

# **Vorschläge zur wissenschaftlichen Methodik der Vorbereitung und Durchführung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern**

Prof. Dr. Michael Rodi, M.A., Universität Greifswald

## **1. Teil: Aufgabenstellung**

### **I. Ausgangspunkt –Anlass der Evaluation**

Anlass und Ausgangspunkt einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern<sup>1</sup> ist ein in § 15 formulierter Gesetzesauftrag:

„Die Landesregierung unterrichtet den Landtag zwei Jahre vor Außer-Kraft-Treten über die Anwendung des Gesetzes. Der Landtag wird das Gesetz ein Jahr vor Außer-Kraft-Treten evaluieren.“

Gemäß § 16 IFG M-V tritt das Gesetz am 30. Juni 2011 außer Kraft. Damit hat die Landesregierung den Landtag bis spätestens 30. Juni 2009 über die Anwendung des Gesetzes zu unterrichten und der Landtag die Evaluation bis zum 30. Juni 2010 durchzuführen.

Nach dem jetzigen Stand der Planungen des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern soll bis 30. Juni 2009 ein Gutachten II mit einer gesetzesimmanenten Evaluation des IFG M-V erstellt und dem Landtag zeitgleich mit der Unterrichtung der Landesregierung zugeführt werden. Damit hätte der Landtag im 2. Halbjahr 2009 Zeit zur Entscheidungsfindung über den weiteren Fortgang der Evaluierung und ggf. einer weiteren Beauftragung für ein Gutachten III, das auf der Basis der Ursachenanalyse für bisherige Wirkungsdefizite Vorschläge für eine Novellierung des IFG M-V erarbeiten könnte. Dieses Gutachten III würde dann im Rahmen der turnusmäßigen Datenschutzkonferenz der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit am 30. Juni 2010 der Öffentlichkeit zur Diskussion unterbreitet; damit würde für die parlamentarischen Beratungen über eine Novellierung zum 30. Juni 2011 genügend Zeit verbleiben.

### **II. Auslegung des Evaluationsauftrags**

Das Ziel der Evaluation ist im Gesetz nicht näher umschrieben. Es ist daher durch Auslegung des § 15 IFG M-V zu untersuchen, inwieweit sich aus dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte, systematischen Stellung und Zweck der Norm nähere Aussagen treffen lassen. Spiegelbildlich ist zu fragen, inwieweit dem Landtag bei der Festlegung der Zielsetzung der Evaluation Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume eröffnet sind.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 10. Juli 2006 (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V), GVOBl. M-V 2006, S. 556.

Gemäß § 15 S. 2 IFG M-V wird der Landtag das Gesetz „evaluieren“. Diesem Wortlaut lassen sich nur grobe Konturen des Auftrags entnehmen. Der Begriff der Evaluierung leitet sich aus dem französischen évaluer ab und bedeutet so viel wie abschätzen oder bewerten; es enthält den lateinischen Wortstamm “valere” = “stark sein” oder “wert sein”. Der Gesetzauftrag zielt also auf eine Bewertung des Gesetzes. Die entscheidenden Fragen des Bewertungsmaßstabs und der Vorgehensweise (nach Art und Umfang) bleiben damit jedoch offen.

Genauere Konturen des Auftrags lassen sich auch nicht unter Hinweis auf ein allgemein konsentiertes Verständnis des Evaluationsbegriffes in der Wissenschaft entwickeln. Es stehen sich nämlich sehr heterogene, insbesondere auch enge und weite Vorstellungen gegenüber.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt steht eine Wirkungs- und Erfolgskontrolle, ob und in welchem Ausmaß das Gesetz die von ihm angestrebten Ziele erreicht hat; diese enge Auffassung legt etwa Rossi § 14 des Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes zugrunde.<sup>3</sup> Dagegen plädiert vor allem Vedung in seinem grundlegenden Werk „Evaluation im öffentlichen Sektor“ für ein deutlich weiteres Begriffsverständnis; Evaluationen sind danach retrospektive Bewertungen der Implementation, der Leistungen und der Ergebnisse staatlicher Interventionen mit dem Zweck, eine Korrektur der Intervention oder in Zukunft rationalere und bessere Entscheidungen zu gewährleisten.<sup>4</sup>

Es spricht Vieles dafür, dass § 15 S. 2 IFG M-V dieses weitere Verständnis zugrunde liegt, insbesondere die systematische Stellung und die Entstehungsgeschichte der Vorschrift. Diese ist eng mit § 16 IFG M-V verbunden, der ein automatisches Auslaufen des Gesetzes zum 30. Juni 2011 vorsieht. Mit diesen Regelungen sollte ausweislich der Gesetzesbegründung dem Umstand Rechnung getragen werden, dass mit der gesetzlichen Normierung eines allgemeinen Informationszugangs in Mecklenburg-Vorpommern Neuland betreten wurde. Die Evaluierungsklausel soll es dem Gesetzgeber ermöglichen,

1. das Gesetz zu gegebener Zeit nochmals auf den Prüfstand zu stellen,
2. ggf. in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme aufzugreifen und
3. Korrekturen/Weiterentwicklungen vorzunehmen.<sup>5</sup>

Damit lag der Schwerpunkt der Befristungsregelung des § 16 IFG M-V jedenfalls nicht in einem automatischen Gesetzesablauf wegen eines zu erwartenden Wegfalles der Erforderlichkeit, sondern in der planmäßigen Weiterentwicklung des gesetzlichen Regelungswerkes anhand der gemachten Anwendungserfahrungen.<sup>6</sup> Die Evaluation dient gerade auch der Rückkopplung zwischen der Implementation und einer neuerlichen Entscheidungsfindung über das Gesetz.<sup>7</sup> Die Evaluation sollte daher neben der klassischen Funktion einer Gesetzesfolgenabschätzung gerade auch Gesichtspunkte der Verbesserung bzw. Optimierung des Gesetzes in den Mittelpunkt rücken.

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa Vedung (1999), S. 2 ff., 30 ff.

<sup>3</sup> So etwa Rossi (2006), Rn. 15 zu § 14 IFG.

<sup>4</sup> Vedung (1999), S. 2, 14.

<sup>5</sup> Lt-Drs. 4/2112, S. 18

<sup>6</sup> „Formative“ bzw. „on-going“ Evaluation, vgl. Promberger u.a. (2006), S. 47 f. m. Nachw.

<sup>7</sup> Zu diesen Zusammenhängen zwischen Interventions-, Evaluations- und Rückkopplungsprozess vgl. näher Vedung (1999), S. 14 ff.

### **III. Vergleichbare Evaluationsklauseln und bisherige Erfahrungen**

Zunächst ist festzustellen, dass zwar auch in anderen Informationsfreiheitsgesetzen Evaluationsklauseln enthalten sind bzw. waren. Evaluationen sind allerdings erst für 2012 (Bremen) bzw. 2013 (Sachsen-Anhalt) vorgesehen. Im Übrigen wurde eine Evaluationsklausel nach einer ersten Evaluierung aufgehoben (IFG NRW). Auch das IFG des Bundes sieht eine Evaluierung vor; allerdings ist mit der Streichung der Befristung des Gesetzes der zeitliche Bezugspunkt für die Evaluation weggefallen und ihr rechtliches Schicksal damit unklar. Im Ergebnis bedeutet das, dass dem Land Mecklenburg-Vorpommern bei der anstehenden Evaluierung eine Pionierrolle gerade auch in Bezug auf die Vorgehensweise zufällt.

Die genannten Evaluierungsklauseln stellen sich wie folgt dar:

#### § 14 Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen:

„Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2002 in Kraft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2009 über die Erfahrungen mit diesem Gesetz“.

Eine Evaluierungspflicht enthielt dagegen die ursprüngliche Fassung<sup>8</sup> von § 14 („Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes“) in Absatz 1 (Absatz 2 sah eine Statistikpflicht der öffentlichen Stellen vor“)<sup>9</sup>:

„Die Auswirkungen des Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von zwei Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz überprüft. Die Landesregierung unterrichtet danach den Landtagsausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturereform über das Ergebnis der Überprüfung.“

#### § 14 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes:

„Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung des Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.“

Der Evaluierungsklausel fehlt jedoch der zeitliche Bezugspunkt, seitdem im Innenausschuss die zunächst vorgesehene Befristung des Gesetzes gestrichen worden ist.<sup>10</sup> Offensichtlich durch ein Redaktionsversehen wurde vergessen, § 14 IFG entsprechend

---

<sup>8</sup> Geändert durch Art. 9 des Fünften Gesetzes zur Befristung des Landesrechts Nordrhein-Westfalen vom 5. April 2005, GV NRW, S. 351.

<sup>9</sup> Zu den verschiedenen Fassungen und der Gesetzesgeschichte vgl. Franßen/Seidel, Rn. 1170 ff., sowie diess., Rn. 1182 ff. zu den Ergebnissen der Evaluierung für die Jahre 2002 und 2003.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu ausführlich Rossi (2006), Rn. 21 ff. zu § 14.

anzupassen.<sup>11</sup> Unklar ist, welche rechtlichen Konsequenzen dies hat. *Rossi* beschreibt vier Auslegungsmöglichkeiten mit den jeweils relevanten Argumenten:<sup>12</sup>

- § 14 wurde dadurch insgesamt gegenstandslos; weder ist damit die Bundesregierung zur Unterrichtung des Bundestages noch dieser zur Evaluation des Gesetzes verpflichtet.
- Die in § 14 genannten Fristen sind auf das derzeit zwar noch ungewisse, grundsätzlich jedoch mögliche Außerkrafttreten des Gesetzes zu beziehen.
- Die exakt genannten Fristen der Pflichten entfallen und sind durch „angemessene“ Fristen zu ersetzen.
- Die im Gesetz genannten rückläufigen Fristen sind in fortlaufende Fristen umzurechnen.

