

**Gutachten zur Vorbereitung einer Evaluation des
Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern –
Ermittlung von Rechtstatsachen und erste Bewertungen**

Prof. Dr. Michael Rodi, M.A.

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Greifswald, den 10. September 2009

Gliederung

1. Teil	Einführung.....	5
A.	Zielsetzung des Gutachtens	5
B.	Problemdarstellung.....	5
C.	Methodik und Gang des Gutachtens	6
2. Teil	Konzeption, Vorbereitung, Durchführung und Ergebnis der Befragungen	8
A.	Entwicklung des Fragebogens für Behörden.....	8
B.	Entwicklung des Fragebogens für Verbände.....	9
C.	Auswahl der Befragten und Zeitraum der Befragungen	9
I.	Auswahl auf staatlicher Ebene	9
II.	Auswahl auf Verbändeebene	12
D.	Vorgehen und Zeitraum der Befragung und Verbändeanhörung	13
E.	Praktische Schwierigkeiten	14
F.	Auswertungsschritte, Systematik und Bewertungsaspekte.....	15
G.	Empirische Befunde der Befragung	16
I.	Frageblock 1: Basisinformationen zur befragten Behörde (Aufgabenprofil, Struktur, Relevanz des IFG M-V)	16
1.	Befragte und Verwaltungsmodernisierung	16
2.	Betroffene Unterlagen und Relevanz.....	16
II.	Frageblock 2: Aktenkundige Verwaltungsvorgänge zum IFG M-V und spezifische rechtliche Probleme	22
1.	Bewertung der Richtigkeit der herausgegebenen Informationen.....	22
2.	Administrative Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zu nicht herauszugebenden Vorbereitungsmaßnahmen	24
3.	Geheimhaltung nicht schutzwürdiger Informationen und Daten.....	24
4.	Administrative Schwierigkeiten im Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten und Geheimhaltungsvorschriften	27
a.	Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten.....	27
b.	Verhältnis zu Geheimhaltungsvorschriften	29
c.	Zwischenfazit	31
III.	Frageblock 3: Aufbau- und ablauforganisatorische, personelle Veränderungen, Verwaltungsmodernisierung und Rolle der Politik	31
1.	Veränderungen im Bereich des Personals	31
2.	Veränderungen der Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Verwaltungsprozesse und Verwaltungsmodernisierung	33

3.	Rolle der Politik.....	35
IV.	Frageblock 4: „Input-/Output-Veränderungen“ – Arbeitsvolumen/-belastung, Kosten, Bürgerorientierung, Streit anfälligkeit	36
1.	Arbeitsvolumen/-belastung und Kosten	36
2.	Bürgerorientierung, Kundenfreundlichkeit, Streit anfälligkeit	38
V.	Frageblock 5: „Impacts“ – Wirkungen bei Anspruchsberechtigten und Drittbetroffenen	41
1.	Anspruchsberechtigte	41
2.	Folgewirkungen bei Drittbetroffenen	45
VI.	Frageblock 6: Outcomes – „System- und Kultureffekte“	46
VII.	Änderungs- und Ergänzungsbedarf aus Sicht der Befragten	50
1.	Grundsätzliche Kritik am Gesetz und dessen Zwecksetzung.....	50
2.	Beteiligte und Verfahrenskonkurrenz	51
3.	Schutzgüter	55
4.	Antragsgegenstand, Verfahren und Drittbeteiligung, Rechtsschutz	58
5.	Kostenregelung	62
6.	Weiterer vorgebrachter Bedarf.....	63
7.	Zwischenbewertung der Änderungsvorbringen	64
3. Teil	Erste rechtliche Bewertungen unter Berücksichtigung der empirischen Befunde	65
A.	Grundsätzliche Kritik	66
B.	Aufbau und Struktur des Gesetzes	69
C.	Zwecksetzung des Gesetzes.....	70
D.	Auskunfts berechtigte und -verpflichtete.....	74
I.	Allgemein.....	74
1.	Anspruchsberechtigte	74
2.	Anspruchsgegner	74
II.	Einzelfälle	76
1.	Anspruchsteller	76
2.	Anspruchsgegner	76
E.	Der Schutz staatlicher Interessen	79
I.	Der Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung.....	79
II.	Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses.....	83
F.	Der Schutz von Interessen Dritter	85
I.	Der Schutz personenbezogener Daten.....	85

II.	Der Schutz des geistigen Eigentums und von Wirtschaftsgeheimnissen	87
G.	Offene Schutzfragen und Regelungsbedürfnisse	92
I.	Offene Schutzfragen in Bezug auf personenbezogene Daten	92
1.	Fallgruppe der Bediensteten im öffentlichen Dienst	92
2.	Fallgruppe der Informanten	93
II.	Offene Schutzfragen in Bezug auf wirtschaftsrelevante Daten	93
III.	Notwendigkeit eines Missbrauchsvorbehalts	94
H.	Antragsverfahren, Beteiligung von Drittbetroffenen und Rechtsschutz der Beteiligten.....	96
I.	Gegenstand des Anspruchs.....	96
II.	Verfahren.....	98
III.	Einbeziehung des Dritten	100
IV.	Rechtsschutz.....	102
I.	Kosten.....	103
J.	Übergreifende Einzelfragen	107
I.	Wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand	107
1.	Schutzwürdigkeit	107
2.	Einbeziehung und Schutzmöglichkeiten	108
3.	Verfahrensrechtliche Konsequenzen	115
II.	Verhältnis zum Fachrecht der jeweiligen Behörde	116
1.	Grundsätzliche Bestimmung des Verhältnisses.....	116
2.	Bestimmung des Verhältnisses im Einzelnen.....	117
3.	Regelungsoptionen	119
III.	Stellung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit	120
IV.	Behebung der praktischen Schwierigkeiten für künftige Evaluationen	126
4. Teil	Ergebnisse und Empfehlungen	127
5. Teil	Anlagen	132

1. Teil Einführung

A. Zielsetzung des Gutachtens

Das vorliegende Gutachten knüpft an das vom Landtag Mecklenburg-Vorpommern in Auftrag gegebene Gutachten – „Vorschläge zur wissenschaftlichen Methodik der Vorbereitung und Durchführung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern“ vom 24. November 2008 (Gutachten I) an.¹ Während das Gutachten I die methodische Grundlegung für die Evaluation ausarbeitet, stellt das Gutachten II unter Berücksichtigung dieser Methoden die Ergebnisse der gesetzesimmanenten Evaluation des IFG M-V vor. Damit wird dem Landtag zeitnah zu der Unterrichtung durch die Landesregierung, die vorwiegend statistischen Charakter besitzt,² eine qualitative Begutachtung des Gesetzes und seiner Anwendung zugeleitet. Auf diesem Fundament kann der Landtag in der zweiten Jahreshälfte 2009 über die Fortsetzung der Evaluation des Gesetzes entscheiden. In einem möglichen Gutachten III könnten auf Basis der Ursachenanalyse für bisherige Wirkdefizite konkrete Vorschläge für eine Novellierung des IFG M-V erarbeitet werden. Insofern handelt es sich bei dem Gutachten II um einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer an der Rechtswirklichkeit orientierten Fortentwicklung des Gesetzes.

B. Problemdarstellung

Ausgangspunkt ist der im § 15 IFG M-V formulierte Evaluationsauftrag, wie er im Gutachten I festgestellt wurde. Evaluationen sind danach retrospektive Bewertungen der Implementierung, der Leistungen und der Ergebnisse staatlicher Interventionen mit dem Zweck, eine Korrektur der Intervention oder in Zukunft rationalere und bessere Entscheidungen zu gewährleisten.³ Wesentlicher Teil einer Evaluation ist die Ermittlung der Rechtswirklichkeit, wie sie durch das Gesetz beeinflusst wurde. Nur auf diese

¹ Rodi, Vorschläge zur wissenschaftlichen Methodik der Vorbereitung und Durchführung einer Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 24. November 2008, Gutachten im Auftrag des Landtages Mecklenburg-Vorpommern (Gutachten I), abrufbar unter www.informationsfreiheit-mv.de

² LT-Drs. 5/2720.

³ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 2.

Art und Weise ist eine Bewertung möglich. Trotz der beschränkten Ressourcen sollen Grundlagen für ein möglichst wirklichkeitsnahes Abbild der Rechtspraxis ermittelt werden. Dieses muss die Vielschichtigkeit der Wechselwirkungen einfangen, darf sich aber nicht in Details verlieren. Durch die Befragung von verschiedenen Akteuren nach ihren Sichtweisen wird so eine Bewertungsgrundlage geschaffen, die als Fundament für die Entwicklung konkreter Änderungsvorschläge dienen kann.

C. Methodik und Gang des Gutachtens

Das Gutachten greift die Erkenntnisse des Gutachten I⁴ auf und führt die Arbeit in diesem Sinne fort. Im 2. Teil des Gutachten I wurden die Grundzüge einer Evaluation formuliert. Bezugspunkte dafür sind zunächst die positiv normierten Gesetzeszwecke; im Übrigen kann der Gesetzgeber das Gesetz bei seiner Fortentwicklung natürlich auch an anderen Zielsetzungen messen. Dies vor Augen wurde ein Tableau der Evaluierungskonzepte und -strategien ausgebreitet. Dabei ist klargestellt worden, dass zwar die abschließende Bewertung dem Landtag zukommt, das Gutachten jedoch nicht wertfrei erstattet werden kann. Kann und darf auch keine politische Bewertung erfolgen, so können zumindest deskriptive Wertungen anhand der Gesetzeszwecke oder der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie erste präskriptive Beurteilungen vorgenommen werden.

Aus diesen Vorgaben ist im Gutachten I ein pragmatischer integrativer Ansatz entwickelt worden.⁵ Durch Integration verschiedener methodischer Ansätze (multimethodisches Vorgehen) gleicht er Schwächen einzelner Methoden durch Stärken anderer aus; so überbrückt er zumindest teilweise tatsächliche Unzulänglichkeiten wie mangelnde Ressourcen oder fehlende Statistikpflicht. Anhand eines standardisierten Interviewleitfadens wurden ausgewählte Behörden zu ihren Erfahrungen mit dem Gesetz befragt. Zudem wurden spiegelbildlich ausgewählte Akteure außerhalb der Staatssphäre interviewt. Die so gefundenen Ergebnisse bilden die Grundlage für die Ermittlung von Rechtstatsachen sowie eine vergleichende Analyse.

Dieser Grundkonzeption folgend geht das Gutachten zweistufig vor. In seinem Teil 2 werden Konzeption, Vorbereitung, Durchführung und Ergebnis

⁴ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 5 ff.

⁵ Vgl. Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 5 ff., 16 ff.

der Befragungen vorgestellt. Teil 3 nimmt dann unter Berücksichtigung der Interviewergebnisse erste rechtliche Bewertungen und Empfehlungen vor. Neben dem Aufgreifen der festgestellten Rechtstatsachen fließt hier vor allem die vergleichende Analyse ein. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst.

2. Teil Konzeption, Vorbereitung, Durchführung und Ergebnis der Befragungen

Aufgabe des Gutachtens II war es, die im vorangegangenen Gutachten entwickelte Methodik umzusetzen.

A. Entwicklung des Fragebogens für Behörden

Zur Umsetzung der Evaluierungsstrategie, mit der eine hinreichende Datengrundlage geschaffen werden soll, war zunächst ein standardisierter Interviewleitfaden für die Befragung von Behörden zu entwickeln, sind diese und der Staat insgesamt doch primäre Adressaten des Gesetzes. Dazu wurde ein Fragebogen für Behörden erstellt, der dem Gutachten als Anlage beiliegt.⁶ Dieser teilt sich in sieben Abschnitte. Der Fragebogen folgt im Wesentlichen den Vorgaben, die im Gutachten I empfohlen wurden.⁷ Jedoch ist ein einführender Teil 1 vorangestellt worden, mit dem Basisinformationen zur interviewten Behörde wie Aufgabenprofil, Struktur und Relevanz des IFG M-V abgefragt wurden. Mit diesen Angaben lassen sich die Aussagen der Interviewten und deren unterschiedliche Perspektiven in Bezug zueinander setzen. Zudem können so Einflüsse herausgefiltert werden, die nicht vom IFG M-V herrühren (z.B. in die Wege geleitete Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung). Nicht zuletzt sind die Fragen nach dem Anwendungsbereich des IFG M-V und seiner bisherigen Relevanz (Anzahl der Anfragen) für eine Bewertung unentbehrlich.⁸ Etwas ausführlicher als im Gutachten I angedacht, wurden die Aspekte der Folgewirkungen im Bereich der Verwaltung abgefragt. Auf diese Art und Weise sollten die Veränderungswirkungen verifiziert werden. Weiterentwickelt wurden in diesem Frageblock die Fragen nach den Effizienzgewinnen und nach der Streit anfälligkeit (Abschnitt 4). Abschnitt 6 des Leitfadens wurde ebenfalls ausgebaut. Waren die System- und Kultureffekte im Gutachten I noch jeweils Teil der drei Fragekomplexe „Folgewirkung für Verwaltung“, „Folgewirkung für Anspruchsberechtigte“ und „Folgewirkung für Drittbetroffene“, so wurden diese jetzt der besseren Übersichtlichkeit wegen in einem Block

⁶ Vgl. Anlage 1.

⁷ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 18 ff.

⁸ Der vorwiegend statistischen Betrachtung der Landesregierung (LT-Drs. 5/2720) soll so eine qualitative hinzugefügt werden, vgl. 1. Teil A.

zusammengefasst. Neu hinzugefügt wurde Abschnitt 7, der nach dem konstatierten Ergänzungs- und Änderungsbedarf fragt.

B. Entwicklung des Fragebogens für Verbände

Eine Evaluation muss zur Verifizierung alle Akteure einbeziehen; in der Tendenz können so subjektive Einflüsse ausgeglichen und objektiviert werden. Daher stand von Anfang an fest, dass die Perspektiven weiterer Beteiligter einzubeziehen sind. Deshalb wurden spiegelbildlich auch Akteure außerhalb der Staatssphäre befragt bzw. angehört. In der Vorbereitung wurde auf der Grundlage des Leitfadens für die Behörden ein auf die wesentlichen Punkte reduzierter Fragekatalog für die Verbände entwickelt.⁹ Auf diese Weise sollte dem Mehrperspektivenansatz (akteursbezogener Ansatz) Rechnung getragen werden.

C. Auswahl der Befragten und Zeitraum der Befragungen

I. Auswahl auf staatlicher Ebene

Anhand dieses Leitfadens wurden auf freiwilliger Basis standardisierte Interviews mit verschiedenen Behörden auf ministerialer und kommunaler Ebene sowie der sonstigen mittelbaren Staatsverwaltung geführt. Auf diese Weise wurde ein Querschnitt aus allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung gebildet, ohne den Anspruch zu erheben, dass dieser wirklich repräsentativ sein könnte.

Insgesamt wurden zwölf Landes- und Kommunalbehörden sowie Gerichte befragt. Auf ministerialer Ebene wurden das Wirtschaftsministerium, das Bildungsministerium, das Finanzministerium und das Justizministerium interviewt. Damit waren bis auf das Bauministerium, das Sozialministerium sowie das Landwirtschaftsministerium alle Landesministerien erfasst. Daneben konnten als weitere nachgeordnete Landesbehörden ein StAUN bzw. ein Amt für Landwirtschaft, das Landesförderinstitut, das Landeshauptarchiv sowie zwei Ämter für Raumordnung und Landesplanung (ÄfRL) für die Befragung gewonnen werden. Zudem wurden die Präsidentinnen des VG Greifswald und des OVG M-V nach ihren Erfahrungen zum IFG M-V befragt. Des Weiteren wurden Mitarbeiter ausgewählter Gemeinden interviewt. Für die kreisfreien

⁹ Vgl. Anlage 2.

Städte nahm ein Vertreter der Stadt Schwerin ausführlich Stellung. Da das Innenministerium federführend bei der Erstellung des (statistischen) Berichts der Landesregierung zum IFG M-V (§ 15 IFG M-V) war, brachte es sich nur damit ein.¹⁰

Anhand des Leitfadens äußerten sich in Form schriftlicher Stellungnahmen über ihre Erfahrungen mit dem Gesetz das Finanzministerium (weiterer Mitarbeiter), das OLG Rostock, der Landkreis Demmin, die Universitäts- und Hansestadt Greifswald, sowie die Selbstverwaltungskörperschaften IHK Rostock und IHK Neubrandenburg. Im Übrigen wurden die Landkreise und Kommunen über eine schriftliche Stellungnahme ihres jeweiligen Spitzenverbandes, dem Landkreistag sowie dem Städte- und Gemeindetag, einbezogen. Die Selbstverwaltungskörperschaften IHK Schwerin sowie Rechtsanwaltskammer (RAK) nahmen im Rahmen der Verbändeanhörung am 9. Juli 2009 Stellung.

Anfragen an folgende Behörden bzw. Körperschaften des Öffentlichen Rechts führten aus verschiedenen Gründen nicht zum Erfolg: Generalstaatsanwaltschaft, Bauministerium, Sozialministerium, Landwirtschaftsministerium, Landesbehörde für Verfassungsschutz, Landkreis Müritz, Amt Demmin-Land, NDR Landesfunkhaus Mecklenburg-Vorpommern und Stadtwerke Greifswald. Schmälert dies auch die Aussagekraft des Gutachtens, so dürften sich die möglichen inhaltlichen Verschiebungen in Grenzen halten. Im Falle der Generalstaatsanwaltschaft kann auf das Interview mit der vorgesetzten Behörde, dem Justizministerium, zurückgegriffen werden. Über diesen Umweg konnte ein gewisser Überblick zur Relevanz des IFG M-V in diesem Bereich gewonnen werden. Für den Geschäftsbereich des Bauministeriums ist zwar von der kommunalen Ebene bekannt, dass relativ viele Anfragen dieses Gebiet betreffen. Indessen ist zu beachten, dass sich das Einsichtsrecht oft bereits aus der Nachbareigenschaft ergibt und auf Ministerialebene die Planungen ohnehin i.d.R. auf Veröffentlichung gerichtet sind. Aus diesen Gründen hielt sich die Relevanz des Gesetzes für das Bauministerium in Grenzen.¹¹ Interessant hätten jedoch die Erfahrungen zu Anfragen in den Bereichen Vergabe und Kostenentwicklungen bei Großvorhaben sein können. Die Bedeutung des

¹⁰ LT-Drs. 5/2720.

¹¹ Zur Anzahl der Anfragen LT-Drs. 5/2720, S. 6.

Gesetzes im Geschäftsbereich des Sozialministeriums ist mutmaßlich als gering einzuschätzen.¹² Das Potenzial dürfte sich in der Veröffentlichung von Richtlinien und Verwaltungsvorschriften erschöpfen. Anders stellt sich hingegen die Situation für das Landwirtschaftsministerium dar.¹³ Dort ist wegen der erheblichen Subventionsvergaben die Relevanz deutlich höher einzuschätzen. Jedoch ist zumindest in Bezug auf den Umweltbereich festzuhalten, dass insofern ohnehin das LUIG gilt. Ferner konnte ein Amt für Landwirtschaft über die bisherige Praxis Auskunft erteilen. Aufschlussreich wäre auch die Handhabung des Gesetzes durch die Landesbehörde für Verfassungsschutz gewesen, zumal für den Bereich der Geheimdienste keine Sonderregelung im Gesetz verankert ist. Die nicht erfolgte Beteiligung des Landkreises Müritz konnte durch die Stellungnahme des Landkreistages kompensiert werden. Ähnliches gilt für die Nichtteilnahme des Amtes Demmin-Land, das mangels Anfragen nicht viel über die Erfahrungen mit dem Gesetze hätte aussagen können. Die Nichtteilnahme des NDR Landesfunkhaus Mecklenburg-Vorpommern hat mutmaßlich seine Gründe darin, dass die Presse mit dem PresseG andere Möglichkeiten besitzt; dafür konnte auf die Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes (DJV) zurückgegriffen werden. Jedoch bleibt die Frage, ob mit dem IFG M-V eine Verbesserung erreicht wurde. Dies schlägt sich in dem Umstand nieder, dass das IFG M-V bisher relativ wenig durch Journalisten genutzt wird. Die Tatsache, dass sich die Stadtwerke Greifswald nicht äußerten, relativiert sich dadurch, dass die Stadtwerke Schwerin indirekt über die beherrschende Kommune einbezogen waren. Angesprochen wurden auch die beiden großen öffentlich-rechtlich organisierten Kirchen des Landes, die sich aber nicht kurzfristig äußern konnten.¹⁴ Jedoch dürften diese bisher auch kaum betroffen sein.

Darüber hinaus konnten einige angesprochene Behörden bzw. kommunale Unternehmen mangels Erfahrungen nichts sagen: zwei Ämter für Raumordnung und Landesplanung, das Universitätsklinikum Greifswald und

¹² Zur Anzahl der Anfragen LT-Drs. 5/2720, S. 6.

¹³ Zur Anzahl der Anfragen LT-Drs. 5/2720, S. 6.

¹⁴ Angesprochen wurden der Gemeinsame Beauftragte der Evangelisch-Lutherischen Landeskirchen Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche bei Landtag und Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern sowie das Kommissariat der Erzbischöfe, Katholisches Büro Mecklenburg-Vorpommern.

die Gesellschaft für Kommunale Umweltdienste mbH Ostmecklenburg-Vorpommern.

Die rund 36 Interviewanfragen führten zu zwölf ausführlichen Interviews (davon eine kreisfreie Kommune und zwei Verwaltungsgerichte) und zehn schriftlichen Stellungnahmen (davon ein Landkreis, die kommunalen Spitzenverbände, ein ordentliches Obergericht, zwei Selbstverwaltungskörperschaften). Schließlich kommt noch die Stellungnahme der Landesregierung hinzu, für die das Innenministerium federführend zuständig war.¹⁵

Als Manko sind folgende Punkte anzuführen. Die überwiegende Zahl der Gemeinden, Ämter und Landkreise war nur indirekt über ihre Spitzenverbände einbezogen. Eine breiter angelegte Erhebung konnte jedoch mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht geleistet werden, zumal der Ertrag wegen oft nur geringer Relevanz des Gesetzes im Behördenalltag den Aufwand ohnehin kaum gerechtfertigt hätte. Gleiches gilt für die Zweckverbände, die nicht befragt wurden. Die getätigten Anfragen auf kommunaler und Zweckverbandsebene zeigten, dass es bisher nur wenige Anträge unter Berufung auf das IFG M-V gab. Die Landesgesellschaften (wobei hier auch keine Anfragen bekannt waren) und die kommunale Wirtschaft (Stadtwerke) wurden indirekt über das Finanzministerium und die bereits erwähnte beherrschende Kommune einbezogen.

Damit waren die wesentlichen (konflikthanfälligen) Behörden des Landes und ausgewählte Akteure auf Landkreis- sowie Kommunalebene beteiligt.

II. Auswahl auf Verbändeebene

Die Befragung einer größeren Anzahl von Bürgern oder zumindest einer größeren Anzahl von Antragstellern wäre aus empirischer Sicht wünschenswert gewesen; dies war leider jedoch mangels entsprechender Ressourcen nicht durchführbar. Insofern fungiert die Verbändeanhörung als Surrogat für die direkte Bürgerbeteiligung. An der Anhörung nahmen neben dem gastgebenden Landesbeauftragten für Informationsfreiheit Neumann

¹⁵ LT-Drs. 5/2720.

folgende Personen teil: der Verfasser des Gutachtens Prof. Dr. Rodi (Universität Greifswald), Herr Ass. iur. Dalibor (Universität Greifswald), ein Vertreter von Transparency International Deutschland e.V., ein Vertreter der Verbraucherzentrale Mecklenburg-Vorpommern, ein Vertreter der IHK Schwerin, der Geschäftsführer und der Datenschutzbeauftragte der Rechtsanwaltskammer (RAK) Mecklenburg-Vorpommern sowie ein Vertreter der Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern e.V. (VUMV). Die Teilnehmer wurden auf Grundlage des Verbändeleitfadens eingeladen.

Nur schriftlich äußerte sich der Deutsche Journalistenverband e.V. – Landesverband Mecklenburg-Vorpommern. Der Verband sah zwar die Relevanz, jedoch war die Resonanz innerhalb des Verbandes auf das Gesetz und die Anfrage verhalten. Nur ein Medienvertreter äußerte sich etwas ausführlicher.

Der Bund der Steuerzahler konnte sich mangels Erfahrungen nicht zu dem Gesetz äußern. Die für seine Arbeit notwendigen Unterlagen habe er bisher immer erhalten.

Von einer Äußerung sahen der NABU, der BUND, der Deutscher Anwaltsverein sowie der DGB ab. Dabei spielt sicherlich eine Rolle, dass den Umweltverbänden für ihre Tätigkeitsfelder bereits das Umweltinformationsrecht zur Verfügung steht und die Interessen der Anwaltschaft über die RAK vertreten werden. Der DGB sah sich wohl anders als der VUMV nicht betroffen.

Damit beteiligten sich von den neun angesprochenen Verbänden drei mittels Teilnahme an der Anhörung und einer durch eine schriftliche Stellungnahme, so dass dadurch die wesentlichen Akteure aus dem gesellschaftlichen Raum beteiligt waren.

D. Vorgehen und Zeitraum der Befragung und Verbändeanhörung

Nachdem sich der Leitfaden in ersten drei Testinterviews bei unterschiedlichen Behörden und verschiedenen Interviewern (Prof. Dr. Rodi, PD Dr. Kuhlmann und Ass. iur. Dalibor) im März dieses Jahres bewährt hatte, erfolgte die endgültige Festlegung des Leitfadens und der Vorgehensweise.¹⁶

¹⁶ Vgl. Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 26.

Die Interviews wurden in der Zeit von April bis Mai 2009¹⁷ vorwiegend am Sitz der jeweiligen Behörde durchgeführt; einige wurden fernmündlich geführt. In demselben Zeitraum gingen auch die Stellungnahmen ein. Die Anhörung der Verbände fand am 9. Juli 2009 in den Diensträumen des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit in Schwerin statt.

E. Praktische Schwierigkeiten

Eine Schwierigkeit für die Evaluation bestand darin, dass das Gesetz keine Statistikpflicht enthält.¹⁸ Zur Schaffung einer Grundlage für den Bericht nach § 15 S. 1 IFG M-V behalf sich die Landesregierung mit dem Erlass einer Verwaltungsvorschrift, die Hinweise zur Evaluierung und einen (statistischen) Evaluierungsbogen enthielt.¹⁹ Die auf dieser Grundlage erfassten statistischen Angaben sind jedoch nur bedingt valide. Während auf Landesebene noch fast alle Behörden erfasst sind, dünnte sich dies auf der Ebene der Landkreise und Kommunen mangels Teilnahme bereits aus. Zudem wurden nur Körperschaften befragt, die der Rechtsaufsicht des Innenministeriums oder der Landkreise und Kommunen unterstanden, so dass sonstige Selbstverwaltungskörperschaften von vornherein herausfielen. Zudem lagen die Ergebnisse erst am 24. Juli 2009 vor.²⁰ Ferner fehlen Vergleichsdaten aus der Zeit vor Erlass des IFG M-V. Es kam erschwerend hinzu, dass das Gesetz oft unterschiedlich ausgelegt wurde (etwa zu § 1 Abs. 3, zum Antragsgegenstand, zu den Kosten) und Informationen über die Wirkungen und Nutzen des Gesetzes fehlen.²¹ Schließlich konnte der über das Weisungsrecht des Innenministeriums vermittelte unmittelbare Zugriff auf die staatlichen Behörden nicht umgesetzt werden.

¹⁷ Die meisten Interviews wurden am 7. und 8. Mai 2009 geführt.

¹⁸ Vgl. *Rodi*, Gutachten I (Fn. 1), S. 16.

¹⁹ Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz – Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. September 2007 – II 220 132.8-4-5 – (AmtsBl. S. 486).

²⁰ Vgl. LT-Drs. 5/2720, S. 1 und 4 f., die auch kaum Hinweise auf Wirkungen und Nutzen des Gesetzes enthält.

²¹ Vgl. für die Schweiz: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Vollzug, Umsetzungskosten und Wirksamkeit des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz), Bericht an den Bundesrat, <www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gHyEbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo> 2009, S. 4.

Die nur auf freiwilliger Basis angesprochenen Akteure innerhalb der Staatssphäre sahen sich nur bedingt in der Lage, inhaltliche Aussagen zu treffen, so dass viele von einem Interview Abstand nahmen oder erst nach Abstimmung mit der Hausspitze dazu bereit waren. Hinzu kam, dass viele Gesuche nicht als IFG-Anfrage eingestuft werden und daher die Relevanz und mithin eine Befragung als nicht veranlasst angesehen wurde. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck großer Heterogenität bei der Umsetzung des Gesetzes.

Weiter erwies es sich als schwierig, auch die Akteure außerhalb der Staatssphäre einzubeziehen. Das insgesamt in den – in absoluter und relativer Betrachtung – niedrigen Fallzahlen²² zum Ausdruck kommende geringe Interesse zeigte sich auch bei den angesprochenen, an und für sich einschlägigen Verbänden. Beispielsweise berichtete der DJV, dass bereits unter den Mitgliedern die Anfrage wenig Resonanz hervorrief, obwohl der Verband selbst Interesse an der Materie zeigte. Gleiches gilt auch für die VUMV.

F. Auswertungsschritte, Systematik und Bewertungsaspekte

Um zu einer Gesamtaussage zu gelangen, sind die Ergebnisse der standardisierten Interviews systematisch auszuwerten. Die ausführlichen Mitschriften aus den Interviews werden in einem ersten Schritt jeweils nach den Kategorien, wie sie im Leitfaden abgehandelt werden, geordnet zusammengeführt. In einem zweiten Schritt werden sie für die jeweilige Kategorie zu einer Gesamtaussage synthetisiert, d.h. zusammengefasst. Dabei kann auch kontrastiert werden, wenn die verschiedenen Befragten gegenläufige Antworten gegeben haben. Das Gesamtbild der jeweiligen Kategorien soll die verschiedenen Sichtweisen widerspiegeln und so ein wirklichkeitsgetreues Abbild der Situation und Konflikte darstellen. Es kommt also von vornherein nicht auf ein einhelliges Gesamtbild an; vielmehr haben die verschiedenen Akteure mit ihren jeweiligen Perspektiven auf die jeweilige Frage eigene Positionen eingenommen und sind aus ihrer Erfahrung heraus zu unterschiedlichen Beurteilungen gekommen. Im Rahmen der Auswertung ist dies dadurch zu berücksichtigen, dass bei der Darstellung rivalisierender Positionen deutlich wird, aus welcher Perspektive, d.h. aus welcher Stakeholder-Gruppe, diese vorgenommen wurden. Nur wenn so die dahinter stehende Interessenlage zum Vorschein kommt, kann auch eine seriöse

²² Vgl. LT-Drs. 5/2720, S. 6 ff.; dazu gleich 2. Teil G.I.2.

Evaluation erfolgen. Zu bedenken ist ferner die geringe Breite der beteiligten Kreise und damit die geringe repräsentative Kraft sowie die nur relativ kleinen Fallzahlen²³ und nicht zuletzt die praktischen Schwierigkeiten, vgl. E. Dies kann dazu führen, dass einzelne Problemfälle in ihrer Bedeutung überschätzt oder überhaupt nicht gesehen werden können. Gleichwohl ermöglichen die Befunde Tendenzaussagen, die Hypothesen stärken oder schwächen können.²⁴

G. Empirische Befunde der Befragung

I. Frageblock 1: Basisinformationen zur befragten Behörde (Aufgabenprofil, Struktur, Relevanz des IFG M-V)

1. Befragte und Verwaltungsmodernisierung

Der typische Befragte war entweder der Behördenleiter oder der innerhalb der Behörde für Anfragen nach dem IFG M-V Zuständige, etwa der Justitiar bzw. einer seiner Mitarbeiter oder der mit Fragen der Informationsfreiheit betraute Datenschutzbeauftragte. Im Regelfall ist der Befragte für die gesamte Behörde zuständig. Insbesondere bei großen Behörden, Landkreisen und Kommunen ist im Einzelnen die Gestaltung oft so, dass die Anfragen zunächst dezentral in den jeweiligen Fachabteilungen bearbeitet werden und der Vorgang erst bei in Frage kommender Ablehnung oder komplexeren Fallgestaltungen dem Justitiariat bzw. Rechtsamt (zum Teil auch der mit der Zuständigkeit betrauten Gleichstellungsbeauftragten) zur Entscheidung vorgelegt wird. In den Ministerien ging in der Regel eine umfangreiche interne Abstimmung voraus.

Seit dem Jahr 2006 sind keine nennenswerten Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung oder größere Reformen der Verwaltung oder deren Struktur vorgenommen worden, so dass sich daraus keine Einflüsse bestimmen lassen.

2. Betroffene Unterlagen und Relevanz

Grundsätzlich sahen alle Befragten einschließlich der Kommunen und der sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften ihre Unterlagen in großen

²³ LT-Drs. 5/2720, S. 6 und sogleich.

²⁴ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 16.

Teilen als vom IFG M-V betroffen an. Die Ämter für Raumordnung und Landesplanung (ÄfRL) sahen grundsätzlich alle Daten, etwa die Erstellung von Regionalen Entwicklungsplänen, Windenergiegebieten, Planungsdaten (Planungsstand, Plananzeigen), als vom Anspruch erfasst an, wobei jedoch die Planung selbst wegen des Ausschlussgrundes nach § 6 Abs. 1 IFG M-V regelmäßig ausgeschlossen ist. Ferner sehen sich auch die Finanzbehörden als grundsätzlich betroffen an. Bisher lagen den Finanzbehörden drei Fälle im Bereich des Steuerrechts zur Entscheidung vor; dabei handelte es sich um Anfragen von Insolvenzverwaltern zum Zwecke der Vorbereitung einer Insolvenzanfechtung. Diesen wurde letztlich auch stattgegeben. Vor diesem Hintergrund wurde gefordert, für den Bereich des Steuerverfahrens das Steuergeheimnis zu stärken (vgl. unten sogleich II.3 und II.4.b.). Bisher nicht angefallen sind Anfragen zur Vorbereitung von Staatshaftungsansprüchen.

Die Gerichte wurden in ihrer Doppelfunktion befragt, können diese doch sowohl als Gericht als auch als (Gerichts)Verwaltung tätig werden.²⁵ Dem OLG Rostock (bzw. den Grundbuchämtern bei den Amtsgerichten) lagen zwei Anfragen vor. In einem Fall ging es um die Krankenstände von Mitarbeitern einschließlich der Zahlen zur Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und in dem anderen um Grundstücksangelegenheiten (konkret wurde eine Mitteilung evtl. von einem BGH-Urteil betroffener Grundstückseigentümer unter Angabe der betreffenden Grundstücke mutmaßlich zum Zwecke der Mandantenwerbung beantragt). Während im ersten Fall bereits keine Statistik vorlag, lehnte das OLG Rostock den zweiten Antrag unter Hinweis auf § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG M-V ab. Ob die Tätigkeit der Grundbuchämter tatsächlich von der Rechtspflege oder der richterlichen Unabhängigkeit erfasst wird, soll an dieser Stelle offen bleiben.²⁶ Das VG Schwerin hatte einen Fall als Behörde zu bearbeiten. Gegenstand war die Frage, ob eine bestimmte Person beim Verwaltungsgericht Verfahren anhängig hat. Aufgrund unzureichender Angaben des Antragstellers musste erst die Identität der Person ermittelt, dann die schützenswerten personenbezogenen Daten herausgenommen und wie folgt verbeschrieben werden: in Bezug auf den vermuteten Sachzusammenhang lägen keine

²⁵ Nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG M-V sind Gerichte, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit handeln, nicht erfasst.

²⁶ Nach Ansicht des Justizministeriums unterfällt die Tätigkeit der Grundbuchämter nicht der richterlichen Unabhängigkeit, § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG M-V.

Verfahren vor. So sollte eine Aussage darüber vermieden werden, ob die Person im Übrigen Verfahren betreibt. Die Arbeits-, Finanz-, Sozial- und ordentliche Gerichtsbarkeit (im Übrigen) hatten keine Anträge nach dem IFG M-V.

Das Landesförderinstitut (Teil der NORD/LB) wird für den Großteil seiner Programme als Beliehener des jeweiligen Ministeriums tätig, nimmt jedoch auch einen Teil in Form einer Geschäftsbesorgung für die jeweiligen Ministerien wahr. In diesem Zusammenhang sind die Auswirkungen auf die Antragsgegnerschaft offen. Ähnliches gilt für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in privatrechtlicher Form, vgl. zu beidem unten VII.2.

Bei den Selbstverwaltungskörperschaften wie IHK und RAK gab es faktisch keine Anfragen. Bei den IHK konnten diese auch über das Recht der Mitglieder zur Einsichtnahme gelöst werden. Die RAK griff auf andere Regularien zurück, ebenfalls ohne die Anwendbarkeit des IFG M-V bejahen zu müssen. Die RAK sieht zwei Berührungspunkte: zum einen die Berufsaufsicht. Grundsätzlich könnten sich Bürger über Anwälte bei der RAK beschweren. Jedoch beschränke sich die Bekanntgabe des Ergebnisses auf die Formel, dass das Erforderliche veranlasst worden sei. Eine weitergehende Auskunft scheiterte bisher an § 76 BRAO, was jedoch nicht sachgerecht sei, da die Antragsteller häufig ein natürliches Interesse (oft als Betroffene) an dem Ergebnis besäßen. Heute erhalte der Petent eine Nachricht, ob eine Rüge erteilt worden oder das Verfahren an die Generalstaatsanwaltschaft abgegeben worden ist. Zum anderen kann die Berufshaftpflicht berührt sein. Nach § 51 Abs. 6 S. 2 BRAO besteht ein Anspruch auf die Bekanntgabe der Berufshaftpflicht, soweit nicht schutzwürdige Belange entgegenstehen. Diese wurden bisher insbesondere bei sog. Querulanten (Anschwärzen bei Versicherungen) und Fällen des Selbstbehalts (kleinere Haftungsfälle, die der Anwalt nachvollziehbar selbst regulieren kann) angenommen. Es bleibt die Frage, ob diese Belange durch das IFG M-V überspielt werden können.

Die Fallzahlen sind von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlich. Im Allgemeinen waren die Anfragen nach dem IFG M-V sehr gering,²⁷ wobei sich jedoch einige erwartete Schwerpunkte einstellten.

²⁷ Sowohl absolut, vgl. LT-Drs. 5/2720, S. 6, als auch relativ, vgl. für NRW *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Berlin 2007, 1182 ff.; für die übrigen Länder *Schoch*, IFG, Kommentar, München 2009, Einleitung Rn. 167

Auf Landesebene waren vor allem solche Behörden betroffen, bei denen wettbewerbsrelevante Informationen vermutet wurden; das sind in erster Linie das Wirtschaftsministerium und dort insbesondere das Landesförderinstitut. Während neun Anfragen direkt das Ministerium betrafen, richteten sich bisher 23 Anträge auf die verschiedensten Förderprogramme, wobei vier in Widerspruchsverfahren und zum Teil in Gerichtsverfahren mündeten. Einen Schwerpunkt bildeten nach Aussage der Vertreter der genannten Behörden die Anfragen zu gewerblichen Förderprogrammen und in etwas geringerem Ausmaß noch die Programme zur Förderung kommunaler Investitionsvorhaben (z.B. Festlegung von Sanierungsgebieten, Entwicklungsvorhaben oder Städtebauförderung). Typische Fragen in Bezug auf Unternehmensförderungen hätten sich darauf bezogen, ob ein bestimmtes Unternehmen gefördert wurde und wenn ja, wie hoch. Das geförderte Objekt, also die Art der Investition sei hingegen selten Gegenstand der Anfrage gewesen. Regelmäßig seien diese Anfragen als Versagung nach § 8 IFG M-V verbeschieden worden. Allgemeine Anfragen seien nicht gestellt worden. Kritisch bemerkten die Befragten dazu, dass solche Fragen nach Verwaltungsvorschriften lediglich der nachträglichen Hinterfragung der Richtigkeit des Verwaltungshandels dienten.²⁸

In geringerem Maße wurden Anträge (20)²⁹ im Geschäftsbereich des Justizministeriums gestellt. Dabei gingen 14 Anfragen direkt an die Abteilung 2

m.w.N. und für den Bund Rn. 182 ff.; vgl. auch die Statistik des Bundesinnenministeriums für 2006: www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/602978/publicationFile/34632/IFG_Statistik_2006.pdf; 2007: www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/151498/publicationFile/33720/IFG_Statistik_2007.pdf; 2008: www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/602980/publicationFile/34633/IFG_Statistik_2008.pdf; für die Schweiz: www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8u1l6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gHyEbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo.

²⁸ Indes ist dies ja gerade eines der Gesetzesziele, *Dalibor*, Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2009, Berlin 2009, II.1 m.w.N.

²⁹ Die Diskrepanz zu den Zahlen aus LT-Drs. 5/2720, S. 6 ergibt sich vor allem daraus, dass nur die an das Justizministerium gelangten Anfragen ohne die der Generalstaatsanwaltschaft und der Gerichte erfasst wurden.

(Strafvollzug) des Ministeriums. Vor allem Strafgefangene (auch anderer Bundesländer) fragten nach den Richtlinien im Strafvollzug (Dienstkleidung und Verpflegung Gefangener sowie Anforderungen an Psychologen). Soweit Anträge direkt an die JVA gestellt wurden, entschied das übergeordnete Ministerium. Daneben wurde eine Anfrage zum Korruptionserlass gestellt. Die übrigen Anfragen drehten sich um die Handhabung von Optionsmodellen (Widersprüchen) nach §§ 13a und 13b AGGerStrG. Anfragen zu Großeinsätzen (nach den Kosten für die Beamten auch der anderen Länder) scheiterten mangels Zuarbeit der anderen Länder, zumal diese oft kein Informationsfreiheitsrecht besitzen. In einem weiteren Fall wurde Querulantentum vermutet. Indes erhielt auch diese Person Einsicht, jedoch unter Aufsicht eines Behördenmitarbeiters, so dass dafür Gebühren anfielen. Eine Anfrage wurde von einem Doktoranden für Zwecke seiner Dissertation gestellt. Die Generalstaatsanwaltschaft hatte sieben Anträge zu bearbeiten.

