gebühren und Auslagen zu erheben. Für Gebührentatbestände und die Höhe der Gebühren sowie der Auslagen wird das Innenministerium ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen. Hierbei soll sich die Höhe der Gebühren am Grundsatz der Kostendeckung orientieren, von dem jedoch Ausnahmen möglich sein müssen. Jedenfalls ist einem, dem Gesetzeszweck entsprechenden, Informationsanspruch der Antragsteller Rechnung zu tragen. Um der abschreckenden Wirkung solcher Gebühren entgegenzuwirken, sollte die Kostentragungspflicht grundsätzlich, wie im Umweltinformationsgesetz und anderen IFG, auf die Fälle beschränkt werden, in denen dem Informationsbegehren Rechnung getragen wird. Solange die Verordnung nicht in Kraft getreten ist, sind Informationsbegehren gegen Landesbehörden gebührenfrei. Die Landkreise und Gemeinden können Gebühren und Auslagen aufgrund **44**

eigener Satzungen erheben. Eine Verpflichtung hierzu ergibt sich jedoch aus dem Gesetz nicht.

Die Erteilung eines Ablehnungsbescheides sollte jedenfalls gebührenfrei erfolgen. Dies ist vor dem Hintergrund des Gesetzeszweckes geboten, zumal die Ablehnung eines Informationsbegehrens zumindest auch die Erteilung einer einfachen Auskunft im Sinne von § 13 I 2 IFG M-V darstellen dürfte, für die keine Gebühren und Auslagen zu erheben sind. **45**

Eine einfache Auskunft ist jedenfalls die Ablehnung eines Antrages unter Verweisung auf bereits erfolgte Veröffentlichungen gemäß §§ 4 IV, 6 VII 1 oder 2 IFG M-V.

Eine Auskunft wird jedenfalls nicht schon deshalb schwierig, weil das Ablagesystem oder die Aktenführung nicht den üblichen Standards entspricht oder die Mitarbeiter nicht über die erforderliche Sachkunde zur Bewertung entgegenstehender Rechte verfügen. Auch bestimmt der Umfang der gewünschten Informationen nicht den Schwierigkeitsgrad der Auskunftsgewährung, sondern allenfalls ein über das übliche Maß hinausgehender Aufwand zur Abtrennung von geheimhaltungsbedürftigen Aktenteilen oder zur Zusammenstellung unterschiedlicher Unterlagen. Jenseits generalisierender zeitlicher Festsetzungen für den Vorbereitungsaufwand einer Auskunft muss dieser jedenfalls so lange außer Betracht bleiben, wie die hierdurch entstehenden Kosten nicht messbar oder so gering sind, dass sie den Verwaltungsaufwand der Gebührenerhebung nicht oder nur geringfügig überschreiten⁴⁴. **46**

Außer Betracht bleiben muss auch der Aufwand, der durch die Prüfung der Anwendbarkeit des IFG entsteht, denn es obliegt einer Behörde offensichtlich von Amts wegen, sich im Rahmen ihres Verwaltungshandelns des jeweils anwendbaren Rechts zu vergewissern⁴⁵. Auch die Beauftragung eines externen Rechtsanwaltes zur Aktensichtung kann dem Antragsteller nicht aufgebürdet werden, wenn die Behörde hierzu selbst in der Lage ist. Ebenso ist in der Einführungsphase des IFG nur der typische Aufwand in Rechnung zu stellen ist, der zu erwarten ist, wenn die Anfangsschwierigkeiten bei der Anwendung eines neuen IFG überwunden sind⁴⁶.

⁴⁴ VG Arnsberg, Urteil vom 25. Juni 2004, 11 K 1254/03.

⁴⁵ ebenda.

⁴⁶ VG Berlin, Urteil vom 26. 02. 2002, VG 23 A 214.00.

Die zu erstattenden Auslagen dürften die tatsächlichen Kosten nicht überschreiten. Ob das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip⁴⁷ des § 3 VwKostG M-V vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Gesetzes und der damit verbundenen Unabhängigkeit des Informationsanspruches von einem irgendwie gearteten rechtlichen oder wirtschaftlichen Interesse des Antragstellers anwendbar ist, erscheint fraglich. Die Gewährung der Akteneinsicht als Gegenleistung für das behördliche Handeln messen zu wollen setzt die Feststellung eines Gegenwertes voraus. Der Antragsteller ist aber weder gehalten, hierfür erforderliche Hinweise zu geben, noch ist es der Behörde erlaubt, Vermutungen oder Ausforschungen zur Bemessung eines Gegenwertes der gewünschten Information für den Antragsteller anzustellen. Wenn man also nicht einen konkreten, sondern den in den Gesetzesmaterialien definierten Zweck der Informationsgewährung (bessere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, Kontrolle der Verwaltung, Korruptionsvorbeugung, Förderung der Transparenz und damit der Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger) als einzig zulässigen Bewertungsmaßstab heranzieht und versucht, daran gemessen einen Wert der Auskunftserteilung festzustellen, wäre eine generelle Kostenfreiheit der Auskunft folgerichtig. Das so definierte öffentliche Interesse an dieser Art der Amtshandlung sollte mithin regelmäßig zur Prüfung einer Gebühren- und Auslagenermäßigung oder -befreiung nach § 6 VwKostG M-V führen. Jedenfalls ist ein Wert des Gegenstandes der Amtshandlung für den Antragsteller regelmäßig nicht messbar. Somit kann es für die Gebührenbemessung gemäß §§ 4, 9 I Nr. 1 VwKostG M-V allenfalls auf die Dauer der Amtshandlung ankommen.