Auch wenn ausweislich der Begründung des Bundestags-Innenausschusses eine Rückwirkung der aufgehobenen Befristungsregel auf die Evaluation nicht beabsichtigt war,<sup>13</sup> wird man wohl angesichts des klaren Wortlauts davon ausgehen müssen, dass eine rechtliche Pflicht zur Bewertung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem bestimmten Zeitpunkt damit entfallen ist; als politischer Auftrag besteht diese allerdings fort.<sup>14</sup>

### § 13 Informationsfreiheitsgesetz Bremen:

„Der Senat überprüft unter Mitwirkung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit die Auswirkungen dieses Gesetzes und unterrichtet die Bremische Bürgerschaft zwei Jahre vor Außerkrafttreten des Gesetzes. Die Bremische Bürgerschaft wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.“

Das Gesetz tritt nach § 14 zum 1. Januar 2012 außer Kraft; damit ist es bis Ende 2010 zu evaluieren.

### § 15 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 19. Juni 2008:

„Die Auswirkungen dieses Gesetzes werden nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständiger überprüft. Die Landesregierung berichtet dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung.“

---

<sup>11</sup> Rossi (2006), Rn. 21 zu § 14; Jastrow/Schlatmann, Rn. 11 f. zu § 14.

<sup>12</sup> Rossi (2006), Rn. 22 ff. zu § 14.

<sup>13</sup> „Die Befristung des Gesetzes wird gestrichen, da sie zur Sicherstellung der im Gesetz vorgesehenen Evaluation nicht erforderlich ist“, BT-Drs. 15/5606, S. 6.

<sup>14</sup> So die Auslegung von Jastrow/Schlatmann, Rn. 12 zu § 14; dagegen plädieren etwa Kloepfer/von Lewinski, DVBl. 2005, 1277, 1288 für die dritte, Rossi (2006), Rn. 25 für die vierte Auslegungsmöglichkeit.

## **2. Teil: Grundzüge einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern**

In diesem Teil sollen die konzeptionellen Grundlagen einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern entfaltet und mögliche Weichenstellungen und Entscheidungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

### **1. Evaluation auf der Grundlage positiver Gesetzeszwecke**

Die Evaluierung eines Gesetzes setzt einen Bezugspunkt voraus. Hierfür bieten sich zunächst die vom Gesetzgeber verfolgten Ziele und also die Gesetzeszwecke an.<sup>15</sup>

#### *a. Ausdrücklicher Gesetzeszweck*

Das IFG M-V weist die Besonderheit auf, dass es in § 1 Abs. 1 eine ausdrückliche Zweckbestimmung enthält:<sup>16</sup>

„Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu in den Behörden vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.“

Durch diese Bestimmung wird die zentrale Zielsetzung des Gesetzes hervorgehoben und näher bestimmt. Sie lässt sich durch Auslegung in zweierlei Hinsicht präzisieren.

Zunächst ist die im zweiten Halbsatz umschriebene Festlegung der Zugangsvoraussetzungen im Lichte des ersten Halbsatzes auszulegen; Zielsetzung ist damit, wie auch in der Gesetzesbegründung deutlich zum Ausdruck kommt, die „bürgerfreundliche Handhabbarkeit“.<sup>17</sup>

Selbstverständlich geht es dem Gesetzgeber nicht um die Verbreitung falscher Informationen. Es ist unerheblich, dass das IFG M-V im Gegensatz zu anderen Informationszugangsrechten<sup>18</sup> dies nicht ausdrücklich thematisiert. Dafür spricht bereits in verfassungskonformer Auslegung die besondere Grundrechtsrelevanz gerade auch falscher Informationen.<sup>19</sup> Natürlich kann die Datenrichtigkeit nicht mehr als ein „Zielwert“ sein.<sup>20</sup> Die Zwecksetzung ist daher in dem Sinne erweiternd zu verstehen, dass es auf die Verbreitung möglichst richtiger Informationen

---

<sup>15</sup> Zum Grundfall einer sogenannten Zielerfüllungsevaluation vgl. Vedung (1999), S. 32 ff.

<sup>16</sup> So auch § 1 IFG Schleswig-Holstein; ähnlich, aber etwas enger § 1 IFG NRW (keine Gewährleistung der Verbreitung von Informationen); weitergehend (auch mittelbare Zwecke) § 1 IFG Berlin.

<sup>17</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der Linkspartei.PDS und SPD, Drs. 4/2117, S. 2.

<sup>18</sup> Vgl. etwa § 7 Abs. 3 UIG: „Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind“.

<sup>19</sup> Britz u.a., DÖV 2007, 720 ff.

<sup>20</sup> Britz u.a., DÖV 2007, 718.

ankommt.<sup>21</sup> Davon geht auch die Gesetzesbegründung aus, mit der Folgerung, die Verwaltung habe etwaige Zweifel an der Richtigkeit der Informationen mitzuteilen.<sup>22</sup>

*b. Mittelbare (ungeschriebene) Gesetzeszwecke*

Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass sich der Gesetzeszweck und in der Folge die Evaluierungspflicht hierauf beschränken. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass jeder Zweck als Mittel zur Erreichung eines anderen Zweckes gesehen werden kann.<sup>23</sup> Im Falle von Informationszugangsrechten ist es ohnehin evident, dass der Informationszugang nicht Selbstzweck ist, sondern zur Erreichung anderer, materieller politischer Ziele beitragen soll.

Diese weitergehenden, mittelbaren Zwecke werden von den Informationsfreiheitsgesetzen – außer dem IFG Berlin<sup>24</sup> – nicht ausdrücklich benannt. Sie sind daher durch Auslegung zu ermitteln und bei der Evaluierung zu berücksichtigen. Im Ergebnis besteht hierzu weitreichender Konsens sowohl allgemein hinsichtlich der Funktionen von Informationsfreiheitsgesetzen<sup>25</sup> als auch konkret hinsichtlich der Zwecke einzelner Gesetze, wie das insbesondere in der Entstehungsgeschichte zum Ausdruck kommt.<sup>26</sup> Im Einzelnen sind dies:

- Verwaltungsmodernisierung und Transparenz des Staates<sup>27</sup>
- Kontrolle staatlichen Handelns ermöglichen (so ausdrücklich § 1 IFG Berlin)<sup>28</sup>
- Korruptionsbekämpfung<sup>29</sup>
- Stärkung der Legitimität der Verwaltung<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. dazu Britz u.a., DÖV 2007, 717.

<sup>22</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der Linkspartei.PDS und SPD, Drs. 4/2117, S. 16.

<sup>23</sup> Vgl. zur Frage institutioneller Verwaltungsreformen und den damit verbundenen materiellen Zielsetzungen sowie den daraus folgenden Fragen für Evaluationen Wollmann (2003), S. 4 ff.

<sup>24</sup> Gemäß § 1 IFG Berlin liegt der Zweck des Gesetzes darin, das in den Akten festgehaltene Wissen und Handeln öffentlicher Stellen „der Allgemeinheit zugänglich zu machen, um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen“.

<sup>25</sup> Vgl. etwa die zusammenfassende Analyse der Zielsetzungen der Informationsfreiheitsgesetze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei Kranenborg/Voermans (2005), S. 10; vgl. ähnlich für die Schweiz Schoch, DÖV 2006, 9 f.

<sup>26</sup> Damit gibt es für die Evaluation relativ klare Konturen hinsichtlich der „Validität der Interventionstheorie“ (Vedung, 1999, S. 189 ff.).

<sup>27</sup> Jastrow/Schlatmann Einleitung B, Rn. 64; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum IFG M-V, S. 1 f. und bestätigend die Ausführungen des Abgeordneten Ringguth (CDU), LT-Drs. 4/71, S. 4259.

<sup>28</sup> Jastrow/Schlatmann Einleitung B, Rn. 64; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum IFG M-V, S. 1 und die Ausführungen der Abgeordneten Borchardt (Die Linkspartei, PDS), LT-Drs. 4/71, S. 4255.

<sup>29</sup> Jastrow/Schlatmann Einleitung B, Rn. 64, 72; Britz u.a., DÖV 2007, 720; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum IFG M-V, S. 2 und bestätigend die Ausführungen der Abgeordneten Borchardt (Die Linkspartei, PDS), LT-Drs. 4/71, S. 4256 sowie des Abgeordneten Ringguth (CDU), a.a.O., S. 4258.

<sup>30</sup> Vgl. dazu allg. Rossi (2004), S. 67 ff.; Britz u.a., DÖV 2007, 720; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum IFG M-V, S. 2.

- Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung (so ausdrücklich § 1 IFG Berlin)/Mobilisierung der Bürgergesellschaft<sup>31</sup>.

### c. Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen

Zudem ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber grundsätzlich neben der Erreichung positiver Zwecke auch die Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen anstrebt. Besonders evident ist dies in Bezug auf Wirkungen, die den erstrebten Zielen exakt entgegenwirken, diese also konterkarieren („perverse Effekte“).<sup>32</sup>

Im Übrigen kann eine Pflicht zur Berücksichtigung sonstiger Nebenwirkungen bereits durch höherrangiges Recht vorgegeben sein: Zum Beispiel folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung. So ist etwa die Frage, ob und inwieweit ein Gesetz in Widerspruch zu anderen Gesetzen gerät, ohne weiteres Gegenstand der Evaluation.

Jenseits dieser rechtlichen Vorgaben ist die Berücksichtigung von möglichen Nebenwirkungen bei einer Evaluation zumindest begründungsbedürftig. Dies ist nicht so evident wie die Notwendigkeit von Zielerreichungsevaluationen; denn diese ergibt sich bereits aus der demokratischen Verantwortung des Gesetzgebers in Bezug auf sein Handeln und das entsprechende Kontrollbedürfnis durch die Allgemeinheit und die Medien.<sup>33</sup> Dies muss aber auch für Nebenwirkungen gelten: wird ein gesetzliches Ziel zwar in hohem Maße erfüllt, allerdings auf Kosten einer erheblichen Beeinträchtigung anderer Rechtsgüter oder Ziele, kann dies den Wert der Zielerreichung deutlich relativieren. Damit muss sich eine Evaluation, die auf eine politische Bewertung abzielt, auseinandersetzen.<sup>34</sup>

Ein methodisches Folgeproblem bei der Einbeziehung von Nebenwirkungen in die Evaluation ist die Frage der Bewertungskriterien.<sup>35</sup> In Bezug auf die angestrebten Zielsetzungen wirft dies keine größeren Probleme auf, denn diese ergeben sich aus dem Handeln des demokratisch legitimierten und entsprechend verantwortlichen Gesetzgebers. Hinsichtlich der (mehr oder weniger unerwarteten) Nebenwirkungen besteht die Gefahr einer subjektivistischen Einschätzung durch den Evaluator. Eine Möglichkeit, auch hier für eine stärkere Verobjektivierung zu sorgen, besteht darin, als Maßstab Wertungen des höherrangigen Rechts, sonstige Festsetzungen des einfachen Rechts und schließlich andere formulierte Politikziele und Konzepte der demokratisch legitimierten Organe heranzuziehen.