Die übrigen Ministerien und nachgeordneten Landesbehörden konnten nur von vereinzelt Anfragen (jeweils im einstelligen Bereich) berichten (zu den Insolvenzanfechtungsfällen bei der Finanzverwaltung sogleich II.4.b.). Dabei bildeten bei den ÄfRL Anfragen in Bezug auf Windkrafteignungsgebiete ein gewisses Schwergewicht. Inhaltlich wurden auch bei den übrigen Ministerien und nachgeordneten Landesbehörden überwiegend Informationen abgefragt, die zu geschäftlichen oder kommerziellen Zwecken genutzt werden sollten. Im Geschäftsbereich der StAUN fragten Versicherungsunternehmen etwa zum Hochwasserrisiko bestimmter Flächen oder Grundeigentümer zu entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten. Ferner war auch die Subventionsvergabe bei den Landwirtschaftsämtern relevant, entsprechende Anfragen wurden aber von den Behörden unter Hinweis auf Wirtschaftsgeheimnisse und die fehlende Zustimmung des Drittbetroffenen abgelehnt.

Auf kommunaler Ebene gab es gewisse Häufungen. Die Verwaltung der Stadt Schwerin hatte von 2006-2008 rund 75 Anfragen zu bearbeiten, wobei der Schwerpunkt im Baubereich lag und sich die Gesuche im Übrigen über alle Themengebiete gleich verteilten. Bei den übrigen Landkreisen und Kommunen bewahrheiteten sich die Befürchtungen einer Antragsflut ebenfalls nicht, vielmehr wurde das Gesetz nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen (i.d.R. unter zehn Fälle pro Landkreis im Zeitraum 2006 bis Frühjahr 2009). Gegenstände waren vorwiegend Baurecht einschließlich

Umweltrecht (Schweinemastanlagen, Mobilfunkanlagen, Schwarzbauten, Vergabeverfahren) und Ordnungsrecht.

Ein Grund für die geringen Fallzahlen könnte in der bisherigen Handhabung liegen. Die eingehenden Anfragen würden zunächst vom Sachbearbeiter nach den ihm bekannten und vertrauten fachgesetzlichen Regelungen, die die Informationsfreigabe unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls zulassen, bearbeitet. Die Anwendung des IFG M-V werde stattdessen soweit wie möglich vermieden, da es als zeitaufwendig, bürokratisch, rechtlich kompliziert und vor allem die Drittbeteiligung als schwierig angesehen werde. Ferner drohten bei Fehlentscheidungen, d.h. der Herausgabe von Informationen, die nicht hätten herausgegeben werden dürfen, spürbare Sanktionen für den einzelnen Behördenmitarbeiter. In der Praxis werde daher die Anwendung des Gesetzes vermieden und auf die Fachgesetze zurückgegriffen. Nur wenn andere Normen nicht mehr greifen, werde das IFG M-V angewendet. Oft beriefen sich die Antragsteller ebenfalls nicht auf das IFG M-V, sondern trügen nur ihr Begehren vor. Ob das IFG M-V als Rechtsgrundlage angewendet werde, hänge damit maßgeblich von der Entscheidungspraxis der Behörden ab, wobei eine gewisse Meidung des Gesetzes und Präferenz anderer Regelungen zu konstatieren sei. Damit erfolgten die meisten Informationsverfahren auf der Grundlage anderer Fachgesetze, Verfahrensnormen oder Datenschutzbestimmungen und fielen nicht in die Statistik. Die Anzahl der bisherigen statistisch erfassten Verfahren nach IFG M-V seien damit hinsichtlich des Volumens nur bedingt aussagekräftig. Dies erkläre sicher auch zum Teil, warum das Gesetz in weiten Teilen der Verwaltung weder zahlenmäßig noch vom Geschäftsanfall her Effekte zeitige und eine Antragsflut ausgeblieben sei. Im Übrigen seien die Fallzahlen wohl auch deshalb zu niedrig angesetzt, weil viele einfache Auskünfte nicht erfasst würden, die materiell jedoch unter das IFG M-V fielen; viele würden einfach per Telefon abgehandelt. Auf der anderen Seite hätten in etlichen Fällen überhaupt keine Informationen vorgelegen, was die Antragsteller gelegentlich enttäuscht habe.

Zur verwaltungsgerichtlichen Entscheidung lagen bzw. liegen beim VG Greifswald bisher insgesamt zehn rechtshängige Fälle an. Von den neun Klagen und einem vorläufigen Rechtschutzverfahren sind sechs noch

anhängig, ein Verfahren wurde durch das OVG M-V entschieden.³⁰ Das OVG M-V hatte über die Herausgabe von Planungsunterlagen zu entscheiden. Indes seien die Aussagen der Verwaltungsgerichte über die Verwaltungsstreitverfahren sicher etwas verzerrt und entsprechend vorsichtig zu bewerten, da die Gerichte regelmäßig nur die „pathologischen“ Fälle zur Entscheidung bekämen (VG Greifswald).

Im Ergebnis sehen alle befragten Behörden grundsätzlich große Teile ihrer Unterlagen als dem IFG M-V unterfallend an. Aber wie in der Literatur bereits angedeutet bereiten Fälle mit der Einschaltung Privater, sei es als staatlich beherrschte Einrichtungen, sei es im Rahmen einer Geschäftsbesorgung für den Staat, Schwierigkeiten.³¹ Ferner ist die Einbeziehung der Gerichte nicht einfach. Es liegt auf der Hand, dass die überwiegende Zahl der Anfragen einen konkreten wirtschaftlichen Hintergrund hat (i.d.R. Konkurrenzsituationen). Bemerkenswert ist jedoch, dass es bisher keine Amtshaftungsansprüche vorbereitende Anfragen gab, sondern nur solche zur Vorbereitung von Insolvenzanfechtungen.

II. Frageblock 2: Aktenkundige Verwaltungsvorgänge zum IFG M-V und spezifische rechtliche Probleme

1. Bewertung der Richtigkeit der herausgegebenen Informationen

Aufgrund der geringen Fallzahlen konnten regelmäßig keine Hinweise auf die Unrichtigkeit der herausgegebenen Informationen gefunden werden. Lediglich in einem Fall gab es entsprechende Anzeichen, wobei dies nur eine Vermutung war. Die Ursache dürfte schlicht darin liegen, dass nur die Informationen herausgegeben werden können, die (unabhängig von ihrer Richtigkeit) der Behörde vorliegen. Die Behörde ist grundsätzlich von den Angaben der Beteiligten im Ursprungsverfahren abhängig und muss auf die gegebenenfalls strafbewehrte Richtigkeit vertrauen.³²

Problematischer als die Frage der Richtigkeit ist die der Vollständigkeit. Können sich bereits die Verwaltungsgerichte oft nicht des Eindrucks erwehren, dass die Behördenakten in „normalen“ Verwaltungsgerichtsverfahren die

³⁰ OVG M-V NordÖR 2007, 454.

³¹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(6), Fn. 113 m.w.N.

³² Vgl. zur Abhängigkeit der Behörde *Trantas*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, Berlin 1998, S. 4.

Tatsachen nur begrenzt wiedergeben können (oder gar sollen?), so hat sich dieser Trend noch verstärkt. Gab es bereits vor Inkrafttreten des IFG M-V das Bestreben zu einer schlanken Aktenführung, so wird von den nachgeordneten Behörden nunmehr verstärkt beobachtet, dass die Akten immer „dünner“ werden. Dahinter stehe die Einstellung, keine Fehler zugeben zu müssen. Einschränkend müssten jedoch auch weitere Ursachen beachtet werden. Zu einer ersten „Ausdünnung“ sei es im Zuge der Einführung des Telefons gekommen, da nicht mehr alle Abstimmungen der Behörden durch Vermerke und Aktenverschickung erfolgten. Im Zeitalter der elektronischen Post (E-Mail) nehme die Aussagekraft der Unterlagen weiter ab. Denn Mails würden trotz ihrer Bedeutung für das Verständnis des Aktenvorganges oft nicht Teil der Unterlagen.³³

Ein Faktor für den Umfang der herausgegebenen Informationen ist auch darin zu sehen, dass bestimmte Rückschlüsse nicht möglich sein sollen. In einem Fall beantwortete die Gerichtsverwaltung die Frage, wie viele Gerichtsverfahren einer Person bei Gericht anhängig sind, dahingehend, dass bezogen auf den vermuteten Sachzusammenhang keine Verfahren anhängig seien.

Ferner kann aus der verwaltungsgerichtlichen Praxis berichtet werden, dass die Frage der Richtigkeit auch mit der Frage der Vollständigkeit zu verbinden ist. Behörden behaupteten häufiger zu Unrecht, die angefragten Unterlagen nicht zu besitzen. Auf der anderen Seite bestehe der Wunsch von Bürgern, sich nicht selbst die Mühe des Selbststudiums der Akten zuzumuten, sondern lieber aufbereitete Unterlagen (insbesondere wenn es dem Antragsteller um bestimmte Details zu den Vorgängen geht) entgegen zu nehmen. Dieses Anspruchsdenken im Sinne einer aufbereiteten Informationsherausgabe widerspreche jedoch der Intention des Gesetzgebers, der gerade der Authentizität wegen die Gewährung des unmittelbaren Zugangs als vorrangig ansieht.³⁴ Eine Empfehlung zur Frage, ob eine Neuregelung im Sinne eines stärkeren Wahlrechts für den Anspruchsteller sinnvoll wäre, muss jedoch einem abschließenden Gutachten vorbehalten bleiben.

³³ Vgl. *Jastrow/Schlatmann*, IFG Kommentar, Heidelberg 2006, Einleitung Rn. 70, insbesondere zu E-Mails.

³⁴ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.aa, insbesondere bb.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass eine klarere Aktenführungsregelung unabhängig vom IFG M-V geschaffen werden müsste, die vor allem auch tatsächlich durchgesetzt wird. Beispielsweise wurde gefordert, dass von Anfang an die Akten paginiert werden sollten und nicht erst bei der anstehenden Herausgabe an ein Gericht. Weiter sollten wieder mehr Telefonvermerke und E-Mails den Unterlagen beigelegt werden. Dies kann aber nicht Anliegen eines IFG M-V sein. Für Fragen einer doppelten Aktenführung sei nach unten verwiesen, 2, 3, III.2, VII.1 und VII.4.

2. Administrative Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zu nicht herauszugebenden Vorbereitungsmaßnahmen

Die Abgrenzung von Notizen und Vorbereitungsmaßnahmen rief beim Großteil der Interviewten – auch bei den ÄfRL – bisher keine besonderen Schwierigkeiten hervor. Im Regelfall war immer eine klare Unterscheidung möglich. Es können auch keine Rückschlüsse daraus gezogen werden, dass der bisher einzige obergerichtlich zu entscheidende Fall im Bereich der Planung von Windkraftanlagen zu § 6 Abs. 1 IFG M-V erging; eine Versagung wurde dort bestätigt. Jedoch bemängelten die ÄfRL und das Landesförderinstitut in diesem Zusammenhang, dass der Begriff der Vorbereitungsmaßnahme nicht vom Gesetz selbst konkretisiert werde, vgl. den Schwierigkeiten sogleich und zu den Forderungen unten VII.3.

3. Geheimhaltung nicht schutzwürdiger Informationen und Daten

In Hinblick auf die Geheimhaltung nicht schutzbedürftiger Informationen und Daten sind bisher weniger Probleme aufgetreten als erwartet, was insbesondere auf kommunaler Ebene auch den geringen Fallzahlen geschuldet ist. Insbesondere bei Planungsbehörden wie den ÄfRL werden z.T. die eingehenden Daten, Informationen und Einwendungen nur anonymisiert entgegengenommen bzw. weiterverwendet. Später können die Informationen zwar wieder zugeordnet werden, jedoch kann dann insoweit eine Zurückweisung der Anfrage nach den §§ 5 ff. IFG M-V erfolgen. Für diesen Bereich besteht bereits ein gewisses Trennungsprinzip, so dass keine Probleme entstanden sind. Im Übrigen hätten die ÄfRL hier zeitweilig den Zugang verwehrt (§ 6 Abs. 1 IFG M-V). Damit spielte das Problem personenbezogener Daten wegen des Charakters der Informationen oft

keine besondere Rolle (insbesondere bei Planungen, da diese ohnehin zur Veröffentlichung bestimmt sind).

Jedoch traten überall dort, wo verstärkt personen- oder unternehmensbezogene Daten zu schützen waren, auch gewisse Schwierigkeiten auf und zwar sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Mit den qualitativen Hindernissen ist vor allem die Subsumtion unter die Schutztatbestände angesprochen. Dabei sind die typischen Fälle mit Drittbeteiligung sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene Konkurrentenfälle, d.h. Einsichtsbegehren von Konkurrenten in mit der öffentlichen Hand geschlossene Verträge bzw. Fördermaßnahmen. Bei allen Befragten, bei denen zunächst die Fachabteilungen/ -ämter die eingehenden IFG-Anträge bearbeiten, fällt den Sachbearbeitern der Fachämter regelmäßig die Entscheidung schwer, welche Informationen herausgegeben werden können und welche nicht. Es gibt jedoch auch Beispiele, bei denen die sensiblen Unterlagen ohne weiteres abgetrennt werden konnten, so dass etwa auch in so empfindlichen Bereichen wie der Bürgerschaftsabteilung des Finanzministeriums einem Informationsbegehren stattgegeben wurde.

Indes gab das Landesförderinstitut als einer der Hauptbetroffenen des Gesetzes zu bedenken, dass zwar nach dem Gesetzeswortlaut keine Abwägung zwischen den Interessen des Antragstellers und des Drittbetroffenen stattfindet, dies jedoch nicht von der Abgrenzung enthebe, ob ein Wirtschaftsgeheimnis vorliegt oder nicht. Definitionsgemäß hänge dies zum einen vom Geschäftsmodell und zum anderen von der Schutzwürdigkeit ab, was letztlich Wertungsfragen seien.³⁵ Diese Fragen könnten letztlich nur vom Dritten (i.d.R. Unternehmen) beantwortet werden. Zusätzlich trete die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Trennungsaufwandes hinzu, dazu sogleich.

Im Rahmen der Recherche ist nur ein Fall bekannt geworden, in dem das Wirtschaftsministerium den Anspruch unter Hinweis auf die Geheimhaltung von Protokollen über vertrauliche Beratungen auf Mitarbeiterebene zwischen dem eigenen Haus und dem Innenministerium versagte (§ 6 Abs. 3 IFG M-V). Dazu ist noch ein Verwaltungsstreitverfahren beim VG Schwerin anhängig.

³⁵ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.

Vielfach wurden bei solchen Konkurrentenfällen auch Missbrauch bzw. Querulantenentum vermutet. Die Stadt Schwerin wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass den Mitarbeitern gerade in Bezug auf wirtschaftlich sensible Daten die Einschätzung oft schwer falle; insbesondere bestehe in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass bei Einzelbetrachtung unscheinbare Informationen in der Kombination zu nicht herausgebbaren Informationen werden könnten.³⁶ Derartige Fallgestaltungen seien jedoch die Ausnahme.

In den Schutzvorschriften der §§ 5 ff. IFG M-V wurde z.T. erhebliches Problempotenzial gesehen. Die Abgrenzung zwischen herauszugebenden und nicht herauszugebenden Informationen führe im Einzelfall zu Problemen, denen auch durch eine in manchen Behörden praktizierte ungesetzliche „doppelte Aktenführung“ nicht begegnet werden könne. Die Abgrenzungen seien inhaltlicher Natur und werden als schwierig eingestuft, was ein hohes Fehlerpotenzial nach sich ziehe. Aus Angst der Verwaltungsmitarbeiter vor möglichen Sanktionen bei zu Unrecht herausgegebenen Informationen versuchten diese das IFG M-V zu umgehen. Indes ist die von einzelnen nachgeordneten Behörden angebotene Lösungsmöglichkeit der sog. „doppelten Aktenführung“ aus rechtsstaatlicher Sicht fragwürdig. Ohne gesetzliche Normierung ist eine so von einigen Behörden praktizierte Trennung nicht zulässig, zumal auch „normale“ Verwaltungsstreitverfahren „manipuliert“ werden könnten.

Neben diesen qualitativen Aspekten spielen auch quantitative Aspekte in der Praxis eine Rolle. Oft bereiten den Behörden unspezifische Gesuche größere Schwierigkeiten. So müssten nach einer Auffassung auch kleinste ggf. inhaltsleere Informationssprenkel herausgegeben werden, was nach Auffassung der Interviewten (Landesförderinstitut) aber unverhältnismäßig i.S.d. § 11 IFG M-V sei. Ähnlich beschrieben die Kommunalverwaltungen ihre Praxis, wonach sie bisher in Fällen, in denen nur schwer zwischen herauszugebenden und nicht herauszugebenden Informationen getrennt werden konnte und allenfalls nur wenige Informationen herauszugeben wären, den Anspruch insgesamt verneinten. Seit neuestem sind die Kommunalverwaltungen jedoch dazu übergegangen

³⁶ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(1)-(3) insbesondere (4) sowie II.2.d.ee.

zumindest einen Torso herausgeben. Das Trennungsgebot aus § 11 Abs. 3 IFG M-V helfe in seiner jetzigen Ausgestaltung nur bedingt.

Aus Sicht des Landesförderinstituts hängt die Beantwortung der Frage nach dem verhältnismäßigen Verwaltungsaufwand auch von der Einschätzung ab, ob das IFG M-V eher den Charakter eines Akteneinsichtsrechts oder den eines allgemeinen Informationsrechts besitzt. Bisher sei der Anspruch vielfach als Akteneinsichtsrecht verstanden worden. Ein weitergehendes allgemeines Informationszugangsrecht erfordere demgegenüber stärker die Auslegung des Begehrens. Daher wird eine klarere Bestimmung der Reichweite der Beratungspflicht und ein Zwangsmittel gefordert, um den Antragsteller zu größerer Genauigkeit bei der Antragstellung anhalten zu können, vgl. VII.4.

Mit einer nachgeordneten Behörde lässt sich als Fazit ziehen, dass bezogen auf die konkreten Fälle die Befragten keine Anhaltspunkte dafür finden konnten (oder wollten), dass die Verweigerungsgründe über Gebühr ausgedehnt worden seien. Jedoch wurde dies als durchaus rationale Handlungsstrategie angesehen, um das IFG M-V auszuhebeln. Die möglichen Sanktionen aus einer zu Unrecht verweigerten Informationsfreigabe sind für die Mitarbeiter weit weniger gravierend als diejenigen, die sich aus einer zu Unrecht herausgegebenen Information ergeben (Staatshaftung, ggf. strafrechtliche Verfolgung).

4. Administrative Schwierigkeiten im Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten und Geheimhaltungsvorschriften

a. Verhältnis zu anderen Informationszugangsrechten

Die Abgrenzung zu anderen Informationszugangsrechten und Geheimhaltungsvorschriften stellte sich nicht zuletzt wegen der geringen Fallzahlen nicht als so schwierig dar, wie zunächst erwartet werden konnte. Die Behörden gingen i.d.R. einen recht pragmatischen Weg. Ausgehend von § 1 Abs. 3 IFG M-V hat sich auf behördlicher Seite (beispielsweise Stadt Schwerin, Wirtschaftsministerium) für die Frage der Konkurrenz mit anderen Informationszugangsrechten folgende Auslegung durchgesetzt. Das IFG M-V komme nur dann zu Anwendung, wenn andere Regelungen nicht mehr greifen. Das Gesetz sei gegenüber anderen Auskunftsnormen, insbesondere nach dem Umweltinformationsrecht, subsidiär, obwohl der § 1 Abs. 3 IFG M-V

auch so gedeutet werden könnte, dass andere Ansprüche daneben stehen. Insbesondere sei das Umweltinformationsrecht in seinem Anwendungsbereich spezieller und abschließend, so dass diesbezüglich keine Probleme aufgetreten seien. Dementsprechend wurde auf Landkreisebene nur vereinzelt berichtet, dass die Abgrenzung des IFG M-V zu anderen Informationsgesetzen Schwierigkeiten bereite. Die Gerichte hingegen gehen eher von einer Gleichrangigkeit zwischen LUIG und IFG M-V aus.

Problematischer stellte sich die Situation jedoch aus Sicht der Befragten beispielsweise im Bereich des Archivwesens dar. Nach § 10 Abs. 1 LArchivG bestehe eine Schutzfrist (letztlich Bearbeitungsfrist für das Archiv) für personenbezogene Daten. Diese Norm werde als *lex specialis* zum IFG M-V gesehen, was zu der etwas kuriosen Situation führe, dass die Informationen vor der Übergabe an das Archiv dem IFG M-V unterlägen und zugänglich seien, aber nach der Übergabe für 10 Jahre unter Verschluss stünden. Indessen dürfte sich der Konflikt in Grenzen halten, da die für das Archiv bestimmten Gegenstände regelmäßig nicht auf Interessenten stoßen. Darüber hinaus wurde ein schwieriges Verhältnis zu den verschiedenen Archivgesetzen der Länder und des Bundes konstatiert. Seien die Archivgesetze ohnehin schon nicht aufeinander abgestimmt, so verkomplizierten die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze die Situation. Die Archivgesetze der Länder und des Bundes unterschieden sich in ihren Aufgabenstellungen und im Umgang mit dem Archivgut. Dies gelte auch für das ArchivG des Bundes. Unterschiede bei den Aufgaben bezögen sich etwa auf den Umfang der Forschung bzw. deren Unterstützung, die Schutzfristen, die dauerhaft aufzuhebenden Unterlagen usw. Eine Verbindung mit dem LArchivG entstehe dadurch, dass Bundesarchivgut auf das Landesarchiv übergehen könne und für das übergegangene Archivgut das IFG des Bundes gelte. Dies könne zu der schwer zu beantwortenden Frage führen, welches Archivrecht und welches IFG anwendbar seien. Hinzu kämen unterschiedliche Zielsetzungen, Geheimhaltungs- und Schutzvorschriften der Informationsfreiheitsgesetze, die schwer zu harmonisieren seien. Wegen der rechtspolitischen Anregungen siehe unten VII.2.

Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit mahnte an, auf die Stimmigkeit des IFG M-V mit neuen Gesetzen, wie z.B. dem Geodatenzugangsgesetz zu achten. Nach diesem könnten Investoren auf Unterlagen der Umweltverbände zurückgreifen und müssten nicht mehr

Verbände beauftragen, um die Umweltauswirkungen von größeren Vorhaben zu ermitteln – mit entsprechenden finanziellen Folgen für die Beteiligten.

b. Verhältnis zu Geheimhaltungsvorschriften

Für die Gemeinden ergaben sich insbesondere bei der Offenlegung der Erlöse aus Grundstückskäufen Probleme. Einerseits sei die Verwaltung, so die Gemeinden, zur Verschwiegenheit verpflichtet, da Grundstücksangelegenheiten im nichtöffentlichen Teil von Gemeindevertretungssitzungen verhandelt würden und die Verwaltung auch Entscheidungen aus diesem Bereich nicht offen legen wolle. Andererseits bestehe aber ein Interesse, gerade solche Geschäfte zu prüfen; regelmäßig stünden bei diesen Verträgen der Offenlegung keine Wirtschaftsgeheimnisse der Beteiligten entgegen. Jedoch sei bei der Veröffentlichung zu beachten, dass dem Preis allein u.U. noch keine Aussagekraft zukomme, könne doch die öffentliche Hand weitere Gegenleistungen ausgehandelt haben. Um Verzerrungen zu vermeiden, sollten solche Verträge nach Abschluss im Regelfall in vollem Umfang offen gelegt werden.

Die Finanzverwaltung sieht eine gewisse Konfliktlage des IFG M-V mit den Grundsätzen im Besteuerungsverfahren. Sie erkennt an, dass das IFG M-V grundsätzlich auch auf die Finanzbehörden anwendbar ist und nur das Steuergeheimnis in seinem Bereich entgegensteht. Damit seien aber auch Anträge von Insolvenzverwaltern möglich, um das Handeln des Insolvenzschuldners im Zusammenwirken mit den Finanzbehörden unmittelbar vor dem Insolvenzantrag zu ermitteln, die nach dem ursprünglich allein maßgeblichen Insolvenzrecht nicht zulässig gewesen wären. Der Insolvenzverwalter könne so die Voraussetzungen für eine Insolvenzanfechtung gegenüber den Finanzbehörden aufklären und ggf. die Insolvenzanfechtung erklären.³⁷ Hintergrund für das Verhalten der Insolvenzverwalter dürfte sein, dass diese oft nur unvollständige Unternehmensunterlagen erhalten und die Unternehmensführung nicht auskunftsfähig bzw. -willig ist, so dass ein Antrag zur Aufklärung dieses Sachverhalts im Anschluss der Insolvenzeröffnung naheliegt. Aus Sicht des Insolvenzverwalters ist für eine wirksame Insolvenzanfechtung der Zahlung ans Finanzamt die Frage entscheidend, ab welchem Zeitpunkt der

³⁷ Vgl. Vermerk des Finanzministeriums, LT-Drs. 5/2720, S. 36 ff.

Eröffnungsgrund für das Insolvenzverfahren beim Unternehmen vorlag und ob das Verhalten des Finanzamts rechtmäßig war (ggf. auch eine Insolvenzstraftat vorliegt). Bei Anfechtbarkeit könne der Insolvenzverwalter dagegen vorgehen und die Zahlung zurückverlangen. Das Finanzamt wäre dann nur noch Insolvenzgläubiger. Das Finanzministerium sieht darin eine unzulässige Ausforschung und verlangt eine Ergänzung des Gesetzes, vgl. unten VII.2. Es bestehe die Gefahr, dass die Finanzbehörden nicht mit Bedacht und vertrauensvoll Unternehmen auch in wirtschaftlich schwierigen Situationen begleiten könnten. Für alle Seiten tragbare Lösungen seien so schwerer zu erreichen. Gerade im Vorfeld von Insolvenzen sei dies aber unabdingbar. Wenn der Gesetzgeber beim Übergang von der Konkursordnung zur Insolvenzordnung auch das Fiskusprivileg abgeschafft hat, dann müsse dies auch bei der Auslegung des IFG M-V Berücksichtigung finden.

Bei Planungsverfahren traten in Bezug auf Wirtschaftsgeheimnisse nur geringe Schwierigkeiten auf, da dort regelmäßig nur anonymisierte Informationen einfließen und die Angaben ohnehin auf spätere Veröffentlichung gerichtet sind. Auch die angesprochenen Selbstverwaltungskörperschaften wie die IHK konnten von keinen Konfliktlagen berichten, da die gestellten Anträge zur Einsichtnahme in Haushalts- und Wirtschaftspläne von Mitgliedern gestellt worden seien, die ohnehin Anspruch darauf hätten. Anfragen von Außenstehenden habe es nicht gegeben.

Auf kommunaler Ebene wurde der Datenschutz von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung thematisiert. Dazu enthalte das Gesetz keine Regelung.

Mit Blick auf die Sperrerklärungen stellte der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit klar, dass diese entgegen einer vereinzelt vorgetragenen Ansicht nicht gegenüber dem Landesbeauftragten Geltung besitzen könnten, stehe diesem doch der legislative Kontrollauftrag (vermittelt durch § 14 S. 2 und 3 IFG M-V i.V.m. Art. 37 Verf M-V, §§ 29 Abs. 6, 30 Abs. 1, 31, 32 DSG M-V) gegenüber der Exekutive zur Seite.³⁸ Gleichzeitig unterstrich er jedoch, dass der Landesbeauftragte die Unterlagen selbst nicht herausgeben dürfe.

³⁸ Vgl. *Sauthoff*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 37 Rn. 5 f., 8 f., 12, 14.

Eine Umgehung sei so schon um der – bei allen bestehenden Konflikten und unterschiedlichen Sichtweisen – notwendigen vollständigen Kontrolle der Exekutive durch die Legislative willen unzulässig. Die Befürchtungen des Landesförderinstituts seien daher unbegründet, sei doch die Zusammenarbeit nicht ohne Vertrauen denkbar, vgl. VII.4.

c. Zwischenfazit

Die Handhabung der verschiedenen Geheimhaltungs- und Informationszugangsvorschriften hängt insbesondere von Vorverständnis und Einstellung des Entscheidungsträgers innerhalb der Behörde ab. Der „normale“ Sachbearbeiter wird regelmäßig überfordert sein, so dass die oben skizzierte Aufgabenwahrnehmung (regelmäßige Zuständigkeit des Rechtsamtes oder spezieller Mitarbeiter) sachgerecht ist. Mangels eindeutigen Wortlauts und Gerichtsentscheidungen gibt es hierzu verschiedene Ansichten. Die rechtliche Auslegungsfrage lässt sich regelmäßig mittels pragmatischer Auslegung durch den „Hausjuristen“ lösen. Während die Konflikte im Justizwesen relativ einfach zu handhaben waren, traten größere Probleme im Bereich des Archivwesens, der Finanzverwaltung und vor allem im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums auf.

III. Frageblock 3: Aufbau- und ablauforganisatorische, personelle Veränderungen, Verwaltungsmodernisierung und Rolle der Politik

1. Veränderungen im Bereich des Personals

Insgesamt wurden für die befragten Behörden keine signifikanten personellen Veränderungen infolge des IFG-MV konstatiert. In keiner der befragten Institutionen wurden zusätzliche Einstellungen oder Neurekrutierungen von Mitarbeitern vorgenommen. Dieser Befund lässt sich vor allem damit erklären, dass der IFG-bezogene Geschäftsanfall bislang sehr begrenzt war, so dass in den befragten Institutionen keine Notwendigkeit für eine personelle Aufstockung gesehen wurde. Lediglich beim VG Greifswald wurden personelle Effekte des IFG M-V insoweit klarer thematisiert, als ein zusätzliches rechtliches Sachgebiet vom Gericht bearbeitet werden musste, ohne dass die personellen Ressourcen erweitert wurden. Von daraus erwachsenden Problemen oder einer etwaigen Überlastung war jedoch auch dort keine Rede. Somit kann insgesamt auf der Basis der Interviewbefunde davon ausgegangen werden, dass sich der personelle Anpassungs- und

Veränderungsdruck in den Behörden, Gerichten und Einrichtungen stark in Grenzen hält und – vor allem wegen des moderaten IFG-Antragsvolumens - eine personelle Überforderung nicht eingetreten ist.

Vereinzelt wurde im Bereich der Landesverwaltung allerdings moniert, dass eine häufigere Anwendung des IFG M-V die Verwaltung personell deutlich überfordern würde. Dies hänge einerseits mit den personellen Engpässen zusammen, die in der nachgeordneten Landesverwaltung durch massiven Personalabbau entstanden seien. Zum anderen gründet sich diese Sorge darauf, dass die Anwendung des Informationsfreiheitsrechts genaue Kenntnis sowohl der jeweiligen fachgesetzlichen Bestimmungen, auf die sich die Anfrage bezieht, als auch des Datenschutz- sowie Informationsfreiheitsrechts voraussetze. Diese Kombination der Qualifikationen sei in der Fachverwaltung, insbesondere auf der Ebene der Sachbearbeiter jedoch nicht vorhanden, so dass diese Ebene bei wachsendem IFG-Geschäftsanfall überfordert und die Rechtsabteilungen entsprechend noch stärker gefragt wären.

Die Interviews erbrachten den Befund, dass die mit dem IFG M-V befassten Verwaltungsakteure nur vereinzelt entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere Schulungen des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, wahrgenommen haben. Lediglich in den Fällen des Landwirtschaftsamtes und auf kommunaler Ebene wurde von der Teilnahme an Schulungen des Landesbeauftragten berichtet. Im Regionalen Planungsverband Vorpommern fand eine interne Schulung der Amtsleiter statt. Teilweise erfolgte die Anwendung des Gesetzes lediglich auf der Grundlage eines Runderlasses mit Durchführungshinweisen (Landesförderinstitut); in einem Fall wurde auch moniert, dass mangels konkreter Anwendungshinweise „gewisse Schwierigkeiten“ aufgetreten seien (z.B. Finanzministerium). Diese führte im Finanzministerium dazu, dass aufgrund der anfänglichen Unklarheiten über die Folgen des Gesetzes zunächst über alle IFG-Anfragen Bericht an die Ministerin zu erstatten war und ihr ggf. jeder Fall vorgelegt werden sollte. Auch im Landeshauptarchiv wurde kritisiert, dass aufgrund des Fehlens von Checklisten und Schulungsmaterial, das von Seiten des Innenministeriums erwartet worden war, Anwendungsunsicherheiten aufgetreten seien und sich „jeder Einzelne darum habe kümmern müssen“. Insgesamt blieben diese Anpassungsprobleme jedoch auf eine erste kurze Umstellungsphase nach dem In-Kraft-Treten des IFG M-V begrenzt.

2. Veränderungen der Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Verwaltungsprozesse und Verwaltungsmodernisierung

Aufgrund des geringen IFG-bezogenen Geschäftsanfalls gab es bisher kaum nennenswerte aufbauorganisatorische Veränderungen.³⁹ In der Regel wurden in den betroffenen Institutionen lediglich die IFG-bezogenen Zuständigkeiten festgelegt, sei es durch die Verteilung auf die Fachabteilungen oder die Rechtsabteilung (dazu und zur Praxis vgl. oben I.1.). Insgesamt kann somit davon ausgegangen werden, dass organisatorische Umstrukturierungen bisher weitgehend verzichtbar waren und ausgeblieben sind. Dies hängt nicht nur mit dem geringen Geschäftsanfall zusammen, sondern auch mit der gängigen Praxis, im Zweifelsfall die Justiziere und Rechtsabteilungen mit IFG-Anfragen, Widersprüchen und Klagen zu befassen, so dass die gegebene Organisationsform als adäquat angesehen werden kann.

Hinsichtlich der Aktenführung wurden in den Interviews überwiegend keine Veränderungen oder Anpassungen berichtet. Insbesondere werde i.d.R. keine Trennung sensibler und nicht-sensibler Daten vorgenommen. Vielmehr erfolge diese erst, wenn eine IFG-Anfrage eingeht und eine (Teil)Herausgabe erfolgen soll, um so die sensiblen Daten von der Akteneinsicht auszuklammern. In einem Interview wurde von Erfahrungen aus anderen nachgeordneten Behörden berichtet, die grundsätzlich zur „doppelten Aktenführung“ übergegangen seien – ohne dass dies gesetzlich geregelt wäre. Dort werde eine Unterscheidung von herauszugebenden (nicht-sensiblen) und nicht herauszugebenden (sensiblen) Akten, die auch interne Notizen, Vorbereitungsmaßnahmen etc. beinhalten, vorgenommen. Wenngleich diese Verfahrensweise wohl bisher eher eine Ausnahme darstellt, käme es im Falle einer weiteren Verbreitung zu Transparenzverlusten. Damit würde eines der wichtigsten Ziele des Gesetzes, nämlich Verwaltungstransparenz nach außen zu schaffen, konterkariert. Einige Behörden hingegen griffen nach wie vor auf die gängige und bekannte Praxis des „Schwärzens“ von Unterlagen zur Wahrung von Schutzinteressen zurück. Jedoch sei auch diese Praxis aufwändig und im Ergebnis oft unbefriedigend (da sich die sensiblen Informationen teilweise trotzdem erschließen ließen). Die Interviewten schätzten den Aufwand einer gesetzlich

³⁹ Vgl. auch LT-Drs. 5/2720, S. 13.

vorgeschriebenen „doppelten Aktenführung“ insgesamt als zu hoch ein; diese könne allenfalls für einzelne Spezialmaterien eine Option sein. Im Landeshauptarchiv wurde zudem moniert, dass die von Seiten der „liefernden“ Behörden vorgelegten Akten tendenziell an Aussagekraft und Substanz verlören und immer „dünner“ würden (vgl. bereits oben II.1.).

Aufgrund der Interviewbefunde gibt es bisher keine empirisch nachweisbaren Auswirkungen der Informationsgewährung (nach IFG M-V oder anderen Normen) auf die Modernisierung der Verwaltung. Im Wesentlichen laufen die Prozesse der Verwaltungsmodernisierung parallel und unabhängig von eventuellen prozessualen oder organisatorischen Anpassungen im Rahmen der IFG-Anwendung. Zwar werden beide Bereiche als durchaus kompatibel angesehen, aber unmittelbare Synergieeffekte wurden von den Befragten nicht beobachtet. Auch hinsichtlich der Digitalisierung der Verwaltung (e-government) sind die Auswirkungen des IFG M-V bislang als begrenzt einzuschätzen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die verwaltungsinternen Bemühungen um IT-Innovationen und eine Digitalisierung der Informationsbereitstellung ohnehin durchgeführt werden. Im Landeshauptarchiv wird seit langem eine aktive Informationspolitik nach außen (sowohl gegenüber staatlichen Stellen, etwa Forschungsinstitutionen, als auch Bürgern) über den Internetauftritt betrieben, die aber nicht mit dem IFG M-V zusammenhängt, sondern im Wesentlichen auf dem LArchivG beruht. Insoweit hat sich das IFG M-V bislang nicht als „Motor der Digitalisierung“ (Stadt Schwerin) und treibende Kraft für eine „aktive Informationspolitik“ erwiesen. Zum anderen wird eine solche aktive Informationspolitik nach außen von den befragten Institutionen auch nur bedingt angestrebt, beispielsweise änderte sich die Veröffentlichungspraxis von Gerichtsentscheidungen nicht.⁴⁰ In einem Interview wurden hierfür zwei Gründe angeführt. Erstens wurde darauf verwiesen, dass bestimmte Informationen nicht ohne weiteres über Portale etc. uneingeschränkt zugänglich gemacht werden könnten, da sie schutzwürdige Interessen von Drittbetroffenen berührten. Zweitens bestehe an einer „IFG-Werbung“ nach außen hin keinerlei Interesse auf Seiten der Behörde, da eine Antragsflut nach Auffassung des Befragten äußerst negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Verwaltung haben könnte. Diese Befürchtungen sind jedoch bislang theoretischer Natur und entsprechende Entwicklungen

⁴⁰ Vgl. zum Thema Datenbanken *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(1).

empirisch nicht nachzuweisen. In einem Fall wurde auch die Befürchtung geäußert, dass die mit der Verwaltungsmodernisierung grundsätzlich verbundene Zielstellung, die Verwaltungseffizienz zu erhöhen, infolge des IFG M-V eher konterkariert werden könnte, da die IFG-Antragsbearbeitung zusätzlich zum normalen Tagesgeschäft zu erledigen sei und sich somit die „normalen“ Verfahren verzögern könnten. Aber auch diese Überlegungen stellen bislang nur Vermutungen von Interviewten und keine empirischen Beobachtungen dar.

Wurde eine horizontale Koordination auch nur punktuell vorgenommen, so stimmten sich die ÄfRL untereinander ab. Auf Landesebene erfolgte eine vertikale Koordination im streng hierarchisch geordneten Geschäftsbereich des Justizministeriums, bei dem alle bei den JVA eingehenden Anfragen vom Ministerium selbst beantwortet werden, und im Ressort des Wirtschaftsministerium für das Landesförderinstitut, soweit eine Sperrerklärung als nötig erachtet wurde. Die kommunalen Akteure koordinierten sich nur selten vertikal mit ihren Aufsichtsbehörden.

3. Rolle der Politik

Der Kenntnisstand, die Nutzung und das Interesse am IFG M-V auf Seiten politischer Gremien und gewählter Repräsentanten (Landes-/Kommunalpolitiker) werden von den Befragten sehr unterschiedlich eingeschätzt. Während einige Befragte (z.B. Landeshauptarchiv, Landesförderinstitut) davon ausgehen, dass das Gesetz den Politikern weitgehend unbekannt und selbst bei relevanten Debatten (etwa Offenlegung von Agrarsubventionen) die beteiligten Politiker den Bezug zum IFG M-V nicht explizit hergestellt hätten, beobachteten andere, vor allem auf kommunaler Ebene, ein durchaus reges Interesse der Politiker an der Anwendung und Nutzung des IFG M-V sowie insofern einen insgesamt guten Kenntnisstand. Insbesondere die Grünen in Schwerin nutzten das Gesetz intensiv und ein Stadtvertreter äußerte sich sogar in öffentlichen Beiträgen sehr positiv zum Inhalt des Gesetzes. Im Wirtschaftsministerium wiederum wurde konstatiert, dass die Positionierung der politischen Vertreter zu Fragen des IFG M-V stark fallabhängig sei, so dass sich keine generalisierenden Aussagen treffen ließen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass das Gesetz für die Parlamente und Gemeindevertretungen eigentlich verzichtbar sei, da die Verwaltung dem Parlament gegenüber Rechenschaft abzulegen und

entsprechende Informationen von sich aus bereitzustellen habe (Landesförderinstitut). Im Bereich der Planungsverfahren sei außerdem deshalb keine aktive Nutzung des IFG auf Seiten der politischen Gremien zu beobachten, weil die (aus Vertretern der Kreistage bestehende) Verbandsversammlung alle die Planentscheidung betreffenden Informationen vom Planungsverband vorab erhalte, so dass auch hier das IFG M-V als Auskunftsmittel für die politischen Repräsentanten verzichtbar sei. Auch für Wahlkampfzwecke und zur sonstigen Unterstützung der Parlaments- und Ratsarbeit nutzten Politikern in der Regel andere Quellen – jenseits des IFG M-V.

Bisher ist kein Fall bekannt geworden, in welchem Landes- oder Kommunalpolitiker in unzulässiger Weise auf anhängige IFG-Verfahren Einfluss genommen hätten. Zwar wurden auf kommunaler Ebene zwei bis drei Versuche einer politischen Einflussnahme auf laufende Verwaltungsverfahren beobachtet, jedoch sei es zu keinen ernsthaften „Grenzüberschreitungen“ gekommen. Nach Auskunft nachgeordneter Behörden machten ansonsten Parteien und Bürgerinitiativen von IFG-Anfragen kaum Gebrauch, zumal Interessengruppen und Bürgerinitiativen im Rahmen der „normalen“ Beteiligungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren etc.) die nötigen Informationen in der Regel erhielten, so dass weitere Abfragen verzichtbar seien.