Ebenso dürfen dem Antragsteller keine Auslagen aufgezwungen werden, wenn er eine gesetzliche Wahlmöglichkeit hat, weshalb eine Auslagenerstattung im Fall des § 4 III 3 IFG M-V grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Für die Gebührenbemessung sind die sachlichen und die persönlichen Gebührenbefreiungstatbestände zu berücksichtigen. Danach sind mündliche Auskünfte jedenfalls immer gebührenfrei, § 7 Nr. 1 VwKostG M-V, § 5 V KAG M-V.

Darüber hinaus ist durch die Behörde aufgrund ihrer Beratungs- und Auskunftspflicht gemäß

⁴⁷ so wohl das *VG Berlin*, Urteil vom 26.02.2002, VG 23 A 214.00, das die Beachtung des Äquivalenzprinzips prüfte und bejahte.

§ 25 VwVfG M-V im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens zu berücksichtigen, dass für den Bürger bei Stellung des Antrages in der Regel nicht erkennbar ist, welchen Umfang und somit welche Kosten die Informationsgewährung für ihn zur Folge haben wird. Somit ist es sachgerecht, dem Antragsteller mit Antragstellung, spätestens jedoch mit der positiven Bescheidung des Antrages, die Höhe der voraussichtlich fällig werdenden Gebühren und Auslagen mitzuteilen und ihm die Möglichkeit zu eröffnen, in Ausübung seiner Wahlfreiheit gemäß § 4 I IFG M-V auf die Höhe der ihm entstehenden Kosten rechtzeitig Einfluss zu nehmen.

5. Rechtsschutzmöglichkeiten

Gegen die Ablehnung des Informationsbegehrens sind Widerspruch und Verpflichtungsklage **51** zulässig, wobei der Widerspruch auch bei Entscheidungen einer obersten Landesbehörde obligatorisch ist.

Gemäß §§ 68 ff. VwGO ist ein Widerspruch innerhalb eines Monats, nachdem der **52** Verwaltungsakt dem Beschwerden bekannt gegeben worden ist, schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde zu erheben, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Innerhalb eines Monats nach Zustellung des ablehnenden Widerspruchsbescheides besteht dann die Möglichkeit, Verpflichtungsklage gemäß § 74 II VwGO zu erheben, die dann auf die Vornahme eines Verwaltungsaktes, also die Informationsgewährung, gerichtet sein muss.

Daneben ist selbstverständlich – auch ohne ausdrückliche Erwähnung – gemäß § 75 VwGO **53** auch eine Untätigkeitsklage zulässig, sobald einen Monat nach Antragstellung kein Bescheid bzw. keine Bescheid über eine Fristverlängerung gemäß § 11 II IFG M-V zugegangen oder der Widerspruch ohne zureichenden Grund nicht in angemessener Frist, also nach einer Mindestwartefrist von drei Monaten seit Einlegung, sachlich entschieden wurde.

6. Rechtsbehelfe

Wie fast alle anderen Informationsfreiheitsgesetze schafft das Gesetz mit § 14 IFG die **54** Möglichkeit, den Landesbeauftragten für den Datenschutz anzurufen, der insoweit die Funktion eines Beauftragten für Informationsfreiheit erhält und im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse gemäß Abschnitt 4 des Landesdatenschutzgesetzes, §§ 29 bis 33 DSG M-V, außerhalb eines gerichtlichen Rechtsschutzes die Möglichkeit erhält, die Behörden und

Antragsteller bei der Anwendung der neuen gesetzlichen Materie zu unterstützen, die Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes bei den Behörden zu prüfen, bei Verstößen gegebenenfalls eine Beanstandung in entsprechender Anwendung des § 32 DSG M-V auszusprechen und auf die Schaffung der erforderlichen sachlicher Rahmenbedingungen in den Behörden hinzuwirken. Mit der Übertragung dieser Aufgabe auf den Landesbeauftragten für den Datenschutz wird zum einen der (landes-)verfassungsrechtlichen Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten im Rahmen der (einfach landesrechtlichen) Informationsgewährung Rechnung getragen und zum anderen auf ein bewährtes und effizientes Mediationsverfahren zurückgegriffen. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat aufgrund seiner umfangreichen Akteneinsichtsrechte und der Unterstützungspflicht der öffentlichen Stellen die Möglichkeit, die Zulässigkeit von ablehnenden Bescheiden unabhängig zu prüfen und somit gegenüber dem Antragsteller die Gewähr für eine ordnungsgemäße Bescheidung zu bieten, ohne dass dieser notwendigerweise auf ein gerichtliches Verfahren angewiesen ist.