---

<sup>31</sup> Jastrow/Schlatmann, Einleitung B, Rn. 64; vgl. auch die Gesetzesbegründung zum IFG M-V, S. 1 f. und bestätigend die Ausführungen der Abgeordneten Mest´an (Die Linkspartei, PDS), LT-Drs. 4/71, S. 4262 sowie des Abgeordneten Ringguth (CDU), a.a.O., S. 4258.

<sup>32</sup> Vgl. dazu Vedung (1999), S. 44.

<sup>33</sup> Plädoyers für die Durchführung sogenannter „zielfreien Evaluationen“ sind aus diesem Grund von vornherein abzulehnen, vgl. dazu im Einzelnen Vedung (1999), S. 52 ff.

<sup>34</sup> Vgl. dazu grdl. Vedung (1999), S. 39 ff.

<sup>35</sup> Vgl. dazu näher unten III.6., sowie Vedung (1999), S. 51, zu deskriptiven und präskriptiven Bewertungskriterien im Einzelnen: a.a.O., S. 213 ff.

Denkbare (negative oder positive) Nebenwirkungen des Gesetzes können äußerst vielfältig sein und in sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Zusammenhängen oder Politikfeldern auftreten. Aus methodischer Sicht ist zu fragen, wie sich diese im Einzelnen feststellen lassen. In einem ersten Zugriff kommen dazu eine Analyse der Diskussionen im Rahmen der Entstehungsgeschichte des Gesetzes, aber auch wissenschaftliche Diskussionen zu vergleichbaren Gesetzen im In- und Ausland in Betracht. Als Beispiele solcher Diskussionsfelder über Nebenwirkungen seien hier benannt:

- Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung<sup>36</sup>/Erschwerung des Entscheidungsprozesses
- Konflikt mit dem Grundsatz der vollständigen und umfassenden Aktenführung<sup>37</sup>
- die Verursachung unangemessener Kosten<sup>38</sup>
- Beeinträchtigung des Datenschutzes<sup>39</sup>
- politische und juristische Konflikte (diese zu vermeiden ist Selbstzweck jeder Gesetzgebung und zudem Mittel zum Zweck die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen).

Eine weitere Möglichkeit zur Aufdeckung von (bisher vielleicht noch nicht diskutierten) Nebenwirkungen besteht in einer prozessorientierten Vorgehensweise.<sup>40</sup> Man sollte es vermeiden, empirische Forschungsdesigns (etwa Fragebogen) unveränderlich auf vorab definierte mögliche Wirkungen auszurichten. Vielmehr muss der Prozess der Evaluation auch auf die Aufdeckung solcher Möglichkeiten gerichtet sein. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass die Forschungen gerade im Bereich qualitativer Interviews auch hierauf gerichtet sein sollten.

#### *d. Symbolische Geltung*

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Gesetzesevaluation, wenn und soweit Gesetzen symbolische Geltung zukommt.<sup>41</sup> Unter Symbolen sollen dabei Leitbilder und Zeichen normgetreuen Verhaltens verstanden werden, die meinungsbildend und erziehend wirken und insofern an die Akzeptanz der Normadressaten appellieren. Von symbolischer Geltung einer Norm kann demgemäß gesprochen werden, wenn sich feststellen lässt, dass die Menschen sie sich zu eigen gemacht haben und ihr folgen.

Auch dem Informationsfreiheitsgesetz kann ein solcher bewusstseinsbildender und erziehender Geltungsmehrwert zugeschrieben werden:

- Veränderung der Verwaltungskultur: Förderung des Bewusstseins der Verwaltung, dass sie für den Bürger da ist

---

<sup>36</sup> So schon die Gesetzesbegründung, LT-Drs. 4/2117, S. 15; Jastrow/Schlatmann, Einleitung B, Anm. 69; Masing (2004), S. 404 ff. („Das Problem der Effektivität der Verwaltung“).

<sup>37</sup> Jastrow/Schlatmann, Einleitung B, Anm. 70

<sup>38</sup> Vgl. etwa die Ausführungen des Abgeordneten Ringguth (CDU), LT-Drs. 4/71, S. 4259.

<sup>39</sup> Vgl. zum Grundkonflikt Masing (2004), S. 399 ff.; konkret zum IFG M-V vgl. die Ausführungen des Abgeordneten Ringguth (CDU), LT-Drs. 4/71, S. 4259.

<sup>40</sup> Zu Begriff und Wesen einer Prozessevaluation vgl. grdl. Vedung (1999), S. 180 ff.

<sup>41</sup> Vgl. dazu Pollitt/Bouckaert (2004), S. 14 f.

- Förderung des Bewusstseins der Bürger, dass der Staat für sie da ist (Vorstufe einer Aktivierung der Bürgergesellschaft)

In die Vorstellung einer symbolischen Politik im weiteren Sinne kann man jedoch auch negative Erscheinungen einbeziehen. Man kann in diesem Sinne symbolische Politik auf alle Motive beziehen, ein Gesetz aus anderen Gründen als zur Erreichung tatsächlicher Veränderungen der Wirklichkeit zu erlassen.<sup>42</sup> So lässt sich in diesem Zusammenhang etwa auch erforschen, ob und inwieweit der Gesetzgeber nicht einfach Tatkraft und Handlungswillen demonstrieren will, ohne wirklich an tatsächliche Wirkungen zu glauben.

## **2. Weiterreichende Zielsetzungen der Evaluation**

Dem Landtag obliegt die Entscheidung über die Fortführung bzw. Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes. Er ist dabei nicht an die bisherige Zwecksetzung gebunden, auch diese steht (wie insbesondere auch die ausdrückliche Regelung des § 1 Abs. 1 IFG M-V) zur Disposition.

Deshalb ist der Landtag bei der Durchführung der Evaluation nicht darauf beschränkt, diese nur auf der Grundlage der Zwecksetzungen de lege lata durchzuführen. Eine Reflexion über denkbare Zielsetzungen von Informationsfreiheitsgesetzen und mögliche Fortentwicklungen der entsprechenden Gesetzeszwecke de lege ferenda sollte daher Bestandteil der Evaluation sein. Da sich hierzu aber, wie erwähnt, ein relativ feststehender Standardkanon etabliert hat, werden jedoch eher Detailfragen relevant sein (etwa, ob man die Zwecke ausdrücklich regeln sollte, oder ob man punktuell Modifikationen vornehmen sollte).

## **III. Grundkonzeption und Methoden der Evaluation**

Im folgenden Abschnitt sollen konzeptionelle Fragen der Evaluationsstrategie erörtert werden. Dabei sollen insbesondere wichtige Weichenstellungen und Entscheidungsspielräume verdeutlicht und dazu Vorschläge unterbreitet werden. Von diesen strategischen Entscheidungen hängen dann das Evaluationsdesign sowie der Evaluationsprozess ab.

### **1. Theoriegeleiteter Ansatz**

Gelegentlich wird in den Sozialwissenschaften ein Gegensatz zwischen einer „bloß“ methodengeleiteten und einer theoriegeleiteten Evaluation gesehen.<sup>43</sup> Ob dies so grundsätzlich zutrifft kann vorliegend offen bleiben. Jedenfalls ist zu erwarten, dass die bevorstehende Evaluation auf relativ dünner Datenbasis durchgeführt werden muss. Die Gründe hierfür sind insbesondere in der fehlenden Statistikpflicht der Behörden sowie den fehlenden finanziellen Ressourcen für umfassende empirische Erhebungen zu sehen. Umso bedeutsamer ist es, zunächst möglichst umfangreich Hypothesen zu den Wirkungen des IFG M-V zu formulieren, um diese dann anhand der wenigen vorhandenen Daten zu testen. Dies

---

<sup>42</sup> Vgl. in diesem Sinne Vedung (1999), S. 187 ff.

<sup>43</sup> Promberger u.a. (2006), S. 66 ff.

schließt natürlich nicht aus, dass in einzelnen Fällen auch Aussagen induktiv direkt aus den zur Verfügung stehenden Daten abgeleitet werden können.

Hinsichtlich der anzuwendenden Theorien wird hier der Standpunkt vertreten, dass es nicht eine richtige „Großtheorie“ gibt, vielmehr ein Theorienpluralismus vorzuziehen ist. Die Theorien haben unterschiedliche Stärken und Schwächen und ergänzen sich wechselseitig. An prominenter Stelle seien hier genannt:

- Ökonomische Analyse des Rechts (insbesondere Neue Politische Ökonomie);  
Beispiel: Mögliche Einschränkungen der Aktenführung als Reaktion „rationaler“ Bürokraten auf den Informationsanspruch
- Systemtheorie:  
Die Systemtheorie hat gerade bei der Analyse von Vorgängen Vorzüge, bei denen die Verwaltung entscheidend beteiligt ist. Für die Analyse lassen sich hieraus verschiedene Perspektiven ableiten, die das Evaluationsdesign prägen.  
Beispiel: Nach einem einfachen Systemmodell lassen sich Input (Ziele, Mittel), Umwandlung (Produktion, Tätigkeit) und Output (Leistung) unterscheiden.<sup>44</sup>  
Beispiel: Betrachtet man die Verwaltung als geschlossenes System, kann man die möglichen Folgeaktionen im internen Zusammenspiel verschiedener Verwaltungseinheiten auf Informationsanspruch und –begehren bewerten (sowohl die Setzung des Informationsrechts als auch dessen Inanspruchnahme sind Impulse von „außen“ auf das System Verwaltung).
- Vergleichende Analyse<sup>45</sup> (einschließlich Rechtsvergleichung): Übertragung anderswo gemachter Erfahrungen zu vergleichbaren oder abweichenden Regelungen.

