



Evaluation des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -)

**Prof. Dr. Jan Ziekow
Dr. Corinna Sicko
Axel Piesker, M.A.**

Juni 2012

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	3
Tabellenverzeichnis.....	4
1. Anlass der Untersuchung.....	5
2. Open Government und Informationsfreiheit	6
2.1. Was ist Open Government?	6
2.2. Informationsfreiheit – eine wichtige Säule von Open Government.....	9
2.3. Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland – ein Überblick	10
3. Methodisches Vorgehen	15
4. Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz	19
4.1. Rechtliche Rahmenbedingungen – das Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen	20
4.1.1. Vergleichende Analyse landes- und bundesrechtlicher Regelungen.....	20
4.1.2. Auswertung der Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz	60
4.2. Zentrale empirische Ergebnisse zur Nutzung des LIFG	69
4.2.1. Allgemeine Merkmale des Rücklaufs.....	69
4.2.2. Anträge und Antragsteller	71
4.2.3. Gegenstände der LIFG-Anträge	73
4.2.4. Art und Zeitpunkt des Informationszugangs	76
4.2.5. Ablehnung von Anträgen und Rechtsbehelfe	79
4.2.6. Gebühren für LIFG-Anträge.....	83
4.2.7. Auswirkungen des LIFG auf die rheinland-pfälzischen Behörden	85
4.2.8. Informationspolitik in Rheinland-Pfalz.....	91
4.2.9. Zusammenfassung der empirischen Analyse	102
5. Zusammenfassende Bewertung	106
Literaturverzeichnis	117
Anhang.....	121

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Behörden mit LIFG-Anträgen nach Verwaltungsbereichen 2009-2011	70
Abb. 2: Entwicklung der LIFG-Anträge zwischen 2009 und 2011	71
Abb. 3: LIFG-Anträge nach Verwaltungsbereichen 2009-2011	72
Abb. 4: Art der LIFG-Antragstellung 2009-2011 (in Prozent)	72
Abb. 5: Art des Informationszugangs 2009-2011	76
Abb. 6: Gewährung des Informationszugangs 2009-2011	77
Abb. 7: Anzahl beteiligter Dritter vor Zugangsgewährung gemäß § 6 LIFG 2009-2011	79
Abb. 8: Veröffentlichung von Organisationsplänen und Verzeichnissen gemäß § 14 LIFG	86
Abb. 9 : Öffentliche Stellen nach Verwaltungsbereichen	91
Abb. 10: Bereitstellung von Informationen über die neuen Möglichkeiten des LIFG	92
Abb. 11: Form der Bereitstellung von Informationen zum LIFG	93
Abb. 12: Veröffentlichung von mehr Informationen im Internet seit Inkrafttreten des LIFG	94
Abb. 13: Erfahrungen mit Informationsbegehren gemäß LIFG	95
Abb. 14: Einschätzung zu den gemäß LIFG zur Verfügung gestellten Informationen	96
Abb. 15: Bezugnahme auf das LIFG durch den Antragsteller bei Auskunftsersuchen	96
Abb. 16: Kenntnisstand der für das LIFG zuständigen Mitarbeiter	97
Abb. 17: Bewertung der Anwendbarkeit des LIFG in der Verwaltungspraxis	98
Abb. 18: Änderungsbedarf beim LIFG	101

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Zahl der an der Erfassung beteiligten Behörden 2009-2011	70
Tab. 2: LIFG-Antragsteller 2009-2011	73
Tab. 3: LIFG-Antragsgegenstände 2009-2011	75
Tab. 4: LIFG-Anträge mit abweichendem Informationszugang und geringerem Informationsumfang 2009-2011	78
Tab. 5: Abgelehnte LIFG-Anträge 2009-2011	80
Tab. 6: Zahl der gegen die Ablehnung von LIFG-Anträgen eingelegten Rechtsbehelfe 2009-2011	80
Tab. 7: Gründe für die Ablehnung von LIFG-Anträgen 2009-2011	81
Tab. 8: Gebührenpflichtige LIFG-Anträge 2009-2010	83
Tab. 9: Aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen durch das LIFG 2009-2011	87
Tab. 10: Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „LIFG/Informationszugang“ 2009-2011	88