Damit folgt Mecklenburg-Vorpommern dem Vorbild des Bundes sowie der meisten Länder mit einem Informationsfreiheitsgesetz⁴⁸. Die Anrufung des Landesbeauftragten für den Datenschutz hemmt jedoch nicht die Widerspruchsfrist. Eine erneute Antragstellung ist aber auch nach Einschaltung des Landesbeauftragten für den Datenschutz jederzeit möglich, wenn nach dessen Konsultation die Behörde eine eventuell rechtskräftige frühere Entscheidung neu trifft. Wenn der Landesbeauftragte für den Datenschutz die Unzulässigkeit des ablehnenden Bescheides feststellt und gegenüber der Behörde beanstandet, bindet diese Entscheidung die Behörde jedoch nicht und entlastet diese auch nicht in einem gerichtlichen Verfahren. Allenfalls vermag die durch ihn gemäß § 14 Satz 3 IFG M-V i.V.m. § 32 I DSG M-V einzubeziehende Fach- und Rechtsaufsicht entsprechend ihrer aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten auf die Recht- und Zweckmäßigkeit der Entscheidung Einfluss zu nehmen.

Eine Pflicht zum Tätigwerden besteht weder für die Rechtsaufsicht noch für den Landesbeauftragten für den Datenschutz. Einem Antragsteller steht auch kein Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten weder des Landesbeauftragten

55

56

⁴⁸ Mit Ausnahme des HmbIFG, das dem dortigen Landesbeauftragten für den Datenschutz diese Aufgabe nicht zuweist.

noch der Fachaufsicht zu. Die bisherigen Tätigkeitsberichte der Landesbeauftragten über die Umsetzung der Informationsfreiheitsgesetze belegen jedoch eine aktive Rolle dieser vor allem in der Einführungsphase⁴⁹.

III. Schranken

1. Schutz privater Rechte

a) allgemeines

Mit §§ 7 und 8 IFG M-V konstituiert das Gesetz den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz **57** personenbezogener Daten und den Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Rahmen der Informationsgewährung durch die öffentlichen Behörden. Insoweit gemäß § 1 III 2 IFG M-V das Prinzip der Amtsverschwiegenheit im Rahmen zulässiger Informationsanträge zurücktritt, stellen die §§ 5 bis 8 IFG M-V unterschiedlich ausgeprägte Schranken auf, um den gesetzlich normierten Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung wieder in einen verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich zu bringen.

b) Schutz personenbezogener Daten

§ 7 HS 1 IFG M-V sieht zwingend eine Ablehnung des Informationsantrages vor, wenn durch **58** die Informationsgewährung personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn, eine Ausnahme der Nummern 1 bis 5 erlaubt die Informationsgewährung. Dabei handelt es sich gemäß § 3 I DSG M-V bei personenbezogenen Daten um Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person. Die Behörde ist zur Offenlegung dieser personenbezogenen Daten befugt, wenn der Betroffene einwilligt (1), eine gesetzliche Erlaubnisnorm vorliegt (2), die Offenbarung zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist (3), ein Offenbarungsinteresse des Betroffenen offensichtlich ist und die Einwilligung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand eingeholt werden kann (4) oder wenn der Antragsteller ein rechtliches Interesse geltend macht, soweit

49 Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Tätigkeitsbericht 2001, 139 ff., 2002, 149 ff.; Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Tätigkeitsbericht 1998, 102 ff., 1999, 137 ff., 2000, 130 ff., 2001, 150 ff., 2002, 108 ff.; Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit, Jahresbericht 2001, 154 ff., 2002, 146 ff., 2003, 129 ff.; Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, Datenschutzbericht 2003, 183 ff., 2005, 157 ff.

überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen der Offenbarung nicht entgegenstehen (5).

(1) Somit ergibt sich für die Behörden bei Vorliegen eines Informationsbegehrens über personenbezogene Daten grundsätzlich die Notwendigkeit, Betroffene um ihre Einwilligung zu ersuchen. Sie kann nicht pauschal auf entgegenstehende Datenschutzrechte verweisen, sondern muss wegen der Abbedingbarkeit von Datenschutzrechten, was schon aus der Natur des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung als Freiheitsrecht selbstverständlich folgt, den Rechteinhaber einbeziehen.⁵⁰ **59**

(2) Rechtliche Erlaubnisnorm kann nicht allein das IFG selbst sein, da dies einen unzulässigen Zirkelschluss darstellen würde. Erforderlich ist vielmehr eine andere Rechtsnorm, die eine Offenbarung von personenbezogenen Daten an Jedermann erlaubt. Dies sind vor allem Auskünfte aus öffentlichen Registern oder einfache Melderegisterauskünfte. Im Rahmen dieser Erlaubnisnormen stellt sich regelmäßig die Frage, ob das Auskunftsbegehren nicht schon nach diesen Spezialgesetzen zulässig ist und zumindest dann auf dieser Rechtsgrundlage zu gewähren ist, wenn dort ein weitergehender, weil kostenloser oder kostengünstigerer, Auskunftsanspruch besteht. **60**