## 2. Mehrperspektivenansatz (akteursbezogener Ansatz)

Anwendungs- und umsetzungsorientierte Evaluation - so wie sie hier verstanden wird – impliziert den Versuch, mit Hilfe von wissenschaftlichen Erhebungsverfahren empirisch gesicherte Erkenntnisse über die Praxis zu sammeln (Praxisanalyse) und diese methodengestützt an die beteiligten Praktiker zurück zu vermitteln (Praxisberatung), mit dem Ziel, den Gestaltungsprozess zu optimieren. Wichtig ist dabei zum einen, die Wissenschaftlichkeit der verwendeten Instrumente und Methoden zu sichern und zum anderen, die Fragestellungen der Praxisanalyse nicht nur aus der Perspektive einer der beteiligten Interessengruppen von Praktikern, sondern aus einem übergreifenden Forschungsinteresse zu formulieren.

Um diesem Interessengeflecht gerecht zu werden, verfolgt die hier projizierte Evaluation einen *Mehrperspektivenansatz*;<sup>46</sup> das heißt, die zu bearbeitenden Probleme und Fragestellungen werden systematisch aus den Sichtweisen der verschiedenen beteiligten Gruppen betrachtet und es wird versucht, sie in einem Gesamtbild darzustellen. Jede Perspektive beleuchtet unterschiedliche Dimensionen des untersuchten Wirkungsfeldes, die

---

<sup>44</sup> Vedung (1999), S. 5.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Promberger u.a. (2006), S. 122 ff.

<sup>46</sup> Enticott (2004).

zusammengefasst werden müssen. Die Mehrperspektivenanalyse ermöglicht so erst die angestrebte verobjektivierende Bestandsaufnahme; denn nur, wenn die Interessen und verschiedenen Perspektiven der betroffenen Gruppen und Individuen berücksichtigt werden, ergeben sich Chancen für eine Kommunikation über Lösungsmöglichkeiten.

Ein wichtiges konzeptionelles Grundelement der bevorstehenden Evaluation sollte daher ein akteursbezogener Ansatz sein. Ein solcher „Interessentenansatz“ bzw. eine solche „responsive Evaluation“<sup>47</sup> hat den Vorteil, dass sich aus den verschiedenen Perspektiven unterschiedliche bzw. auch zusätzliche Hypothesen ergeben können. Zudem werden somit die unterschiedlichen Wertvorstellungen bei der Bewertung von Erfolg oder Misserfolg eines Gesetzesprogramms von vornherein offen gelegt. In Bezug auf das IFG M-V sind das auf der einen Seite die Bedürfnisse, Belange Präferenzen oder Erwartungen der Adressaten.<sup>48</sup>

### **3. Multimethodisches Vorgehen**

Eng verbunden mit dem Verständnis des Forschungsprozesses als Kommunikationsprozess und auf der Grundlage des Mehrperspektivenansatzes ist ein *multimethodisches Vorgehen*. Es kommen unterschiedliche qualitative und quantitative Forschungsinstrumente in Betracht.

Nach zutreffender Auffassung schließen sich auch qualitative und quantitative Ansätze nicht aus.<sup>49</sup> Allerdings ist vorliegend gerade wegen der zu erwartenden schwachen Datenlage eine überwiegend quantitative, also analytisch-statistische Vorgehensweise von vornherein kaum realistisch.<sup>50</sup> Ein qualitativer Ansatz nähert sich dem Untersuchungsgegenstand normativwertend und verstehend. Legitimationsbasis ist dann weniger die große Zahl von untersuchten Fällen als vielmehr die Qualität der ermittelten Aussagen. Diese hängt ihrerseits wesentlich von der verwendeten Argumentation ab und von einer gewissenhaften Aufbereitung und Rekonstruktion der Perspektiven, Motive und Handlungsweisen beteiligter Akteure.

Der Mehrperspektivenansatz wird vor allem durch die Erhebungsinstrumente der halbstandardisierten Interviews und eine – in einer späteren Projektphase ggf. möglichen - schriftlichen Befragung verfolgt. Geplant sind Interviews mit wenigen gezielt ausgewählten Verwaltungseinheiten. Bei einer späteren Umfrage könnten zumindest zwei Akteure pro Verwaltungseinheit schriftlich befragt werden. Darüber hinaus soll aber nicht nur die Einschätzung der verschiedenen Akteure ermittelt werden, sondern diese subjektiven Sichtweisen sollten durch die Analyse von konkreten Entscheidungsprozessen der Behörden (z. B. durch die Analyse von Aktenvorgängen) ergänzt werden.

### **4. Prozessorientiertes Vorgehen**

---

<sup>47</sup> Vgl. hierzu mit Nachweisen Promberger u.a. (2006), S. 56 f.

<sup>48</sup> Zu den methodischen Problemen einer „klientenorientierten“ Evaluation vgl. Vedung (1999), S. 60 ff.

<sup>49</sup> Promberger u.a. (2006), S. 48 ff.

<sup>50</sup> Thoenig (2003), spricht in diesem Zusammenhang von „pragmatischer Evaluation“.

Die Interessenorientierung oder „responsive Evaluation“ legt weiterhin nahe, dass man die Evaluation nicht als punktuelles Ereignis, sondern als Prozess begreift.

Dies hat etwa für Befragungen die Konsequenz, dass diese aufgeschlossen für neue Wirkungszusammenhänge bleiben. Damit können sich aus bisherigen Befragungen Veränderungen für weitere Befragungen ergeben (interaktives Untersuchungsverfahren).<sup>51</sup> Entsprechendes gilt für Aktenanalysen.

## 5. Mehrstufige Analyse

Darüber hinaus wird vorliegend ein mehrstufiges Analysemodell vorgeschlagen, wie es in der verwaltungswissenschaftlich orientierten Evaluationsforschung gebräuchlich ist.<sup>52</sup> In einem ersten Schritt werden die institutionellen Veränderungen erhoben, die in den betreffenden Verwaltungsbehörden durch die neue gesetzliche Regelung vorgenommen worden sind (Institutionenevaluation). Im zweiten Schritt werden Output- und Performanzveränderungen betrachtet (Performanzevaluation) und drittens geht es um weiterreichende Effekte im Umfeld der Verwaltung, die die Normadressaten betreffen (Impact-Evaluation). Viertens besteht die Möglichkeit, die über das unmittelbare Adressatenfeld hinausreichenden oder auch längerfristig wirksamen Effekte (Outcome-Evaluation) sowie die System- und Kulturveränderungen in den Behörden sowie im Adressatenfeld („system change“)<sup>53</sup> zu untersuchen. Im Zentrum der hier verfolgten Analyse stehen zunächst die Schritte 1-3 (Institutionen-, Performanz- und Impact-Evaluation), während die Outcomes in einer breiter angelegten Studie zu erheben wären.

Institutionenevaluation: Organisations, Struktur-, Prozess, Personalveränderungen in den Behörden etc.

Performanzevaluation: Geschäftsanfall (Primärentscheidungen; Rechtsbehelfe), Entscheidungsproduktion, Bearbeitungsdauer, Ressourcenaufwand, Kosten etc.

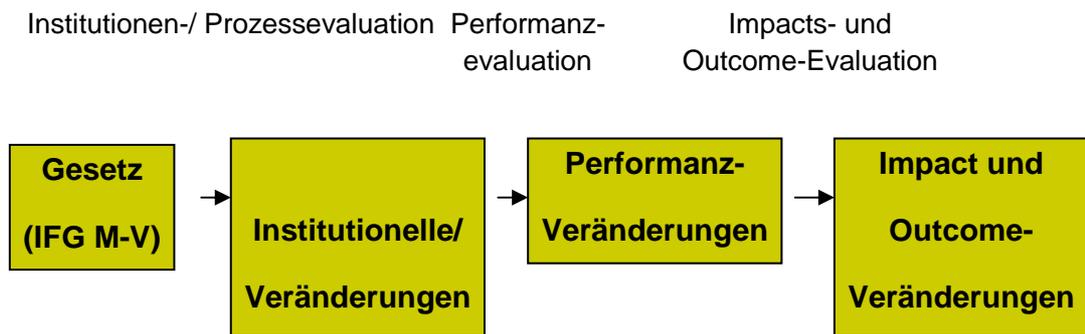
Impact-Evaluation: Art und Anzahl der Antragsteller; Adressatenfeld; Reaktionsweisen von Antragstellern (wahrgenommener und faktischer Nutzen der Informationen; Akzeptanz; Institutionenvertrauen); ggf. selektive Inanspruchnahme der Regelung durch bestimmte Adressaten

---

<sup>51</sup> So etwa bei Vedung (1999), S. 66 ff.

<sup>52</sup> Vgl. etwa Wollmann (2000); Bogumil/Kuhlmann (2006); Kuhlmann (2004); Bogumil u.a. (2008); Kuhlmann u.a. (2008).

<sup>53</sup> Vgl. dazu Pollitt/Bouckaert (2003).



Die abhängige Variable der Evaluation ist damit in folgenden Bereichen zu verorten:

- Behördenorganisation, -struktur, -personal und Geschäftsprozesse beim Vollzug des IFG M-V
- Geschäftsvolumen, Ressourcenaufwand und „Entscheidungsproduktion“
- Typen, Reaktionsweisen, Erwartungen, Forderungen von Antragstellern (Adressaten); faktischer und erwarteter Nutzen oder Schaden von erteilten Informationen bzw. von Antragsablehnungen.

Die unabhängige Untersuchungsvariable, deren Einfluss auf die Verwaltung und das gesellschaftliche Umfeld geprüft werden soll, ist die gesetzliche Maßnahme (IFG M-V) selbst. Darüber hinaus werden organisatorische und funktionale Spezifika der untersuchten Verwaltungsbehörden in die Betrachtung einbezogen.

## 6. Bewertungskriterien

### a. Methodische Ausgangsfrage

Konzeptionelle Fragen stellen sich schließlich hinsichtlich der Bewertungskriterien.<sup>54</sup> Das zu erstellende Gutachten soll die Evaluierung durch den Landtag gemäß § 15 S. 2 IFG M-V vorbereiten. Die abschließende Bewertung obliegt daher auch dem Landtag. Das vorbereitende Gutachten kann jedoch keinesfalls wert- und bewertungsfrei sein. Es muss daher die Frage der Bewertungskriterien zumindest thematisieren, die gerade in Bezug auf Informationsfreiheitsgesetze eine Reihe von Besonderheiten aufweist. Gleichwohl bleibt die

<sup>54</sup> Vgl. hierzu grdl. Vedung (1999), S. 213 ff.

