

## Unterrichtung

Landesbeauftragter für den  
Datenschutz Sachsen-Anhalt

Magdeburg, 3. Dezember 2010

### **Erster Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit für die Zeit vom 1. Oktober 2008 bis 30. September 2010**

Sehr geehrter Herr Präsident,

in Wahrnehmung meiner Aufgaben als Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit erstatte ich gemäß § 12 Abs. 3 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt i. V. m. § 22 Abs. 4a Satz 1 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger meinen ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für den Zeitraum 1. Oktober 2008 bis 30. September 2010.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Harald von Bose

**Hinweis:** *Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung. Der Bericht ist in Word als Objekt beigefügt und öffnet durch Doppelklick den Acrobat Reader. Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen oder die gedruckte Form abgefordert werden.*



**I. Tätigkeitsbericht  
des  
Landesbeauftragten  
für die Informationsfreiheit**

Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt,  
zugleich Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

Anschrift: Postfach 1947, 39009 Magdeburg

Telefon: 0391 81803 0

Fax: 0391 81803 33

Bürgertelefon: 0800 91531 90

Internet: <http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de/>

E-Mail: [poststelle@lfd.sachsen-anhalt.de](mailto:poststelle@lfd.sachsen-anhalt.de)

Dienstgebäude: Leiterstraße 9, 39104 Magdeburg



## Vorwort

Um am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aktiv teilhaben und staatliche Entscheidungsprozesse beurteilen zu können, müssen sich die Bürgerinnen und Bürger die notwendigen Sachkenntnisse verschaffen. Da viele gesellschaftlich relevante Informationen nur bei staatlichen Stellen vorhanden sind, werden sie erst durch den freien Zugang zu diesen Informationen in die Lage versetzt, sich eine eigene Meinung zu bilden. Die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder wollen durch einen Paradigmenwechsel von der Amtsverschwiegenheit zur Aktenöffentlichkeit eine bessere Information der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Die demokratischen Beteiligungsrechte sollen erweitert, das Verwaltungshandeln transparenter gemacht, seine Akzeptanz gestärkt und die Gefahr von Korruption in der öffentlichen Verwaltung vermindert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes festgestellt, dass die damit bezweckte Transparenz ein legitimes Ziel der Gesetzgebung darstellt, da mit entsprechenden Regelungen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit Rechnung getragen wird (BVerfG NJW 2008, 1435/1436). Diese Erwägung gilt gleichermaßen für das am 1. Oktober 2008 in Kraft getretene Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA).

Mein erster Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2010. Bei einzelnen Beiträgen konnten bis zum Redaktionsschluss am 30. November 2010 noch weitere aktuelle Sachstände einbezogen werden. Mein Bericht zeigt die Entwicklungen des Informationszugangsrechts in Sachsen-Anhalt auf. Mit seinen Hinweisen und Lösungsvorschlägen soll er den Bürgerinnen und Bürgern wie auch den Behörden als Leitfaden für den Umgang mit dem IZG LSA dienen. Auch wenn ich über Rechtsfragen berichte und in einigen Fällen viel Überzeugungsarbeit leisten musste, darf nicht übersehen werden, dass sich die Verwaltung zumeist gut auf die neue Rechtsmaterie eingestellt hat. Wie beim Bund und in den anderen Ländern ist der Umstellungsprozess jedoch noch nicht abgeschlossen.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des IZG LSA kann ich eine erste erfolgreiche Bilanz ziehen. Das junge Gesetz hat sich grundsätzlich bewährt. Die Bürgerinnen und Bürger zeigen ein erfreuliches Interesse am IZG LSA. Die Verwaltung wird transparenter. Dadurch wird es zukünftig auch zu einer Verbesserung ihrer Organisation und zu ihrer Modernisierung kommen. Infolge der gesetzlich geregelten Ausschlussgründe, bei denen ein Informationszugang zum Schutz öffentlicher oder privater Belange versagt werden kann, wird sie jedoch niemals gläsern sein. Eine erste zusammenfassende Bewertung des IZG LSA gebe ich im letzten Kapitel meines Berichts. Wie beim Datenschutz Tätigkeitsbericht empfiehlt sich auch beim Themenfeld der Informationsfreiheit eine öffentliche politische Debatte im Landtagsplenum.

Dieser Tätigkeitsbericht ist zwar in der „Ich-Form“ geschrieben. Dennoch wurde die in ihm dargestellte Arbeit nicht nur von mir allein geleistet. An dieser Stelle möchte ich vor allem meinem für die Informationsfreiheit zuständigen Referatsleiter und insbesondere meinem Referenten danken, die großes Engagement gezeigt haben.

Magdeburg, den 30. November 2010

Dr. Harald von Bose  
Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit  
Sachsen-Anhalt



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Anlagenverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
<b>1. Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2. Allgemeines</b>	<b>4</b>
2.1. Begriff und Bedeutung der Informationsfreiheit	4
2.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	4
2.1.2. Der Weg vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit	5
2.1.3. Transparenzregelungen und Veröffentlichungspflichten	5
2.2. Informationsfreiheit international	6
2.3. Informationsfreiheit in Europa	7
2.3.1. Zugang zu europäischen Dokumenten	7
2.3.2. Die Europaratskonvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten	7
2.3.3. Informationsfreiheit und Terrorismusbekämpfung	7
2.4. Informationsfreiheit in Deutschland	8
2.4.1. Überblick	8
2.4.2. Die Vorteile der neuen Regelungen	8
2.4.3. Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts	9
2.4.4. Das Informationsweiterverwendungsgesetz	11
2.5. Das IZG LSA	11
2.5.1. Gesetzgebungsgang	11
2.5.2. Die Gesetzesmaterialien als wichtige Auslegungshilfe	12
2.5.3. Wichtige Unterschiede zum Bundesrecht	12
2.5.4. Ziele des Gesetzes	12
2.5.5. Systematik des Gesetzes	13
<b>3. Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit</b>	<b>15</b>
3.1. Überblick	15
3.2. Geschäftsstelle	15
3.3. Information der Bevölkerung	15
3.3.1. Der Flyer zum IZG LSA	15
3.3.2. Kurzübersicht und Antworten auf häufig gestellte Fragen zum IZG LSA	16
3.3.3. Mein Internetangebot	16
3.4. Beratung der Bürgerinnen und Bürger	16
3.5. Beratung der Behörden	16
3.5.1. Anwendungshinweise zum IZG LSA	17
3.5.2. Prüfschema	17
3.5.3. Fortbildung	18
3.6. Die außergerichtliche Streitschlichtung	18
3.6.1. Vorgehensweise	18
3.6.2. Statistische Auswertung von Eingaben und Anfragen	19

3.7.	Die Beratung des Gesetzgebers	20
3.7.1.	Entwurf eines Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (AG VIG LSA)	20
3.7.2.	Der Entwurf des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt (E-StiftG LSA)	21
3.7.3.	Stellungnahme zum Forschungsvorhaben NRW zur Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsrechte	22
3.8.	Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten	25
3.8.1.	Die IFK und der AKIF	25
3.8.2.	Entschließung: Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden	26
3.8.3.	Die 18. Tagung der IFK am 24. Juni 2009 in Magdeburg und ihre Ergebnisse	26
3.8.4.	Ergebnisse anderer Konferenzen	29
<b>4.</b>	<b>Häufige Fragestellungen</b>	<b>29</b>
4.1.	Antragsverfahren, statthafte Anträge	29
4.1.1.	Einwohnerfragestunden	30
4.1.2.	Formlos heißt formlos	30
4.2.	Was ist eine amtliche Information?	30
4.2.1.	Verträge oder Versicherungsunterlagen sind amtliche Informationen	30
4.2.2.	Vorhandensein der Information – keine Informationsbeschaffungspflicht	31
4.2.3.	Keine Beantwortung von Rechtsfragen	31
4.2.4.	Keine Pflicht zur Schaffung neuer Informationen	31
4.3.	Ausschlussgründe	32
4.3.1.	Mängel in der Darlegungspflicht	32
4.3.2.	Fehler bei der Auslegung, insbesondere Durchführung anhängiger Gerichtsverfahren	32
4.3.3.	Analogieverbot	33
4.3.4.	Ansprüche auf Teilauskunft werden übersehen	34
4.4.	Die Drittbeteiligung ist obligatorisch	34
4.5.	Probleme mit den Fristenregelungen	34
4.5.1.	Fehlende Sanktionsmöglichkeiten	34
4.5.2.	Statthafte Überschreitung der Fristen bei hohem Verwaltungsaufwand	35
4.6.	Kostenvoranschläge	35
4.7.	Konkurrenzen (UIG, VIG, StPO, SGB X, VwVfG)	36
4.7.1.	Überblick	36
4.7.2.	Beispiele	37
4.8.	Veröffentlichungspflichten	38
4.9.	Bestimmung der zuständigen Widerspruchsbehörde	38
<b>5.</b>	<b>Einzelfälle</b>	<b>38</b>
5.1.	Einsicht in Bürgerschaftsdaten beim Finanzministerium	38
5.2.	Keine Einschränkung des IZG LSA durch ministerielle Erlasse	42
5.3.	Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes	43
5.4.	Einsicht in ein Gutachten zu Verwaltungsermittlungen bei der Neugestaltung eines Landtagsraumes	44



## VII

5.5.	Keine Einsicht in Dienstaufsichtsbeschwerden nach dem IZG LSA	45
5.6.	Weitergabe von Adressdaten	47
5.7.	Akteneinsicht bei einer ARGE	48
5.8.	Akteneinsicht in Petitionsunterlagen	49
5.9.	Einsicht in eine anonymisierte Verbotsverfügung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus	50
5.10.	Einsicht in Unterlagen über Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII bei der Sozialagentur Sachsen-Anhalt	51
5.11.	Auskunft über eine vermeintliche Stasi-Quelle	52
5.12.	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – Allgemeine Erfahrungen	54
5.13.	Sind Fördermittel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?	55
5.14.	Wie behandelt man (vermeintliche) Querulantenfälle?	55
5.15.	Einsicht in Niederschriften über den nicht öffentlichen Teil einer Gemeinderatssitzung	56
5.16.	Verhältnis des DSGVO-LSA zum IZG LSA	57
5.17.	Kostenrecht	58
<b>6.</b>	<b>Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit</b>	<b>59</b>
6.1.	Allgemeines	59
6.2.	Ergebnisse der Kontrolle eines Landkreises	60
<b>7.</b>	<b>Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt</b>	<b>60</b>
7.1.	Evaluierungspflicht gem. § 15 IZG LSA	60
7.2.	Vorarbeiten für einen Evaluierungsbogen	60
7.3.	Der endgültige Evaluierungsbogen	61
7.4.	Eine erste zusammenfassende Bewertung des IZG LSA	61
	Anlagen	65
	Stichwortverzeichnis	85

## Anlagenverzeichnis

<b>Anlage 1</b>	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) <b>Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242 - 245)</b>	<b>65</b>
<b>Anlage 2</b>	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO) vom 21. August 2008, <b>GVBl. LSA 2008, S. 302</b>	<b>71</b>
<b>Anlage 3</b>	Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) <b>Kurzübersicht</b>	<b>74</b>
<b>Anlage 4</b>	Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) <b>Evaluierungsbogen</b>	<b>77</b>
<b>Anlage 5</b>	Entschließung der 17. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 3./4. Dezember 2008 in Schwerin <b>Die neue Konvention des Europarats zur Informationsfreiheit so bald wie möglich unterzeichnen und ratifizieren!</b>	<b>79</b>
<b>Anlage 6</b>	Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 26. Januar 2009 <b>Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden</b>	<b>80</b>
<b>Anlage 7</b>	Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2009 in Magdeburg <b>Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern</b>	<b>81</b>
<b>Anlage 8</b>	Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2009 in Magdeburg <b>Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!</b>	<b>82</b>
<b>Anlage 9</b>	Entschließung der 19. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Dezember 2009 in Hamburg <b>Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen!</b>	<b>83</b>
<b>Anlage 10</b>	Entschließung der 20. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2010 in Berlin <b>Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten</b>	<b>84</b>

## Abkürzungsverzeichnis

### A

AG VIG LSA	Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz Sachsen-Anhalt
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
ArchG-LSA	Landesarchivgesetz
AO	Abgabenordnung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach dem Sozialgesetzbuch II
Az.	Aktenzeichen

### B

Bay	bayerisch(er)
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BG LSA	Beamtengesetz Sachsen-Anhalt
BGH	Bundesgerichtshof
BGH St	Bundesgerichtshof in Strafsachen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

### D

DSG-LSA	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger des Landes Sachsen-Anhalt
---------	--

### E

E	Entwurf
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union

### G

GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GenTG	Gentechnikgesetz
GesEntw	Gesetzesentwurf
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt

### H

h. M.	herrschende Meinung
h. L.	herrschende Lehre

**I**

IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz)
IFG Bln	Berliner Informationsfreiheitsgesetz
IZG LSA	Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt
IZG LSA KostVO	Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO)
IFG NRW	Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz

**L**

LBG LSA	Beamtengesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Landesbeamtenge- setz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO LSA	Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LPresseG	Landespressegesetz
LReg.	Landesregierung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache

**M**

MBI.	Ministerialblatt
M-V	Mecklenburg-Vorpommern

**N**

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

**O**

OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz

**P**

PIPr.	Plenar-Protokoll
PartG	Parteiengesetz

**R**

Rn.	Randnummer
-----	------------

**S**

SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchen- de

SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Verwaltungsverfahren, Schutz der Sozialdaten -
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
StiftG LSA	Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz

**U**

UIG	Umweltinformationsgesetz
UIG LSA	Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

**V**

VGem	Verwaltungsgemeinschaft
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz)
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG LSA	Verwaltungskostengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt

**W**

WWW	World Wide Web
-----	----------------



## 1. Einführung

Am 1. Oktober 2008 ist das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) in Kraft getreten (GVBl. LSA 2008, S. 242 – siehe **Anlage 1**). Es ermöglicht erstmals in Sachsen-Anhalt den freien, an keine weiteren Voraussetzungen gebundenen Zugang zu amtlichen Informationen aller öffentlichen Stellen des Landes. Mit dem Erlass des neuen Gesetzes ist der Landesgesetzgeber dem Anliegen der Menschen nach mehr **Transparenz** und stärkerer bürgerschaftlicher Kontrolle der Verwaltung nachgekommen. Der Informationszugangsanspruch darf nur abgelehnt werden, wenn im Einzelfall ein gesetzlich geregelter Ausschlussgrund besteht. Damit wurde der Grundsatz der Amtsverschwiegenheit durch das Prinzip der **Aktenöffentlichkeit** ersetzt.

Das neue Gesetz überträgt dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit. Ihm obliegen in dieser neuen Funktion die gleichen Kontroll-, Beratungs- und Informationsrechte wie im Bereich des Datenschutzes. Jeder kann sich an den Landesbeauftragten wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht.

Gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i.V.m. § 22 Abs. 4 a Satz 1 bis 3 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger (DSG-LSA) erstattet der Landesbeauftragte dem Landtag alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht, zu dem die Landesregierung gegenüber dem Landtag Stellung nimmt. Der Landesbeauftragte informiert mit dem Bericht die Öffentlichkeit zu Fragen der Informationsfreiheit in seinem Kontrollbereich.

Mein erster Bericht zur Informationsfreiheit umfasst den Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2010. Er informiert über die Entwicklungen des Informationszugangsrechts in Sachsen-Anhalt und gibt praxisbezogene Hinweise aus Beratungen und anschaulichen Einzelfällen. Er dient damit der Unterrichtung des Landtages, der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Information von Behörden bzw. von interessierten Bürgerinnen und Bürgern.

Mit der Aufnahme des IZG LSA in das Landesrecht mussten sich die Dienststellen aller Verwaltungsbereiche auf Neuland begeben. Dementsprechend lag ein Schwerpunkt meiner Tätigkeit im Berichtszeitraum darin, den öffentlichen Stellen beim Start und der Ausgestaltung der neuen Verwaltungsaufgabe sowie der Umsetzung des Gesetzes in der Praxis zu helfen. Pünktlich zum Inkrafttreten des Gesetzes habe ich den Behörden ein Prüfschema zum IZG LSA nebst Anwendungshinweisen in Form eines Kurzkomentars zur Verfügung gestellt (vgl. 3.5). Der in Abstimmung mit dem Innenministerium entstandene Kommentar wurde im August 2010 neu gefasst und um Rechtsprechung sowie um zahlreiche in der Praxis aufgetretene Fälle ergänzt. Daneben habe ich die öffentlichen Stellen durch zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen auf die Durchführung des Gesetzes vorbereitet und sie bei Bedarf bei der Anwendung des Gesetzes beraten (vgl. 3.5.3).

Die Erfahrungen aus den anderen Bundesländern zeigen leider, dass die neuen Informationsfreiheitsgesetze der Bevölkerung zumeist noch nicht bekannt sind und daher auch nur bedingt in Anspruch genommen werden. Im Rahmen meiner Öffentlichkeitsarbeit habe ich daher versucht, die Bürgerin-

nen und Bürger auch mit Hilfe von Informationsflyern über ihre neuen Rechte zu informieren (vgl. 3.3.1). Die 1. Auflage in Höhe von 10.000 Exemplaren war bereits nach eineinhalb Jahren vergriffen. Unklar ist, wie viele Flyer tatsächlich bei den Bürgerinnen und Bürgern angekommen sind, denn nach meiner Einschätzung haben auch Mitarbeiter der Verwaltungen die Flyer zu ihrer eigenen Information genutzt. Vor diesem Hintergrund habe ich eine Neuauflage veranlasst.

Daneben habe ich den Bürgerinnen und Bürgern auf meiner Homepage Kurzhinweise sowie Antworten auf häufig gestellte Fragen zum IZG LSA zum Abruf zur Verfügung gestellt. Natürlich habe ich auch den Bürgerinnen und Bürgern bei der Antragstellung sowie bei der Durchführung des Gesetzes beratend zur Seite gestanden (vgl. 3.3).

Die hohe Anzahl von Anfragen, die sowohl von Bürgerinnen und Bürgern als auch von Behörden noch vor einer Entscheidung über einen IZG LSA-Antrag an mich gerichtet werden, zeigt, dass mein Beratungsangebot von beiden Seiten angenommen wird. Dadurch ließen sich Streitfälle schon im Vorfeld vermeiden.

Dennoch musste ich auch in meiner gesetzlichen Funktion als Streitschlichter tätig werden. Im Rahmen meiner Vermittlungstätigkeit konnte ich dafür sorgen, dass die Antragsteller die ihnen nach der Gesetzeslage zustehenden Informationen bekommen konnten. Es gab jedoch auch Konstellationen, in denen kein Informationszugangsanspruch bestand. Auffallend war, dass insbesondere oberste oder mittlere Landesbehörden einen Informationszugangsanspruch mit dem Hinweis auf den nicht mehr bestehenden Grundsatz der Amtsverschwiegenheit ablehnen wollten. Nachdem ich die Behörden auf die neue Rechtslage aufmerksam gemacht hatte, wurden die Anträge jedoch zumeist souverän bearbeitet (vgl. 5.1 und 5.2).

Negativ fiel lediglich eine Behörde auf, die einen Antrag mit dem Argument, ich sei zur Klärung einer Grundsatzfrage eingeschaltet worden, über ein halbes Jahr lang nicht beschieden hatte. Zum einen musste die Behörde einräumen, dass eine entsprechende Anfrage bisher nur angedacht und bei mir nicht eingereicht worden war. Zum anderen bestand kein Klärungsbedarf, da die Rechtsprechung die maßgebliche Frage, ob die Informationsfreiheitsgesetze neben § 25 SGB X anwendbar seien, bereits entschieden hatte. Darauf hatte ich die Behörden in meinen Anwendungshinweisen mit Stand Oktober 2008 ausdrücklich aufmerksam gemacht. Von einer Beanstandung habe ich letztendlich jedoch abgesehen, da der zu beurteilende Fall atypisch war und einen hohen Schwierigkeitsgrad aufwies (vgl. 5.10)

Zugang zu Informationen wurde in nahezu jedem Verwaltungsbereich begehrt. Die Bürger wollten insbesondere Genehmigungen, Verträge, Versicherungsunterlagen (vgl. 4.2.1), Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes (vgl. 5.3) sowie Erlasse und Statistiken der Ministerien (vgl. 5.1) einsehen. Ein Verein beehrte und erhielt Einsicht in eine polizeiliche Verfügung, mit der ein Konzert rechtsradikaler Bands verboten wurde (vgl. 5.9). Damit erreichte er sein Ziel, diese Verfügung als Muster anderen Gemeinden zur Bekämpfung des Rechtsextremismus zur Verfügung stellen zu können. Auch politisch bedeutsam war eine Anfrage des Landtagspräsidenten zu den Ein-



sichtsmöglichkeiten in ein von ihm in Auftrag gegebenes Gutachten zu den Verwaltungsermittlungen bei der Neugestaltung eines Landtagsraumes, der in der Presse als „luxussanierter Musterberatungsraum“ bekannt geworden war (vgl. 5.4).

Die Bearbeitung der geschilderten Anfragen und Eingaben war zumeist komplexer Natur, da es neuartige Fragestellungen zu beantworten galt. Zudem bringt ein IZG LSA-Antrag es mit sich, dass regelmäßig nicht nur ein, sondern eine Vielzahl von Informationszugangsbegehren zu bearbeiten sind. Insbesondere sind, was viele Behörden in der Anfangsphase vernachlässigt haben, die gesetzlich vorgesehenen Ausschlussgründe sachlich darzulegen, so dass der geschilderte Sachverhalt einer rechtlichen Würdigung unterzogen werden kann. Auch müssen Ansprüche auf teilweisen Informationszugang sauber geprüft werden. Nicht selten kommt es vor, dass Behörden einen unzutreffenden Ausschlussgrund nennen, ein anderer Ausschlussgrund jedoch einschlägig ist. Die Streitschlichtung ist daher sehr arbeitsintensiv, da ich jedes einzelne Informationszugangsbegehren überprüfen muss. Stelle ich einen Mangel fest, gebe ich der Behörde kein Ergebnis vor, sondern weise sie auf meine Rechtsauffassung hin und bitte sie, ihre Entscheidung zu überprüfen. Das erhöht insbesondere die Akzeptanz meiner Entscheidungen bei den betroffenen Behörden. In der Praxis haben daher die von mir kontrollierten Behörden erkannte Mängel nach einer nochmaligen Prüfung von sich aus abgestellt. Im Berichtszeitraum musste ich daher keine Beanstandung aussprechen.

Trotz der hohen Arbeitsauslastung im Bereich des IZG LSA gelang es, im Berichtszeitraum auch eine anlassunabhängige Kontrolle der Durchführung des IZG LSA bei einem Landkreis vorzunehmen (vgl. 6.). Der von mir kontrollierte Landkreis hat diesen ersten Test erfolgreich bestanden, lediglich in kleinen Teilbereichen besteht noch Verbesserungsbedarf. So ist die Abstimmung zwischen den einzelnen Fachbereichen und dem Beauftragten des Landkreises für das IZG LSA sowie die Gestaltung der Homepage noch optimierungsbedürftig. Auch war der Aktenplan noch nicht ins Internet eingestellt. Hierbei handelt es sich jedoch um ein generelles Problem vieler Behörden Sachsen-Anhalts.

Zu den Höhepunkten meiner Tätigkeit in den ersten beiden Jahren gehörte sicherlich auch der Vorsitz der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland im ersten Halbjahr 2009 sowie die Ausrichtung der dazugehörigen Konferenz in Magdeburg (vgl. 3.8.3).

Zu meinen Aufgaben gehört auch die Beratung des Gesetzgebers in informationszugangsrechtlichen Fragen (vgl. 3.7). So habe ich insbesondere Stellung genommen zu Fragen der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten nach dem Geodateninfrastrukturgesetz Sachsen-Anhalt, der Veröffentlichung von Qualitätsberichten im Entwurf eines Bewohnerschutzgesetzes Sachsen-Anhalt, zur geplanten Einschränkung des IZG LSA im Entwurf des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt sowie zum Entwurf eines Ausführungsgesetzes Sachsen-Anhalt zum Verbraucherinformationsgesetz (AG VIG LSA). Da das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) auf Bundesebene gerade evaluiert wird und sich schon jetzt eine Reform abzeichnet, erscheint es nicht

ausgeschlossen, dass das AG VIG LSA später noch einmal der Überarbeitung bedarf, um auf diese Änderungen zu reagieren.

Nachdem ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes die Voraussetzungen für die im Jahr 2013 zu erfolgende Evaluierung des IZG LSA noch nicht geregelt waren, habe ich im Einvernehmen mit dem Innenministerium und den kommunalen Spitzenverbänden einen Evaluierungsbogen entwickelt und den Adressaten des Gesetzes seine Verwendung empfohlen (vgl. 7.). Das Innenministerium hat den Evaluierungsbogen mittlerweile technisch aufbereitet und ihn in Abstimmung mit mir weiterentwickelt. Mit Erlass des Innenministeriums vom 8. März 2010 wurde die Verwendung des neuen Evaluierungsbogens nunmehr für die Adressaten des Gesetzes verbindlich gemacht (MBL. LSA 2010, S. 120).

## 2. Allgemeines

### 2.1. Begriff und Bedeutung der Informationsfreiheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört es zu den elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten (BVerfGE 27, S. 71/81 f.). Unter der Informationsfreiheit versteht das Gericht das Recht des Einzelnen, sich selbst zu informieren (BVerfG, a.a.O.). Will man das Recht auf Informationsfreiheit näher bestimmen, so sind nach der Rechtsprechung zwei Elemente wesensbestimmend: Zum einen ist die **Informationsfreiheit Ausdruck des Demokratieprinzips**, denn ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung kann ein demokratischer Staat nicht existieren (BVerfG, a.a.O.). Zum anderen handelt es sich bei der Informationsfreiheit um ein **Individualgrundrecht**, mit dessen Hilfe der Einzelne in die Lage versetzt wird, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können.

#### 2.1.1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Rechtsprechung und h. L. (BVerfGE 27, S. 71/81 f.; 103, S. 44/60; Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, Einl. Rn. 153; Albers, Grundlagen und Ausgestaltung der Informationsfreiheitsgesetze, in: Zeitschrift für das juristische Studium 2009, S. 614) sehen in Art. 5 Abs. 1 GG die verfassungsrechtliche Grundlage des Rechts auf Informationsfreiheit. Eine sachsenanhaltische Besonderheit ist das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf Auskunft über Umweltdaten gem. Art. 6 Abs. 2 der Landesverfassung.

Nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (entspricht Art. 10 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung) hat jeder das Recht, sich ungehindert aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten. Träger des Grundrechts ist also jedermann. Allgemein zugänglich ist eine Informationsquelle, wenn sie geeignet und bestimmt ist, der Allgemeinheit, also einem individuell nicht bestimmbareren Personenkreis, Informationen zu verschaffen (BVerfGE 103, S. 44/60). Über die Zugänglichkeit und die Art der Zugangseröffnung entscheidet dabei derjenige, der nach der Rechtsordnung über ein entsprechendes Bestimmungsrecht

verfügt (BVerfGE, a.a.O.). Es ist also eine Aktivierung des Grundrechts durch einfachgesetzlich normierte Zugangsansprüche erforderlich. Durch den Erlass des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt sind grundsätzlich alle amtlichen Informationen, die bei den Behörden, Gemeinden und anderen öffentlichen Stellen des Landes Sachsen-Anhalt vorhanden sind, zu allgemein zugänglichen Quellen geworden.

### 2.1.2. Der Weg vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit

Der Zugang zu amtlichen Informationen war in Deutschland traditionell von dem Grundsatz des Aktengeheimnisses geprägt. Akten waren danach keine allgemein zugänglichen Quellen. Ein Verfahrensbeteiligter besaß daher kein Recht auf Akteneinsicht im Verwaltungsverfahren. Ob Akteneinsicht gewährt wurde, stand im Ermessen der Verwaltung. Einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gab es nicht. Akteneinsicht war daher erst im gerichtlichen Verfahren möglich.

Erst mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1968 wurde ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über Anträge auf Akteneinsicht anerkannt (Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Einl. Rn. 4). Mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz von 1977 wurde schließlich der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit eingeführt, wie ihn die Verwaltung in Sachsen-Anhalt bisher kannte. Danach konnte ein Verfahrensbeteiligter bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses Akteneinsicht verlangen. Dieser Akteneinsichtsanspruch gilt jedoch nicht für Dritte und ist auf die Dauer des Verwaltungsverfahrens beschränkt.

Mit der Aufnahme der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Länder ist ein Paradigmenwechsel erfolgt. Künftig sollen amtliche Informationen frei zugänglich sein, sofern nicht besondere öffentliche oder private Belange entgegenstehen. Es gilt nunmehr der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit. Dieser gewährt jedermann ein Informationszugangsrecht, ohne dass ein rechtliches Interesse an der Information geltend gemacht werden muss. Der Antrag muss nicht mehr begründet werden. Auch Dritte haben einen Anspruch auf Informationszugang. Dies gilt zumal außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens.

### 2.1.3. Transparenzregelungen und Veröffentlichungspflichten

Über den individualrechtlichen Informationszugangsanspruch hinaus haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern begonnen, in verschiedenen Bereichen, die ich hier nur beispielhaft benennen kann, Transparenzregelungen und Veröffentlichungspflichten zu schaffen.

In meinem Vortrag „Wieviel Transparenz verträgt die Gesellschaft – Verbrauchersouveränität und Verbraucherdatenschutz“ (auf dem 1. Verbrauchertag zum zwanzigjährigen Bestehen der Verbraucherzentrale Sachsen-Anhalt am 5. Mai 2010) habe ich darauf hingewiesen, dass beispielsweise die neuen Auskunftsansprüche bei Banken und Auskunfteien über den Umgang mit Verbraucherdaten und die Veröffentlichungspflichten im Lebensmittelrecht, wie z.B. die Warnung vor sog. Gammelfleisch, dem Verbraucherschutz dienen. Dazu gehören auch die Vorschriften über die Veröffentlichung von Qua-

litätsberichten über Pflegeheime (sog. Pflege-TÜV), bei denen mit Hilfe eines Notensystems dem Verbraucher ein Vergleich von Pflegeheimen ermöglicht werden soll. Der Vortrag steht auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung.

Auch die Vorschriften über das Standortregister zum Gentechnikgesetz (GenTG) sind hier zu nennen (vgl. § 16a GenTG). In diesem werden für das gesamte Bundesgebiet Angaben über Freisetzungen und Anbau von gentechnisch veränderten Organismen erfasst, um die Überwachung von etwaigen Auswirkungen dieser Organismen auf den Menschen und die Umwelt sicher zu stellen. Die Aufteilung des Standortregisters in einen allgemein zugänglichen Teil, in dem sich Sachangaben befinden und einen nicht allgemein zugänglichen Teil, der Angaben über den Bewirtschafter enthält, bedeutet einen nicht zu beanstandenden Kompromiss zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Geheimhaltungsinteresse der Bezugspersonen. Das Bundesverfassungsgericht hat daher eine Normenkontrollklage der Landesregierung Sachsen-Anhalt, die auch gegen das Standortregister gerichtet war, abgewiesen (BVerfG, Urteil vom 24. November 2010, Az.: 1 BvF 2/05).