(3) Erhebliche Nachteile für das Allgemeinwohl oder auch Gemeinwohl können nur in Ausnahmefällen eines übergesetzlichen Notstandes, insbesondere in Katastrophenfällen⁵¹, die Herausgabe personenbezogener Daten bei ansonsten entgegenstehenden Datenschutzrechten rechtfertigen. Rechte Einzelner sind alle von der Rechtsordnung geschützten Rechte (so das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Entfaltung der Persönlichkeit, Eigentum), deren drohende schwerwiegende Beeinträchtigung eine Herausgabe rechtfertigen kann. **61**

(4) Unverhältnismäßig ist der Aufwand zur Einholung der Einwilligung des Betroffenen jedenfalls dann, wenn die Identität der Betroffenen erst ermittelt werden muss oder es sich um eine Vielzahl von Personen handelt. Hiervon kann – auch im Sinne der Kostenersparnis für den Antragsteller – abgesehen werden, wenn deren Offenbarungsinteresse offensichtlich ist. Berücksichtigt werden muss bei der Abwägung eventuell kollidierendes **62**

⁵⁰ vgl. *LVerfG M-V 5/02*, Urteil vom 19.12.2002 = NJW 2003, 815 ff.

⁵¹ *Kopp, VwVfG*, 9. Aufl. (2005), § 49, Rdnr. 54, § 74, Rdnr. 113.

Datenschutzrecht, dass eine Übermittlung personenbezogener Daten an die Erforderlichkeit dieser Übermittlung knüpft. So könnte eine Informationsgewährung über eine rechtswidrige Datensammlung zwar offensichtlich im Interesse der Rechtswahrnehmung aller Betroffenen liegen, deren Veröffentlichung aber einen weit schwerwiegenderen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen.

(5) Mit dem Erfordernis der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses wird abweichend von dem sonstigen Grundsatz ein besonderes Begründungserfordernis für den Informationsantrag aufgestellt. Ohne eine solche Begründung könnte die erforderliche Interessenabwägung nicht erfolgen. 63

Der Betroffene ist von der Freigabe von Informationen zu unterrichten, wenn der Informationszugang gewährt werden soll, § 7 II 1 IFG M-V. Ausnahmen von der Unterrichtspflicht sind nur bei einem unvertretbaren Aufwand zulässig. Soweit durch den Zugang zu diesen personenbezogenen Informationen schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden können, was aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung personenbezogener Daten grundsätzlich der Fall sein dürfte, hat die zuständige Behörde den Betroffenen nicht nur zu informieren, sondern vor Erlass eines gewährenden Bescheides Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Behörde die Schutzwürdigkeit der Belange regelmäßig nur bei näherer Kenntnis der Umstände einschätzen kann. 64

c) Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
Einer solchen Drittbeteiligung bedarf es auch in Fällen, in denen der Schutz geistigen Eigentums oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen entgegenstehen könnte. Dies gilt auch für sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommen. Auf eine gesetzliche Definition dieser Begriffe wurde unter Hinweis auf die von Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien verzichtet. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Tatsachen, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, die nicht offenkundig sind, nach dem Willen des Geschäftsinhabers geheim gehalten werden sollen und die schutzwürdig sind⁵². 65

⁵² BGH, Urteil vom 10.05.1995 in NJW 1995, 2301; zum Verhältnis BundesIFG zu Betriebsgeheimnissen *Kiethe*, WRP 2006, 303 – 306 mwNw, zu Besonderheiten für die Sozialversicherung *Adelt*; Die BKK 2005, 504 – 508, 548 – 554.

Eine Differenzierung zwischen Geschäftsgeheimnissen, die die zur kaufmännischen Seite gehörenden Geheimnisse umfassen, und Betriebsgeheimnissen, die die zur technischen Seite des Unternehmens gehörenden Geheimnisse umfassen, ist wegen der Deckungsgleichheit des Anspruches nicht erforderlich, macht aber die Abgrenzung zu bloßen privaten Geheimnissen des Geschäftsinhabers deutlich. **66**

Das Geschäftsgeheimnis darf nicht offenkundig sein, d.h. der Kreis der Wissenden muss eng begrenzt sein und es müssen Maßnahmen getroffen sein, diesen Geheimnisschutz auch sicherzustellen. Solche erforderlichen Maßnahmen dürften (jedenfalls nach einem gewissen Zeitablauf nach In-Kraft-Treten der jeweiligen IFG) die generelle Kennzeichnung solcher Geheimnisse im Behördenverkehr und (mit dem Fortschritt der Technik) auch technische Schutzmaßnahmen sein. Ein Geschäftsgeheimnis setzt einen Geheimhaltungswillen voraus, erfordert also positive Kenntnis des Geheimnisses und unterscheidet sich jedenfalls von nur unerkannten Tatsachen. Ein Geheimnis ist dann offenkundig, wenn es ohne erkennbare Schutzbemühungen Dritten, interessierten Fachkreisen oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde. **67**

Zusätzlich ist es erforderlich, dass das Unternehmen bei objektiver Betrachtung ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung der Tatsachen haben muss. Dies ist jedenfalls nur dann anzunehmen, wenn die Offenbarung einer Information eine spürbare Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens hat oder haben kann. Insoweit trifft den Unternehmer ein Begründungserfordernis, um der Behörde eine solche Bewertung bereits auf der Tatbestandsseite anhand objektiver, gerichtlich nachprüfbarer Kriterien zu ermöglichen. **68**