1. Anlass der Untersuchung

Informationsfreiheit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie. Der Besitz von Informationen ist von wesentlicher Bedeutung für die soziale und ökonomische Stellung des Einzelnen. Mit zunehmender Informiertheit wächst die Freiheit zur Mitverantwortung, zur Kritik sowie zur effektiven Wahrnehmung von Bürgerrechten und Beteiligungschancen. Viele insoweit relevante Informationen sind überhaupt nur bei staatlichen Stellen vorhanden. Die Verfügbarkeit dieser Informationen kann somit von entscheidender Bedeutung beispielsweise für die bürgerschaftliche Teilhabe an staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen sein. Die Transparenz von politischen und behördlichen Entscheidungen erhöht darüber hinaus deren Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz. Regelungen zum Informationszugang sind deshalb in der heutigen Informationsgesellschaft unverzichtbar.

Dies wird auch daran deutlich, dass viele Staaten mittlerweile Regelungen auf den Weg gebracht haben, die einen freien Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung gewähren sollen. In Deutschland haben sich neben dem Bund auch 11 der 16 Bundesländer entschieden, Informationsfreiheitsgesetze zu verabschieden. Am 07. April 2008 brachte die SPD-Landtagsfraktion einen Gesetzentwurf zum Landesgesetz zur Einführung des Rechts auf Informationszugang in den rheinland-pfälzischen Landtag ein, der nach zwei Lesungen am 26. November 2008 als Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -) verabschiedet wurde. § 15 LIFG sieht dabei vor, dass die Landesregierung unter Mitwirkung der kommunalen Spitzenverbände die Auswirkungen dieses Gesetzes überprüft und dem Landtag drei Jahre nach seinem Inkrafttreten darüber berichtet.¹ Mit der Durchführung der Evaluation hat das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur (ISIM) das Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) in Speyer beauftragt. Das Ziel des Evaluationsvorhabens besteht darin, einerseits das Gesetz auf seine Zielerreichung hin zu überprüfen und andererseits die organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen des Gesetzes untersuchen.

¹ Vgl. LT RLP, Drs. 1/2085, S. 16

2. Open Government und Informationsfreiheit

2.1. Was ist Open Government?

Obwohl Open Government bereits in den 1970er Jahren diskutiert wurde, wird der Begriff heute vor allem mit dem amerikanischen Präsidenten Obama in Verbindung gebracht, der das Konzept zu Beginn seiner Amtszeit zu seinem veraltungspolitischen Leitbild erhoben hat. Durch die Entwicklung und Verbreitung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und –formen wurde die Debatte in den letzten Jahren zusätzlich belebt, da vor allem das Web 2.0 den Bürgern neue Möglichkeiten der Beteiligung zur Verfügung stellte.²

Bei Open Government handelt es sich um einen Sammelbegriff für eine Reihe unterschiedlicher Konzepte, die sich mit bestimmten Aspekten einer Öffnung von Staat und Verwaltung auseinandersetzen. Zu den Leitgedanken³, die in diesem Kontext diskutiert werden, zählen Transparenz, Kooperation⁴ und Partizipation. Darüber hinaus gehören aber auch Überlegungen zum Ansatz offener Innovationen, zur Öffnung der Gesellschaft, zur offenen Gesellschaft, zu freien Daten, zu offenen Standards, zu offenen Schnittstellen, zu quelloffener Software und zu offenen Kommunikationssystemen dazu. Mit Open Government wird das Ziel verfolgt, Politik und Verwaltung gegenüber Bürgern und Wirtschaft zu öffnen, wobei es um mehr als die bloße IT-Unterstützung von Verwaltungsprozessen geht.⁵

Bei der Annäherung an das Open Government-Konzept gilt es in einem zweiten Schritt zunächst zu klären, was konkret unter den drei Leitgedanken zu verstehen ist.

Transparenz umschreibt eine Zielvorstellung, die auf die Offenheit staatlichen Handelns abzielt, damit Vorgänge und Entscheidungen in Politik, Verwaltung und Justiz für Außenstehende nachvollziehbar werden. Dies soll dadurch erreicht werden, dass zu allen nicht-personenbezogenen und allen nicht geheimen Daten und Informationen der öffentlichen Verwaltung ein öffentlicher Zugang existiert. Das

² Janda, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, 11 (14 f.); von Lucke 2010: 2; Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 1.

³ Von Lucke, Open Government, fügt den drei Leitgedanken immer noch die Bezeichnung „2.0“ hinzu.