Transparenzregelungen finden sich aber z.B. auch im Parteienrecht. Das in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG verankerte Transparenzgebot verpflichtet die Parteien, öffentlich Rechenschaft über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihr Vermögen zu geben. Seit der Änderung des Parteiengesetzes (PartG) im Jahr 2002 müssen Parteispenden von über 50.000 Euro unverzüglich beim Bundestagspräsidenten angezeigt und anschließend veröffentlicht werden (§ 25 Abs. 3 Satz 2 PartG). Die Nebeneinkünfte der Bundes- bzw. Landtagsabgeordneten sind nach den Abgeordnetengesetzen des Bundes bzw. der Länder zu veröffentlichen (vgl. § 46 des Abgeordnetengesetzes Sachsen-Anhalt i.V.m. § 1 Abs. 3 Geschäftsordnung des Landtags i.V.m. den Verhaltensregeln für Mitglieder des Landtages Sachsen Anhalt).

Transparenzgesetze, wie das in Nordrhein-Westfalen, setzen sich zum Ziel, die Bürgerinnen und Bürger über den Einsatz öffentlicher Gelder in Unternehmen der öffentlichen Hand, insbesondere über die Vergütungen von Vorständen, Geschäftsführern und Aufsichtsräten zu informieren (GVBl. NRW 2009, S. 951). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Landtag von Sachsen-Anhalt im September 2010 die Landesregierung um Prüfung gebeten hat, inwieweit die Landeshaushaltsordnung um eine Regelung ergänzt werden kann, nach der bei landeseigenen Unternehmen die Vergütungen der Mitglieder des Vorstandes, der Geschäftsführung und des Aufsichtsrates im Jahresabschluss individualisiert veröffentlicht werden können. Ebenso soll geprüft werden, ob die Gehälter der Vorstandsmitglieder der Unternehmen und Einrichtungen der Kommunen in Privatrechtsform bzw. der Mitglieder in Verwaltungsräten von Sparkassen veröffentlicht werden können (LT-Drs. 5/80/2655 B).

## 2.2. Informationsfreiheit international

Während der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit für Deutschland etwas Neues darstellt, gehört er im internationalen Vergleich zum Standard. Vor Deutschland haben bereits über fünfzig Nationen Informationsfreiheitsgesetze einge-

führt. Deutschland ist unter informationszugangrechtlichen Gesichtspunkten daher ein Nachzügler. Zu den Staaten, die Informationsfreiheitsgesetze geschaffen haben, gehören z.B. die USA, Australien, Großbritannien und Frankreich. In Skandinavien gibt es eine lange Tradition.

## 2.3. Informationsfreiheit in Europa

### 2.3.1. Zugang zu europäischen Dokumenten

Auch bei der EU ist die Informationsfreiheit Standard. So enthält Art. 1 Abs. 2 EUV ein allgemeines Transparenzgebot, demzufolge Entscheidungen offen und bürgernah getroffen werden sollen.

Art. 255 Abs. 1 EGV regelt ein allgemeines Informationszugangrecht zu Dokumenten des europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission, und die Verordnung EG Nr. 1049/2001 regelt die Beschränkungen des Informationszugangs, insbesondere die in Betracht kommenden Ausschlussgründe.

### 2.3.2. Die Europaratskonvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Der Ministerausschuss des Europarats hat am 27. November 2008 den Entwurf einer Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen. Mit ihrem Inkrafttreten soll die Konvention alle Vertragsstaaten verpflichten, jedem Menschen ein allgemeines Recht auf gebührenfreien Zugang zu Behördeninformationen einzuräumen, ohne dass dies begründet werden muss. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hat den Entwurf der Konvention grundsätzlich begrüßt, da mit ihr erstmals weltweit ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag zur Informationsfreiheit auf den Weg gebracht wurde. Vor diesem Hintergrund hat sie die Bundesregierung mit einer Entschließung der 17. Konferenz vom 3./4. Dezember 2008 aufgefordert, die neue Konvention des Europarates so bald wie möglich zu unterzeichnen und zu ratifizieren (siehe **Anlage 5**).

Auf Nachfrage des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat das Bundesinnenministerium mitgeteilt, dass Deutschland die Konvention nicht unterzeichnen wird. Hintergrund für die Ablehnung ist der Widerstand der Bundesländer gegen die Konvention, der auf verschiedenen Gründen beruhen dürfte. So würden z.B. diejenigen Bundesländer, die noch kein Informationszugangsgesetz besitzen, zur Einführung eines solchen gezwungen. Aber auch diejenigen Länder, die ein Informationszugangsgesetz besitzen, wären zu Modifizierungen, insbesondere auch hinsichtlich des Kostenrechts verpflichtet. Davon wäre auch Sachsen-Anhalt betroffen gewesen.

### 2.3.3. Informationsfreiheit und Terrorismusbekämpfung

Dass es selbst auf Ebene der EU oftmals ein harter Kampf ist, bis die Informationsfreiheit verwirklicht wird, zeigt folgender Fall:

Der Europäische Gerichtshof hat mit Urteil vom 3. März 2009 entschieden, dass eine EG-Verordnung dem Einzelnen keine Pflichten auferlegen kann, wenn sie nicht veröffentlicht wurde und sich der von ihr Betroffene nicht über seine Pflichten informieren konnte (EuGH, DVBl. 2009, 587). Das Gericht

gab damit einem Flugpassagier Recht, den die Sicherheitsbehörden beim Check-in aufgefordert hatten, einen Tennisschläger aus seinem Handgepäck zu entfernen, weil dieser nach einer geheimen Durchführungsverordnung der Kommission nicht hätte mitgeführt werden dürfen. Die Kommission hat auf das Urteil reagiert. Die verbotenen Gegenstände werden nunmehr vollständig veröffentlicht.

## 2.4. Informationsfreiheit in Deutschland

### 2.4.1. Überblick

In Deutschland haben bisher in einem Zeitraum von 1998 bis 2009 Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Bremen, Saarland, Thüringen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz sowie der Bund Informationsfreiheitsgesetze geschaffen.

Keine Informationsfreiheitsgesetze besitzen Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen. Diese Bundesländer haben die fehlende Aufnahme eines Informationsfreiheitsgesetzes in ihr Landesrecht im Wesentlichen damit begründet, dass die neuen Gesetze keinen Mehrertrag im Vergleich zu den bisherigen Akteneinsichtsrechten brächten, zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führten und die Gefahr des Ausspionierens personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begründeten.

Diese Argumentation ist jedoch nicht überzeugend. Der befürchtete Sturm auf die Rathäuser ist auch in Sachsen-Anhalt ausgeblieben. Mir ist kein Fall bekannt geworden, dass jemals in einem Bundesland Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgespäht worden sind. Die Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten sind in Sachsen-Anhalt so strikt, dass personenbezogene Daten nach dem IZG LSA regelmäßig vor purer Neugier oder reiner Sensationslust eines Antragstellers geschützt bleiben.

### 2.4.2. Die Vorteile der neuen Regelungen

Demgegenüber bringen die neuen Informationsfreiheitsgesetze den Bürgerinnen und Bürgern doch einen erheblichen Mehrertrag. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Verfahrensbeteiligte wie auch für Dritte. Während Dritte in einem laufenden Verwaltungsverfahren nach § 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG Bund grundsätzlich keinen Akteneinsichtsanspruch besitzen, besteht für den Verfahrensbeteiligten prinzipiell ein solcher Anspruch, aber nur soweit die Kenntnis der Akten zur Geltendmachung oder Verteidigung seiner rechtlichen Interessen erforderlich ist. Im Zweifelsfall streiten sich daher Behörde und Verfahrensbeteiligter um den Umfang der Einsicht. Prozessual lässt sich die Akteneinsicht jedoch nur schwer durchsetzen, denn die Akteneinsicht stellt im laufenden Verwaltungsverfahren nicht die Hauptsache – dies ist z.B. der Erlass eines Verwaltungsaktes –, sondern eine Verfahrenshandlung dar. Da gem. § 44 a VwGO Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidungen zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können, kann es daher jahrelang dauern, bis in der Praxis das Recht auf Akteneinsicht durchgesetzt worden ist. Den alten Rechtszustand haben daher Praktiker als „ewigen Kampf des

Rechtsanwalts um die Akteneinsicht“ beschrieben (Bohl, NVwZ 2005, S. 133).

Mit den neuen Informationsfreiheitsgesetzen hat sich die Rechtslage erheblich verbessert, da für einen Informationszugangsantrag kein rechtliches Interesse vorgetragen werden muss. Ein Antragsteller, insbesondere auch ein Dritter, kann grundsätzlich die gesamten Akten einsehen und zwar auch außerhalb eines laufenden Verwaltungsverfahrens, soweit nicht dem Informationszugangsbegehren ein Ausschlussgrund entgegensteht. Ausschlussgründe waren aber auch für die verwaltungsverfahrensrechtlichen Akteneinsichtsansprüche zu prüfen (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 Abs. 2 VwVfG Bund). Prozessual ist die Geltendmachung eines Informationszugangsanspruchs nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes oder der Länder erheblich vorteilhafter, da die verfahrensunabhängigen Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte im Verwaltungsgerichtsprozess die Hauptsache darstellen und somit selbständig eingeklagt werden können (Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 44 a, Rn. 4 a; Ewer, Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz und ihre durch öffentliche Belange bestimmte Grenzen, AnwBl. 2010, S. 455/459). Der Präsident des Deutschen Anwaltvereins ist daher zu dem Ergebnis gekommen, dass die Informationsfreiheitsgesetze mit ihrem weitgehenden Individualanspruch auf Zugang zu behördlichen Informationen für die anwaltliche Praxis ein wichtiges Instrument darstellen, von dem noch erstaunlich selten Gebrauch gemacht wird (Ewer, a.a.O.).

Gegenüber anderen Informationszugangsansprüchen, insbesondere dem datenschutz- oder dem presserechtlichen Auskunftsanspruch haben die Informationszugangsansprüche den Vorteil, dass ein Antragsteller statt einer Auskunft durch die Behörde auch die Einsicht in die konkrete Akte verlangen kann. Dies bedeutet insbesondere für die Kontrollfunktion der Presse einen erheblichen Fortschritt, da gerade das Studium des Akteninhalts Anlass zu weitergehenden Recherchen geben kann.

#### 2.4.3. Die Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts

Auf Bundesebene deutet sich eine Fortentwicklung des jungen Informationszugangsrechts an. Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode bereits angekündigt, die Informationsfreiheitsrechte des Bundes, nämlich das Verbraucherinformations-, das Umweltinformations- und das Informationsfreiheitsgesetz, zusammenführen zu wollen. Im Zusammenhang mit der Evaluierung des VIG wird diese Möglichkeit ernsthaft diskutiert (BT-Drs. 17/1800, S.10). Damit könnte auf Bundesebene ein Modellgesetz geschaffen werden, das für die Ländergesetzgebung Beispielcharakter hätte. Auch eine kurzfristige Optimierung des VIG scheint möglich.

Aber auch auf Länderebene zeichnet sich eine Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts ab:

In Bremen, in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland wurden die Informationsfreiheitsgesetze evaluiert. Die Landesgesetzgeber sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die neuen Gesetze bewährt haben (Ergeb-

nisse der Überprüfung der Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes durch den Bremischen Senat; Bremische Bürgerschaft Drs. 17/1279; Bericht der Landesregierung über die Anwendung des IFG M-V, LT-Drs. 5/2720). Im Saarland soll das befristete Gesetz daher verlängert werden (LT-Drs. 14/265). In Bremen und in Mecklenburg-Vorpommern sollen die befristeten Gesetze darüber hinaus optimiert werden. In Mecklenburg-Vorpommern enthält ein im Rahmen der Evaluierung vorgelegtes Rechtsgutachten hierzu Verbesserungsvorschläge (LT-Drs. 05/3793) In Bremen liegt mittlerweile sogar ein Gesetzesentwurf zur Änderung des IFG vor, der in zwei Punkten bemerkenswert ist: Zum einen hatten die Bürgerinnen und Bürger mit dem Begriff des Informationsfreiheitsgesetzes Assoziierungsschwierigkeiten. Viele Menschen glaubten irrtümlich, dass das Gesetz der Verwirklichung der Meinungsäußerungsfreiheit dienen sollte. Um solche Missverständnisse zu vermeiden, soll das Gesetz zukünftig - wie in Sachsen-Anhalt - Informationszugangsgesetz heißen. Zum anderen soll die Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Zukunft nicht mehr ausschließlich von der Einwilligung des Inhabers, sondern von einer Güterabwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse des Geschäftsinhabers und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit abhängen (Bremische Bürgerschaft Drs. 17/1442).

Im Zusammenhang mit der Frage, wie weit der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bei Privatisierungsverträgen reicht, hat Berlin sein IFG geändert. Im Gegensatz zu Sachsen-Anhalt erlaubt § 7 des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG Bln) auch die Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse des Geheimnisinhabers überwiegt. Dennoch war es in Berlin umstritten, ob die Verträge des Berliner Senats zur Privatisierung der Wasserbetriebe nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz einsehbar waren. Die Frage hatte nicht zuletzt zu dem Volksbegehren „Schluss mit den Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“ geführt. Mit der Gesetzesänderung hat der Gesetzgeber nunmehr klargestellt, dass das Berliner IFG nicht durch vertragliche Vereinbarungen abbedungen werden kann. Privatisierungsverträge sind vielmehr ausschließlich nach dem neugeschaffenen § 7 a IFG Bln zu beurteilen. Nach § 7 a Abs. 2 Satz 1 IFG Bln besteht ein Informationszugangsrecht nicht hinsichtlich solcher Privatisierungsverträge, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhalten und durch deren Offenbarung dem Vertragspartner ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, sofern nicht das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bleiben also nach wie vor geschützt. § 7 a Abs. 2 Satz 2 IFG Bln stellt aber nunmehr klar, dass im Rahmen der Güterabwägung das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt, wenn dieser ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist. Der geänderte § 17 IFG Bln sieht zudem vor, dass die Privatisierungsverträge zu veröffentlichen sind, soweit die Voraussetzungen des Informationszugangsrechts nach § 7 a IFG Bln vorliegen und ein öffentliches Informationsinteresse besteht.

In Nordrhein-Westfalen hat sich der Gesetzgeber wie im Bund die Vereinheitlichung des Informationszugangsrechts zum Ziel gesetzt. Im Auftrag des Innenministeriums hat die Fachhochschule für öffentliches Recht in Münster einen Gesetzesvorschlag erarbeitet, mit dem die Zersplitterung des Informa-



tionszugangsrechts aufgehoben werden soll. Dazu sollen ca. zwei Drittel der Informationszugangsregelungen ersatzlos gestrichen und so der allgemeine Informationszugangsanspruch nach dem IFG NRW gestärkt werden. Im Vorfeld zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfs war auch ich von der Fachhochschule um Stellungnahme gebeten worden. Ich hatte darauf hingewiesen, dass der sachsen-anhaltische Gesetzgeber bereits in der Gesetzesbegründung zum IZG LSA auf die Möglichkeit der Verringerung der spezialgesetzlichen Informationszugangsansprüche hingewiesen hatte, um die Anwendbarkeit des allgemeinen Informationszugangsanspruchs nach dem IZG LSA zu erhöhen (LT-Drs. 5/748, S. 10). Der eingeschlagene Weg könnte daher eine Vorbildfunktion für die anderen Bundesländer, also auch für Sachsen-Anhalt, haben (vgl. unten 3.7.3).

#### 2.4.4. Das Informationsweiterverwendungsgesetz

Während die Informationsfreiheitsgesetze den Zugang zu amtlichen Informationen regeln, schafft das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG – BGBl. I 2006, S. 2913) den rechtlichen Rahmen für die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, die diese im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben erstellen und für eine Weiterverwendung zur Verfügung stellen. Unter Weiterverwendung versteht das IWG dabei jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist (vgl. § 2 Nr. 3 IWG). Aus § 4 IWG ergibt sich, dass die Weiterverwendung genehmigungspflichtig ist und von der öffentlichen Stelle auch abgelehnt werden kann. Die Entscheidung über die Genehmigung steht dabei im Ermessen der betroffenen öffentlichen Stelle (Hopf, Das Informationsweiterverwendungsgesetz – Teil 1, Recht im Amt 2007, S. 53/55). Die öffentliche Stelle kann für die Weiterverwendung Nutzungsbestimmungen festlegen und Entgelte verlangen.

#### 2.5. Das IZG LSA

##### 2.5.1. Gesetzgebungsgang

Sachsen-Anhalt ist das 10. Bundesland, das ein Informationsfreiheitsgesetz in sein Landesrecht aufgenommen hat. Den Gang des Gesetzgebungsverfahrens hatte ich bereits in meinem VIII. und IX. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz (VIII. Tätigkeitsbericht, Ziff. 3.5; IX. Tätigkeitsbericht, Ziff. 2.4) geschildert. Statt eines kurzen Gesetzes mit einer dynamischen Verweisung auf das Bundesrecht wie beim Umweltinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (UIG-LSA) ist ein eigenständiges Gesetz entstanden, das sich inhaltlich an dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes orientiert, mit diesem aber nicht inhaltsgleich ist (vgl. 2.5.3 wichtige Unterschiede zum Bundesrecht). Aber auch mit den Informationsfreiheitsgesetzen anderer Bundesländer stimmt das IZG LSA im Hinblick auf die Regelungen der Konkurrenz, der Ausschlussgründe oder der Kosten nicht immer überein. Diese Folge des Föderalismus erschwert in der Praxis die Anwendung des Gesetzes. So war in der Anfangsphase der Durchführung des IZG LSA zu beobachten, dass einige Behörden auf vorhandenes Informationsmaterial oder auf Rechtsprechung aus anderen Bundesländern zurückgreifen wollten. Wegen der teils erheblichen landesrechtlichen Abweichungen musste ich hiervon jedoch abraten. Als

Orientierungshilfe empfiehlt sich m. E. die Rechtsprechung und die Kommentarliteratur zum IFG des Bundes.

#### 2.5.2. Die Gesetzesmaterialien als wichtige Auslegungshilfe

Wichtige Gesetzesmaterialien für die Auslegung sind insbesondere der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 4. Juli 2007 (LT-Drs. 5/748), die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Recht und Verfassung (LT-Drs. 5/1225) und die 2. Beratung des Gesetzentwurfes durch den Landtag (PIPr. 5/39, S. 2512 ff.). Das IZG LSA enthält keine ausdrückliche Zweckbestimmung. Die Ziele des Gesetzes ergeben sich daher erst aus der Gesetzesbegründung. Ohne einen Rückgriff auf die Gesetzesbegründung wäre auch eine sachgerechte Auslegung des § 5 IZG LSA, über den personenbezogene Daten geschützt werden, nicht möglich. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Nach dem Wortlaut der Norm würde daher jedes Informationsinteresse ausreichen. Erst aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass das IZG LSA den Einzelnen als Sachwalter der Allgemeinheit begreift, so dass in seinem Informationsinteresse auch ein Öffentlichkeitsinteresse zu erkennen sein muss. Das Informationsinteresse eines Antragstellers überwiegt das Geheimhaltungsinteresse des Einzelnen daher um so eher, je weniger ein Informationsantrag rein persönlichen, dafür aber umso mehr einem öffentlichen Informationsinteresse dient. Personenbezogene Daten bleiben daher regelmäßig vor purer Neugier oder reiner Sensationslust eines Antragstellers geschützt.

#### 2.5.3. Wichtige Unterschiede zum Bundesrecht

Im Gegensatz zum IFG des Bundes wird die Finanzverwaltung in Sachsen-Anhalt in besonderem Maße geschützt. Für sie wurde eine Bereichsausnahme geschaffen. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 11 IZG LSA bestehen gegenüber der Finanzverwaltung keine Informationszugangsansprüche, sofern sie in Steuer-sachen tätig wird.

Abweichend vom IFG des Bundes besteht in Sachsen-Anhalt gem. § 3 Abs. 2 IZG LSA ferner kein Informationszugangsanspruch, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung einer Behörde in erheblichem Umfang beeinträchtigt wird. Es handelt sich um eine Ausnahmegeneralklausel, die eng auszulegen ist, da andernfalls eine Behörde jeden Antrag unter Hinweis auf sie ablehnen könnte.

#### 2.5.4. Ziele des Gesetzes

Als Ziele des Gesetzes nennt die Gesetzesbegründung die Stärkung der Demokratie, die Transparenz der Verwaltung und die Bekämpfung von Korruption (LT-Drs. 5/748, S. 9). Das Handeln der Verwaltung soll daher nachvollziehbar und gerade auch einer bürgerschaftlichen Kontrolle zugänglich gemacht werden (LT-Drs, a.a.O.). Daher war die in der Anlaufphase des Gesetzes einem Petenten gegenüber geäußerte Behördenargumentation, dass es nicht Sinn des IZG LSA sei, durch Privatpersonen die Rechtmäßigkeit von Behördenentscheidungen prüfen zu lassen, nicht gesetzeskonform. In vielen

meiner Fortbildungsveranstaltungen habe ich die öffentlichen Stellen daher vorab gerade auf diese Intention des Gesetzgebers aufmerksam gemacht.

Eine Aussage, ob mit dem IZG LSA das Ziel der Korruptionsbekämpfung erreicht werden kann, wage ich nicht zu treffen. Der britische Information Commissioner Christopher Graham weist jedenfalls darauf hin, dass Auskunftersuchen gegenüber staatlichen Stellen dazu beitragen, Verschwendungen von öffentlichen Mitteln oder Doppelarbeit aufzudecken. Mir ist jedenfalls im Berichtszeitraum kein konkreter Fall von Korruption bekannt geworden. Allerdings dürfte das Gesetz zumindest einen präventiven Beitrag zur Verhinderung von Korruption leisten. Da nach dem IZG LSA nämlich grundsätzlich ein Anspruch auf Einsicht in amtliche Dokumente besteht, dürfte für potentielle Straftäter doch eine gewisse Abschreckungswirkung bestehen.

#### 2.5.5. Systematik des Gesetzes

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 IZG LSA hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den in § 1 genannten Adressaten des Gesetzes.

Das bedeutet, dass ein Anspruch auf Auskunft grundsätzlich zu bejahen ist und nur dann abgelehnt werden darf, wenn sich ein gesetzlich geregelter Versagungsgrund finden lässt (Regel-Ausnahmeverhältnis). Es erfolgt eine Umkehr der Begründungslast, denn die Verwaltung muss darlegen, warum der Auskunftsanspruch des Einzelnen ausnahmsweise nicht besteht.

Der Informationszugangsanspruch muss sich auf eine amtliche Information beziehen. Hierunter versteht man alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, § 2 Nr. 1 IZG LSA.

Die Gesetzesbegründung nennt ferner zwei ungeschriebene Tatbestandsmerkmale:

Zum einen muss die Information bei der angefragten Stelle vorhanden sein, d. h. es besteht weder eine Informationsbeschaffungs- noch eine Informationsgenerierungspflicht (Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/748, S. 15, vgl. auch VG Magdeburg, Beschluss vom 19. März 2010, Az.: 3 B 58/10 MD).

Zum anderen muss die Stelle rechtlich über die Information verfügen dürfen (Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/748, S. 17). Im Regelfall gilt, dass Informationsbesitz und Verfügungsbefugnis zusammenfallen (Schoch, IFG, 2009, § 7 Rn. 29). Verwendet eine Behörde Informationen einer anderen Behörde für eigene Zwecke, ist sie verfügungsbefugt.

Der Informationszugangsanspruch besteht nur „nach Maßgabe des Gesetzes“. Durch diese Formulierung erfolgt ein Verweis auf die Ausschlussgründe. Der Anspruch auf Informationszugang ist somit nur gegeben, wenn keine Ausschlussgründe vorliegen.

Letztere lassen sich nach den Rechtsfolgen in „Absolute-, Soll- und Kann-ausschlussgründe“ unterteilen. § 5 IZG LSA stellt einen besonderen Auskunftversagungsgrund zum Schutz personenbezogener Daten dar.

Absolute Ausschlussgründe zeichnen sich dadurch aus, dass hier ein Anspruch auf Informationszugang nach dem Wortlaut des Gesetzes „nicht besteht“. Wenn ihr Tatbestand erfüllt ist, schützen sie das von ihnen erfasste Rechtsgut absolut. Absolute Auskunftversagungsgründe sind besondere öffentliche Belange i. S. des § 3 Abs. 1 IZG LSA und der Schutz des geistigen Eigentums sowie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, § 6 IZG LSA.

Liegt ein Soll-Ausschlussgrund vor, dann soll die Information regelmäßig nicht preisgegeben werden. Die Behörde ist an diese gesetzliche Vorgabe gebunden; es sind aber Ausnahmen möglich. Zu den Soll-Ausschlussgründen gehören der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 4 IZG LSA, sowie die erhebliche Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung, § 3 Abs. 2 IZG LSA.

Zu den Kann-Ausschlussgründen zählen die Kenntnis des Antragstellers und die allgemeine Zugänglichkeit der Information, § 9 Abs. 2 IZG LSA. Hier besitzt die Behörde einen Ermessensspielraum, ob sie den Informationszugang gewährt.

Der besondere Auskunftversagungsgrund des § 5 IZG LSA greift nur ein, wenn sich das Informationsbegehren auf personenbezogene Daten bezieht. Die Anwendung des § 5 IZG LSA scheidet damit aus, wenn und soweit der Informationszugangsantrag sachbezogene Daten betrifft. Hat der betroffene Dritte nicht in die Preisgabe seiner personenbezogenen Daten eingewilligt, ist gem. § 5 IZG LSA eine Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers mit dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten vorzunehmen.

Die im IZG LSA getroffenen Regelungen der Ausschlussgründe lassen ein abgestuftes System erkennen, aus dem sich folgendes Prüfschema ergibt (siehe 3.5.2.):

Ist der Anwendungsbereich des § 1 IZG LSA eröffnet, sollten zuerst die absoluten Ausschlussgründe geprüft werden, da im Fall ihres Vorliegens ein Anspruch auf Informationszugang nicht besteht. Auf das Vorliegen weiterer Auskunftversagungsgründe kommt es dann nicht mehr an. Entsprechend der gesetzlichen Systematik sollten danach die Soll- und dann die Kann-Versagungsgründe geprüft werden. Es empfiehlt sich, § 5 IZG LSA als letzten Ausschlussgrund zu prüfen. Das ergibt sich zum einen daraus, dass die Norm nur für personenbezogene Daten gilt, für sachbezogene Daten also gar nicht einschlägig ist. Zum anderen kommt die Norm nicht mehr zur Anwendung, wenn der Informationszugang bereits über einen anderen Ausschlussgrund verwehrt werden kann. Damit entfällt die rechtlich oftmals komplexe Güterabwägung, u.U. auch die Drittbeteiligung (z.B. wenn ein Ausschlussgrund nach § 3 IZG LSA greift).

### **3. Aufgaben und Tätigkeitsfeld des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit**

#### 3.1. Überblick

Das IZG LSA überträgt die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz in Personalunion, § 12 Abs. 2 IZG LSA. Im Gegensatz zu den meisten Bundesländern und zum Bund wurde mir jedoch nicht die offizielle Bezeichnung „Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ verliehen. Dies hat sich in der Praxis als misslich erwiesen. Gegenüber der Bevölkerung, den öffentlichen Stellen und der Presse agiere ich somit immer offiziell als Landesbeauftragter für den Datenschutz und muss erklären, dass mir auch die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen worden sind. Eine Anpassung an die Rechtslage in den Ländern und im Bund wäre daher aus meiner Sicht hilfreich.

Die Aufgaben und Befugnisse des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit entsprechen denen des Landesbeauftragten für den Datenschutz, § 12 Abs. 3 IZG LSA i.V.m. §§ 22 bis 24 DSG-LSA. Zu ihnen gehören somit die Kontrolle der Anwendung des IZG LSA, die Beratung des Gesetzgebers und der Verwaltung, die außergerichtliche Streitschlichtung sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit in Fragen der Informationsfreiheit. Alle zwei Jahre erstatte ich dem Landtag einen Tätigkeitsbericht und informiere mit ihm zugleich die Öffentlichkeit.

#### 3.2. Geschäftsstelle

Zur Erfüllung meiner neuen Aufgabe wurde mir eine Stelle des höheren Dienstes zugewiesen. Seit dem 1. Juli 2008 steht damit den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Behörden als Ansprechpartner vor allem mein Referent für die Informationsfreiheit zur Verfügung. Durch diese Stelle wird meine Unabhängigkeit gewahrt. Andernfalls hätten Mitarbeiter aus dem Bereich des Datenschutzes diese umfangreiche Tätigkeit wahrnehmen müssen. Damit wäre die Erfüllung meiner datenschutzrechtlichen Kontrollaufgaben gefährdet gewesen.

#### 3.3. Information der Bevölkerung

Eine meiner gesetzlichen Aufgaben besteht in der Unterrichtung der Öffentlichkeit in Fragen des Informationsfreiheitsrechts. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes stellte sich daher für mich die Frage, wie die Bürgerinnen und Bürger von ihren neuen Rechten erfahren, denn nur wer seine Rechte kennt, kann sie auch wahrnehmen.

##### 3.3.1. Der Flyer zum IZG LSA

Eine Lösung dieser Frage bestand in der Entwicklung eines Flyers zum IZG LSA (vgl. auch unter 1.), in dem den Bürgerinnen und Bürgern ihr neues Recht erläutert und dargestellt wurde, wie sie es in Anspruch nehmen können.

Ich habe die Flyer u.a. an die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Verwaltungsgemeinschaften versandt, mit der Bitte, sie in den Geschäftsräumen auszulegen. Die Nachfrage war erfreulicherweise groß. Die erste Auflage des Flyers zum Start des IZG LSA in Höhe von 10.000 Flyern war bereits im Juli 2010 vergriffen. Im September 2010 habe ich daher einen Nachdruck in Höhe von 15.000 Flyern in Auftrag gegeben.

### 3.3.2. Kurzübersicht und Antworten auf häufig gestellte Fragen zum IZG LSA

Zugeschnitten auf den Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger habe ich zum Inkrafttreten des Gesetzes eine Kurzübersicht zum IZG LSA (**Anlage 3**) sowie Antworten auf häufig gestellte Fragen zum IZG LSA entwickelt, um das Verständnis des neuen Rechts und den Einstieg in die Materie zu erleichtern. Der Stoff wurde bewusst vereinfacht dargestellt. Wer sich tiefergehend informieren will, kann zusätzlich die Anwendungshinweise zum IZG LSA studieren, die auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung stehen.