Ein Interesse ist jedenfalls dann nicht berechtigt, also schützenswert, wenn die Informationsgewährung zu einer Aufdeckung von Rechtsverstößen führen könnte oder die behördliche Feststellung hierüber Gegenstand des Auskunftsbegehrens ist. Dies folgt schon aus dem Gesetzeszweck der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung. So kommt das Verwaltungsgericht Berlin in seiner „Füllmengenentscheidung“ zugunsten des Auskunftsbegehrens gegenüber dem Eichamt auf Mitteilung der Beanstandungen bei Füllmengenkontrollen zu dem Ergebnis: „Die betroffenen Unternehmen haben jedoch kein **69**

berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung von Verstößen gegen die gesetzlich vorgeschriebene Füllmenge (vgl. § 7 Abs. 1 des Eichgesetzes, § 22 der Fertigpackungsverordnung), soweit diese bestandskräftig mit Bußgeldbescheid, einer Verwarnung oder einer gebührenpflichtigen Verwarnung geahndet worden sind⁵³. Das Gericht stützt sich in seiner Argumentation in Ermangelung einer gesetzlichen Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, worauf auch in Mecklenburg-Vorpommern verzichtet wurde, ergänzend zu den im Wettbewerbsrecht entwickelten Grundsätzen dabei auf § 7 Satz 2 BlnIFG⁵⁴, der Entsprechung in § 9 I IFG M-V findet, wonach das Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs generell auch schutzwürdig sein muss.

Unter dem Begriff des Schutzes des geistigen Eigentums sind die Bereiche des Urheberrechts und des gewerblichen Rechtsschutzes, also dem Marken-, Patent-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht sowie dem Wettbewerbsrecht, zusammengefasst. All diese Rechtsmaterien finden eine eigenständige bundesgesetzliche Regelung in einzelnen Fachgesetzen. 70

Mit der Einschränkung des § 8 IFG M-V auf „private Belange“, wie sie die Gesetzesbegründung ausdrücklich vornimmt und es sich aus der Zusammenschau der §§ 8 letzter HS, 9 I IFG M-V ergibt, wird die Ausübung dieses Schutzrechtes auf Dritte beschränkt. Eine Ausübung durch die Behörde selbst, die unzweifelhaft auch Inhaber eines informationsbeschränkenden Schutzrechtes im Rahmen ihres geistigen Eigentums sein kann, wird zugunsten des Informationsanspruches ausgeschlossen. Die zuständige Behörde wird somit⁵⁵ verpflichtet, dem Antragsteller selbst bei eigenen geistigen Schutzrechten an den Informationen dieselben zur Verfügung zu stellen. 71

Eine Relevanz der Ausschlussgründe im gewerblichen Rechtsschutz dürfte wegen der Registeröffentlichkeit für das Gebrauchsmuster-, Geschmacksmuster-, Patent- und das 72

53 vgl. die „Füllmengenentscheidungen“: VG Berlin, VG 2 A 72.04, Urteil vom 10. Mai 2006 (noch nicht rechtskräftig); zu einem anderen Ergebnis für das IFG S-H kommt OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 22. Juni 2005, 4 LB 30/04, S. 12, das ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse als einer Güterabwägung nicht zugänglich betrachtet, sondern allein von der „objektiven Interessenlage des Geheimnisträgers“ abhängig machen will. Eine „einfache“ Rechtswidrigkeit soll nicht ausreichend sein, eine mangelnde Schutzwürdigkeit des Geheimnisses zu begründen. Zu der sich bei dieser Betrachtung aufdrängenden Frage nach dem Zweck des verbleibenden eigenständigen Definitionsbestandteils des „fehlenden Offenbarungswillens“ äußert sich das Gericht nicht.

54 § 7 Satz 2 BlnIFG lautet: „Gegenüber der Offenbarung tatsächlicher Anhaltspunkte für das Vorliegen einer strafbaren Handlung können sich die Betroffenen und die öffentliche Stelle nicht auf Satz 1 berufen.“
55 eine detaillierte Übersicht bei *Lenski*, NordÖR, 2006, 89, 90.

Markenrecht allenfalls dort bestehen, wo beispielsweise in der Wirtschafts- und Wissenschaftsförderung spezifische persönlichkeitsrechtliche Aspekte des Erfinderrechts sowie des Geschmacksmusterrechts vor seiner Eintragung zu berücksichtigen sein werden.

Dieser Schutz erlischt automatisch mit Veröffentlichung der Erfindung oder des Geschmacksmusters oder mit deren Anmeldung beim Patent- und Markenamt.