IV. Frageblock 4: „Input-/Output-Veränderungen“ – Arbeitsvolumen/-belastung, Kosten, Bürgerorientierung, Streit anfälligkeit

1. Arbeitsvolumen/-belastung und Kosten

Zunächst lässt sich generell für die untersuchten Behörden und Institutionen feststellen, dass der durch das In-Kraft-Treten des IFG M-V anfallende Antrags- und Arbeitsaufwand bisher eher gering ausgefallen ist, da sich die Zahl der Anfragen in Grenzen gehalten hat. Zwar gibt es Varianzen zwischen den befragten Institutionen hinsichtlich der Fallzahlen, die zwischen keinem Fall (IHK Rostock, Landeshauptarchiv) und einem Maximum von 95 Fällen (Stadt Schwerin im Zeitraum 2006-2009) streuen.⁴¹ Jedoch kann

⁴¹ Angaben zu dieser Frage machten folgende Institutionen: VG Greifswald: als Behörde keine, als Gericht: „ein paar Verfahren“, vgl. oben; Landwirtschaftsamt: zwei; Regionaler Planungsverband Westmecklenburg: „wenige Fälle“; IHK Rostock: keine;

in keiner Behörde oder Institution von einer Antragsflut oder einer IFG-bedingten Überforderung der Vollzugsebene gesprochen werden. Der mit IFG-Anfragen verbundene Arbeitsaufwand wird insoweit als unproblematisch und gering (z.B. Finanzministerium, Justizministerium, Landkreistag, OVG M-V, OLG Rostock) bis „vernachlässigbar“ (Bildungsministerium) eingeschätzt. Der Anteil der IFG-Antragsbearbeitung am Gesamtarbeitsvolumen wurde von den Befragten je nach Fallspezifik und Behörde ausgesprochen unterschiedlich beziffert. Während man bei der Stadt Schwerin den Anteil auf 3-5% des Gesamtarbeitsvolumens des zuständigen Mitarbeiters schätzt und eine Dauer von etwa einer halben bis einer Stunde pro Antrag angibt, wendet man im Landesförderinstitut durchschnittlich zehn Stunden pro IFG-Ausgangsbescheid auf und schätzt den Anteil am Gesamtarbeitsvolumen eines Mitarbeiters auf unter 10% pro Monat. Am VG Schwerin (als Behörde) wurden für einen Fall etwa drei Stunden aufgewendet, ähnlich im Bildungsministerium, wo „pro Fall mindestens eine Stunde“ Arbeitszeit investiert wurde. Erst wenn der Landesbeauftragte am Verfahren beteiligt werde, würde der Aufwand wachsen.

Obgleich somit die faktischen Auswirkungen des IFG M-V auf den Arbeitsanfall und die Arbeitsbelastung der Behörden als eher gering zu veranschlagen sind, gibt es doch vereinzelt Befürchtungen einer zukünftig möglicherweise zu erwartenden „institutionellen Überforderung“ im Falle eines deutlich wachsenden IFG-Antragsvolumens. So könnte es nach Auffassung des Landesförderinstituts durchaus zur „institutionellen Überforderung“ kommen, wenn die Situation eintreten sollte, dass anstelle von 23 Fällen in drei Jahren 1.000 Fälle zu bearbeiten wären. In der Stadt Schwerin, die im Untersuchungsfeld den größten IFG-Geschäftsanfall zu verzeichnen hatte, wurde konstatiert, dass punktuell ein durchaus hoher Arbeitsaufwand durch IFG-Anfragen auftreten könne, soweit es sich um schwierige Fälle handelt; das

Landesförderinstitut Schwerin: 23 (in drei Jahren); Stadt Schwerin (2006-2009): 95; Landeshauptarchiv: keine; Finanzministerium: drei; Regionaler Planungsverband Vorpommern: „fast keine förmlichen Anträge“; Bildungsministerium: vier; Landkreistag: „wenige und oft einfache Fälle“; OLG Rostock: zwei Fälle, Aufwand für Auffinden, Prüfen der Beteiligung Dritter vier bis fünf Stunden; Finanzministerium: in einem Fall, wurde der Aufwand für das Auffinden der Unterlagen, die Prüfung und Aufarbeitung sowie Abtrennung der schutzwürdigen Informationen je auf 30 Minuten geschätzt. Die teilweise positive Bescheidung erfolgte in sechs bis sieben Tagen. Vgl. nunmehr LT-Drs. 5/2720, S. 6 ff.

betreffe aber nur etwa 20% des Gesamtvolumens und könne somit bisher gut bewältigt werden. In einem anderen Interview wurde auf eine künftig zu befürchtende schwierige Vereinbarkeit von Personalabbau/ -knappheit einerseits und vermehrten IFG-Anfragen andererseits hingewiesen (Landwirtschaftsamt). Als problematisch wurde dabei vor allem die Fristenregelung des IFG M-V angesehen, da diese dazu führe, dass IFG-Verfahren Vorrang vor den Fachverfahren im Amt hätten. Jedoch ist hier auf § 6 IFG M-V hinzuweisen. Im Ergebnis – so zumindest eine Befürchtung – könnten sich die Fachverfahren verzögern, was Effizienzverluste mit sich bringen und sich auf die Servicequalität und Kundenfreundlichkeit der Verwaltung negativ auswirken könnte. Insgesamt wurde von den Interviewten auch kein signifikanter Einspareffekt beobachtet, der durch das IFG M-V direkt oder mittelbar entstanden wäre. Die zusätzlich durch das IFG M-V verursachten Kosten erstreckten sich insbesondere auf die zeitlichen und personellen Ressourcen, die für die Anfragebearbeitung aufgebracht werden müssen. Durch diese zusätzliche Bürokratie werden auf kommunaler Ebene Effizienzverluste befürchtet.

2. Bürgerorientierung, Kundenfreundlichkeit, Streit anfälligkeit

Hinsichtlich der zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des IFG M-V auf die Bürgerorientierung der Verwaltung gehen die Meinungen der Interviewten stark auseinander. Einerseits halte sich die Belastung der Antragsteller durch Gebühren bislang in Grenzen, was sich auf die Akzeptanz des Gesetzes durch die Bürger positiv auswirken dürfte. Beziffert wurden die Gebühren auf zwischen 10 und 50 € (Wirtschaftsministerium) bis zu maximal 100 € (Stadt Schwerin), allerdings mit dem Hinweis, dass viele oder gar sämtliche Bescheide (Finanzministerium) ohne Gebührenerhebung ergangen seien und man allenfalls erwägen könnte, Kopierkosten in Rechnung zu stellen (10 Cent/Kopie, z.B. Bildungsministerium). RAK und Transparency berichteten von einzelnen Auswüchsen. So seien trotz der klaren Gesetzeslage des IFG M-V teilweise eine Begründung und höhere Gebühren (6 statt 3 €) verlangt worden, während früher eine Versicherung anwaltlicher Tätigkeit genügte (Meldeämter). Ferner seien früher kostenlos erteilte Auskünfte nunmehr unter

Hinweis auf § 13 IFG M-V mit Kostenentscheidungen versehen worden.⁴² Gleichzeitig hielt Transparency aber auch fest, dass nunmehr viele Auskünfte immer öfter kostenlos erteilt würden. Kurz: die Sicherheit der Behörden im Umgang mit dem Gesetz steige mit der Häufigkeit der Anwendung.

Andererseits wurde in einem Interview mit einer nachgeordneten Behörde kritisiert, dass die IFG-Diskussion zu hohe Erwartungen in die tatsächlich realisierbare Informationsfreiheit und -zugänglichkeit wecke, was negative Auswirkungen auf die Akzeptanz des Gesetzes und die Bürgerzufriedenheit mit sich bringen könnte. Dies sei vor allem der komplizierten und konfliktträchtigen Drittbetroffenenbeteiligung geschuldet, die zu einem noch restriktiveren Informationszugang führe, wohingegen die bisherigen spezialgesetzlichen Verfahrens- und Datenschutzbestimmungen in Fragen der Informationsgewährung eine teils deutlich liberalere, bürgerfreundlichere und konfliktreduziertere Entscheidungspraxis zuließen. Da es sich aber in der Abwägung von Informationsbegehren einerseits und Drittbetroffenenschutz andererseits quasi um einen „Systemkonflikt“ handle, den man nach Meinung des Befragten auch durch Teilkorrekturen im Gesetz nicht beheben könnte, berge das IFG M-V ein Blockade- und Streitpotenzial, indem faktisch dem Schutz von Drittbetroffenen ein höheres Gewicht eingeräumt werde als dem – eigentlich vom Gesetzgeber angestrebten – „freien“ Informationszugang. Dies führe zu dem kontra-intentionalen Effekt, dass der Informationszugang bei IFG-Anwendung aufgrund der Sanktionserwartung im Falle unrechtmäßig herausgegebener Informationen stärker beschränkt würde als bei der Anwendung anderer fachgesetzlicher Normen, die ebenfalls eine Gewährung des Informationszugangs, hierfür jedoch einfachere und für die Verwaltungspraxis leichter handhabbare Verfahrensweisen vorsähen. Insoweit könnte das Gesetz zukünftig negative Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit mit sich bringen, da hochgesteckte Erwartungen eher enttäuscht würden, sowohl was die materielle Seite angeht (also tendenziell Informationsversagung statt -gewährung) als auch das Verwaltungsverfahren (aufwändige bürokratische Verfahren mit für den Antragsteller unbefriedigendem materiellen Ergebnis anstelle eines unbürokratischen „freien“ Zugangs zu Informationen).

⁴² Vgl. zu ähnlichen Befunden auf Bundesebene Bundesbeauftragter für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 34 ff.

Dieser eher skeptischen Beurteilung und Erwartungshaltung kann die Auffassung des Interviewten aus der Stadt Schwerin gegenübergestellt werden, der grundsätzlich von positiven Effekten ausgeht und insbesondere die Transparenzgewinne hervorhebt, die geeignet seien, die Bürgerorientierung der Verwaltung zu steigern. Auch die Tatsache, dass im Zuge von IFG-Verfahren organisatorische Missstände aufgedeckt und Verfahren dann optimiert werden könnten, trage eher zur Verfahrensbeschleunigung und damit zur Bürgerfreundlichkeit bei. Dagegen wurde in anderen Behörden die Auffassung vertreten, dass ein signifikanter Einfluss des IFG M-V auf die Bürgerorientierung und Kundenfreundlichkeit der Verwaltung nicht zu beobachten sei (z.B. Finanzministerium), was aber teils auch mit dem Fehlen entsprechender Verfahren und Anfragen zu erklären sei (z.B. IHK Rostock).

Nach Auskunft der Interviewten wurden nur in sehr wenigen Fällen Gerichte oder der Informationsfreiheitsbeauftragte angerufen.⁴³ Ein Gesprächspartner monierte jedoch, dass das Verhältnis der im Gesetz vorgesehenen Rechtsbehelfe (Widerspruch mit gerichtlichem Rechtsschutz und Beschwerde beim Landesbeauftragten) zueinander nicht oder unklar geregelt sei. Zwar sei es in der Regel praktisch so, dass bei Verfahren, die in ein Widerspruchsverfahren münden, auch der Informationsbeauftragte eingeschaltet werde. Jedoch sei die Möglichkeit, einen Fall vor das Gericht und/oder vor den Informationsfreiheitsbeauftragten zu bringen, unverständlich und hinsichtlich der konkreten Auswirkungen unklar. Aus Sicht des Befragten sollte diese Option beseitigt werden (siehe unten VII.4).⁴⁴

⁴³ Ein Verfahren, das beim Regionalen Planungsverband Westmecklenburg anhängig war, ging bis vor das OVG M-V (NordÖR 2007, 454). Beim Landesförderinstitut kam es zu einer Klage, die aber wieder zurückgenommen wurde; in zwei Verfahren wurde der Informationsbeauftragte angerufen. Beim Wirtschaftsministerium und der Stadt Schwerin gab es je ein Gerichtsverfahren; zudem ist bei ersterem noch ein verwaltungsgerichtliches Verfahren anhängig.

⁴⁴ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f.

V. Frageblock 5: „Impacts“ – Wirkungen bei Anspruchsberechtigten und Drittbetroffenen

1. Anspruchsberechtigte

Während der Bekanntheitsgrad des IFG M-V in der „breiten Bevölkerung“ und bei „natürlichen Personen“, die nicht anwaltlich vertreten werden, als eher begrenzt eingeschätzt wird, gehen die Interviewten von einem vergleichsweise guten bis exzellenten Kenntnis- und Informationsstand bei folgenden Akteursgruppen aus: an Informationen interessierte Unternehmen bzw. deren Beratungsdienstleister, etwa im Bereich der „Windkraftlobby“ (Regionaler Planungsverband Westmecklenburg); mit entsprechenden Fällen befasste Rechtsanwälte und Steuerberater, die das Gesetz im Auftrag ihrer Mandanten nutzen (Landesförderinstitut Schwerin); Strafgefangene, die aufgrund des Zugangs zur Rechtsberatung Kenntnis vom IFG M-V haben und entsprechend „anfrageaktiv“ sind (Justizministerium); an regionaler Planung interessierte natürliche und juristische Personen (Regionaler Planungsverband Vorpommern) und in etwas geringerem Ausmaß auf Kommunalebene aktive Bürger; d.h. also Gruppen, die ggf. ohnehin einen Einsichts Antrag gestellt hätten.

Die „typischen“ Antragsteller entsprechen ebenfalls in etwa diesem Profil. Zu ihnen sind insbesondere Unternehmen (z.B. im Versicherungssektor, landwirtschaftliche Betriebe, Windenergie), Anwaltskanzleien (z.B. im Auftrag von Eigentümern), Medienvertreter und Journalisten zu zählen.⁴⁵ Genannt wurden ferner Grundeigentümer, Strafgefangene, Planungsbüros, insbesondere im Bereich der Windkraftanlagen (Regionaler Planungsverband Vorpommern), ein Mitarbeiter des Bildungsministeriums sowie die „allgemein unzufriedenen Bürger“ (Landesförderinstitut). Es liegt auf der Hand, dass insofern die eigenen Interessen verfolgt werden.

In Bezug auf die Gruppe der Strafgefangenen wies die RAK auf einen wichtigen Aspekt hin. Strafgefangene hätten ein elementares Interesse an den Richtlinien zum Strafvollzug, regelten diese doch das Erreichen von

⁴⁵ Zum Beispiel Landesförderinstitut Schwerin: neun Anwaltskanzleien, drei Medienvertreter und einige „unzufriedene Bürger“. Die IHK maß dem IFG M-V keine Bedeutung zu, da ihre Mitglieder ohnehin Einsicht nehmen könnten. Indes geht es nicht nur um Mitglieder.

Lockerungsstufen. Wenn diese jedoch nicht bekannt seien, wüssten die Betroffenen nicht, auf welches Verhalten es ankommt. Dabei sei vor allem die psychologische Wirkung nicht zu unterschätzen. Das Unwissen in Bezug auf die Richtlinie und die fehlende Möglichkeit darauf reagieren zu können wirkten verunsichernd und erniedrigend.

Im Übrigen gewannen auch die Landkreise und Kommunen den Eindruck, dass die Antragsteller in erheblichem Umfang durch berufliche oder wettbewerbliche Interessen motiviert seien.⁴⁶ Von gemeindlicher Seite wurde berichtet, dass Anträge von Rechtsanwälten zur Mandantenwerbung⁴⁷ oder zur Verwendung bei Vergabeverfahren gestellt wurden. Ferner stellten Gemeindevertreter Anträge mit Blick auf eine kommunalpolitische Verwendung, obwohl sie bereits kommunalverfassungsrechtliche Möglichkeiten besitzen, insofern aber Verschwiegenheitsverpflichtungen unterliegen. Insgesamt sahen die Gemeinden die Verwendung durch Rechtsanwälte, Gewerbetreibende und Kommunalpolitiker für deren eigene Interessen kritisch, dienten diese Anfragen doch nicht der Sauberkeit und Transparenz der Verwaltung. Sehr schlüssig erscheint diese Position nicht. Denn einerseits solle nach dieser Argumentation ein berechtigtes Interesse vorliegen (siehe sogleich in Bezug auf die Kostenfolge) andererseits wird dieses persönliche Interesse dann den Antragstellern vorgehalten. Mit Blick auf die Anträge von Gemeindevertretern ist diese zusätzliche Option gerade vom Gesetz gewollt, sollen doch die gegebenenfalls weniger ausführlichen Informationen gerade politisch verwendet werden können (vgl. unten VII.2.).

Die bereits erwähnte Tatsache, dass vor allem Wirtschaftsvertreter, individuelle Personen, etwa Strafgefangene und Grundeigentümer (vermittelt über Anwälte) sowie - abhängig vom Gegenstand und - insgesamt wohl in geringerem Umfang - Medienvertreter⁴⁸ auf das IFG M-V zurückgreifen, um

⁴⁶ Der Landkreistag führte den Fall einer Anfrage an die AOK M-V zur Einsicht in die Kosten- und Leistungsnachweise der einzelnen Gebietskörperschaften und Leistungsträger im öffentlichen Rettungsdienst an. Der Antrag wurde letztlich auch wegen der Drittbetroffenheit zurückgewiesen. In einem weiteren Verfahren bestand ein vergaberechtlicher Hintergrund.

⁴⁷ Demgegenüber meinte die RAK, dass sich das Gesetz nicht zur Mandanteneinwerbung nutzen lasse.

⁴⁸ So berichteten das VG Schwerin und auch das Wirtschaftsministerium, dass Vertreter aus Presse und Medien als Antragsteller bislang nicht in Erscheinung getreten seien, da sie offensichtlich andere Möglichkeiten der Informationsgewinnung nutzten. Dagegen

ihre Interessen durchzusetzen, verdeutlicht, dass die Nutzung durch Verbände bislang eher begrenzt ist (OLG Rostock).⁴⁹ Interessengruppen und -verbände sowie Parteien haben bisher wenig von Informationsabfragen Gebrauch gemacht. Dies wird zum einen damit erklärt, dass etwa die Umweltverbände, wie der BUND, sich bislang vorzugsweise auf das LUIG berufen (Stadt Schwerin; Landwirtschaftsamt). So wurde nur von einem Verband berichtet, der sich in einer Anfrage zum Lubminer Gewerbegebiet explizit auf das IFG M-V bezogen habe (Landesförderinstitut). Zum anderen werden die Verbände und Vereine bei „normalen“ Planungsverfahren ohnehin beteiligt und erhalten bereits in diesem Kontext die entsprechenden Informationen.

Problematisch erscheine, dass einige der durch Unternehmensvertreter initiierten Anfragen offenkundig auf „Wirtschaftsspionage“ hinausliefen, etwa Anfragen von Konkurrenten im Bereich der Windenergie, und entsprechend nach §§ 6 Abs. 1 und 8 IFG M-V zurückgewiesen werden mussten (Landesförderinstitut, VG Greifswald, OVG M-V). Der Anteil der Anträge, die von Wettbewerbsinteressen geprägt waren, wird allerdings insgesamt sehr unterschiedlich beziffert (Landesförderinstitut: ca. 50%; Stadt Schwerin: zwei bis drei Fälle) und hängt damit maßgeblich vom Geschäftsbereich der Behörde ab. Nach Ansicht des OVG M-V scheinen solche Konkurrentenfälle typisch zu sein.

Aufgrund des skizzierten Profils von – mehrheitlich professionellen und rechtlich geschulten – Antragstellern wird der „Bestimmtheitsgrad“ der Anträge und Anfragen als insgesamt hoch bis sehr hoch eingestuft, bis hin zu dem Punkt, dass „Wirtschaftsspionage“ vermutet werden könnte (Landesförderinstitut). Tendenziell werden die Anträge von Anwälten und Medienvertretern als sehr konkret eingestuft, während bei anderen (nach Auskunft des Landesförderinstituts bei immerhin 50%, nach Einschätzung der Stadt Schwerin bei nur 5%) Hilfestellung geleistet werden musste.

Zu beachten ist jedoch, dass häufig Anfragen gestellt werden, in denen sich die Antragsteller nicht immer explizit auf das IFG M-V berufen,

erklärte das Landesförderinstitut, dass immerhin 50% der Anträge von Rechtsanwälten und Journalisten gestellt worden seien. Nach Angaben des OVG M-V würden wohl Journalisten und Menschen, deren eigene Belange berührt sind (z.B. Unterlagen für Beiträge und Abgaben), zu den Antragstellern gehören.

⁴⁹ Der Landkreis Demmin konnte jedoch Verbände als typische Nutzer bezeichnen.

sondern das Informationsbegehren (wie schon vor dem In-Kraft-Treten des IFG M-V) eher grundsätzlich formulieren (Landwirtschaftsamt). Zwar seien die Anfragen im Bestimmtheitsgrad dann oft noch präzise genug, damit die Verwaltung das Anliegen hinreichend konkretisieren kann. Jedoch habe die Behörde dann bei der Entscheidung, welche Rechtsgrundlage sie bei der Bearbeitung der Anfragen zur Anwendung kommen lässt, einen gewissen Spielraum.

Das Problem des Querulantentums trat bisher praktisch kaum in Erscheinung, wird jedoch als mögliches Konfliktpotenzial gesehen. Vereinzelt wurden Anhaltspunkte für Querulantentum infolge des IFG M-V referiert (Landesförderinstitut). Es wurde von „gewissen Auswüchsen“ berichtet, die auf Anträge von Bürgern aus der Gruppe der „immer Unzufriedenen“ zurückgingen. Da das Gesetz weder einen Missbrauchstatbestand noch eine Begründungspflicht enthält, könnten die Anträge, anders als in der Zeit vor dem IFG M-V, nur mit einem gewissen Aufwand abgelehnt werden. Ferner wurde die Möglichkeit thematisiert, dass durch unbegründete, flächendeckende querulantenhafte Anfragen bei Behörden die Verwaltung faktisch lahm gelegt werden könnte. Indes ist dies bislang nur eine theoretische Befürchtung und (teils auch normativ begründete) Skepsis des Befragten. Entsprechende Beispiele wurden bisher nicht bekannt und gravierendere Fälle von Missbrauch oder Querulantentum sind nicht bemerkt worden.

Eine Abschreckung von potenziellen Antragstellern durch die möglichen Kostenfolgen ist bisher kaum beobachtet worden (siehe dazu Abschnitt IV), da entweder keine Kosten erhoben oder diese äußerst gering bemessen worden sind (meist unter 100 €). Jedoch wurde in einem Falle eine Abschreckung mittels Kostenfolge durchaus angedacht. Lediglich aus der Stadt Schwerin wurden zwei bis drei Fälle berichtet, bei denen eine Abschreckungswirkung unterstellt werden könnte, was den Befragten auch dazu veranlasste, die Abschaffung der Kostenregelung zu fordern. Diese sei für die Legitimität des Verwaltungshandelns und die generelle Akzeptanz des Gesetzes bei den Bürgern eher kontraproduktiv. Zudem wird im kommunalen Bereich ein Problem darin gesehen, dass unklar sei, ob die Kommune nur im übertragenen Wirkungskreis an die IFGKostVO M-V gebunden ist und im Bereich der freiwilligen Aufgaben eine eigene Gebührensatzung zum IFG M-V erlassen kann oder nicht.

Demgegenüber sind die Landkreise und Kommunen der Auffassung, dass zwar nicht in jedem Falle eine abschreckende Wirkung ausgeschlossen werden könne, jedoch die Regelung als Korrektiv zu einem befürchteten Querulantum notwendig sei. Als Argument wird angeführt, dass sich Bürger nur dann von der Kostenfolge abschrecken ließen, wenn eben kein berechtigtes Interesse vorliege; ansonsten würden sie auch die Kostenfolge (eher) in Kauf nehmen. Jedoch wird mit dieser Argumentation mittelbar für das Erfordernis eines berechtigten Interesses plädiert, das gerade abgeschafft werden sollte, vgl. eben zuvor.

Der Bund der Steuerzahler sieht für sich die Relevanz des IFG M-V eher als gering an und sieht bisher keine Probleme, da er immer an alle für notwendig erachteten Informationen gelangt sei. Selbst bei den Verbraucherzentralen hielt sich die Bedeutung in Grenzen, haben diese doch eher das Verbraucherinformationsgesetz im Blick. Die Beurteilung des IFG M-V müsse vor dem Hintergrund eines Paradigmenwechsels gesehen werden; auch wenn noch nicht alles voll umgesetzt sei, könne daher noch nicht von einem Versagen gesprochen werden (Transparency, VUMV). Hingegen sehen Journalisten (die wenigen die sich äußerten) die geringe Bedeutung eher dadurch begründet, dass die Akzeptanz in der Verwaltung noch fehle und Anfragen nur zögernd beantwortet würden, vgl. VI.

2. Folgewirkungen bei Drittbetroffenen

Die Frage der Drittbetroffenheit wird von den Interviewten je nach Fallkonstellation und -vorkommen unterschiedlich bewertet. In einigen Institutionen wurden noch keine Fälle mit Drittbetroffenenbeteiligung anhängig (VG Greifswald, IHK). Andere legen § 8 IFG M-V bewusst „drittfreundlich“ aus, so dass die Interessen Drittbetroffener großzügig berücksichtigt werden konnten (Landesförderinstitut). Von einem Teil der Interviewten wurde aber auch § 9 IFG M-V als problematisch oder gar „abschreckend“ (Stadt Schwerin) für die Antragsberechtigten eingestuft, da die zwingende Beteiligung Dritter, die selbst nicht in Erscheinung treten (wollen), die Bereitschaft und Initiative zur Geltendmachung von Informationsfreiheitsrechten eher abschwäche. Zwar wird die Intention des Gesetzgebers, durch die Regelung zur Beteiligung Dritter den Informationszugang letztlich vor Missbrauch zu schützen, grundsätzlich begrüßt (Stadt Schwerin, Landwirtschaftsamt). Jedoch wurde die

Drittbetroffenenbeteiligung auch als ein Problem, von einem Befragten sogar als das Hauptproblem des IFG M-V angesehen, da damit systematisch ein Konflikt- und Blockadepotenzial „eingebaut“ worden sei, das in der praktischen Umsetzung den Schutzinteressen Drittbetroffener ein höheres Gewicht verleihe als dem begehrten Informationszugang (Landwirtschaftsamt). Nach Einschätzung dieses Befragten müsse die Verwaltung sogar den Schutz der Drittbetroffenen faktisch höher gewichten, weil sich Entscheidungsfehler für Behördenmitarbeiter sehr negativ auswirken könnten, wohingegen ein möglicherweise zu Unrecht verwehrt Informationszugang weniger prekäre Folgen und Sanktionen nach sich ziehe. Damit könne die Position der Drittbetroffenen als ausgesprochen stark und privilegiert eingestuft werden, wohingegen die Antragsteller eine eher schwache Position hätten, da im Zweifelsfall zu ihren Ungunsten entschieden würde. Allerdings wird diese starke Stellung der Dritten (und die großzügige, drittfreundliche Auslegung des § 8 IFG M-V) teils auch als positiv bewertet, da hierdurch beispielsweise die Bereitschaft von Unternehmen sich zu offenbaren steige, während sie im Umkehrfall erheblich sinken würde (Landesförderinstitut); das wurde auch schon als Folgewirkung diagnostiziert (Landkreis Demmin). Hierin wird auch ein grundsätzlicher Dissens mit dem Informationsbeauftragten gesehen, der sich für eine eher restriktive (antragstellerfreundliche) Auslegung des § 8 IFG M-V einsetze. Diese Position wird offensichtlich zumindest von einigen Befragten nicht geteilt.

Die VUMV stellt für ihre Mitgliedschaft, die sowohl Antragsteller als auch vor allem Drittbetroffene seien, eine positive Einstellung zum Gesetz fest. Es wirke bereits durch sein bloßes Vorhandensein. Zu bedenken sei jedoch, dass ein solcher Paradigmenwechsel länger dauere. Denn zum einen müssten die Behörden erst lernen mit dem Gesetz umzugehen und zum anderen müssten auch die Bürger das Gesetz erst für sich entdecken. Transparency merkte kritisch an, dass das Gesetz keine Abwägungsklauseln enthalte.

VI. Frageblock 6: Outcomes – „System- und Kultureffekte“

Wenngleich es zum aktuellen Zeitpunkt noch etwas verfrüht erscheint, die Auswirkungen des IFG M-V auf die Verwaltungskultur und die Gesellschaft insgesamt zu untersuchen, so lassen sich doch aus den Interviewaussagen zumindest erste empirische Hinweise in diese Richtung ableiten.

Von einigen behördlichen Interviewpartnern wurden auf Seiten der Verwaltungsbediensteten gewisse Anpassungsschwierigkeiten beim Umgang mit dem neuen „Transparenzgebot“ konstatiert (Landesförderinstitut, Stadt Schwerin, Landeshauptarchiv, Landwirtschaftsamt). In der Stadt Schwerin wird damit gerechnet, dass die Verwaltung bei höherem IFG-Antragsanfall strenger mit den Unterlagen und den Anträgen umgehen und insbesondere weniger Vermerke anfertigen wird. Allerdings sei auch im Zuge der Digitalisierung und Technisierung der Verwaltung (Telefon, E-Mail) bereits eine rückläufige Tendenz in der aktenkundigen Niederlegung von Informationen festzustellen, die nicht durch das IFG M-V bedingt sei.

Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass das IFG M-V zu Frustrationen bei den Mitarbeitern geführt habe (Landwirtschaftsamt), zum einen, weil es eine neue Regelungsgrundlage darstelle, deren Anwendung erst „eingeübt“ werden müsse und die in der Vollzugspraxis zu Unsicherheiten führe. Zum anderen sei damit die Erwartung von zusätzlichen, bürokratisch aufwändigen Verfahren, vor allem im Zusammenhang mit der Drittbetroffenenbeteiligung, verbunden, die die Sorge der Mitarbeiter um eine zukünftige Überforderung der Vollzugsebene bestärke; das gelte erst recht angesichts des bisherigen Personalabbaus und in Verbindung mit der in Aussicht stehenden Verwaltungsstrukturreform, die weitere organisatorische Veränderungen, Ämterver- und -zusammenlegung sowie weitere mögliche Personalkürzungen erwarten lasse. All dies trage zu Motivationsverlusten bei. Gleichzeitig habe nach Auskunft des Befragten die öffentliche Diskussion um das neue Informationsfreiheitsrecht, das von einigen Beschäftigten als „Verwaltungsschelte“ und als Kritik an bürokratischer Geheimhaltungspraxis und Bürgerunfreundlichkeit wahrgenommen werde, solche Motivationsverluste mit sich gebracht und es wird sogar von „innerer Kündigung“ gesprochen. Allerdings bezieht der Befragte letztere Aussage vor allem auf den Bereich der Finanzverwaltung, in dem nach seinem Kenntnisstand die gesetzliche Verpflichtung, einen freien Informationszugang zu gewähren, eine erhebliche Hürde für die dort tätigen Beamten darstelle.

Wenngleich es somit durchaus Hinweise auf verwaltungskulturelle Anpassungsprobleme und eine gewisse „Reserviertheit“, insbesondere auf der Fachebene der Verwaltung (Stadt Schwerin), gibt, wurde doch insgesamt und von der Mehrheit der Interviewten keine grundsätzlich ablehnende Haltung der Verwaltungsbediensteten gegenüber dem IFG M-V beobachtet.

Dies hänge auch damit zusammen, dass die zunächst von manchen befürchtete Antragsflut ausgeblieben ist (Wirtschaftsministerium) und nach einer „ersten Schrecksekunde“ (Finanzministerium) nunmehr wieder „Normalität“ eingeleitet sei (Stadt Greifswald). Auf kommunaler Ebene wurde zwar eine abschreckende Wirkung der Kostenregelung verneint, vielmehr eine für die Verwaltung konstatiert, da die Behörde eine aufwändige Kostenentscheidung zu treffen habe. Jedoch führe der umfangreiche Erlass zum IFG M-V zu Akzeptanzproblemen in der Verwaltung. Dort werde das Gesetz als zusätzliches bürokratisches Instrument und als Ausdruck des „modernen“ Gesetzgebers gesehen, der darauf bedacht sei, mit vielen symbolhaltigen Gesetzen die eigene Kompetenz- und Entscheidungsarmut zu vertuschen. Insbesondere auf gemeindlicher Ebene wurde konstatiert, dass die Akteneinsicht „generell äußerst unbeliebt“ (sic.) sei und insofern kaum eine Einstellungsveränderung vorliege. Dies mag auch eine Erklärung dafür bieten, dass im Allgemeinen keine auf das IFG M-V bezogene Informationspolitik betrieben worden sei. Auch kritisierten die kommunalen Akteure, dass Zahlen über Missbrauchsfälle (oder zumindest als solche zu klassifizierende) nicht – auch nicht beim Landesbeauftragten – erhältlich seien und somit für eine „ehrliche“ Evaluation fehlten. Dagegen bestand aber in einer Reihe von Institutionen – jenseits der kommunalen Ebene – auch bereits vor dem In-Kraft-Treten des IFG M-V eine „positive Grundeinstellung“ zur Herausgabe von Unterlagen (etwa Justizministerium) oder eine gesetzliche Pflicht zur aktiven Informationspolitik (etwa durch das LArchivG im Falle des Landeshauptarchivs), so dass hier nicht von der Notwendigkeit eines grundlegenden „Kulturwandels“ infolge des IFG M-V auszugehen ist. Allgemein lässt sich ablesen, dass höhere Behörden und Landesbehörden eher die befriedende Wirkung von Akteneinsichtsgewährungen erkennen und professioneller damit umgehen als untere Fach- oder Kommunalbehörden.

Das Ziel des Gesetzgebers, durch die Schaffung von mehr Informationsfreiheit auch einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung zu leisten, lässt sich aufgrund der Datenlage ebenfalls nur ansatzweise bewerten. Vom OVG M-V wurde die Vermutung geäußert, dass das IFG M-V zumindest eine vorbeugende Wirkung entfalte, die geeignet sei, Fehler im Verwaltungshandeln zu reduzieren.

Jedoch konnten von den Interviewten immerhin zwei Fälle genannt werden (in der Stadt Schwerin und im Bildungsministerium), bei denen IFG-

Anfragen zur Herausgabe von Informationen geführt hätten, durch die dann Fehler im Verwaltungshandeln aufgedeckt worden seien (ohne dass in diesen Fällen von Korruption die Rede war). Ferner ging auch der Vertreter des Bildungsministeriums davon aus, dass das Gesetz zumindest Impulse setze, um die rechtliche und sachliche Qualität des Verwaltungshandelns zu verbessern, ohne dass bisher von einer bedenklich hohen Fehlerdichte auszugehen sei.

Für die Frage der (ebenfalls vom Gesetzgeber intendierten) Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (Bürgerinitiativen, Partizipation, Referenden) gibt es auf der hier empirisch verfügbaren Grundlage kaum Anhaltspunkte. Lediglich von der Stadt Schwerin wurde konstatiert, dass das Gesetz verstärkt durch die Fraktion der Grünen in der Gemeindevertretung genutzt werde.⁵⁰ Vom Landeshauptarchiv wird einer solchen gesetzgeberischen Zielstellung grundsätzlich der Einwand entgegengehalten, dass die dort betroffenen Sachverhalte schlicht zu alt seien, um nennenswert zur Bürgeraktivierung beitragen zu können.

Um Aussagen über die Akzeptanz des IFG M-V bei den Bürgern und in der Gesellschaft insgesamt treffen zu können, müsste das Gesetz länger beobachtet werden. Die vorliegenden Interviewaussagen gehen in dieser Frage teilweise stark auseinander. Einerseits wurde die Befürchtung geäußert, das Gesetz könnte zukünftig die Vertrauensbeziehung zur „eigenen Verwaltungsklientel“ stark beeinträchtigen (Landwirtschaftsamt mit Verweis auf die Finanzverwaltung) und somit negative Effekte im Hinblick auf das „Verwaltungsvertrauen“ und die Legitimität der Verwaltung zeitigen. Für die Finanzämter wurde gemutmaßt, dass deren „Kunden“ beispielsweise nunmehr die Herausgabe ihrer personenbezogenen Daten befürchten und folglich „ihren“ Behörden das Vertrauen entziehen könnten. Vor diesem Hintergrund bringe allein schon die IFG-Debatte Umstellungs- und Anpassungsprobleme mit sich, selbst wenn sich die praktische Anwendung bislang in Grenzen halte. Andererseits wurde festgestellt, dass die positiven IFG-Bescheide die Antragsteller zu einer befürwortenden Haltung und zu hoher Akzeptanz veranlassten, die sie dann auch nach außen trügen (Stadt Schwerin). Dies vor Augen lässt sich zumindest die Vermutung aufstellen, dass weitere positive Anwendungserfahrungen und deren Verbreitung die

⁵⁰ Allerdings ist diese Nutzung aus Sicht der Verfasserin – demokratietyologisch – als Engagement im Rahmen der Parteiendemokratie und nicht als Stärkung der Bürger- und Zivilgesellschaft einzustufen.

generelle Akzeptanz und Förderung von Informationsfreiheit in der Gesellschaft und in den öffentlichen Institutionen stärken könnten. Wieder andere sahen die Einstellung der Bürger als unverändert an, vgl. IV.2 und V.2.

Aus Bürgersicht wachse nach Ansicht von Transparency die Sicherheit der Behörden in der Handhabung des Gesetzes sowie die Zahl von kostenfreien Zugängen, je öfter die Behörden das Gesetz anwenden (Übungseffekt), vgl. zur Handhabung der Kostenfestsetzung IV.2. Demgegenüber berichtete der DJV von schlechten Erfahrungen. Auf kommunaler Ebene verwehrten die Verwaltungen regelmäßig kurzfristige Einsichtnahmen in Unterlagen. Insbesondere im Vorfeld von Sitzungen der Gemeindevertretung gebe es so gut wie keine Möglichkeit die Beschlussvorlagen vor der Sitzung zu erhalten. Die Besucher/ Journalisten könnten dann nicht nachvollziehen, worüber diskutiert wird. (Die Gemeindevertreter diskutierten oft wie folgt: „dem Punkt 2 in der Anlage stimme ich zu, aber Punkt 4 ist unvertretbar“). Das von den Gemeinden vorgebrachte Argument, dass sich die Gemeindevertreter in ihrer unabhängigen Entscheidungsfindung gestört fühlen würden, wenn Journalisten die Beschlussvorlage ebenfalls kennen würden, sei kaum stichhaltig. Denn in Rostock sei es wohl üblich, dass alle Beschlussvorlagen für den öffentlichen Teil der Sitzung auch lange vor der Sitzung im Internet abrufbar seien, ohne dass die Arbeit der Gemeindevertreter beeinträchtigt werde. In diesen Erfahrungen kann ein weiterer Grund dafür liegen, dass das Gesetz bei Journalisten keine größere Beachtung findet.

VII. Änderungs- und Ergänzungsbedarf aus Sicht der Befragten

1. Grundsätzliche Kritik am Gesetz und dessen Zwecksetzung

Zum Teil 7 des Fragebogens konnten im Wesentlichen nur diejenigen Gesprächspartner eine Aussage treffen, die auch bereits Anträge nach dem IFG M-V bearbeitet hatten. Gelegentlich wurde das Gesetz als symbolische Gesetzgebung des „modernen“ Gesetzgebers und als zusätzliches bürokratisches Vehikel gesehen, um dessen Entscheidungsschwäche und fehlende Kompetenz zu verdecken, jedoch wurde die konkrete Abschaffung nur in zwei Fällen (IHK und Landwirtschaftsamt) angeregt. Gegenstand der Fundamentalkritik war nicht die innere Struktur bzw. die handwerkliche Ausgestaltung, sondern das Grundanliegen des Gesetzes und die damit

verbundenen normativen Zielsetzungen. Diese seien weder realisierungsfähig noch erstrebenswert. Der wichtigste kontra-intentionale Effekt des Gesetzes liege darin, dass es im Ergebnis und in der praktischen Handhabung durch die Verwaltung zu einer noch stärkeren Restriktion von Informationsfreiheit führe. Darüber hinaus bestehe die Gefahr von Effizienzverlusten im (fachlichen) Verwaltungsvollzug aufgrund bürokratischer und langwieriger Drittbetroffenenbeteiligung. Als Ursache wird angegeben, dass die Bürgerzufriedenheit aufgrund der so nicht erwarteten Bürokratisierung der IFG-Verfahren mit dem Ergebnis häufiger Versagung geschwächt werde; zudem käme es zu Transparenzverlusten infolge doppelter Aktenführung sowie einem Rückgang des Vertrauens in die Verwaltung aufgrund von Befürchtungen von Verwaltungskunden, die Behörden könnten ihnen anvertraute Informationen zu Unrecht herausgeben (vgl. oben V.2.). Ferner verwiesen die wirtschaftsnahen Selbstverwaltungskörperschaften darauf, dass die bestehenden Auskunftsrechte mit dem Erfordernis der Betroffenheit sowie die speziellen etwa für den Umweltbereich genügten, so dass das IFG M-V überflüssig sei.

Im Folgenden werden die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge der Interviewpartner entsprechend dem Gesetzesaufbau vorgestellt. Auf diese Weise sollen auch diejenigen bei der Weiterentwicklung einbezogen werden, die bisher kaum Möglichkeiten hatten sich einzubringen (nach Einschätzung des Landwirtschaftsamtes hatten die Finanzämter und Staatsanwaltschaften deshalb auch größere Anwendungsprobleme).

2. Beteiligte und Verfahrenskonkurrenz

Für den Kreis der Anspruchsberechtigten wurde von gemeindlicher Seite die Forderung aufgestellt, die Gemeindevertreter aus dem Kreis der nach dem IFG M-V Anspruchsberechtigten herauszunehmen. Dafür spreche klassische Konfusionsargument. Die Gemeindevertreter seien Teil der Verwaltung mit bestimmten Rechten und Pflichten und hätten bereits ein weitergehendes Einsichtsrecht nach § 34 KV M-V. Ihnen sei die Aufgabe zugewiesen – auch ohne IFG M-V – die Verwaltung zu kontrollieren. Deshalb stehe ihnen auch ohne die Restriktionen des IFG M-V die Einsicht in alle Verwaltungsvorgänge zu, um so Änderungen anzuregen.

Häufiger wurden Änderungen des Kreises der Anspruchsverpflichteten angeregt bzw. problematisiert. Das OVG M-V verwies darauf, dass der verwendete Behördenbegriff problematisch sei und sich nur schwer in die verwaltungsrechtliche Struktur einpassen lasse.⁵¹ Es werden sowohl Behörden als auch Rechtsträger der Behörden angesprochen. Ob dies rechtspolitisch wünschenswert sei, bedürfe einer umfassenden Prüfung. Weitergehend führte das Landesförderinstitut in diesem Zusammenhang am Beispiel des Kraftwerks Lubmin aus, dass es problematisch sein könne festzustellen, welche Behörde für die Herausgabe der Informationen zuständig ist. So könne dies die Genehmigungsbehörde (allein) oder auch die aufsichtführende Behörde sein. Im Geschäftsbereich des Landesförderinstituts trat ein weiteres Problem zu Tage. Das Institut kann je nach Förderprogramm sowohl als Beliehener als auch im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsverhältnisses tätig werden. Bisher sei das IFG M-V durch das Institut so gehandhabt worden, dass es alle Anfragen selbst bearbeitet und lediglich bei Sperrerklärungen auf die Unterstützung der obersten Landesbehörde zurückgegriffen habe. Indes könne die Art der Betrauung Auswirkungen auf die Antragsgegnerschaft haben. Insbesondere sei fraglich, ob das Landesförderinstitut auch Unterlagen im Rahmen einer Förderung durch Geschäftsbesorgung als behördliche Informationen zu werten habe oder diese Unterlagen einer privatrechtlichen Organisation seien und somit das Informationsgesuch an die beauftragende Behörde zu richten sei (die dann die Unterlagen anfordern müsste). Im Falle der Geschäftsbesorgung sei jedoch fraglich, ob das Institut quasi nur als Verwaltungshelfer hervortrete. Dann stelle sich die Frage nach der materiellen Antragsgegnerschaft und darüber hinaus der formellen Zuständigkeit und die Frage, ob diese nach § 3 Abs. 3 HS 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 3 IFG M-V auseinander fallen.⁵² Bisher habe die Verwaltungspraxis so ausgesehen, dass sich auch in diesen Fällen das Institut als Antragsgegner verstanden und auch die Bescheide erlassen habe.