### 3.3.3. Mein Internetangebot

Darüber hinaus habe ich im Internet unter [www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de](http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de) eine eigene Informationsplattform für die Informationsfreiheit geschaffen, auf der sich jedermann über das IZG LSA informieren kann (vgl. auch unter 1.). Das Angebot richtet sich sowohl an Bürgerinnen und Bürger als auch an Behörden oder sonstige Stellen. Wer sich kurz und knapp informieren will, kann über Quicklinks neben dem Gesetzestext den Flyer, die Kurzübersicht, die Antworten auf häufig gestellte Fragen, die Anwendungshinweise für Behörden, das dazugehörige Prüfschema sowie den Evaluierungsbogen zum IZG LSA abrufen. Auf der Plattform befinden sich aber auch weitergehende Informationen, z.B. über meine Pressemitteilungen, Vorträge bis hin zur Tätigkeit der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten. In der Zeit vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2010 wurde auf meine Homepage über eine viertel Million Mal zugegriffen.

### 3.4. Beratung der Bürgerinnen und Bürger

Hand in Hand mit der Information der Bevölkerung geht auch die konkrete Beratung von Bürgerinnen und Bürger. Im Wesentlichen möchten diese sich über die Erfolgsaussichten und die Kosten eines IZG LSA-Antrags informieren, bevor sie eine Entscheidung über einen solchen treffen. Die Beratung setzt daher regelmäßig im Vorfeld der Streitschlichtung ein und ist ein wesentlicher Beitrag dafür, dass es gar nicht erst zum Streitfall kommt.

### 3.5. Beratung der Behörden

Zu meinen elementaren Aufgaben gehört außerdem die Beratung der Behörden, da nur über sie rechtzeitig Konfliktfälle vermieden werden können. Die Beratung erfolgt in der Praxis durch mein Informationsangebot (Anwendungshinweise, Prüfschema), durch Fortbildung oder im Rahmen konkreter Anfragen der Behörden. Erfreulicherweise wenden sich bei Zweifelsfragen oder Problemfällen viele Behörden an mich, bevor sie in der Sache eine Entscheidung treffen. Dadurch konnte die Zahl der Eingaben bzw. der Streitfälle niedrig gehalten werden.

### 3.5.1. Anwendungshinweise zum IZG LSA

Naturgemäß bringt eine neue Rechtsmaterie in der Praxis zahlreiche Schwierigkeiten bei der Umsetzung mit sich. Vor diesem Hintergrund war es mein Ziel, den auskunftsverpflichteten Stellen Sachsen-Anhalts zum Inkrafttreten des Gesetzes Hilfsmittel zur Umsetzung des Gesetzes zur Verfügung zu stellen. In der Zeit von Juli bis Ende September 2008 habe ich daher in Abstimmung mit dem Innenministerium Anwendungshinweise zum IZG LSA entwickelt. Aus den mehrfachen Sitzungen und Besprechungen mit dem Innenministerium, denen ein intensives Studium von Rechtsprechung und Lehre vorausging, ist ein Kurzkomentar hervorgegangen, der in der ersten Auflage 65 Seiten umfasste. In ihm waren die wesentliche Rechtsprechung und Literatur, soweit sie sich auf das Landesrecht übertragen ließen, eingearbeitet. Mit Blick auf die speziellen Bedürfnisse der Behörden wurde, sofern vorhanden, die h. M. dargestellt. Die Anwendungshinweise wurden pünktlich zum 1. Oktober 2008 fertig, so dass die Behörden auf sie mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zurückgreifen konnten. Ich habe die Anwendungshinweise den obersten Landesbehörden übersandt und sie gebeten, den ihnen nachgeordneten Geschäfts- und Aufgabenbereich zu informieren.

Darüber hinaus habe ich den Behörden empfohlen, einen zentralen Ansprechpartner zu schaffen, der die Behördenleitung und die fachlich zuständigen Bearbeiter bei der Interpretation und effektiven Umsetzung des IZG LSA berät. Wegen der Sachnähe zum Datenschutz (vgl. § 5 IZG LSA) bietet es sich hier an, den behördlichen Datenschutzbeauftragten mit diesen Aufgaben zu betrauen.

Ferner habe ich die Anwendungshinweise jedermann zum Abruf auf meiner Homepage zur Verfügung gestellt.

Die Entwicklungen im Informationsfreiheitsrecht, zwei Jahre Kontrolltätigkeit sowie der intensive Austausch mit den Behörden im Rahmen der Beratung bzw. Fortbildung haben mich veranlasst, die Anwendungshinweise in Abstimmung mit dem Innenministerium zu aktualisieren. Der mittlerweile 78 Seiten umfassende Kurzkomentar mit Stand vom 17. August 2010 wurde nicht nur um die aktuelle Rechtsprechung, sondern auch um Streitfragen aus der Praxis ergänzt. An dieser Stelle möchte ich dem Innenministerium ausdrücklich für die gute Zusammenarbeit danken.

### 3.5.2. Prüfschema

Aufgabe eines Kommentars ist die Kommentierung einer bestimmten Vorschrift. Aus ihm ergibt sich deshalb im Regelfall nicht, wie ein IZG LSA-Antrag zu prüfen ist. Ich habe daher den Behörden neben den Anwendungshinweisen ein von mir entwickeltes Prüfschema zur Verfügung gestellt, aus dem sich der Aufbau einer Prüfung eines klassischen IZG LSA-Antrags entnehmen lässt. Hilfreich bei der Entwicklung des Prüfschemas war dabei der Umstand, dass sich der Prüfungsaufbau aus der gesetzlichen Systematik herleiten lässt (s.o. 2.5.5).

### 3.5.3. Fortbildung

Höchst erfreulich war, dass die Behörden gerade in der Anlaufphase des Gesetzes mein Fortbildungsangebot genutzt haben. Es bestand auch ein außerordentlich hoher Bedarf, der sich darin zeigte, dass ich allein im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes 12 ganztägige Seminare zu halten hatte.

Die Vorbereitung und Durchführung der Fortbildung der Behörden war sehr zeitaufwändig und wurde von meinem Referenten durchgeführt. Sie umfasste die verfassungsrechtlichen Grundlagen, den Zweck und die Systematik des Gesetzes, den Inhalt und Umfang des Informationszugangsanspruchs (Konkurrenzen), die Ausschlussgründe, den Verfahrensablauf, insbesondere die Beteiligung Dritter, die Kosten, die Rechtsbehelfe, das Verfahren zur Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit, die Veröffentlichungspflichten der Behörden sowie die Evaluation des Gesetzes.

Weitere Vorträge wurden beim Landkreistag sowie im Rahmen des Erfahrungsaustauschs mit den behördlichen Datenschutzbeauftragten der Landkreise und kreisfreien Städte gehalten.

### 3.6. Die außergerichtliche Streitschlichtung

Nach § 12 Abs. 1 IZG LSA kann sich jedermann an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wenden, wenn er sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA verletzt sieht. Ich habe damit die Funktion einer außergerichtlichen Streitschlichtungsstelle, die der Entlastung der Gerichte dienen soll (so ausdrücklich der Gesetzesentwurf der LReg, LT-Drs. 5/748, S. 32). Der Einzelne erhält die Möglichkeit, sich ohne Zulässigkeitserfordernisse oder Kostenrisiken an mich als unabhängige Stelle zu wenden. In meiner Funktion als Streitschlichter kann ich insbesondere Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, vermitteln, bei Verstößen gegen das IZG LSA auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden.

#### 3.6.1. Vorgehensweise

Um eine Eingabe bearbeiten zu können, benötige ich regelmäßig den Namen und die Anschrift der Stelle, bei der ein Verstoß gegen Vorschriften nach dem IZG LSA gesehen wird, eine kurze Schilderung des Sachverhalts, Kopien von Schriftstücken, die den Verstoß dokumentieren (soweit vorhanden) sowie eine Angabe darüber, ob der Betreffende mit der Nennung seines Namens gegenüber der öffentlichen Stelle einverstanden ist. Bei der Prüfung eines Informationszugangsantrags ist eine wirksame Kontrolle allerdings ohne Angaben zum Beschwerdeführer kaum möglich. Ist der Betreffende mit der Angabe seines Namens nicht einverstanden, kann eine Kontrolle faktisch nicht durchgeführt werden.

Nach Eingang der Unterlagen nehme ich eine Vorprüfung vor und bitte anschließend die betroffene Behörde um Stellungnahme. Stelle ich im Rahmen der Vorprüfung oder nach rechtlicher Würdigung der Stellungnahme einen Mangel fest, gebe ich der Behörde kein Ergebnis vor, sondern bitte sie, ihre



Entscheidung unter Beachtung meiner Rechtsauffassung zu überprüfen. Das erhöht insbesondere die Akzeptanz meiner Hinweise bei den betroffenen Behörden.

### 3.6.2. Statistische Auswertung von Eingaben und Anfragen

Statistisch habe ich zwischen Eingaben und Anfragen differenziert.

Unter **Eingaben** verstehe ich alle Einzelfälle zum IZG LSA, in denen ich zur Schlichtung eines konkreten Streits zwischen einem Antragsteller und einer Behörde bzw. einem Organ oder einer Einrichtung des Landes hinzugezogen wurde. Eingaben betreffen also die Problemfälle, in denen ich eingeschaltet werde, weil ein Antragsteller sich in seinen Rechten nach dem IZG LSA als verletzt sieht und ich zu prüfen habe, ob die Behandlung eines Informationszugangsantrags durch die betroffene Stelle rechtmäßig war.

Als **Anfragen** führe ich dagegen Vorgänge, in denen sich Antragsteller oder Behörden mit Fragen zum Gesetz an mich wenden, ohne dass zum Zeitpunkt des Ersuchens ein Streit zwischen den Beteiligten besteht. Anfragen betreffen also Sachverhalte, in denen mangels Streits von einer Streitschlichtung noch nicht gesprochen werden kann.

Zu den Anfragen zählen daher z.B. solche Fälle, in denen sich ein Bürger vor Antragstellung von mir allgemeine Auskünfte zum Gesetz geben oder sich über die Erfolgsaussichten eines konkreten Informationszugangsbegehrens beraten lässt. Zu den Anfragen gehören aber auch die Fälle, in denen sich Behörden an mich mit prinzipiellen Fragen zum IZG LSA wenden sowie diejenigen Fälle, in denen sie mich um meinen Rat ersuchen, bevor sie über einen konkreten Einzelfall entscheiden.

Statistisch gesehen habe ich im Berichtszeitraum 121 Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern oder Behörden sowie 33 Eingaben gezählt. Die tatsächliche Zahl der Anfragen dürfte noch höher sein, da nicht jede telefonische Anfrage erfasst wird. Die hohe Zahl der Anfragen ist überaus erfreulich, bedeutet sie doch, dass mein Beratungsangebot sowohl von den Bürgerinnen und Bürgern wie auch von den Behörden genutzt wird. Wird insbesondere von Behörden meine Beratung noch während der Antragsbearbeitung in Anspruch genommen, besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass es später nicht zu einem Streitfall kommen wird. Dies erklärt im Ergebnis auch die erheblich geringere Zahl der Eingaben, in denen in der Mehrzahl der Fälle das Kind schon in den Brunnen gefallen war (siehe hierzu unter 5). In knapp 3/4 der Eingaben wurden bei der Behandlung der Informationszugangsanträge Fehler gemacht. In diesen Fällen konnte ich für den Petenten einen vollständigen bzw. teilweisen Informationszugang erreichen.

Anzumerken ist auch, dass sich die Anzahl der bei mir erfolgten Anfragen nicht unbedingt in der Statistik zur Evaluierung des IZG LSA widerspiegeln wird. In der Praxis erkundigen sich viele Bürgerinnen und Bürger bei mir nach dem Gesetz und fragen mich danach, ob ein bestimmtes Informationszugangsbegehren Aussicht auf Erfolg besitzt. In vielen Fällen muss ich ihnen mitteilen, dass das IZG LSA von einer Spezialregelung verdrängt wird oder dass ihrem Begehren einer der zahlreichen Ausschlussgründe des Gesetzes

entgegensteht. Auch weise ich sie regelmäßig auf die mit der Durchführung des Gesetzes verbundenen Kosten hin, die erheblich sein können. Wenn sich der Informationszugang nach einem anderen Gesetz beurteilt oder der Betreffende wegen mangelnder Erfolgsaussichten oder wegen der zu erwartenden Kosten auf die Stellung eines IZG LSA-Antrags verzichtet, wird die bei mir erfolgte Anfrage natürlich in keiner Statistik verzeichnet.

Dabei dürfte an dem Gesetz in der Bevölkerung grundsätzlich Interesse bestehen. Dies zeigen m.E. die hohen Zugriffszahlen auf meine Homepage, die im Berichtszeitraum bei über einer viertel Million von Zugriffen liegen. Dennoch muss ich immer wieder feststellen, dass vielen Menschen das Gesetz immer noch nicht bekannt ist.

### 3.7. Die Beratung des Gesetzgebers

#### 3.7.1. Entwurf eines Ausführungsgesetzes zum Verbraucherinformationsgesetz Sachsen-Anhalt (AG VIG LSA)

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) des Bundes ist am 1. Mai 2008 in Kraft getreten (BGBl. I, 2007, S. 2558). Dieses Gesetz verpflichtet die in ihm genannten Stellen des Bundes und der Länder zur Gewährung von Verbraucherinformationen im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Lebens- und Futtermittel, Wein, Kosmetika und Bedarfsgegenstände). Es gibt den Bürgerinnen und Bürgern dabei einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu gesundheitsbezogenen Verbraucherinformationen, wobei im Sinne der Transparenz auch die Namen derjenigen Firmen genannt werden dürfen, die gegen die Vorschriften des Lebens- und Futtermittelrechts verstoßen haben. Die informationspflichtigen Stellen können Informationen dabei auch unabhängig von einem Antrag über das Internet oder in sonstiger Weise zugänglich machen. Nach wohl h. M. erlaubt dies die Einführung eines Smiley-Systems, bei dem das Ergebnis der Lebensmittelkontrollen von Gaststätten über Smiley-Symbole als „amtliches Gütesiegel“ angezeigt wird.

Auf Landkreise und kreisfreie Städte, die in Sachsen-Anhalt die Einhaltung der Vorschriften des Lebens- und Futtermittelgesetzbuchs überwachen, ist das Gesetz nach § 1 Abs. 2 S. 2 VIG jedoch nur dann anwendbar, wenn der Landesgesetzgeber ihnen die Aufgaben nach dem Verbraucherinformationsgesetz übertragen hat. Aus diesem Grund hat die Landesregierung im Juni 2010 einen Gesetzesentwurf zur Ausführung des Verbraucherinformationsgesetzes in den Landtag eingebracht, das den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufgabe der Auskunftserteilung überträgt (LT-Drs. 5/2652).

Obwohl das VIG in einigen Punkten reformbedürftig ist, habe ich im Rahmen der Anhörung den Gesetzesentwurf zum AG VIG LSA begrüßt, da ohne seine Aufnahme in das Landesrecht das VIG auf Landkreise und kreisfreie Städte nicht anwendbar wäre.

Während in Sachsen-Anhalt Gesetzesberatungen laufen, befindet sich das VIG auf Bundesebene im Evaluierungsprozess. Im Rahmen einer ersten Bewertung des Gesetzes hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erklärt, dass sich das VIG als neues Bürger-

gesetz bewährt habe und von den Bürgerinnen und Bürgern gut angenommen worden sei (Pressemitteilung vom 28. April 2010).

Die Bundesregierung hat zur Evaluation des Gesetzes drei wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben, die sie Ende Mai 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Sie hat in ihrem Bericht über die Ergebnisse der Evaluation des VIG (BT-Drs. 17/1800) festgestellt, dass die Studien das VIG grundsätzlich positiv bewerten, aber dennoch Rechtsänderungen empfehlen. Da die Regierung der Auffassung war, dass das VIG in transparenter Form evaluiert werden sollte, hat sie nach dem Vorbild der Europäischen Union der Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben, zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Evaluations-Studien Stellung zu nehmen.

Ich habe mich über die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten an der Evaluierung beteiligt. Diese sieht insbesondere im Hinblick auf das Verfahren der Informationszugangsgewährung, der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Gesetzes sowie der Veröffentlichung von Verbraucherinformationen (Einführung eines Smiley-Systems für Gaststätten) noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Einen ganz wichtigen, wenn nicht sogar den wichtigsten Aspekt sieht sie in der Zusammenlegung der verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze (Verbraucherinformationengesetz, Umweltinformationengesetz, Informationsfreiheitsgesetz Bund).

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales, dem ich für die gute Zusammenarbeit danke, hat mir in diesem Zusammenhang auf dem interministeriellen Arbeitskreis Verbraucherschutz Gelegenheit gegeben, die Position der Konferenz vorzutragen. Die Stellungnahme der Konferenz wurde veröffentlicht und kann auf der Homepage des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz abgerufen werden.

### 3.7.2. Der Entwurf des Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt (E-StiftG LSA)

Die Landesregierung möchte durch den Entwurf eines Stiftungsgesetzes Sachsen-Anhalt vom Juni 2010 die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Stiftungen des bürgerlichen und öffentlichen Rechts in Sachsen-Anhalt verbessern (LT-Drs. 5/2651). Unter informationszugangrechtlichen Gesichtspunkten habe ich es begrüßt, dass durch die Neukonzipierung des Stiftungsverzeichnisses und seine Einstellung in das Internetangebot des Landesverwaltungsamts größtmögliche Transparenz erzielt werden soll.

Vor diesem Hintergrund habe ich es jedoch für kontraproduktiv gehalten, dass behördliche Unterlagen über die Anerkennung der Rechtsfähigkeit und die Beaufsichtigung der Stiftungen des bürgerlichen Rechts nicht dem Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IZG LSA unterliegen sollen, § 5 Abs. 6 E-StiftG LSA.

Im Rahmen der Anhörung habe ich darauf verwiesen, dass das IZG LSA nach der derzeit geltenden Rechtslage bereits jetzt auf Unterlagen anwendbar sein dürfte, die sich bei den Behörden der Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie bei den Aufsichtsbehörden befinden, da das StiftG LSA - mit Ausnahme des nur für das Stiftungsverzeichnis geltenden § 21 Abs. 3 StiftG LSA - keine vorrangigen Informationszugangsregelungen i.S.d. § 1 Abs. 3

IZG LSA trifft. Dementsprechend werden in § 1 Abs. 1 Nr. 1 c IZG LSA Stiftungen des öffentlichen Rechts ausdrücklich als auskunftspflichtige Stellen i.S.d. Gesetzes genannt. In meiner Stellungnahme habe ich dargelegt, dass die Aufnahme der in § 5 Abs. 6 E-StiftG LSA geplanten Bereichsausnahme für Unterlagen der Aufsichtsbehörden über Stiftungen des bürgerlichen Rechts zu einer erheblichen Einschränkung des Anwendungsbereichs des IZG LSA führen würde. Dabei habe ich auf einen Widerspruch in der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 6 E-StiftG LSA aufmerksam gemacht: Einerseits wird die Schaffung dieser Bereichsausnahme mit der generellen Sensibilität des Stiftungswesens in diesem Bereich gerechtfertigt, andererseits wird der Schutz von Detailinformationen als Legitimation für die Neuregelung genannt. Ich habe darauf verwiesen, dass die von der Gesetzesbegründung angeführte Sensibilität der im Stiftungswesen tangierten Informationen angesichts des hohen Schutzniveaus, den das IZG LSA im Einzelfall mit seinen Ausschlussgründen gewährleistet, keine Legitimation für die Aufnahme einer Bereichsausnahme ist. So hat die Rechtsprechung für den nicht weniger sensiblen Bereich des Sozialdatenrechts entschieden, dass die Informationsfreiheitsgesetze der Länder wegen ihres vergleichbar hohen Schutzniveaus im sozialrechtlichen Verwaltungsverfahren neben § 25 SGB X zur Anwendung kommen können (vgl. OVG Münster, NJW 2005, S. 2028/2029 f.).

Für Detailinformationen ist nach meiner Auffassung nur ein Detailschutz notwendig. Deshalb muss nicht ein gesamter Bereich vom Informationszugang generell ausgenommen werden. Der Schutz von Detailinformationen wird bereits jetzt durch die umfangreichen Ausschlussgründe des IZG LSA (vgl. §§ 3 bis 6, 9 Abs. 2 IZG LSA) gewährleistet.

Für nicht weiterführend halte ich auch den Hinweis in der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 6 E-StiftG LSA, dass im Zweifelsfall ein Informationszugangsanspruch außerhalb des IZG LSA gegeben ist, wenn der Betreffende die Information zur Geltendmachung oder Verteidigung eines rechtlichen Interesses benötigt. Nachdem der Landesgesetzgeber mit der Schaffung des IZG LSA eine Grundentscheidung für einen Jedermann-Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen geschaffen hat, der von der Geltendmachung eines rechtlichen Interesses unabhängig ist, würde die geplante Regelung einen Systembruch darstellen. Ich bin daher zu dem Ergebnis gekommen, dass § 5 Abs. 6 des Gesetzentwurfs gestrichen werden sollte.

Nach der Beratung des Gesetzesentwurfs in den Ausschüssen zeichnet sich jedoch ab, dass meinen Bedenken nicht Rechnung getragen werden wird.

### 3.7.3. Stellungnahme zum Forschungsvorhaben NRW zur Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsrechte

Die Fachhochschule für öffentliches Recht in Münster untersucht im Auftrag des nordrhein-westfälischen Innenministeriums, ob in Nordrhein-Westfalen die Informationsfreiheitsrechte vereinheitlicht werden können. Im Rahmen dieses Vorhabens, das in einen Gesetzesentwurf einmünden soll, hat mich die Fachhochschule gebeten, meine Erfahrungen und Überlegungen zu einer möglichen Vereinheitlichung und Zusammenlegung der Informationsfreiheitsrechte mitzuteilen (vgl. 2.4.3). Im Folgenden stelle ich die wesentlichen Aspekte meiner Stellungnahme dar:

Ebenso wie in Nordrhein-Westfalen gibt es in Sachsen-Anhalt bisher kein einziges, einheitliches Informationsfreiheitsgesetz, das für alle denkbaren Ansprüche auf Informationszugang gilt. Vielmehr ergibt sich auch in Sachsen-Anhalt das Bild einer Vielzahl verstreut geregelter Informationszugangsansprüche mit unterschiedlichem Regelungshintergrund und Regelungsziel:

Mit dem am 1. Oktober 2008 in Kraft getretenen Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) hat der Landesgesetzgeber erstmals einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen geschaffen. Daneben enthalten jedoch das Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes sowie zahlreiche landesrechtliche Vorschriften Zugangsregelungen zu amtlichen Informationen für bestimmte Verwaltungsbereiche (vgl. z.B. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG; § 10 Abs. 1 S. 1 ArchG-LSA; § 56 Abs. 3 GO LSA). Letztere machen den Informationszugang oftmals von einem berechtigten Interesse des Antragstellers abhängig.

Für besondere Informationsbereiche gibt es explizite Regelwerke. So wird der Zugang zu Umweltinformationen durch das Umweltinformationsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (UIG LSA), der Zugang zu Verbraucherinformationen durch das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes (VIG) in Verbindung mit einem zukünftigen Ausführungsgesetz zum Verbraucherinformationsgesetz (AG VIG LSA) geregelt. Durch das neu zu schaffende AG VIG LSA sollen die Aufgaben nach dem VIG auch auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen werden, damit auch für diese eine Informationspflicht nach dem VIG begründet wird.

Bemerkenswert ist, dass für die Informationszugangsansprüche zum Teil unterschiedliche Verfahrens- und Kostenregelungen gelten. Während das Verfahren nach dem IZG LSA grundsätzlich formlos ist, enthalten z.B. das UIG LSA mit § 1 UIG LSA i. V. m. § 4 UIG Bund oder das VIG mit § 3 VIG besondere Formvorschriften. So müssen Anträge nach § 4 UIG LSA hinreichend bestimmt und Anträge nach § 3 Abs. 1 S. 1 VIG schriftlich gestellt werden. Auskünfte über Rechtsverstöße bleiben nach § 6 Abs. 1 S. 2 VIG gebührenfrei, während die Durchführung des IZG LSA gem. § 10 Abs. 1 S. 1 IZG LSA grundsätzlich gebührenpflichtig ist, um nur einige nicht abschließend aufgeführte Beispiele zu nennen.

In der Praxis muss daher bei jedem Informationszugangsantrag im Einzelnen geklärt werden, welche Rechtsgrundlage und damit welches Verfahrens- bzw. Kostenrecht zur Anwendung kommt. Das Verhältnis des IZG LSA zu den anderen Zugangsrechten hat der Gesetzgeber dabei in § 1 Abs. 3 IZG LSA geregelt. Nach § 1 Abs. 3 S. 1 IZG LSA gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Besteht eine vorrangige spezialgesetzliche Zugangsregelung, kann daher grundsätzlich nur noch geprüft werden, ob das IZG LSA subsidiär zur Anwendung kommt. Hintergrund für den Erlass der Vorschrift dürfte sicherlich auch der Gedanke gewesen sein, dass alle Zugangsregelungen vom IZG LSA über das UIG LSA bis hin zum VIG i. V. m. dem zukünftigen AG VIG LSA sich auf amtliche Informationen beziehen. Während das IZG LSA als allgemeines Regelwerk generell amtliche Informationen erfasst, hat der Gesetzgeber für besondere amtliche Informationen qualifizierte Zugangsregelungen geschaffen, die wegen ihrer spezielleren Natur die Anwendung des allgemeineren

Rechts verdrängen. Dies gilt jedoch nicht im Verhältnis zu § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG. Hier bestimmt § 1 Abs. 3 S. 2 IZG LSA, dass das IZG LSA neben dem verwaltungsverfahrenrechtlichen Akteneinsichtsanspruch zur Anwendung kommt.

Die Regelung des § 1 Abs. 3 IZG LSA führt in der Praxis jedoch nicht selten zu Schwierigkeiten bei den Rechtsanwendern (siehe auch die Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Magdeburg „Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern! [**Anlage 8**] sowie der 19. Konferenz in Hamburg „Regelungen zum Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen“ [**Anlage 9**]). Vielfach lässt sich nämlich nicht ohne weiteres feststellen, ob ein spezialgesetzlich geregeltes Informationszugangsrecht abschließend sein soll oder ob das IZG LSA subsidiär zur Anwendung kommen kann. Die zu der Parallelvorschrift des § 1 Abs. 3 IFG Bund ergangene Rechtsprechung des OVG Münster, nach der das IFG Bund anwendbar ist, wenn der Informationsanspruch dem Schutzzweck der spezialgesetzlichen Zugangsregelung prinzipiell nicht zuwider läuft (OVG Münster, Beschluss vom 28. Juli 2008, Az.: 8 A 1548/07; vgl. auch OVG Münster NJW 2005, S. 2028/2029 zu § 4 Abs. 2 IFG NRW), dürfte zwar ein erster Ansatzpunkt für die Auslegung des § 1 Abs. 3 IZG LSA, aber noch nicht hinreichend gefestigt sein.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht der allgemeine Informationszugangsanspruch gestärkt und die zahlreichen spezialgesetzlichen Informationszugangsansprüche reduziert werden sollten. Dieser Gedanke findet sich ausdrücklich in der Gesetzesbegründung zum IZG LSA. Der Landesgesetzgeber verweist in ihr ausdrücklich darauf, dass viele der spezialgesetzlichen Informationszugangsregelungen noch nicht unter dem Blickwinkel der allgemeinen Informationsfreiheit erlassen worden seien, weshalb ein freier Zugang zu amtlichen Informationen möglicherweise nicht in allen Verwaltungsbereichen erreicht werden könne (GesEntw der LReg, LT-Drs. 5/748, S. 9). Daher sei es notwendig, alle im jeweiligen Fachrecht bereichsspezifisch geregelten Zugangsregelungen, insbesondere die zugangsbeschränkenden Regelungen, auf ihre Existenzberechtigung zu überprüfen (GesEntw der LReg, LT-Drs. 5/748, S. 10). Dieses Ziel deckt sich im Übrigen mit einem Beschluss der Landesregierung zu Leitlinien für Vorschriften- und Bürokratieabbau (MBl. LSA 2008, S. 732). Dieser sieht als Ziel vor, die Rechtsanwendung für Fach- und Nichtfachleute u.a. durch eine Reduzierung der Rechtsnormen zu erleichtern. Danach sollen Rechtsnormen auf ihre Erforderlichkeit hin überprüft werden. Gleichartige Vorschriften sollen zusammengefasst und angeglichen werden. Den Weg der Vereinheitlichung und Vereinfachung hat der Landesgesetzgeber bisher noch nicht beschritten. Allerdings sollen die Auswirkungen des IZG LSA erst nach Ablauf von fünf Jahren, also im Jahr 2013, evaluiert werden. Es ist daher zu erwarten, dass dies ein Thema der Evaluierung sein wird.

Ein weiterer praxisrelevanter Gesichtspunkt scheint mir, soweit dies wegen der europarechtlichen Vorgaben des Umweltrechts bzw. der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Verbraucherinformationsgesetz möglich ist, eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verfahrens- und des Kostenrechts zu sein. Eine Bürgerin oder ein Bürger kann m.E. nur schwer nachvollziehen, warum für amtliche Informationen unterschiedliche Verfah-

rensregelungen gelten bzw. unterschiedliche Kosten anfallen sollen, je nachdem aus welchem Verwaltungsbereich die Information stammt.

Wünschenswert wäre sicherlich auch eine Vereinheitlichung der Ausschlussgründe. Deutlich wird dies in Sachsen-Anhalt am Beispiel der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Während nach § 6 S. 2 IZG LSA Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut geschützt werden, hängt im Bereich der Umweltinformationen die Preisgabe dieser Information zusätzlich von einer als sinnvoll anzusehenden Güterabwägung ab (vgl. § 1 UIG LSA i. V. m. § 10 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 UIG Bund). Nach dem VIG werden dagegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut geschützt, zusätzlich unterliegen aber sonstige wettbewerbsrelevante Informationen dem Schutz des Gesetzes (vgl. § 2 Nr. 2 c VIG). Dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. wettbewerbsrelevante Informationen in verschiedenen Verwaltungsbereichen damit besser bzw. schlechter geschützt werden, ist objektiv nur schwer nachvollziehbar.

Die Fachhochschule hat dem Innenministerium von Nordrhein-Westfalen einen Gesetzesentwurf vorgelegt, dem eine erhebliche Verringerung der Informationszugangsvorschriften im Landesrecht zugrunde liegen soll. Eine abschließende Entscheidung des Ministeriums über den Entwurf steht noch aus. Ich werde über das Vorhaben weiter berichten.

### 3.8. Zusammenarbeit mit anderen Informationsfreiheitsbeauftragten

#### 3.8.1. Die IFK und der AKIF

Gem. § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 22 Abs. 7 DSGVO-LSA arbeitet der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit mit den Stellen zusammen, die für die Kontrolle der Einhaltung der Informationsfreiheit im Bund und in den Ländern zuständig sind. Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben sich hierzu als gemeinsame Arbeitsebene eine Konferenz (IFK) geschaffen, die zweimal jährlich zusammentritt und im Vorsitz turnusmäßig wechselt. Der Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) bereitet die Sitzungen und Entschlüsse der IFK vor. Er tagt zweimal jährlich.