Eine Erfindung, die nicht innerhalb eines Betriebes oder Geschäftes, also durch Privatpersonen, gemacht wird, unterfällt nicht dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, wohl aber dem gewerblichen Schutzrecht. Diese Ausdehnung des Schutzrechtes wird durch die Aufnahme der „sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommen“ in den Ausnahmekatalog des Gesetzes unterstrichen. 73

Potentiell konfliktbeladener ist allerdings die Kollision zwischen dem voraussetzungslosen Informationsanspruch und dem Urheberrecht⁵⁶. Relevante entgegenstehende Rechte sind das Erstveröffentlichungsrecht gemäß § 12 UrhG und die Verwertungsrechte, also das Vervielfältigungsrecht nach § 16 UrhG sowie das Verbreitungsrecht nach § 17 UrhG. Sobald die Behörde aufgrund eines Informationsantrages urheberrechtlich geschützte Werke einem Dritten zugänglich macht, stellt dies eine Veröffentlichung dar. Eine Kopie des Werkes aus den Akten wäre eine Vervielfältigung. Soweit der Rechteinhaber der Behörde kein Nutzungsrecht eingeräumt hat oder auch im Einzelfall nicht einwilligt, steht dieses Recht dem Informationszugang soweit entgegen, wie die kollidierenden Rechte reichen. Ist die Form des Werkes geschützt, sind mündliche oder schriftliche Auskünfte, die den Inhalt beschreiben, sehr wohl möglich. Informationen selbst können einem Urheberrecht nicht unterliegen. 74

Stehen der Behörde die Urheberrechte nicht zu oder will sie ihre eigenen Rechte wahren, ist bei einer Informationsgewährung auf die Privilegierung des Urheberrechtes für den privaten Gebrauch hinzuweisen⁵⁷. Die Herausgabe so geschützter Informationen ist somit beschränkt auf Antragsteller, die sich als natürliche Personen auf die Privilegierung stützen können, 75

⁵⁶ Übersicht bei *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz, Handkommentar, 1. Aufl. (2006), § 6, Rdnr. 44 – 57.

⁵⁷ Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Tätigkeitsbericht 2002, 153, 154; aA *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE), § 8 Rdnr. 20; *Adelt*; Die BKK 2005, 548, 551; *Rossi*, a.a.O., Rdnr. 57; *Lenski*, NordÖR, 2006, 89, 96.

nicht jedoch bei juristischen Personen und Personenvereinigungen, die auch Antragsteller nach dem IFG sein können, hier aber eine unterschiedliche Behandlung aus kollidierendem Recht hinnehmen müssen.

Der Schutz dieser Rechte ist im Vergleich zum Schutz personenbezogener Daten der Beurteilung und Wertung durch die Behörde entzogen und kann ausschließlich im Fall der Einwilligung des Betroffenen zur Erteilung der gewünschten Informationen führen. **76**

Vom Vorliegen einer konkludenten Einwilligung kann die Behörde in all den Verfahren ausgehen, in denen die Unternehmen bei der Einreichung erforderlicher Unterlagen bereits gesetzlich verpflichtet sind, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen⁵⁸, wenn diese Kennzeichnung unterblieben ist. **77**

d) Verfahren der Drittbeteiligung

Gemäß § 9 I IFG M-V ist in den Fällen von Drittbeteiligung wegen dessen personenbezogenen Daten oder betroffenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, dem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats zu gewähren, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Der Ermessensspielraum der Behörde beschränkt sich somit auf die Frage, ob die zu übermittelnde Information grundsätzlich ein schutzwürdiges Interesse des Dritten berühren kann. Ist dies von vornherein ausgeschlossen, wie dies beispielsweise bei öffentlich zugänglichen Informationen bzw. bei Informationen über Straftaten und deren Verantwortliche der Fall sein dürfte, kann auf die Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme verzichtet werden. **78**

Die Bekanntgabe der Entscheidung an den Dritten ist immer erforderlich. In den Fällen einer Drittbeteiligung darf die Information jedoch erst zugänglich gemacht werden, wenn der Bescheid über die Auskunftserteilung bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung zwei Wochen verstrichen sind. **79**

2. Schutz öffentlicher Belange

a) Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung

⁵⁸ bspw. § 136 TelekommunikationsG, § 71 G über die Elektrizitäts- und Gasversorgung, § 17a GentG.

Die größten Widerstände gegen die Informationsfreiheitsgesetze offenbaren sich auch im Gesetzentwurf Mecklenburg-Vorpommerns in den Regelungen der §§ 5 und 6 IFG M-V zum Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung sowie des behördlichen Entscheidungsprozesses, die detailliert normiert worden sind. **80**

(1) Gemäß § 5 Nummer 1 IFG M-V ist der Antrag abzulehnen, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen dem Wohl des Landes, den inter- und supranationalen Beziehungen, den Beziehungen zum Bund oder einem Land schwerwiegende Nachteile bereiten oder die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit schädigen würde. Diese schwerwiegenden Nachteile für das Wohl des Landes müssen durch die Behörde auf einer durch Fakten begründeten Prognose belegt werden und sind gerichtlich voll überprüfbar. **81**