In diesen Problemkreis gehört die grundsätzliche Frage, ob von der öffentlichen Hand beherrschte Private auch (materiell-rechtlich) Antragsgegner sein sollten. Ob die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand rechtspolitisch wünschenswert ist, ließen die Befragten (Stadt Schwerin) offen (zu den Erfahrungen damit sogleich unter 3.).

⁵¹ Vgl. für mehrstufige Verfahren OVG M-V NordÖR 2007, 454.

⁵² Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5) – (6) und II.2.e.

Unter dem Stichwort der Verfahrenskonkurrenz ist vorab zu bemerken, dass dieser Komplex auch Überschneidungen mit den Versagungsnormen nach §§ 5 ff. IFG M-V enthält und insofern bereits an dieser Stelle Aspekte der Versagungsnormen angesprochen werden müssen. Allgemein wurde die Auslegung von § 1 Abs. 3 IFG M-V als problematisch angesehen (OVG M-V). Zur Frage, ob die Norm die Subsidiarität oder die Gleichrangigkeit gegenüber anderen Normen sowie zum Fachrecht anordnet, vgl. oben II.4.

Zum einen wurden Zugang verhindernde Vorrangregelungen angemahnt. Von Seiten des Landwirtschaftsamtes wurde eine Klarstellung vorgeschlagen, dass das Verfahren nach IFG M-V nicht mehr Vorrang vor den Fachverfahren haben solle.

Das Finanzministerium schlägt in seiner Stellungnahme konkret vor, den § 3 Abs. 4 IFG M-V um eine Nr. 3 zu ergänzen, wonach Finanzbehörden im Sinne des § 2 Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden, vom Anwendungsbereich ausgenommen würden.⁵³ Auf diese Weise sollen die oben beschriebenen Anfragen zur Vorbereitung von Insolvenzanfechtungen verhindert werden (vgl. vgl. oben I.2, II.3 und II.4.b.). Das Ministerium meint, dass ohne diese Regelung der Fiskus gegenüber den anderen Gläubigern, die nicht zur Auskunft verpflichtet seien, benachteiligt wäre (insolvenzrechtliches Gleichbehandlungsgebot). Es würde so ein Ausforschungsbegehren eingeführt, das im vorrangigen Insolvenzrecht unzulässig sei, denn dieses sei Zivilrecht. Vielmehr müsse es beim Anspruch des Insolvenzverwalters gegen den Insolvenzschuldner bleiben.⁵⁴

Zudem wurde von kommunaler Ebene gefordert, zivilrechtliche Streitigkeiten herauszunehmen, in denen die öffentliche Hand Partei ist. Ist die öffentliche Hand Partei in einem Zivilprozess, dann müsse sie sich auch entsprechend verhalten und nicht auf Antrag der Gegenpartei zur Offenlegung der Akten gezwungen werden können. Anderenfalls sei ein Verstoß gegen die Waffengleichheit gegeben.⁵⁵

Weiter wurde das Verhältnis zu zugangeröffnenden vorrangigen Regelungen diskutiert. Breiten Raum nahmen die Anregungen zur

⁵³ LT-Drs. 5/2720, S. 36 ff., 43.

⁵⁴ Vgl. dazu, *Jauernig/Berger*, Zwangsvollstreckungs- und Insolvenzrecht, 22. Aufl., München 2007, § 40 Rn. 1, 10 ff.

⁵⁵ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(2).

Harmonisierung mit anderen Informationszugangsverfahren ein. Das OVG M-V empfahl auf lange Sicht einen Gleichlauf mit dem LUIG anzustreben. Dabei sei jedoch zu beachten, dass der Informationszugang zu Umweltunterlagen verfassungsrechtlich abgestützt ist, Art. 6 Abs. 3 Verf M-V. Problematisch könne dann die Kostenfrage bei Umweltinformations-Entscheidungen werden, wozu bisher das LUIG zum Großteil auf das UIG Bund verweist.

Das Landeshauptarchiv wies darauf hin, dass das LArchivG einen anderen Zugang ermögliche als das IFG M-V. Idee des LArchivG sei, dass der Antragsteller mit Hilfe von sog. Findhilfsmittel selbst die von ihm begehrten Unterlagen sucht. Diese Findhilfsmittel seien öffentlich. Das LArchivG gehe davon aus, dass das Archiv selbst keine Kenntnis vom Inhalt der Akten habe, sondern allenfalls einen groben Überblick über den Gegenstand der Unterlagen. Vielmehr fördere und unterstütze das Gesetz lediglich die Eigenrecherche. Das Archiv biete mit Registratur und Findhilfsmitteln Hilfe zur Selbsthilfe. Dementsprechend könne der Antrag nach dem LArchivG auch allgemein gehalten werden. Das Archiv könne den Antragsteller nur zum jeweiligen Sachgebiet führen; suchen und auf Vollständigkeit prüfen müsse der Antragsteller selbst. Davon unterscheide sich die Idee des IFG M-V. Dieses ziele auf konkrete aktuelle Sachverhalte und bestimmbar Vorgänge ab, so dass sich der Antrag nach IFG M-V spätestens nach Hilfestellung der Behörde klar umreißen lasse. Der Antragsteller müsse nicht anhand sog. Findhilfsmittel selbst suchen, vielmehr habe die Behörde die vollständige Akte vorzulegen. Mangels Kenntnis über den Inhalt der Unterlagen könnten punktgenaue Anfragen aus personellen und tatsächlichen Gründen nicht oder nur schwer beantwortet werden – jedenfalls nicht in der dreimonatigen Frist. Die vom IFG M-V intendierte „mundgerechte“ Zurverfügungstellung von vollständigen Unterlagen sei kaum machbar. In diesem Zusammenhang stelle sich die Frage, ob das Archiv in solchen Fällen die ursprünglich liefernde Behörde für die Bearbeitung solcher IFG-Anfragen wegen der Sachkenntnis in Anspruch nehmen könne.

Neben diesen technischen Aspekt trete aus Sicht des Landeshauptarchivs noch ein qualitativer. Während der Zugang nach dem IFG M-V grundsätzlich frei sei, beinhalte das LArchivG zumindest eine temporäre Begrenzung nach § 10 Abs. 1 LArchivG. Für diese Fristen gebe es gute Gründe. Diese fungierten zum einen als Aufbereitungsfrist für das Archiv selbst, in der erst über die Archivierung und Systematisierung entschieden

werde. Zum anderen dienten Fristen dem Schutz von personenbezogenen Daten.⁵⁶ Zur Harmonisierung schlugen die Befragten trotz der teilweise unterschiedlichen Ausgestaltung von BundesArchivG und IFG Bund im Vergleich zum Landesrecht die Übernahme der Kollisionsnorm § 5 Abs. 4 S. 2 BundesArchivG vor, wonach dann das Archivgut aus dem Anwendungsbereich herausfallen würde.

Abschließend regte das Landeshauptarchiv an, die Frage zu klären, ob Unterlagen, die letztlich nicht als archivwürdig eingestuft werden, trotz IFG M-V vernichtet werden könnten.

3. Schutzgüter

Wie zu erwarten war, gingen die Ansichten über die Reichweite der Schutzvorschriften und deren Problemanfälligkeit weit auseinander. Die ÄfRL regten eine klarere Regelung für schwebende Verfahren an, so dass diese ganz aus dem Anwendungsbereich herausgenommen würden. Das Landesförderinstitut empfahl aus rechtspolitischer Sicht die Regelung des § 6 Abs. 7 IFG M-V wie beim IFG Bund vor die Klammer zu ziehen (§ 9 Abs. 3 IFG M-V). Nach der jetzigen Systematik gelte diese Bestimmung nur für laufende Verfahren. Die vom Landkreis Demmin befürchtete Gefährdung des Datenschutzes hat sich in der Praxis bisher nicht gezeigt. Zwar räumt das VG Greifswald ein, dass zwischen IFG M-V und Datenschutz ein gewisses Spannungsverhältnis bestehe, dieses sei aber bisher immer auflösbar gewesen.

Neben diesen eher kleineren Aspekten berichtete das Landesförderinstitut mit Blick auf § 8 IFG M-V von folgendem Problem. Bisher sei unklar, ob ggf. auch inhaltsleere Teile veröffentlicht werden müssen und wann in diesem Fall ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand auftritt. Konsequenz einer Pflicht zur Veröffentlichung auch inhaltsleerer Teile wäre eine Ausdehnung des Antragsgegenstands hin zu einem allgemeinen Informationsanspruch. Nach Auffassung des Instituts sei dieser viel mehr streng bezogen auf den Inhalt zu sehen. Bisher handhabten die Verantwortlichen § 8 IFG M-V so, dass der Zugang insgesamt verweigert wurde, wenn die gesamte

⁵⁶ Wegen der Einzelheiten wird auf die Petitionen vom 29. November 2006 an das Innenministerium (Az. II220-132.8-5/10-06) und an den Landtag (Pet.-Nr. 2006/00463 PET11) verwiesen.

Akte durchgängig sensible/ schutzwürdige Daten/ Informationen enthält, auch wenn sich darin einzelne inhaltsleere Blätter (Verfügungen usw.) befanden. Nach Ansicht des Landesbeauftragten müssten jedoch auch solche inhaltsleeren Blätter herausgegeben werden. Als Folgefrage wäre dann jedoch verstärkt die Verhältnismäßigkeit der Trennung zu prüfen (§ 11 Abs. 3 IFG M-V), wobei dem Antragsteller letztlich nicht geholfen sei. Aus Sicht des Instituts müsste im Gesetz bereits aus Praktikabilitätsgründen eine klare Orientierung am Antragsgegenstand erfolgen. Für diesen Punkt sei auch eine strengere Fassung der Bestimmtheitsanforderung für den Antrag hilfreich.

In diesem Zusammenhang wies der Landesbeauftragte darauf hin, dass auch neue Gesetze wie das Geodatenzugangsgesetz den Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen zu beachten hätten. Beispielsweise hätten Kiesgrubenbetreiber ein vitales Interesse daran, dass ihre an die Behörde übermittelten Geodaten weder nach dem IFG M-V noch nach dem Geodatenzugangsgesetz oder anderen Gesetzen öffentlich werden. Insoweit müsse eine Vorabkennzeichnung durch die möglichen Drittbetroffenen gewährleistet werden.

Der Landesbeauftragte wies auf die Gefahr hin, dass unter dem Hinweis auf Wirtschaftsgeheimnisse oft Sachverhalte auf Dauer dem IFG M-V entzogen würden, obwohl Wirtschaftsgeheimnisse mit der Zeit ihren Geheimnischarakter verlieren könnten. Es bleibe die Frage, wer dies überprüfe und wann. Hier müsse eine Prüfungsmöglichkeit geschaffen werden.

Mit Blick auf die Einbeziehung der kommunalen Wirtschaft über § 3 Abs. 3 HS 2 IFG M-V ergab sich ein ganzer Strauß von Problemen. Einigkeit bestand im Ausgangspunkt *de lege lata*, dass privatrechtlich organisierte Unternehmen, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, nach § 3 Abs. 3 IFG M-V den Behörden des Landes und der Kommunen gleichgestellt sind, so dass sich die Frage nach dem Schutz der Landes- und kommunalen Wirtschaft stelle. Auskunftspflichteter sei das Unternehmen, bei der „vorgesetzten“ Behörde solle lediglich der Antrag gestellt und verbeschieden werden. Daraus ergebe sich die Frage, ob die §§ 7 und 8 IFG M-V, die zunächst dem Schutz Dritter (vgl. Einwilligungsvorbehalt) dienen, überhaupt von Gesellschaften der öffentlichen Hand beansprucht werden könnten, d.h. die Gesellschaft eine Einwilligung nach diesen Vorschriften verweigern könne oder ihr dieses Recht gar nicht zustehe. Wenn dies verneint würde, wären die

Gesellschaften der öffentlichen Hand weitgehend schutzlos, da §§ 5 und 6 IFG M-V nicht griffen und die Voraussetzungen einer Analogie nicht vorlägen. Eine Klarstellung der Anwendbarkeit wurde diesbezüglich angeregt. In dem bekanntesten Fall bei der Stadt Schwerin wurde unterstellt, dass sich die kommunale Wirtschaft (Stadtwerke Schwerin) grundsätzlich auf § 8 IFG M-V berufen könnte (auch wenn die Stadt über den Antrag entscheidet). Die bisher überwiegende Auffassung billigt damit auch von der öffentlichen Hand beherrschten privatrechtlichen Unternehmen den Schutz nach § 8 IFG M-V zu. Dem Befragten nach entbinde dies jedoch nicht von der Beantwortung der Frage, welche Informationen schützenswert sind und welche nicht, d.h. ob ein Wirtschaftsgeheimnis vorliegt. Mit Blick auf die Preisgestaltung (der Fall hatte die Gaspreiskalkulation zum Gegenstand) sei zu beachten, dass daran immer mehrere beteiligt seien. Bei einer drohenden Offenlegung könne dies zu Nachteilen bei Verhandlungen führen. Öffentliche Unternehmen müssten sich auf den Schutz ihrer Wirtschaftsgeheimnisse verlassen können, auch wenn der Grundsatz gelte, dass die öffentliche Hand nichts zu verbergen habe. Für die Einschränkung des Grundsatzes spreche auch die Erwägung, dass Außenstehende über das IFG M-V nicht mehr erhalten dürften als die Betroffenen nach § 315 BGB (in Bezug auf die Gaspreise). Eine andere Beurteilung könne ggf. bei Geschäftsführerverträgen gelten. Bisherige Anfragen seien nach §§ 7 und 8 IFG M-V zurückgewiesen worden. Indessen sollten solche Angaben öffentlich sein, da diese kein Geheimnis darstellten, werde doch mit öffentlichem Geld gearbeitet und stehe keine Wettbewerbsbenachteiligung des Unternehmens im Raum. Die Stadt Schwerin verwies nur darauf, dass auch die großen börsennotierten Unternehmen die Gehälter offenlegten. Insoweit könnte auch innerhalb der (privatrechtlich organisierten) Stadtwerke zwischen öffentlichem und privatem Bereich differenziert werden. In dem konkreten Fall zur Gaspreiskalkulation der Stadtwerke Schwerin orientierte sich die bescheidende Stadt an der Auffassung der Stadtwerke und stufte die Informationen als Wirtschaftsgeheimnis ein und versagte den Zugang.⁵⁷

Darüber hinaus gab die Stadt Schwerin aus der Erfahrung dieses Verfahrens heraus noch folgende rechtspolitische Überlegung für die Evaluation mit auf den Weg. Es könnte in diesem Bereich geprüft werden, ob eine Differenzierung nach öffentlich-rechtlichen und privaten Betrieben

⁵⁷ Vgl. das Verfahren bei der Stadt Schwerin (Az.: 30-15-239-06-4).

erfolgen sollte und bei ersteren generell der Informationszugang zu eröffnen sei.

Abschließend regte das Landesförderinstitut noch an, die Einführung eines allgemeinen Missbrauchstatbestandes zu prüfen.

4. Antragsgegenstand, Verfahren und Drittbeteiligung, Rechtsschutz

Nach Ansicht des Landesförderinstituts ist der Antragsgegenstand im Gesetz unklar ausgestaltet, geht es um ein Akteneinsichtsrecht – so wie bisher eher gehandhabt – oder eher um einen allgemeinen Informationsanspruch. Bei letzterem sei der Auslegungsspielraum der Behörde größer. Die Beratungspflicht helfe in diesem Zusammenhang wenig. Bedeutung gewinne dies für die Frage, ob Gutachten (z.B. Kosten-Nutzen-Gutachten) herauszugeben sind, die nicht Bestandteil der Antragsunterlagen geworden sind, aber in Bezug zu diesem Verfahren stehen (zusätzlich vom Antragsteller für eine Genehmigung beigebrachte Unterlagen/ Gutachten, die an anderer Stelle übermittelt wurden). Das Institut verneinte dies auf Grundlage des geltenden Gesetzes. Es sei klarzustellen, ob sich das IFG M-V nur auf die in die Zuständigkeit der Behörde fallenden Unterlagen beschränkt oder es sich auf alle Gegenstände bezieht. Zu beachten sei, dass der gegebenenfalls notwendige Verweis nach § 10 Abs. 3 S. 2 IFG M-V oft daran scheitere, dass die Behörde keine positive Kenntnis besitzt, wo sich weitere Unterlagen befinden, wobei sich die Frage stelle, ob dieser Hinweis richtig sein muss.

Insgesamt forderte das Institut, dass der Gesetzgeber von den Antragstellern bei der Antragstellung mehr Präzision verlangen müsse. Wird diese Bestimmtheit des Antrags auch nach Beratung durch die Behörde (oft kann der Bürger dies am Anfang auch nicht wissen) nicht erreicht, so müsse ein solcher Antrag auch ablehnbar sein.

Ausgehend von der Gefahr immer „dünner“ werdender Akten plädierte der Landesbeauftragte für eine Klarstellung des Aktenbegriffs sowie für Regeln über das Anlegen und den Umgang mit Akten (die Gerichte befürworten eine Paginierung der Akten auch unabhängig vom IFG M-V). Einen Anhaltspunkt biete § 50 BRAO, jedoch sei diese Norm durch eine Haftpflicht flankiert, was im öffentlichen Dienst fehle.

Weiter wurden vom Bildungsministerium Überlegungen angeregt, ggf. höhere Hürden (Begründungspflicht, berechtigtes Interesse) aufzustellen. Insbesondere dann, wenn die Anfragen viel Arbeit verursachen und keinen erkennbaren Wert haben oder wenn berufliche Interessengruppen die Anfragen zu eigenen wirtschaftlichen Zwecken nutzen (z.B. Anwälte, die Anfragen zur Mandantenwerbung stellen), könnte dies in Betracht gezogen werden.

Von Seiten des Landesförderinstituts wurde mit Blick auf schwierige Fälle im Bereich des § 8 IFG M-V die Einführung einer Zweifelsregelung zugunsten des Drittbetroffenen gefordert. Ausgangspunkt sei die Ansicht des Landesbeauftragten, wonach dem Antragsteller möglichst freier Zugang zu den Informationen zu gewähren sei. Folge dessen sei, dass sich Unternehmen, die sich mit dem Staat einließen, nicht hinsichtlich ihrer Wirtschaftsgeheimnisse schutzwürdig seien, es gebe in diesem Zusammenhang keine Geheimnisse. Dem Dritten stünden noch die Rechte aus § 9 IFG M-V zu und er könne so seine Rechte wahren. Indes ist dies gerade nicht der Fall. Denn genau genommen würde dann ja in diesen Fällen mangels Geheimnischarakters keine Beteiligung erfolgen. Insofern ist nach Auffassung des Instituts eine Gefährdung anzunehmen und eines der Hauptprobleme aufgezeigt. Nach der gegenwärtigen Rechtslage liege nämlich die Rechtsschutzlast beim Dritten.⁵⁸ Diese müsse jedoch vielmehr beim Antragsteller liegen, denn dieser verlange eine Erweiterung seines Rechtskreises.

Zunächst könne nicht behauptet werden, dass sich ein Unternehmen des Schutzes seiner Wirtschaftsgeheimnisse begeben, wenn es sich mit dem Staat einlasse. Oft seien auch die Unternehmen auf die Unterstützung des Staates angewiesen und unterlägen in diesem Rahmen einer weitreichenden Offenbarungspflicht.

Vor allem sei, so das Institut, der in §§ 8 und 9 IFG M-V beschriebene Entscheidungsmaßstab im Kern unbestimmt. Zwar handele es sich um eine gebundene Entscheidung, aber in einigen Fällen könne zweifelhaft sein, ob ein Wirtschaftsgeheimnis (noch) vorliege. Als Vergleich könne auch § 9 Abs. 1 IFG M-V herangezogen werden, wonach die Interessen des Dritten nur berührt sein müssten, d.h. es genüge eine gewisse Wahrscheinlichkeit. Dies Sorge für

⁵⁸ So auch *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2)-(4).

Unklarheiten im Maßstab, wann die Behörde den Zugang verweigern soll und wann nicht.

Das Institut schlägt daher vor, entsprechend einer Zweifelsregelung, d.h. sofern schutzwürdige Interessen von Dritten betroffen sein können, den Antrag dem Dritten unmittelbar zuzuleiten. Bei einem Veto des Dritten sollte regelmäßig eine Ablehnung erfolgen, wobei die Behörde zumindest noch die Nachvollziehbarkeit prüfen sollte; damit gelte erneut im Zweifel („in dubio“) zugunsten des Dritten. Dem Antragsteller stünden Widerspruch und Rechtsweg offen, jedoch bliebe das Rechtsbehelfsrisiko beim Antragsteller und nicht mehr beim Dritten, was auch sachgerechter sei. Mit dieser Zweifelsregelung wäre der Dritte deutlich häufiger mit einzubeziehen, musste doch bisher die Behörde den Dritten nur dann anfragen, wenn sie den Geheimnischarakter erkannte. Damit der Dritte überhaupt notfalls im vorläufigen Rechtsschutz den Zugang verhindern kann, sei diese Zweifelsregelung nötig. Für diese Regelung spreche, dass mit dem jetzigen Verfahren auch die Antragsteller nicht zufrieden sein könnten. So sei nämlich zum einen eine Blockade durch den Dritten möglich und zum anderen seien bei der Einbeziehung des Dritten ggf. zwei Bescheide zu erlassen (erst gegenüber dem Dritten, dann gegenüber dem Antragsteller). Das Gesetz unterscheide zwischen Bescheid und dem tatsächlichen Zugang, was vielleicht nicht praktikabel und nach außen nicht klar sei. Insgesamt sei das bisherige Verfahren unter Drittbeteiligung unklar und produziere zu viel Schriftwechsel durch die Art und Weise der Drittbeteiligung zwischen Behörde, Antragsteller und Dritten. Nach dem vorgeschlagenen Verfahren würde der Schriftwechsel faktisch nur noch zwischen Antragsteller und Behörde erfolgen.

Darüber hinaus lasse auch das bisherige Verfahren offen, wie der Antrag dem Dritten bekannt wird. Insbesondere sei ungeklärt, ob der Antrag an den Drittbetroffenen weitergegeben werden kann oder die persönlichen Daten des Antragstellers zu schwärzen sind. Dazu sei auf das Beispiel aus Schwerin verwiesen, in dem die Antragsteller nicht offen hervortreten wollten (oben V.2). Es stellt sich die Frage, ob sich der Antragsteller mit Blick auf sein IFG-Verfahren auf § 29 VwVfG M-V berufen kann oder er darauf automatisch mit der Antragstellung verzichtet.⁵⁹

⁵⁹ So Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(4), Fn. 230.

In Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in privatrechtlicher Form ergeben sich besondere Schwierigkeiten mit deren Beteiligung und der Durchsetzung des Anspruchs gegen die Gesellschaft. Es müsse deutlich werden, ob die Gleichstellung nach § 3 Abs. 3 HS 2 IFG M-V zu einer Weisungsbefugnis der „vorgesetzten“ Behörde im öffentlich-rechtlichen Sinne führt und wenn ja, wie eine solche Weisung durchzusetzen wäre, namentlich durch verwaltungsrechtliche Vollstreckung oder auf zivilrechtlichem Weg durch die Gesellschafterversammlung. Als dritter Weg wäre ein Auskunftsanspruch des Antragstellers gegen die Gesellschaft denkbar, der verwaltungsgerichtlich geltend gemacht werden müsse.⁶⁰

Allgemein wurden die Fristen als zu kurz und insbesondere als nicht aufeinander zugeschnitten kritisiert (insbesondere die Soll-Fristen).

Zum Rechtsschutz wurden verschiedene Aspekte angesprochen. So forderte das Landwirtschaftsamt als einzige befragte Behörde die Abschaffung des doppelten Rechtsbehelfs zum Gericht und zum Landesbeauftragten. Zumindest seien die Inkonsistenzen im Rechtsbehelfsverfahren (neben den Fristen auch die unterschiedliche Ausgestaltung des behördlichen Rechtsschutzes)⁶¹ zu beseitigen. Vorgeschlagen wurde auch (OVG M-V), das Widerspruchsverfahren in Anlehnung an §§ 13a und 13b AGGerStrG (oder auch in diesen Vorschriften) nur optional zu verankern, um so dem Zeitaspekt Rechnung zu tragen.

Vom Landesförderinstitut wurde ferner das Verhältnis der Rechtsbehelfe vor dem Informationsbeauftragten und vor den Verwaltungsgerichten als unklar geschildert. Durch die im Gesetz etwas pauschale Regelung, dass dem Beauftragten die Befugnisse wie im Bereich des Datenschutzes zustehen, bliebe letztlich im Dunklen, ob er wie im Bereich des Datenschutzes nur Empfehlungen aussprechen oder im Bereich des IFG M-V auch Weisungen erteilen kann.

Die Verbraucherzentralen sehen es als nicht sachgerecht an, dass einerseits für das IFG M-V der entsprechende Landesbeauftragte zuständig ist und andererseits für das VIG der Bürgerbeauftragte. Letzterer habe jedoch

⁶⁰ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(6), Fn. 113.

⁶¹ Vgl. LT-Drs. 5/2720, S. 14; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f.

wenig Einblick in die Materie und für die Bürger sei eine solche Differenzierung ohnehin nicht nachvollziehbar.

Gewisse Unsicherheiten äußerte das Landesförderinstitut zum Themenkomplex des Sperrvermerks. Der Informationsbeauftragte könne auch Unterlagen mit Sperrvermerk anfordern. Über diesen Weg sei auch eine Umgehung des Sperrvermerks möglich, wenn dieser die Unterlagen weitergibt. Der Antragsteller könnte einen Antrag an den Landesbeauftragten stellen, der u.U. eine gänzlich andere Auffassung hinsichtlich der Geheimhaltungsbedürftigkeit haben könnte. Für die Behörde trete insoweit eine Unwägbarkeit ein, da für den Landesbeauftragten der Sperrvermerk nicht gelte, sondern nur für das Gericht. Als Lösungsmöglichkeiten böten sich eine Erweiterung der Sperrerklärung gegenüber dem Landesbeauftragten oder seine ausdrückliche Herausnahme aus dem Kreis der Antragsgegner an, so dass er zwar die kompletten Unterlagen zur Prüfung erhalte, diese aber nicht herausgeben dürfe. Dafür spreche die Wertung, dass die Sperrerklärung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt und nicht der des Landesbeauftragten.

Das OVG M-V gab zu bedenken, dass Teilentscheidungen bei Informationen nur schwer möglich seien. Es gäbe nur einen einheitlichen Informationsanspruch (entweder wird etwas herausgegeben oder nicht). Dies habe auch Auswirkungen auf die Kostenentscheidung.

5. Kostenregelung

Das Meinungsspektrum zur grundsätzlichen Frage, ob eine Kostenregelung sinnvoll sei, reichten vom notwendigen Korrektiv zur Vermeidung von Querulantum (vgl. oben V.1) bis zur Abschaffung aus Gründen der angestrebten Demokratisierung. So empfahl die Stadt Schwerin mit Nachdruck die Kostenregelung abzuschaffen und so einen tatsächlich freien Zugang zu eröffnen. Der Wert der Informationsfreiheit würde andernfalls geschmälert. Zudem sei es widersprüchlich einerseits Informationsfreiheit zu statuieren und andererseits Kosten festzusetzen. Eine Demokratie müsse sich den „Luxus“ der Informationsfreiheit leisten. Nur so würden Hemmschwellen abgebaut, Akzeptanz, Attraktivität und Ernsthaftigkeit des Bürgerengagements gestärkt. Eine „nachträgliche Rechnung“ passe dazu nicht. Wenn Informationsfreiheit als öffentliche Aufgabe verstanden werde,

dann müsse auch eine Kostenfreiheit (zumindest Gebührenfreiheit und pauschalisierte Auslagenerstattung ggf. mit Bagatellvorbehalt) in Betracht kommen. Zu lösen sei dann auf kommunaler Ebene nur das Problem des Konnexitätsprinzips. Als Lösungsmöglichkeit böten sich dafür jedoch (leicht) erhöhte Zuwendungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an.

In Bezug auf die gegenwärtige Kostenreglung urteilte das Landesförderinstitut, dass die IFGKostVO M-V unbrauchbar sei. Beispielsweise sei im Gebührenverzeichnis für den Ausgangsbescheid oft Gebührenfreiheit vorgesehen, während für den Widerspruch zwingend eine Gebühr von mindestens 10 € erhoben wird. Dies sei widersprüchlich. In der Praxis laufe die Regelung regelmäßig wegen Gebührenfreiheit/ -verzicht leer. Besser sei die Einführung einer Pauschalregelung mit Möglichkeit der Vorauszahlung oder die komplette Gebührenfreiheit. Ähnlich stellte auch das Justizministerium nach § 13 IFG M-V einfache Auskünfte gebührenfrei und regte die Erweiterung der Bagatellgrenze (z.B. 15 Kopien) auch für die Auslagen an.

Als problematischer sah das Finanzministerium den Erlass von Kostenbescheiden im Falle des § 3 Abs. 3 HS 2 (wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand in Privatrechtsform) an. Die Kostenbescheide müssten von der verbescheidenden „vorgesehenen“ Behörde erlassen werden und die Gebühren in die öffentlichen Kassen fließen. Dabei entstünden jedoch ggf. erhebliche Kosten beim Unternehmen. Eine entsprechende Ausgleichsregelung fehle. Würde ein solcher Ausgleich nicht stattfinden, sei fraglich, ob dies eine steuerrechtlich bedenkliche verdeckte Gewinnausschüttung zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Gesellschafters sei.

6. Weiterer vorgebrachter Bedarf

Der Landesbeauftragte regte eine Stärkung der Veröffentlichungspflicht wie in § 11 BremIFG⁶² und im § 14 HessIFG-Entwurf⁶³ an. Bisher bestehe keine Pflicht zur Veröffentlichung von Richtlinien und Verwaltungsvorschriften. Das hinter vorgehaltener Hand vorgetragene

⁶² Vgl. BremIFG vom 16. Mai 2006 (GBl. S. 263).

⁶³ Vgl. Hessischer Landtag LT-Drs. 16/5913 und 16/5939 und Gemeinsame Stellungnahme mehrerer Datenschutz- bzw. Informationsfreiheitsbeauftragter zum Entwurf des Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes <www.lfd.m-v.de/infrei/informat/ifgehe/snifgehe.pdf>.

Argument, dass das Geld nicht reichen würde, wenn jeder um die Subventionen wüsste, sei für sich genommen schon fraglich. Vor allem könne dem dadurch begegnet werden, dass wie auf europäischer Ebene eine Projektprioritätenrichtlinie bzw. -verwaltungsvorschrift entwickelt bzw. jeweils integriert wird. Dann müssten bereits in der jeweiligen Verwaltungsvorschrift Prioritätskriterien festgelegt werden.

7. Zwischenbewertung der Änderungsvorbringen

Viele der im Gutachten I angesprochenen und abgefragten Probleme stellten sich nicht bzw. nicht in der erwarteten Schärfe. Das lag aber oft weniger an der Qualität des Gesetzes, sondern eher an der geringen Anzahl der Anfragen und deren relativ geringerer Brisanz. Jedoch bestätigten etliche Befragte das im Gutachten I angedeutete Problempotenzial. Daher ist eine rechtliche Betrachtung unter Einbeziehung der empirischen Befunde unabdingbar.

3. Teil Erste rechtliche Bewertungen unter Berücksichtigung der empirischen Befunde

Die Befragung zeigte nicht nur in Hinblick auf die gesellschaftlichen Wirkungen ein ambivalentes Ergebnis, sondern auch in Bezug auf die rechtliche Bewertung. Obwohl dem Gesetz teilweise eine unzureichende Gesetzestechnik bescheinigt wurde, setzten die Behörden es relativ reibungslos um, ist doch die Zahl der Rechtsstreitigkeiten – auch unter Berücksichtigung der geringen Fallzahlen – niedrig geblieben. Die geringe Streit anfälligkeit resultiert jedoch nicht nur aus der überschaubaren Fallzahl, sondern auch aus der Tatsache, dass es insbesondere relativ wenige Fälle mit Drittbezug oder Bezug zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit gab. Jedoch nimmt dies nichts von der Brisanz der Fallgestaltungen mit Bezug zur wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand oder zu Dritten.

Für die Bewertung sind jedoch über die geringen Fallzahlen hinaus noch folgende Aspekte relevant. So war die Zahl der Befragten gering und diese konnten regelmäßig nur von wenigen Anfragen berichten, so dass es gewisse Verzerrungen geben kann, vgl. 2. Teil F. Zudem konnte die rechtliche Auseinandersetzung aufgrund der wenigen zu bearbeitenden Anfragen bei den jeweiligen Behörden und den wenigen Gerichtsverfahren bisher noch nicht systematisch erfolgen.

Teil 3 des Gutachtens folgt zunächst der Struktur des Gesetzes und greift vor allem die Anregungen der Befragten auf. Um die Problemorientierung zu schärfen, werden jedoch einige Themen gesondert dargestellt, wie beispielsweise die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Bei dieser problemorientierten Betrachtung lassen sich insbesondere die übergreifenden Bezüge besser aufzeigen als bei einer strikten Ausrichtung am Gesetzesaufbau. Dies liegt zum einen daran, dass das Gesetz quer zu dem allgemeinen Verfahrensrecht liegt und so übergreifende Fragestellungen aufwirft. Zum anderen folgt dies auch daraus, dass das Gesetz tradierte Schemata verlässt. Denn beim IFG M-V müssen nicht bestimmte Voraussetzungen vorliegen, um eine Rechtsfolge auszulösen, vielmehr handelt es sich um einen (fast) voraussetzungslosen Zugang, der nur unter bestimmten Voraussetzungen zu versagen ist. Deshalb können nicht wie sonst üblich die einzelnen Tatbestandsmerkmale nacheinander betrachtet, sondern müssen

die einzelnen Normen in ihrer (Wechsel)Wirkung beurteilt werden. Daher werden die übergreifenden Fragestellungen problemorientiert dargestellt.

A. Grundsätzliche Kritik

Die Fundamentalkritik (2. Teil G.VII.1) stützte sich letztlich nur auf theoretische Überlegungen sowie Vermutungen und kann daher das Anliegen des IFG M-V nicht in seinen Grundfesten erschüttern. Der Gesetzgeber wird politisch zu bewerten haben, inwieweit er diese Erwägungen trotzdem zur Begründung der Beibehaltung oder der Abschaffung des Gesetzes heranziehen will. Argumente in die eine oder andere Richtung lassen sich auf diese Mutmaßungen jedoch nur bedingt stützen.

Eine rechtspolitische Erörterung über die Einführung und Beibehaltung eines Informationsfreiheitsgesetzes muss sich daher an den dogmatischen Grundlinien einerseits und an den rechtspolitischen Zielsetzungen des Gesetzgebers andererseits orientieren. In der Vergangenheit wurden immer wieder grundsätzliche Bedenken von rechtspolitischer sowie rechtsdogmatischer Seite vorgebracht. Informationsfreiheitsgesetze passten sich nicht in das deutsche Verwaltungsrecht ein. Es sei rechtspolitisch bereits fraglich, ob die Ziele des Informationsfreiheitsrechts, mehr Demokratie und Verwaltungskontrolle zu erreichen, wirklich erreicht werden können (und ob diese Ziele überhaupt erreicht werden dürfen). Vor allem schaffe ein voraussetzungsloser Zugang dogmatische Risiken. So würden der Grundsatz der Vertraulichkeit der Behördenakten und das System des subjektiven Rechtsschutzes durchbrochen. Zu diesen Risiken komme eine Veränderung der Staatsaufsicht der Behörden weg vom Staat mit seinen Parlamenten hin zum Bürger. Ferner sei der Datenschutz der Bürger gefährdet.⁶⁴ Indes haben sich insbesondere die Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes nicht bestätigt, vgl. 2. Teil G.VII.3. Vor allem sprechen für die Einführung des Informationsfreiheitsrechts verschiedene rechtspolitische Gründe und lassen sich die beschriebenen dogmatischen Brüche überwinden. Ein solches Recht ist bereits wegen der Anpassung an weltweite Standards notwendig.⁶⁵ Mag

⁶⁴ Vgl. *Ibler*, in: Eberle/Ibler/Lorenz, FS Brohm, München 2002, S. 405, 408 ff.

⁶⁵ So *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), I m.w.N.; *Schoch*, IFG, Kommentar, München 2009, Einleitung Rn. 28 ff. m.w.N.; *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für

die Informationsfreiheit auch für den Rechtsschutz nur bedingt notwendig⁶⁶ und grundrechtlich nicht gefordert sein,⁶⁷ so streiten doch bereits das Demokratiegebot, die Gemeinwohlorientierung und nicht zuletzt auch der Nutzen für die Verwaltung zugunsten der Offenlegung.⁶⁸ Die genannten Risiken und Befürchtungen (etwa zu großer Verwaltungsaufwand oder komplizierte Durchführung) lassen sich beherrschen.⁶⁹ Soll dem IFG M-V um dessen demokratischer Zielsetzung willen zum Durchbruch verholfen werden, so gehen damit dogmatische Brüche einher, wie sie letztlich jedoch mit fast jedem neuen informationszugangseröffnenden Gesetz auftreten.⁷⁰ Insofern lassen sich neben den rechtspolitischen Befürchtungen auch die rechtsdogmatischen grundsätzlich entkräften. Traditionell besteht eine der Hauptaufgaben der Jurisprudenz in der Auflösung solcher Konfliktlagen nach methodischen Grundsätzen, nicht umsonst gelten auch im Öffentlichen Recht die Grundsätze *lex posterior derogat legi priori* oder *lex specialis derogat legi*

die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, Einleitung Rn. 1 ff.; Wegener, *Der geheime Staat*, Morango u.a. 2006, S. 390 ff.

⁶⁶ Vgl. sogleich 3. Teil C und Fn. 85.

⁶⁷ Vgl. Rossi, *Informationsfreiheit und Verfassungsrecht*, Berlin 2004, S. 121 ff. m.w.N.; Schoch, *IFG, Kommentar*, München 2009, Einleitung Rn. 51 ff. m.w.N.; Bull, *ZG* 2002, 201, 207 f. m.w.N.; a.A. Scherzberg, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, Baden-Baden 2000, S. 336 ff.; Partsch, *Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen*, Lohmar u.a. 2002, S. 102 ff.

⁶⁸ Zu den erhofften Funktionen *Kloepfer*, in: Kloepfer, *Die transparente Verwaltung*, Berlin 2003, S. 18 ff.; durch die Veränderung auf mikro- und makroadministrativer Ebene sollen die Kommunikationsstrukturen verbessert werden. Auf ersterer wird die Bürgerbeteiligung unterstrichen, auf letzterer wird die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen gestärkt sowie die Verwaltung als Ganzes in den Mittelpunkt gerückt, *Trantas*, *Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht*, Berlin 1998, S. 612 f. Vor allem müssen die Nachteile der Geheimhaltung wie die Verringerung der Legitimität von Verwaltungshandeln bei gleichzeitiger Ausweitung der Staatstätigkeit oder der Einfluss von Gruppeninteressen auf die Verwaltungstätigkeit (ohne dass hier gleich Korruptionsverdacht vorliegen muss) einbezogen werden, vgl. *Trantas*, ebenda, S. 2 ff.; speziell zur Frage der Korruption *Rohde-Liebenau*, in: Kloepfer, *Die transparente Verwaltung*, Berlin 2003, S. 109 ff.

⁶⁹ Vgl. insgesamt Bull, *ZG* 2002, 201 206 ff., auch mit Diskussion einer enumerativen Zugangsöffnung, S. 214 f.; Schoch/Kloepfer, *Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2002, Einleitung Rn. 1 ff.; Schoch, *Die Verwaltung* 35 (2002), 149 ff.

⁷⁰ Vgl. zum UIG Schoch/Kloepfer, *Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2002, Einleitung Rn. 18 ff.

generali. Entscheidend ist, ob und wie die Brüche überwunden werden. Der bisherige empirische Befund bestätigt, dass die aus rechtswissenschaftlicher Perspektive durchaus bestehenden Risiken und dogmatischen Brüche bewältigt werden können, insbesondere der Datenschutz kann gewährleistet werden, vgl. 2. Teil G.VII.3.⁷¹

Mit Augenmaß und unter weiterer Beobachtung der Verwaltungspraxis lässt sich das Gesetz gut in die Rechtsordnung einfügen. Bei einer Abschaffung würde Mecklenburg-Vorpommern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ins Hintertreffen geraten.⁷² Dabei ist jedoch zu betonen, dass ein solcher Paradigmenwechsel Zeit benötigt, um seine Wirkung zu entfalten.⁷³ Deshalb wird das Informationsfreiheitsrecht schon wegen der auf Seiten der Behörden immer noch herrschenden Unsicherheiten bis auf weiteres nicht seinen experimentellen Charakter

⁷¹ Vgl. zur rechtswissenschaftlichen Lösung *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, Einleitung Rn. 31 ff.

⁷² Vgl. Fn. 65; zur Vorbildfunktion des UIG für das IFG *Strohmeier*, Das europäische Umweltinformationszugangsgesetz als Vorbild eines nationalen Rechts der Aktenöffentlichkeit, Berlin 2003, S. 1 ff., 240 ff.; *Redelfs*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 85 ff.; zum Vergleich des UIG mit dem Vorbild für die nationalen Informationsfreiheitsgesetze, *Roll*, Zugang zu Umweltinformationen und Freedom of Information, Berlin 2003, S. 1 ff.; zum Vorbild auf europäischer Ebene *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, Berlin 2004; *Castenholz*, Informationsfreiheit im Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 2004; zur Vorbildfunktion aus Frankreich *Trantas*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, Berlin 1998, S. 174 ff., 547 ff., 606 ff.; zum Vorbild Österreich *Duschanek*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 73 ff.; zum Vorbild Schweiz *Maurer-Lambrou*, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 189 ff.; zu den internationalen Entwicklungen, *Garstka*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 67 ff.; Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 11 f. Die zahlreichen Beispiele zeigen, dass eine Einpassung in verschiedenste Rechtsordnungen möglich ist.