Die Sitzungen des Arbeitskreises und der Konferenz sind ganz im Sinne einer größtmöglichen Transparenz öffentlich. Tagesordnungen und Protokolle der Sitzungen werden veröffentlicht.

Der Konferenz gehören derzeit der Bund und die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt an. Rheinland-Pfalz und Thüringen sind derzeit keine Mitglieder. Diese Länder besitzen zwar ein Informationsfreiheitsgesetz, haben aber keinen Informationsfreiheitsbeauftragten geschaffen.

Es ist üblich, dass jedes neu hinzugekommene Bundesland zunächst den Vorsitz der Konferenz übernimmt. Dementsprechend hatte Sachsen-Anhalt im ersten Halbjahr 2009 den Vorsitz inne.

### 3.8.2. Entschließung: Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden

Während meines Vorsitzes hatte der Bundesrat im Zuge seiner Beratung des Zahlungsdienstleistungsgesetzes (BT-Drs. 16/11613) vorgeschlagen, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch weiter einzuschränken: Gegenüber Bundesbehörden der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht sollte es künftig kein Recht auf Informationszugang mehr geben. Die IFK hat in einer Entschließung die Schaffung einer solchen pauschalen Ausnahme entschieden abgelehnt, da Informationen, die in diesem Bereich tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind, bereits heute durch das Informationsfreiheitsgesetz ausreichend geschützt sind (**Anlage 6**). Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Kontrollinstanzen sollte nach Auffassung der Konferenz durch mehr Offenheit wiederhergestellt und nicht durch Einschränkung der Informationsfreiheit noch weiter erschüttert werden. Der Bundestag ist dem Vorschlag des Bundesrates nicht gefolgt.

### 3.8.3. Die 18. Tagung der IFK am 24. Juni 2009 in Magdeburg und ihre Ergebnisse

Unter meinem Vorsitz tagten am 24. Juni 2009 die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und von neun Ländern, um über die Umsetzung des Rechts der Bürger und Bürgerinnen auf einen verfahrensunabhängigen Zugang zu allen Dokumenten der Verwaltung auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu beraten.

Schwerpunkte der Tagung waren u.a. das Verhältnis der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze zu den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder und dem Verbraucherinformationsgesetz, der Schutz von Whistleblowern, die Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen im Internet sowie die Ratifizierung des Europaratsübereinkommens von 2008 über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten.

#### Vereinfachung der Informationsfreiheitsgesetze

Die Erfahrungen der Informationsfreiheitsbeauftragten zeigen, dass den Behörden die Feststellung Schwierigkeiten bereitet, ob für einen Informationszugangsantrag das allgemeine Informationsfreiheits-, das Umweltinformations- oder das Verbraucherinformationsgesetz gilt. Die Regelungen unterscheiden sich ferner durch erheblich voneinander abweichende Versagungsgründe und Kostenregelungen. Deshalb forderte die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (IFK) die Gesetzgeber auf, die allgemeinen und bereichsspezifischen Gesetze zu vereinfachen und Ablehnungsgründe auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken. Darüber hinaus hielt sie eine Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes für sinnvoll (siehe Entschließung vom 24. Juni 2009 „Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!“ – **Anlage 8**; vgl. auch **Anlage 9** und unter 3.7.9).

#### Schutz von Whistleblowern

Die Konferenz sprach sich ferner dafür aus, Beschäftigte, die Rechtsverstöße in Behörden und Unternehmen aufdecken, vor arbeitsrechtlichen Konsequenzen zu schützen. In vielen Fällen seien es erst diese Whistleblower, die



für Transparenz sorgen. Das zeigten die sog. Gammelfleischskandale oder die heimliche Überwachung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Konferenz fordert den Deutschen Bundestag auf, den Schutz von Whistleblowern endlich gesetzlich zu regeln (siehe Entschließung vom 24. Juni 2009 „Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern“ – **Anlage 7**). Vor diesem Hintergrund ist es zumindest ein Fortschritt, dass der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Beschäftigtendatenschutz in einem geplanten § 32 I Abs. 4 BDSG eine Whistleblower-Regelung enthält (BR-Drs. 535/10). Danach soll sich ein Beschäftigter an die für die Datenschutzkontrolle zuständige Behörde wenden könne, wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, die den Verdacht begründen, dass der Arbeitgeber Beschäftigtendaten unbefugt erhebt, verarbeitet oder nutzt und der Arbeitgeber einer darauf gerichteten Beschwerde des Beschäftigten nicht unverzüglich abhilft. Trotzdem hat der Gesetzesentwurf Anlass zu datenschutzrechtlicher Kritik gegeben. In der EU-Richtlinie, die durch ihn umgesetzt werden soll, ist die vorhergehende Beschwerde beim Arbeitgeber nicht vorgesehen.

#### Veröffentlichung von Agrarsubventionen

Die Konferenz hat sich ferner mit dem Streit um die Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen im Internet befasst. Obwohl die EU-Mitgliedstaaten zur Veröffentlichung verpflichtet waren, hatte das Landwirtschaftsministerium des Bundes diese jedoch vorübergehend ausgesetzt. Inzwischen waren der Bund und die Länder übereingekommen, die Empfänger von Agrarsubventionen ab Mitte Juni doch ins Internet zu stellen. Dementsprechend waren auch die Subventionsempfänger von Sachsen-Anhalt im Internet zu finden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten hatten sich im Hinblick auf die notwendige Transparenz und Kontrolle der öffentlichen Subventionen grundsätzlich für eine Bekanntmachung der Empfänger der Agrarsubventionen ausgesprochen. Schutzwürdige Interessen der Subventionsempfänger müssten zurückstehen, da das Transparenzinteresse der Allgemeinheit überwiege. Dieser Position waren die Oberverwaltungsgerichte ganz überwiegend gefolgt. Die veröffentlichten Daten führten in der Öffentlichkeit zu einer Diskussion über den Sinn und Zweck der Subventionen, denn die Liste der Agrar-Subventionen barg große Überraschungen. So wurden nicht nur Bauern, sondern auch Fluggesellschaften, Pharmakonzerne oder Stromversorger mit nicht nur für den Laien abenteuerlich anmutenden Begründungen subventioniert. Der Europäische Gerichtshof hat mittlerweile mit Urteil vom 9. November 2010 die Rechtsvorschriften der Union über die Veröffentlichung von Agrarsubventionen für teilweise ungültig erklärt (EuGH, Rechtsache C-92/09 und C-93/09). Anders als die Berichterstattung in der Presse vermuten lässt, hat der Europäische Gerichtshof die Veröffentlichung von Agrarsubventionen jedoch nicht grundsätzlich untersagt, sondern sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch darauf haben, über die Verwendung öffentlicher Gelder informiert zu werden. Er hat vielmehr die geltenden europäischen Vorschriften für unverhältnismäßig gehalten, da sie die Veröffentlichung der personenbezogenen Daten aller natürlicher Personen, die Empfänger der Agrarsubventionen waren, vorgeschrieben haben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfe erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang der Beihilfen zu unterscheiden. Eine Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen

bleibt daher auch nach der Rechtsprechung des EuGH möglich, sofern die o.g. Grundsätze beachtet werden.

#### Auskunft im Besteuerungsverfahren

Die IFK hat sich ferner gegen eine Verwaltungsanweisung des Bundesministeriums der Finanzen gewandt, mit der der Rechtsanspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Auskunft im Besteuerungsverfahren nach den Datenschutzgesetzen des Bundes bzw. der Länder durch das Erfordernis eines rechtlichen Interesses weitgehend eingeschränkt wurde. Die Verwaltungsanweisung wurde vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit mittlerweile beanstandet, da sie die Vorgaben einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur freien Auskunft in Steuersachen missachte (BVerfG NJW 2008, 2099) (vgl. IX. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz 9.1). Ein Diskussionsentwurf des Bundesfinanzministeriums für eine neue Abgabenordnung (AO) sieht mittlerweile vor, einen Auskunftsanspruch in die AO aufzunehmen, der als speziellere Vorschrift datenschutz- sowie informationszugangrechtliche Auskunftsansprüche verdrängen würde. Der neue Auskunftsanspruch soll allerdings im Wesentlichen die Vorgaben aus der Verwaltungsanweisung des Bundesfinanzministeriums übernehmen. Auch dies wurde von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kritisiert.

#### Internetsperren

Aus aktuellem Anlass hatte sich die Konferenz auch mit dem Zugangser schwerungsgesetz befasst, das das Bundeskriminalamt ermächtigte, Sperrlisten aufzustellen und an Access Provider weiterzuleiten, um so den Internetzugang zu kinderpornographischen Seiten zu sperren. Zwar sah das Gesetz vorrangig das Löschen und dann erst das Sperren kinderpornographischer Seiten vor. Das neue Gesetz ließ jedoch erstmals Eingriffe in Internetinhalte zu. Auch bewertete die IFK die Einrichtung eines Gremiums zur Kontrolle der Sperrlisten beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als systemfremd. Die Bundesregierung hat allerdings für das im Juni 2009 vom Bundestag beschlossene und im Februar 2010 in Kraft getretene Gesetz (BGBl. I, 2010, S. 78) ein einjähriges Moratorium verhängt. Das Bundeskriminalamt wird in dieser Zeit keine Sperrlisten erstellen, sondern sich für die Löschung der einschlägigen Websites einsetzen. Die gemachten Erfahrungen sollen in eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Löschung kinderpornographischer Inhalte im Internet einfließen. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit von der Bestellung des Expertengremiums abgesehen. Im November 2010 hat die Mehrzahl der Sachverständigen bei einer Anhörung zu verschiedenen Gesetzesentwürfen zur Aufhebung des Zugangser schwerungsgesetzes im Rechtsausschuss des Bundestags zwar den derzeitigen Schwebezustand als rechtswidrig bezeichnet, sich jedoch nicht für eine Aufhebung des Gesetzes ausgesprochen. Der Landtag von Sachsen-Anhalt hat im Übrigen im Ergebnis den Vorrang der Löschung von solchen Internetseiten befürwortet (LT-Drs. 5/83/2894 B).

#### Europaratskonvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Auf ihrer 17. Konferenz im Dezember in Schwerin hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert, die Konvention des Europarates über den Zugang zu öffentlichen Dokumenten schnell zu ratifizieren (**Anlage 5**). Der Ratifizierungsprozess scheint nun ins Stocken zu geraten, denn viele Bundesländer, darunter auch Sachsen-Anhalt, haben Bedenken gegen den völkerrechtlichen Vertrag geltend gemacht. Die Konferenz forderte die Bundesländer auf, trotz der Geltendmachung von Anpassungsbedarf die Konvention nicht scheitern zu lassen. Der Appell blieb bisher ergebnislos (vgl. auch 2.3.2).

#### 3.8.4. Ergebnisse anderer Konferenzen

Vor dem Hintergrund, dass einige Rundfunkanstalten die Informationsfreiheitsgesetze der Länder auf sie für nicht anwendbar halten, ist zu erwähnen, dass die IFK auf ihrer 20. Tagung im Juni 2010 in Berlin die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften gefordert hat, nach denen die Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind (**Anlage 10**).

Die Konferenz in Berlin hat sich auch mit Wikileaks und anderen Internet-Plattformen befasst, auf denen geheime Unterlagen aus Politik und Wirtschaft unter der Annahme eines öffentlichen Interesses veröffentlicht werden (z.B. die Unterlagen zum Irak-Krieg oder die Verträge zur LKW-Maut zwischen dem Bund und dem Mautbetreiber Toll-Collect). Die IFK wies darauf hin, dass mit einer Befürwortung der Veröffentlichung geheimer Dokumente zwangsläufig auch rechtswidrige Beschaffungswege abgesegnet würden. Ebenso wurde die Gefahr der Verletzung der Privatsphäre durch die Preisgabe personenbezogener Daten gesehen.

## 4. Häufige Fragestellungen

Im Folgenden stelle ich zunächst einige häufige Fragestellungen dar, die sich aus den Eingaben und Anfragen ergeben haben oder im Rahmen der Fortbildungsveranstaltungen an mich herangetragen wurden. Es handelt sich hierbei um eine wichtige Auswahl der zahlreichen Fragen, die nicht abschließend ist. Weitere Fälle finden sich z.B. in den Anwendungshinweisen zum IZG LSA.

### 4.1. Antragsverfahren, statthafte Anträge

Ein Antrag auf Informationszugang nach dem IZG LSA leitet ein eigenständiges Verwaltungsverfahren ein. Dabei verdrängen die spezielleren verfahrensrechtlichen Regelungen des IZG LSA das allgemeine Verwaltungsverfahren. Die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes sind somit nur anwendbar, soweit das IZG LSA keine Sonderregelungen trifft. Nach § 1 IZG LSA können Informationszugangsanträge in zweipoligen Verhältnissen (Antragsteller - Behörde) grundsätzlich formlos gestellt werden. Ein Antragsteller braucht seinen Antrag somit weder zu begründen noch ein rechtliches Interesse an der Auskunft geltend zu machen. Ebenso ist er nicht verpflichtet, sich in einem Verfahren nach dem IZG LSA durch einen Bevollmächtigten vertreten zu lassen.

#### 4.1.1. Einwohnerfragestunden

Das Verfahrensrecht spielte für mich in mehrerer Hinsicht eine Rolle. Liegt nämlich schon kein zulässiger IZG LSA-Antrag vor, besitze ich keine Kontrollbefugnis. So ist auf die Durchführung der Einwohnerfragestunde das IZG LSA nicht anwendbar. Rechtsgrundlage hierfür ist insofern die Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt i. V. m. der Hauptsatzung der maßgeblichen Gemeinde, die das IZG LSA verdrängt. Daher kann in Fragen in der Einwohnerfragestunde kein zulässiger Antrag nach dem IZG LSA gesehen werden.

#### 4.1.2. Formlos heißt formlos

Behörden dürfen bei der Antragsbearbeitung keinen von dem IZG LSA nicht vorgesehenen Formzwang begründen. So verbietet sich in zweipoligen Verhältnissen (Antragsteller-Behörde) eine vorherige Anhörung des Antragstellers, weil dieser seinen Antrag gerade nicht begründen muss. Zur Formlosigkeit des Verfahrens gehört auch, dass ein Antragsteller, der sich durch einen Rechtsanwalt vertreten lässt, die Akteneinsicht selbst wahrnehmen darf und sich nicht, wie eine Behörde meinte, durch seinen Bevollmächtigten vertreten lassen muss (vgl. auch Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 11. Auflage 2010, § 29 Rn. 20 für das allgemeine Verwaltungsverfahren).

#### 4.2. Was ist eine amtliche Information?

Unter einer amtlichen Information versteht das IZG LSA jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Einem amtlichen Zweck dient die Aufzeichnung regelmäßig dann, wenn die Stelle die Information im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung erlangt hat. Deshalb kommt es nicht darauf an, dass die Information im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens gewonnen wurde; unerheblich ist auch die Art der Verwaltungsaufgabe und die für die Aufgabenerfüllung eingesetzte Handlungsform der Verwaltung (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 2 Rn. 42).

##### 4.2.1. Verträge oder Versicherungsunterlagen sind amtliche Informationen

In der Praxis stellte sich vor allem die Frage, ob Verträge oder Versicherungsunterlagen amtliche Informationen i.S.d. Gesetzes sind. Dies ist regelmäßig zu bejahen.

Der Informationszugangsanspruch bezieht sich generell auf das zu amtlichen Zwecken festgehaltene Wissen öffentlicher Stellen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 2. Oktober 2007, Az.: 12 B 11.07). Das Informationszugangsrecht besteht deshalb unabhängig von den Handlungsformen einer Behörde, d. h. es spielt keine Rolle, ob eine Behörde eine Information durch öffentlich-rechtliches, privatrechtliches, fiskalisches oder schlicht hoheitliches Handeln gewonnen hat (OVG Münster NVwZ 2010, S. 1044/1046); Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2009, § 2 Rn. 42, Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 1 Rn. 28). Irrelevant ist auch, zu welchem Zweck der Antragsteller die Information verwenden möchte.

Informationen aus einem Kaufvertrag zwischen einer Behörde und einem Dritten sind damit regelmäßig amtliche Informationen. Gleiches gilt bei Amtshaftungssachen für die Sachakten, die die Kommune ihrem Versicherer (z.B. dem kommunalen Schadensausgleich) zur Bearbeitung des Schadensfalles übergibt. Der Anwendungsbereich des IZG LSA ist damit grundsätzlich eröffnet. Der Schutz sensibler Daten, z.B. von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder von personenbezogenen Daten erfolgt über die Ausschlussgründe. So bleiben die Berechnungs- und Kalkulationsgrundlagen des Vertragspartners der Behörde oder der Schriftverkehr der Behörde mit ihrem Anwalt zur Prozessvorbereitung oder -taktik geheim.

#### 4.2.2. Vorhandensein der Information – keine Informationsbeschaffungspflicht

Ein Informationszugangsanspruch besteht nur, wenn die von der Behörde begehrte Information bei ihr vorhanden ist (Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 5/748, S. 15). Das ist in der Praxis nicht immer der Fall. Beispielsweise wollte ein Petent von der Landesbereitschaftspolizei Sachsen-Anhalt Einblick in polizeiliche Einsatzunterlagen nehmen. Es ging jedoch um einen Einsatz in Niedersachsen, der von der niedersächsischen Polizei geleitet worden war. Deshalb wurden die fraglichen Akten nicht in Sachsen-Anhalt, sondern in Niedersachsen geführt. Da die begehrte Information bei der Landesbereitschaftspolizei nicht vorhanden war, musste der Antrag abgelehnt werden. Eine Informationsbeschaffungspflicht besteht nicht (VG Magdeburg, Beschluss vom 19. März 2010, Az.: 3 B 58/10 MD; OVG Berlin-Brandenburg LKV 2010, 275; OVG Münster, NVwZ – RR 2003, 800).

#### 4.2.3. Keine Beantwortung von Rechtsfragen

Viele Petenten gehen bei einer Antragstellung davon aus, dass sie nach dem IZG LSA von einer Behörde eine Auskunft über eine konkrete Rechtslage verlangen können. Beispielsweise wollte der Petent in der bereits zuvor erwähnten Eingabe von der Landesbereitschaftspolizei wissen, ob das Dienstrecht es zulasse, dass Polizeibeamte ohne Kennzeichnung eingesetzt würden. Da das IZG LSA unter einer Information eine einem amtlichen Zweck dienende „Aufzeichnung“ versteht, muss die Antwort auf die Frage in verkörperter Form vorliegen. Ein Antragsteller hat nach dem IZG LSA dagegen keinen Anspruch darauf, dass eine Behörde ihm die Rechtslage zu einem bestimmten Sachverhalt erläutert und dies schriftlich niederlegt, da so eine neue, bisher nicht vorhandene Information generiert würde. Da es im vorliegenden Fall zu der gestellten Rechtsfrage keine Aufzeichnung gab, musste der Antrag abgelehnt werden.

#### 4.2.4. Keine Pflicht zur Schaffung neuer Informationen

Da sich der Informationszugangsanspruch nur auf vorhandene amtliche Informationen bezieht, ist es in Rechtsprechung und Lehre unbestritten, dass ein Antragsteller keine Generierung neuer Informationen verlangen kann. Die Abgrenzung, ob der Antragsteller Zugang zu bereits vorhandenen oder die Generierung neuer Informationen begehrt, kann im Einzelfall schwierig sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Antragsteller die Übersendung von Statistiken begehrt. Verlangt er die Übergabe von Statistiken, die die Behörde bereits erarbeitet hat, besteht regelmäßig ein Anspruch nach dem IZG

LSA. Müsste die Behörde jedoch auf den Antrag hin eine neue Statistik erst erstellen, dürfte eher von der Generierung einer neuen, bisher nicht vorhandenen Information auszugehen sein und ein Anspruch daher nicht gegeben sein (vgl. zur Problematik auch 5.1).

#### 4.3. Ausschlussgründe

Ein Informationszugangsantrag nach dem IZG LSA darf grundsätzlich nur dann abgelehnt werden, wenn ein Ausschlussgrund i.S.d. Gesetzes besteht. Dieser muss konkret dargestellt und begründet werden. Dabei erfolgt eine Umkehr der Begründungslast. Die Verwaltung muss darlegen, warum der Auskunftsanspruch des Einzelnen ausnahmsweise nicht besteht (Regel-Ausnahmeverhältnis). Hieran mangelt es oft in der Praxis.

##### 4.3.1. Mängel in der Darlegungspflicht

In der Mehrzahl der Eingaben wandten sich die Antragsteller zu Recht an mich, weil die von ihnen um Informationszugang ersuchten Behörden ihren Antrag unter der Berufung auf gesetzlich nicht vorgesehene Ausschlussgründe abgelehnt hatten. So wurden Anträge z.B. unter Hinweis auf das allgemeine Amtsgeheimnis („generelle Vertraulichkeit der Information“) oder unter Berufung auf sicherheitsrelevante Belange abgelehnt.

Oft war eine Beschwerde berechtigt, weil die Behörden den Antrag unter der pauschalen Berufung auf das Vorliegen eines oder mehrerer Ausschlussgründe abgelehnt hatten. So wurde einem Begehren allgemein der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, entgegenstehende sicherheitsrelevante Belange, die Beeinträchtigung laufender Gerichtsverfahren oder ein hoher Verwaltungsaufwand entgegengehalten, um nur einige Beispiele zu nennen. Den Ablehnungsbescheiden war gemein, dass Angaben zu den tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der behördlichen Entscheidung fehlten. Auch wurde dem Petenten eine konkrete Rechtsgrundlage, auf die sich die Ablehnung des Informationszugangsantrags hätte stützen können, nicht genannt.

In diesen Konstellationen musste ich die betroffenen Behörden regelmäßig darauf hinweisen, dass ein Sachverhalt, aus dem sich das Vorliegen eines Ausschlussgrundes ergeben könnte, nicht nachvollziehbar dargelegt wurde.

##### 4.3.2. Fehler bei der Auslegung, insbesondere Durchführung anhängiger Gerichtsverfahren

Natürlich sind auch Fehler bei der Auslegung der Ausschlussgründe nicht ausgeblieben. Auf einen besonders praxisrelevanten Fehler möchte ich schon hier eingehen:

In vielen Fällen wollten Behörden Antragstellern keine Einsicht in Unterlagen gewähren, wenn sie sich bereits in einem Rechtsstreit mit ihnen befanden oder damit rechneten, nach erfolgter Akteneinsicht, von ihnen verklagt zu werden. Sie befürchteten bei einer Preisgabe der begehrten Informationen eine Verschlechterung ihrer Rechtsposition und beriefen sich als Aus-

schlussgrund auf die Beeinträchtigung der Durchführung eines anhängigen oder zukünftigen Gerichtsverfahrens gem. § 3 Abs. 1 Nr. d IZG LSA.

Ich habe in diesen Fällen die Behörden darauf aufmerksam machen müssen, dass diese Auslegung der Norm von der Rechtsprechung für unzulässig erklärt wurde. § 3 Abs. 1 Nr. 1 d IZG LSA schützt seinem Wortlaut nach nicht die Rechtsposition der Behörde, sondern das Gerichtsverfahren als solches. Behörden dürfen als Beteiligte eines laufenden Gerichtsverfahrens daher nur dann keine Informationen preisgeben, wenn dadurch das Verfahren nachteilig beeinflusst werden könnte. Sie dürfen dagegen Unterlagen und Informationen nicht deshalb vor dem Bürger geheim halten, um ihre Position in einem Rechtsstreit gegen ihn zu stärken bzw. den Rechtsstreit zu gewinnen (OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12. Februar 2010, 10 A 11156/09, Rn. 30; OVG Münster, NVwZ 2003, 800 f.) Es stellt auch keinen Rechtsmissbrauch dar, wenn der Antragsteller die mit Hilfe des Informationsfreiheitsgesetzes gewonnenen Informationen für die Begründung eventueller Regressforderungen gegen die Behörde verwenden möchte (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 2. März 2010, Az.: 6 A 1684/08, Rn. 7 m. w. N.).

Anders als man meinen könnte, wird mit dem IZG LSA hier auch keine grundsätzlich neue Rechtslage geschaffen. Bereits jetzt besteht ein aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen folgendes Akteneinsichtsrecht, wenn ein Dritter ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme geltend machen kann (BVerwGE 30, S. 154 ff). Die Rechtsprechung nimmt dabei das berechnete Interesse an der Einsichtnahme dann an, wenn er Sekundäransprüche geltend machen will und die Kenntnis des Akteninhalts Voraussetzung für die wirksame Rechtsverfolgung ist. Diese darf also nicht von vornherein aussichtslos sein. Die Verwaltung musste daher schon vor Inkrafttreten des IZG LSA bei einem berechtigten Interesse dem Betroffenen zur Vorbereitung von Amtshaftungsprozessen etc. Akteneinsicht gewähren.

Das IZG LSA führt lediglich dazu, dass der Streit zwischen Antragsteller und Behörde über das Vorliegen des berechtigten Interesses entfällt, da ein solches nach dem IZG LSA nicht mehr geltend gemacht werden muss.

#### 4.3.3. Analogieverbot

Besonders kreativ erwies sich eine Behörde, die ihre fiskalischen Interessen bzw. die des Landes schützen wollte. Da in dem von ihr zu prüfenden Informationszugangsantrag der Ausschlussgrund des § 3 Abs. 1 Nr. 6 IZG LSA nicht griff, weil die Behörde nicht im Wirtschaftsverkehr tätig wurde, wollte sie diesen Ausschlussgrund kurzerhand analog anwenden. Nach h. M. in Rechtsprechung und Lehre sind die in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder genannten Ausschlussgründe abschließend aufgezählt (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 3 Rn. 16 ff. m. w. N). Als Ausnahme von diesem Grundsatz wird lediglich der Schutz des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung anerkannt. Für eine darüber hinausgehende Einschränkung des Zugangs zu Informationen im Wege der Analogie ist daher kein Raum.

#### 4.3.4. Ansprüche auf Teilauskunft werden übersehen

Eine häufige Fehlerkonstellation besteht auch darin, dass Behörden für einen Sachverhalt zu Recht einen Ausschlussgrund nach dem IZG LSA annehmen, dann den Informationszugangsantrag insgesamt ablehnen, ohne aber einen Anspruch auf Teilauskunft zu prüfen. Dies gilt insbesondere für den Ausschlussgrund der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. 5.12).

#### 4.4. Die Drittbeteiligung ist obligatorisch

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 IZG LSA muss eine Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann. Da die Drittbeteiligung einen hohen Verwaltungsaufwand verursacht, wenn sich ein Informationszugangsbegehren auf eine Vielzahl von Personen bezieht, wurde von Behörden an mich in verschiedenen Konstellationen die Frage herangetragen, ob diese Drittbeteiligung nicht unterbleiben könne, weil sie den Informationszugangsanspruch abzulehnen gedenke. Dies ist jedoch nicht möglich.

Die Kommentarliteratur verweist darauf, dass die Gelegenheit zur Stellungnahme in den meisten Fällen identisch mit der Frage ist, ob der Dritte in die Bereitstellung der Daten einwilligt (Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 8 Rn. 22). Daraus folgt, dass eine Behörde in den Fällen des § 5 Abs. 1 IZG LSA prinzipiell eine Drittbeteiligung durchführen muss, weil stets die Möglichkeit besteht, dass der Dritte in die Preisgabe seiner Daten einwilligt.

Dass sich eine Behörde wegen des durch eine Drittbeteiligung zu erwartenden höheren Verwaltungsaufwands auf eine Beeinträchtigung ihrer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung nach § 3 Abs. 2 IZG LSA berufen kann, wird grundsätzlich zu verneinen sein. Die Drittbeteiligung ist eine notwendige Voraussetzung für die Feststellung des Informationszugangsanspruchs und dient damit der behördlichen Aufgabenerfüllung. Etwas anderes kann jedoch in Ausnahmefällen gelten, etwa dann, wenn infolge des durch die Drittbeteiligung entstehenden Verwaltungsaufwandes die Behördentätigkeit quasi „lahmgelegt“ würde.

#### 4.5. Probleme mit den Fristenregelungen

In vielen Eingaben wenden sich Petenten an mich und tragen vor, dass die um Informationszugang ersuchte Behörde ihren Antrag nicht fristgemäß bearbeitet und ihnen damit den aus ihrer Sicht statthaften Informationszugang bisher nicht gewährt habe. Ich habe dabei Fälle zu bearbeiten gehabt, in denen dem Antragsteller nahezu erst nach einem Jahr ein Informationszugang gewährt wurde. In der Praxis lassen sich die aus dem Bundesrecht übernommenen Fristenregelungen kaum einhalten.

##### 4.5.1. Fehlende Sanktionsmöglichkeiten

Die Überschreitung der Fristen ist zum einen im Gesetz bereits angelegt.



Nach § 7 Abs. 5 IZG LSA soll im Fall eines stattgebenden Bescheids dem Antragsteller die Information unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden. Nach § 9 Abs. 1 IZG LSA gilt die Einmonatsfrist auch, wenn der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird.

Diese Fristen gelten jedoch nicht für den Hauptanwendungsfall, in dem ein Antragsteller Informationen über einen Dritten begehrt. Diesem muss, sobald durch den Antrag seine Belange berührt sein könnten, nach § 8 Abs. 1 IZG LSA innerhalb eines Monats schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Außerdem darf ein Informationszugang erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder sofort vollziehbar geworden ist.

Es fehlen im Gesetz außerdem Sanktionsmöglichkeiten, falls eine Behörde eine Entscheidung über den Informationszugangsantrag ohne sachliche Rechtfertigung hinauszögert (vgl. 5.10).

#### 4.5.2. Statthafte Überschreitung der Fristen bei hohem Verwaltungsaufwand

In der Praxis werden die gesetzlich vorgesehenen Informationszugangs- bzw. Bescheidungsfristen aus § 7 Abs. 5 IZG LSA bzw. § 9 Abs. 1 IZG LSA oftmals dann nicht eingehalten, wenn der Informationszugangsantrag sehr umfangreich ist und eine Behörde unverschuldet die Informationszugangsfristen nicht einhalten kann. In diesen Fällen erlaubt die Rechtsprechung eine Überschreitung der gesetzlich vorgesehenen Bearbeitungsfristen, wenn der durch einen Informationszugangsantrag bedingte hohe Verwaltungsaufwand zu einer Aus- bzw. Überlastung einer Behörde führen würde (vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 2. März 2010, Az.: 6 A 1684/08). Dann aber muss eine Behörde, soweit sie dem erhöhten Arbeitsanfall nicht durch personelle oder organisatorische Maßnahmen Rechnung tragen kann, das vorliegende Gesuch zumindest sukzessive abarbeiten (Hessischer Verwaltungsgerichtshof a.a.O.).

Erforderlich ist dann jedoch, dass eine Aus- oder Überlastung der Behörde nachvollziehbar dargelegt und Aussagen zum konkreten Umfang der begehrten Informationen und der zu erwartenden Bearbeitungsdauer getroffen werden. Außerdem muss mit einer sukzessiven Abarbeitung des Antrags begonnen werden. Beispielsweise können einem Petenten im Rahmen einer sukzessiven Antragsbearbeitung bereits unstrittige Aktenteile in Kopie zugänglich gemacht werden.