(2) Dies gilt auch für die Beeinträchtigung des Erfolges eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder für eine Gefährdung des Verfahrensablaufes eines anhängigen Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens gemäß Nummer 2. Während § 5 Nr. 2 erste Alternative IFG M-V als Ablehnungsgrund die konkrete Feststellung einer Gefährdung des Erfolges eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens verlangt, soll bei anhängigen Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren (zweite Alternative) eine erhebliche Beeinträchtigung des Verfahrensablaufes durch die Bekanntgabe erforderlich sein. Es bedarf mithin im Einzelfall der konkreten Feststellung, dass durch die Freigabe der Informationen der Ablauf des jeweiligen Verfahrens, also die zeitliche Abfolge im Rahmen der speziellen verfahrensrechtlichen Vorschriften, tatsächlich erheblich beeinträchtigt würde. Die Stellung oder Erfolgsaussichten der öffentlichen Stelle als Beteiligte in einem solchen Verfahren sind somit unbeachtlich. Die Feststellung einer erheblichen Beeinträchtigung des Verfahrensablaufes setzt im Hinblick auf die Wahlfreiheit des Antragstellers und ersatzweise Möglichkeit der Herausgabe von Kopien im Falle des § 4 IFG M-V mithin voraus, dass bereits die Herstellung einer Aktenkopie einen Verfahrensablauf erheblich, also nicht nur generell, und tatsächlich, nicht nur abstrakt, beeinträchtigt und dürfte somit praktisch bedeutungslos sein. **82**

(3) Nummer 3 schützt den Inhalt von Akten, soweit diese Angaben und Mitteilungen von **83**

Behörden enthalten, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, soweit und solange die Behörden in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist. Von einer Einwilligung dürfte regelmäßig auszugehen sein, wenn diese Behörden dem Geltungsbereich eines anderen Informationsfreiheitsgesetzes unterliegen und dieses einen materiell-rechtlich vergleichbaren Anspruch gewähren würde. In allen anderen Fällen ist aufgrund der Zielsetzung des Gesetzes die Einwilligung der betroffenen Behörde grundsätzlich einzuholen.

(4) Gemäß Nummer 4 ist der Informationsanspruch ausgeschlossen, soweit und solange das Bekannt werden der Information die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann. Diese Vorschrift ist augenscheinlich dermaßen unbestimmt, dass sie vor dem Hintergrund der Kommentierung und Rechtsprechung insoweit zu konkretisieren ist, dass die Gefahr für wesentliche Rechtsgüter unmittelbar bevorstehen muss und die bloße Möglichkeit einer Gefährdung für die Verweigerung eines Informationsbegehrens nicht ausreichend sein dürfte. **84**

(5) Mit dem Wegfall des Ausschlussstatbestandes des „fiskalischen Handelns“ wurde der Ausnahmetatbestand der Nummer 5 in Anlehnung an § 3 Nr. 6 BundesIFG neu in das IFG M-V aufgenommen. Danach ist der Informationszugang soweit und solange abzulehnen, wie das Bekannt werden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Die Einschränkung auf den Wirtschaftsverkehr stellt klar, dass nicht schon das Entstehen von Kosten durch die Informationsgewährung ein schützenswertes fiskalisches Interesse begründet⁵⁹. Eventuell einem Informationsbegehren entgegenstehende fiskalische Interessen der Kreise oder Gemeinden sind ausdrücklich nicht aufgenommen worden. **85**

b) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Auch die Ausnahmetatbestände des § 6 IFG M-V sind vor dem Hintergrund des Gesetzeszweckes zurückhaltend auszulegen und einzelfallbezogen auf das Notwendige zu beschränken. Gemäß Absatz 1 sind Entwürfe für Entscheidungen sowie die Arbeiten und Beschlüsse zur unmittelbaren Vorbereitung einer solchen vom Informationszugang **86**

⁵⁹ Schmitz, Jastrow, NVwZ 2005, 984, 992.

ausgeschlossen, soweit und solange durch eine vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde. Maßstab einer Auskunftentscheidung ist mithin die Zweckbestimmung, das Erfordernis der Unmittelbarkeit und die Feststellung der Vereitelung des Erfolges der Entscheidung bei einer vorzeitigen Bekanntgabe, die sich auf eine an Tatsachen anknüpfende Prognoseentscheidung stützen muss.

(2) Als Regelausnahme benennt Absatz 2 die Ergebnisse von Beweiserhebungen und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter, die generell nicht der unmittelbaren Vorbereitung im Sinne von § 6 I IFG M-V dienen und somit vom Informationsanspruch grundsätzlich umfasst sind. 87

(3) Der insbesondere von kommunaler Seite im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf kritisierte Ausnahmetatbestand des § 6 IV IFG M-V zum Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung folgt dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Funktionsfähigkeit der Regierung⁶⁰, ist hierauf beschränkt und kann nicht auf den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung ausgedehnt werden. 88

Verfassungsrechtlich nicht geboten scheint jedoch die zusätzliche Ausnahme dieser Informationen aus dem „nachfolgenden“ Informationsanspruch gemäß Absatz 5. Danach sind Informationen, die nach den Absätzen 1 und 3 nicht gewährt werden konnten, spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Die fehlende Erwähnung des Absatzes 4 verschließt somit sämtliche Informationen aus dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung „für alle Zeit“, jedenfalls auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens, einem Informationsanspruch. Damit geht der Schutz der exekutiven Eigenverantwortung selbst über die Reichweite des Schutzes bei einer Gefährdung des Wohles des Landes, der Landesverteidigung oder der inneren Sicherheit hinaus, der gemäß § 5 IFG M-V nur soweit und solange gewährt wird, wie sich die Gefahr realisieren kann. 89

Im Rahmen der außergerichtlichen Prüfungsmöglichkeiten steht allein dem Landesbeauftragten für den Datenschutz aus § 14 IFG M-V i.V.m. § 31 II DSGVO ein Akteneinsichtsrecht und damit eine unabhängige Kontrolle der so zurückgehaltenen Informationen zu. 90

⁶⁰ und wäre somit ohnehin ein verfassungsunmittelbarer Ausschlussgrund (Flick-Urteil, BVerfGE 67, 100 (139), NJW 1984, 2271), weshalb das BundesIFG auf eine Normierung verzichtet hat, *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984, 993.