⁷³ Gleichwohl dürfen die Bedeutung und die Erwartungen nicht zu hoch angesetzt werden. Zum einen bezieht sich der Anspruch nur auf die vorhandenen Unterlagen und zum anderen sind die gegenläufigen Belange zu beachten, *Trantas*, Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht, Berlin 1998, S. 612 f.; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), III a.E.

verlieren. Die vom OVG M-V geforderte gemeinsame Kodifikation von IFG M-V und LUIG (vgl. 2. Teil G.VII.2.) muss aus diesem Grund noch zurückgestellt werden.⁷⁴

B. Aufbau und Struktur des Gesetzes

Das Gesetz folgt im Wesentlichen der Struktur der meisten anderen Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene. Auf die Zweckbestimmung folgt die Anspruchsnorm, die sodann durch Regelungen der Konkurrenz mit anderen Gesetzen, der Begriffsdefinition, der Anspruchsgegner, des Anspruchsgegenstands sowie der Versagungsgründe konkretisiert und durch Vorschriften zum Verfahren einschließlich Drittbeteiligung, Rechtsschutz, Kosten, zur Statuierung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit, zum Evaluationsauftrag sowie abschließend zur Geltungsdauer abgerundet werden.⁷⁵ Mit diesen Regelungsgegenständen, der gewählten Systematik und Regelungstiefe schloss sich das Land dem Bund und der Mehrheit der anderen Länder an.⁷⁶ Bei den Regelungen zum Schutz gegenläufiger Belange des Staates oder Dritter kann zwischen informations- und behördenbezogenen Versagungstatbeständen unterschieden werden. Die behördenbezogenen Versagungstatbestände ergeben sich regelmäßig bereits aus der Festlegung der Antragsgegner. Das IFG M-V gestaltet die Versagungstatbestände im Wesentlichen informationsbezogen aus.⁷⁷ Der beschriebene Aufbau ist nachvollziehbar und hat sich bewährt. Bei aller gebotenen Kürze sollte das Notwendige doch geregelt werden, wie die Befragungen zeigen; zu den Regelungslücken siehe

⁷⁴ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), III a.E. m.w.N.; a.A. wohl in Bezug auf VIG und IFG Bund *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 ff., 993

⁷⁵ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1.

⁷⁶ Dabei lassen sich zwei Modelle grundsätzlich unterscheiden. Eine Struktur ähnlich dem IFG M-V vom 10. Juli 2006 (GVBl. S. 556) haben: IFG Bund vom 5. Sept. 2005 (BGBl. I S. 2722); HmbIFG vom 17. Feb. 2009 (GVBl. S. 29) - ersetzt das Gesetz vom 11. April 2006 (GVBl. S. 167); BremIFG vom 16. Mai 2006 (GBl. S. 263); BbgAIG vom 10. März 1998, i.d.F. vom 22. Juni 2005 (GVBl. I S. 210); BlnIFG vom 15. Okt. 1999, i.d.F. vom 11. Juli 2006 (GVBl. S. 819); IFG NW vom 27. Nov. 2001 (GV. S. 806); IFG SH vom 9. Feb. 2000 (GVBl. S. 166); IZG LSA vom 19. Juni 2008 (GVBl. S. 242); IZG RP vom 26. Nov. 2008 (GVBl. S. 296). Zur anderen Gruppe lassen sich das SaarIFG vom 12. Juli 2006 (Amtbl. S. 1624); das ThürlIFG vom 20. Dez. 2007 (GVBl. S. 256) sowie das HmbIFG a.F. (eben wie vor) zählen; vgl. zu den Ursachen des typischen Regelungsmodells, *Rossi*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 118 ff.

⁷⁷ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.

vor allem unten G. Gerade aus diesen Erwägungen heraus dürfte das HmbIFG n.F. in der Struktur und im Umfang den Gesetzen des Bundes und der meisten Länder angepasst worden sein.⁷⁸

Für eine weitere Strukturierung ist zu beachten, dass für den notwendigen Schutz gegenläufiger Interessen des Staates oder der Bürger verschiedene Möglichkeiten der Einschränkung zur Verfügung stehen. Diese Einschränkungen des Informationszugangsanspruchs können behörden-, verfahrensart-, informations-, sach-, schutzzweck- und/ oder zeitbezogen sein. Eine umfassende und inhaltlich konsistente Neukonzeption müsste einem Gutachten III vorbehalten bleiben. Hier können nur die Problemfelder aufbereitet werden.

C. Zwecksetzung des Gesetzes

Das Gesetz enthält anders als andere Informationsfreiheitsgesetze eine positiv geregelte Zwecksetzung, § 1 Abs. 1 IFG M-V.⁷⁹ Diese unmittelbare gesetzliche Zielsetzung besitzt jedoch keine allzu große Aussagekraft. Zwar verleiht die Norm zunächst dem Grundsatz des freien Informationszugangs Ausdruck, geht aber nicht über den Anspruch aus § 1 Abs. 2 IFG M-V hinaus. Insofern stellt sich die Frage, ob die Zweckbestimmung wirklich Leitlinien für die Auslegung enthält oder eher einen subsidiären Einschränkungsvorbehalt, dazu sogleich.⁸⁰

Wie die Informationsfreiheitsgesetzgebung im Allgemeinen versucht auch das IFG M-V im Besonderen durch die Aktivierung der Bürger mittelbar verschiedene Zwecke zu erreichen.⁸¹ Indes sind diese Zwecksetzungen nicht im Gesetz erwähnt. Entsprechend kam es zu Kritik an der (Nicht)Zwecksetzung von kommunaler Ebene (vgl. 2. Teil G.V.1 und 2. Teil G.VII.1). Nach Ansicht der Kritiker sollten nur Anträge, die der gesetzgeberischen Zwecksetzung dienen,

⁷⁸ Vgl. HmbIFG vom 17. Feb. 2009 (GVBl. S. 29) und als dessen Vorgängerregelung das Gesetz vom 11. April 2006 (GVBl. S. 167); Hmb Bürgerschaft Drs. 19/1283, S. 1; vgl. ferner Fn. 76.

⁷⁹ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 5 f.; Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1, II.2.d. ee, III.

⁸⁰ Vgl. 3. Teil G.III und Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d. ee.

⁸¹ Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 6 ff.; Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1, II.2.d. ee, III; vgl. allgemein zu dieser indirekten Zweckverfolgung Rossi, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 67 ff.

beantwortet werden. Indessen ist dies bei einem voraussetzungslosen Anspruch nicht möglich, da gerade keine Hinterfragung der Motivationslage erfolgt. Insoweit spielt die Zwecksetzung zwar für die Auslegung eine Rolle, kann aber nicht für die Hinterfragung der Begehren selbst nutzbar gemacht werden. Andernfalls würde das Erfordernis eines berechtigten Interesses mittelbar wieder eingeführt werden. Daher ist eine Setzung von Gesetzeszwecken weniger zur Hinterfragung der Motivation geeignet als vielmehr zur Auslegung der Normen.

Bisher ist der Gesetzgeber bei der Zwecksetzung halbherzig vorgegangen, indem er zwar eine primäre Zwecksetzung schuf, diese aber ohne Orientierungswirkung bleibt und zudem die entscheidenden sekundären Zwecke nicht erwähnt werden. Der Gesetzgeber sollte sich entscheiden, ob und inwieweit er Zwecke setzen will oder nicht. Bei einer Aufnahme von Gesetzeszwecken ist zu beachten, dass er nicht nur bei den primären Zwecken der Zugangseröffnung verharren, sondern auch die sekundären Zwecke aufnehmen sollte. Die Zwecke würden dann zeitlos anerkannt und müssten nicht erst interpretativ gewonnen werden. Die Gefahr, dass die Zwecksetzung lückenhaft erfolgen und eine zeitgemäße Weiterentwicklung hemmen könnte,⁸² ist zwar nicht völlig von der Hand zu weisen. Indes lässt sich den Gefahren der Starrheit, Inflexibilität und Lückenhaftigkeit dadurch begegnen, dass die Zwecksetzungen im Rahmen einer Evaluation – sofern eine entsprechende Klausel aufgenommen wird – wieder überprüft werden. Auch streitet für eine gesetzliche Zwecksetzung vor allem, dass bei einem solchen Paradigmenwechsel eine Richtschnur für die Beteiligten zur Auslegung und Abwägung hilfreich ist. Insbesondere im Falle einer Fortführung des Gesetzes mit einer modifizierten Kostenregelung ließen sich so sachgerechtere Ergebnisse erzielen, müsste dann doch ein etwaiges öffentliches Interesse in die Kostenentscheidung einfließen (wobei dann etwas vom Antragsteller vorgetragen werden müsste).⁸³ Insgesamt sind der Wirkkraft von Zwecksetzungen Grenzen gesetzt.

⁸² Rodi, Gutachten I (Fn. 1), S. 22 f.

⁸³ A.A. wohl Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.g, der darauf verweist, dass die Zwecke nicht berücksichtigt werden können, soweit der Antragsteller keine Zwecke angibt bzw. anzugeben braucht. Dann könnten auch nicht einfach die mittelbaren gesetzlichen Zwecksetzungen unterstellt werden. Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung würde nach dieser Ansicht daran nichts ändern.

Die Zwecksetzung der Veröffentlichungspflicht aus § 1 Abs. 1 HS 1 Var. 2 IFG M-V ist bisher weitgehend ohne Folgen geblieben, erzeugen doch die §§ 4 Abs. 4, 6 Abs. 7, 10 Abs. 4 und 11 und 12 Abs. 1 IFG M-V nur einen sanften mittelbaren Druck in diese Richtung.⁸⁴ Mag auch keine konkrete Rechtspflicht bestehen, so streitet für die rechtspolitische Idee des Landesbeauftragten (2. Teil G.VII.6) die Überlegung, dass sich so viele Begehren erledigen oder auch die Anträge an Bestimmtheit gewinnen könnten. Insbesondere der lange erhobenen Forderung, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien zu veröffentlichen, könnte so zum Durchbruch verholfen werden.⁸⁵ Auf diese Weise könnten sich dann auch etliche Verwaltungsstreitigkeiten erledigen. Dem ohnehin fragwürdigen Argument, dass die für Subventionen bereitgestellten Mittel nicht ausreichen würden, wären diese allgemein bekannt, könnte durch die Festsetzung von Prioritäten begegnet werden. Diese vor allem von wirtschaftlichen Aspekten getragene Diskussion verdeckt jedoch die grundsätzliche Bedeutung. An der Veröffentlichung von Verwaltungsvorschriften und Richtlinien haben ferner auch andere Gruppen wie beispielsweise Strafgefangene elementare Interessen, vgl. 2. Teil G.V.1. Mit der jetzigen Regelung in § 1 Abs. 1 HS 1 Var. 2 IFG M-V ist der Gesetzgeber auf halber Strecke stehen geblieben. Es empfiehlt sich entweder konsequent die Veröffentlichungspflicht herauszunehmen oder stärker positiv zu regeln und zu konkretisieren; in diesem Fall böte sich eine Regelung ähnlich dem § 11 BremIFG oder § 11 IFG Bund an.

Indes könnte § 1 Abs. 1 HS 2 IFG M-V, wonach das Gesetz die „grundlegenden“ Voraussetzungen festlegt, die Möglichkeit einer Einschränkung vorsehen. Dabei ist zunächst fraglich, ob diese sich nur auf die Veröffentlichungspflicht aus § 1 Abs. 1 HS 1 Var. 2 IFG M-V bezieht oder, was näher liegt, auf den gesamten § 1 Abs. 1 HS 1 IFG M-V. Denn der Gesetzgeber betritt mit beiden Elementen Neuland und muss ggf. mit Verfassungsrang

⁸⁴ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1 a.E.; für einen punktuellen Ausbau von Informationsverschaffungsansprüchen als flankierende Maßnahme *Kloepfer*, in: *Kloepfer*, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 29.

⁸⁵ Vgl. *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, Einleitung Rn. 2, Fn. 4; *Bull*, ZG 2002, 201, 207 m.w.N.; *Kiefer*, LKRZ 2007, 212 ff.; *Ketteler*, VR 1983, 174 ff.; *Krahmer*, ZfF 1981, 73 ff.; *Schulze-Osterloh*, JuS 1981, 683 ff.; *Lübbecke-Wolff*, DÖV 1980, 594 ff.; *Gusy*, DVBl 1979, 720 ff.; BVerwG 61, 15, 22 ff.

ausgestattete gegenläufige Belange austarieren.⁸⁶ Soweit ersichtlich erlangte die Norm bisher noch keine Bedeutung, so dass die im Gutachten I angedachten Bewährungsproben⁸⁷ bisher ausblieben. Soll die Norm die Funktion einer Auffangnorm bzw. eines Missbrauchsvorbehalts wahrnehmen (dazu unten G.III), dann müsste sie eine Neufassung erhalten, die dies besser zum Ausdruck bringt.

Die Frage der Richtigkeit wurde im Gutachten I im Zusammenhang mit der Zwecksetzung thematisiert. Ausgangspunkt ist, dass keine unrichtigen Informationen verbreitet werden sollen.⁸⁸ Der entsprechende § 10 Abs. 3 S. 1 IFG M-V spielte weder faktisch noch theoretisch eine Rolle. Wenn die Informationen unrichtig sind, dann hat die Behörde weiter zu ermitteln, das Verfahren einzustellen oder die Staatsanwaltschaft einzuschalten. In jedem Fall sollte sich ein Vermerk darüber in den Unterlagen befinden, ob die Informationen geprüft sind. Da ein solcher Vermerk oft fehlen wird, sollte eine positivrechtliche Hinweispflicht zur Frage der Richtigkeit der Angaben erwogen werden. Der § 10 Abs. 3 S. 1 IFG M-V entfaltet insoweit deklaratorische Wirkung. Das Gesetz befreit die Behörde an dieser Stelle von der ggf. gesetzlich vorgesehenen Richtigkeitsgewähr⁸⁹ und sollte daher um eine anlassabhängige Hinweispflicht ergänzt werden.

Gefragt wurde, ob der gegenwärtige Vorrang der Einsichtnahme vor der bloßen Auskunft nicht eher durch ein Wahlrecht für den Antragsteller ersetzt werden sollte, vgl. 2. Teil G.II.1. Indessen lassen sich die demokratischen Ziele⁹⁰ am besten durch Authentizität erreichen, die der Antragsteller auch ggf. erzwingen können muss. Dies gewährleistet das gegenwärtige Recht, indem es dem primären unmittelbaren Zugang Vorrang einräumt. Gleichwohl kann sich der Antragsteller auch auf eine Auskunft beschränken. Hinzutreten sollte eine Option des Antragstellers auf Herausgabe von Kopien. Nach dem Wortlaut ist die Übermittlung von Kopien nur möglich, soweit der Behörde die

⁸⁶ So wohl (ohne die Differenzierung zu problematisieren) *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.ee.

⁸⁷ *Rodi*, Gutachten I (Fn. 1), S. 23.

⁸⁸ *Rodi*, Gutachten I (Fn. 1), S. 5 f.

⁸⁹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.aa – bb sowie II.2.e.

⁹⁰ Insbesondere die Korruptionsbekämpfung, vgl. LT-Drs. 4/2117, S. 2; vgl. zu dieser Zielstellung *Rohde-Liebenau*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 109 ff.

Zurverfügungstellung der Unterlagen unmöglich ist. Indessen sollte über den Wortlaut des § 4 Abs. 3 S. 2 IFG MV hinaus die Anfertigung von Kopien ausdrücklich zulässig sein. Anderenfalls ist das Recht sehr flüchtig und von geringem Wert. Insoweit ist eine Neuregelung geboten.⁹¹

D. Auskunftsberechtigte und -verpflichtete

I. Allgemein

1. Anspruchsberechtigte

Der Kreis der Anspruchsberechtigten nach § 1 Abs. 2 IFG M-V ist bisher nicht auf Kritik gestoßen. Insbesondere die Einbeziehung von Personenmehrheiten stellte für die Behörden kein Problem dar.⁹² Für die Beibehaltung dieses weiten Kreises sprechen auch die guten Erfahrungen aus anderen Bundesländern. So erweiterte Hamburg gerade erst den Kreis der Anspruchsberechtigten über die Unionsbürger hinaus.⁹³

2. Anspruchsgegner

Der Kreis der Antragsgegner nach § 3 IFG M-V ist vereinzelt auf grundsätzliche Kritik gestoßen.⁹⁴ Das OVG M-V sah den verwendeten Behördenbegriff als problematisch an. Zum einen traten bei mehrstufigen Verfahren Probleme bei der Bestimmung der zuständigen Behörde auf.⁹⁵ Bei allen Schwierigkeiten bei mehrstufigen Verfahren kann mittels Auslegung auch bereits jetzt eine Lösung gefunden werden. Zum anderen ist umstritten, ob der verwendete Behördenbegriff auch privatrechtliches Handeln der

⁹¹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.aa – bb sowie II.2.e m.w.N.

⁹² Vgl. *Rodi*, Gutachten I (Fn. 1), S. 24; zur Konsequenz für die Kostenfrage *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.a, Fn. 36.

⁹³ Vgl. Hmb Bürgerschaft Drs. 19/1283, S. 1.

⁹⁴ Allgemein dazu *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b; von *Mutius* nach Neumann, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, 23, 36, der insbesondere die Rechtsträger verpflichtet sehen will, da Behörden als Organe nicht Verpflichtete sein könnten. Indes ist dies im Verwaltungsprozessrecht nach § 14 Abs. 1 AGGerStrG gang und gäbe.

⁹⁵ Vgl. 2. Teil G.VII.2, OVG M-V NordÖR 2007, 454.

öffentlichen Hand erfasst.⁹⁶ Damit fiele die fiskalische Tätigkeit heraus und die Zielstellung der Korruptionsbekämpfung⁹⁷ bliebe für einen der bedeutendsten Bereiche unerreichbar. Allerdings zeigt gerade auch die Gesetzgebungsgeschichte, dass auch fiskalisches Handeln erfasst werden sollte. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde nach einigen Kontroversen die fiskalische Tätigkeit nicht in Gänze aus dem Anwendungsbereich herausgenommen, sondern bloß der Versagungstatbestand § 5 Nr. 5 IFG M-V geschaffen.⁹⁸ Ferner ist mit der wohl überwiegenden Auffassung darauf zu verweisen, dass zwar an den Behördenbegriff angeknüpft wird, die Behördeneigenschaft jedoch dann nicht verloren geht, wenn die Behörde privatrechtlich handelt.⁹⁹ Damit legt zwar die h.M. das Recht entsprechend dem gesetzgeberischen Willen aus, jedoch wäre an dieser Stelle eine Klarstellung rechtspolitisch wünschenswert. Wenn der Gesetzgeber die gesamte staatliche Tätigkeit erfassen wollte, insbesondere andere Handlungsformen wie fiskalisches Handeln, so sollte er dies sachgerechter zum Ausdruck bringen. Im Rahmen der allgemeinen Überarbeitung zum Zwecke der weiteren Präzisierung des Kreises der verpflichteten Behörden ist dies ein wichtiger Punkt.

⁹⁶ Vgl. *Hummel*, in: Albrecht u.a., *Kommunale Wirtschaft im 21. Jahrhundert*, FS Becker, Frankfurt am Main u.a. 2006, S. 101, 111; *Friedersen*, NordÖR 2001, 89, 90.

⁹⁷ LT Drs. 4/2117, S. 2; vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1 und II.2.b.cc.(5); allgemein zu dieser Zielstellung von Informationsfreiheitsgesetzen *Rohde-Liebenau*, in: Kloepfer, *Die transparente Verwaltung*, Berlin 2003, S. 109 ff.

⁹⁸ Zur Entwicklung LT-Drs. 4/2078, S. 184; LT-Drs. 4/2117, S. 6, 13; *Neumann*, Stellungnahme des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern 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)“ – Drucksache 4/2117 – vom 24. April 2006, abrufbar unter (www.lfd.MV.de/inffrei/ges_ver/ifg/ifgm/sn_ifgm.pdf), S. 2, 5 f.; LT-Drs. 4/2320, S. 5, 8, 20; vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1, II.2.b.cc.(5) und II.2.d.aa.(5).

⁹⁹ Für den Landrat VG Schleswig, Urt. v. 31. Aug. 2004 – 6 A 245/02, juris, Abs. 26 ff. = DuD 2005, 38 ff.; OVG SH NordÖR 2007, 261; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5), Fn. 94.

II. Einzelfälle

1. Anspruchsteller

Da bisher keine größeren Probleme zum Kreis der Anspruchsteller aufgetreten sind, sollen hier nur die angesprochenen Problemfälle aufgegriffen werden. Konkret wurde die Forderung erhoben, Gemeindevertreter aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herauszunehmen, vgl. 2. Teil G.VII.2. Diese seien Teil der Verwaltung (Konfusionsargument) und ihnen stehe das weitergehende Einsichtsrecht nach § 34 KV M-V zu. Dies genüge zur Ausübung des Mandats. Richtig ist, dass die Gemeinde und mithin die Gemeindevertreter Teil der Exekutive sind. Jedoch können die Gemeindevertreter die nach § 34 KV M-V erlangten Informationen nicht ohne weiteres weiterverwenden, sondern müssen nach geheim zu haltenden und sonstigen Informationen trennen, was für nebenberufliche Gemeindevertreter regelmäßig kaum zu leisten ist. Indes können die mittels IFG M-V erlangten Informationen auch in der Öffentlichkeit verwendet werden, denn diese enthalten keine schutzwürdigen Informationen mehr. Oft erhalten Vorgänge und Meinungen erst dann die entscheidende politische Wirkkraft, wenn sie in das Scheinwerferlicht einer breiten Öffentlichkeit gestellt worden sind, vgl. die Beispiele oben 2. Teil G.VI. Die Nutzung im Rahmen der kommunalen Politik ist gerade gewollt.¹⁰⁰ Einen Ausschluss von Gemeindevertretern sieht das Gesetz aus guten Gründen nicht vor.

2. Anspruchsgegner

In der Befragung wurde von den berufsbezogenen Selbstverwaltungskörperschaften die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Gesetzes aufgeworfen. Zumindest in Bezug auf diese kann überlegt werden, ob sie vom Anwendungsbereich erfasst bleiben sollten. Diese sind als Behörden zu qualifizieren und unterfallen daher gegenwärtig dem IFG M-V. Demgegenüber engen andere Informationsfreiheitsgesetze den Anwendungsbereich so ein, dass Selbstverwaltungskörperschaften der freien Berufe herausfallen (vgl. etwa § 2 Abs. 5 IFG RH-Pf). Für die Herausnahme von berufsbezogenen Selbstverwaltungskörperschaften spricht sicher, dass diese

¹⁰⁰ Vgl. LT Drs. 4/2117, S. 1 ff. – zumindest wenn unter bürgerschaftlicher Teilhabe auch die Tätigkeit in Gremien auf Landkreis- und kommunaler Ebene verstanden wird.

nicht mit Geld der Allgemeinheit, sondern Mitgliedsbeiträgen arbeiten und so die demokratische Zielsetzung des IFG M-V nicht in gleicher Weise greift.¹⁰¹ Gleichwohl ist in der bloßen Existenz dieser Selbstverwaltungskörperschaften ein rechtfertigungsbedürftiger Grundrechtseingriff (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) zu sehen, der immer wieder vom Gesetzgeber zu überprüfen ist.

Weiter nehmen andere Informationsfreiheitsgesetze öffentlich-rechtliche Körperschaften aus dem Anwendungsbereich heraus, soweit sie im Wettbewerb stehen, vgl. etwa § 3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG.¹⁰² Dieser Punkt spielt insbesondere für die wirtschaftliche Betätigung der Landkreise und Kommunen eine Rolle und wird im Zusammenhang mit der Frage der wirtschaftlichen Betätigung des Staates näher beleuchtet, vgl. J.I.

Am Beispiel der Tätigkeit der Grundbuchämter, vgl. 2. Teil G.I.2, zeigt sich deutlich, dass sich eine scheinbar klare Regelung in der Praxis als deutlich schwieriger erweisen kann. Nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 IFG M-V sind die Gerichte ausgenommen, soweit sie als Rechtspflegeorgan oder in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden. Wie dieser Bereich abzustecken ist, kann allenfalls umrissen werden und muss von Fall zu Fall entschieden werden. Einen ersten Anhaltspunkt bietet Art. 97 Abs. 1 GG. Maßgeblich ist, ob die Entscheidung im rechtsprechenden und damit unabhängigen Handlungsraum des Gerichts ergeht oder nicht bzw. anknüpfend an den Begriff der Rechtspflege, ob die Aufgabe den Gerichten zugewiesen ist, um den geordneten Ablauf der Rechtsbeziehungen zwischen den Menschen zu gewährleisten. Zwar wirkt die Tätigkeit der Grundbuchämter eher wie die einer klassischen Behörde und deren Ansiedlung bei den Amtsgerichten könnte allein mit historischen Gründen abgetan werden. Indes vollziehen sie im Kern privatautonome zivilrechtliche Entscheidungen von Bürgern in einem Verhältnis der Gleichrangigkeit. Damit ähnelt die Tätigkeit mehr der eines Gerichts bzw. Notars und damit der Rechtspflege als der einer Behörde, so dass die Entscheidung des OLG Rostock vertretbar ist, vgl. 2. Teil G.I.2. Letztlich ist es eine Frage des Einzelfalls, ob die richterliche Unabhängigkeit bzw. die

¹⁰¹ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(4); vgl. zur grundsätzlichen Einbeziehung der Kirchen als öffentlich-rechtliche Körperschaften *Partsch*, Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen, Lohmar u.a. 2002, 155.

¹⁰² Vgl. Hmb Bürgerschaft Drs. 19/1283, S. 1.

Rechtspflege allgemein betroffen sind. Dies lässt sich jedoch kaum anders regeln.¹⁰³

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Analyse im Fall des Landesförderinstituts. Je nach Förderprogramm kann dieses sowohl als Beliehener als auch im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsverhältnisses tätig werden. Während im Falle der Beleihung das Institut ohne weiteres als Behörde zu qualifizieren ist, ist dies bei der Geschäftsbesorgung fraglich. Nach der bisherigen Auslegung in der Literatur spricht vieles dafür, dass in Bezug auf die Geschäftsbesorgung nicht das Institut selbst, sondern die beauftragende Behörde die zuständige Behörde ist, § 3 Abs. 3 HS 1 i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 3 IFG M-V. Die nach außen hin formell zuständige Behörde müsste dann von dem materiell als Antragsgegner fungierenden Institut die Unterlagen verlangen.¹⁰⁴ Dagegen spricht auch nicht, dass das Institut ein unselbständiger Teil der NORD/LB ist, die ihrerseits eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist. Damit kommt grundsätzlich auch ihr Behördencharakter zu; indes hat sie ihre Rechtsfähigkeit nicht durch das Land Mecklenburg-Vorpommern erhalten und hat auch nicht ihren Sitz im Land. Das Handeln des Instituts kann dann gegenüber der formell zuständigen Behörde wie das eines privaten Verwaltungshelfers gesehen werden. Andernfalls wäre die zuständige Behörde auf Amtshilfe angewiesen. Zwar handelt damit die formell unzuständige Behörde, jedoch ist die bisherige Handhabung zumindest pragmatisch, vgl. 2. Teil G.VII.2. An dieser Stelle zeigt sich, dass die Auslegung im konkreten Fall mit Schwierigkeiten verbunden ist. Inwieweit das durch eine Gesetzesänderung besser geregelt werden könnte, muss einem rechtswissenschaftlichen Gutachten III vorbehalten bleiben.

Das IFG M-V nimmt Hochschulen, Forschungs- und Prüfungseinrichtungen nicht von vornherein aus dem Kreis der Antragsgegner heraus, so dass dies auch ein Punkt der Befragung war.¹⁰⁵ Mangels gegenteiliger Erfahrungen traten keine Probleme mit den ggf. mit Verfassungsrang ausgestatteten gegenläufigen Positionen (Art. 5 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) auf. Zu den Regelungsmöglichkeiten und zur Reichweite sei

¹⁰³ Vgl. zu dem Problem allgemein *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.bb und cc.(1) – (6).

¹⁰⁴ Zum Auseinanderfallen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.bb und cc.(5) – (6) und II.2.e.

¹⁰⁵ *Rodi*, Gutachten I (Fn. 1), S. 25.

auf § 2 Abs. 2 S. 2 BbgAIG, § 1 S. 4 SaarlIFG § 2 Abs. 3 IFG NW, § 3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG verwiesen.¹⁰⁶ Eine gesetzliche Klarstellung scheint entbehrlich.

E. Der Schutz staatlicher Interessen

Der gegenwärtigen Gesetzesstruktur folgend wird das staatliche Interesse an dem temporären Schutz von behördlichen Entscheidungsprozessen separat behandelt.

I. Der Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung

Der Anspruch auf Zugang zu Informationen ist zwar voraussetzungslos, aber nicht grenzenlos. Eine wichtige Grenze stellen die Versagungsgründe nach § 5 IFG M-V dar. Diese Norm soll die legitimen Belange des Staates und des Gemeinwesens schützen. Es liegt auf der Hand, dass auch ein offener Staat nicht alles freigeben kann und darf.¹⁰⁷ Die Norm muss die Balance zwischen „soviel Offenheit wie möglich“ und „soviel Schutz wie nötig“ finden.¹⁰⁸ Dem ist § 5 IFG M-V weitgehend gerecht geworden, so dass sich Änderungsbedarf nur punktuell ergibt, was eventuell aber auch dem Mangel an Anfragen zu brisanten Themen geschuldet sein kann.

Einige angesprochene Aspekte seien kurz beleuchtet. Immer wieder von Interesse sind die Kosten von Großeinsätzen der Polizei. Im bekanntesten Fall, der relativ viel Aufsehen erregte, begehrten die Antragsteller Auskunft über die Kosten des Besuchs von US-Präsident Bush. Der Verfahrensablauf zeigte hier, dass es noch Berührungspunkte der Behörden mit dem Gesetz und Abhängigkeiten zu anderen Ländern (§ 5 Nr. 3 IFG M-V) gibt. Denn schlussendlich erhielt der Antragsteller grundsätzlich Auskunft, diese war jedoch lückenhaft, da einige Länder ihre Zuarbeit verweigerten, vgl. 2. Teil G.I.2.¹⁰⁹ Indes lässt sich aus diesem Einzelfall kein grundsätzliches

¹⁰⁶ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.aa.

¹⁰⁷ Vgl. *Jestaedt*, AÖR 126 (2001), 204 ff.

¹⁰⁸ Vgl. *Kloepfer*, in: *Kloepfer*, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 27 f.; *Schoch*, IFG, Kommentar, München 2009, Einleitung Rn. 60 m.w.N.; *Rossi*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 118 ff.; für das IFG M-V *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1 und II.2.d; Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Ihr Recht auf Information – Das Informationsfreiheitsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2007, S. 7 f.

¹⁰⁹ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(3) m.w.N.

Änderungserfordernis ableiten. Vielmehr sollte in die weitere Übung mit dem Gesetz und eine möglicherweise weitere Verbreitung vertraut werden.

Problematischer ist die Situation in Bezug auf die fiskalische Tätigkeit der öffentlichen Hand. Will der Staat mit dem Anliegen der Korruptionsbekämpfung ernst genommen werden, muss er, wie geschehen, die fiskalische Tätigkeit grundsätzlich vom IFG M-V erfassen lassen, vgl. D.I. Gleichwohl muss er die Balance zwischen dem selbstgesteckten Ziel der Transparenz einschließlich der Korruptionsbekämpfung einerseits¹¹⁰ und den legitimen fiskalischen Interessen des Staates andererseits herstellen, was er mit § 5 Nr. 5 IFG M-V versucht. Danach sind jedoch nur die wirtschaftlichen Interessen des Landes geschützt, jedoch nicht die der Landkreise, Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften. Diese Schieflage ist bedenklich. Während beispielsweise im Bereich der Vergabeverfahren ggf. noch der Schutz nach § 6 Abs. 1 und 6 IFG M-V greift, besteht im Übrigen nur der Schutz § 5 Nr. 1 bis 4 und § 8 IFG M-V (Wirtschaftsgeheimnisse des Bieters).¹¹¹ De lege ferenda sollte den Landkreisen, Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften der notwendige Schutz aus § 5 Nr. 5 IFG M-V nicht vorenthalten werden. Insbesondere für Landkreise und Kommunen streiten Art. 28 Abs. 2 GG, 72 Abs. 1 Verf M-V mit ihrer Verbürgung einer kommunalen Finanzhoheit mit einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.¹¹² Es besteht ein Schutzbedürfnis der Landkreise, Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften jenseits des konkreten Vorgangs. Mag für die klassische fiskalische Tätigkeit (Vergabeverfahren) wegen § 6 und § 8 IFG M-V noch ein hinreichender Schutz bestehen, so gilt dies weniger hinsichtlich der (erwerbs)wirtschaftlichen Tätigkeit sowie der Tätigkeit der von ihnen beherrschten Privaten. Es ist denkbar, dass der Gesetzgeber bei der Einbeziehung der fiskalischen Tätigkeit sowie der Erweiterung des Kreises der Antragsgegner auf staatlich beherrschte Private nicht hinreichend bedacht hat, dass der im Gegenzug eingefügte § 5 Nr. 5 IFG M-V den Schutz nur dem Land zukommen lässt, vgl. D.I.2 einschließlich Nachweise. Da die klassische fiskalische Tätigkeit (Vergabeverfahren) durch § 6 und § 8 IFG M-V weitgehend geschützt wird, soll die Möglichkeit der

¹¹⁰ LT-Drs. 4/2117, S. 2; *Rohde-Liebenau*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 109 ff.

¹¹¹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(5) und II.2.d.dd.(2) – (4).

¹¹² Vgl. *Sydow/Gebhardt*, NVwZ 2006, 986, 989 f.

analogen Anwendung von § 5 Nr. 5 IFG M-V zusammen mit der Frage des Schutzes der wirtschaftlichen Betätigung auf kommunaler Ebene unter J.I behandelt werden.

In diesem Zusammenhang ist auch das Vorbringen abzuhandeln, wonach die öffentliche Hand im Rahmen von zivilrechtlichen Gerichtsverfahren geschützt werden sollte, wenn sie als Partei beteiligt ist, vgl. 2. Teil G.VII.2. Richtig ist, dass sich die öffentliche Hand in Gerichtsverfahren vor den Zivilgerichten wie eine Partei bewegen können muss. Dies führt jedoch nicht zu einem Herausfallen der betreffenden Sachverhalte aus dem Schutzzweck des IFG M-V. Dies ist auch kaum denkbar. Eine Bereichsausnahme, die sämtliche privatrechtliche Tätigkeit herausnimmt, kommt aus den oben genannten Gründen nicht in Betracht. Nach dem gegenwärtigen Recht werden Gerichtsverfahren nach § 5 Nr. 2 IFG M-V geschützt. Indes umfasst dies lediglich die laufenden Gerichtsverfahren und vor allem nur die Verfahrensinformationen. Die Norm schließt nur Informationen aus, die der Behörde aufgrund und wegen dieses Verfahrens zugehen. Nicht hingegen schützt die Vorschrift Informationen, die Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens sind (soweit nicht ein anderer Versagungstatbestand greift). Konsequenz ist, dass die Behörde auch dann zur Preisgabe von Informationen verpflichtet ist, wenn der Anspruchsteller die Information zur Verbesserung seiner Rechtsposition in einem laufenden Gerichtsverfahren (bzw. künftiger Schadensersatzprozesse) gegen die Behörde verwenden kann.¹¹³ Soweit darauf hinwiesen wird, dass § 6 S. 1 lit. b IFG NW, der anders als § 3 Nr. 1 lit. g IFG Bund (und auch § 5 Nr. 2 IFG M-V) gerade nicht alle Gerichtsverfahren erwähnt und es nicht angehen könne, dass dem Kläger so zur schlüssigen Klage verholfen werde,¹¹⁴ so greift dies im Ergebnis nicht durch. Es käme zu Wertungswidersprüchen, wenn die Behörde den Informationsanspruch während eines laufenden Gerichtsverfahrens versagen könnte, während sie vor Klageerhebung unstreitig zur Herausgabe derselben Informationen verpflichtet wäre. Die Gegenansicht provoziert

¹¹³ *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2006, S. 28 f.; *Roth*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, Köln 2006, § 3 Rn. 72; *OVG NW*, *Beschl. v. 19. Juni 2002 – 21 B 589/02*, *juris*, Rn. 27 ff., *NVwZ-RR* 2003, 800; vgl. auch *Vahle*, *DSB* 2003, Nr. 7/8, 28; *Haurand*, *DVP* 2003, 195 ff.; *Franßen*, *NWVBl* 2003, 252 ff.; *Fischer*, *ZfIR* 2003, 390 f.; *Hartge*, *LKV* 2007, 7, 10; vgl. *VG Minden*, *Urt. v. 24. März 2004 – 3 K 1965/02*, *juris*, Abs. 33.

¹¹⁴ *Schmitz/Jastrow*, *NVwZ* 2005, 984, 992.

lediglich die Umgehung dadurch, dass zunächst vorbereitend der Informationsanspruch geltend gemacht und anschließend der Prozess mit den gewonnenen Informationen geführt wird. Die Norm rechtfertigt also nur den Ausschluss von Verfahrensinformationen aus dem laufenden Gerichtsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss, unabhängig von der Gerichtsform.¹¹⁵ Damit fallen bereits aus rein praktischen Gründen lediglich laufende Gerichtsverfahren und die konkreten Verfahrensunterlagen heraus. Ferner steht die Waffengleichheit nicht entgegen, da das Prozessrecht keine außerhalb des gerichtlichen Verfahrens stehenden materiellen Ansprüche zu beschneiden vermag.¹¹⁶ An dieser Stelle könnte allenfalls ein Schutz der fiskalischen Interessen greifen, der jedoch nur für das Land gilt, § 5 Nr. 5 IFG M-V. Indes dürfte dieser nur selten (auch bei einer Erweiterung auf Landkreise, Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften) Anwendung finden. Eine Regelung ist nur unter erheblichen Transparenzverlusten möglich, denn nur bei einer Herausnahme aller potenziell einem Zivilprozess zugänglichen Sachverhalte wäre ein Schutz im geforderten Sinne möglich. Indes würden damit weite Bereiche der fiskalischen Verwaltung herausfallen, so dass die Ziele, insbesondere das der Korruptionsbekämpfung, nur bruchstückhaft erreicht werden könnten.¹¹⁷ Zudem ist eine Schlechterstellung der öffentlichen Hand gerade gewollt oder hält sich im Bereich der Staatshaftung wegen des Gebots zur Ausnutzung des verwaltungsgerichtlichen Primärrechtsschutzes in Grenzen.¹¹⁸

Der als Auffangklausel konzipierte § 5 Nr. 4 IFG M-V versagt den Anspruch, wenn die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet werden.¹¹⁹ Der dagegen vorgebrachte Einwand, dass die Norm zu unbestimmt und damit Ausdruck des obrigkeitstaatlichen

¹¹⁵ *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2006, S. 29, für diese Differenzierung nach Informationen in der Sache und des gerichtlichen Verfahrens; vgl. auch *Breidenbach/Palenda*, LKV 1998, 252, 255; *Partsch*, NJW 1998, 2559, 2561.

¹¹⁶ Im Einzelnen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(2). m.w.N.

¹¹⁷ Insbesondere zur Korruptionsbekämpfung, vgl. LT-Drs. 4/2117, S. 2; vgl. *Neumann*, Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – Ein erster Überblick, 2006 <www.lfd.m-v.de/infrei/ges_ver/ifg/ifgmv/ueberbli.pdf>, Rn. 13; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.1 und II.2.b.cc.(5) – (6); *Rohde-Liebenau*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 109 ff.

¹¹⁸ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(2).

¹¹⁹ LT-Drs. 4/2117, S. 14; Steno. Protokoll der 4. Wahlperiode, 79. Sitzung des Landtages MV vom 27. Juni 2006, S. 4821.

Beharrungsvermögens sei,¹²⁰ greift nicht. Zum einen ist der Begriff der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hinreichend bestimmbar (Art. 20 Abs. 3 GG), handelt es sich doch um den zentralen Begriff des Gefahrenabwehrrechts. Dabei ist hier zu beachten, dass der Gefahrenbegriff zu modifizieren ist, weil sich die Gefahr erst durch die Herausgabe entwickelt und insoweit begrifflich notwendigerweise bereits im Vorfeld anzusetzen ist. Anders als im Gefahrenabwehrrecht war es auch nicht angezeigt, die Norm mit einem Ermessen versehen. Denn in der Praxis würde dies regelmäßig ohnehin im Sinne einer Ablehnung ausgeübt werden.¹²¹ Hilfreich wäre sicher die Klarstellung, dass es genügt, wenn sich die Gefahr erst u.a. wegen der Herausgabe der Informationen entwickeln würde. Gleichwohl ist hier Augenmaß zu wahren, soll nicht aus einer notwendigen Auffangvorschrift, die dem Staat flexible Reaktionen auf neue Gefahrensituationen vorbehält, eine allgemeine Verhinderungsnorm werden.

II. Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Eine vielfach geäußerte Befürchtung war, dass der Informationsanspruch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährden könnte. Dem soll § 6 IFG M-V Rechnung tragen. Nach § 6 Abs. 1 IFG MV sind unmittelbare Vorbereitungsarbeiten vom Anspruch ausgeschlossen, wenn die Informationsherausgabe den Erfolg der Entscheidung vereiteln würde, wofür bereits eine Gefährdung genügt. Geschützt wird die eigenverantwortliche Entscheidung der Behörde. Ferner soll schlicht die Arbeitsfähigkeit der Behörde gesichert werden. § 6 Abs. 1 IFG M-V bewirkt jedoch keinen absoluten Verschluss. Denn geschützt werden nur Unterlagen, die unmittelbar der Vorbereitung der Entscheidung dienen (vgl. auch zur Negativauslese § 6 Abs. 2 IFG M-V) und deren Bekanntwerden den Erfolg vereiteln würden. Selbst wenn diese Gründe vorliegen, besteht der Verhinderungsgrund nur temporär,

¹²⁰ Neumann, Stellungnahme des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern 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)“ – Drucksache 4/2117 – vom 24. April 2006, abrufbar unter <www.lfd.MV.de/inffrei/ges_ver/ifg/ifgmV/sn_ifgmV.pdf>, S. 3, 7; ders., Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – Ein erster Überblick, <www.lfd.MV.de/inffrei/ges_ver/ifg/ifgmV/ueberbli.pdf>, Rn. 84, vgl. auch die Kurzfassung LKV 2007, 1 ff.