#### 4.6. Kostenvoranschläge

Die IZG LSA KostVO bewirkt mit einem Gebührenrahmen 0 bis 1.000 Euro für die Erteilung von Auskünften bzw. für die Gewährung von Einsichtnahme bzw. von 0 bis 2.000 Euro für die Zur-Verfügung-Stellung von Informationen in sonstiger Weise die teuersten Gebührensätze in Deutschland. Zum Vergleich sei hier nur erwähnt, dass die Obergrenze für die Kosten im Bund dazu bei vergleichsweise „niedrigen“ 500 Euro liegt. Tatsächlich ist mir in meiner zweijährigen Tätigkeit ein Fall bekannt geworden, indem die Höchstgrenze von 1.000 Euro für die Informationszugangsgewährung spielend erreicht wurde.

Es versteht sich daher von selbst, dass ein Antragsteller bereits bei der Antragstellung wissen möchte, welche Kosten auf ihn zukommen können. Sowohl von Petenten wie von Behörden wurde daher an mich die Frage herangetragen, ob ein Antragsteller von einer Behörde einen Kostenvoranschlag verlangen kann.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage dürfte ein Antragsteller einen Anspruch auf Erstellung eines Kostenvoranschlags grundsätzlich nicht besitzen. Vielmehr steht es im Ermessen der Behörde, ob sie einem Antragsteller einen Kostenvoranschlag erteilt. Für die Erstellung eines Kostenvoranschlags spricht, dass der Antragsteller über die zu erwartenden Kosten Aufschluss erhält und entscheiden kann, ob ihm die begehrte Information sein Geld wert ist. Allerdings muss ein Kostenvoranschlag auch die tatsächlich geschätzten Kosten wiedergeben und darf nicht missbraucht werden, um einen Antragsteller von der Stellung eines Antrags abzuhalten.

#### 4.7. Konkurrenzen (UIG, VIG, StPO, SGB X, VwVfG)

Wegen der zahlreichen spezialgesetzlichen Informationszugangsregelungen erweist sich die Frage, ob das IZG LSA überhaupt zur Anwendung kommt, sowohl für Behörden als auch Petenten am schwierigsten.

##### 4.7.1. Überblick

Nach § 1 Abs. 3 IZG LSA gehen besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen den Regelungen dieses Gesetzes vor (Grundsatz der Spezialität). Dies gilt nicht in den Fällen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des VwVfG LSA i. V. m. § 29 VwVfG. Für die Prüfung eines Informationszugangsantrags bedeutet das im Wesentlichen folgendes:

Soweit ein Spezialgesetz den Zugang zu amtlichen Informationen regelt, geht es als *lex specialis* dem IZG LSA vor. Erhält der Antragsteller danach die Information nicht oder nur teilweise, stellt sich die Frage, ob das IZG LSA subsidiär zur Anwendung kommt. Sofern die spezialgesetzliche Regelung nicht bereits nach dem Willen des Gesetzgebers abschließend ist, sind Konkurrenzfragen nach der Rechtsprechung des OVG NRW zum insoweit vergleichbaren Bundesrecht in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, am Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären (OVG NRW, 8 A 1548/07, Rn. 11 f.). Wenn eine spezialgesetzliche Regelung für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch nach § 1 IZG LSA bindend sind (OVG NRW, a.a.O.). Die Grenzen des Fachgesetzes sind bindend, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde (OVG NRW, a.a.O.). Lässt sich derartiges nicht feststellen, gelangt der Anspruch nach § 1 IZG LSA zur Anwendung.

Wie man sehen kann, ist das Verhältnis der Informationszugangsvorschriften zueinander im Einzelfall nur sehr schwer zu bestimmen, weshalb die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten eine Zusammenlegung von IFG,

UIG und VIG sowie eine Harmonisierung der einzelnen Regelungen gefordert hat (**Anlage 9**).

#### 4.7.2. Beispiele

Geht es um Informationen aus dem Bereich des Umwelt-, des Archiv-, des Grundbuch- sowie des Strafprozess- oder des Ordnungswidrigkeitenrechts (laufende Verfahren), muss ich Behörden und Petenten darauf aufmerksam machen, dass es sich um abschließende Sonderregelungen handelt, so dass das IZG LSA nicht zur Anwendung kommt.

Dagegen hat die Rechtsprechung bereits entschieden, dass die Informationsfreiheitsgesetze der Länder neben dem Akteneinsichtsanspruch aus § 25 SGB X zur Anwendung kommen (OVG Münster NJW 2005, S. 2028/2029 f.).

In der Praxis wollten Behörden ferner wissen, inwieweit das IZG LSA im Vergaberecht anwendbar ist. Wegen der hohen Praxisrelevanz wurde die Frage der Anwendbarkeit der Informationsfreiheitsgesetze im Vergaberecht auch auf dem AKIF in Magdeburg am 18. Juni 2009 erörtert. Der Arbeitskreis war sich einig, dass ein Vorrang vergaberechtlicher Informationsrechte mit Sperrwirkung für die Informationsfreiheitsgesetze nur in Betracht kommt, soweit das Vergaberecht Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen überhaupt enthält. Dies ist für das Ausschreibungsverfahren und das abgeschlossene Vergabeverfahren nicht der Fall. Lediglich für das laufende Vergabeverfahren enthalten die Verdingungsordnungen (VOL, VOB und VOF) Vorschriften über die Vertraulichkeit (z.B. § 27 Nr. 6 VOL). Die Verdingungsordnungen sind jedoch Verwaltungsvorschriften und keine Rechtsnormen, die dem IZG LSA vorgehen können. Etwas anderes gilt nur für Vergaben oberhalb des Schwellenwertes. Hier kommen die Verdingungsordnungen über das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge unmittelbar zur Anwendung (vgl. § 97 Abs. 6 GWB i.V.m. §§ 4 bis 7 VgV). Sie besitzen folglich Rechtsnormcharakter und stellen daher, soweit sie den Informationszugang im Vergabeverfahren regeln, vorrangige Regelungen dar. Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder im Ausschreibungsverfahren, bei laufenden Verfahren unterhalb der Schwellenwerte sowie nach dem Abschluss des Vergabeverfahrens zur Anwendung kommen. Der Schutz der Bieter erfolgt über die Ausschlussgründe (z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, geistiges Eigentum) der Informationsfreiheitsgesetze. – Der AKIF darf sich durch die Rechtsprechung des VG Münster bestätigt sehen. Dieses hat für öffentliche Ausschreibungen unterhalb des Schwellenwertes entschieden, dass die Verdingungsordnungen als reines Innenrecht die Anwendbarkeit des IFG NRW nicht ausschließen können (VG Münster, Urteil vom 2. Oktober 2010, Az.: 1 K 2144/08, Rn. 35).

Weitere Beispiele zu Konkurrenzen finden sich bei der Darstellung der Einzelfälle oder können den Anwendungshinweisen zum IZG LSA entnommen werden

#### 4.8. Veröffentlichungspflichten

Die öffentlichen Stellen sind nach § 11 IZG LSA verpflichtet, Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Die Verzeichnisse und Pläne sollen den Bürgerinnen und Bürgern vorrangig über das Internet zur Verfügung gestellt werden, so dass sie die für ihren Antrag maßgebliche Stelle feststellen können.

Nach einer stichprobenartigen Prüfung im Internet musste ich jedoch feststellen, dass viele sachsen-anhaltische Behörden ihren Veröffentlichungspflichten nur bedingt nachgekommen sind. Während sie im Internet zumeist ein Organigramm veröffentlicht haben, haben sie ihren Aktenplan noch nicht ins Internet eingestellt. Der Gesetzgeber hat den Behörden für die Erfüllung dieser Pflicht zwar keinen konkreten Zeitraum vorgegeben. Nachdem ein Zeitraum von zwei Jahren verstrichen ist, sollte diese Pflicht sukzessive erfüllt werden können. Ich sehe hier auch keine besonderen Schwierigkeiten, da der Veröffentlichungspflicht auch dann genüge getan ist, wenn die Behörde einen Auszug aus ihrem Aktenplan veröffentlicht.

Im Sinne weitergehender Transparenz sind aber auch Informationssammlungen selbst zu veröffentlichen, an denen ein öffentliches Interesse besteht (z.B. Verwaltungsvorschriften zur Berechnung von Leistungsbescheiden nach dem SGB II). Allerdings sind zentrale Internet-Plattformen entsprechend einer Open-Data-Idee noch Zukunftsmusik.

#### 4.9. Bestimmung der zuständigen Widerspruchsbehörde

Weil die Behörden sich auf dem Gebiet des IZG LSA auf juristischem Neuland bewegen, war für sie die Frage wichtig, wie die richtige Widerspruchsbehörde bestimmt wird. Mangels spezialgesetzlicher Vorschriften gelten hier die allgemeinen Regelungen. Maßgeblich ist, in welchem Fachbereich der Auskunftsanspruch geltend gemacht wird. Im übertragenen Wirkungskreis ist die nächsthöhere Behörde Widerspruchsbehörde, § 73 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. In Selbstverwaltungsangelegenheiten ist die Selbstverwaltungsbehörde Widerspruchsbehörde, § 73 Abs. 1 Nr. 3 VwGO.

In einem von dem Landesbeauftragten kontrollierten Fall war ein Widerspruchsbescheid schon deshalb aufzuheben, weil der Bescheid von der unzuständigen Behörde erlassen worden war.

### 5. Einzelfälle

#### 5.1. Einsicht in Bürgerschaftsdaten beim Finanzministerium

Eingangs hatte ich bereits erwähnt, dass die Bearbeitung der meisten Anfragen und Eingaben komplexer Natur und damit auch zeitaufwändig war. Dies ist jedoch nicht nur eine Folge davon, dass sich die Behörden Sachsen-Anhalts auf juristischem Neuland bewegen. Hinzu kommt, dass in den meisten Fällen nicht nur ein, sondern eine Vielzahl von Informationszugangsbegehren zu prüfen waren. Im Rahmen meiner Kontrolle musste ich daher für jedes einzelne Begehren prüfen, ob der von der Behörde angegebene Ausschlussgrund einschlägig war. Maßgeblich ist dabei, dass der von der Be-

hörde dargelegte Sachverhalt einem Ausschlussgrund in vertretbarer Weise zugeordnet werden kann. Viele Behörden haben sich dagegen pauschal auf das Vorliegen von Ausschlussgründen, die ersichtlich nicht vorlagen oder nicht konkret dargelegt wurden, berufen. Ich musste daher in den meisten Fällen Hilfestellung bei der Prüfung der Ausschlussgründe geben. Den folgenden Fall, der den hohen Arbeitsaufwand einer Kontrolle dokumentiert, möchte ich exemplarisch schildern:

Ein Petent hatte mit seiner Hausbank Kreditverträge zur Gründung eines Unternehmens geschlossen. Die Kredite wurden gegenüber der Hausbank von der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt teilweise verbürgt. Die Bürgschaften wurden u.a. durch Rückbürgschaften des Landes Sachsen-Anhalt abgesichert. Nachdem der Bürgschaftsfall eingetreten war, stellte der Petent bei dem Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt einen Informationszugangsantrag mit folgenden Begehren:

1. Auskunft über die allgemeine Vorgehensweise von Hausbank, Bürgschaftsbank und dem Finanzministerium im Kreditausfall.
2. Auskunft zu einem ihn betreffenden Bürgschaftsvorgang.
3. Akteneinsicht in den gesamten Schriftverkehr zwischen der Hausbank, der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt und dem Ministerium.
4. Übersendung von Statistiken für die Jahre von 1994 bis heute zur Vergabe und Abwicklung von Bürgschaften durch das Ministerium.
5. Die Erstellung einer Liste aller Bürgschaften, in denen ein Verzicht gewährt wurde, u.a. unter Angabe personenbezogener Bürgschaftsdaten.

Das Finanzministerium hatte den Informationszugangsantrag zunächst mit der Begründung abgelehnt, dass die von dem Petenten erbetenen Bürgschaftsdaten „vertraulich“ seien. In einem nachfolgenden Schreiben wurde der Antrag ferner unter pauschaler Berufung auf entgegenstehende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Banken erneut abgelehnt.

Ich habe daraufhin das Ministerium um eine Stellungnahme gebeten und darauf hingewiesen, dass das IZG LSA einen allgemeinen Ausschlussgrund der Vertraulichkeit nicht kenne. Vielmehr könne ein IZG LSA-Antrag nur bei Vorliegen eines gesetzlich vorgesehenen Ausschlussgrundes abgelehnt werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Banken könnten im Hinblick auf die Begehren 2 und 3 zwar einen konkreten Ausschlussgrund darstellen, müssten aber in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ausreichend dargelegt werden. Ferner sei zu den Informationszugangsanträgen 1, 4 und 5 nicht Stellung genommen worden.

In einem ersten Schreiben hat mir das Finanzministerium zu den Begehren 1 bis 3 mitgeteilt, dass dem Petenten bis auf den internen Schriftverkehr der Banken mit dem Ministerium sämtliche Unterlagen zur allgemeinen Vorgehensweise bei Ausfall eines Kreditengagements sowie zu dem ihn betreffenden Bürgschaftsfall bereits bekannt seien. Die allgemeine Vorgehensweise sei dem Petenten in einem gesonderten Schreiben geschildert worden. Die

internen Dokumente könnten nicht zugänglich gemacht werden, da diese Angaben zu bankinternen Ausfallabrechnungen, Ausführungen zur Kreditbereitstellung und Sicherheitsverwertung enthielten. Es handele sich daher um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, in deren Preisgabe die beteiligten Banken nicht eingewilligt hätten.

In einem zweiten Schreiben hat das Ministerium zu den Begehren 4 und 5 dargelegt, dass die von dem Petenten begehrten Statistiken nicht in dem von ihm gewünschten Umfang geführt würden. Es gebe eine Aufstellung der bisher beantragten und genehmigten Bürgschaften von der Bürgschaftsbank, die dem Petenten nunmehr zur Verfügung gestellt worden seien. Die Statistiken seien im Übrigen im Internet auf der Homepage der Bürgschaftsbank abrufbar. Zusätzliche Informationen könne er auch durch die Lokalpresse erhalten. Eine Liste mit Angaben zu Bürgschaften, in denen ein Verzicht gewährt wurde, existiere nicht.

Nach Prüfung der Stellungnahme des Finanzministeriums bin ich zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Die Ablehnung des Informationszugangsantrags hinsichtlich der Themenkomplexe 1 bis 3 war grundsätzlich rechtmäßig.

Das Ministerium hat nachvollziehbar dargelegt, dass der Petent bis auf den internen Schriftverkehr bereits Kenntnis von sämtlichen in der Akte enthaltenen Unterlagen zu seinem Bürgschaftsfall sowie zur generellen Vorgehensweise bei Ausfall eines Kreditengagements besaß. Insofern durfte sein Informationszugangsantrag gem. § 9 Abs. 2 IZG LSA wegen Kenntnis abgelehnt werden. Klärungsbedürftig war in diesem Zusammenhang jedoch, ob – wie das Ministerium meinte – dem Auskunftsantrag zur allgemeinen Vorgehensweise bei Ausfall eines Kreditengagements genügt wurde. In dem genannten Schreiben wurde lediglich dargestellt, dass die Bürgschaftsbank im Fall des Petenten nach der üblichen Verfahrensweise vorgegangen sei. Es fehlten Angaben zur allgemeinen Vorgehensweise des Ministeriums und der Hausbank. Insofern schied eine Ablehnung des Informationszugangsantrags wegen Kenntnis aus. Auf meine erneute Bitte um Stellungnahme hin hat das Ministerium dem Petenten die gewünschten Informationen zur allgemeinen Vorgehensweise des Finanzministeriums bei Kreditausfällen zugänglich gemacht.

Einer Einsichtnahme in den internen Schriftverkehr der Bürgschaftsbank Sachsen-Anhalt sowie der Hausbank mit dem Finanzministerium Sachsen-Anhalt standen dagegen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i.S.d. § 6 S. 2 IZG LSA entgegen. Das Ministerium hatte die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Bejahung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen jetzt nachvollziehbar dargelegt.

Die hinsichtlich der Begehren 4 und 5 nur teilweise erfolgte Informationszugangsgewährung war ebenfalls grundsätzlich rechtmäßig.

Nach dem IZG LSA besteht nur ein Anspruch auf Zugang zu vorhandenen Informationen. Eine Behörde ist somit nicht verpflichtet, nicht vorhandene Informationen zu beschaffen oder neue, bisher (so) nicht vorhandene Informa-

tionen zu generieren. Es ist daher stets zu prüfen, ob ein Antragsteller Zugang zu bereits vorhandenen oder die Generierung neuer Informationen begehrt. Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein, denn bei einem hinreichend bestimmten Antrag kann nach der Rechtsprechung grundsätzlich verlangt werden, dass eine Behörde in ihrem Bestand dezentral vorhandene Informationen sammelt (VG Frankfurt a. M. NVwZ 2008, S. 1389) und dem Antragsteller über ihren Inhalt Auskunft gibt. Es ist folglich zu differenzieren, ob eine vorhandene Information für den Antragsteller lediglich aufbereitet wird, damit sie ihm in der von ihm begehrten Art zugänglich gemacht werden kann oder ob sie noch ausgewertet und damit neu geschaffen wird (vgl. Franßen/Seidel zur vergleichbaren Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, in: Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 4 Rn. 396 und 398). Als Faustregel gilt, dass eine Behörde nicht verpflichtet ist, „im Auftrag“ eines Antragstellers neue Statistiken zu erstellen, da sie vorhandene Daten erst auswerten und daher Informationen schaffen müsste, die bis dahin so nicht existierten (vgl. VG Düsseldorf, Urt. vom 7. Mai 2002 – 3 K 335/02, Rn. 16; Franßen/Seidel, a. a. O., § 4 Rn. 396). Es kann daher nur Zugang zu vorhandenen Statistiken gewährt werden.

Im Hinblick auf das vierte Begehren, bei dem es im Wesentlichen um die Statistiken zu bewilligten Bürgschaften ging, wurde dem Informationszugangsbegehren des Petenten mit der Übersendung der vorhandenen Statistik ausreichend Rechnung getragen. Zur Erstellung einer neuen Statistik war das Ministerium nicht verpflichtet.

Dagegen wurde mit der Zusendung der Statistik das Informationszugangsbegehren des Petenten im Hinblick auf das fünfte Begehren inhaltlich nicht erfüllt, da die Statistik keine Angaben zu Verzichtsfällen enthielt. Diese ließen sich auch weder dem Internet noch der Lokalpresse entnehmen. Ein Themenkomplex wurde daher quasi nicht beantwortet. Es stellte sich daher die Frage, ob der Petent einen Anspruch auf die Erstellung der von ihm begehrten Liste hatte. Es kam daher wesentlich darauf an, ob er die Anlage einer Statistik, also eine Generierung neuer Informationen oder lediglich die Aufbereitung von Informationen in Form einer einfachen Auflistung begehrt hatte. Dies war eine Frage der Auslegung seines Informationszugangsanspruchs. Hier war zu berücksichtigen, dass wegen des überwiegenden Geheimhaltungsinteresses der Betroffenen eine Übermittlung der von ihm gewünschten personenbezogenen Daten wohl ausschied, zumal diese – würde ein Beteiligungsverfahren durchgeführt – der Preisgabe ihrer Daten nicht zustimmen würden. Die danach verbleibenden Daten reichten für die Erstellung einer Statistik nicht aus. Dies sprach in diesem Fall dafür, von einer Aufbereitung vorhandener Informationen auszugehen. Das Finanzministerium hat dem Petenten nach einer erneuten Prüfung des Vorgangs die Anzahl der Fälle, in denen ein Verzicht gewährt wurde, in Form einer Tabelle zugänglich gemacht. Positiv zu erwähnen ist, dass das Ministerium - über seine Pflichten nach dem IZG LSA hinausgehend - die Informationen aufbereitet hatte. Dem Petenten wurden – meinem Rat folgend - nicht nur die konkreten Zahlen genannt, sie wurden auch prozentual aufbereitet. So konnte der Petent einen Überblick gewinnen, ob er im Vergleich zu anderen Schuldern gleich behandelt wurde.

## 5.2. Keine Einschränkung des IZG LSA durch ministerielle Erlasse

Dass sich die Behörden auf die neue Rechtslage erst noch einstellen müssen, zeigt folgender Fall.

Ein Petent hatte das Landesverwaltungsamt um die Übersendung eines Erlasses des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt sowie eines Schreibens des Innenministeriums gebeten. Die Behörde sah sich jedoch unter Berufung auf einen Erlass des Umweltministeriums an der Herausgabe der Dokumente gehindert. Nach dem Erlass, der aus dem Jahr 2004 und damit noch aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des IZG LSA stammte, waren die betreffenden Informationen als behördenintern eingestuft, eine Weitergabe an Dritte also nicht vorgesehen.

Die Ablehnung des Informationszugangsantrags war in meinen Augen rechtlich bedenklich:

Bei dem Erlass des Umweltministeriums handelt es sich rechtlich um eine Verwaltungsvorschrift. Zu prüfen war daher, ob es sich bei ihm um eine Informationszugsregelung in einer anderen Rechtsvorschrift handelte, die gem. § 1 Abs. 3 IZG LSA dem IZG LSA hätte vorgehen können. Vorrangige Bestimmungen i.S.d. Gesetzes sind jedoch nur Rechtsvorschriften. Umfasst sind danach alle Rechtsnormen mit Außenwirkung (Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 59), nicht jedoch Verwaltungsvorschriften, da sie keine Außenrechtsverbindlichkeit entfalten (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2009, § 1 Rn. 163; Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, § 1 Rn. 114). Der Anwendungsbereich des IZG LSA kann daher grundsätzlich durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften weder ausgeschlossen noch beschränkt werden (Rossi, Informationsfreiheitsgesetz, a.a.O.).

Der Antrag auf Informationszugang hätte daher nur dann abgelehnt werden dürfen, wenn ein Ausschlussgrund i.S.d. IZG LSA vorlag. Nicht zu den Versagungsgründen gehört die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit (Rossi, Informationsfreiheitsgesetz 2006, § 3 Rn. 49). Das Landesverwaltungsamt konnte sich daher nicht allgemein darauf berufen, dass die begehrten Informationen behördeninternen Charakter besäßen und eine Weitergabe an Dritte nicht vorgesehen sei. Vielmehr kam eine Ablehnung des Informationszugangsantrags nur in Betracht, wenn ein vom IZG LSA anerkannter Ausschlussgrund vorlag. In eine solche Prüfung war das Landesverwaltungsamt jedoch nicht eingetreten, da es sich an den Erlass gebunden fühlte.

Auf meine Empfehlung hin hat sich das Landesverwaltungsamt mit dem Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung gesetzt, das den besagten Erlass aufgehoben hat. Da nach einer erneuten Prüfung keine Ausschlussgründe festgestellt werden konnten, hat das Landesverwaltungsamt dem Petenten die von ihm begehrten Informationen zugänglich gemacht.



### 5.3. Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die den geprüften Behörden zugeleiteten Prüfungsberichte der Landesrechnungsrechnungshöfe bzw. der kommunalen Rechnungsämter nach Maßgabe der Informationsfreiheitsgesetze grundsätzlich einsehbar (BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07; vgl. auch OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006 – Az.: 8 A 1642/05, S. 7 ff.). Dennoch musste ich entsprechende Akteneinsichtsbegehren bei der geprüften Behörde mehrfach kontrollieren.

Im ersten Fall hatte der vom Landesrechnungshof geprüfte Landkreis den Antrag auf Einsicht in den Prüfungsbericht unter Berufung auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 d IZG LSA generell abgelehnt. Nach dieser Vorschrift besteht ein Anspruch auf Informationszugang jedoch nur dann nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann. § 3 Abs. 1 Nr. 1 d IZG LSA schließt den Informationszugang somit nicht generell aus. Der Landkreis hätte daher konkret prüfen müssen, ob durch die Preisgabe der Information Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle hätten beeinträchtigt werden können. Im Ergebnis kam es jedoch auf diese Frage nicht an. Im Rahmen meiner Nachforschungen stellte sich heraus, dass der Prüfungsbericht des Landesrechnungshofs noch nicht vorlag, sondern erst erarbeitet wurde. Damit waren die von dem Petenten begehrten Informationen bei der Behörde zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht vorhanden. Der Antrag musste daher aus formellen Gründen abgelehnt werden.

Als ein Prüfungsbericht des Landesrechnungshofes vorlag, hat sich der Petent mit einem zweiten Akteneinsichtsantrag erneut an den Landkreis gewandt. Auch diesmal erfolgte der Antrag zu früh, denn der Prüfungsbericht befand sich noch im Stadium der behördlichen Beratungen:

Gem. § 66 Abs. 1 der Landkreisordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LKO LSA) obliegt die überörtliche Prüfung der Landkreise dem Landesrechnungshof. Nach § 66 Abs. 2 LKO LSA gilt für die Aufgaben und die Durchführung der überörtlichen Prüfung § 126 Abs. 2 bis 6 der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (GO LSA) entsprechend. In analoger Anwendung des § 126 Abs. 5 GO LSA wird das Ergebnis der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof in Form eines Prüfungsberichts dem geprüften Landkreis zugeleitet. Nach § 126 Abs. 6 GO LSA analog leitet der Landrat den Prüfungsbericht mit seiner Stellungnahme an den Kreistag weiter. Dieser ist nach § 33 Abs. 3 Nr. 5 LKO LSA berechtigt, zum Prüfungsergebnis Stellung zu nehmen.

Im vorliegenden Fall hatte der Landkreis zum Zeitpunkt der Bescheidung des Informationszugangsantrags die Beratungen zum Prüfungsbericht noch nicht abgeschlossen und sich zum Prüfungsbericht noch nicht geäußert. Auch bestand zwischen ihm und dem Landesrechnungshof noch weiterer Beratungsbedarf, da die Behörden in einer maßgeblichen Frage unterschiedliche Rechtsauffassungen vertreten. Im Ergebnis erwartete der Landkreis sogar, dass es noch zu Änderungen im Prüfungsbericht komme werde. Da diese im vorliegenden Fall durch eine vorzeitige Preisgabe des Inhalts hätten beein-

trächtig werden können, musste der Antrag gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA abgelehnt werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass eine Einsichtnahme in Prüfungsberichte erst dann in Betracht kommt, wenn das in § 66 Abs. 2 LKO LSA i. V. m. § 126 Abs. 5 und 6 GO LSA vorgesehene Verfahren abgeschlossen ist und sich die zuständigen Gremien mit dem Prüfungsbericht beschäftigt haben.

Ob der Bundes- bzw. die Landesrechnungshöfe auskunftspflichtige Stellen im Sinne der Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder sind, wird von der Rechtsprechung derzeit geprüft (ablehnend VG Köln, Urteil vom 30. September 2010, Az.: 13 K 717/09, nicht rechtskräftig).

#### 5.4. Einsicht in ein Gutachten zu Verwaltungsermittlungen bei der Neugestaltung eines Landtagsraumes

In diesem Fall war ich vom Präsidenten des Landtags Sachsen-Anhalt kurzfristig gebeten worden, die Informationszugangsbegehren des Steuerzahlerbundes, der Presse sowie einzelner Abgeordneter auf Herausgabe eines von einem privaten Gutachter erstellten Berichts über das Ergebnis der Verwaltungsermittlungen in der Verwaltung des Landtags von Sachsen-Anhalt bei der Neugestaltung eines Beratungsraumes zu prüfen.

Der Raum war in der Öffentlichkeit als „luxussaniertes“ Musterberatungsraum bekannt geworden. Der mit 65 qm doch relativ kleine Raum war laut Pressemeldungen für ca. 170.000 Euro saniert und mit neuester Technik für die Abgeordneten ausgestattet worden; diese hatten den Raum jedoch weder gewollt, noch grünes Licht für seine Anschaffung gegeben. Da der Auftrag von der Landtagsverwaltung ohne Ausschreibung vergeben worden war, hatte der Landesrechnungshof das Vorgehen kritisiert. Daraufhin hatte der Landtagspräsident einen privaten Gutachter mit Verwaltungsermittlungen beauftragt, mit denen die straf- und die disziplinarrechtliche Verantwortlichkeit der betroffenen Beamten geprüft wurde. Das Gutachten kam zu dem Ergebnis, dass die Beamten zwar gegen das Haushaltsrecht verstoßen hätten, aber disziplinar- oder strafrechtlich nicht zu belangen seien. Sie seien einem unvermeidbaren Verbotsirrtum unterlegen. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden der Öffentlichkeit von dem Landtagspräsidenten auf einer Pressekonferenz im Juni 2009 mitgeteilt.

Im Rahmen meiner Prüfung kam ich zu folgendem Ergebnis:

Ein Anspruch des Bundes der Steuerzahler auf Herausgabe des Berichts bestand sowohl nach dem damals geltenden Beamtengesetz des Landes Sachsen-Anhalt, das durch das Landesbeamtengesetz (LBG LSA) abgelöst wurde, als auch nach dem IZG LSA nicht.

Unterlagen über Verwaltungsermittlungen stellen nach der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Personalakten im materiellen Sinne dar (BVerwGE 36, 134/139; BVerwG NJW 1989, 1942). Daher war zunächst ein Informationszugangsanspruch nach dem Beamtengesetz Sachsen-Anhalt (BG LSA) zu prüfen. Nach § 90 d BG LSA können Auskünfte aus einer Personalakte ohne Einwilligung des Betroffenen nur erteilt werden,

wenn dies zur Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder zum Schutz höherrangiger Interessen des Dritten zwingend erforderlich ist. Es handelt sich um einen Auskunfts-, keinen Akteneinsichtsanspruch. Es ist eine Güterabwägung vorzunehmen, bei der das Aufklärungsinteresse auf der einen Seite und das Geheimhaltungsinteresse auf der anderen Seite zu berücksichtigen waren. Auf der Seite des Geheimhaltungsinteresses wiegt es besonders schwer, dass Personalakten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ihrem Wesen nach geheim zu halten sind (BVerfGE 19, 179/185). Da im vorliegenden Fall dem Steuerzahlerbund vom Landtagspräsidenten nach Vornahme der Güterabwägung eine entsprechende Auskunft erteilt worden war, bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass ein weitergehender Anspruch auf Einsicht nach dem BG LSA nicht besteht. Ein subsidiärer Anspruch nach dem IZG LSA schied aus, da durch das IZG LSA das Personalaktegeheimnis bzw. Personaldaten strikt geschützt werden (vgl. auch 5.5).