Die gerichtliche Durchsetzung eines so geschützten Informationszugangs ist mit der 91
Entscheidung des BVerfG im Oktober 1999⁶¹ wesentlich verbessert worden, nachdem es die
Verweigerung der Aktenvorlage als unverhältnismäßig und unvereinbar mit dem Gebot
effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 IV GG erklärt hat und hierauf seit 01.01.2002 in § 99 II
VwGO Regelungen für ein „in camera“-Verfahren, also eine gerichtliche Prüfung der Akten
ohne Einsichtnahmemöglichkeit der Verfahrensbeteiligten, eingeführt wurden⁶².

(4) Gemäß § 6 VI IFG M-V ist der Antrag ebenfalls abzulehnen, wenn und so lange zu 92
befürchten ist, dass durch das Bekannt werden der Informationen der Erfolg behördlicher
Maßnahmen gefährdet oder vereitelt sowie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der
betroffenen Behörde erheblich beeinträchtigt würde. Auch hier muss sich diese Prognose auf
konkrete Tatsachen stützen und darf sich nicht auf die generelle Geeignetheit des
Informationsbegehrens beschränken. Vielmehr rechtfertigt ein normaler, bei jeder
Bearbeitung eines Vorganges auftretender, Aufwand den Ausschluss des
Informationszuganges generell nicht. Insbesondere darf dem Antragsteller nicht die fehlende
Aufbereitung oder Verfügbarkeit von Akten entgegengehalten werden.

IV. Evaluierung, In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Eine Vielzahl spannender Fragen werden sicherlich Gegenstand der gesetzlich vorgesehenen 93
Evaluierung vor Außer-Kraft-Treten des Gesetzes sein, das aufgrund der landesgesetzlichen
Grundsatzentscheidung, möglichst alle Gesetze und Verwaltungsvorschriften zeitlich zu
befristen, auf den 30. Juni 2011 befristet ist. Die Evaluierung soll ein Jahr vor Außer-Kraft-
Treten des Gesetzes durch den Landtag auf der Basis einer Unterrichtung der
Landesregierung, die bis zum 30. Juni 2009 zu erfolgen hat, durchgeführt werden.

Auf eine Vorschrift zur Einführung einer Statistikpflicht wurde allerdings (wie in den 94
anderen deutschen Informationsfreiheitsgesetzen) verzichtet, so dass eine Berücksichtigung
insbesondere kommunaler Erfahrungen mit der Gesetzesanwendung allein auf Basis einer
regelmäßigen freiwilligen oder einer unvollständigen Berichterstattung möglich sein wird.
Deshalb ist eine frühzeitige Einigung auf eine quantitative und eine qualitative Erfassung

61 BVerfGE 101, 106.

62 zu den inhaltlichen Anforderungen an die Bestimmtheit einer Weigerungserklärung gemäß § 99 I 2
VwGO: VG Weimar, Urteil vom 24.10.2001 – 6 K 386/01, NVwZ-RR 2002, 394 – 400, Thüringer OVG,
Beschluss vom 19.12.2003, 10 SO 905/02 nur noch zur fehlenden Vertretungsbefugnis des Prozessvertreters
für die Abgabe der Sperrerklärung: BVerwG, Beschluss vom 24. Januar 2005, Az: 20 F 2/04.

der Informationsersuchen erforderlich, soll die Evaluierung nicht ins Leere laufen. Hierfür kann die zweijährliche Berichterstattung des Landesbeauftragten für den Datenschutz gemäß § 14 IFG M-V i.V.m. § 33 I DSG M-V eine wichtige, aber keine hinreichende, Grundlage bilden⁶³. Nur eine Evaluierung auf wissenschaftlicher Basis kann eine zuverlässige Auskunft über die Erreichung des Gesetzeszwecks geben, der nicht durch die Anzahl der gestellten und abgelehnten oder genehmigten Anträge gemessen werden kann. Die Evaluierung muss auch versuchen, die Auswirkung des Gesetzes auf Legitimität, Effizienz und Verantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber dem Bürger zu untersuchen sowie die erhoffte antikorrumpive Wirkung und die Auswirkung auf die Informationskultur der jeweiligen Verwaltungen festzustellen. Es wird abzuwarten sein, ob eine Evaluierung in einer, verglichen mit dem gesetzgeberischen Anspruch, solchen inhaltlichen Durchdringung der Verwaltungspraxis der Landesbehörden und der kommunalen Ebene durchführbar ist. Die parallel laufenden Vorhaben der Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern durch eine Verwaltungs- und Funktionalreform bieten hierfür jedoch eine gute Chance.

63 Rossi, a.a.O., § 14.