Bewertung am Ende eine politische. So kann etwa die Abwägung zwischen der vollen oder teilweisen Erreichung eines angestrebten Ziels (z.B. Aktivierung der Bürgergesellschaft) und einem möglichen unerwünschten Nebeneffekt (z.B. Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung) wissenschaftlich kaum vernünftig vorstrukturiert werden.

Sicheren Boden hat man bei der Evaluation nur dann unter den Füßen, wenn man sich mit guten Gründen auf Wertentscheidungen anderer beziehen kann („deskriptive Wertung“<sup>55</sup>). Das sind einmal die Wertmaßstäbe, die sich durch Auslegung aus dem Gesetz ergeben (insbesondere die positiven Gesetzeszwecke). Des Weiteren stehen hier verfassungsrechtliche Vorgaben zur Verfügung (so lässt sich etwa aus dem Rechtsstaatsprinzip der Wert der Rechtssicherheit und des Rechtsfriedens ableiten; hieraus lässt sich folgern, dass ein Gesetz zu möglichst wenig Konflikten und Rechtsstreitigkeiten führen sollte).

Darüber hinaus stehen vielfältige, mehr oder weniger weit anerkannte Bewertungsmaßstäbe zur Verfügung, die sich nicht verbindlich aus der Rechtsordnung ableiten lassen und damit politisch sind (obwohl natürlich auch hierzu im Einzelfall unterschiedliche Meinungen vertreten werden). Solche müssen jedoch bei der Entscheidung des Landtages nach § 15 S. 2 IFG M-V zur Anwendung kommen. Ein vorbereitendes Gutachten hat sich daher auch mit ihnen zu beschäftigen.

#### *b. Bewertungskriterien im Einzelnen*

An dieser Stelle sollen exemplarisch einige in Betracht kommende Bewertungsmaßstäbe diskutiert werden. An dieser Fragestellung muss jedoch im Laufe der Evaluierung weiter gearbeitet werden. In einem prozessorientierten Vorgehen, wie es hier vorgeschlagen wird, werden nämlich die Aussagen hierzu in der Rückkopplung mit den Akteuren weiter konkretisiert.

#### Deskriptive Wertungen

- Effektivitätskriterien der Bewertung:<sup>56</sup> Alle oben benannten positiven Ziele des Gesetzes (Zielerreichungsevaluation)
- Rechtssicherheit/Rechtsfrieden: Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten und Konflikten
- Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (Rechtsstaatsprinzip)

#### Präskriptive Wertungen

- Produktivitätskriterien der Bewertung:<sup>57</sup> Hier geht es um das Verhältnis von Leistung zu Kosten (oder Outputs zu Inputs bzw. Leistungen zu Mitteln). Im vorliegenden Zusammenhang könnte man die Menge der zur Verfügung gestellten Informationen als Verwaltungsooutput sehen. Da diese aber nur Mittel zum Zweck sind, ist die Aussagekraft dieses Bewertungskriteriums von vornherein beschränkt.

---

<sup>55</sup> Vgl. zur Unterscheidung deskriptiver und präskriptiver Wertungen bei Evaluationen Vedung (1999), S. 213 ff.

<sup>56</sup> Vgl. dazu Vedung (1999), S. 215 ff.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Vedung (1999), S. 220 ff.

- Effizienzkriterien der Bewertung: <sup>58</sup> Die Effizienz eines Verwaltungsprogramms lässt sich entweder durch Kosten-Nutzen-Analyse oder in Form der Kosteneffektivität feststellen. Im ersten Fall wird der monetarisierte Wert der Programmeffekte durch die monetarisierten Programmkosten geteilt, im zweiten Fall die gegenständlich ausgedrückten Programmeffekte durch die monetarisierten Programmkosten. Im vorliegenden Zusammenhang ist schon die Aufgabe, quantitative Aussagen über die Programmeffekte zu machen mehr als anspruchsvoll. Das Vorhaben, dies auch noch zu monetarisieren, überschreite wohl die Grenze des Sinnvollen (z.B. monetäre Bewertung der Aktivierung der Bürgergesellschaft).

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu Vedung (1999), S. 222 ff.

### **3. Teil: Evaluationsstrategie**

Diese Grundkonzeption ist in einem nächsten Schritt in eine spezifische Evaluationsstrategie, also eine Strategie für die empirische Forschung umzusetzen.<sup>59</sup> Darin enthalten sind Angaben zum Evaluationsdesign, den zu ermittelnden Rechtstatsachen und dem Evaluationsprozess, also einem Ablaufplan der Evaluation.

#### **I. Evaluationsdesign und Evaluationsmethoden**

##### **1. Erheben und Sammeln der bei Behörden vorhandenen Daten**

Kontinuierlich müssen bei den Behörden vorhandene Daten zur Praxis des Informationsfreiheitsgesetzes erhoben und systematisiert werden. Diese Tätigkeit wird dadurch erheblich erschwert, dass das IFG M-V keine Statistikpflicht enthält.<sup>60</sup>

Es liegt nahe, dies in enger Koordination mit der Landesregierung zu tun, die eine ähnliche Aufgabe für die Erstellung des Berichts nach § 15 S.1 IFG M-V zu erfüllen hat. Hier sollte nach Möglichkeit Doppelaufwand vermieden und Synergien erreicht werden. Das Zusammenwirken ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Landesregierung über das Weisungsrecht der Ministerien direkten umfassenden Zugriff auf die staatlichen Behörden hat.

Zusätzlich sollte versucht werden, auf freiwilliger Basis weitere Daten zu erheben. So könnte der Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung und hier insbesondere die Kommunen durch einen Fragebogen abgefragt werden. Auch wenn hiervon keine validen statistischen Aussagen erwartet werden dürfen, könnte dieses Vorgehen doch zumindest zu Tendenzaussagen führen, die Hypothesen stärken oder schwächen könnten.

##### **2. Qualitative Interviews in ausgewählten Bereichen**

Weitere Erkenntnisse ließen sich durch gezielte vertiefende qualitative Interviews gewinnen. Dazu sollten (aus dem Bereich der unmittelbaren und der mittelbaren Staatsverwaltung) repräsentative Einrichtungen ausgewählt werden.<sup>61</sup>

Im vorliegenden Zusammenhang werden weder die zeitlichen noch die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um die Anforderungen einer repräsentativen Erhebung zu erfüllen.

---

<sup>59</sup> Promberger u.a. (2006), 110 (und ff.) m. Nachw.

<sup>60</sup> Eine Statistikpflicht war in der ursprünglichen Fassung von § 14 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes NRW vorgesehen, vgl. Seidel, in: Franßen/Seidel, Rn. 1171; zutreffend führen Franßen/Seidel (Rn. 1181) aus, dass sich der Gesetzgeber mit dieser Streichung des zentralen Mittels entledigt habe, das eine sinnvolle Überprüfung des Gesetzes überhaupt erst möglich machte.

<sup>61</sup> Zu Fragen der Behördenauswahl vgl. für eine entsprechende Studie zum Umweltinformationsgesetz Schmillen (2003), S. 3 ff.

Vorgeschlagen wird stattdessen eine bewusste Auswahl aus deutlich unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung. In einem solchen qualitativen Fallstudiendesign können dann Aussagen über eine mögliche Wirkungsvarianz in Abhängigkeit vom Verwaltungstypus getroffen werden. Es wird vorgeschlagen, zunächst mit folgenden drei Bereichen zu beginnen, um im Laufe der Erhebung gegebenenfalls weitere Befragungen anzuschließen:

- ein staatliches Amt für Umwelt und Natur
- ein Finanzamt
- eine kreisfreie Stadt: drei Ämter mit hohem Geschäftsanfall in Bezug auf das IFG M-V (z.B. Ordnungsamt, ein Bereich mit kommunalen Wirtschaftsunternehmen – etwa den Stadtwerken, sowie ein Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten).

### **3. Informationen aus dem Bereich der „Stakeholder“**

Der hier vorgeschlagene akteursbezogene Ansatz legt nahe, Informationen nicht nur aus dem staatlichen Bereich zu sammeln. Umfassende empirische Erhebungen (wie etwa eine systematische Befragung der Bevölkerung) scheiden, wie dargelegt, aus finanziellen Gründen aus. Ein gangbarer Weg könnte es in dieser Situation sein, zumindest die in Verbänden organisierten Interessen an der Evaluation zu beteiligen. In Betracht kommen hierbei etwa Presse- und Medienvertreter, Gewerbe- und Industrieverbände, Gewerkschaften, der Bund der Steuerzahler, Kommunalverbände etc.

Diese Verbände sollten gebeten werden, ihre Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsgesetz systematisch vorzutragen. Ein Anreiz für eine Mitwirkung ist in dem Umstand zu sehen, dass sie damit mittelbar am Prozess der Evaluation beteiligt werden, der ja auch Grundlage für die Fortentwicklung des Gesetzes sein soll. Die Beiträge lassen neue Erkenntnisse erwarten, auch wenn man ihren interessenbezogenen Hintergrund bedenkt. Interessenbedingte Verzerrungen der Aussagen könnten in gewissem Ausmaß durch wertende Analyse korrigiert werden; in diese Richtung würde auch die Pluralität der Stellungnahmen wirken.

Die Stellungnahmen der Verbände könnten im Rahmen einer Konferenz von den Beteiligten auch im Hinblick auf die Frage der Interessenbedingtheit diskutiert werden.