Hinsichtlich der Presse bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass diese nach dem Landespressegesetz (LPresseG) grundsätzlich keinen Anspruch auf Herausgabe des Berichts, sondern einen Auskunftsanspruch besitzt (§ 4 Abs. 1 S. 1 LPresseG). Da die Presse von dem Landtagspräsidenten über den wesentlichen Inhalt des Gutachtens informiert wurde, hing die Frage, ob weitergehende Informationen preisgegeben werden konnten, von dem Vorgang und dem Sachstand ab. Der Landtagspräsident wurde darauf aufmerksam gemacht, dass hier eine Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse der Presse und dem Geheimhaltungsinteresse der betroffenen Beamten vorzunehmen sei. Insofern konnte auf die zuvor getroffenen Ausführungen zum Anliegen des Steuerzahlerbundes verwiesen werden.

Hinsichtlich der Informationsbegehren der Abgeordneten habe ich einen aus dem Status des Abgeordneten abgeleiteten verfassungsrechtlichen Informationszugangsanspruch für gegeben gehalten, der auch ein Recht auf Vorlage des Berichts als solchen erfasse, sofern entsprechende Vorkehrungen zum Schutz der Vertraulichkeit getroffen seien. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Abgeordnete nämlich einen Anspruch darauf, dass ihm die für die sachverständige Beurteilung der Verwendung von Haushaltsmitteln erforderlichen Informationen nicht vorenthalten werden (BVerfGE 110, S. 199/355).

#### 5.5. Keine Einsicht in Dienstaufsichtsbeschwerden nach dem IZG LSA

Zu den Fällen, die den Behörden in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten bereiten, gehört auch die richtige Behandlung von Einsichtsbegehren in Dienstaufsichtsbeschwerden. Im Wesentlichen geht es dabei um folgende Konstellation: Ein Antragsteller hat eine Dienstaufsichtsbeschwerde eingereicht. Die Behörde hat die Beschwerde geprüft und dem Antragsteller das Ergebnis ihrer Prüfung im Wege der Auskunft mitgeteilt. Ist der Antragsteller mit dem Ergebnis der Prüfung unzufrieden, reicht ihm jedoch meistens die Auskunft nicht. Er möchte die Akten einsehen.

So lag auch folgender, die Landesbereitschaftspolizei Sachsen-Anhalt betreffender Fall. Die Behörde wollte, was grundsätzlich richtig ist, einen IZG LSA

Anspruch ablehnen. Wichtig ist jedoch, dass dies mit einer zutreffenden Begründung geschieht:

Ein Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang ist Bestandteil der Personalakte eines Beamten im materiellen Sinne. Da gem. § 1 Abs. 3 IZG LSA Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen einem Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA vorgehen, war zunächst ein Anspruch nach § 90d Abs. 2 Beamtengesetz Sachsen-Anhalt (BG LSA) zu prüfen. Nach dieser Vorschrift können Auskünfte aus einer Personalakte ohne Einwilligung des Betroffenen insbesondere dann erteilt werden, wenn dies zum Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen des Dritten zwingend erforderlich ist. Sie gewährt Dritten damit grundsätzlich kein Recht auf Herausgabe oder Einsicht von Personalakten, aber einen Auskunftsanspruch.

§ 90d Abs. 2 BG LSA verlangt eine Güterabwägung zwischen dem Informationsinteresse des Dritten und dem Geheimhaltungsinteresse des jeweils betroffenen Beamten im Einzelfall. Das Interesse des Petenten an der Aufklärung möglicher gravierender Rechtsverstöße ist sicherlich als hoch zu bewerten. Auf der Seite des Geheimhaltungsinteresses ist jedoch zu berücksichtigen, dass Personalakten im materiellen Sinne gem. § 90 Abs. 1 BG LSA vertraulich zu behandeln sind und nur für Zwecke der Personalangelegenheiten verwendet werden dürfen (vgl. 5.4). Im vorliegenden Fall war der Petent über den Ausgang des Verfahrens informiert und ihm die wesentlichen Gründe der Entscheidung dargelegt worden. Einem etwaig bestehenden Auskunftsanspruch wurde damit genügt.

Im Unterschied zu § 90d Abs. 2 BG LSA ist der IZG LSA-Anspruch nicht nur auf Auskunft, sondern auch auf (Akten-)Einsicht gerichtet, vgl. § 1 Abs. 2 IZG LSA. Unterstellt man die subsidiäre Anwendbarkeit des IZG LSA, hat gem. § 1 Abs. 1 IZG LSA jeder gegenüber den dort genannten öffentlichen Stellen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, sofern kein Versagungsgrund i.S.d. §§ 3-6 IZG LSA gegeben ist. Einer Informationszugangsgewährung stehen im vorliegenden Fall jedoch die Versagungsgründe des § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA und § 5 Abs. 2 IZG LSA entgegen. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 IZG LSA besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. § 90 Abs. 1 BG LSA regelt eine solche spezielle Verschwiegenheitspflicht. Danach ist die Personalakte vertraulich zu behandeln und vor unbefugter Einsicht zu schützen. Sie ist ihrem Wesen nach grundsätzlich geheim zu halten. Vor diesem Hintergrund sieht auch § 5 Abs. 2 IZG LSA vor, dass das Interesse des Amtsträgers an der Geheimhaltung seiner Personalaktendaten das Informationsinteresse des Antragstellers immer überwiegt. Da der Dienstaufsichtsbeschwerdevorgang Teil der materiellen Personalakte ist, scheidet ein Informationszugang nach dem IZG LSA aus.

Auch nach der Ablösung des BG LSA durch das neue Landesbeamtengesetz sind die Dienstaufsichtsbeschwerdefälle nach dem oben dargestellten Muster zu lösen. Die nunmehr einschlägige Regelung über Auskünfte aus der Personalakte befindet sich in § 88 LBG LSA.

## 5.6. Weitergabe von Adresdaten

Im vorliegenden Fall hatte mich eine Stadt um Stellungnahme gebeten, ob ein privater Verlag nach dem IZG LSA einen Anspruch auf Weitergabe der bei dem Gesundheitsamt gespeicherten Praxis-/Dienstanschriften und Telefonnummern der in der Stadt tätigen Ärzte, Apotheker und Heilberufler habe. Sie erkundigte sich insbesondere danach, ob ein solcher Antrag mangels überwiegenden Informationsinteresses des Antragstellers gem. § 5 Abs. 1 IZG LSA abgelehnt werden könne.

Die Weitergabe von Adresdaten war zuletzt Gegenstand der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Urteil vom 07. Oktober 2008 - Az.: 5 BV 07.2162). Dieser hatte zwei grundsätzliche Bedenken gegen die Berechtigung einer allgemeinen gewerblichen Adressenabfrage im Gewand eines Antrags auf Informationszugang geltend gemacht: Er verwies zum einen darauf, dass der Gesetzgeber mit dem Informationsfreiheitsgesetz nicht kommerziellen Interessen dienen, sondern das Verwaltungshandeln durch erleichterten Informationszugang transparenter machen und dadurch die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger stärken wollte (BayVGH, Az.: 5 BV 07.2162, S. 9 Rn. 38). Zum anderen bezweifelte er, dass ein Antragsteller ein schutzwürdiges Interesse an der Herausgabe der begehrten Adresdaten haben dürfte, weil ihm die beabsichtigte Weiterverwendung dieser Daten untersagt sein könnte. Dem Informationsweiterverwendungsgesetz läge die Annahme zugrunde, dass die gesetzlichen Informationszugangsrechte das Recht zur kommerziellen Weiterverwendung der Informationen nicht umfassen (BayVGH, Az.: 5 BV 07.2162, S. 10 Rn. 39.).

Die Überlegungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes konnten bei der Prüfung des § 5 IZG LSA berücksichtigt werden:

Gem. § 5 Abs. 1 IZG LSA darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationsinteresses überwiegt. Im Rahmen der Güterabwägung ist zu beachten, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers die mit dem IZG LSA bezweckte Transparenz der Verwaltung nicht nur dem Einzelnen, sondern auch der Allgemeinheit dienen soll (vgl. Fetzer, in: Fluck/Theuer [Hrsg.], Informationsfreiheitsrecht, Loseblattsammlung, Band 1, 22. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2008, A II IFG Bund, § 5 Rn. 19 zur korrespondierenden Rechtslage im Bund). So soll der Einzelne durch die Verfolgung seines persönlichen Informationsinteresses zugleich auch als Sachwalter der Öffentlichkeit fungieren (Gesetzentwurf LReg., LT-Drs 5/748, S. 26). Das Allgemeininteresse an der Auskunft muss daher in die Bewertung des Informationsinteresses des Einzelnen mit einfließen (Jastrow/Schlatmann, Informationsfreiheitsgesetz, 1. Auflage 2006, § 5 Rn. 14). Ein überwiegendes Informationsinteresse ist daher um so eher anzunehmen, je weniger ein Informationsantrag rein persönlichen dafür aber umso mehr einem öffentlichen Informationsinteresse dient (Fetzer, in: Fluck/Theuer [Hrsg.], Informationsfreiheitsrecht, Loseblattsammlung, Band 1, 22. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2008, A II IFG Bund, § 5 Rn. 34). Lässt sich bei einem Informationsbegehren nicht auch ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit feststellen, wird man kaum ein überwiegendes Informationsinteresse annehmen können.

Die von dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vorgetragene Bedenken stellen daher Belange dar, die im Rahmen der Güterabwägung auf der Seite des Geheimhaltungsinteresses zu beachten sind. Danach wird das Informationsinteresse des Antragstellers das Geheimhaltungsinteresse der Personen, deren Adressen gespeichert sind, aus den oben dargestellten Gründen dann nicht überwiegen, wenn ein Verlag mit seinem Informationsantrag rein kommerzielle Interessen verfolgt. Die Adressen der Betroffenen dürfen in einer solchen Konstellation daher nur aufgrund ihrer Einwilligung preisgegeben werden.

Auch die Anwendung des § 5 Abs. 3 IZG LSA führt zu keinem anderen Ergebnis. Nach dieser Vorschrift überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Büroanschrift und Telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat oder abgeben soll. Der Gesetzgeber hat auch hier nicht die generelle Weitergabe von Adressdaten aller Sachverständigen eines bestimmten Bezirks vor Augen gehabt, denn der Gesetzeswortlaut bezieht sich auf ein konkretes Verfahren („in einem Verfahren“). Gemeint sind die Fälle, in denen ein Antragsteller wissen möchte, welche Person als Gutachter in einem bestimmten Verfahren tätig geworden ist.

Aus meiner Sicht erscheint in den Fallkonstellationen, in denen es um die Weitergabe von Adressdaten geht, prinzipiell folgende Vorgehensweise sinnvoll:

Ein Antragsteller sollte im Rahmen der behördlichen Beratungspflicht darauf aufmerksam gemacht werden, dass es aus Sicht der Behörde ungewiss ist, ob und wann er die Informationen bekommt. Es sollte ihm mitgeteilt werden, dass die Behörde die Erfolgsaussichten seines Antrags auf Informationszugang eher skeptisch beurteilt. Die Behörde sollte ihn ferner darauf hinweisen, dass eine Drittbeteiligung durchzuführen ist, deren Kosten er unabhängig von dem Ausgang des Verfahrens tragen muss. Er sollte ferner darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich im Fall von Widerspruch und Klage des Dritten der Informationszugang im positiven Fall erheblich verzögern kann.

Durch diese Hinweise kann ein Antragsteller selbständig beurteilen, ob ihm die gewünschte Information so viel wert ist, dass er seinen Antrag weiter verfolgt.

Die Stadt hat mir mitgeteilt, dass meinem Rat gefolgt wurde. Der Antragsteller hat daraufhin seinen Informationszugangsantrag zurückgenommen.

#### 5.7. Akteneinsicht bei einer ARGE

Im Rahmen einer Anfrage wurde mir mitgeteilt, dass die ARGEn SGB II in einem Landkreis keine Auskünfte über den Inhalt einer Richtlinie des Landkreises über die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung erteilen würden. Ich wurde um Prüfung gebeten, ob sich dieses Verhalten mit dem IZG LSA vereinbaren lasse.

Im Rahmen meiner Prüfung bin ich zu dem Ergebnis gekommen, dass die im Rahmen der Umsetzung der sog. Hartz-IV-Gesetze entstandene Mischverwaltung aus Bundes- und Landesverwaltung (ARGE SGB II) hinsichtlich des Anspruchs auf Informationszugang als auskunftspflichtige Stelle i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 1 IZG LSA zu betrachten ist. Dies ergibt sich im Wesentlichen aus einer Auslegung des § 44b Abs. 2 SGB II und des § 81 Abs. 3 SGB X. Insbesondere nach letzterer Vorschrift gelten Verbände und Gemeinschaften der in § 35 SGB I genannten Stellen - unbeschadet ihrer Rechtsform - als öffentliche Stellen der Länder, wenn sie nicht über den Bereich eines Landes hinaus tätig werden. Eine vorrangige Regelung i.S.d. § 1 Abs. 3 IZG LSA liegt nicht vor, da § 25 SGB X und § 1 IZG LSA grundsätzlich nebeneinander anwendbar sind (vgl. hierzu die Rechtsprechung des OVG NRW zur entsprechenden Rechtslage in Nordrhein-Westfalen, OVG NRW, NJW 2005, S. 2028; 2029). Der Anwendungsbereich des IZG LSA ist daher grundsätzlich eröffnet.

Die daraufhin von mir angeschriebenen Stellen haben mir allerdings mitgeteilt, dass der von dem Petenten geschilderte Problemfall gar nicht bestünde, da man jederzeit Einsicht in die Richtlinie nehmen könne. Der Landkreis hat mittlerweile die aktuelle Richtlinie sogar auf seiner Homepage zum Abruf bereitgestellt.

Mittlerweile hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine für das Informationsfreiheitsrecht bedeutsame Gesetzesänderung vorgenommen. Nach § 50 Abs. 4 SGB II liegt ab dem 1. Januar 2011 die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit bei den gemeinsamen Einrichtungen nach § 24 BDSG beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

#### 5.8. Akteneinsicht in Petitionsunterlagen

Einsichtsbegehren in Unterlagen des Petitionsausschusses gehören zu den Standardfällen des Informationsfreiheitsrechts. Allerdings muss ich Petenten darauf hinweisen, dass aus dem IZG LSA kein Anspruch auf Einsicht der Akten des Petitionsausschusses folgt.

Der Petitionsausschuss ist ein sonstiges Organ des Landes Sachsen-Anhalt i.S.d. § 1 Abs. 1 Nr. 2 IZG LSA. Auf ihn findet daher das IZG LSA nur Anwendung, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Bei der Prüfung und Bescheidung von Petitionen durch den Petitionsausschuss handelt es sich nach der Rechtsprechung jedoch nicht um verwaltende, sondern um parlamentarische Tätigkeit (vgl. OVG Berlin, DVBl. 2001, S. 313 f); VG Schleswig-Holstein, Az. 6 A 198/01, S. 4). Der Petitionsausschuss wird in dieser Konstellation daher nicht vom Anwendungsbereich des IZG LSA erfasst.

Auch ein Anspruch auf Akteneinsicht nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten (DSG-LSA) besteht regelmäßig nicht.

Nach dieser Vorschrift ist dem Betroffenen zwar auf Antrag Auskunft über die zu seiner Person gespeicherten Daten zu erteilen. Der datenschutzrechtliche

Auskunftsanspruch bezieht sich jedoch nur auf die personenbezogenen Daten des Betroffenen und erfasst daher grundsätzlich nicht die Möglichkeit, den gesamten Inhalt der dem Petitionsausschuss überlassenen Mitteilungen und Stellungnahmen einzusehen, da diese regelmäßig auch andere als personenbezogene Daten enthalten.

Außerdem dürfte ein Anspruch auch gem. 15 Abs. 4 Nr. 1 DSGVO wegen einer Gefährdung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung des Petitionsausschusses ausgeschlossen sein. So hat die Rechtsprechung entschieden, dass ein Petitionsausschuss seine Aufgaben der Verwaltungskontrolle und Vermittlung zwischen Behörden und Petenten ohne die Möglichkeit der vertraulichen Erörterungen, auch mit Regierungs- und Behördenvertretern nicht hinreichend erfüllen könnte, wenn die im Petitionsverfahren Beteiligten damit rechnen müssten, dass Betroffene ihre Stellungnahmen einsehen könnten (so das VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 4. Juni 2007, Az. 11 A 184/05 für das dortige Landesrecht). Dementsprechend ist in § 51 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt auch nur vorgesehen, dass dem Petenten die Art der Erledigung der Petition unter Angabe der maßgeblichen Gründe mitgeteilt wird.

#### 5.9. Einsicht in eine anonymisierte Verbotsverfügung zur Bekämpfung des Rechtsextremismus

Dass das IZG LSA auch genutzt werden kann, um gemeinnützige Ziele zu fördern, zeigt folgender Fall: Ein Verein, der sich für Demokratie und den Abbau von Fremdenfeindlichkeit einsetzt, hatte bei einer Verwaltungsgemeinschaft (VGem) Einsicht in eine anonymisierte Verfügung beantragt, mit der einem Konzertveranstalter die Durchführung eines Konzerts mit verschiedenen rechtsradikalen Bands untersagt wurde.

Die VGem hatte den Informationszugangsantrag und anschließend den Widerspruch des Vereins mit pauschalem Verweis auf datenschutzrechtliche sowie sicherheitsrelevante Belange abschlägig beschieden. Daraufhin hatte sich der Verein an mich gewandt. Im Rahmen meiner Prüfung musste ich feststellen, dass die Verwaltungsgemeinschaft die für den Erlass des Widerspruchsbescheids unzuständige Stelle war. Im vorliegenden Fall wurden von dem Antragsteller Informationen aus einem Aufgabenbereich der Verwaltungsgemeinschaft im übertragenen Wirkungskreis begehrt, da die Verwaltungsgemeinschaft mit dem Erlass einer Verbotsverfügung nach dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in Erfüllung ihrer Aufgabe als allgemeine Sicherheitsbehörde tätig geworden war, vgl. § 84 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 SOG LSA. Zuständige Widerspruchsbehörde war somit die nächsthöhere Behörde. Ich wies daher die VGem darauf hin, dass der Widerspruchsbescheid wohl aufgehoben werden müsse und im Fall der Nichtabhilfe der nächsthöheren Stelle zur Entscheidung vorgelegt werden müsse.

Aber auch inhaltlich war die Behandlung des Informationszugangsantrags rechtlich bedenklich. Da sich der Antragsteller gem. § 7 Abs. 2 S. 2 IZG LSA mit der Unkenntlichmachung der Daten einverstanden erklärt hatte, in denen Belange Dritter hätten berührt sein können, konnten datenschutzrechtliche Belange einem Informationszugang nicht entgegenstehen. Da mir die pau-



schale Berufung auf sicherheitsrelevante Belange nicht stichhaltig erschien, habe ich die VGem gebeten, den Nachhilfebescheid erneut zu prüfen und mir das Vorliegen der Ausschlussgründe konkret anhand des Sachverhalts darzulegen.

Im Rahmen dieser Prüfung hat die VGem entschieden, dem Verein die anonymisierte Verbotsverfügung zugänglich zu machen. Der Verein hat mir mitgeteilt, dass die Verfügung bei der Beratung anderer Gemeinden - insbesondere im Kampf gegen den Rechtsradikalismus - hilfreich sei.

#### 5.10. Einsicht in Unterlagen über Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII bei der Sozialagentur Sachsen-Anhalt

Ein ganz seltenes Negativbeispiel bildet die Sozialagentur Sachsen-Anhalt, die einen Antrag eines Petenten auf Einsicht in Unterlagen über Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII mit dem Argument, ich sei zur Klärung einer Grundsatzfrage eingeschaltet worden, über ein halbes Jahr lang nicht beschieden hatte. Zum einen musste die Behörde einräumen, dass eine entsprechende Anfrage bisher nur angedacht und bei mir nicht eingereicht worden war. Zum anderen bestand kein Klärungsbedarf, da die Rechtsprechung die maßgebliche Frage, ob die Informationsfreiheitsgesetze neben § 25 SGB X anwendbar seien, bereits entschieden hatte. Darauf hatte ich die Behörden in meinen Anwendungshinweisen mit Stand Oktober 2008 ausdrücklich aufmerksam gemacht. Von einer Beanstandung habe ich letztendlich jedoch abgesehen, da der zu beurteilende Fall atypisch war und einen hohen Schwierigkeitsgrad aufwies.

In ihrer Stellungnahme hatte mir die Sozialagentur mitgeteilt, dass das Akteneinsichtsbegehren mindestens 19 Aktenordner betreffe. Nach einer Sichtung der Unterlagen wolle die Behörde dem Informationszugangsantrag des Petenten grundsätzlich stattgeben. Der Antrag solle jedoch abgelehnt werden, soweit er sich auf Unterlagen beziehe, die Aufschluss über die Verhandlungsstrategien, Berechnungen/Prognosen und Verhandlungsmethodik der Behörde etc. geben könnten.

Die Sozialagentur verwies im Wesentlichen darauf, dass es sich bei den Vergütungsvereinbarungen zwischen ihr als überörtlichem Sozialhilfeträger und dem Petenten als dem Leistungserbringer um öffentlich-rechtliche Verträge handele, bei denen sich die Parteien im Rahmen der Verhandlungen bis zum Abschluss einer Vergütungsvereinbarung i. S. der §§ 75 ff SGB XII grundsätzlich gleichberechtigt gegenüberstünden. Eine Preisgabe von Informationen, die Aufschluss über ihre Verhandlungsstrategien geben könnte, würde ihren Verhandlungsspielraum einseitig einschränken. Zudem müsse die Sozialagentur gem. § 75 Abs. 3 S. 2 SGB XII gewährleisten, dass die Vereinbarungen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen. Diese Grundsätze könnten nicht eingehalten werden, wenn die Behörde verpflichtet würde, ihre Verhandlungsstrategien offenzulegen.

Im Ergebnis halte ich diese Argumentation für zutreffend. Eine Herausgabe von Unterlagen, die Aufschluss über die Verhandlungsstrategien, Berechnungen/Prognosen und Verhandlungsmethodik der Behörde geben, dürfte im

Hinblick auf die laufenden Vertragsverhandlungen die behördlichen Beratungen beeinträchtigen, vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA. Müsste die Behörde ihre Berechnungsgrundlagen oder Verhandlungsstrategien offen legen, wären ihre Beratungen obsolet. Die Preisgabe der o.g. Informationen dürfte auch dazu führen, dass die Behörde die ihr nach § 75 Abs. 3 S. 2 SGB XII obliegende Aufgabe, Vereinbarungen zu treffen, die den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen, nicht mehr ordnungsgemäß erfüllen könnte, vgl. § 3 Abs. 2 IZG LSA. Denn bei einer Offenbarung dieser Informationen könnte sich der Verhandlungspartner auf die Verhandlungsstrategie der Behörde einstellen und die gesetzlich vorgegebenen Ziele unterlaufen.

#### 5.11. Auskunft über eine vermeintliche Stasi-Quelle

Über einen Antragsteller lag bei der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) ein Informationsbericht der Staatssicherheit aus dem Jahre 1983 vor, in dem von einem Mitarbeiter des MfS eine Sachbearbeiterin für Finanzen einer Gemeinde, die mich im vorliegenden Fall um Rat ersuchte, als Quelle angegeben wurde.

Mit seinem Informationszugangsantrag begehrte der Antragsteller von der Gemeinde Auskunft über den Namen „dieser Sachbearbeiterin“. Er ging in seiner Antragsbegründung offensichtlich davon aus, dass jene Sachbearbeiterin ihn bewusst denunziert habe und wollte von ihr eine persönliche Stellungnahme einfordern. Er berief sich ausdrücklich auf § 5 Abs. 4 IZG LSA, der ihm ein Recht auf Preisgabe des Namens eines Sachbearbeiters einräume.

Die Vorabprüfung des Sachverhalts durch die Behörde hatte bisher nicht zu einer Identifizierung der betreffenden Sachbearbeiterin geführt. Sie hatte lediglich ergeben, dass vier ehemalige Mitarbeiterinnen als Quelle in Betracht kommen könnten. Nach den Recherchen gab es damals eine Sachbearbeiterin der Finanzen nicht, es wurde in den Unterlagen nur Buchhalter und Sachbearbeiter „Haushalt“ geführt.

Fraglich war im vorliegenden Fall zunächst, ob das IZG LSA überhaupt anwendbar war. Da gem. § 1 Abs. 3 IZG LSA Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen dem IZG LSA vorgehen, ist zunächst zu prüfen, ob es sich bei der Auskunft über eine Quelle der ehemaligen Staatssicherheit um eine Information handelt, die dem StUG unterfällt. Eine Konkurrenzsituation dürfte hier jedoch nicht eintreten, da der Anwendungsbereich des StUG nicht eröffnet ist. Dieses bezieht sich nämlich auf Stasi-Unterlagen und gewährt dem Einzelnen auch nur einen Informationszugangsanspruch gegenüber der BStU, da sie die Stasi-Unterlagen verwaltet (vgl. §§ 3 Abs. 1, 2 Abs. 1 StUG). Hier aber begehrt der Antragsteller eine Auskunft aus allgemeinen Behördenakten, die bei einer öffentlichen Stelle des Landes Sachsen-Anhalt geführt werden. Dies sprach dafür, dass das IZG LSA anwendbar war.

Ein Informationszugangsanspruch nach dem IZG LSA setzt voraus, dass die begehrte Information tatsächlich vorhanden ist. Eine Informationsbeschaf-

fungspflicht besteht dagegen nicht. Die Behörde musste daher zunächst prüfen, welche amtliche Information vom Antragsteller gewünscht wird und ob sie diese Information besitzt.

Im vorliegenden Fall beehrte der Antragsteller nicht nur die bloße Angabe des Namens einer Sachbearbeiterin (vgl. § 5 Abs. 4 IZG LSA), sondern zugleich auch die behördliche Auskunft, dass diese die Informantin des Verfassers des Informationsberichts war. Ein Auskunftsanspruch nach dem IZG LSA kann daher nur dann bestehen, wenn die Behörde wusste, welche Sachbearbeiterin die Quelle war. Man musste somit verlangen, dass die Behörde die als Quelle angegebene „Sachbearbeiterin der Finanzen“ durch amtliche Dokumente zweifelsfrei identifizieren konnte (vgl. zur entsprechenden Rechtslage nach dem StUG, Geiger/Klinghardt, StUG, 2. Aufl. 2006, § 13 Rn. 16). Dementsprechend konnte es nicht ausreichen, dass nach den Unterlagen der Gemeinde vier ehemalige Mitarbeiterinnen lediglich als Quelle in Betracht kamen. Ein Informationszugangsanspruch bestand daher nicht.

Schließlich stellte sich die Frage, ob ein neuer IZG LSA-Antrag auf Angabe der Namen der vier in Frage kommenden Sachbearbeiterinnen dem Antragsteller weiter helfen würde. Die Erfolgsaussichten eines solchen Antrags sind jedoch gering, da einer Preisgabe der Namen der in § 5 Abs. 1 IZG LSA verbürgte Schutz personenbezogener Daten entgegenstehen dürfte.

Die Sonderregelung des § 5 Abs. 4 IZG LSA, nach der der Name eines Bearbeiters vom Informationszugang nicht ausgeschlossen ist, soweit er Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit ist, dürfte auf die vorliegende Fallkonstellation keine Anwendung finden. Nach ganz h. M. bezieht sich der Begriff des Bearbeiters nämlich nur auf diejenigen Bediensteten, die mit dem konkreten Vorgang, auf den sich das Informationszugangsbegehren bezieht, betraut gewesen sind (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz (IFG), 2009, § 5 Rn. 70; Rossi, IFG, 2006, § 5 Rn. 32). Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass die in jeder Akte zu findenden Daten des den Vorgang bearbeitenden Sachbearbeiters den Informationszugang nicht verhindern bzw. den Informationszugang von einem Einwilligungs- oder Abwägungsvorbehalt abhängig machen (Rossi, a.a.O.). Ein Auskunftsbegehren, das nicht auf den Einblick in eine Sachakte, sondern allgemein auf die Preisgabe des Namens eines oder mehrerer Sachbearbeiter einer Behörde gerichtet ist, beurteilt sich daher nicht nach § 5 Abs. 4, sondern nach § 5 Abs. 1 IZG LSA.

Nach § 5 Abs. 1 IZG LSA darf Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Einzelnen das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte in die Preisgabe seiner Daten eingewilligt hat:

Auf der Seite des Informationsinteresses ist zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Antragsteller um eine ausgespähte Person handelt, deren Aufklärungsinteresse als hoch zu bewerten ist. Die Aufarbeitung des Stasi-Unrechts liegt auch im Allgemeininteresse.

Auf der Seite des Geheimhaltungsinteresses ist zu beachten, dass der Antragsteller mit der Angabe des Namens der Sachbearbeiterinnen nicht ledig-

lich die dienstlichen Kontaktdaten zur Bearbeitung eines behördlichen Vorgangs begehrt. Dann würde es sich um Daten handeln, die an sich der weniger schutzwürdigen Sozialsphäre zuzurechnen wären. Ein solcher dienstlicher Zusammenhang besteht jedoch gerade nicht mehr, da es sich um die Namen ehemaliger Mitarbeiterinnen handelt, die in Ihrer Behörde keine Tätigkeit mehr ausüben. Auch möchte der Antragsteller die Daten nicht zu dienstlichen, sondern zu privaten Zwecken verwenden. So geht es ihm im Ergebnis darum, die Informantin des Berichts zu ermitteln und von ihr eine Stellungnahme zu verlangen. Vor diesem Hintergrund müsste damit gerechnet werden, dass er nach Preisgabe der Namen weitere Erkundigungen über die Sachbearbeiterinnen (z.B. über die private Anschrift, ihre Vergangenheit, ihre Lebensumstände etc.) einholt, um sie als Quelle zu identifizieren. Gäbe es eine Quelle, müssten zumindest drei unbescholtene Personen ein Eindringen in ihre Privatsphäre befürchten. Diese würden sich darüber hinaus, der Gefahr einer falschen Verdächtigung ausgesetzt sehen. Gäbe es gar keine Quelle, könnte das Ziel des Antragstellers gar nicht erreicht werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Preisgabe aller in Betracht kommenden Namen unverhältnismäßig (vgl. auch Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006; § 5 Rn. 48, nach denen die Bekanntgabe des Namens eines vor langer Zeit für ein Aufgabengebiet zuständigen Mitarbeiters, der diese Tätigkeit nicht mehr wahrnimmt, nur ausnahmsweise in Betracht kommt).

Das gefundene Ergebnis mag für den Antragsteller zwar unbefriedigend sein. Bei der Preisgabe der Quelle eines Stasi-Spitzels handelt es sich jedoch um eine Information, die nicht zum allgemeinen Behördenwissen, sondern typischerweise zum Wissen der Staatssicherheit der ehemaligen DDR gehört und daher eher in Stasi-Unterlagen zu finden sein wird.

#### 5.12. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse – Allgemeine Erfahrungen

Im Rahmen der Einführung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern wurde immer wieder die Befürchtung geäußert, es könnten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausspioniert werden. Im Rahmen meiner Tätigkeit habe ich die Erfahrung gemacht, dass sich nur wenige Eingaben auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beziehen. War dies doch einmal der Fall, wurden diese von den Behörden erkannt und geschützt. Dabei wurden manchmal auch Informationen geschützt, bei denen es sich ersichtlich nicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelte.