⁴ Von Lucke, Open Government, und Janda, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, 11, verwenden statt Kooperation den Begriff Kollaboration.

⁵ Janda, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, 11 (15); Von Lucke, Open Government, 2-3; Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 1-2.

Ziel besteht darin, diese Datenbestände ohne Diskriminierungen und Einschränkungen beim Zugriff künftig frei zugänglich zu machen, indem Primärdaten vollständig und zeitnah nach ihrer Generierung zur Verfügung gestellt werden. Im angelsächsischen Sprachgebrauch bezeichnet man dies auch als Open Government Data.⁶ In Deutschland wird in der Regel der Begriff der Informationsfreiheit verwendet.

Für Bürger und Wirtschaft wird es ohne Zugangsmöglichkeiten zu Informationen und Daten in den für sie wichtigen Bereichen nur schwer möglich sein, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Dies gilt auch für eine Kooperation zwischen Verwaltung und Bürger/Wirtschaft, wenn vorhandene Informationsasymmetrien nicht beseitigt werden können. Daher stellt Transparenz eine zentrale Voraussetzung für die Umsetzung der anderen beiden Leitgedanken dar.⁷

Bei **Kooperation bzw. Kollaboration** als weiteren Leitgedanken von Open Government geht es darum, Bürger und Unternehmen stärker in Abläufe von Staat und Verwaltung einzubinden, um zusammen Problemstellungen bestmöglich zu bearbeiten. Von Lucke (2010) bezeichnet darüber hinausgehend mit dem Begriff „Kollaboration 2.0“ eine Entwicklung, die sich dadurch auszeichnet, dass Behörden versuchen werden, die interne und die übergreifende Zusammenarbeit mit anderen Behörden zu intensivieren, sowohl innerhalb der gleichen Gebietskörperschaft als auch darüber hinaus. Die technischen Lösungen, die dabei zum Einsatz kommen (z.B. Shared Services, Private Clouds), ermöglichen eine einfachere Einbindung von Bürgern, Verbänden und Unternehmen in vorhandene Prozessketten und damit in die Aufgabenerfüllung. Zudem tragen diese Möglichkeiten dazu bei, die Zusammenarbeit von allen Personen besser zu koordinieren, die an einem Vorhaben mitwirken möchten.⁸

Der Leitgedanke der **Partizipation** im Open-Government-Konzept wiederum thematisiert die Einbindung von Bürgern und Wirtschaft in staatliche Entscheidungsprozesse, um sie an Entscheidungen teilhaben zu lassen. Diese Teilhabe erfolgt nicht mehr nur über die klassischen Beteiligungsformen wie Wahlen oder Referenden, sondern bedient sich im zunehmenden Maße neuer Partizipationsinstrumente in Verbindung mit den Möglichkeiten, die die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bieten (Web 2.0). Als Beispiel kann hier die Integra-

⁶ Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 30-56; von Lucke, Open Government, 4-6.

⁷ Schulte-Hillen, in: Hart/Welzel/Garstka, Informationsfreiheit, 11 (13); Janda, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, 11 (21-22).

⁸ Von Lucke, Open Government, 4; Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 1.

tion von Web 2.0-Elementen in alternative Beteiligungsformen wie dem Bürgerhaushalt genannt werden. Durch eine solche Weiterentwicklung können Individuen und Organisationen als Stakeholder stärker in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse von Staat und Verwaltung eingebunden werden.⁹

Anhand dieser kurzen Skizzierung wird bereits die Komplexität des Open-Government-Konzepts deutlich. Da sich der Evaluationsauftrag auf das Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen beschränkt, befasst sich das nachfolgende Kapitel ausführlicher mit dem Aspekt der Informationsfreiheit im Kontext von Open Government.

⁹ Von Lucke, Open Government, 3-4; Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 1-2; Janda, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, 11 (24-29).

2.2. Informationsfreiheit – eine wichtige Säule von Open Government

Informationsfreiheit wird als Bestandteil eines Konzepts der Transparenz staatlichen Handelns in der Demokratie und damit als ein Element moderner Staatlichkeit verstanden.¹⁰ Sie zielt im Wesentlichen darauf ab, dass Daten der öffentlichen Verwaltung Dritten zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden und bildet die Voraussetzung für sog. Open Government Data. Hierbei handelt es sich um Datenbestände, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne Einschränkung zur freien Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Damit kann Informationsfreiheit in Verbindung mit Open Government Data einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der demokratischen Transparenz, aber auch zur Ermöglichung von neuen Geschäftsmodellen und Innovationen sowie zur Erhöhung der Effizienz innerhalb der Verwaltung leisten.¹¹ Gleichzeitig wird deutlich, dass Informationsfreiheit und Open Government Data eine wichtige Säule innerhalb des Open Government-Ansatzes darstellen.