### **4. Vergleichende Analyse/best practice**

Mit einer rechts- und politikvergleichenden Analyse könnten die theoretischen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen anderer Länder/Bundesländer fruchtbar gemacht werden, die ebenfalls Informationsfreiheitsgesetze eingeführt haben.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Vgl. jüngst die rechtsvergleichende Analyse zu verfahrensrechtlichen Absicherungen von Informationsfreiheitsrechten von Griebel (2007) sowie die rechtsvergleichende Analyse von Kranenborg/Voermans (2005), S. 3 f., zu den Informationsfreiheitsgesetzen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Aussagen lassen sich in diesem Rahmen etwa aus Erkenntnissen zur „best practice“ gewinnen, die dann als „benchmark“ für einen Vergleich der Situation in Mecklenburg-Vorpommern herangezogen werden könnten.<sup>63</sup> Entsprechend kann man natürlich versuchen, aus negativen Erfahrungen (Negativbeispielen) zu lernen. Zudem lassen sich alle für konkrete Informationsfreiheitsgesetze gewonnenen Erkenntnisse mit der Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern spiegeln, unter Berücksichtigung der Ähnlichkeit oder Unterschiedlichkeit der betreffenden Rechtsregime.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Auswertung der Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder zu. Die Streitanzahl bestimmter Regelungen kann als Indiz für Reform- oder weiteren Regelungsbedarf gewertet werden.

## **II. Ermittlung von Rechtstatsachen**

Eine zentrale Frage der anstehenden Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zielt auf Art und Umfang der zur Verfügung stehenden oder zu ermittelnden Rechtstatsachen. An dieser Stelle muss im Rahmen eines pragmatischen Ansatzes berücksichtigt werden, dass mit etwa sechs Monaten nur relativ wenig Zeit und zudem nur relativ geringe finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen.

Die interessierenden Rechtstatsachen sollen im Folgenden vier Sphären zugeordnet werden: organisatorische und institutionelle Veränderungen im Bereich der Verwaltung (1.), Verfahrenshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (2.), Folgewirkungen im Bereich der Verwaltung (3.), Folgewirkungen bei den Anspruchsberechtigten (4.), sowie Folgewirkungen bei Drittbetroffenen (5.).

### **1. Organisatorische und institutionelle Veränderungen im Bereich der Verwaltung**

- Veränderungen im Bereich des Personals  
Fragestellung: Wurden zusätzliche Mitarbeiter eingestellt? Sind Mitarbeiter auf die Beantwortung von Anfragen nach dem IFG spezialisiert?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden
  
- Veränderungen in der Verwaltungs-, bzw. Behördenorganisation  
Fragestellung: Inwieweit wurden aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes Behörden umstrukturiert? Sind für Zwecke des Informationsrechtes eigene Abteilungen eingerichtet worden?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden

---

<sup>63</sup> Pollitt/Bouckaert (2003), S. 18 f., sprechen in diesem Zusammenhang von einem „gold standard test“.

- Allgemeine Veränderungen im Verwaltungsverfahren  
Fragestellung: Inwieweit wurden aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes Verwaltungsabläufe modifiziert?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden

## 2. Verfahrenshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Grundlage: Statistikbogen LfDI M-V 1.1 ([www.informationsfreiheit-mv.de](http://www.informationsfreiheit-mv.de))

Änderungs- oder Ergänzungsbedarf:

- Bewertung der Richtigkeit der herausgegebenen Informationen  
Fragestellung: Richtigkeit der herausgegebenen Informationen  
Operationalisierung: Befragung unterschiedlicher Akteure
- Geheimhaltung nicht schutzwürdiger Daten  
Hypothese: Durch weite Schutzklauseln wird bewirkt, dass auch nicht schutzwürdige Daten geheim gehalten werden<sup>64</sup> (Beispiel: Kleidung Bundeswehr)  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure; Rechtsprechungsanalyse
- Verwaltungskosten<sup>65</sup>  
Fragestellung: Welche Kosten sind spezifisch durch das Informationsfreiheitsgesetz veranlasst worden? In welchem Umfang konnten die Kosten durch Gebühren gedeckt werden? Inwieweit hat das Gesetz an anderer Stelle zu Kosteneinsparungen geführt?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden; Erhebung durch das Innenministerium

## 3. Folgewirkungen im Bereich der Verwaltung

- Veränderung/Anpassung der Verwaltungskultur  
Hypothese: Das Informationsfreiheitsgesetz bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Verwaltungskultur. Es besteht daher eine Vermutung, dass es deshalb Umstellungs- und Anpassungsprobleme im Bereich der Verwaltung gibt.<sup>66</sup> Dies könnte negative Rückwirkungen auf die Bereitschaft von Verwaltungsmitarbeitern haben, Informationen herauszugeben.  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure
- Rückwirkungen auf die Aktenführung nach Art und Umfang  
Hypothese: Eine ablehnende Haltung von Verwaltungsmitarbeitern zur Herausgabe von Informationen könnte dazu führen, dass die Aktenführung im Umfang reduziert wird, es eventuell sogar zu einer Parallelaktenführung kommt

---

<sup>64</sup> Schoch, DÖV 2006, 8

<sup>65</sup> Dazu rechtsvergleichend für die USA Bräutigam, DVBl 2006, 955

<sup>66</sup> Vgl. zu dieser Grundproblematik Vedung (1999), S. 184 ff., insbesondere S. 185.

Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure

- Stärkere Kontrolle staatlichen Handelns/Korruptionsbekämpfung  
Fragestellung: s.o.  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure
- Verwaltungsmodernisierung  
Fragestellung: Hat die Informationsfreiheitsgesetzgebung etwa zu einer effizienteren Ausgestaltung von Arbeitsabläufen geführt oder die Digitalisierung gefördert?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden und verschiedener Akteure
- Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung  
Fragestellung: Wurde durch die Informationsbereitstellung (insbesondere den damit verbundenen Arbeitsaufwand) die Aufgabenerfüllung in anderen Bereichen beeinträchtigt?  
Operationalisierung: Befragung von Behörden

#### **4. Folgewirkungen bei den Anspruchsberechtigten**

- Kenntnis der subjektiven Rechtsstellung  
Fragestellung: In welchem Ausmaß ist das Informationszugangsrecht in der Bevölkerung bekannt? Gibt es hier in verschiedenen Bevölkerungsteilen signifikante Unterschiede?  
Operationalisierung: Dies lässt sich wohl nur im Wege einer repräsentativen Umfrage beantworten (wohl im Moment nicht finanzierbar)
- Abschreckung durch Kostenfolge  
Fragestellung: In welchem Umfang wurden Personen, die an sich den Zugang zu Informationen gewünscht hätten, durch die mögliche Kostenfolge abgeschreckt?  
Operationalisierung: Dies lässt sich wohl nur im Wege einer repräsentativen Umfrage beantworten (wohl im Moment nicht finanzierbar); evtl. vorsichtige Übertragung von Erkenntnissen zu anderen Gesetzen; Befragung von Behörden und Aktenanalyse (inwieweit wurden Anträge nach einem Hinweis auf Kostenfolgen zurückgenommen?)
- Förderung demokratischer Willensbildung/Bürgergesellschaft  
Fragestellung: s.o.  
Operationalisierung: Befragung unterschiedlicher Akteure; zur repräsentativen Umfrage s.o.
- Stärkung der Legitimität der Verwaltung  
Fragestellung: Hat sich durch das Informationszugangsrecht die Einstellung der Bevölkerung zu Funktion und Legitimität der Verwaltung positiv verändert?

Operationalisierung: Befragung unterschiedlicher Akteure; zur repräsentativen Umfrage s.o.

- „Neokorporatismus-These“<sup>67</sup>

Hypothese: Das Informationsfreiheitsrecht diene vor allem Berufs- und Interessenverbänden, weniger aber dem „normalen“ Bürger.

Operationalisierung: Befragung unterschiedlicher Akteure; Konkretisierung durch detailliertere Fragestellungen (siehe die weiteren Fragen)

- Förderung beruflicher Interessen

Hypothese: das Informationszugangsrecht wurde stark zur Förderung beruflicher Interessen genutzt (z.B. Journalisten, Rechtsanwälte)<sup>68</sup>

Rechtsanwälte: z.B. thematischer Schwerpunkt Vorbereitung Schadenersatzprozesse<sup>69</sup>

Journalisten:<sup>70</sup> Erweiterung der Recherchemöglichkeit?

Operationalisierung: Indiz Thematische Anfrageschwerpunkte (evtl. auch Informationen über Antragsteller)

- Wettbewerbsinteressen

Hypothese: das Informationszugangsrecht wurde stark zur Förderung von Wettberbsinteressen genutzt

Operationalisierung: Indiz thematische Anfrageschwerpunkte

- Kommerzielle Verwendung von Informationen und Folgewirkungen

Fragestellung: In welchem Ausmaß wurde das Informationszugangsrecht kommerziell (aus)genutzt?

Operationalisierung: Indiz thematische Anfrageschwerpunkte

Im Rahmen der Wirkungsanalyse ist hier auch die Wirkung des „Gegenmittels“ zu berücksichtigen: Informationsweiterverwertungsgesetz vom 13.12.2006<sup>71</sup>, das auf der Grundlage einer EU-RL erlassen wurde.<sup>72</sup>

- Förderung/Ermöglichung von Querulantentum<sup>73</sup>

Fragestellung: Gibt es Hinweise, dass Anfragen nicht im Sinne der Gesetzeszwecke sondern zu anderen Zwecken gestellt wurden (Missbrauchsfälle)? Inwieweit hat die Verwaltung in diesem Zusammenhang von gesetzlichen oder aus der Verfassung abgeleiteten Ablehnungsrechten<sup>74</sup> Gebrauch gemacht?

---

<sup>67</sup> Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 995 m. Nachw.; Jastrow/Schlatmann, Einleitung B, Rn. 67

<sup>68</sup> Vgl. dazu allg. Bräutigam, DÖV 2005, 381 f.

<sup>69</sup> Vgl. dazu Schoch, DÖV 2006, 6 m. Nachw. der Rspr.

<sup>70</sup> Vgl. dazu Schoch, DÖV 2006, 6 f., m. w. Nachw.

<sup>71</sup> BGBl I, S. 2913

<sup>72</sup> Vgl. dazu Schoch, NVwZ 2006, 872

<sup>73</sup> Das Problem der Missbrauchsgefahr wurde auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen thematisiert, vgl. dazu die Ausführungen von Innenminister Timm, LT-Drs. 4/71, S. 4257.