¹²¹ Vgl. im Einzelnen Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.aa.(4).

§ 6 Abs. 5 S. 1 IFG M-V.¹²² Auf Grundlage dieser Norm kann die behördliche Tätigkeit hinreichend geschützt werden, auch wenn sie nicht gegen eine Antragsflut als solche helfen würde. Die oben geäußerte Kritik (2. Teil G.VII.3) greift insoweit nicht durch, auch wenn vielleicht noch Verbesserungen möglich sind.¹²³ Entsprechende konkrete Vorschläge könnten auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse im Rahmen eines Gutachten III entwickelt werden.

Die Hervorhebung von vertraulichen Beratungen und die (dauerhafte) Begrenzung des Informationsanspruchs ergibt sich aus § 6 Abs. 3 und 5 S. 2 IFG M-V. Die systematische Einordnung rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, dass der behördeninterne Abstimmungsprozess dauerhaft geschützt werden soll. Nur bei dauerhafter Vertraulichkeit ist ein unbefangener Meinungs austausch möglich. Gleichwohl sind – wenn nicht andere Versagungstatbestände vorliegen – zumindest Ergebnisprotokolle anzufertigen und herauszugeben.¹²⁴ Dies sollte auch so deutlich im Gesetz zum Ausdruck kommen. Zur Reichweite ist ein Rechtsstreit anhängig, der auch Bedeutung für die Weiterentwicklung des Gesetzes besitzt.

§ 6 Abs. 4 IFG M-V, wonach ein Antrag abzulehnen ist, wenn das Bekanntwerden des Inhaltes der Informationen die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt, setzt lediglich Verfassungsvorgaben um und ist daher nur deklaratorischer Natur.¹²⁵ Zur Klarstellung sollte dieser Passus im Gesetz verbleiben.

Die Verortung des § 6 Abs. 7 IFG M-V wurde von den Befragten in Zweifel gezogen. Denn aufgrund der systematischen Stellung gelte die Norm nur für laufende Verfahren (vgl. 2. Teil G.VII.3) und gehöre wie der parallele § 9 Abs. 3 IFG Bund besser vor die Klammer. Wenn dem Antragsteller bereits allgemein zugängliche Quellen zur Verfügung stehen (§ 6 Abs. 7 S. 1 IFG M-V) oder ohnehin Informationen bekannt sind (§ 6 Abs. 7 S. 2 HS 1 IFG M-V), dann spricht zunächst die Subsidiarität gegen den Anspruch. Darüber hinaus ist § 6

¹²² *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.bb.

¹²³ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c, II.2.d.bb und II.2.e.

¹²⁴ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.bb; für einen punktuellen Ausbau von Informationsverschaffungsansprüchen als flankierende Maßnahme *Kloepfer*, in: *Kloepfer*, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 29.

¹²⁵ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.bb.

Abs. 7 S. 2 Ausdruck des allgemeinen Rechtssatzes, dass der Schuldner nicht zweimal leisten muss. Insofern handelt es sich um eine besondere Missbrauchsregelung.¹²⁶ Diese ist jedoch nicht spezifisch an einen bestimmten Entscheidungsprozess gebunden, so dass eine Einordnung unter die Verfahrensvorschriften ggf. auch unter Zusammenführung mit § 4 IFG M-V (insbesondere dessen Abs. 4) anzustreben ist. In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung besitzt die Norm nur einen schmalen Anwendungsbereich¹²⁷ und könnte nur entgegen ihrer Systematik und nur bei erweitertem Telos (unter Nichtberücksichtigung von § 4 Abs. 4 IFG M-V) auf alle Versagungstatbestände angewendet werden.

Dies ist bei der Neufassung des Gesetzes zu beachten. Insgesamt ergibt sich damit nur ein relativ geringer Änderungsbedarf für § 6 IFG M-V.

F. Der Schutz von Interessen Dritter

Beim Schutz der Interessen Dritter ist zwischen personenbezogenen und unternehmensbezogenen Daten zu unterscheiden,¹²⁸ was in den §§ 7 und 8 IFG M-V zum Ausdruck kommt.

I. Der Schutz personenbezogener Daten

Mit § 7 IFG M-V sollen die personenbezogenen Daten geschützt werden, wie durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG gefordert. Dabei sieht die Norm zwingend die Ablehnung vor, wenn nicht die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 IFG M-V vorliegen. Im Einzelnen knüpfen die Nr. 1, 2 und 5 des § 7 Abs. 1 IFG M-V weitgehend an dem vormaligen Rechtszustand an. Danach ist eine Offenbarung bei Einwilligung des Betroffenen, durch gesetzliche Zulassung außerhalb des IFG M-V und bei berechtigtem Interesse zulässig.¹²⁹

Demgegenüber sind die Nr. 3 und 4 des § 7 Abs. 1 IFG M-V als weitgehend misslungen anzusehen. Nach Nr. 3 soll die Offenbarung zulässig sein, wenn dies zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder Gefahren für Leben, Gesundheit oder sonstige schwerwiegende

¹²⁶ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.bb.

¹²⁷ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.bb.

¹²⁸ Vgl. *Masing*, VVDStRL 63 (2003), 377, 410 ff.

¹²⁹ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(1).

Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten ist. Jedoch spricht bereits die verfahrensrechtliche Einbettung (§ 7 Abs. 2 S. 2, § 9 IFG M-V) gegen diese Eignung. Denn die Zielsetzungen sind bei einer vorherigen Einbeziehung ins Verfahren nicht mehr erreichbar. Vor allem sind in einer solchen Situation die Gefahrenabwehrbehörden zum Einschreiten verpflichtet. Wird dagegen dem Einzelnen die Gefahrenabwehr überlassen, so unterminiert dies letztlich das mit Verfassungsrang ausgestattete staatliche Gewaltmonopol.¹³⁰ Ferner könnte zweifelhaft sein, ob die Norm beispielsweise die Veröffentlichung von Daten Krimineller zur Organisation des Eigenschutzes in der Nachbarschaft zulässt. Steht doch deren allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) und Resozialisierungsanspruch (§ 2 S. 1 StrafVollzG, der durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verbürgt ist)¹³¹ diesem Ansinnen entgegen; vgl. zu den Konsequenzen sogleich.

Ebenso weckt Nr. 4 des § 7 Abs. 1 IFG M-V erhebliche rechtliche Zweifel. Die Offenbarung soll möglich sein, wenn kumulativ die Einwilligung nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist und zudem die Offenbarung offensichtlich im Interesse des Betroffenen liegt. Hier besteht insbesondere die Gefahr, dass statt der Interessen des Dritten die des Antragstellers oder der Behörde herangezogen werden.¹³² Es muss beim Schutz des Dritten bleiben, ggf. sind dessen Daten zu schwärzen.

§ 7 Abs. 2 IFG M-V ist eine gesonderte Verfahrensnorm für § 7 Abs. 1 IFG M-V. § 7 Abs. 2 S. 1 erleichtert die Drittbeteiligung im Rahmen der Nr. 1 und 2 des § 7 Abs. 1 IFG M-V. § 7 Abs. 2 S. 2 sieht die Gelegenheit des Dritten zur vorherigen Stellungnahme in den Fällen des § 7 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 5 IFG M-V vor.¹³³ Es lässt sich nur mit Mühe erschließen, wie diese Verfahrensnorm anzuwenden ist und in welchem Verhältnis sie zu § 9 IFG M-V steht. Insgesamt wären diese Verfahrensfragen besser entweder unmittelbar bei § 7 Abs. 1 IFG M-V oder bei § 9 IFG M-V aufgehoben.

Die praktischen Probleme hielten sich mangels Anträgen in diese Richtung in Grenzen. Dies zeigt, dass Informationsfreiheit und Datenschutz zwar in einem natürlichen Spannungsverhältnis stehen, dieses aber auflösbar

¹³⁰ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(1).

¹³¹ Vgl. *Jarass/Pieroth*, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 2 Rn. 69 m.w.N.

¹³² Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(1).

¹³³ Dazu *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(1).

ist, sind doch beide zwei Seiten derselben Medaille, nämlich dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Nur wer informiert ist, kann mitbestimmen.¹³⁴ Jedoch sind insbesondere die § 7 Abs. 1 Nr. 3 und 4 sowie Abs. 2 IFG M-V als problematisch anzusehen und neuzufassen oder abzuschaffen. Die Regelung erweist sich auch deshalb als unzureichend, weil die Fallgruppen der Informanten und der Bediensteten nicht geregelt sind, vgl. dazu unten G.I.

II. Der Schutz des geistigen Eigentums und von Wirtschaftsgeheimnissen

Mit Blick auf das geistige Eigentum treten durch den Vorrang des Fachrechts keine Friktionen auf, so dass nur auf die insofern bestehende Begründungspflicht hinzuweisen ist.¹³⁵ Für den Schutz privater Geheimnisse trägt neben dem Bürger auch der Staat Verantwortung, wenn er vom Bürger verlangt, sich ihm zu offenbaren.¹³⁶ Im Bereich des Informationsfreiheitsrechts muss er die Balance zwischen der demokratischen Zielsetzung des Gesetzes und dem notwendigen Geheimnisschutz halten.

Soweit bereits der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als zu unbestimmt kritisiert wurde (vgl. 2. Teil G.II.3, 2. Teil G.VII.3; danach falle den Bediensteten die Entscheidung darüber regelmäßig schwer), so kann dem nicht beigespflichtet werden. Der Begriff ist mittels Rechtsprechung

¹³⁴ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, Einleitung Rn. 31 ff.

¹³⁵ Für das geistige Eigentum der Behörde ist die Norm konstitutiv, vgl. Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(1); vgl. kritisch zum Begriff Hoeren, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 105, 120, der im Übrigen wegen der Nähe zu Wirtschaftsgeheimnissen auch hier einen Einwilligungsvorbehalt verlangt.

¹³⁶ Allgemein zum Geheimnisschutzrecht Sydow, Die Verwaltung 38 (2005), 34 ff.; für den Umweltbereich Pisani, Kooperation in der Wissensgesellschaft, München 2001, S. 151, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen, ist ein möglichst weiter Zugang zu ermöglichen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die im Umweltrecht angestrebte Kooperation aller gesellschaftlichen Akteure auf gegenseitigem Vertrauen basiert. Um hierfür die Grundlagen zu sichern, müssen bestimmte Informationen dem allgemeinen Zugriff entzogen werden.

hinreichend konkretisiert,¹³⁷ auch wenn im Einzelfall die Abgrenzung schwierig sein mag. Eine eigene Definition sollte daher vermieden werden, zumal dies die Rückkopplung an die Rechtsentwicklung in den Fachgebieten erschweren würde.

In diesem Zusammenhang rückt die Rolle des § 8 Var. 3 IFG M-V in den Fokus. Dieser kommt als Orientierung hin zu einer großzügigen Handhabung in Frage. Danach wird die „wettbewerbsrelevante Information, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommt“ ebenfalls geschützt. Ob damit eine Auffangfunktion für unklare Randbereiche tatsächlich ermöglicht wird, ist eher fraglich.¹³⁸ Der Begriff der gleich wettbewerbsrelevanten Informationen hilft bei näherer Betrachtung nicht weiter. Denn an dieser Stelle fehlen etwaige Ansatzpunkte für eine Auslegung, so dass es hier praktisch zu einer recht freien Wertung kommen kann. Zudem ist die Norm entbehrlich. Wenn die Antragsgegner die Wirtschaftsgeheimnisse in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung Privater richtig auslegen, bedarf es für diese Gruppe der Regelung nicht. Umgekehrt eröffnet die Ergänzung eine unbotmäßige Erweiterung des Versagungsstatbestandes. Insofern ist § 8 Var. 3 IFG M-V nicht erforderlich. Eher könnte seine Funktion darin zu sehen sein, dass er die Gleichstellung von staatlichen mit den (grundrechtlich fundierten) Wirtschaftsgeheimnissen bewirken könnte, dazu unten J.I.

Umstritten ist, inwieweit in die Normen Abwägungsvorbehalte eingefügt werden sollten. Dies ist eine grundsätzliche Überlegung, stellt sich doch die Frage des Erfordernisses der Abwägung auch bei den anderen Versagungsnormen.¹³⁹ Indes wurde ein Abwägungsvorbehalt vor allem mit Blick auf Wirtschaftsgeheimnisse erörtert.¹⁴⁰ Wird ein Wirtschaftsgeheimnis bejaht, so ist der Antrag ohne weitere Abwägung zurückzuweisen. Ein Abwägungserfordernis ergibt sich gegenwärtig weder aus einer Heranziehung von § 7 IFG M-V (allgemeines Persönlichkeitsrecht), noch aus

¹³⁷ Vgl. dazu *Hoeren*, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 105, 106 ff.; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4); zur Möglichkeit einer negativen Abgrenzung der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 18.

¹³⁸ Vgl. dazu *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4).

¹³⁹ So wurde für die Auffangnorm § 5 Nr. 4 IFG M-V dies gefordert, vgl. 3. Teil E.I.

¹⁴⁰ Dazu *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4).

verfassungsrechtlichen Gründen. So steht § 8 IFG M-V nicht in Widerspruch zu § 7 IFG M-V. Zwar kann nach dem jetzigen § 7 Abs. 1 Nr. 5 IFG M-V eine Herausgabe grundsätzlich auch ohne Einwilligung erfolgen, daraus kann aber nicht auf eine Schiefelage zwischen §§ 7 und 8 IFG M-V geschlossen werden und ein Abwägungserfordernis für § 8 IFG M-V gefolgert werden.¹⁴¹ So gilt in beiden Fällen ein Einwilligungsvorbehalt (außer eben in § 7 Abs. 1 Nr. 5 IFG M-V).¹⁴² Jedoch muss § 7 IFG M-V im Gegensatz zu § 8 IFG M-V den Schutz aller personenbezogenen Daten unabhängig von ihrer Geheimniseigenschaft gewährleisten,¹⁴³ während § 8 IFG M-V nur schutzwürdige Geheimnisse sichert. Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine Wertung auf anderer Ebene stattfindet. Mit der Beschränkung auf die schutzwürdigen Informationen wirtschaftlicher Art integriert das Gesetz gerade eine tatbestandliche Abwägung, denn die Schutzwürdigkeit ist eine Wertentscheidung. Letztlich ist das Informationsfreiheitsrecht nicht der richtige Ort für wirtschaftspolitische Grundsatzdebatten, ein Abwägungsgebot würde nur zusätzliche Schwierigkeiten erzeugen, die Handhabbarkeit erschweren und die Akzeptanz insbesondere bei Drittbetroffenen mindern.¹⁴⁴

Gegen einen Abwägungsvorbehalt sprechen ferner verfassungsrechtliche Überlegungen. Das Informationsfreiheitsrecht ist bei aller demokratischen Zielsetzung nur einfach-rechtlicher Natur und nicht verfassungsrechtlich gefordert.¹⁴⁵ Demgegenüber stehen hinter § 8 IFG M-V

¹⁴¹ Für die Bundesebene diagnostiziert *Kugelmann* eine Schiefelage zwischen den lediglich unter Abwägungsvorbehalt stehenden persönlichen Daten und den unter Zustimmungsvorbehalt stehenden Wirtschaftsgeheimnissen, NJW 2005, 3609, 3612; ders., DÖV 2005, 851, 858 f.; *Kloepfer/von Lewinski*, DVBl 2005, 1277, 1283; *Bräutigam*, DVBl 2006, 950, 954 m.w.N.; für das BbgAIG *Hartge*, LKV 2007, 7, 9.

¹⁴² Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(1).

¹⁴³ Es gibt kein unwichtiges Datum mehr, BVerfGE 65, 1, 41, 45.

¹⁴⁴ Dazu *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4); vgl. zur Abwägung *Hoeren*, in: *Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit*, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 105, 112 ff.;

¹⁴⁵ Vgl. *Rossi*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 121 ff. m.w.N.; *Schoch*, IFG, Kommentar, München 2009, Einleitung Rn. 51 ff. m.w.N.; *Bull*, ZG 2002, 201, 207 f. m.w.N.; a.A. *Scherzberg*, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000, S. 336 ff. (aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG); *Partsch*, Die Freiheit des Zugangs zu Verwaltungsinformationen, Lohmar u.a. 2002, 102 ff. (aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 und 2 GG); *Wegener*, Der geheime Staat, Morango u.a. 2006, S. 390 ff. (aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG).

mit seinen Wirtschaftsgeheimnissen die Verfassungspositionen aus Art. 12 Abs. 1 S. 1 und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG.¹⁴⁶ Dies spricht bereits für eine unterschiedliche Bedeutung. Ferner verfährt ein Verweis auf den Abwägungsvorbehalt nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG Bund i.V.m. § 3 LUIG nicht. Denn anders als auf Bundesebene ist das Informationsfreiheitsrecht auf Landesebene für den Umweltsektor in Art. 6 Abs. 3 Verf M-V verankert, so dass sich wegen der gegenläufigen Verfassungspositionen eine geringere Schutzintensität des Dritten rechtfertigt. Insofern hat der Gesetzgeber der unterschiedlichen Wertigkeit der Informationsfreiheit und des Schutzes von Wirtschaftsgeheimnissen Rechnung zu tragen; dies spricht für diese klare Regelung. Auch sind keine anderen öffentlichen oder privaten Interessen mit Verfassungsrang ersichtlich, die eine Informationsherausgabe rechtfertigen, ohne nicht bereits spezialgesetzlich geregelt zu sein. Gleichwohl ist zu betonen, dass dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum zur Verfügung steht.¹⁴⁷ Hinzu tritt, dass der Anspruchsteller wegen der Voraussetzungslosigkeit grundsätzlich keine Begründung liefern muss und daher eine Abwägung der Interessen nur amputiert um die Interessen des Anspruchstellers erfolgen könnte. Als Notbehelf müssten dann die (bisher nur rudimentär im Gesetz erwähnten) Gesetzeszwecke fungieren.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Darlegungs- und Beweislast in Bezug auf das Vorliegen eines Wirtschaftsgeheimnisses bei der Behörde und bei Verneinung der Geheimeigenschaft durch die Verwaltung faktisch beim Dritten liegt. Dies erzeugt eine strukturelle Schlechterstellung des Dritten, die in einem neuen Gesetz zu beachten oder zumindest verfahrensrechtlich besser zu flankieren ist.¹⁴⁸ Mit der tatbestandlichen Prüfung und der Verteilung der Darlegungs- und Beweislast ist der Dritte hinreichend belastet. Ein zusätzliches Erfordernis einer Abwägung ist daher nicht notwendig. Vielmehr hat sich die Norm, die auf eine Abwägung verzichtet, bewährt.

Der Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen ist auch bei neuen Informationszugangsgesetzen wie beispielsweise dem

¹⁴⁶ OVG SH NVwZ 2007, 1448; Scholz, BKR 2008, 485, 487.

¹⁴⁷ Rossi, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 121 f. m.w.N.

¹⁴⁸ Insgesamt dazu und zu den Möglichkeiten der Verhinderung von Ausforschungen Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4); vgl. unten. 3. Teil H.III.

Geodatenzugangsgesetz M-V zu beachten, vgl. 2. Teil G.VII.3.¹⁴⁹ An dieser Stelle zeigt sich einmal mehr der Paradigmenwechsel deutlich. Konnten früher die Bürger ihre Informationen im Vertrauen auf die dauerhafte Wahrung des Geheimnisstatus herausgeben, so muss nunmehr mit deren Weitergabe gerechnet werden. Während dies für neue Informationsübergaben des Bürgers an den Staat berücksichtigt werden kann (ggf. durch Kennzeichnung), ist das für bereits vorhandene Informationen problematisch. Insbesondere bei der gesetzlichen Öffnung bisher nicht zur Verbreitung vorgesehener Informationsbestände, wie beim Geodatenzugangsgesetz, müsste den Drittbetroffenen bereits aus Grundrechtsschutzerwägungen heraus nachträglich die Möglichkeit zur Kennzeichnung von Wirtschaftsgeheimnissen eingeräumt werden, was insbesondere dann gilt, wenn dem Dritten keine Beteiligungs- und Verhinderungsmöglichkeit mehr eingeräumt wird.¹⁵⁰ Informationszugangsgesetze sollten daher generell dem Dritten die Möglichkeit zur Vorabkennzeichnung einräumen.

Eine Analyse, inwieweit die Erkenntnisse aus der Drittbeteiligung im Kartell- und Regulierungsrecht fruchtbar gemacht werden können,¹⁵¹ wäre Aufgabe für eine grundlegende Untersuchung, die nur im Rahmen der in einem Gutachten III zu entwickelnden Lösungsvorschläge geleistet werden könnte.

Die hier dargestellten klassischen juristisch-technischen Probleme traten mangels Anfragen bisher in der Schärfe nicht auf. Vielmehr lagen die vorgetragenen Probleme vor allem in der Art und Weise der Einbeziehung des Dritten, dazu gleich H.III.

¹⁴⁹ Dazu *Karg/Polenz*, in: *Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008*, Berlin 2008, S. 85 ff.

¹⁵⁰ Vgl. zur nachträglichen Kenntlichmachung *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(4); *Masing*, VVDStRL 63 (2003), 377, 426.

¹⁵¹ Vgl. *Wiedemann*, Kartellrecht, 2. Auflage, München 2008, § 51 ff.; *Schmidt*, Kartellverfahrensrecht, Köln 1977; *ders.*, Drittschutz, Akteneinsicht und Geheimnisschutz im Kartellverfahren, FIW-Schriftenreihe, Köln 1992, Heft 145, S. 92 ff; *Hanebeck*, in: *Britz/Hellermann/Hermes*, EnWG, München 2008, § 71 Rn. 1 ff.

G. Offene Schutzfragen und Regelungsbedürfnisse

Vielfach wurden die Schutzvorschriften als zu weitgehend betrachtet. Auf Nachfrage, an welchen Punkten dies der Fall sei, wurden aber regelmäßig keine konkreten Versagungstatbestände als überflüssig angesehen, sondern eher Fragen der Ausgestaltung und des Verfahrens moniert, die die Reichweite der Versagungstatbestände kaum berührten. Trotzdem sind einige Fragen offen.

I. Offene Schutzfragen in Bezug auf personenbezogene Daten

1. Fallgruppe der Bediensteten im öffentlichen Dienst

Anders als in anderen Informationsfreiheitsgesetzen fehlt eine ausdrückliche Regelung, ob und inwieweit die Daten von Bediensteten im öffentlichen Dienst herausgegeben werden können, haben diese doch personenbezogenen Charakter. Die Bediensteten haben nicht etwa mit Amtsantritt auf ihre Grundrechte verzichtet, so dass diese nicht grundsätzlich einer Herausgabe entgegenstehen. Damit greift grundsätzlich der Schutz aus § 7 Abs. 1 IFG M-V. In pragmatischer Auslegung wurde bisher davon ausgegangen, dass mit dem freiwilligen Dienst Eintritt die generelle Einwilligung zumindest in die typischen dienstbezogenen Daten gesehen werden könne, wie sie auch im täglichen Dienst nach außen treten. Ohne Nennung von „Ross und Reiter“ hinsichtlich der Verwaltungsvorgänge wäre das (Teil)Ziel einer wirksamen Korruptionskontrolle kaum erreichbar. Mithin ist eine Regelung zu fordern, die die Herausgabe der typischen dienstbezogenen Daten (klarstellend) vorsieht und allenfalls einen Schutzvorbehalt vorsieht, wenn durch die Herausgabe Gefährdungen eintreten können.¹⁵²

Bedeutung kann eine solche Regelung insbesondere für die von der öffentlichen Hand beherrschten juristischen Personen des Privatrechts erlangen, § 3 Abs. 3 HS 2 IFG M-V. So gab es bereits Anfragen nach den Geschäftsführergehältern entsprechender Unternehmen (vgl. 2. Teil G.VII.3), die bisher unter Verweis auf § 7 Abs. 1 und § 8 IFG M-V zurückgewiesen wurden. Ob eine Berufung auf § 8 IFG M-V möglich ist, kann zumindest

¹⁵² Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(2) auch mit Verweisen zu den Regelungen der anderen Länder.

bezweifelt werden, da insoweit keine wettbewerbsrelevanten Informationen im Raum stehen. Fraglich ist vielmehr, ob diese Informationen von § 7 Abs. 1 IFG M-V erfasst werden. Aus rechtspolitischer Sicht wünschenswert ist also nicht nur eine Regelung für die Bediensteten des öffentlichen Dienstes selbst, sondern auch für die leitenden Angestellten von Privaten, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden (Gehälter von Managern bei Stadtwerk-GmbH). Hierzu kann auf die Offenlegung der Managergehälter bei großen börsennotierten Unternehmen verwiesen werden, vgl. 2. Teil G.VII.3. Insbesondere Unternehmen der öffentlichen Hand sind potenziell korruptionsanfällig.¹⁵³

2. Fallgruppe der Informanten

Problematisch ist, dass die Gruppe der Informanten nicht ausdrücklich im Gesetz genannt ist. Zwar äußerten sich die befragten Behörden dazu nicht; insbesondere konnten ja auch, wie oben erwähnt, keine Interviews mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz und dem Innenministerium geführt werden. Gleichwohl ist be- und anerkannt, dass sich der Staat in verschiedensten Bereichen Informanten bedient und bedienen muss (auch beispielsweise im Bereich der Jugendämter). Umso erstaunlicher ist, dass eine entsprechende Regelung versäumt wurde. Bisher muss der Schutz des Informanten und der Funktionsfähigkeit der Behörde über § 7 Abs. 1 und § 5 Nr. 4 IFG M-V geleistet werden. Jedoch schützt ersterer nur die personenbezogenen Daten und greift letzterer erst ab einer Gefahrenschwelle. Unterhalb der Gefahrenschwelle muss auf das Wohl des Landes und die innere Sicherheit verwiesen werden, § 5 Nr. 1 IFG M-V oder ggf. auf § 1 Abs. 1 IFG M-V, der als Auffangklausel verstanden werden kann.¹⁵⁴ Dieser bunte Strauß an möglichen Versagungstatbeständen und deren oft schwieriges Verhältnis zueinander zeigen, dass eine klarere Regelung anzuregen ist.

II. Offene Schutzfragen in Bezug auf wirtschaftsrelevante Daten

Die Kartell- und Regulierungstätigkeit ist anders als in § 3 Nr. 1 lit. d. IFG Bund nicht in Gänze aus dem Anwendungsbereich herausgenommen

¹⁵³ Vgl. *Neumann*, Informationsfreiheit für Mecklenburg-Vorpommern – Ein erster Überblick, 2006 <www.lfd.m-v.de/inffrei/ges_ver/ifg/ifgmv/ueberbli.pdf>, Rn. 13 ff.

¹⁵⁴ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.cc.(2) und II.2.d.ee.

worden. Mangels Anfragen in diesem Sektor waren von den Befragten bisher keine Problemlagen moniert worden. Indes bleibt festzuhalten, dass gerade in diesem Bereich kleinste Informationssprenkel höchst sensibel sein können, ohne dass diese ein Wirtschaftsgeheimnis darstellen müssen. An dieser Stelle hilft auch der allgemein gehaltene § 8 Var. 3 IFG M-V nicht weiter. Zum einen müssten die Informationen einem Betriebsgeheimnis gleichkommen, zum anderen wird dem Dritten für diesen Umstand die Darlegungs- und Beweislast auferlegt. Ein hinreichender Schutz ist so nicht gewährleistet.¹⁵⁵ Eine generelle Herausnahme entsprechend dem § 3 Nr. 1 lit. d IFG Bund sollte trotz der geringen Relevanz offen diskutiert werden.

III. Notwendigkeit eines Missbrauchsvorbehalts

Bevor die rechtspolitische Frage nach der Notwendigkeit eines Missbrauchsvorbehalts beantwortet werden kann (vgl. zur Forderung 2. Teil G.VII.3), muss geklärt werden, ob nicht bereits ein Missbrauchsvorbehalt mittelbar im Gesetz verankert ist und wenn ja, welche Reichweite dieser hat.

So ist zunächst festzuhalten, dass nicht diejenigen Anträge problematisch sind, die sich auf bereits allgemein zugängliche Quellen oder bereits beim Antragsteller vorhandene Informationen beziehen. Dies ist gesetzlich geregelt (§§ 4 Abs. 4 und 6 Abs. 7 IFG M-V) und Ausdruck eines allgemeinen Subsidiaritätsgrundsatzes und des Grundsatzes, dass der Schuldner nicht zweimal leisten muss.¹⁵⁶ Insoweit liegt bereits ein gewisser Missbrauchsschutz vor.

Problematischer sind querulatorische Anträge, Anträge zur Verzögerung der Verwaltungstätigkeit (immer wieder gleich lautende Anträge) oder solche beleidigenden Inhalts. Diesbezüglich wird vertreten, dass solche Anträge auch ohne einen ausdrücklichen allgemeinen Missbrauchsvorbehalt abgelehnt werden können.¹⁵⁷ Mag dies noch für die letztgenannten Anträge auf allgemeinen Rechtsgrundsätzen beruhen, so ist die Schwelle zum querulatorischen Antrag schwer zu bestimmen. Die gesamte Brisanz zeigt sich aber nicht nur bei Querulanten, sondern vor allem

¹⁵⁵ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(3) – (6) und II.2.d.cc.(3) – (4).

¹⁵⁶ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.bb und II.2.d.bb; vgl. auch § 9 Abs. 3 IFG Bund.

¹⁵⁷ So zumindest für die Bundesebene *Leopold*, WuW 2006, 592, 598.

auch bei einer möglichen Ausforschung von Behörden und Dritten. Eine Ausforschung kann vor allem durch eine Vielzahl von Anträgen bei unterschiedlichen Behörden erfolgen, hat doch jede Behörde ihren eigenen Blickwinkel.¹⁵⁸

Ein Verweis auf allgemeine Rechtsgrundsätze ist jedoch erst möglich, wenn keine spezielle Regelung greift. Als Missbrauchsvorbehalt kommt zunächst § 5 Nr. 4 IFG M-V in Betracht. Eine Versagung ist auf dieser Grundlage nur bei Bestehen einer Gefahr für die Sicherheit und Ordnung zulässig. Zwar werden durch die öffentliche Sicherheit nicht nur die Rechtsordnung und der Staat einschließlich seiner Einrichtungen und Veranstaltungen geschützt, sondern auch private Rechtsgüter, indes muss die Gefahr auf einer auf Tatsachen basierenden gerichtlich voll überprüfbaren Prognose beruhen.¹⁵⁹ Damit setzt das Gesetz eine relativ hohe Hürde, die für einen allumfassenden, insbesondere für atypische Fälle vorzusehenden Missbrauchsvorbehalt nicht taugt.

Als weitere allgemeine Versagungsmöglichkeit könnte § 1 Abs. 1 IFG M-V fungieren, da das Gesetz nur die „grundlegenden“ Voraussetzungen für die Zugangsgewährung festlegen soll. Indes ist bereits fraglich, ob es sich hier nicht nur um ein Redaktionsversehen handelt. Für eine Auslegung als Missbrauchsvorbehalt spricht, dass der Gesetzgeber mit dem IFG M-V Neuland betritt und sich daher für atypische Fälle Reaktionsmöglichkeiten vorbehalten können muss.¹⁶⁰ Indes ist dieses Ergebnis erst durch erhebliche Auslegungsarbeit und keineswegs zwingend ermittelbar. Denn ausdrücklich wird der Begriff des Missbrauchs im Gesetz nicht erwähnt. Ferner sehen auch viele andere parallele Informationsfreiheitsgesetze bisher keinen allgemeinen Missbrauchsvorbehalt vor, so dass die Auslegung nur auf einer schmalen argumentativen Grundlage steht. Vielmehr enthält das parallele UIG Bund gerade eine allgemeine Missbrauchsklausel, § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG Bund.

In Frage kommt daher nur eine Herleitung des Missbrauchsvorbehalts aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen, wie dies auf Bundesebene letztlich geschieht.¹⁶¹ Sofern in diesem Zusammenhang auf die Motivlage des

¹⁵⁸ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(4).

¹⁵⁹ Vgl. *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2003, Rn. 53 ff.

¹⁶⁰ So *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.ee.

¹⁶¹ So zumindest *Leopold*, WuW 2006, 592, 598.

Antragstellers abgestellt wird, ist dies nur bedingt eine Stütze. Bei einem voraussetzungslosen Zugang kann über diesen Umweg nicht wieder der Nachweis eines Interesses als Erfordernis eingeführt werden, um so einen Missbrauch begründen zu können. Bei einem voraussetzungslosen Anspruch kann nicht vom Antragsteller und dessen Begehren sowie möglichen Motiven ausgegangen werden, sondern nur vom Antragsgegner und Drittbetroffenen, da eben gerade keine Begründungspflicht besteht.¹⁶² Ein allgemeiner übergesetzlicher Missbrauchsvorbehalt ohne Anhaltspunkte im Gesetz bleibt mit Unsicherheiten behaftet. Jedenfalls ist ohne eine solche Klausel der Schutz der betreffenden Rechtsgüter (z.B. Arbeitsfähigkeit der Verwaltung) wesentlich schwieriger möglich, zumindest schwieriger begründbar.

Bisher zeigt die Empirie nur geringe Missbrauchstendenzen beim Gebrauch des Gesetzes, was gegen eine Normierung spricht. Zudem sehen auch die anderen Informationsfreiheitsgesetze keinen allgemeinen Missbrauchsvorbehalt vor. Indes wird bereits jetzt aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ohnehin ein Missbrauchsvorbehalt abgeleitet und der Anspruch bei dessen Vorliegen versagt. Bei dieser Sachlage sollte zumindest eine Generalklausel geschaffen werden, ähnlich dem Missbrauchstatbestand des § 8 Abs. 2 Nr. 1 UIG Bund.¹⁶³

H. Antragsverfahren, Beteiligung von Drittbetroffenen und Rechtsschutz der Beteiligten

I. Gegenstand des Anspruchs

Nicht frei von Kritik war die Handhabung der Aktenführung durch die Behörden, 2. Teil G.VII.4. Indes ist es Idee der Informationsfreiheit das zugänglich zu machen, was vorhanden ist; nur in engen Grenzen sind neue Unterlagen zu kreieren. Daher sollte die Aktenordnung nicht Gegenstand des

¹⁶² Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(4) und II.2.d.ee; vgl. *Rossi*, Informationsfreiheit und Verfassungsrecht, Berlin 2004, S. 115, 162, 167 m.w.N.; a.A. *Leopold*, WuW 2006, 592, 599; *Kieth*, WRP 2006, 303, 306; *Sieberg/Ploeckl*, DB 2005, 2062 ff.; VG Berlin, Urt. 24. Aug. 2004 – 23 A 1.04, juris, 15 ff.

¹⁶³ Vgl. *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, § 6 Rn. 5, 10, 16.

IFG M-V sein.¹⁶⁴ Entscheidend ist, dass diese konsequent um- und durchgesetzt wird.¹⁶⁵

Dem Problem der „dünner“ werdenden Unterlagen (2. Teil G.II.1, 2. Teil G.III.2, 2. Teil G.VII.4) kann mit dem IFG M-V nur bedingt begegnet werden.¹⁶⁶ Ob § 50 BRAO dazu wirklich einen Anhaltspunkt bieten kann, ist eher fraglich. Es bestehen gerade keine haftungsrechtliche, sondern nur dienstrechtliche Konsequenzen, die wesentlich schwerer durchzusetzen sind. Letztlich muss dies die allgemeine Aktenführung leisten.

Gleichwohl ist zu betonen, dass das IFG M-V kein allgemeines Recht auf Erhalt von Unterlagen statuiert (2. Teil G.VII.2)¹⁶⁷ und ein solches auch nicht schaffen sollte. Es soll grundsätzlich nur der Zugang zu Vorhandenem eröffnet werden, wobei die Behörden selbstverständlich nicht durch Aktenvernichtung das IFG M-V leerlaufen lassen dürfen.

Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob das Gesetz einen allgemeinen Informationszugangsanspruch oder nur einen Akteneinsichtsanspruch statuiert, was Konsequenzen für die Auslegung des Antrags hätte. Bei einem allgemeinen Informationsanspruch würden dann auch Unterlagen erfasst, die thematisch zum Gegenstand gehören, nicht aber Bestandteil der Akte geworden sind (beispielsweise Gutachten, die die Behörde auf anderem Wege erlangt hat), vgl. 2. Teil G.VII.4. Indes ist nach der gegenwärtigen Rechtslage der Anspruch entgegen den geäußerten Zweifeln nicht nur als Akteneinsichtsrecht konzipiert, sondern als umfassender Informationsanspruch, der gerade losgelöst von konkreten Verfahren bestehen soll, vgl. § 2 und § 4 IFG M-V.¹⁶⁸ Insofern ist bereits im Gesetz

¹⁶⁴ Vgl. dazu Neufassung der Aktenordnung für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern vom 1. April 1993 (GVOBl. S. 866) und Aktenordnung für die Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern vom 18. März 1991 (AmtBl. S. 174); für einen punktuellen Ausbau von Informationsverschaffungsansprüchen als flankierende Maßnahme Kloepfer, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 29.

¹⁶⁵ Vgl. OVG M-V, Beschl. v. 22. Dez. 2000 – 2 L 38/99, juris, Abs. 55 ff. = NordÖR 2001, 129 ff. = NVwZ 2002, 104 ff.

¹⁶⁶ Vgl. Jastrow/Schlatmann, IFG Kommentar, Heidelberg 2006, Einleitung Rn. 70 insbesondere zu E-Mails.

¹⁶⁷ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.aa; für einen punktuellen Ausbau von Informationsverschaffungsansprüchen als flankierende Maßnahme Kloepfer, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 29.

¹⁶⁸ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.c.aa.

angelegt, dass nicht nur verfahrensnotwendige Akten, sondern alle thematisch angefragten Informationen zugänglich zu machen sind. Der ggf. notwendige Verweis in § 10 Abs. 3 S. 2 IFG M-V ist selbstverständlich nur auf das Mögliche beschränkt (*ultra posse nemo obligatur*).

Zu der in diesem Zusammenhang erörterten Aktenführungspflicht siehe bereits oben und zur erwähnten Beratungspflicht und zu den Grenzen des Anspruchs, wenn der Anspruch wegen der Versagungsgründe letztlich auf die Herausgabe von inhaltsleeren Blättern reduziert ist (2. Teil G.VII.3), sogleich.

II. Verfahren

Einer der größten Kritikpunkte am IFG M-V war die Ausgestaltung des Verfahrens. Vor allem die Fristenregelungen wurden bemängelt – sie müssten besser aufeinander abgestimmt werden, 2. Teil G.VII.4. Gegenwärtig kann bei einer Drittbeteiligung die Monatsfrist bereits aus gesetzestechnischen Gründen nicht eingehalten werden.¹⁶⁹ Hier muss der Gesetzgeber nachbessern. Darüber hinaus muss er entscheiden, welche Zeiträume er für angemessen hält. Indes stößt ein völliges Absehen von Fristen auf durchgreifende Bedenken. Denn ohne Fristen bestünde ein zu geringer Druck zum Handeln der Behörde.¹⁷⁰

Indes ist auch nicht jede Kritik gerechtfertigt. Soweit eine Begründungspflicht verlangt wird (2. Teil G.VII.4), widerspricht dies der Idee eines voraussetzungslosen Anspruchs grundsätzlich. Lediglich in den Fällen § 7 Abs. 1 Nr. 3 und 5 sowie § 8 Var. 1 IFG M-V ist eine Begründung nötig.¹⁷¹ Auf diesem Wege würde sonst das Erfordernis eines berechtigten Interesses mittelbar wieder eingeführt werden. Jedoch könnte *de lege ferenda* überlegt

¹⁶⁹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.e.

¹⁷⁰ Vgl. *idheap*, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes: Evaluation des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, gemäss Artikel 19 BGO, durchgeführt im Auftrag des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, 2009, <www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00652/01405/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB/8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkkIN1gHyCbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo>, Auszug S. 7; ob Transparenz der Behandlung aller Gesuche verwaltungsexterner Personen durch die Weiterleitungspflicht an den Beauftragten geschaffen werden kann, ist fraglich, da dies zur Überforderung führen und vor allem die bürgerschaftliche Idee des Gesetzes überspielen könnte.

¹⁷¹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.e.

werden, in welchen (Einzel)Fällen doch eine Begründung nötig sein sollte. Dieses Begründungserfordernis sollte dann aber auch im Gesetz hervorgehoben werden.

Ferner wurde moniert, dass der Behörde keine hinreichenden Möglichkeiten zur Verfügung stünden, um einen Antrag abzulehnen, wenn keine Präzisierung durch den Antragsteller erfolgt. Es wurde gefordert, die Entscheidung dann auch entsprechend strenger am Inhalt zu orientieren, um der gegenwärtigen Ansicht, wonach auch inhaltsleere Blätter herauszugeben seien, den Boden zu entziehen, vgl. 2. Teil G.VII.3, 2. Teil G.VII.4. Einer weiteren Präzisierung sind sicher dadurch Grenzen gesetzt, dass es sich nicht um einen bloßen Akteneinsichtsanspruch handelt, sondern um einen umfassenden Informationsanspruch. Eine höhere Präzision der Anträge ist nur erreichbar, wenn auch die Beratungspflicht der Behörde konkretisiert und entsprechend umgesetzt wird. Denn höhere Anforderungen an die Genauigkeit der Anträge sind nur bei einer stärkeren korrespondierenden Beratungspflicht möglich, kann doch der Antragsteller regelmäßig gar keine oder nur wenig Kenntnis über den genauen Inhalt der Akten haben. Ob dies aber eine Ablehnung tragen kann, muss einer umfassenden Analyse vorbehalten bleiben. Denkbar ist auch eine Ablehnung anhand eines Missbrauchstatbestandes, wenn trotz umfassender Beratung keine Präzisierung erfolgt. Zu beachten bleibt, dass damit der Behörde kein Mittel zur willkürlichen Versagung an die Hand gegeben werden darf. Ungeschriebene Voraussetzung ist letztlich, dass die Behörde der Idee der Informationsfreiheit offen gegenüber stehen muss, was aber noch nicht überall der Fall ist. Insofern muss der Gesetzgeber bei einem Aufgreifen dieser Idee größte Sorgfalt obwalten lassen. Bisher ist die Beratungspflicht nur rudimentär geregelt.¹⁷²

In diesem Zusammenhang muss die Frage beantwortet werden, ob auch inhaltsleere Blätter herauszugeben sind, wenn im Übrigen ein Versagungstatbestand besteht, vgl. 2. Teil G.VII.3, 2. Teil G.VII.4. Die Grenzziehung anhand von § 11 Abs. 3 IFG M-V ist im Einzelfall sicher

¹⁷² *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.e; vgl. zu dem Spannungsverhältnis zwischen umfassendem Anspruch und verhältnismäßigem Aufwand sowie koordinierender Beratungspflicht, Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 13 f.

schwierig.¹⁷³ Bisher wurde bei den meisten Behörden regelmäßig der Antrag insgesamt abgelehnt, wenn nur ein inhaltsleerer Torso hergegeben werden könnte. Der Aufwand zur Trennung stehe in keinem Verhältnis zum Nutzen. In dieser Situation wären sicherlich Instrumente zur weiteren Konkretisierung der Anträge hilfreich, um zumindest einen Minimalanspruch zu gewährleisten. Indes bleibt zu beachten, dass unabhängig von der Konkretheit des Antraggegenstandes die möglichen Versagungsgründe nicht berührt werden. Zur besseren Handhabung und Bestimmung, wann ein unverhältnismäßiger Aufwand vorliegt, könnten Leitlinien für die Auslegung oder Regelbeispiele eingeführt werden. Unabhängig von der weiteren Ausgestaltung der Beratungspflicht durch die Behörde und der Konkretisierungsobliegenheit (ggf. mit Ablehnungsmöglichkeit) muss jedenfalls die Frage der Ablehnung wegen verhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes (§ 11 Abs. 3 IFG M-V) neu justiert werden.