So hatte ein Petent von einem Landkreis Auskunft über die Anzahl der Beförderungsfälle bezogen auf den Schüler- und Jedermann-Verkehr verlangt. Gleichzeitig hatte er um die Übermittlung eines Antrags eines Verkehrsunternehmens gebeten, mit dem dieses eine Unterstützungsleistung begehrt. Beide Anträge hatte der Landkreis unter Berufung auf entgegenstehende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt.

Unter einem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sind Tatsachen zu verstehen, die sich auf einen bestimmten Gewerbebetrieb beziehen, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind, nach dem erkennbaren Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollen und hinsichtlich derer der Betriebsinhaber ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse hat (BGH St 41, S. 140/142).

Während der Landkreis darlegen konnte, dass der Bewilligungsbescheid unternehmensspezifische Kalkulationsdaten enthielt, an denen das Unternehmen ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an der Geheimhaltung hatte, war nicht ersichtlich, wie durch die Angabe der Anzahl der Beförderungsfälle im Landkreis Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter betroffen sein könnten. Der Petent hat diese Daten daher nach meiner Einschaltung vom Landkreis erhalten.

#### 5.13. Sind Fördermittel Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse?

Für die Praxis bedeutsam ist die Frage, ob es sich bei Subventionen oder Fördermitteln um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Mittelempfänger handelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage zuletzt für Ausfuhrerstattungen im Bereich Landwirtschaft entschieden und dies hier verneint, da Auskünfte über die gezahlten Agrarsubventionen keine Rückschlüsse auf die Kundenstruktur, auf Marktaktivitäten und -strategien eines Unternehmers zuließen (BVerwG, NVwZ 2009, 1113).

Auf dieses Urteil hatte ich eine Petentin im Rahmen eines laufenden Antragsverfahrens aufmerksam gemacht, die beim Ministerium für Gesundheit und Soziales Informationen über die Höhe von Fördermitteln im Sinne des § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) über den Deutschen Jugendherbergs-Landesverband Sachsen-Anhalt erbat. Das Ministerium hielt die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf den vorliegenden Fall jedoch nicht für übertragbar, da bei der Bewilligung und Bemessung von Fördermitteln nach § 44 LHO die finanzielle Eigenleistungsfähigkeit des Geförderten eine wesentliche Rolle spiele und die Bekanntgabe der gewährten Fördermittel daher Rückschlüsse auf die finanzielle Situation des Geförderten erlaube. Letztendlich brauchte ich über diesen Fall keine Entscheidung zu treffen, da die Petentin mit der Angabe, dass Zahlungen erfolgt seien, zufrieden war und ihren Antrag in Bezug auf die Höhe zurücknahm.

#### 5.14. Wie behandelt man (vermeintliche) Querulantenfälle?

Von besonderer Bedeutung in der behördlichen Praxis sind die vermeintlichen Querulantenfälle. In diesen Konstellationen begehrt ein Antragsteller meistens Akteneinsicht oder Auskunft zu einem länger (meist Jahre) zurückliegenden Vorgang, der nicht zu seiner Zufriedenheit abgeschlossen wurde. Aus der Sicht der Behörde handelt es sich um einen Querulanten, der alle notwendigen Informationen bereits bekommen hat und eine rechtmäßig getroffene Entscheidung anzweifeln will.

So lag der Sachverhalt auch bei dem „Blumenkübelfall“, den ich zu prüfen hatte. Hier hatte eine Behörde eine zeitlich befristete Sondergenehmigung zur Aufstellung von Blumenkübeln erteilt. Der Antragsteller beehrte umfassende Akteneinsicht in den Sachvorgang, um die Rechtmäßigkeit der Erteilung der Sondergenehmigung überprüfen zu können und hatte sich mit der Unkenntlichmachung personenbezogener Daten Dritter, insbesondere der Daten des Inhabers der Genehmigung, einverstanden erklärt.

Die Behörde war jedoch der Auffassung, dass sie dem Antragsteller bereits damals mehrfach und umfassend Auskunft erteilt hatte und wollte den Antrag gem. § 9 Abs. 2 IZG LSA wegen Kenntnis ablehnen.

Eine Ablehnung des Antrags kommt in dieser Konstellation jedoch regelmäßig nicht in Betracht, da der Antragsteller in der Vergangenheit gerade keine vollständige Akteneinsicht erhalten hat, sonst würde er ja jetzt nicht erneut einen Akteneinsichtsantrag stellen. Vielmehr wurde ihm in den meisten Fällen nur teilweise Einsicht in die Unterlagen gewährt und im Übrigen der Antrag abgelehnt.

In den vermeintlichen Querulantenfällen kann daher ein IZG LSA-Antrag mit Blick auf die Akten, die der Betreffende auch tatsächlich eingesehen hat, allenfalls wegen Teilkenntnis versagt werden. Hinsichtlich der Restakten kann ein Informationszugangsanspruch dagegen nur abgelehnt werden, wenn ein Ausschlussgrund besteht. Die Behörde muss daher prüfen, ob der Grund, aus dem die Akteneinsicht damals abgelehnt wurde, einen Versagungsgrund i.S.d. IZG LSA darstellt. Ist das nicht der Fall, ist die Information preiszugeben. In dem von mir zu beurteilenden Fall lag hinsichtlich der Restakten kein Ausschlussgrund vor. Da die Behörde von dem ihr nach § 9 Abs. 2 IZG LSA zustehenden Ermessen, den Antrag wegen Teilkenntnis abzulehnen, keinen Gebrauch machte, wurde dem Antragsteller die beantragte Akteneinsicht gewährt.

#### 5.15. Einsicht in Niederschriften über den nicht öffentlichen Teil einer Gemeinderatssitzung

Das Verhältnis des IZG LSA zu den Vorschriften der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt ist rechtlich ungeklärt. Insbesondere können die Kommunen hier noch nicht auf eine gefestigte Rechtsprechung zurückgreifen, da eine solche noch nicht existiert. Dementsprechend schwierig gestaltet sich daher die Falllösung. Dies zeigt folgende Eingabe:

Ein Petent beehrte Einsicht in die Niederschriften über den nicht-öffentlichen Teil einer Gemeinderatssitzung. Die um Einsicht ersuchte Verwaltungsgemeinschaft (VGem) wollte den Antrag ablehnen, da es sich bei § 56 Abs. 3 GO LSA um eine vorrangige Regelung i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA handele, die die subsidiäre Anwendung des IZG LSA sperre. Ich habe diese Ansicht mit Blick auf die kürzlich ergangene Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein Westfalen (OVG NRW) zu § 1 Abs. 3 IFG Bund, dem § 1 Abs. 3 IZG LSA nachgebildet ist, für nicht überzeugend gehalten.

Nach der Rechtsprechung des OVG NRW sind Konkurrenzfragen in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, soll im Einzelfall zu untersuchen sein, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 IFG Bund bindend sind. Das ist nach der Rechtsprechung des OVG NRW dann anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwiderlaufen

würde. Lässt sich derartiges nicht feststellen, soll der Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG Bund bzw. aus § 1 Abs. 1 IZG LSA zur Anwendung kommen (vgl. OVG NRW, Az. 8 A 1548/07, S. 2).

Berücksichtigt man die o.g. Kriterien, dann sprechen bereits der Wortlaut sowie der Sinn und Zweck des § 56 Abs. 3 GO LSA grundsätzlich dafür, dass die Vorschrift keine Sperrwirkung entfaltet und einer subsidiären Anwendung des IZG LSA hinsichtlich der Einsichtnahme in die Niederschrift über den nicht öffentlichen Teil einer Gemeinderatssitzung nicht entgegensteht: § 56 Abs. 3 GO LSA regelt nur, dass den Einwohnern die Einsichtnahme in die Niederschriften über die öffentlichen Sitzungen zu gestatten ist. Die Vorschrift gibt dem Einwohner damit zwar keinen Anspruch auf Einsicht in die Niederschriften über den nicht öffentlichen Teil einer Gemeinderatssitzung, sie verbietet die Einsichtnahme aber auch nicht. Sie trifft insoweit keine Regelung.

Würde man § 56 Abs. 3 GO LSA dagegen abschließenden Charakter zuerkennen, müsste man zu dem wenig überzeugenden Ergebnis kommen, dass gemeindeexterne Dritte zwar an einer öffentlichen Stadtratssitzung teilnehmen, aber die Niederschriften über den öffentlichen Teil der Sitzung weder nach der GO LSA noch nach dem IZG LSA einsehen dürften, weil sie nicht dem Adressatenkreis des § 56 Abs. 3 GO LSA unterfielen. In der kommunalen Praxis haben jedoch viele Gemeinden bereits jetzt Ratsinformationssysteme eingerichtet, in denen der öffentliche Teil einer Stadtratssitzung im Internet veröffentlicht und damit gemeindeexternen Personen zugänglich gemacht wird.

Im Übrigen ergeben sich auch aus den Gesetzesmaterialien zur GO LSA keine Hinweise darauf, dass § 56 Abs. 3 GO LSA eine abschließende Regelung beinhalten sollte (vgl. LT-Drs. 1/1222, S. 28, 58 f.; LT-Drs. 1/2798, S. 45). Ein umfassender Informationsanspruch läuft schließlich auch dem Schutzzweck der §§ 56 Abs. 3 i. V. m. 50 Abs. 2 GO LSA, die die Vertraulichkeit der Beratungen des Gemeinderates schützen wollen, nicht zuwider, da die Ausschlussgründe des IZG LSA gem. §§ 3 bis 6 IZG LSA einen ausreichenden Schutz für die berechtigte Geheimhaltung der in der Gemeinderatssitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelten Themen und Unterlagen bieten (vgl. zur entsprechenden Rechtslage in NRW, OVG NRW, Az.: 8 A 1642/05, S. 8 f).

Sollte der Gesetzgeber eine andere Lösung wünschen, müsste dies meines Erachtens durch eine gesetzliche Regelung klargestellt werden.

Im vorliegenden Fall hat die VGem den Antrag des Petenten einer erneuten eigenverantwortlichen Prüfung unterzogen und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass dem Petenten der Informationszugang nach Maßgabe des IZG LSA gewährt werden könne.

#### 5.16. Verhältnis des DSG-LSA zum IZG LSA

Will ein Antragsteller Einsicht in einen abgeschlossenen Vorgang nehmen, der ausschließlich ihn betrifft, stellt sich in der Praxis die Frage, ob für ihn ei-

ne Akteneinsicht nach dem DSG-LSA oder dem IZG LSA der bessere Weg ist.

Im vorliegenden Fall hatte der Antragsteller bei der Staatskanzlei, dem Innenministerium und dem Justizministerium des Landes Sachsen-Anhalt Einsicht in alle Akten, die ihn betrafen, beantragt. Von allen Stellen wurde ihm ein Termin zur Akteneinsicht nach dem IZG LSA angeboten. Zugleich wurde er auf die Kosten, die nach § 10 Abs. 1 IZG LSA i. V. m. der KostVO IZG LSA für die Durchführung der Akteneinsicht entstehen, hingewiesen. Daraufhin lehnte der Petent die ihm angebotenen Termine mit der Begründung ab, dass er nach dem für ihn kostengünstigeren DSG-LSA Akteneinsicht nehmen wolle und wandte sich an mich.

Nach der wohl herrschenden Auffassung in der Literatur sind die datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüche Betroffener und der Anspruch auf Informationszugang nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder grundsätzlich nebeneinander anwendbar. In der Praxis wird ein Antragsteller daher regelmäßig auf den Auskunftsanspruch nach dem Datenschutzrecht zurückgreifen, weil die Auskunftserteilung für ihn grundsätzlich gebührenfrei ist (vgl. § 15 Abs. 7 S. 1 DSG-LSA), während ihm für die Gewährung des Informationszugangs nach den Informationsfreiheitsgesetzen Kosten entstehen.

Begehrt ein Bürger allerdings Auskunft nach dem Datenschutzgesetz, besitzt er im Unterschied zum Informationszugangsanspruch nach den Informationsfreiheitsgesetzen kein Wahlrecht hinsichtlich der Art und Weise des Zugangs der Informationen. Vielmehr steht es im Ermessen der angefragten Stelle, wie die Auskunft an den Betroffenen erteilt wird (vgl. § 15 Abs. 1 Satz 4 DSG-LSA). Ihm kann z.B. Auskunft gewährt werden, indem er Akten oder Teile hiervon einsehen kann. Eine Auskunft kann aber auch durch die Wiedergabe des Inhalts eines Informationsträgers erfolgen. Die Ermessensentscheidung wird von der Behörde in eigener Verantwortung getroffen. Auf sie habe ich keinen Einfluss.

Im vorliegenden Fall war es daher nicht zu beanstanden, dass die Staatskanzlei, das Innen- und das Justizministerium des Landes Sachsen-Anhalt dem Petenten gem. § 15 Abs. 1 DSG-LSA Auskunft im Wege der schriftlichen Wiedergabe über den Inhalt der bei ihnen geführten Verwaltungsvorgänge gegeben haben. Begründet wurde diese Entscheidung damit, dass der Petent in der Vergangenheit bereits Akteneinsicht erhalten hatte und seitdem keine bzw. nur wenige neue Vorgänge in die Akten aufgenommen worden waren.

Will ein Antragsteller daher Einsicht in die ihn betreffenden Unterlagen nehmen, steht es ihm frei, Akteneinsicht nach dem IZG LSA zu beantragen.

#### 5.17. Kostenrecht

Für die Durchführung des IZG LSA werden gem. § 10 Abs. 1 S. 1 IZG LSA Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Für Anträge, in denen der Bürger die Information erhält, gilt die aufgrund von § 10 Abs. 3 IZG LSA erlassene Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO; vgl. **Anlage 2**), die für die Durch-



führung der Akteneinsicht einen Gebührenrahmen in Höhe von 0 bis 1.000 Euro vorsieht (vgl. die Anlage zu § 1 IZG LSA KostVO, Teil A Nr. 2). Innerhalb dieses Gebührenrahmens entsteht eine konkrete Gebühr, die sich aus den Kosten für das eingesetzte Personal pro Zeit zusammensetzt (vgl. die Fußnote zur Anlage zu § 1 IZG LSA KostVO Teil A.). Die Höhe der Personalkosten richtet sich dabei nach den Stundensätzen des § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt, der von der IZG LSA KostVO für entsprechend anwendbar erklärt wird. Der zu berechnende Zeitaufwand ergibt sich insbesondere aus der Dauer für die Recherche, die Prüfung und die Bescheidung des Antrags nebst der Dauer für den Vollzug des Informationszugangs, also der Durchführung der Akteneinsicht.

Da ein Antragsteller die Höhe der für die Durchführung des Gesetzes zu erwartenden Kosten regelmäßig nicht überschauen kann, darf eine Behörde ihm im Rahmen ihrer Beratungspflicht einen Kostenvoranschlag erstellen. Allerdings darf ein Kostenvoranschlag nicht dazu benutzt werden, um einen Antragsteller durch die Angabe fiktiver oder überhöhter Gebühren von der Geltendmachung möglicher Informationszugangsrechte abzuschrecken (vgl. 4.6).

In einem von mir zu prüfenden Fall war der Kostenvoranschlag rechtlich bedenklich. Ob die von der Behörde veranschlagte Gebühr angemessen war, ließ sich nämlich nicht ohne weiteres beurteilen, da die einzelnen für eine Kostenfestsetzung maßgeblichen Positionen in dem Kostenvoranschlag nicht aufgeschlüsselt waren. Es ließ sich somit nicht nachvollziehen, wie die von der Behörde geschätzte Gebühr zustande kam. Die Behörde hat dem Petenten einen neuen Kostenvoranschlag erstellt.

## **6. Anlassunabhängige Kontrolltätigkeit**

### **6.1. Allgemeines**

Zu meinen wesentlichen Aufgaben gehört es, bei den öffentlichen Stellen des Landes die Einhaltung der Vorschriften des IZG LSA zu kontrollieren, § 12 Abs. 3 IZG LSA i. V. m. § 24 DSGVO. Einer konkreten Eingabe bedarf es dabei für eine Kontrolle nicht, vielmehr bin ich befugt, die Stellen unabhängig von einem konkreten Anlass zu kontrollieren.

Tritt wie im Fall des IZG LSA ein Gesetz neu in Kraft, mag der Verwaltung zunächst Gelegenheit gegeben werden, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Sie muss sich mit den neuen Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger vertraut machen und die organisatorischen Vorkehrungen für die Umsetzung des Gesetzes treffen. Dementsprechend lag der Schwerpunkt meiner Tätigkeit im Berichtszeitraum auf der Fortbildung der Behörden. Hinzu kommt, dass die Vorbereitung und Durchführung entsprechender Kontrollen personal- und zeitintensiv sind. Vor diesem Hintergrund freue ich mich, dass ich gegen Ende des Berichtszeitraumes, also zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Behörden mittlerweile auf die neue Rechtslage eingestellt haben konnten, zur Kontrolle eines Landkreises gekommen bin.

## 6.2. Ergebnisse der Kontrolle eines Landkreises

Die Kontrolle des Landkreises erfolgte im Wesentlichen unter vier Aspekten: Ich prüfte die organisatorischen Vorkehrungen, die der Landkreis zur Umsetzung des IZG LSA getroffen hatte, die Bearbeitung der Anträge, die Einhaltung der gesetzlichen Veröffentlichungspflichten sowie stichprobenartig die konkrete Behandlung von Informationszugangsanträgen.

Das Ergebnis fiel erfreulicherweise positiv aus. Nachbesserungsbedarf besteht im Landkreis bei nur wenigen Angelegenheiten, so z.B. im organisatorischen Bereich (vgl. 3.5.1) und bei den Veröffentlichungspflichten (vgl. 4.8).

## 7. **Evaluierung des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt**

### 7.1. Evaluierungspflicht gem. § 15 IZG LSA

Anlass der Evaluation ist ein in § 15 Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) verkörperter Gesetzesauftrag. Nach dieser Vorschrift müssen die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände und gegebenenfalls weiterer Sachverständiger überprüft werden. Die Landesregierung muss dem Landtag über das Ergebnis der Evaluierung berichten.

§ 15 S. 1 IZG LSA verlangt, dass die Auswirkungen des Gesetzes evaluiert, d. h. bewertet werden. Im Mittelpunkt der Evaluation muss daher die Frage stehen, ob und in welchem Maße das IZG LSA die von ihm angestrebten Ziele erreicht hat. Daneben kann das Gesetz auch nach anderen Kriterien, wie z.B. Kosten-Nutzen-Effekten, Akzeptanz, Praktikabilität und weiteren Nebeneffekten beurteilt werden.

Damit das IZG LSA evaluiert werden kann, sollten die von dem Anwendungsbereich des Gesetzes erfassten Stellen eine Statistik nach einheitlichen Kriterien führen, die eine Bewertung des Gesetzes ermöglicht. Eine effektive Evaluation setzt voraus, dass die Adressaten des Gesetzes möglichst unmittelbar und zeitnah bei dem jeweiligen Vorgang die für eine Evaluierung erforderlichen Daten erfassen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Daten, die für eine Evaluierung notwendig sind, nicht erhoben oder später mit unnötigem Aufwand ermittelt werden müssten. Um überhaupt evaluieren zu können, muss zumindest ein Mindeststandard an Daten gesammelt werden. Ohne Einheitlichkeit würde die für eine Überprüfung der Tauglichkeit des Gesetzes notwendige Vergleichbarkeit fehlen.

### 7.2. Vorarbeiten für einen Evaluierungsbogen

Nachdem ich von Behördenvertretern im Rahmen meiner Seminare und Vorträge immer wieder auf die Frage angesprochen wurde, welche Daten die Behörden im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes bereit halten sollten, musste ich feststellen, dass es beinahe ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes keine einheitliche statistische Erfassung von Verfahren nach dem IZG LSA gab. Es stand nicht einmal fest, ob überhaupt Daten erhoben wurden.

Vor diesem Hintergrund habe ich im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, dem Landkreistag Sachsen-Anhalt sowie dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt zunächst einen Evaluierungsbogen als Beispiel für einen statistischen Erfassungsbogen entwickelt und ihn den Adressaten des Gesetzes Ende August 2009 auf meiner Homepage zum Abruf zur Verfügung gestellt.

### 7.3. Der endgültige Evaluierungsbogen

Das Innenministerium hat den Evaluierungsbogen bis Ende Dezember 2009 technisch aufbereitet und ihn nach mehrmaliger Abstimmung mit mir weiterentwickelt (siehe **Anlage 4**).

Mit der Bekanntmachung des Innenministeriums vom 8. März 2010 (MBI. LSA 2010, S. 120) werden die Anwender nunmehr gebeten, nur noch diesen Bogen zu verwenden. Der Evaluierungsbogen kann als auswertbare Datei unter dem Downloadservice des Ministeriums unter [www.mi.sachsen-anhalt.de](http://www.mi.sachsen-anhalt.de) heruntergeladen, offline ausgefüllt, abgespeichert und elektronisch verschickt werden.

Um gesonderte Erhebungen nach Ablauf des fünfjährigen Evaluierungszeitraumes zu vermeiden, werden die in § 1 Abs. 1 Satz 1 IZG LSA genannten Stellen gebeten, schon jetzt jeweils nach Abschluss einzelner Informationszugangsverfahren diesen automatisiert auswertbaren Evaluierungsbogen auszufüllen und dem Ministerium unter der Funktionsadresse [izg@mi.sachsen-anhalt.de](mailto:izg@mi.sachsen-anhalt.de) zu übersenden.

Im Interesse der Vollständigkeit auszuwertender Unterlagen bittet das Innenministerium, nachträglich Evaluierungsbogen auch zu solchen Verfahren vorzulegen, die vor der Veröffentlichung der Bekanntmachung abgeschlossen wurden. Verfahren, die am 30. September 2013 noch nicht abgeschlossen sind, sollten unmittelbar nach diesem Termin unter Verwendung des Evaluierungsbogens mit dem jeweiligen Verfahrensstand mitgeteilt werden.

### 7.4. Eine erste zusammenfassende Bewertung des IZG LSA

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes kann ich feststellen, dass viele Menschen ein erfreuliches Interesse am freien Zugang zu amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Landes gezeigt haben. Die neuen Rechte haben sich grundsätzlich bewährt. Die Bürgerinnen und Bürger haben Informationen erhalten, die sie nach der alten Rechtslage nicht oder nicht in der gewünschten Form bekommen hätten. Bei den meisten Begehren spielen die Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und die bürgerschaftliche Kontrolle der Verwaltung eine Rolle. Bei der Bearbeitung der Anfragen und Eingaben wird deutlich, dass viele Antragsteller wissen möchten, ob die Behörde eine richtige Entscheidung getroffen hat. Es zeigt sich, dass viele Bedenken abgebaut werden können, wenn Behörden durch die Öffnung ihrer Akten nachvollziehbar darlegen können, aufgrund welcher Sach- und Rechtslage sie zu dem von ihnen gefundenen Ergebnis gekommen sind. Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern, aber auch von Behörden verdeutlichen außerdem, dass viele Menschen mit Hilfe des IZG LSA auf noch laufende Behördenentscheidungen Einfluss nehmen möchten. Sie begehren z.B. bei der Aufstel-

lung eines Bebauungsplans Einsicht in ein Gutachten zur Rechtmäßigkeit eines städtischen Bebauungsplans oder Einsicht in Unterlagen zur geplanten Errichtung von Windkraftanlagen. Werde ich um Rechtsrat gebeten, erfahre ich das Ergebnis der behördlichen Entscheidung nicht mehr. Diese Anfragen sind für mich jedoch ein Indiz dafür, dass sich die Bürger informieren und bei Entscheidungen mitreden wollen.

Allerdings musste ich feststellen, dass in Sachsen-Anhalt – ebenso wie in anderen Bundesländern – viele Bürgerinnen und Bürger ihre neuen Rechte noch gar nicht kennen und daher nicht nutzen. Viele Menschen wissen schlichtweg nicht, dass es Informationsfreiheits-, Umweltinformationsgesetze und sogar ein Verbraucherinformationsgesetz gibt. Schon deshalb ist in Sachsen-Anhalt ein Ansturm auf Behörden ausgeblieben, zu einer Überlastung der Behörden ist es nicht gekommen.

Auch wird das IZG LSA von den Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Rechte kennen, eher mit Bedacht geltend gemacht. Dazu hat sicherlich auch beigetragen, dass der Informationszugang gebührenpflichtig ist. Die Kostenverordnung zum IZG LSA, die die Kosten für die Durchführung des IZG LSA regelt, enthält die teuersten Gebührensätze in ganz Deutschland. Während im Bundesrecht die Höchstgrenze für die Erteilung von Informationen nach der Informationsgebührenverordnung bei 500 Euro liegt, beträgt in Sachsen-Anhalt die Höchstgrenze für einen erfolgreichen Antrag für die Informationszugangsgewährung in Form von Auskunft und Akteneinsicht 1.000 Euro bzw. bei Informationszugangsgewährung in sonstiger Weise sogar 2.000 Euro. Es liegt meines Erachtens auf der Hand, dass viele Informationsbegehren nicht gestellt werden, weil sich die Betroffenen die Frage stellen, ob sie sich die Kosten für die Information leisten wollen. Bezahlen muss ein Antragsteller zwar nur den tatsächlich angefallenen Verwaltungsaufwand. Die Anfragen und Eingaben zeigen jedoch, dass viele Antragsteller die Gebühren selbst dann noch für zu hoch halten. Da der hohe Gebührenrahmen der IZG LSA KostVO sicherlich bezweckt, die der Verwaltung bei besonders umfangreichen Anträgen entstehenden Kosten zu ersetzen, wäre ein Lösungsvorschlag, nach britischem Vorbild eine grundsätzliche Kostenfreiheit des Informationszugangs einzuführen, bei gleichzeitiger voller Kostenpflichtigkeit besonders aufwändiger Anfragen.

Die Verwaltung hat sich auf die neue Rechtslage zumeist gut eingestellt. Die Nachfrage nach Fortbildungsveranstaltungen durch mich war gerade im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes außergewöhnlich hoch. Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern sowie Anfragen von Behördenmitarbeitern zeigen jedoch einige Probleme bei der praktischen Umsetzung des Gesetzes auf. Problematisch ist insbesondere das Konkurrenzverhältnis des IZG LSA zu anderen Informationszugangsvorschriften. Spätestens im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes sollte nach dem Vorbild des Forschungsvorhabens NRW zur Vereinheitlichung der Informationsfreiheitsgesetze geprüft werden, ob die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze auf Landesebene zusammengelegt und die Zahl der spezielleren Zugangsvorschriften zugunsten einer Anwendbarkeit des IZG LSA verringert werden könnte.

Informationszugangsbegehren scheiterten im Wesentlichen daran, dass die begehrten Informationen nicht vorhanden waren oder ein Ausschlussgrund

vorlag. Als häufigste Ausschlussgründe sind dabei der Schutz der behördlichen Beratungen, der Schutz besonderer Amtsgeheimnisse sowie der Schutz personenbezogener Daten zu nennen. Im Gegensatz zu den Erfahrungen anderer Bundesländer spielte der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine geringere Rolle. Im Ergebnis lässt sich daher feststellen, dass das Gesetz durch die zahlreichen Ausschlussgründe der §§ 3 bis 6, 9 Abs. 2 IZG LSA ein hohes Schutzniveau besitzt. Gerade unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten wird die neu geschaffene Transparenz daher nicht dazu führen, dass das Vertrauen in die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beeinträchtigt wird, denn der Gesetzgeber hat dafür Sorge getragen, dass sensible Daten geschützt bleiben.

Langfristig gesehen dürfte die mit dem IZG LSA einhergehende Verwirklichung von Transparenz mit einer Verbesserung der Verwaltungsorganisation sowie einer Verwaltungsmodernisierung verbunden sein. Durch eine aktive Informationspolitik kann der behördliche Aufwand für die Beratung des Bürgers und die Anzahl von Informationsanträgen erheblich gesenkt werden. Es ist daher weiter zu erwarten, dass Behörden zukünftig Informationen, bei denen sie ein Öffentlichkeitsinteresse vermuten, nach Maßgabe des IZG LSA der Allgemeinheit zugänglich machen werden.

Für die Zukunft hoffe ich, dass das Gesetz zur Steigerung des freien Einblicks in das Handeln der Verwaltung bei den Bürgerinnen und Bürgern noch bekannter wird, damit sie in Zukunft noch stärker davon Gebrauch machen. Die neue Verwaltungskultur, bei der das Prinzip der Amtsverschwiegenheit zugunsten von mehr Bürgernähe aufgegeben wird, wird auch durch die modernen Medien unterstützt. Eine transparente, wenn auch nicht gläserne Verwaltung ist eine Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement und die Teilhabe des Einzelnen an der Entwicklung des demokratischen Gemeinwesens. Kontrolle und Mitsprache führen zu Vertrauen, so dass auch die Behörden weiter gehalten sind, durch aktive Informationspolitik dazu beizutragen.



Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)

**Gesetz vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242 - 245)**

(nicht amtlicher Text)

## § 1

### Grundsatz

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber

1. den Behörden

a) des Landes,

b) der Kommunen und Gemeindeverbände sowie

c) der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und

2. den sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Stelle nach Absatz 1 Satz 1 kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen vor. Dies gilt nicht in den Fällen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

## § 2

### Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;

2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationsvorliegen.

### § 3

#### Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
  - a) internationale Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder einem Land
  - b) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
  - c) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Versicherungsaufsichts-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
  - d) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
  - e) die Durchführung eines anhängigen Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeits-rechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Verschlussanweisung für das Land Sachsen-Anhalt geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen der in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Stellen im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber der Verfassungsschutzbehörde sowie anderen in § 1 Abs. 1 Satz 1 genannten Stellen, soweit sie sicherheitsempfindliche Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 des Sicherheitsüberprüfungs- und Geheimschutzgesetzes vom 26. Januar 2006 (GVBl. LSA S. 12, 14) wahrnehmen,
9. gegenüber Hochschulen, Universitätskliniken und Forschungseinrichtungen, einschließlich solcher Einrichtungen, die zum Transfer von Forschungsergebnissen gegründet wurden, soweit sie wissenschaftlich tätig sind,



10. gegenüber der Medienanstalt Sachsen-Anhalt, soweit es die Aufsicht über die Rundfunkveranstalter betrifft, und gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern in Bezug auf journalistisch-redaktionelle Informationen sowie
11. gegenüber Finanzbehörden im Sinne des § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden.

(2) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden, wenn in anderen als in Absatz 1 oder § 4 geregelten Fällen die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stellen erheblich beeinträchtigt würde, es sei denn, dass das Interesse an der Einsichtnahme das entgegenstehende öffentliche Interesse im Einzelfall überwiegt.