<sup>74</sup> Vgl. hierzu Reinhart, DÖV 2007, 23

Operationalisierung: thematische Schwerpunkte sowie die Erscheinung von Massenabfragen als Indiz; Befragung von Behörden

## **5. Folgewirkungen bei Drittbetroffenen**

- Auswirkungen auf berufliche Interessen oder Rechtsschutzinteressen  
Fragestellung: Inwieweit wurden berufliche Interessen oder Rechtsschutzinteressen Dritter durch das Informationsfreiheitsgesetz gefördert oder beeinträchtigt?  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure
  
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements  
Fragestellung: s.o.  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure; zur Möglichkeit einer repräsentativen Umfrage s.o.
  
- Veränderung der Einstellung zur Verwaltung  
Fragestellung: Inwieweit wurde das Vertrauen zur Verwaltung (negativ) verändert durch Befürchtungen, durch die Herausgabe von Informationen (negativ) in eigenen Interessen berührt zu werden? Hat dies zu einer größeren Zurückhaltung bei der Herausgabe von Daten und Informationen an die Verwaltung geführt?  
Operationalisierung: Befragung verschiedener Akteure; zur Möglichkeit einer repräsentativen Umfrage s.o.

## **4. Teil: Fragestellungen zur gesetzlichen Ausgestaltung**

In diesem Teil sollen in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung des IFG M-V Problemschwerpunkte identifiziert und diskutiert werden. Dazu soll zunächst der Streitstand aufgenommen werden und eine erste Einschätzung auf der Grundlage allgemein zugänglicher Informationen gegeben werden. Im weiteren Verlauf sollen dabei auch neu gewonnene Daten und die (wertenden) Stellungnahmen verschiedener Akteure einbezogen werden.

### **I. Zweckbestimmung**

Das IFG M-V gehört zu den wenigen Informationsfreiheitsgesetzen, die eine ausdrückliche Zweckbestimmung enthalten (§ 1 Abs. 1). Es wird im Rahmen der Evaluation zu prüfen sein, ob und inwieweit sich diese Positivierung bewährt hat.

Auf der einen Seite folgte der Gesetzgeber mit der Zweckbestimmung einer modernen Tradition im Bereich des Öffentlichen Rechts.<sup>75</sup> Damit wird ausdrücklich klargestellt, dass gerade der freie Informationszugang ein Anliegen des Gesetzgebers war. Diese Zielsetzung,

---

<sup>75</sup> Vgl. etwa Schoch, Die Verwaltung 35 (2002), 149, 157.

die im Zweifel ein informationsfreundliche Anwendung und Auslegung des Gesetzes begründen kann, ist damit zeitlos anerkannt und muss nicht erst interpretativ gewonnen werden.<sup>76</sup>

Kritiker sehen hierin schlechten Gesetzesstil und wollen Gesetzeszwecke nicht im Gesetz, sondern in der Gesetzesbegründung sehen.<sup>77</sup> Diese etwas pauschale Kritik hat aber gerade in Bezug auf Informationsfreiheitsgesetze eine gewisse Berechtigung. Man mag nämlich in der Tat zweifeln, ob es sinnvoll ist, den evidenten Primärzweck zu regeln, während das Gesetz doch letztlich auf die damit zu erreichenden sekundären Ziele gerichtet ist. Würde man jedoch auch diese normieren, bestünde die Gefahr, dass dies lückenhaft geschehen (paradigmatisch das IFG Berlin) oder eine zeitgemäße Fortentwicklung des Gesetzes oder seiner Anwendung gehemmt würde.

Im Rahmen einer Einzelkritik wird zu prüfen sein, ob sich die Einschränkung des zweiten Halbsatzes auf die Festlegung der „grundlegenden“ Voraussetzungen (unter denen die Informationen zugänglich gemacht werden sollen) bewährt hat oder nicht eher zu Missverständnissen geführt hat.<sup>78</sup>

## **I. Verhältnis zu anderen Gesetzen**

Das IFG M-V tritt neben eine Reihe anderer Gesetze und Normen, die ebenfalls Informationszugang gewähren (wie etwa die Umweltinformations- oder Verbraucherinformationsgesetze) oder beschränken (wie etwa das Steuergeheimnis nach § 30 AO oder das Abgabengeheimnis nach § 12 Abs. 1 KAG M-V).

Damit stellen sich zunächst Auslegungsfragen zum Verhältnis der Vorschriften.<sup>79</sup> Diese kann das Land allerdings, soweit Bundesrecht betroffen ist, allenfalls klarstellend regeln. Das heterogene Informationsfreiheitsrecht kann zu Reibungsverlusten und Inkonsistenzen führen.<sup>80</sup> Insbesondere wurde auf das Fehlen eines Mindeststandards hingewiesen.<sup>81</sup>

Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat das Problem gesehen, war jedoch der Auffassung, dass die Schaffung einer integrierenden Lösung aus Zeitmangel nicht möglich sei.<sup>82</sup> Damit wird deutlich, dass über diese Frage grundlegend zu diskutieren sein wird, wenn über eine Weitergeltung des IFG nach seinem Auslaufen beraten werden wird.

## **II. Anspruchsberechtigung**

### **1. Berechtigter Personenkreis**

---

<sup>76</sup> Positiv Dalibor, NorÖR <Manuskript S. 36>

<sup>77</sup> Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (Fn. 39).

<sup>78</sup> Vgl. zur Problematik Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 36>

<sup>79</sup> Vgl. hierzu etwa Reinhart, DÖV 2007, 19 ff.; Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 6 ff.>

<sup>80</sup> Vgl. etwa Sydow, NVwZ 2008, 481 ff.

<sup>81</sup> Schoch, DÖV 2006, 7.

<sup>82</sup> Vgl. LT-Drs. 4/2117, S. 3; in der Gesetzesbegründung zum IFG M-V, a.a.O., S. 3, wurde das (längerfristige) Ziel einer Gesamtkodifizierung ausgedrückt.

§ 1 Abs. 2 IFG M-V bezieht die Anspruchsberechtigung neben natürlichen Personen ausdrücklich auf juristische Personen des Privatrechts sowie Personenvereinigungen.

Damit wird einerseits dem Streit aus dem Weg gegangen, ob und inwieweit auch juristische Personen des Öffentlichen Rechts Zugang zu Informationen haben können.<sup>83</sup>

Auf der anderen Seite wurden Personenvereinigungen wie politische Parteien, Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte sowie Gesellschaften des Bürgerlichen Rechts oder des Handelsrechts einbezogen. Damit muss nicht der „Umweg“ über die Antragstellung durch ein Mitglied der jeweiligen Personenvereinigung gegangen werden.<sup>84</sup> Auf der anderen Seite wurde zu Recht darauf hingewiesen, dass in diesen Fällen die Behörde vorab die Frage der Kostenschuldnerschaft zu klären hat.<sup>85</sup>

## **2. Voraussetzungsloser Zugang**

In der Schaffung eines voraussetzungslosen Zugangs zu Informationen liegt eine wesentliche Neuerung der Informationsfreiheitsgesetzgebung, in der die Gesetze von Bund und Länder übereinstimmen. Über diesen Punkt herrscht weitgehender Konsens; gleichwohl wird er in der durchzuführenden Evaluation zu thematisieren sein.

## **III. Anspruchsverpflichtete**

Als Anspruchsverpflichteten nennt § 3 Abs. 2 IFG M-V Behörden im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Im Gegensatz zu den meisten anderen Informationsfreiheitsgesetzen wird damit auf zusätzliche erweiternde Formulierungen wie „öffentliche Stellen“, „Organe“, „Einrichtungen“ verzichtet. In der Praxis wurde deutlich, dass das etwa in mehrstufigen Planungsverfahren zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Feststellung des richtigen Antraggegners führen kann.<sup>86</sup>

Das IFG M-V zeichnet sich dadurch aus, dass es in § 3 Abs. 3 staatliches Handeln in Privatrechtsform und damit auch die wirtschaftsrelevante Tätigkeit in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezieht. Der Schutz fiskalischer Interessen erfolgt durch das Ablehnungsrecht des § 5 Nr. 5 allerdings nur in Bezug auf das Land. Der Schutz der kommunalen Interessen beschränkt sich damit auf die Vorschrift des § 8 IFG M-V zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Es wird im Rahmen der Evaluierung nicht nur rechtlich zu prüfen sein, ob dies der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Finanzhoheit mit einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft gerecht wird, sondern auch,

---

<sup>83</sup> Zum Streitstand Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 5 f., v.a. Fn. 33>

<sup>84</sup> LT-Drs. 4/2117, S. 12.

<sup>85</sup> Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 987, Fn. 40 n. w. Nachw.

<sup>86</sup> Vgl. OVG M-V, Beschluss vom 27. August 2007, NordÖR 2007, 454, 455, zu regionalen Planungsverbänden.

welchen Unsicherheiten hier die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen in der Praxis ausgesetzt worden ist.<sup>87</sup>

Das IFG M-V hat im Gegensatz zu einer Reihe anderer Landesinformationsfreiheitsgesetze (vgl. z.B. § 2 Abs. 3 IFG NRW) keine Ausnahme für Hochschulen, Forschungs- und Prüfungseinrichtungen für die Bereiche Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen geschaffen.<sup>88</sup>

#### **IV. Anspruchsinhalt**

In Bezug auf den Anspruchsinhalt ist vor allem der Anspruchsgegenstand und die Abgrenzung zu nicht herauszugebenden Entwürfe, Notizen und Vorbereitungsmaßnahmen problematisch.<sup>89</sup> Diese fallen entweder nach § 2 S. 2 IFG M-V nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes oder unterfallen dem Ablehnungsgrund des § 6 Abs. 1 IFG M-V (=§ 4 Abs. 1 S. 1 IFG Bund), soweit und solange durch ihre vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde. Unbefriedigend ist hier insbesondere, dass in diesen Vorschriften Unterschiedliches gemeint sein muss. Während sich § 2 S. 2 nur auf kurzfristige Gedankenstützen bezieht, die nach der Vorstellung des Verfassers noch weiterer gedanklicher Durchdringung bedürfen (vergleichbar mit den Vorentwürfen nach § 46 Abs. 2 BDSG), ist im Falle der Entwürfe nach § 6 Abs. 1 dieser Durchdringungsprozess abgeschlossen; dies dürfte im Fall einer Weitergabe an andere Mitarbeiter regelmäßig der Fall sein.