III. Einbeziehung des Dritten

An der gegenwärtigen verfahrensrechtlichen Einbeziehung des Dritten wurde grundsätzliche Kritik geübt. So wurden eine Straffung des Verfahrens und eine Zweifelsregelung zugunsten des Dritten gefordert. Auf diese Weise solle das Verfahren handhabbarer werden und vor allem der Dritte von der Rechtsbehelfslast entlastet werden, vgl. im Einzelnen 2. Teil G.VII.4. Bereits bisher ist der Dritte einzubeziehen, wenn dessen Belange berührt werden. Die Gründe dafür, dass dies bisher kaum geschehen ist, sind vor allem darin zu sehen, dass die Behörden fast immer von sich aus den Anspruch verneinten und eine Einbeziehung somit entbehrlich war. Indes ist die Kritik aus rechtspolitischer Sicht nicht völlig von der Hand zu weisen. Es ist eher den mangelnden Anfragen als der sorgfältigen Gesetzestechnik geschuldet, dass bisher nicht allzu viele Konflikte aufgetreten sind. Gegenwärtig muss die Behörde das Vorliegen der Versagungsgründe darlegen und beweisen. In den Fällen der §§ 7 und 8 IFG M-V ist sie quasi Sachwalter des Dritten. Verneint sie das Schutzbedürfnis aus §§ 7 oder 8 IFG M-V, so fällt dem Dritten die Darlegungs- und Beweislast sowie darüber hinaus die Rechtsbehelfslast zu. Zwar kann der Zugang erst eröffnet werden, nachdem die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei

¹⁷³ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.e m.w.N.

Wochen verstrichen sind; jedoch muss der Dritte aktiv werden, § 9 Abs. 2 S. 2 IFG M-V. Die angesprochene Zweifelsregelung ließe sich aus § 7 Abs. 2 S. 2 und § 9 Abs. 1 IFG M-V herleiten. Indes schaffen die Regelungen bereits dadurch Unsicherheit, dass keine einheitliche Begrifflichkeit verwendet wird, vgl. § 7 Abs. 2 S. 2 „beeinträchtigt“, § 9 Abs. 1 IFG M-V „berührt“. Zudem wird der Dritte im Falle des § 8 IFG M-V nur dann mit einbezogen, wenn die Behörde der Auffassung ist, dass es sich um ein Wirtschaftsgeheimnis handeln könnte. Es ist eher fraglich, ob die Behörde zu dieser Beurteilung immer in der Lage ist.¹⁷⁴

Um dies auszugleichen müsste die Behörde im Falle des § 8 IFG M-V bereits jetzt faktisch immer den Dritten einbeziehen. Nur dann könnte sie ihre Beurteilung an der des Unternehmens orientieren. Werden die Informationen nachvollziehbar als Wirtschaftsgeheimnisse deklariert, so müsste sie bereits de lege lata im Regelfall den Anspruch versagen. Das beschriebene Problem tritt vor allem dann auf, wenn die Behörde den Zugang ohne Rücksprache mit dem Dritten eröffnet. Da die Behörde die Bedeutung von Unternehmensdaten oft nicht beurteilen kann,¹⁷⁵ ist ohnehin faktisch immer von vornherein eine Beteiligung des Dritten notwendig. Deshalb kann dann auch über eine Straffung in dem vorgeschlagenen Sinne nachgedacht werden. Dazu müssten die Begrifflichkeiten vereinheitlicht werden und der Antrag müsste nach Eingang unmittelbar dem Dritten übermittelt werden. Bei einer Verweigerung durch den Dritten müsste regelmäßig der Antrag zurückgewiesen werden. So würde das Anliegen des Gesetzes, auch den Dritten zu schützen, deutlicher werden. Zwar bliebe die Darlegungs- und Beweislast bei der Behörde bzw. beim Dritten, aber die Rechtsbehelfslast würde zum Antragsteller wechseln – einschließlich der Kostenschuldnerschaft. Dies ist auch sachgerecht, da dieser die Erweiterung seines Rechtskreises anstrebt. Dabei ist auch zu beachten, dass die generelle Einbeziehung des Dritten auch deshalb wichtig ist, weil das Gesetz einen Paradigmenwechsel vornimmt – weg vom Amtsgeheimnis hin zur allgemeinen Aktenöffentlichkeit. Indes haben weder die Dritten die notwendigen Vorkehrungen für den Schutz ihrer sensiblen Informationen vornehmen können, noch sind die Unterlagen für Informationsfreiheitsbegehren Dritter hinreichend präpariert. Bereits aus diesem Grund sollte dem Dritten regelmäßig die nachträgliche

¹⁷⁴ Vgl. für § 8 IFG M-V *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4).

¹⁷⁵ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4).

Kennzeichnung ermöglicht werden. Die Selbstverständlichkeit, dass der Antragsteller bekannt gegeben werden kann, sollte ebenfalls geregelt werden.¹⁷⁶ Letztlich spricht für die generelle Einbeziehung des Dritten, dass nur so ein etwaiger Missbrauchsvorbehalt vollständig umgesetzt werden könnte. Denn bei Anfragen bei verschiedenen Behörden kann nur der Dritte erkennen, ob eine Ausforschung erfolgt. Die Behörden haben nur ihre eigene Perspektive, während die Zusammenhänge erst mit der Zusammenführung der Begehren beim Dritten offenkundig werden. Sofern die Behörden die geltenden Vorschriften ernst nehmen, treten keine Friktionen auf, sind doch alle erforderlichen Elemente im Gesetz vorhanden. Gleichwohl sind die Regelungen verbesserungsfähig. Die konkrete Ausgestaltung von konsistenten, insbesondere die Rechtsschutz-, Darlegungs- und Beweislast sachgerecht verteilenden Verfahrensregelungen, bedarf umfangreicher Analysen und vergleichender Betrachtungen beispielweise auch zum Kartellrecht, die hier nicht geleistet werden können und den Umfang des Gutachtens sprengen würden. Es muss an dieser Stelle bei einem Verweis auf die zu beantwortenden Fragen bleiben, wer die Darlegungs- und Beweislast sowie die anschließende Rechtsschutzlast (insbesondere Drittwiderspruch) tragen soll.

Zu der Frage, ob es immer erst eines erneuten Antrags bedarf, um zu klären, ob die Geheimniseigenschaft vorliegt, sei auf unten verwiesen, J.III.

IV. Rechtsschutz

In der Befragung sind die Regelungen zum Widerspruchsverfahren nicht thematisiert worden. Indes sind von dritter Seite verschiedene Aspekte als überprüfungswürdig erachtet worden. So sei kein Grund ersichtlich, warum in Abweichung vom 8. Abschnitt der VwGO auch dann ein Widerspruchsverfahren durchzuführen ist, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde stammt, § 12 Abs. 2 S. 1 IFG M-V.¹⁷⁷

Aus dieser rechtspolitisch hinterfragbaren Regelung folgen verschiedene Inkonsistenzen. So sei es nicht nachvollziehbar, warum diese

¹⁷⁶ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(4); Masing, VVDStRL 63 (2003), 377, 410 ff.

¹⁷⁷ LT-Drs. 5/2720, S. 14; Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f.

Lösung nicht auch konsequent für Widersprüche gegen Kostenentscheidungen umgesetzt worden ist.¹⁷⁸

Eine weitere Unwucht im System ergibt sich daraus, dass für den Drittbetroffenen die Abweichung vom 8. Abschnitt der VwGO ebenfalls nicht gilt. § 12 Abs. 2 IFG M-V trifft in dieser Beziehung keine Aussage.¹⁷⁹

An Stelle eines zusätzlichen Widerspruchserfordernisses ist rechtspolitisch eher der umgekehrte Weg denkbar. Statt zusätzlich das Widerspruchsverfahren auch auf Ebene der obersten Landesbehörde einzuführen, wie durch § 12 Abs. 2 S. 1 IFG M-V geschehen, wurde angeregt, das Widerspruchsverfahren nur noch optional (vgl. §§ 13a oder 13b AGGerStrG) durchzuführen. Für diese Ausgestaltung spricht aus Sicht des OVG M-V vor allem der Zeitaspekt. Kann doch so der Antragsteller schneller seinen Anspruch durchsetzen, vgl. 2. Teil G.VII.4. Weiter spricht für diese Regelung auch ihre Klarheit – der Rechtsschutz des Antragstellers und des Dritten liefere nicht mehr in unterschiedlichen Bahnen.

Das Landwirtschaftsamt monierte, dass durch die Statuierung des Landesbeauftragten Verwirrung im Rechtsschutz geschaffen werde, 2. Teil G.VII.4. Indes konnte dies nicht beobachtet werden. Zwar wurden gewisse Unschärfen und offene Rechtsfragen beanstandet, die jedoch bei Lichte betrachtet lösbar sind. Die Einbeziehung des Landesbeauftragten schafft entgegen der geäußerten Meinung keine Verwirrung und hat sich bewährt, im Einzelnen sei auf den Punkt J.III verwiesen.

I. Kosten

Die Frage der Kostenregelung war bereits im Gesetzgebungsverfahren umstritten. Diese Kontroverse setzte sich in der Praxis fort. Dabei ist der Gesetzgeber in einem ersten Schritt dazu aufgerufen auszuloten, ob eine Kostenregelung notwendig ist. Gegenwärtig sieht das Gesetz eine Kostenregelung in § 13 IFG M-V vor, wobei jedoch einfache Auskünfte kostenlos zu erteilen sind.¹⁸⁰

¹⁷⁸ LT-Drs. 5/2720, S. 14.

¹⁷⁹ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f.

¹⁸⁰ Im Einzelnen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.g.

Gegen eine Kostenregelung sprechen zunächst die demokratischen Zielsetzungen des Gesetzes. Diese werden zumindest in einem gewissen Grad konterkariert (prohibitive Wirkung), vgl. im Einzelnen 2. Teil G.VII.5. Deshalb wird argumentiert, dass das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip aufgrund des Gesetzeszweckes nicht anwendbar sei.¹⁸¹

Für eine Kostenregelung streitet, dass so keine Belastungen der Haushalte auftreten. In diesem Zusammenhang wird auch regelmäßig auf das Konnexitätsprinzip verwiesen, 2. Teil G.VII.5. Wenn das Land den Landkreisen und Kommunen neue Aufgaben zuweist, muss es auch für die Finanzierung der Aufgabenerfüllung Sorge tragen. Ohne Kostenregelung wäre dies nicht gewährleistet – oder die Landkreise und Kommunen müssten als wichtigste Verwaltungsträger herausgenommen werden, was schlechterdings nicht denkbar ist. Es entspricht auch einem allgemeinen Grundsatz, dass derjenige, der eine Erweiterung seines Rechtskreises anstrebt, dafür die Kosten zu tragen hat. Darüber hinaus wird die Kostenregelung als notwendiges Korrektiv zur Abwehr von Querulamentum angesehen.¹⁸²

In der Praxis stellte sich das Problem nicht in voller Schärfe. Die Behörden verzichteten oft auf die Geltendmachung von Gebühren oder Auslagen. Dies war nicht nur bei einfachen Auskünften der Fall, sondern auch bei Gesuchen mit größerem Aufwand (obwohl für Auslagen kein Bagatellvorbehalt wie für Gebühren gilt). Als Argument führten die Behörden an, dass der Erlass eines Kostenbescheids und dessen Durchsetzung mehr Arbeit verursachen würde als die Hauptsacheentscheidung selbst. Eine prohibitive Wirkung wurde nur im Einzelfall bemerkt. Gleichwohl wurde das Abwehrpotenzial der Kostenfestsetzung erkannt.¹⁸³

¹⁸¹ Schoch, *Die Verwaltung* 35 (2002), 149, 171 f. m.w.N.

¹⁸² Vgl. Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 19 f. In der Schweiz wird die Gebührenerhebung als Gegengewicht für den voraussetzungslosen Zugang sowie als Beitrag zu einer zweckmäßigen und rationellen Verwaltung gesehen, Maurer-Lambrou, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, *Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008*, Berlin 2008, S. 189, 199 f.

¹⁸³ Vgl. für die Schweiz: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 6 und 8, der bereits allein deshalb die Sinnhaftigkeit der Kostenpflichtigkeit in der jetzigen Gestaltung zur Diskussion stellt.

Indes ist die Kostenregelung das falsche Instrument zur Abwehr von Querulanten und Ausforschungen, denn es versagt, wenn der Antragsteller zur Zahlung der Kosten bereit ist. Als besseres Mittel eignet sich vielmehr eine Missbrauchsklausel. Der Verweis auf das Konnexitätsprinzip ist beachtlich, ist dieses doch verfassungsrechtlich abgesichert (Art. 72 Abs. 3 Verf M-V).¹⁸⁴ Indes lässt sich dieses Problem durch leicht höhere Zuwendungen im kommunalen Finanzausgleich lösen. Gleichwohl ist zu beachten, dass ein bloßes Abstellen auf die Gesetzeszwecke bei jedem Antrag nach IFG M-V letztlich nur eine Unterstellung von „guten“ Motiven ist. Denn einerseits handelt der Private regelmäßig immer aus einem eigennützigem Antrieb heraus. Andererseits muss er seine Motivation mangels Begründungserfordernis nicht offenlegen. Dennoch muss die abstrakte Zielstellung des Informationsfreiheitsrechts gesehen werden. Danach ist der Anspruch auf Informationszugang nicht Selbstzweck, sondern Mittel zur Förderung der angestrebten demokratischen Zwecke. Um diese öffentlichen Interessen aber in die Kostenentscheidung einfließen zu lassen, müsste die demokratische Zielsetzung bereits im Gesetz oder zumindest der Kostennorm verankert werden. Dann könnte sie als abstrakter Abwägungsbelang im Einzelfall eher Berücksichtigung finden. Letztlich muss aber der Gesetzgeber diese Wertentscheidung treffen.¹⁸⁵ De lege lata müsste der Antragsteller, will er eine Reduzierung der Kostenpflicht sicherstellen, entgegen der gesetzlichen Intention eine Begründung zum Nachweis des öffentlichen Interesses liefern. De lege ferenda ist als Minimallösung auch eine Deckelung der Gebühren denkbar.

Zudem muss der Gesetzgeber entscheiden, inwieweit er Vorgaben für die Ausgestaltung einer Kostenregelung durch die Exekutive machen will.

¹⁸⁴ Vgl. Meyer, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 72 Rn. 50 ff.

¹⁸⁵ So auch *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.g; gegen eine wie bisher gehandhabte moderate Gebührenpflicht wird sogar von den Vorkämpfern der Informationsfreiheit nichts eingewendet, *Kloepfer*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 28. Ob die dort angeregten Differenzierungen (keine Gebühren bei Ablehnung – außer bei Missbrauch, aber siehe oben; je nach Verwendungszweck, insbesondere bei gewerblicher Nutzung) praktikabel sind, muss zumindest hinterfragt werden. Zu den Erfahrungen mit dem UIG Bund vgl. *Redelfs*, in: Kloepfer, Die transparente Verwaltung, Berlin 2003, S. 85, 91 ff.; zur prohibitiven Wirkung dort und zur Frage, ob für Ablehnungsentscheidungen auch Gebühren verlangt werden können.

Gegenwärtig ermächtigt er die zweite Gewalt zum Erlass einer IFGKostVO M-V, die die Erstattung bis zur Höhe der Vollkosten nach dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip ermöglicht (auch wenn einfache Auskünfte ausgenommen sind, § 13 Abs. 1 S. 2 IFG M-V). Der Gesetzgeber muss wissen, ob er eine solch freie Ausgestaltung weiter zulassen will, denn damit gibt er der Behörde ein scharfes Schwert in die Hand. Gegenwärtig ergibt sich die Ermäßigungsmöglichkeit erst aus § 2 der IFGKostVO M-V.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen sollen die von den Befragten vorgetragene Aspekte kurz beleuchtet werden. Der gegenwärtigen Ausgestaltung wurde nur bedingte Praxistauglichkeit bescheinigt. So sei es widersprüchlich, wenn einerseits ein Bescheid kostenfrei ergeht, andererseits der anschließende Widerspruchsbescheid mit einer Kostenentscheidung zu versehen ist, vgl. Nr. 4 der Anlage A zur IFGKostVO M-V. An dieser Stelle besteht Harmonisierungsbedarf. Des Weiteren müsste deutlicher werden, ob die IFGKostVO M-V auch durch die Landkreise und Kommunen angewendet werden kann oder diese eine eigene Satzung erlassen müssen.¹⁸⁶ Die IFGKostVO M-V gilt auf kommunaler Ebene im Bereich der Auftragsangelegenheiten und nicht für Selbstverwaltungsangelegenheiten. Diesbezüglich müssten die Kommunen entsprechende Satzungen erlassen. Weiter verzichteten die Behörden regelmäßig nicht nur auf Gebühren, sondern auch auf Auslagen (oft im Umfang weniger Kopien). Dies verstößt gegen § 1 Abs. 1 IFGKostVO M-V, zumal sich die Billigkeitsnorm des § 2 IFGKostVO M-V nur auf Gebühren bezieht. Indes rechtfertigt der Aufwand einer Kostenentscheidung selbst nicht deren Festsetzung und Eintreibung. Als Minimallösung sollte der Bagatellvorbehalt des § 13 Abs. 1 S. 2 IFG M-V auf Auslagen erweitert werden.¹⁸⁷

¹⁸⁶ So die Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz – Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. September 2007 – II 220 132.8-4-5 – (AmtsBl. S. 486), Punkt 2.2.1; so könnte die Kostenfreiheit auf lokaler Ebene durchgesetzt werden.

¹⁸⁷ Vgl. für die Schweiz: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 6 und 8.

J. Übergreifende Einzelfragen

I. Wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand

1. Schutzwürdigkeit

Der Schutz der wirtschaftlichen Tätigkeit des Landes sowie der Landkreise und Kommunen berührt die verschiedensten Aspekte des Gesetzes und soll daher kurz übergreifend diskutiert werden. Dabei wird unter wirtschaftlicher Tätigkeit nicht jedes fiskalisch relevante Handeln verstanden, sondern das erwerbswirtschaftliche Handeln der öffentlichen Hand als Unternehmer, sei es in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form. Dabei sollen sowohl der Bereich der Daseinsvorsorge als auch die Stellung des Staates als normaler Anteilseigner erfasst werden. Damit soll das Beschaffungswesen ausgeklammert werden. Dieses ist zwar erfasst, verursacht aber nur geringe Anwendungsprobleme, vgl. oben E.I.

Die Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung des Landes ist nicht ausdrücklich geregelt, sondern ergibt sich daraus, dass dem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zur wirtschaftlichen Betätigung und Einnahmeerzielung zusteht, der nur durch die Grundrechte der Konkurrenten beschränkt wird.¹⁸⁸ Für die Landkreise und Kommunen folgt die Möglichkeit privaten Wirtschaftens aus der Verfassung. Die Art. 28 Abs. 2 GG, 72 Abs. 1 Verf M-V verbürgen die kommunale Finanzhoheit mit ihrer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft.¹⁸⁹ Diese verfassungsrechtliche Verbürgung zieht ein Schutzbedürfnis nach sich. Denn durch einen grenzenlosen Informationszugangsanspruch könnte diese Eigenverantwortlichkeit gefährdet werden.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Vgl. zum begrenzten Schutz privater Konkurrenten bei staatlicher erwerbswirtschaftlicher Betätigung *Detterbeck*, *Öffentliches Recht*, 6. Aufl. 2008, Rn. 1346 ff.

¹⁸⁹ Vgl. *Sydow/Gebhardt*, *NVwZ* 2006, 986, 989 f.; eine Berufung auf Grundrechte ist nicht möglich, *BVerfGE* 61, 82, 100 ff. (Sasbach).

¹⁹⁰ *Sydow/Gebhardt*, *NVwZ* 2006, 986, 989 f.; *Dalibor*, *IFG MV – Jahrbuch* 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5) – (6), II.2.d.aa.(5) und II.2.d.dd.(2) – (4).

2. Einbeziehung und Schutzmöglichkeiten

Für diesen verfassungsrechtlich gebotenen Schutz stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Einschränkung zum Schutze staatlicher Interessen kann behörden- oder informationsbezogen erfolgen.¹⁹¹ So können beispielsweise alle Verfahren bestimmter Behörden auf Dauer oder für eine bestimmte Zeit verschlossen bleiben. Insoweit können auch verschiedenen Schutzzwecke einfließen.

Öffentlich-rechtlich organisierte wirtschaftliche Betätigung (beispielsweise Regie- und Eigenbetriebe) ist ohne weiteres von § 3 Abs. 1 und 2 IFG M-V erfasst. Die eigentliche Problematik stellt sich bei der wirtschaftlichen Betätigung in Privatrechtsform, da ein Großteil der wirtschaftlichen Betätigung auf allen staatlichen Ebenen in dieser Form erfolgt, die Einbeziehung hier aber zumindest unklar ist. Nach einer Auffassung seien bereits nach der Formulierung des § 3 Abs. 3 HS 1 IFG M-V von der öffentlichen Hand beherrschte Private erfasst. Der anhaltende Trend zur materiellen Privatisierung müsse zur Kenntnis genommen werden. Würde dies nicht geschehen, könnte durch die Verlagerung öffentlicher Aufgaben in den Privatsektor das Informationsrecht umgangen werden. Über den Kreis der Verwaltungshelfer hinaus müsse sich der Anwendungsbereich des IFG M-V jedenfalls auch auf solche Private erstrecken, die aufgrund behördlicher Initiative öffentliche Aufgaben wahrnehmen und insoweit der Aufsicht oder entsprechender Einflussnahme der Behörde unterstehen.¹⁹² Indes wird die Einbeziehung von Privaten, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, ohne Verwaltungshelfer zu sein (auch wenn diese Daseinsvorsorge wahrnehmen), von der überwiegenden Meinung verneint und zwar trotz des Wortlauts des § 3 Abs. 3 HS 1 IFG M-V, der von anderen Informationsfreiheitsgesetzen abweicht und eher dem eben zitierten Vorschlag vergleichbar ist. Denn bei öffentlich-rechtlich beherrschten Privaten fehle sowohl der Beleihungsakt für die Eigenschaft eines Beliehenen als auch der Betrauungsakt für die Qualifizierung als Verwaltungshelfer. Für die Bejahung der Eigenschaft als Verwaltungshelfer müsste der Private aufgrund

¹⁹¹ Vgl. *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2006, S. 17; *Kloepfer/von Lewinski*, DVBI 2005, 1277, 1281; *Engelien-Schulz*, BWV 2006, 25, 27 f.

¹⁹² *Kugelman*, NJW 2005, 3609, 3611; *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, § 3 Rn. 7 f.

eines Sonderrechtsverhältnisses (i.d.R. Vertrag) im Pflichtenkreis der öffentlichen Hand tätig werden. Die öffentlich-rechtlich beherrschten Privaten erledigten jedoch nicht nur nach Weisung der Behörde unselbständig Aufgaben.¹⁹³ Zwar weiche § 3 Abs. 3 HS 1 IFG M-V mit der schwächeren Formulierung „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ von den üblichen Formulierungen ab („öffentlich-rechtliche“), so dass auch privatrechtlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand darunter verstanden werden könnten. Jedoch erfasse diese Variante nur Verwaltungshelfer. Dafür streite die Übereinstimmung mit anderen Gesetzen sowie der funktionelle Behördenbegriff; zudem wäre sonst § 3 Abs. 3 HS 2 IFG MV sinnlos. Auch setze der bezugnehmende § 10 Abs. 1 S. 3 IFG MV die Wahrnehmung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe voraus.¹⁹⁴ Die Bindungen des Privaten seien vielmehr rein gesellschaftsrechtlicher Natur und nur im Gesellschaftervertrag mit dem Geschäftsgegenstand festgehalten. Damit würden von durch die öffentliche Hand beherrschte Private nicht bereits nach § 3 Abs. 3 HS 1 IFG M-V einbezogen, sondern nur nach HS 2. Gleichwohl seien entgegen verbreiteter Ansicht auch Beteiligungen des Landes erfasst und nicht nur kommunale Unternehmen.¹⁹⁵

Umstritten ist, ob nur Unternehmen erfasst sind, die öffentlichen Zwecken dienen, oder sämtliche Beteiligungen, d.h. auch normale Investments. Nach bestrittener Ansicht sollen Beteiligungen, die nicht öffentlichen Zwecken dienen, nicht von § 3 Abs. 3 HS 2 IFG M-V erfasst sein. Dies zeige § 10 Abs. 1 S. 3 IFG M-V, der weiter eine öffentlich-rechtliche Aufgabe voraussetze. Indes solle dies auf einem Redaktionsversehen beruhen, eine Beteiligung ohne öffentlichen Zweck sei ohnehin kommunalverfassungsrechtlich unzulässig, § 68 Abs. 1 KV M-V. Gegen eine Loslösung von der öffentlich-rechtlichen Zwecksetzung (und damit Einschließung aller von der öffentlichen Hand beherrschten Privater) spricht, dass die demokratische Zwecksetzung und Legitimationsfragen bei

¹⁹³ Vgl. *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2006, S. 7, 10 f. m.w.N.; für die Deutsche Bahn AG Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 61 f.; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5), insbesondere Fn. 92, 93 und 94 auch m.w.N. für die Gegenansicht.

¹⁹⁴ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5), insbesondere Fn. 92, 93 und 94 auch m.w.N.

¹⁹⁵ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5) m.w.N. auch zur Gegenansicht.

erwerbswirtschaftlichen Beteiligungen nicht in gleicher Schärfe greifen, zumal die Aufsicht selbst überprüfbar bleibt. Vor allem könnte es vom Zufall einer Beteiligung der öffentlichen Hand abhängen, ob ein Übergriff in das durch den Anteil vermittelte Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG) ebenfalls am Unternehmen beteiligter Dritter bewirkt wird. Ob sich eine Beteiligung gerade als beherrschend darstellt, ist nur bedingt beeinflussbar, genügt doch die relative Stimmenmehrheit. Solche außerhalb der Beteiligten liegende Unsicherheiten dürften für die Anwendung eines derartigen Gesetzes nicht ausschlaggebend sein.¹⁹⁶

Die von der öffentlichen Hand beherrschten Privaten (ggf. bereits bei nur relativer Stimmenmehrheit), die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen (nach anderer Auffassung kommt es darauf nicht an), fallen nach § 3 Abs. 3 HS 2 IFG M-V in den Anwendungsbereich des Gesetzes und sind mithin materieller Antragsgegner. Das Gesetz geht damit weit über die Anwendungsbereiche anderer Informationsfreiheitsgesetze hinaus, die es bei der Einbeziehung Privater bei Beliehenen und Verwaltungshelfern belassen. Nach § 3 Abs. 3 HS 1 IFG M-V und den anderen Informationsfreiheitsgesetzen werden Private, auch wenn sie von der öffentlichen Hand beherrscht werden und im Bereich der Daseinsvorsorge agieren, nicht vom Anwendungsbereich erfasst.¹⁹⁷ Die Erweiterung – wie im Fall des IFG M-V geschehen – ist jedoch dann vertretbar, wenn ihr entsprechende Schutzmöglichkeiten gegenüberstehen.

Als eine Schutzmöglichkeit kommt § 5 Nr. 5 IFG M-V in Betracht. Indes schützt diese Norm nur die fiskalischen Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr und nicht die der sonstigen Verpflichteten. Die Norm kann nicht nur auf die klassische Fiskalverwaltung angewendet werden, vielmehr lässt sich dadurch auch der gesamte Bereich der Landesbeteiligungen an

¹⁹⁶ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5), insbesondere Fn. 92, 93 und 94 auch m.w.N. für die Gegenansicht. Ebenfalls wie hier differenzierend (in Bezug auf die Deutsche Bahn AG) Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 61 f.

¹⁹⁷ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5) m.w.N.; anders die Forderung von Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, § 3 Rn. 7 f.

Privaten schützen, ohne dass ein Wirtschaftsgeheimnis nach § 8 IFG M-V vorliegen muss. Jedoch erfasst die Vorschrift nach ihrem Wortlaut nur die Landesebene und lässt damit die Landkreise sowie Kommunen mit ihrem umfangreichen wirtschaftlichen Engagement außen vor. Ein gleiches Schutzniveau ist damit nur dann möglich, wenn § 5 Nr. 5 IFG M-V analog gilt. Voraussetzung wäre dafür eine vergleichbare Interessenlage und eine planwidrige Unvollständigkeit (Regelungslücke) des Gesetzes.¹⁹⁸ Die Landkreise sowie Kommunen als tragende Säule der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand haben ebenso wie das Land ein vitales Interesse am Schutz ihrer diesbezüglichen fiskalischen Interessen, so dass eine vergleichbarer Interessenlagen vorliegt. Ferner deutet einiges in der Gesetzgebungshistorie darauf hin, dass diese Regelungslücke nicht gesehen worden ist, vgl. oben D.I.2 und E.I. Indessen wurde der Schutz durch §§ 7 und 8 IFG M-V als ausreichend angesehen.¹⁹⁹ Insofern ist zumindest nicht eindeutig die Schutzlücke übersehen worden. Trotz vergleichbarer Interessenlage sprechen gegen die analoge Anwendung der eindeutige Wortlaut und die zumindest nicht eindeutig planwidrige Regelungslücke. An dieser Stelle mag eine andere Ansicht vertretbar sein. Indessen sollte die wirtschaftliche Tätigkeit der Landkreise und Kommunen dem Risiko einer Verwerfung der analogen Anwendung nicht ausgesetzt werden.

Damit müsste § 8 IFG M-V den notwendigen Schutz für die Beteiligungen der Landkreise und Kommunen leisten. Dabei ist jedoch bereits fraglich, ob sich die öffentliche Hand überhaupt auf die Norm berufen kann. Denn für den Schutz der Interessen der öffentlichen Hand ist § 5 IFG M-V geschaffen worden, während die §§ 8 und 9 IFG M-V darauf hindeuten, dass nur die privaten Belange Dritter außerhalb des Staatsektors erfasst werden sollen. Entsprechend wird auch vertreten, dass sich Behörden i.S.v. § 3 IFG M-V aufgrund der grundrechtlichen Verwurzelung der Betriebs- und

¹⁹⁸ Vgl. *Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 2. Aufl. 1992 - Studienausgabe, S. 258 ff.; *Sauthoff, GreifRecht* 2007, 77, 84.

¹⁹⁹ *Neumann, Stellungnahme des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern 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)“* – Drucksache 4/2117 – vom 24. April 2006, abrufbar unter (www.lfd.MV.de/inffrei/ges_ver/ifg/ifgmv/sn_ifgmv.pdf), S. 6, auch wenn dies in den weiteren Gesetzgebungsmaterialien nicht mehr ausdrücklich thematisiert wurde.

Geschäftsgeheimnisse nicht auf § 8 IFG M-V berufen können. Bei einer solchen Sichtweise bedürfte es einer gesetzlichen Ergänzung zum Schutz der Wettbewerbsteilnahme des Staates.²⁰⁰

Indessen sind zum einen auch von der öffentlichen Hand Beherrschte selbständige juristische Personen und damit Dritte und zum anderen ist kein Grund ersichtlich, warum die wirtschaftliche Tätigkeit grundsätzlich zulässig sein soll, dann aber kein Schutz der Wirtschaftsgeheimnisse gewährt werden soll. Soweit die öffentliche Hand wirtschaftlich tätig wird, kann sie sich nach herrschender Meinung auch auf Wirtschaftsgeheimnisse berufen.²⁰¹ Durch diese insoweit vorgehende Auslegung lässt sich eine Analogie vermeiden.

Der Streit könnte jedoch dadurch obsolet werden, dass § 8 Var. 3 IFG M-V die öffentliche Hand in den Schutz mit einbezieht. Danach sieht das Gesetz den Schutz von wettbewerbsrelevanten Informationen, die einem Betriebsgeheimnis gleichkommen, vor. Dadurch sollen unklare Randbereiche von schutzwürdigen Tatbeständen erfasst werden. Ob darüber hinaus zusätzlich auch eine positive Einbeziehung der öffentlichen Hand erfolgen sollte, ist eher fraglich. Denn vornehmlich sollten unklare Randbereiche von Geheimnissen erfasst werden und nicht eine andere Gruppe von Beteiligten.²⁰² Vor diesem Hintergrund kann die Verunsicherung der Befragten

²⁰⁰ Neumann, Anlage zu TOP 5 der 13. Sitzung der Konferenz der Informationsbeauftragten in Deutschland am 12. Dezember 2006 in Bonn (www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.379612.de&template=lda_entschl#Anlage_MeckPom); indes kann sich nach VG Düsseldorf, Urt. v 9. Juli 2004 – 26 K 4163/03, juris, Abs. 25 auch der Staat auf Wirtschaftsgeheimnisse berufen; § 7 S. 1 BlnIFG erfasst sonstige Informationen, soweit deren Offenbarung einen nicht unwesentlichen Schaden verursachen würde; § 8 S. 2 IFG NW gilt auch für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind.

²⁰¹ VG Düsseldorf, Urt. v 9. Juli 2004 – 26 K 4163/03, juris, Abs. 25; § 7 S. 1 BlnIFG erfasst sonstige Informationen, soweit deren Offenbarung einen nicht unwesentlichen Schaden verursachen würde; § 8 S. 2 IFG NW gilt auch für Informationen, die wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung im öffentlichen Interesse geheim zu halten sind.

²⁰² Vgl. zum Ganzen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.d.dd.(2) – (4); LT-Drs. 4/2117, S. 16. Nach unbestätigten Auskünften soll die Einbeziehung von durch die öffentliche Hand beherrschten Privaten mittels Kompromiss im Gesetzgebungsverfahren zum IFG MV erfolgt sein. So wurde einerseits die fiskalische Verwaltung sehr weit einbezogen (insbesondere durch § 3 Abs. 3 HS 2 IFG MV auch die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand mittels von ihr beherrschten Privaten),

(vgl. 2. Teil G.VII.3) nachvollzogen werden, bestehen doch zumindest Unklarheiten.

Mit guten Gründen ist im Ergebnis eine Berufung der öffentlichen Hand auf § 8 IFG M-V möglich, da dieser nicht auf private Geheimnisse beschränkt ist. Um die oben beschriebenen Unklarheiten zu vermeiden, sollten die von der öffentlichen Hand beherrschten Privaten entweder ganz herausgenommen werden oder klargestellt werden, dass auch sie den Schutz des § 8 IFG M-V genießen. Ob auch typische Daten der Bediensteten offengelegt werden sollten, wäre ebenfalls zu klären, vgl. oben G.I.1.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass trotz dieser Einbeziehung in den Schutzbereich des § 8 IFG M-V der Schutz deutlich hinter dem von Landesbetrieben zurückbleibt. Während das Land nur seine fiskalischen Interessen aufzeigen muss, müssen die Landkreise und Kommunen bzw. die von ihnen beherrschten Privaten nachweisen, dass die Informationen den Charakter von Wirtschaftsgeheimnissen haben.²⁰³ Soweit die Landkreise und Kommunen in Privatrechtsform eine öffentliche Aufgabe unter Wettbewerbsbedingungen verfolgen (insbesondere Daseinsvorsorge), bildet § 8 IFG M-V nur schwachen Schutz. Damit geht auch die Frage einher, ob diese Benachteiligung der Landkreise und Kommunen nicht gegen Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 72 Abs. 1 Verf M-V verstößt. § 8 IFG M-V müsste nämlich der darin gleichzeitig verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Finanzhoheit mit ihrer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft Rechnung tragen. Eine verfassungskonforme Auslegung muss berücksichtigen, dass die Selbstverwaltungsgarantie das Betreiben von kommunalen Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen dergestalt erlaubt, dass ein erfolgreiches Wirtschaften möglich ist. Eine Pflicht zur Totaltransparenz ist damit unvereinbar. Beispielsweise dürfen interne Preiskalkulationen nicht offen gelegt werden. Von Verfassungs wegen muss der Anspruch auf Angaben über den Umfang der Geschäftstätigkeit auf Informationen begrenzt sein, die eine Nachprüfung ermöglichen, ob die Schrankentrias des Kommunalwirtschaftsrechts (§ 68 Abs. 1 KV M-V) beachtet

jedoch andererseits der § 5 Nr. 5 IFG MV für das Land und als Auffangnorm für die kommunale Ebene der § 8 Var. 3 IFG MV einführt. Insbesondere letzteres lässt sich jedoch nicht in den Gesetzgebungsmaterialien ablesen.

²⁰³ Vgl. zum Ganzen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(5) – (6), II.2.d.aa.(5), II.2.d.dd.(2) – (4) und III; zu Beweislast bereits oben 3. Teil F.II.

wird, insbesondere die Gewinnerzielung tatsächlich nur Nebenzweck des kommunalen Unternehmens ist.²⁰⁴ Zur Begrenzung auf diesen Standard hilft § 8 IFG M-V nur unzureichend, sind doch nur Wirtschaftsgeheimnisse erfasst und bürdet dieser den Betroffenen faktisch eine Beweislast auf.²⁰⁵ Das Gesetz geht damit weit über das hinaus, was Private gegenüber Mitbewerbern offenbaren müssten. Ob das IFG M-V den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 72 Abs. 1 Verf M-V tatsächlich genügt, müssen im Zweifel die Verfassungsgerichte beurteilen. Insgesamt ist die wirtschaftliche Tätigkeit der Landkreise und Kommunen erheblicher Rechtsunsicherheit ausgesetzt.

De lege ferenda zeichnen sich im Wesentlichen drei Lösungsmöglichkeiten ab. So könnten wie in § 3 Abs. 2 Nr. 8 HmbIFG öffentlich-rechtliche Körperschaften (und mithin von ihnen beherrschte Private) aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden, soweit sie im Wettbewerb stehen.²⁰⁶ Eine Alternative läge darin, die von der öffentlichen Hand beherrschten Privaten grundsätzlich einbezogen zu lassen,²⁰⁷ dann aber zumindest den § 5 Nr. 5 IFG M-V auf Landkreise sowie Kommunen sowie auf von ihnen beherrschte Private zu erweitern. Schließlich könnte § 5 Nr. 5 insgesamt gestrichen werden (ggf. mit einer klarstellenden Regelung in § 8 IFG M-V, dass die fiskalische Tätigkeit des Staates vom Schutzbereich umfasst ist). Demgegenüber ist fraglich, ob die vorgeschlagene Differenzierung zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten (2. Teil G.VII.3), aber von der öffentlichen Hand beherrschten Betrieben tatsächlich praktikabel ist, oder einheitliche Kriterien für die wirtschaftliche Betätigung unabhängig von der Betriebseigenschaft gelten sollten.

²⁰⁴ Sydow/Gebhardt, NVwZ 2006, 986, 989 f.

²⁰⁵ Die kommunalen Energieversorgungsunternehmen waren bereits verschiedenen Anfragen zur Gaspreiskalkulation ausgesetzt, vgl. Neumann, Rede auf dem Kolloquium Rede auf dem Kolloquium vom 2. Aug. 2007 in Schwerin, „Ein Jahr Informationsfreiheit in Mecklenburg-Vorpommern: Bilanz, Probleme, Lösungen“, Az. 5.0.1.002/005/000, S. 4 f.; ders., NordÖR 2008, 308, 313, LT-Drs. 5/1440, S. 120.

²⁰⁶ Vgl. dazu Hmb Bürgerschaft Drs. 19/1283, S. 1.

²⁰⁷ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, § 3 Rn. 7 f.

3. Verfahrensrechtliche Konsequenzen

Die Einbeziehung von durch die öffentliche Hand beherrschten Privaten hat weiter verfahrensrechtliche Konsequenzen. Grundsätzlich ist der Antrag an die aktenführende Behörde zu richten, § 10 Abs. 1 S. 2 IFG M-V. Für die Fälle des § 3 Abs. 3 IFG M-V gilt jedoch, dass die Privaten zwar materielle Antragsgegner sind, aber mangels Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsakten die beherrschende Körperschaft bzw. Behörde für die Verbescheidung formell zuständig ist, § 10 Abs. 1 S. 3 IFG M-V. Aus § 10 Abs. 1 S. 3 IFG M-V folgt nicht, dass sich der Anspruch ausschließlich gegen die Behörde richtet und sich lediglich auf die bei der in Dienst nehmenden Behörde über die Tätigkeit des Privaten tatsächlich vorhandenen Informationen erstreckt. Ein solcher Anspruch liefe faktisch leer. Damit regelt der § 3 IFG M-V die Gegnerschaft und § 10 Abs. 1 S. 2 und 3 IFG M-V die Zuständigkeit, vergleichbar einer Prozessstandschaft. Die Norm erzeugt bei der zuständigen Behörde eine Beschaffungspflicht gegenüber dem Antragsteller. Dabei ist die Rechtsgrundlage im Verhältnis Behörde und in Dienst genommener Privater nicht das zivilrechtliche Auftrags- bzw. gesellschaftsrechtliche Verhältnis, sondern die Behörde nimmt für den Antragsteller dessen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Informationszugang gegen den in Dienst genommenen Privaten wahr. Nur so wird die Gleichstellung von in Dienst genommenen Privaten als fiktive Behörden mit Behörden i.S.d. § 1 VwVfG MV erreicht. Mangels Ermächtigungsgrundlage kann dies im Falle der Weigerung mit gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten durchgesetzt werden (oder bei Verwaltungshelfern unter Zuhilfenahme des Geschäftsbesorgungsverhältnisses), deren Inhalt und Umfang sich nach dem auf Grundlage des IFG M-V geltend gemachten Anspruch bestimmt.²⁰⁸ Damit sind denn auch die Fragen beantwortet, wie der Anspruch tatsächlich durchgesetzt wird, vgl. 2. Teil G.VII.4. Sollte sich der Gesetzgeber zur Einbeziehung der von der öffentlichen Hand beherrschten Privaten entschließen, sollte er die Zuständigkeiten und das Verfahren eindeutiger regeln.