#### § 4

##### Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung abgelehnt werden, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen in der Regel Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

#### § 5

##### Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Personenbezogene Daten besonderer Art im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat oder abgeben soll.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

## § 6

Schutz des geistigen Eigentums  
und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

## § 7

## Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Falle des § 1 Abs. 1 Satz 2 ist der Antrag an die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gilt § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit den §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der nach den §§ 3 bis 6 nicht zugänglich zu machenden Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

## § 8

## Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Stelle nach § 1 Abs. 1 Satz 1 gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung

dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 3 gilt entsprechend.

## § 9

### Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 und 3 schriftlich zu erfolgen.

(2) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

(3) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde. § 8a des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplingesetzes findet keine Anwendung.

## § 10

### Verwaltungskosten

(1) Für die Durchführung dieses Gesetzes werden Verwaltungskosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. § 1 Abs. 1 Satz 2, § 3 Abs. 2, die §§ 4 bis 10 sowie die §§ 12 bis 14 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt gelten entsprechend, soweit nachstehend nichts Abweichendes bestimmt ist.

(2) Die Gebühr schließt Verwaltungskosten oder Entgelte, die für eine Weiterverwendung im Sinne des § 2 Nr. 3 des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913) in der jeweils geltenden Fassung erhoben werden können, nicht ein.

(3) Das Ministerium des Innern wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze sowie die Pauschalbeträge für Auslagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt durch Verordnung zu bestimmen.

## § 11

### Veröffentlichungspflichten

(1) Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Stellen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie andere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

## § 12

### Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Jeder kann den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sich in seinen Rechten nach diesem Gesetz verletzt sieht.

(2) Die Aufgabe des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird vom Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(3) § 21 Abs. 3 und die §§ 22 bis 24 des Gesetzes zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger gelten entsprechend.

## § 13

### Sprachliche Gleichstellung

Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in weiblicher und männlicher Form.

## § 14

### Einschränkung von Grundrechten

Durch dieses Gesetz wird das Recht auf Schutz personenbezogener Daten im Sinne des Artikels 6 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt eingeschränkt.

## § 15

### Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes

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

## § 16

### Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

(2) § 10 Abs. 3 tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Verordnung über die Kosten nach dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA KostVO) vom 21. August 2008,

**GVBl. LSA 2008, S. 302**

(nicht amtlicher Text)

Aufgrund des § 10 Abs. 3 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242) und in entsprechender Anwendung des § 3 Abs. 3 Satz 2 und des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Juni 1991 (GVBl. LSA S. 154), zuletzt geändert durch § 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2004 (GVBl. LSA S. 866, 868), wird im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen verordnet:

§ 1

Gebühren und Auslagen

Die Gebühren und die Pauschbeträge für Auslagen im Sinne des § 14 Abs. 2 Nr. 8 des Verwaltungskostengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis (**Anlage**).

§ 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Oktober 2008 in Kraft.

**Anlage (zu § 1)****Teil A – Gebühren**

<b>Nr.</b>	<b>Gebührentatbestand</b>	<b>Gebühren in Euro</b>
1	Erteilung von Auskünften nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 1 000*
2	Gewährung von Einsichtnahme auch in maschinenlesbare oder verfilmte Unterlagen nach § 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 4 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 1 000*
3	Zur-Verfügung-Stellung von Informationen in sonstiger Weise nach § 1 Abs. 2 des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt	0 bis 2 000*

\* Bemessung nach dem jeweils angefallenen Zeitaufwand, soweit nicht im Einzelfall von einer Gebührensatzung wegen Geringfügigkeit des Aufwands abgesehen wird. § 3 der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes Sachsen-Anhalt findet entsprechend Anwendung.

**Teil B – Auslagen**

<b>Nr.</b>	<b>Auslagentatbestand</b>	<b>Auslagen in Euro</b>
1	Fotokopien, Lichtpausen und Drucke	
1.1	Fotokopien und Lichtpausen, schwarz-weiß	
1.1.1	bis zum Format DIN A 4 je Seite	0,65
	ab 10 Seiten je Seite	0,31
	ab 50 Seiten je Seite	0,15
	ab 100 Seiten je Seite	0,06
1.1.2	bis zum Format DIN A 3 je Seite	1,55
	ab 10 Seiten je Seite	0,80
	ab 50 Seiten je Seite	0,38
	ab 100 Seiten je Seite	0,15
1.1.3	in größeren Formaten je Seite bis zu	12,80
	ab 10 Seiten je Seite	6,20
	ab 50 Seiten je Seite	3,10
	ab 100 Seiten je Seite	1,55
1.2	Fotokopien farbig, bis zum Format DIN A 3 je Seite	3,10
	ab 10 Seiten je Seite	1,55

	ab 50 Seiten je Seite	0,80
	ab 100 Seiten je Seite	0,38
1.3	Kopieren auf elektronische Speichermedien	in tatsächlicher Höhe
1.4	Kopieren von verfilmten Unterlagen je Seite	entsprechend Nr. 1.1
1.5	Vervielfältigungen mit Bürodruckgeräten bis zum Format DIN A 4 bei einer Auflage	
1.5.1	bis zu 10 Stück je Seite	0,13 bis 0,33
1.5.2	bis zu 50 Stück je Seite	0,06 bis 0,20
1.5.3	bis zu 100 Stück je Seite	0,06 bis 0,13
1.5.4	über 100 Stück je Seite	0,03 bis 0,15
2	Abschriften	
2.1	Abschrift im Format DIN A 5 je angefangene Seite	2,05
2.2	Abschrift im Format DIN A 4 je angefangene Seite	3,10

Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA)

### **Kurzübersicht**

Das Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) ist am 1. Oktober 2008 in Kraft getreten. Dieses Faltblatt soll Sie über die Grundzüge des Gesetzes informieren und Hinweise zu Ihren neuen Rechten geben.

Das Gesetz ermöglicht erstmals in Sachsen-Anhalt den freien, an keine weiteren Voraussetzungen gebundenen Zugang zu amtlichen Informationen aller öffentlichen Stellen des Landes und gewährt Ihnen Einblick in deren Verwaltungsvorgänge. Indem das IZG LSA den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit durch das Prinzip der Aktenöffentlichkeit ersetzt, will es zusätzliches Vertrauen in Staat und Verwaltung schaffen und das Verwaltungshandeln durch mehr Transparenz durchschaubar machen.

### **Welche Informationen kann ich bekommen?**

Das IZG LSA gewährt Ihnen grundsätzlich Zugang zu allen amtlichen Informationen, die bei den Behörden

- des Landes,
- der Kommunen und Gemeindeverbände sowie
- der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

vorhanden sind. Es gestattet Ihnen ferner den Zugang zu Informationen von sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (wie z.B. der Landesregierung oder den Gerichten).

Wenn Sie amtliche Informationen aus einem anderen Bundesland benötigen, sollten Sie sich informieren, ob in diesem Land bereits ein Informationsfreiheitsgesetz existiert. Auskünfte von öffentlichen Stellen des Bundes erlangen Sie nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.

Das Zugangsrecht umfasst alle Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen, also auch digitale Daten und Schriftstücke. Ausgenommen sind nur Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs sind.

### **Wer hat ein Informationszugangsrecht?**

Antragsberechtigt ist jeder, unabhängig von seinem Wohnsitz und seiner Staatsangehörigkeit, d. h. Deutsche und Ausländer im In- und Ausland, aber auch juristische Personen des Privatrechts und Verbände.

### **An wen muss der Antrag gerichtet werden?**

Der Antrag ist an die öffentliche Stelle zu richten, die über die begehrten Informationen verfügt. Nimmt eine private Firma im Auftrag einer Behörde deren Aufgabe wahr, ist die



Behörde Ihr Ansprechpartner. Alle Stellen sind verpflichtet, Verzeichnisse über ihren Informationsbestand zu führen sowie Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen. Die Verzeichnisse und Pläne werden vorrangig über das Internet zur Verfügung gestellt, so dass Sie die für Ihren Antrag maßgebliche Stelle feststellen können.

### **Gibt es eine vorgeschriebene Form für den Antrag?**

Der Antrag kann formlos gestellt werden.

### **Muss der Antrag begründet werden?**

Grundsätzlich muss der Antrag nach dem IZG LSA weder begründet noch ein rechtliches Interesse an der Auskunft geltend gemacht werden. Bezieht sich der Antrag allerdings auf personenbezogene Daten, Urheberrechte bzw. Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse Dritter, bedarf es einer besonderen Begründung. Bei Auskunftersuchen, die besonders geschützte öffentliche Belange wie z.B. die innere Sicherheit - betreffen, ist eine Begründung zwar nicht gesetzlich vorgeschrieben. Sie kann sich aber empfehlen, damit die Behörden in die Lage versetzt werden, eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

### **Wer entscheidet über die Art des Informationszugangs?**

Solange keine wichtigen Gründe entgegenstehen, muss die Behörde die vom Antragsteller gewählte Art des Zugangs gewähren. In Betracht kommen die unmittelbare Akteneinsicht bei der Behörde, die Übersendung von Aktenausdrucken als Kopie oder die mündliche oder schriftliche Auskunft.

### **Wie lange dauert es, bis ich die Informationen bekomme?**

Die Informationen sollen dem Antragsteller unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats zugänglich gemacht werden. Werden Auskünfte über einen Dritten begehrt, muss die Behörde diesem innerhalb eines Monats Gelegenheit zur Stellungnahme geben, so dass sich der Informationszugang verzögern kann.

### **Mit welcher Begründung darf der Zugang verweigert werden?**

Das Gesetz enthält mehrere Ausnahmefälle, in denen eine Auskunft verweigert bzw. beschränkt werden kann. Gründe hierfür können sein:

- Schutz von besonderen öffentlichen Belangen wie z.B. die innere Sicherheit, Kontroll- und Aufsichtsaufgaben, Durchführung von Gerichts- oder Ermittlungsverfahren,
- Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses,
- Schutz personenbezogener Daten,
- Schutz des geistigen Eigentums oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Die jeweilige öffentliche Stelle muss aber in jedem Einzelfall prüfen und begründen, ob und warum eine der im Gesetz genannten Ausnahmen vorliegt; u. U. erhalten Sie eine Teilauskunft.

### **Dürfen Behörden Informationen über meine Person an Dritte herausgeben?**

Das IZG LSA schützt den Bürger grundsätzlich davor, dass eine Behörde vorhandene personenbezogene Daten ohne seine Einwilligung preisgibt. Dieser Schutz kann aber im Einzelfall zurücktreten, wenn das Informationsinteresse des Einzelnen das Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen überwiegt.

### **Wie kann ich mich gegen die unberechtigte Weitergabe meiner Daten wehren?**

Bevor eine Behörde personenbezogene Daten an einen Dritten herausgibt, informiert sie den Betroffenen und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Gegen die Offenbarung seiner Daten kann sich der Bürger über den Verwaltungsrechtsweg wehren. Er kann sich aber auch außergerichtlich an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wenden.

### **Was kostet die Auskunft?**

Für Handlungen nach dem IZG LSA werden Gebühren und Auslagen erhoben, sofern es sich nicht um einfache Auskünfte handelt. Die Höhe richtet sich nach dem Verwaltungsaufwand. Das Ministerium des Innern hat im Einvernehmen mit dem Finanzministerium eine Kostenverordnung (IZG LSA KostVO) erlassen, die für Behörden verbindlich ist.

### **Was kann ich unternehmen, wenn die Behörde meinen Antrag abgelehnt hat?**

Gegen eine ablehnende oder einschränkende Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang durch die Behörde sind Widerspruch und Verpflichtungsklage möglich.

Daneben haben Sie das Recht, sich an den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit zu wenden. Dieser kann Akten einsehen, die Behörden zu einer Stellungnahme auffordern, vermitteln, bei Verstößen gegen das IZG LSA auf ein ordnungsgemäßes Verfahren hinwirken und im Fall der Nichtabhilfe Verstöße beanstanden.

### **Weitergehende Hinweise**

Weitergehende Informationen zum IZG LSA können Sie jederzeit über den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit erhalten. Zusätzliche Informationen können Sie auch über unser Internetangebot abrufen.

Die Aufgaben des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit werden vom Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.



7. Auskunftversagungsgründe											
<input type="checkbox"/>	keine										
<input type="checkbox"/>	besondere öffentliche Belange, § 3 Abs. 1 Nr. <input type="text"/> IZG LSA (einschlägige Nummer(n) angeben)										
<input type="checkbox"/>	Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung, § 3 Abs. 2 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, § 4 Abs. 1 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Schutz personenbezogener Daten, § 5 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Geistiges Eigentum, § 6 S. 1 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, § 6 S. 1 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Kenntnis des Antragstellers, § 9 Abs. 2 IZG LSA										
<input type="checkbox"/>	Allgemeine Zugänglichkeit der Information, § 9 Abs. 2 IZG LSA										
8. Rücknahme des Antrags											
Datum der Rücknahme:	<input type="text"/>										
Rücknahmegründe -falls bekannt-											
9. Art des Informationszugangs, § 1 Abs. 2 IZG LSA											
<input type="checkbox"/>	Auskunft	<input type="checkbox"/>	Akteneinsicht	<input type="checkbox"/>	in sonstiger Weise						
Besondereinzelheiten:											
10. Konkreter Aufwand für die Antragsbearbeitung											
<input type="checkbox"/>	bis 30 Minuten	<input type="checkbox"/>	30 Minuten bis 3 Stunden	<input type="checkbox"/>	3 - 8 Stunden	<input type="checkbox"/>	Anzahl Tage:				
11. Dauer des Verfahrens auf Informationszugang (auch bei Ablehnung)											
<input type="checkbox"/>	innerhalb einer Woche	<input type="checkbox"/>	innerhalb eines Monats	<input type="checkbox"/>	länger						
Besondereinzelheiten:											
12. Kosten (auf- bzw. abgerundet auf volle Eurobeträge)											
a) Gebühren (Höhe):	<input type="text"/>	b) Auslagen (Höhe):	<input type="text"/>								
Besondereinzelheiten (vgl. § 12 VwKostG LSA):											
13. Anrufung des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit											
<input type="checkbox"/>	durch den Antragsteller	<input type="checkbox"/>	durch den Dritten								
Verfahrensausgang: Informationszugang wird				<input type="checkbox"/>	vollständig	<input type="checkbox"/>	teilweise	<input type="checkbox"/>	nicht gewährt	<input type="checkbox"/>	Verbesserung des Informationszugangs gegenüber dem Ausgangsbescheid (nur ausfüllen, wenn zutreffend)
14. Widerspruchsverfahren											
<input type="checkbox"/>	Widerspruch des Antragstellers	<input type="checkbox"/>	Widerspruch des Dritten								
Verfahrensausgang: Informationszugang wird				<input type="checkbox"/>	vollständig	<input type="checkbox"/>	teilweise	<input type="checkbox"/>	nicht gewährt	<input type="checkbox"/>	Verbesserung des Informationszugangs gegenüber dem Ausgangsbescheid (nur ausfüllen, wenn zutreffend)
15. Klageverfahren/ andere Rechtsbehelfe (z.B. einstweiliger Rechtsschutz)											
<input type="checkbox"/>	Klage/ Antrag des Antragstellers	<input type="checkbox"/>	Klage/ Antrag des Dritten								
Verfahrensausgang: Informationszugang wird				<input type="checkbox"/>	vollständig	<input type="checkbox"/>	teilweise	<input type="checkbox"/>	nicht gewährt	<input type="checkbox"/>	Verbesserung des Informationszugangs gegenüber dem Ausgangsbescheid (nur ausfüllen, wenn zutreffend)
16. Sonstige Anmerkungen: (Ausfüllen freigestellt)											
z.B. Isolierte Kostenanfechtung, Grund für die Dauer der Bearbeitung von mehr als 8 Stunden usw.											

Entschließung der 17. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 3./4. Dezember 2008 in Schwerin

**Die neue Konvention des Europarats zur Informationsfreiheit so bald wie möglich unterzeichnen und ratifizieren!**

Der Ministerausschuss des Europarats hat am 27. November 2008 den Entwurf einer Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen. Mit ihrem Inkrafttreten wird die Konvention alle Vertragsstaaten verpflichten, jedem Menschen ein allgemeines Recht auf gebührenfreien Zugang zu Behördeninformationen einzuräumen, ohne dass dies begründet werden muss.

Es ist zu begrüßen, dass damit erstmals weltweit ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag zur Informationsfreiheit auf den Weg gebracht worden ist.

Jetzt ist die Bundesregierung aufgefordert, die Konvention so bald wie möglich zu unterzeichnen und dem Bundestag zur Ratifikation zuzuleiten, damit die Konvention schnell in Kraft treten kann. Die wenigen verbleibenden Bundesländer, die noch immer keine Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet haben, müssen ihre Haltung jetzt dringend revidieren, damit die Bundesrepublik nicht zum Schlusslicht unter den Mitgliedsstaaten des Europarats wird.

Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 26. Januar 2009

### **Keine weitere Einschränkung der Transparenz bei Finanzaufsichtsbehörden**

Der Bundesrat hat im Zuge seiner Beratung des Zahlungsdienstleistungsgesetzes (BT-Drs. 16/11613) vorgeschlagen, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch weiter einzuschränken: Ausgerechnet gegenüber Bundesbehörden der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht soll es künftig kein Recht auf Informationszugang mehr geben. Die Entscheidung liegt jetzt beim Deutschen Bundestag.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland lehnen die Schaffung einer solchen pauschalen Ausnahme entschieden ab. Es kann nicht sein, dass gerade bei den Aufsichtsbehörden, deren Tätigkeit durch die aktuelle Finanz- und Bankenkrise in die öffentliche Kritik geraten ist, die Transparenz noch weiter eingeschränkt wird. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatlichen Kontrollinstanzen sollte durch mehr Offenheit wiederhergestellt und nicht durch Einschränkung der Informationsfreiheit noch weiter erschüttert werden.

Informationen, die in diesem Bereich tatsächlich geheimhaltungsbedürftig sind, werden bereits heute durch das Informationsfreiheitsgesetz ausreichend geschützt. So müssen solche Informationen nicht offen gelegt werden, deren Bekanntwerden im jeweiligen Einzelfall nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann; ohnehin sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie personenbezogene Daten geschützt. Damit besteht schon gegenwärtig im Bereich der Finanzaufsicht nur eine begrenzte Transparenz. Auch die Gerichte entwickeln hier differenzierte und sachgerechte Kriterien für die Anwendung der gesetzlichen Geheimhaltungsgründe. Diese von der Rechtsprechung eingeleitete Gesetzesauslegung nun durch eine Gesetzesänderung korrigieren zu wollen und den Zugang zu Informationen der Finanzaufsichtsbehörden gänzlich auszuschließen, widerspricht Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes und den berechtigten Auskunftsinteressen der Bürgerinnen und Bürger. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung würde sogar der Zugang zu Informationen über solche Unternehmen ausgeschlossen, die kontinuierlich gegen schwerwiegende Straftatbestände verstoßen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland appelliert an den Deutschen Bundestag, eine solche Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht zu beschließen.

Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2009 in Magdeburg

### **Mehr Transparenz durch gesetzlichen Schutz von Whistleblowern**

Beschäftigte, die Missstände und Rechtsverstöße in Behörden oder Unternehmen aufdecken (Whistleblower), sorgen dort für mehr Transparenz. Beispiele wie die Aufdeckung der sog. Gammelfleischskandale, der heimlichen Überwachung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, der Ausspähung von Telefonverbindungsdaten und der übermäßigen Erfassung von Gesundheitsdaten belegen das. Nur weil Beschäftigte betriebsinterne Vorgänge offenbarten, gelangten die Rechtsverstöße überhaupt ans Licht.

Das öffentliche Interesse an der Offenlegung von Missständen muss mit den zivil- und arbeitsrechtlichen Loyalitätspflichten der Beschäftigten gegenüber den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Transparenz kann nur erreicht und gefördert werden, wenn die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber keine Repressalien durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und die Kollegenschaft befürchten müssen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert den Deutschen Bundestag auf, für mehr Informationsfreiheit einzutreten, indem endlich der Schutz von Whistleblowern gesetzlich festgeschrieben wird. Beschäftigte sollen keine arbeitsrechtlichen Konsequenzen befürchten müssen, nur weil sie Rechtsverstöße im Arbeitsumfeld anzeigen. Die Konferenz bedauert, dass ein erster Schritt hierzu, nämlich mit einem neuen § 612a BGB den Informantenschutz für Beschäftigte durch ein Anzeigerecht zu regeln, nicht weiterverfolgt wurde.

Der Gesetzgeber ist auch gehalten, den Transparenzgedanken und die datenschutzrechtlichen Belange der meldenden sowie der gemeldeten Person in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Hierfür hält die Konferenz folgende Erwägungen für maßgeblich:

- Zur Wahrung der schutzwürdigen Belange der Beteiligten sind verbindliche Verfahrensregeln in Behörden und Unternehmen unerlässlich.
- Whistleblowern muss die vertrauliche Behandlung des Hinweises zugesagt werden können.
- Auch die Rechte der belasteten Person, z. B. auf Benachrichtigung, Auskunft über sowie Berichtigung und Löschung von Daten, müssen berücksichtigt werden.
- Zum Schutz der Vertraulichkeit können Beschwerden an unabhängige ggf. externe Stellen (Ombudsleute) geschickt werden, die sie nur anonymisiert weitergeben dürfen.

Entschließung der 18. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2009 in Magdeburg

### **Informationszugang für Bürgerinnen und Bürger verbessern!**

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern hat bewiesen: Der freie Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Informationen öffentlicher Stellen ist auch in Deutschland fester Bestandteil der Demokratie. Seit 1998 haben nun schon elf Länder und der Bund ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz erlassen. Umweltinformationsgesetze und das Verbraucherinformationsgesetz ergänzen und erweitern den freien Zugang zu Informationen in spezifischen Bereichen.

In einer Vielzahl von Fällen haben die Bürgerinnen und Bürger Zugang zu amtlichen Informationen erhalten. Die Erfahrungen zeigen aber auch, dass sie immer wieder auf unnötige Hindernisse stoßen, wenn sie ihre Informationsrechte geltend machen wollen. So ist es für alle Beteiligten, auch für die Behörden, immer wieder schwer zu bestimmen, welches Informationszugangsrecht gilt. Zudem mindern teilweise ausufernde Ablehnungsgründe die Erfolgsaussichten von Zugangsanträgen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten halten es deshalb zugunsten einer größeren Transparenz des Verwaltungshandelns für geboten,

- einen unkomplizierten und umfassenden Zugang zu amtlichen Informationen zu ermöglichen
- Ausnahmen vom Informationszugang auf das unabdingbar notwendige Maß zu beschränken
- den Informationszugang grundsätzlich kostenfrei zu gewähren
- die Verfahren zur Rechtsdurchsetzung des Informationsanspruchs zu beschleunigen
- Veröffentlichungspflichten als zweite Säule des Informationszugangs im Sinne einer aktiven Informationspolitik zu stärken.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten Deutschlands sieht darüber hinaus die Notwendigkeit, die Bewertung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes auf unabhängiger wissenschaftlicher Grundlage anzugehen.



Entschließung der 19. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 16. Dezember 2009 in Hamburg

### **Regelungen zum Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger vereinheitlichen!**

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder begrüßt die Ankündigung in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung, die Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger zusammenzufassen.

Die Ansprüche auf Einsicht in Verwaltungsakten und auf Zugang zu sonstigen Informationen öffentlicher Stellen sind derzeit auf eine Vielzahl von Einzelvorschriften verteilt: Sie finden sich insbesondere im Informationsfreiheitsgesetz, im Umweltinformationsgesetz und im Verbraucherinformationsgesetz. Dabei werden vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich geregelt, etwa die Voraussetzungen für den Informationszugang, die Fristen zur Beantwortung von Anfragen, die Gebühren, welche für den Informationszugang zu entrichten sind, und die Rechte auf Anrufung der Informationsfreiheitsbeauftragten. Diese Zersplitterung erschwert die Wahrnehmung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und trägt zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung durch die Behörden bei.

Bei der anstehenden Überarbeitung sollten die Vorschriften so gestaltet werden, dass ein Höchstmaß an Transparenz und Bürgerfreundlichkeit erreicht wird. Die vielfältigen gesetzlichen Ausnahmetatbestände, wegen derer ein Informationszugang verweigert werden kann, gehören auf den Prüfstand.

Entschließung der 20. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 24. Juni 2010 in Berlin

### **Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten**

Die Informationsfreiheit erfasst grundsätzlich alle Formen und Bereiche öffentlich-rechtlichen Handelns. Ihr Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten und den Menschen die politische Mitgestaltung zu erleichtern. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland weist deshalb darauf hin, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Trägern mittelbarer Staatsverwaltung gilt, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist.

Die Rundfunkfreiheit garantiert den Schutz vor staatlicher Kontrolle und Beeinflussung. Eine Öffnung aller Sendeanstalten außerhalb dieses geschützten Kernbereichs für die Informationsbelange der Bürgerinnen und Bürger gefährdet diese Freiheit nicht. Offenheit und Transparenz sind keine Bedrohungen, sondern schaffen Vertrauen in der Bevölkerung. Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze wird die Rundfunkanstalten daher in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken.

Die derzeitige Rechtslage ist aufgrund unterschiedlicher Landesgesetze uneinheitlich. Während in einigen Bundesländern die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ausdrücklich festgeschrieben oder ausgeschlossen ist, ergibt sie sich in anderen Bundesländern nur aus allgemeinen Regeln. Einige Sendeanstalten der ARD sind zudem in Ländern ansässig, in denen noch immer kein Informationsfreiheitsgesetz gilt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften, sofern nicht schon vorhanden, nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind.

## Stichwortverzeichnis

### A

Abgeordnete	
Informationszugangsrechte	45
Absolute Ausschlussgründe	14
Agrarsubventionen	27
Akteneinsicht bei einer ARGE	48
Akteneinsichtsrecht	
allgemeines rechtsstaatliches	33
Aktenöffentlichkeit	1, 5
Allgemeine Gebührenordnung	
Land Sachsen-Anhalt	59
Amtliche Information	30
Amtsverschwiegenheit	1
Analogieverbot	33
Anonymisierte Verbotsverfügung	50
Ansprechpartner	15
Antworten auf häufig gestellte Fragen zum IZG LSA	16
Anwendbarkeit des IZG LSA	
auf Versicherungsunterlagen	30
auf Verträge	30
Arbeitskreis der Informationsfreiheitsbeauftragten	25
Aufgabenerfüllung	
Beeinträchtigung	52
Aufzeichnung	30
Aus- bzw. Überlastung der Behörde	35
Auskunft	
Name von Sachbearbeitern	52
Auskunft im Besteuerungsverfahren	28
Auskunftsanspruch	
Landespressegesetz	45
Ausschlussgründe	
Auslegungsfehler	32
Darlegungspflicht	32

### B

Begründungslast	13
Behördliche Beratungen	43, 52
Behördliche Verfahrenshandlungen	8
Bekämpfung von Korruption	12
Berufsgeheimnis	46
Besonderes Amtsgeheimnis	46
Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	
Allgemeine Erfahrungen	54
Fördermittel	55

Bürgerschaftliche Kontrolle	1, 12
Bürgerschaftsdaten	38
<b>D</b>	
Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch	50
Kosten	58
Dienstaufsichtsbeschwerden	45
Drittbeteiligung	34
Durchführung anhängiger Gerichtsverfahren	32
<b>E</b>	
Einführung	1
Einwohnerfragestunde	30
Evaluierung	60
Evaluierungsbogen	60
Evaluierungspflicht	60
<b>F</b>	
Flyer zum IZG LSA	15
Formlosigkeit des Verfahrens	30
Forschungsvorhaben NRW	22
Vereinheitlichung des Informationszugangsrechts	10
Fristen	34
<b>G</b>	
Generierung neuer Informationen	41
Gutachten zu Verwaltungsermittlungen	
Neugestaltung eines Landtagsraumes	44
Gutachter	
Zugang zu Daten über Gutachter	48
<b>H</b>	
Hoher Verwaltungsaufwand	
Sukzessive Abarbeitung des Antrags	35
<b>I</b>	
Informationsbeschaffungspflicht	31
Informationsgenerierungspflicht	31
Informationsweiterverwendungsgesetz	11, 47
Entgelte	11
Nutzungsbestimmungen	11
Informationszugangsgesetz	
Sachsen-Anhalt, Vorteile	8
IZG LSA KostVO	59
<b>K</b>	
Kann-Ausschlussgründe	14

Kenntnis der Information	56
Kompatibilität des IZG LSA	
mit dem Bundesrecht	11
mit dem Recht anderer Bundesländer	11
Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten	25
in Magdeburg	26
Konkurrenzen	36
Kontrolle öffentlicher Stellen	59
Konvention des Europarates	
Ratifizierung	29
über den Zugang zu amtlichen Dokumenten	7
Kostenrecht	58
Kostenvoranschlag	36
Kurzkomentar zum IZG LSA	17
Kurzübersicht zum IZG LSA	16
<b>L</b>	
Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit	
Anwendungshinweise zum IZG LSA	17
Aufgaben und Tätigkeitsfeld	15
außergerichtliche Streitschlichtung	18
Beratung des Gesetzgebers	20
Beratung von Behörden	16
Beratung von Bürgerinnen und Bürgern	16
Fortbildung	18
Geschäftsstelle	15
Information der Bevölkerung	15
Internetangebot	16
Prüfungschema	17
<b>M</b>	
Ministerielle Erlasse	42
<b>P</b>	
Personalakte	
Dienstaufsichtsbeschwerde	46
im materiellen Sinn	44
Petitionsausschuss	49
Petitionsunterlagen	49
Prüfungsberichte des Landesrechnungshofes	43
<b>Q</b>	
Querulanten	55
Quicklinks	16
<b>R</b>	
Rechtliches Interesse	9

Rechtsfragen	
Keine Pflicht zur Beantwortung	31
<b>S</b>	
Sachverständige	
Zugang zu Daten über Sachverständige	48
Sachwalter der Öffentlichkeit	47
Schutz personenbezogener Daten	47
Schutzzweck des Spezialgesetzes	36
Smiley-System	21
Soll-Ausschlussgrund	14
Statistiken	41
Statistische Auswertung	
von Eingaben und Anfragen	19
Stiftungsgesetz Sachsen-Anhalt	21
<b>T</b>	
Teilauskunft	34
Tennisschläger-Fall	8
Transparenz der Verwaltung	12
<b>U</b>	
Umweltinformationsgesetz	
Land Sachsen-Anhalt	23
Unbeschriebene Tatbestandsmerkmale	13
<b>V</b>	
Verbraucherinformationsgesetz	23
Ausführungsgesetz	20
Evaluierung	20
Verfahrens- und Kostenregelungen	23
Verfügungsbefugnis	13
Vergaberecht	37
Vergütungsvereinbarungen nach § 75 SGB XII	51
Veröffentlichungspflichten	38
Vertraulichkeit	39
Verwaltungsaufwand	
hoher	35
statthafte Fristüberschreitung	35
Verwaltungsverfahren nach dem IZG LSA	29
Vorrangige Regelungen	
Beispiele	37
Verwaltungsvorschriften	42
<b>W</b>	
Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts	9
Weitergabe von Adressdaten	47

Widerspruchsbehörde	38
Wikileaks	29