In Bezug auf die „Vereitelungsgefahr“ in § 6 Abs. 1 IFG wird man die Begriffswahl prüfen müssen, denn nach allgemeiner Ansicht genügt nach dem Zweck der Vorschrift bereits eine Gefährdung der Entscheidung.<sup>90</sup>

In Bezug auf § 2 S. 2 IFG M-V ist zudem zu fragen, ob der gegenüber § 2 Nr. 1 Hs. 2 IFG Bund einschränkende Zusatz „und die spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden“ bewährt hat.

#### **V. Grenzen der Informationspflicht**

Nach der Systematik sind die Bestimmungen über die Grenzen der Informationspflicht das Herzstück des Gesetzes, da der Grundsatz der Informationsfreiheit erst durch sie seine Konturen gewinnt. Dementsprechend wird ein Schwerpunkt der Evaluation auf den §§ 5 bis 8 IFG M-V liegen. Auch insoweit greift die vorliegende Darstellung nur exemplarisch einige markante Beispiele auf.

---

<sup>87</sup> Vgl. die grdl. Kritik bei Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 11 ff. und 24>

<sup>88</sup> Vgl. Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 6> m. Nachw.

<sup>89</sup> Vgl. hierzu Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 17 f.>

<sup>90</sup> Vgl. Rossi, Rn. 13 zu § 4; Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 25 f.> m. w. Nachw.

Von Anfang an umstritten war die Bestimmung des § 5 Nr. 4 IFG M-V, wonach der Antrag auf Zugang zu Informationen abzulehnen ist, soweit und solange „das Bekanntwerden der Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann“. Sie unterliegt den gleichen kritischen Einwänden wie die sicherheitsrechtliche Generalklausel, insbesondere in Bezug auf die Unbestimmtheit“.<sup>91</sup> Auf der anderen Seite wird hierin eine notwendige Auffangvorschrift für unvorhergesehene Fälle gesehen, die gerade durch die Rechtsprechung zur sicherheitsrechtlichen Generalklausel klare Konturen gewonnen hat.<sup>92</sup>

In Bezug auf die Vorschrift des § 7 IFG M-V über den Schutz personenbezogener Daten ist insbesondere zu prüfen, ob es sich bewährt hat, diese – abweichend von der Bundesregelung – nicht als Abwägungstatbestand auszugestalten. Im Rahmen der Ausnahmegründe gibt insbesondere die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Nr. 3 IFG M-V Anlass zu Zweifeln.<sup>93</sup> Im Falle erheblicher Nachteile für die Allgemeinheit oder Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner liegt regelmäßig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor, so dass die Ordnungsbehörden nach pflichtgemäßen Ermessen einschreiten können, eventuell sogar müssen, wenn das Ermessen auf Null reduziert ist. Die Gefahr wird dann durch das Einschreiten der Ordnungsbehörden und nicht im Rahmen eines langwierigen Auskunftsverfahrens (mit einer Stellungnahme des Betroffenen nach § 7 Abs. 2 S. 2, § 9 IFG M-V) abgewehrt.

In Bezug auf personenbezogene Daten fällt auf, dass das IFG M-V zwei praktisch bedeutsame Fälle nicht näher regelt: Angaben über die Bearbeiter von Verwaltungsvorgängen (vgl. § 5 Abs. 4 IFG Bund) und Fragen des Informantenschutzes (§ 3 Nr. 7 IFG Bund).<sup>94</sup>

Als ein bedeutsamer Unterschied zur Bundesregelung ist der Bereich der Wettbewerbs-, Kartell- und Regulierungsbehörden zu sehen. Während dieser sensible Bereich durch § 3 Nr. 1 lit. d IFG Bund ganz ausgenommen wird, belässt es das Land beim Schutz durch die §§ 5 ff. IFG M-V.<sup>95</sup>

## **VI. Verfahren**

Im Bereich der Verfahrensvorschriften wird insbesondere zu prüfen sein, ob diese nicht besser aufeinander abgestimmt werden müssten. Dies gilt sowohl für § 7 Abs. 2 mit § 9 IFG M-V als auch für das Verhältnis von § 11 Abs. 2 zu § 9 IFG M-V. Unglücklich ist auch die abweichende Begriffswahl („beeinträchtigt“ einerseits und „berührt“ andererseits) sowie die nicht aufeinander abgestimmten Fristen.

## **VII. Kostenregelung**

---

<sup>91</sup> Vgl. etwa Neumann, Stellungnahme, S. 3, 7.

<sup>92</sup> So etwa Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 23 f.>

<sup>93</sup> Vgl. näher Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 28 f.>

<sup>94</sup> Vgl. zu diesen Fragen näher Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 30 f.>

<sup>95</sup> Vgl. zur Problematik näher Dalibor, NordÖR <Manuskript S. 33 f.>

Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt wird sicherlich bei den Kostenfolgen liegen (§ 13 IFG M-V und die Informationskostenverordnung). Es wird zu untersuchen sein, wie der Spagat zwischen einer möglichst angemessenen Kostendeckung einerseits und dem Ziel, Informationswünsche möglichst nicht wegen der Kostenfolgen abzuschrecken, gelungen ist.

## **5. Teil: Ablaufplan**

In der Folge soll der Ablaufplan der Evaluation (zweite Phase der Begutachtung) für die Zeit von Januar bis Juni 2009 skizziert werden. Konkretere Festlegungen sollen nach der Konferenz vom 4. Dezember 2008 erfolgen.

Dezember 2008/Januar 2009:

- Nähere Ausarbeitung von zu ermittelnden Rechtstatsachen und Hypothesen
- Rechtsprechungsanalyse
- Rechts- und Politikvergleich
- Vorbereitung der Interviews (Interviewleitfäden)
- Testinterviews
- Ausarbeitung eines Fragebogens
- Test des Fragebogens

Februar und März 2009

- Durchführung von Interviews
- Versendung von Fragebögen
- Anschreiben relevanter Akteure
- Fortführung der theoretischen Arbeiten

April und Mai 2009

- Auswertung der Interviews
- Durchführung von Folgeinterviews
- Konferenz relevanter Akteure/Verbände zur Diskussion ihrer Stellungnahmen
- Rückkopplung mit Hypothesen

Juni 2009

Abfassung des Gutachtens

## Literatur

Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S./Ohm, A.

Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler  
Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 2. Aufl. 2008

Bräutigam, Tobias

Das deutsche Informationsfreiheitsgesetz aus rechtsvergleichender Sicht, DVBl 2006,  
950

ders.

Informationen werden frei: Auch für Deutschland? – zu einem  
Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland und den Erfahrungen in den USA mit dem  
Freedom of Information Act -, DÖV 2005, 736

Britz/Gabriele/Eifert, Martin/Groß, Thomas

Verwaltungsinformation und Informationsrichtigkeit – Pflichten und Ansprüche nach  
dem Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen -, DÖV 2007, 717

Dalibor, Marcel

Das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – ein Schritt zu mehr  
Transparenz?, NordÖR 2009, S. ...

Enticott, G.

Multiple Voices of Modernization: Some methodological Implications, Public  
Administration 82 (2004), 743 - 756

Franßen/Seidel

Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen. Ein Praxiskommentar,  
Berlin 2007

Griebel, Thomas

Die verfahrensrechtliche Absicherung von Informationsfreiheitsrechten in rechtsvergleichender Sicht. Eine Betrachtung der Rechtslage in Schweden, den USA, Deutschland und der Europäischen Union, Berlin 2007

Groeschner, Rolf

Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 344 ff.

Jastrow, Serge-Daniel/Schlatmann, Arne

Informationsfreiheitsgesetz. Kommentar, Heidelberg u.a. 2006

Kranenborg, Herke/Voermans, Wim

Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation, Groningen 2005

Kuhlmann, Sabine

Evaluation lokaler Verwaltungspolitik: Umsetzung und Wirksamkeit des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen, Politische Vierteljahresschrift 45 (2004), 370 – 394

Kuhlmann, S./Bogumil, J./Grohs, S.

Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the "New Steering Model"?, Public Administration Review 68 (2008), 851 - 863

Der Landesbeauftragte für Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern

Erster Bericht zum Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/1440 vom 22. April 2008, 3. (S. 115 ff.)

ders.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der Linkspartei.PDS und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG MV)“, Drs. 4/2117 vom 24. April 2006

Masing, Johannes

Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 377 ff.

Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert

Evaluating public management reforms: An international perspective, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham, UK u.a. (Edward Elgar) 2003, S. 12 ff.

Promberger, Kurt/Bernhart, Josef/Niederkofler, Carmen

Grundlagen zur Evaluation von Verwaltungsreformen, Wien 2006

Reinhart, Oliver

Das gläserne Amt – Das Informationsfreiheitsgesetz als Jedermannsrecht auf Akteneinsicht -, DÖV 2007, 18

Rossi, Matthias

Informationsfreiheitsgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2006

ders.

Informationszugänglichkeit und Verfassungsrecht, 2004

Schmillen, Markus

Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Rechtliche und praktische Probleme des Umweltinformationsgesetzes unter Einbeziehung der UIG-Novelle und der neuen Informationsrichtlinie, Berlin 2003

Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984

Schoch, Friedrich

Das Recht auf Zugang zu staatlichen Informationen – Informationszugangsfreiheit in Deutschland und in der Schweiz, DÖV 2006, 1

Der Entwurf eines Informationsweiterverwendungsgesetzes des Bundes, NVwZ 2006, 872

Sydow, Gernot

Informationsgesetz häppchenweise, NVwZ 2008, 481

Thoenig, Jean-Claude

Learning from evaluation practice: The case of public-sector reforms, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham, UK u.a. (Edward Elgar) 2003, S. 209 ff.

Vedung, Evert

Evaluation im öffentlichen Sektor, Wien u.a. 1999

Wollmann, Hellmut

Evaluation in public-sector reform: Towards a 'third wave' of evaluation?, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham, UK u.a. (Edward Elgar) 2003, S. 1 ff.

ders.

Evaluation in public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.), Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham, UK u.a. (Edward Elgar) 2003, S. 231 ff.

ders.

Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und –modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.), Evaluationsforschung, Opladen 2000, S. 195 – 233

ders.

Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, K./Bandelow, N. (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München u.a. 2003, S. 335 - 360