Des Weiteren wurde die Frage der Kostenfestsetzung und ggf. des Ausgleichs angesprochen; so könnte die Einvernahme von Gebühren und Auslagen durch die „vorgesezte“ Behörde als verdeckte

²⁰⁸ So wohl im Ergebnis auch *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(6) m.w.N.

Gewinnausschüttung verstanden werden, da die Kosten beim Privaten entstanden seien, 2. Teil G.VII.5. Indes sollte auch hier eine pragmatische Lösung über einen zivilrechtlichen Ausgleichsanspruch der Gesellschaft möglich sein. Eine gesetzliche Regelung des Landes kann kaum auf die ständigen Änderungen im (Bundes)Steuerrecht sachgerecht reagieren. Sofern eine gesetzliche Regelung als notwendig erachtet wird, sollte sie sich auf die grundsätzliche Möglichkeit des Ausgleichs beschränken und den Rest der Praxis überantworten.

Insgesamt löst die Einbeziehung von durch die öffentliche Hand beherrschten Privaten verschiedene Probleme aus, die einer abschließenden Lösung und Klarstellung harren.

II. Verhältnis zum Fachrecht der jeweiligen Behörde

1. Grundsätzliche Bestimmung des Verhältnisses

Die Frage des Verhältnisses zum Fachrecht der jeweiligen Behörde ist deshalb problematisch, weil mit dem IFG M-V der Zugang erreicht werden kann, der sonst nur unter den Restriktionen des Fachrechts möglich ist. Ausgangspunkt ist die Unberührtheitsklausel nach § 1 Abs. 3 IFG M-V. Eine solche Klausel kann einen klarstellenden Hinweis auf andere Normen darstellen, wobei sich die Geltungsbereiche nicht überschneiden, oder ein Gleichrangigkeits- oder auch ein Spezialitätsverhältnis beschreiben. Solche Normen sind insoweit mehrdeutig. Das Verständnis hängt von der Auslegung des jeweiligen Fachrechts einschließlich des Regelungszusammenhangs ab.²⁰⁹ Die eigentliche Grundproblematik liegt darin, dass das Informationsfreiheitsrecht nicht an eine Sachmaterie wie das sonstige – auch Zugang gewährende – Recht anknüpft, sondern nur an die Behörde. Das Informationszugangsrecht nach dem IFG M-V ist ein materieller und verfahrensunabhängiger Auskunftsanspruch und liegt damit in der Regel auf einer anderen Ebene als Informationsrechte, die konkret an einer sachlichen Tätigkeit der Behörde anknüpfen. Daher wird kein Spezialitätsverhältnis im herkömmlichen Sinn bewirkt. Aufgrund dieser Querlage fehlt es regelmäßig an einer Kollision im Sinne eines Spezialitätsverhältnisses, das IFG M-V und das Fachrecht besitzen unterschiedliche Zielrichtungen. Das IFG M-V gewährt

²⁰⁹ Vgl. BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 87; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.bb.(5), Fn. 42.

einen allgemeinen Informationszugang, das Fachrecht sieht regelmäßig als Anknüpfungspunkt ein berechtigtes Interesse vor. Rechtssystematisch stehen daher die Ansprüche nebeneinander. Trotz unterschiedlicher Zielrichtungen wird das gleiche Ergebnis erreicht, der Informationszugang. Die Ergebnisgleichheit bringt eine Umgehungsgefahr durch das weite IFG M-V mit sich, so dass auf diese Weise unter Umständen besondere gesetzgeberische Wertungen des Fachrechts ausgehebelt werden könnten. Indes dürfen die Rechtskreise nicht ohne gegenseitige Würdigung nebeneinander gestellt werden. Ordnet das Fachrecht eine Verweigerungspflicht an, so muss dieses Ergebnis auch Beachtung für den Bereich des IFG M-V finden. Entscheidend ist, ob fachrechtlichen Restriktionen Wertungen zugrunde liegen, die dem IFG M-V vorgehen.²¹⁰ Letztlich scheint an dieser Stelle der grundsätzliche Wechsel von einem subjektiv-rechtlich zentrierten Rechtssystem hin zu einem voraussetzungslosen Zugang durch.²¹¹ Entgegen einer vielfach vertretenen Ansicht (2. Teil G.II.4.a) ordnet das Gesetz kein Subsidiaritätsverhältnis, sondern grundsätzlich eine Gleichrangigkeit zu anderen Zugangsnormen an, so dass der Anspruch nur bei speziellen Geheimnisnormen zurücktritt.

2. Bestimmung des Verhältnisses im Einzelnen

Das Verhältnis zum Fachrecht wurde von verschiedenen Interviewten problematisiert. Besondere Aufmerksamkeit hat das Verhältnis des IFG M-V zum Steuerverfahren und zur Insolvenzanfechtung erfahren, 2. Teil G.VII.2.²¹² Nach bestrittener Ansicht ist die Steuerverwaltung nur insoweit ausgeschlossen als das Steuergeheimnis reicht.²¹³ Im Vorfeld einer Insolvenzanfechtung steht das Insolvenzrecht einem Anspruch des Insolvenzverwalters nach IFG M-V nicht entgegen. Entsprechend wurde vorgeschlagen, den § 3 Abs. 4 IFG M-V um eine Nr. 3 zu ergänzen, so dass Finanzbehörden im Sinne des § 2 Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden, nicht erfasst werden. Bereits aus insolvenzrechtlicher Sicht dürfe der Fiskus nicht benachteiligt werden. Ferner bereite das Gesetz allgemein in diesem Bereich erhebliche Anwendungsschwierigkeiten und es bestünde kein

²¹⁰ Vgl. *Reinhart*, DÖV 2007, 18, 19 ff. m.w.N.; *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.bb m.w.N.

²¹¹ Vgl. *Ibler*, in: Eberle/Ibler/Lorenz, FS Brohm, München 2002, S. 405, 410 ff.

²¹² LT-Drs. 5/2720, S. 36 ff.

²¹³ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.b.cc.(2) m.w.N. auch zu Gegenansicht, die die Finanzverwaltung insgesamt herausnehmen will.

praktisches Bedürfnis.²¹⁴ Indes geht der Vorschlag aus rechtspolitischer Sicht zu weit. Wenn es nur um die Vermeidung einer zu starken Benachteiligung des Fiskus geht, dann liegt es doch sachnäher, die Insolvenzordnung zu ändern und die frühere Rechtslage nach der Konkursordnung wieder herzustellen, wonach der Fiskus privilegiert war. Dies lässt sich nicht zuletzt damit rechtfertigen, dass der Staat das Insolvenzausfallgeld für die Arbeitnehmer trägt (zumindest mittelbar durch erhebliche Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit). Sieht die Insolvenzordnung nunmehr die Gleichrangigkeit vor, so ist dies eine Wertentscheidung des Bundesgesetzgebers, die als Reflex die Gefahr einer Benachteiligung im Rahmen von Insolvenzanfechtungen nach sich zieht. Dies kann der Landesgesetzgeber nur bedingt korrigieren. Denn der Fiskus ist nicht die einzige öffentliche Institution, die sich dieser Problematik stellen muss. So können die gesetzlichen Krankenkassen, Kommunen (als Steuerbehörde) oder auch die IHK hinsichtlich ihrer Mitgliedsbeiträge in ähnliche Situationen gelangen. Es besteht jedoch kein Grund den Fiskus gegenüber den letzteren zu bevorzugen. Im Übrigen ist das Auskunftswesen im Abgabenrecht ohnehin in Bewegung geraten. Bisher gab es nicht einmal eine Verwaltungsanweisung für Auskunftsbegehren. Jedoch stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass ein Auskunftsrecht der Betroffenen auch für Bundesfinanzbehörden gilt und kein Ermessensspielraum besteht.²¹⁵ Der Entscheidung sollte der neue § 31c AO-E Rechnung tragen und die Auskunftsrechte im Anwendungsbereich der AO regeln.²¹⁶ Da jedoch noch Abstimmungsbedarf angemeldet wurde, ist § 31c AO-E noch nicht in Kraft getreten. Dieser könnte aber später als *lex specialis* dem IFG M-V vorgehen. Insofern sollte an dieser Stelle bereits aus diesen Gründen die Bundesregelung abgewartet werden. Ferner könnte die vorgeschlagene Regelung eher unter den Versagungsgründen verortet werden, soll doch nicht die Behörde als Ganze aus dem Anwendungsbereich genommen werden, sondern letztlich die fiskalischen Interessen wie in § 5 Nr. 5 IFG M-V geschützt werden. Die angeregte Änderung des IFG M-V ist daher zurückzuweisen.

Das Landeshauptarchiv erhebt erhebliche Einwände gegen das IFG M-V, seien doch die konzeptionellen Unterschiede grundlegend, vgl. 2. Teil

²¹⁴ Vgl. im Einzelnen LT-Drs. 5/2720, S. 36 ff.

²¹⁵ BVerfG, Beschluss v. 10. März 2008 – 1 BvR 2388/03, Abs. 57 ff., 76 ff.

²¹⁶ BMF-Referentenentwurf zum Jahressteuergesetz (JStG) 2009 vom 28.04.2008.

G.VII.2.²¹⁷ Indes sollten sich die vorgebrachten Bedenken und Hindernisse mittels Amtshilfe der liefernden Behörde aus dem Weg räumen lassen. So kann die liefernde Behörde bei der Suche nach konkreten Vorgängen helfen und auch die Prüfung nach den §§ 5 ff. IFG M-V vornehmen, zumal diese dann auch den fachspezifischen Kontext und Sensibilitäten beurteilen kann. Ob es daher tatsächlich der Übernahme einer dem § 5 Abs. 4 S. 2 BundesArchivG entsprechenden Norm bedarf, kann abschließend nur in einem Gutachten III bewertet werden.

3. Regelungsoptionen

Soweit das Fachrecht eine Geheimnisnorm enthält, ist dieses für seinen Geltungsbereich vorrangig. Denn hinter diesem stehen regelmäßig verfassungsfeste Positionen, wie sie auch den §§ 5 ff. IFG M-V zugrunde liegen. Insoweit steht Fachrecht, das keine spezielle Geheimnisnorm enthält, regelmäßig nicht entgegen, während Fachrecht mit speziellen Geheimnisnormen soweit vorgeht, wie die Geheimnisnorm Schutz gewährt. Umgekehrt sehen etliche Gesetze einen weitergehenden Zugang vor. Dieser wird selbstverständlich nicht beschränkt. Jedoch genießen Auskünfte nach IFG M-V regelmäßig nicht die gleiche Richtigkeitsgewähr, § 10 Abs. 3 S. 1 IFG M-V.²¹⁸ Ähnliche Problemlagen begründen nicht nur bestehende, sondern auch künftige Gesetze, die einen neuen Informationszugang eröffnen, so wie beispielsweise das Geodatenzugangsgesetz.²¹⁹

Wegen des verfahrens- und fachübergreifenden Ansatzes des IFG M-V bleibt das Verhältnis zu anderen Normen schwierig. Neben der aktuellen Lösung in Form der gegenwärtigen Gleichrangigkeit bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. So könnte eine klare Subsidiaritätsregelung eingeführt werden, so dass die speziellen Geheimhaltungs- und vor allem

²¹⁷ Durchführungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz – Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 19. September 2007 – II 220 132.8-4-5 – (AmtsBl. S. 486), Punkt 2.1. Wegen der Einzelheiten wird auf die Petitionen vom 29. November 2006 an das Innenministerium (Az. II220-132.8-5/10-06) und an den Landtag (Pet.-Nr. 2006/00463 PET11) verwiesen.

²¹⁸ *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.e m.w.N.

²¹⁹ *Karg/Polenz*, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 85 ff.

Zugangsvorschriften der jeweiligen Fachgesetze vorgingen.²²⁰ Dabei träten nur die Regelungen der §§ 29 und 30 VwVfG M-V neben einen Informationsfreiheitsanspruch, da es sich insoweit nicht um spezielles Recht handeln und das IFG M-V nicht konterkariert würde. Als weitere Möglichkeit könnten die Fachgesetze die Anwendung des IFG M-V ausdrücklich zulassen. Umgekehrt könnte auch das zukünftige IFG M-V selbst oder ein Einführungsgesetz ähnlich dem EGBGB oder eine Anlage vorrangige Gesetzen abschließend festlegen und somit quasi eine Verlustliste schaffen.

III. Stellung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit

Die Abschaffung der Funktion des Landesbeauftragten wurde nur vereinzelt gefordert; kritisiert wurde vielmehr das Verhältnis zum regulären Rechtsschutz und die Aufgabenzuordnung im Einzelnen, vgl. 2. Teil G.VII.4. Über diese Kritikpunkte hinaus sollen noch einige grundlegende Fragestellungen beleuchtet werden, die auch in der Literatur diskutiert werden. Die Stellung des Landesbeauftragten ist in § 14 IFG M-V festgelegt. Danach kann sich jedermann an den Landesbeauftragten für Datenschutz wenden, wenn seinem Ersuchen nicht entsprochen worden ist, § 14 S. 1 IFG M-V. Insoweit erhält er die Funktion als Landesbeauftragter für Informationsfreiheit (§ 14 S. 2 IFG M-V) und stehen ihm die Aufgaben und Befugnisse nach dem DSG M-V zu (§ 14 S. 3 IFG M-V).

Die so statuierte Doppelstellung als Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragter wird teilweise als nicht sachgerecht angesehen. Der Hüter der Daten und Informationen könne nicht gleichzeitig deren „oberster“ Verbreiter sein.²²¹ Indes besitzt dieser bereits durch die Tätigkeit als Datenschutzbeauftragter große Sachkenntnis hinsichtlich des Umgangs mit sensiblen Daten und Informationen; diese Kompetenzen und die daraus folgenden Synergieeffekte blieben bei einer Trennung der Funktionen

²²⁰ Vgl. für das IFG Bund *Matthes*, Das Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2006, S. 69 f. m.w.N.; Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 12 f. auch mit Verweis auf das VIG; weiter differenzierend *Schoch/Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG-ProfE): Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2002, § 2 Rn. 27 ff., § 3 Rn. 24 f., insbesondere zu Statuierung eines Mindeststandards.

²²¹ Kritisch zu dieser Doppelfunktion *Ibler*, in: Eberle/Ibler/Lorenz, FS Brohm, München 2002, S. 405, 415 f., 419.

ungenutzt. Zudem wird durch die Bezugnahme auf das DSGVO M-V das dort erprobte Mediationsverfahren für das IFG M-V fruchtbar gemacht. Außerhalb von gerichtlichen Verfahren kann der Beauftragte die Behörden und Antragsteller bei der Umsetzung unterstützen. Dazu gehören die Prüfung der Behördenpraxis, das Aussprechen von Beanstandungen bei Verstößen und ein Hinwirken auf die Bereitstellung der erforderlichen Sachmittel. Diese Funktionen kann er nur dann ausfüllen, wenn er alle Sachverhalte überprüfen kann und zwar auch solche, die mittels Sperrklärung im Nachgang Dritten nicht zugänglich gemacht werden dürfen (dazu sogleich).²²² Ferner greift das Verständnis, dass das Datenschutzrecht pauschal dem Schutz privater Daten diene und das Informationsfreiheitsrecht pauschal die Offenlegung von Informationen bewirken solle, zu kurz. Denn ersteres lässt sehr wohl die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe der notwendigen Daten zu und letzteres sieht keine unbegrenzte Freigabe von Informationen vor.²²³ Insbesondere sind die personenbezogenen Daten wie beim DSGVO M-V zu schützen, vgl. §§ 7 und 8 IFG M-V. Ferner spricht für die Zuweisung der Funktion an den Landesbeauftragten für Datenschutz dessen Unabhängigkeit. Mit § 14 S. 2 und 3 IFG M-V i.V.m. Art. 37 Verf M-V, §§ 29 Abs. 6, 30 Abs. 1, 31, 32 DSGVO M-V nimmt der Beauftragte an der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten teil.²²⁴ Will der Staat das Anliegen des IFG M-V glaubhaft implementieren, dann muss er eine unabhängige Institution zur Kontrolle aller Sachverhalte (auch solcher Vorgänge, die nicht nach außen dringen dürfen) schaffen. Mangels Unabhängigkeit kommt die Exekutive dafür nicht in Frage. Die Judikative kann ebenfalls nicht die vollständige Kontrollfunktion wahrnehmen, da in einem justizförmigen Verfahren die Beteiligten jeweils Einsicht in alle Unterlagen nehmen können und dabei die mit einem Sperrvermerk versehene Akten nicht eingesehen werden könnten. Das Parlament oder auch nur der Petitionsausschuss als Ganzes können die Aufgaben nicht wahrnehmen. Aufgrund des Gremiencharakters lassen sich dort so vielschichtige Aufgaben nicht effektiv erfüllen. Dem

²²² Vgl. im Einzelnen *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f m.w.N.

²²³ Vgl. oben 3. Teil E.I und Fn. 108.

²²⁴ *Sauthoff*, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 37 Rn. 5 f., 8 f., 12, 14. Zur Bedeutung dieses legislativen Arguments bei der Kontrolle von Sperrklärung vgl. 2. Teil G.II.4.b; 2. Teil G.VII.4 und sogleich.

Bürgerbeauftragten hingegen fehlt regelmäßig die Sachkenntnis für die typischen Fallkonstellationen, namentlich für Fälle mit Drittbezug. Derartige Fallgestaltungen sind hingegen kennzeichnend für die Arbeit des Beauftragten für Datenschutz und zwar gerade auch solche mit Sperrvermerk. Dadurch können etwaige Konfliktslagen in einem Haus austariert werden. Daher erweist sich die Zuweisung der Funktion als Informationsbeauftragter als naheliegend und sachgerecht.

Die angesprochene Erweiterung der Beauftragtenstellung auf das Gebiet des VIG (oben 2. Teil G.VII.4) ist erwägenswert. Aus Sicht der Bürger wäre dies sicherlich nachvollziehbarer. Sollen die Kontrollbefugnisse für Informationszugangsgesetze gebündelt werden, dann wäre es konsequent, dass auch eine Kontrollzuständigkeit für das LUIG sowie das LFGB integriert würde.²²⁵

In diesem Zusammenhang fällt auf, dass § 14 S. 2 und 3 IFG M-V dem Landesbeauftragten für Datenschutz nur die Funktion des Beauftragten für Informationsfreiheit einschließlich der damit zusammenhängenden Aufgaben und Befugnisse zuweist, nicht hingegen auch den Titel als Landesbeauftragter für Informationsfreiheit. Der Gesetzgeber sollte entscheiden, ob er die Doppelfunktion auch durch die Titelverleihung verdeutlichen will.

Die Befugnisse des Beauftragten beziehen sich auf die Prüfung der Behördenpraxis, das Aussprechen von Beanstandungen bei Verstößen und die Hinwirkung auf die Bereitstellung der erforderlichen Sachmittel. Mangels Bindungswirkung der Entscheidungen (weder gegenüber der Behörde noch den sonstigen Beteiligten) steht ihm als schärfste Waffe die Schaffung von Öffentlichkeit im Einzelfall zur Verfügung („Pranger-Funktion“).²²⁶ Mag die Anrufung des Beauftragten auch die Rechtsbehelfsfristen nicht hemmen, so ist die Einführung eines formellen Schiedsverfahrens wie in der Schweiz nicht angezeigt.²²⁷ Zwar sind vorgeschaltete Schiedsverfahren aus dem

²²⁵ Vgl. allgemein für eine Zusammenführung von VIG und IFG Bund *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 ff.; vgl. zur Gesamtkodifikation 3. Teil A; bisher sehen die Umweltinformationsgesetze regelmäßig kein Petitionsrecht bei einem Beauftragten vor (Ausnahme § 18a BlnIFG).

²²⁶ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f zu den weiteren Einflussmöglichkeiten.

²²⁷ Vgl. Art. 13 ff. Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 (Stand am 1. Januar 2009), Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) 152.3.

Zivilprozessrecht bekannt (§ 15a EGZPO), indes bergen ein vorgeschaltetes und vor allem ein paralleles Schiedsverfahren die Gefahr der Desavouierung der Judikative.²²⁸ Die bisherige Handhabung der Möglichkeit zur Anrufung des Landesbeauftragten durch die Bürger als ein informelles Mediationsverfahren hat sich bewährt. Eine größere Formalisierung einschließlich verbindlicher Bearbeitungsfristen für die Beteiligten (insbesondere die Behörden und den Beauftragten) ist nicht notwendig.

Diskutiert wurden die Befugnisse mit Blick auf die Handhabung von Sperrvermerken, da Behörden hier die Gefahr der Umgehung sahen, vgl. 2. Teil G.VII.4. Diese Sorge ist unbegründet. Ausgangspunkt ist, dass dem Beauftragten gerade die Kontrolle derartiger Sachverhalte aufgetragen ist, § 14 S. 2 und 3 IFG M-V i.V.m. Art. 37 Verf M-V, §§ 29 ff. DSG M-V. Für diese Funktion muss er vollen Zugang zu allen Unterlagen besitzen.²²⁹ Gleichwohl ist die Wertung richtig, dass der Beauftragte nicht ohne weiteres die Unterlagen herausgeben können darf, wenn den Gerichten nur unter den erschwerten Bedingungen eines In-Camera-Verfahren nach § 99 VwGO²³⁰ die Korrektur von Sperrerklärungen möglich ist. Dafür ist eine weitere gesetzliche Regelung entbehrlich, da sich diese Wertung bereits aus den bisherigen Vorschriften ergibt. Der Beauftragte fällt als Teil der Legislative (vermittelt durch § 14 S. 2 und 3 IFG M-V i.V.m. Art. 37 Verf M-V, §§ 29 Abs. 6, 30 Abs. 1, 31, 32 DSG M-V) ohnehin nach § 3 Abs. 1 IFG M-V heraus.²³¹ Ferner ist die Herausgabe auch gesetzlich ausgeschlossen. Wenn der Beauftragte bereits nach dem Datenschutzrecht die Unterlagen nicht herausgeben dürfte – auch wenn er

²²⁸ Vgl. zu den Erfahrungen, der Gefahr der Überforderung und den Forderungen idheap, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 4, 10; Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 5 und 8 f. Danach wird vorgeschlagen, den Beauftragten mit Zwangsmitteln auszustatten, ihm die Einschaltung in gerichtliche Verfahren und sogar Weisungshoheit gegenüber den Behörden einzuräumen. Indes spricht vieles dafür, es bei einem außergerichtlichen Rechtsbehelf zu belassen und ihm dafür das volle Einsichtsrecht in alle Vorgänge zu gewähren. Vgl. allgemein für die Schweiz Maurer-Lambrou, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2008, Berlin 2008, S. 189 ff.

²²⁹ Sauthoff, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 37 Rn. 5 f., 8 f., 12.

²³⁰ Vgl. Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f m.w.N.

²³¹ Sauthoff, in: Litten/Wallerath, Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden 2007, Art. 37 Rn. 5 f., 8 f., 14.

zu einem anderen Ergebnis hinsichtlich der Schutzwürdigkeit gelangt –, dann gilt das erst recht bei einer Bezugnahme durch § 14 S. 2 und 3 IFG M-V. Diese Sicht der Dinge stützt § 14 S. 3 IFG M-V i.V.m. § 32 Abs. 4 DSGVO M-V. Schließlich ist ein solches Szenario nur dann denkbar, wenn kein Vertrauen zwischen den Beteiligten herrscht. Indes hat der Beauftragte selbst klargestellt, dass er diese Umgehung ablehnt, vgl. 2. Teil G.II.4.b.

Darüber hinaus sind auch die angedeuteten Unklarheiten zum regulären Rechtsschutz (2. Teil G.VII.4) nicht ersichtlich. Die Regelung des § 14 S. 4 IFG M-V zeigt hinreichend deutlich, dass die ordentlichen Rechtsbehelfe unberührt bleiben und mithin für die subjektive Rechtswahrung notwendigerweise einzulegen sind. Da auch in anderen Bereichen wie dem Datenschutzrecht diesbezüglich keine Probleme auftraten, geht die Kritik insoweit fehl.

Vom Landesbeauftragten wurde eine allgemeine Überprüfungsregelung gefordert, um feststellen zu können, ob noch der Charakter als Wirtschaftsgeheimnis vorliegt, (2. Teil G.VII.3). Dafür kommt ernsthaft nur der Landesbeauftragte in Frage. Indes besteht im Ergebnis bereits eine solche Regelung. Nach § 6 Abs. 5, § 12 Abs. S. 1 IFG M-V ist anzugeben, wann die Versagungsgründe nicht mehr vorliegen werden und die begehrten Unterlagen damit frei sind. Zudem ist eine darüber hinausgehende Vorschrift rechtspolitisch nicht erforderlich. Es spricht für die bürgerschaftliche Idee des Gesetzes, dass es immer erst eines Antrags bedarf. Im Extremfall würde das sonst in eine „staatliche Verwaltung“ des Gesetzes münden. Im Übrigen könnte dies zu einer Überforderung aller Beteiligten führen und zwar sowohl der Behörde als auch des Beauftragten als mutmaßlich Verantwortlichen. Diese Gründe stehen zudem einer damit zusammenhängenden Forderung entgegen, die Behörde zu verpflichten, alle Gesuche, denen nicht entsprochen worden ist, einschließlich der Fristen und Gründe an den Beauftragten zu melden. Ein entsprechender Druck lässt sich bisher auch ohne diese allgemeine Überprüfungsregelung und Verpflichtung zur Weitergabe abschlägiger Entscheidungen erzeugen.²³²

²³² Vgl. zur Gefahr der Überforderung idheap, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 7, 10. Insgesamt stehen diese einer verpflichtenden Einschaltung des Beauftragten eher positiv gegenüber. Vgl. aber Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 5 und 8 f.

Aus dem Gesetz ergibt sich nicht eindeutig, ob sich auch Drittbetroffene an den Beauftragten wenden können, da § 14 S. 1 IFG M-V nur auf den Antragsteller verweist. Dies ergibt sich jedoch aus § 14 S. 3 IFG M-V i.V.m. §§ 29 ff. DSGVO M-V. An dieser Stelle wäre eine Klarstellung in § 14 S. 1 IFG M-V hilfreich, dass sich auch Dritte an den Beauftragten wenden können. So käme die Mediationsfunktion besser zur Geltung.²³³ Aber auch wenn der Dritte nicht erwähnt werden würde, stünden ihm neben dem Rechtsweg auch der Weg zum Beauftragten in seiner ursprünglichen Funktion als Datenschutzbeauftragten offen, geht es doch um sensible Daten und Informationen.

Soweit argumentiert wurde, dass die Verfahren vor allem dann teuer würden, wenn der Beauftragte involviert werde, so beruht dies auf sachfremden Erwägungen. So sind die Verfahren für den Bürger kostenfrei. In Bezug auf die finanziellen Folgewirkungen für den Staat können die Kosten für den Landesbeauftragten selbst nicht isoliert betrachtet werden. Zum einen sind seine Beiträge zur Verwirklichung der Zielstellungen des Gesetzes zu beachten. Zum anderen sind die durch sein Tätigwerden an anderer Stelle eingesparten Kosten zu berücksichtigen.

Insgesamt lassen sich die beschriebenen Probleme mittels Auslegung bewältigen, so dass sich die Implementierung der Funktion des Informationsbeauftragten mit den bisherigen Kompetenzen bewährt hat.²³⁴ Seine Aufgaben kann er aber nur dann wirksam wahrnehmen, wenn hinreichende finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.²³⁵

²³³ Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f sieht den Dritten offenbar unmittelbar einbezogen.

²³⁴ Lassen sich doch ohne viel Aufhebens gerade in sensiblen Sachverhalten schnelle und kostengünstige Lösungen finden. Insbesondere für den letzten Punkt spricht zum einen, dass nur ThürIFG und IZG RP (Fn. 76) keinen Beauftragten vorsehen, und zum anderen, dass nun § 15 HmbIFG einen Landesbeauftragten schafft, obwohl damit zunächst Kosten verbunden sind, Hmb Bürgerschaft Drs. 19/1283, S. 2 und Fn. 78.; vgl. Dalibor, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), II.2.f; Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 20 ff.

²³⁵ Vgl. idheap, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 4, 9; Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 1 ff., 6.

IV. Behebung der praktischen Schwierigkeiten für künftige Evaluationen

Die gutachterliche Vorbereitung der Evaluation ist auf erhebliche praktische Schwierigkeiten gestoßen, die auch Einfluss auf die Auswertung hatten, vgl. 2. Teil E und 2. Teil F. Ohne hinreichende Datenbasis sind kaum stringente Aussagen möglich. Dieses Manko kann für die aktuelle Evaluierung nach § 15 S. 2 IFG M-V nicht mehr behoben werden. Entscheidend ist damit, ob bei einer wie auch immer gearteten Fortführung des Gesetzes über den 30. Juni 2011 hinaus ein fortdauerndes Evaluierungsbedürfnis vorliegt. Der Gesetzgeber vollzieht mit dem Gesetz einen Paradigmenwechsel²³⁶, der sich typischerweise nur langsam vollzieht, vgl. die ambivalenten Aussagen des 2. Teils. Bereits aus diesem Grunde ist auch ein Nachfolgegesetz als „neues“ Gesetz anzusehen, das eine weitere Beobachtung der sich daraus ergebenden Entwicklungen erfordert. Indes sollte dies auf einer besseren Datengrundlage als bisher geschehen.

Dem Gesetzgeber wird daher empfohlen, auch im Fortführungsgesetz eine Evaluationsklausel vorzusehen. Da sich die gegenwärtige isolierte Evaluationspflicht nicht bewährt hat, wird für eine zukünftige Regelung die gleichzeitige Statuierung einer Statistikpflicht für alle Antragsgegner angeregt. Andernfalls wird die Funktion der Evaluationsklausel beeinträchtigt.²³⁷ Wegen der konkreten Ausgestaltung kann sich der Gesetzgeber an § 14 IFG NW a.F. orientieren.²³⁸ Gleichwohl ist aus methodischer Sicht das Evaluationsintervall zu vergrößern. Ein Gesetz, das auf eine so fundamentale und langfristige Veränderung abzielt, sollte nicht bereits nach drei Jahren evaluiert werden. Dieser Zeitraum ist zu kurz, um valide Wirkungen in dem angestrebten Sinne feststellen zu können. Deshalb sollte eine Evaluationsklausel einschließlich Statistikpflicht für alle Verpflichteten bei gleichzeitiger Vergrößerung der Evaluationsintervalle eingeführt werden und nicht der Weg Nordrhein-Westfalens gegangen werden.

²³⁶ Vgl. Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), I, II.1 und III m.w.N. und 3. Teil A.

²³⁷ Vgl. 2. Teil E, 2. Teil F und 2. Teil G sowie LT-Drs. 5/2720, S. 4 ff.

²³⁸ Vgl. *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Berlin 2007, 1171 ff.; vgl. auch im Einzelnen *idheap*, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 6 f.

4. Teil Ergebnisse und Empfehlungen

Bei einer absolut und relativ geringen Zahl von Anfragen konnte beobachtet werden, dass persönliche (berufliche) Interessen eine große Rolle spielten; so wurden Behörden besonders angefragt, bei denen wettbewerbsrelevante Informationen vermutet wurden. Überraschenderweise war ein weiterer Schwerpunkt beim Justizministerium verortet, wo insbesondere Strafgefangene über die Richtlinien zum Strafvollzug Auskunft begehrten. Auf kommunaler Ebene war die Verteilung sehr unterschiedlich.²³⁹ Während der Großteil der Landkreise und Kommunen kaum Anfragen zu verzeichnen hatten, wurden an andere seit Bestehen des Gesetzes mehr als 70 Anträge gestellt. Jedoch ist bei den Fallzahlen zu beachten, dass eine Statistikpflicht fehlt und viele Anfragen nicht als IFG-Begehren behandelt wurden. Mit Blick auf die Vorbereitungsmaßnahmen erwies sich die Abtrennung von vorbereitenden Schriftstücken als dem Grunde nach ebenfalls unproblematisch. Größere Schwierigkeiten bereiteten in diesem Zusammenhang die Frage der Vollständigkeit der herauszugebenden Unterlagen, entspricht doch die Aktenführung nicht immer dem gewünschten Standard. Ferner konnte nicht festgestellt werden, dass durch die Masse der Anfragen die Vorbereitung der Fachverfahren gefährdet gewesen wäre. Etwaige Befürchtungen bewahrheiteten sich zumindest bisher im Rahmen der überschaubaren Fallzahlen nicht.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation und der Aktenführung traten keine nennenswerten Veränderungen auf und das Arbeitsvolumen sowie die Kostenbelastung blieben deutlich hinter den Befürchtungen zurück, auch wenn in Einzelfällen erheblicher Aufwand betrieben werden musste. In Hinblick auf die Bürgerorientierung ist hervorzuheben, dass kaum Kosten geltend gemacht wurden, so dass der Kostenfolge nur im Einzelfall Abschreckungswirkung attestiert werden musste.²⁴⁰ Ob die erhofften Transparenzgewinne erzielt werden konnten, wurde unterschiedlich beurteilt.

²³⁹ Jedoch ist bei den Fallzahlen zu beachten, dass eine Statistikpflicht fehlt und viele Anfragen nicht als IFG-Begehren behandelt wurden.

²⁴⁰ Zu den Erfahrungen zu Kosten auf Bundesebene Bundesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit, 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Berlin 2008, S. 34 ff.

Daneben war das Verhältnis zu besonderen Geheimhaltungsvorschriften sowie zu anderen Zugangsrechten Schwerpunkt der Diskussion; hier zeichneten sich im Wesentlichen pragmatische Lösungen ab.

Während das Gesetz einen Schwerpunkt auf den Schutz der staatlichen Interessen, der staatlichen Entscheidungsprozesse, den Schutz von persönlichen Daten sowie von Wirtschaftsgeheimnissen allgemein legt, war vor allem die Geheimhaltung von Wirtschaftsgeheimnissen Dritter Gegenstand der Diskussion. Als problematisch wurden insbesondere Konkurrentenfälle angesehen. Bisher legten die Behörden die Normen zugunsten von Drittbetroffenen so aus, dass diese umfassend geschützt wurden. Zur Sicherung von deren Interessen wurde insbesondere eine Straffung des Beteiligungsverfahrens gefordert. Entsprechend standen vor allem die Verfahrensvorschriften in der Kritik. Eine zusätzliche Quelle von Problemen bestand in oft unspezifischen Anträgen und einer uneinheitlichen Handhabung des Gesetzes.²⁴¹ Damit traten erwartungsgemäß die Konkurrentenfälle hervor, sei es um sich Vorteile zu sichern, sei es um an Wirtschaftsgeheimnisse Dritter zu gelangen.

Anhand des Spektrums der Anspruchsteller zeigt sich, dass das Gesetz noch nicht vollständig umgesetzt worden ist. Als typische Anspruchsteller fungierten vor allem die Mitglieder von Beratungsberufen sowie vereinzelt Gemeindevertreter, nicht hingegen Verbände, wobei mit der Professionalität des Anspruchstellers die Bestimmtheit der Anträge in der Regel zunahm. In der breiten Bevölkerung muss das Gesetz als weitgehend unbekannt angesehen werden. Die wenigen Versuche von Wirtschaftsspionage und Missbrauch (auch Querulantentum) konnten mit den bisherigen Mitteln abgewehrt werden. Drittbetroffene waren durch die bisherige Auslegung umfassend geschützt, so dass auch keine Verhaltensänderung dieser Personengruppe erkennbar war. Im Übrigen sind die Wirkungen im Bereich der Bürgersphäre undeutlich, da letztlich kaum Rückschlüsse auf Antragsteller möglich sind.²⁴²

²⁴¹ Vgl. für die Schweiz idheap, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 4 f., 9 zur Möglichkeit von Verwaltungsvorschriften.

²⁴² Vgl. für die Schweiz idheap, Evaluation des Öffentlichkeitsgesetzes (Fn. 170), Auszug S. 4, 9; zu den Möglichkeiten einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit für das Gesetz vgl. S. 8 f.; Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 6.

Die System- und Kultureffekte sind als ambivalent zu beurteilen. Aus den verfügbaren Daten und Informationen lassen sich zwar keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Wirkungen und den Nutzen des Gesetzes ziehen, jedoch sind einige Tendenzen erkennbar. Während teilweise von Ablehnung, einschließlich rechtswidriger doppelter Aktenführung, gesprochen wurde, berichteten andere nur von einer gewissen anfänglichen Reserviertheit auf der Fachebene. Behörden, die ohnehin Verfahren mit starkem Öffentlichkeitsbezug betreiben, und solche, die vermehrt mit dem IFG M-V zu tun haben, haben den Geist des Gesetzes bereits vielfach verinnerlicht. Von gänzlich ablehnenden Reaktionen bei Behördenmitarbeitern wurde nur vereinzelt berichtet.²⁴³ Der angestrebte Paradigmenwechsel ist in der Breite der Verwaltung (Kreis- und Kommunalverwaltung) noch nicht realisiert worden, insofern kann nur von einem vorsichtigen „Kulturwandel“ gesprochen werden. In einem stärkeren Maße ist das bei der höheren Verwaltung sowie dort der Fall, wo ohnehin auf Offenheit angelegte Verfahren bestehen.²⁴⁴ Daher kann für die Auswirkungen auf Einstellung und Handeln der Beteiligten nur eine vorläufig positive Tendenzaussage getroffen werden. Die Antikorruptionswirkung konnte zumindest anhand von Fällen nicht nachgewiesen werden, ein „sanfter Druck“ in diese Richtung kann jedoch durchaus unterstellt werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das Gesetz von allen angesprochenen Behörden angenommen worden ist, sahen diese doch große Teile ihrer Unterlagen als dem IFG M-V unterfallend an. Vielfach wurden dem Gesetz bereits durch dessen bloße Existenz Wirkungen nachgesagt. Im Vollzug erzeugte das Gesetz nicht zuletzt wegen der geringen Fallzahlen und der oft pragmatischen Anwendung auch bei sensiblen Fallgestaltungen relativ wenige Probleme.

Die Befragten regten neben grundsätzlichen Erwägungen vor allem die Änderung des Antragstellerkreises, der Verfahrenskonkurrenz, des Schutzes von Wirtschaftsgeheimnissen und der Verfahrensregelungen (Antragsgegenstand, Straffung der Verfahrensbeteiligung von Dritten, Kostenregelung, Stellung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit) und der wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand an.

²⁴³ Vgl. *Dalibor*, IFG MV – Jahrbuch 2009 (Fn. 28), III a.E.

²⁴⁴ Vgl. für die Schweiz: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Bericht an den Bundesrat (Fn. 21), S. 6.

Das Gesetz hat sich bei allen im zweiten Teil angesprochenen Problemen und Gefahren bei realistischer Erwartungshaltung in seinen Grundlinien bewährt. Mit seiner demokratischen Ausrichtung setzt es an der richtigen Stelle an, wollen doch viele Behörden lieber „ihre“ Akten für sich behalten. Wenn sich das Gutachten auf die Kritikpunkte konzentriert, soll nicht unerwähnt bleiben, dass vieles geglückt ist. Die Rechtstatsachen aufnehmend ergeben sich folgende rechtlichen Erwägungen. Die Versagungstatbestände sind nicht zu weit gefasst, nur § 7 IFG M-V ist teilweise missraten. Insbesondere ist beim Schutz von Wirtschaftsgeheimnissen nach § 8 IFG M-V zu beachten, dass eine Abwägung im Ergebnis nicht weiterhelfen würde. Indes haben die Einwände gezeigt, dass an einigen Stellen eine Nachsteuerung und Weiterentwicklung mit Augenmaß nötig ist. Lässt sich auch vieles bei ordnungsgemäßer Auslegung des Gesetzes bereits aus dem jetzigen Gesetz ableiten und mit diesem arbeiten, so sind weitere Präzisierungen angeraten. Auf folgende Punkte sollte der Gesetzgeber ein besonderes Augenmerk richten: Der Behördenbegriff sollte dahingehend überprüft werden, ob er für die Bestimmung des Antragsgegners grundsätzlich praktikabel ist. Daneben sollte beleuchtet werden, ob die Einbeziehung der fiskalischen Betätigung des Staates gelungen ist. Ist hier bereits die wirtschaftliche Betätigung in öffentlich-rechtlicher Form erfasst, so muss der Gesetzgeber die Wertentscheidung treffen, inwieweit auch das (i.d.R. wirtschaftliche) Handeln der öffentlichen Hand durch von ihr beherrschte Privaten erfasst sein soll. Soweit er eine Einbeziehung grundsätzlich befürwortet, bleiben die Folgefragen nach dem „Ob“ und „Wie“ des Schutzes der legitimen Belange der öffentlichen Hand. Denn bisher erfolgt der Schutz nach § 5 Nr. 5 IFG M-V nur für das Land und im übrigen (Landkreise, Kommunen und Selbstverwaltungskörperschaften einschließlich der von ihnen beherrschten Privaten) nur nach § 8 IFG M-V. Dies müsste insgesamt neu justiert werden. Daneben sind die Verfahrensregelungen einschließlich der Einbeziehung Dritter sowie die Konkurrenzfragen umfassend zu überarbeiten sowie die noch offenen Schutzfragen zu regeln. In diesem Zuge sollten auch neue Verwaltungsvorschriften zur weiteren Vereinheitlichung der Gesetzesdurchführung erlassen werden. Ferner sollte die Veröffentlichungspflicht gestärkt werden. Die aus diesen Aspekten zu entwickelnden Handlungsoptionen und entsprechende Gesetzesvorschläge müssen einem Gutachten III vorbehalten bzw. einer abschließenden Evaluation vorbehalten bleiben. Schließlich müssten dann auch noch weitere

Aspekte berücksichtigt werden, die sich aus anderen Erfahrungen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene ergeben.

5. Teil Anlagen

1. Interviewleitfaden für die Befragung der Behördenvertreter.
2. Interviewleitfaden für die Befragung der Verbändevertreter.
3. Aufsatz von Marcel Dalibor, Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch/Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht – Jahrbuch 2009, Berlin 2009, im Erscheinen.