Mit der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- und Landesebene ist in Deutschland ein erster Schritt zur Verwirklichung von Informationsfreiheit unternommen worden, da ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wurde, der Bürgern den voraussetzungslosen Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung auf Antrag ermöglicht. Aus deutscher Perspektive ist damit ein Paradigmenwechsel eingeleitet worden, da bislang in der Verwaltung der Grundsatz des Amtsgeheimnisses vorherrschte, der in der Vergangenheit lediglich in einigen wenigen Bereichen¹² durchbrochen worden war.¹³ Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich der Grundsatz der beschränkten Aktenöffentlichkeit durch die Einführung von Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsfreiheitsgesetzen zunehmend zu einem Grundsatz der Verwaltungstransparenz gewandelt hat.¹⁴ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Open Government-Ansatz Informationsfreiheit bzw. Open Government Data nicht nur als Recht auf Informationszugang versteht, sondern darüber hinaus auch eine proaktive Informationspolitik vorsieht, die über das bloße Bereitstellen von Organisations- und

¹⁰ Kugelmann, DÖV 2005, 851 (860).

¹¹ Redelfs, in: Ahrweiler/Thomaß, partizipatorische Kommunalpolitik, 201 (202).

¹² Zu nennen sind hier z.B. die Einführung des Akteneinsichtsrechts für Betroffene ins Verwaltungsverfahrensgesetz (1976) oder die Umsetzung der EU-Umweltinformationsrichtlinie (1990).

¹³ Graudenz/Krug/Hoffmann/Schulz/Warnecke/Klessmann, Von Open Government zur Digitalen Agora, 1-2; Redelfs, in: Ahrweiler/Thomaß, partizipatorische Kommunalpolitik, 201 (227-228); Berger, in: Dix/Franßen/Kloepfer/Schaar/Schoch, Informationsfreiheit und Informationsrecht, 117 (118); BfDI, Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, 29.

¹⁴ Fluck, DVBl 2006, 1406; Schomerus/Tolkmitt, DÖV 2007, 985.

Geschäftsverteilungsplänen hinausgeht. Vielmehr sollen Informationen nicht nur auf Antrag zugänglich gemacht, sondern von der öffentlichen Verwaltung vollständig, zeitnah, maschinell verarbeitbar, nicht diskriminierend, nicht proprietär und lizenzfrei als Rohdaten veröffentlicht werden.¹⁵

Nach dieser kursorischen Auseinandersetzung mit den Begriffen Open Government und Informationsfreiheit wird im nachfolgenden Kapitel die Entwicklung der Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland kurz nachgezeichnet, ohne jedoch auf die Besonderheiten der einzelnen Regelungen im Detail eingehen zu können.

2.3. Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland – ein Überblick

Insgesamt existieren derzeit in Deutschland 12 Informationsfreiheitsgesetze – 11 Landesgesetze und eine bundesrechtliche Regelung. Dabei können zwei Phasen der gesetzgeberischen Aktivitäten unterschieden werden: Die erste Phase datiert auf den Zeitraum von 1998 – 2001 – vor Erlass des IFG des Bund. Die zweite Phase wird durch den Erlass des IFG des Bundes, das zum 01.01.2006 in Kraft trat, markiert. (Vorläufig) ihren Abschluss gefunden hat diese Phase mit dem Erlass des LIFG Rheinland-Pfalz, das zum 01.02.2009 in Kraft trat.

In chronologischer Reihenfolge wurde zunächst das Land Brandenburg tätig, das zum 10.03.1998 ein Akteneinsichts- und Informationsgesetz (AIG)¹⁶ vorlegte. Gut anderthalb Jahre später folgte das auf den 15.10.1999 datierte Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin (Berliner Informationsfreiheitsgesetz – IFG)¹⁷. Als nächstes Bundesland erließ Schleswig-Holstein unter dem Datum vom 09.02.2000 das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH)¹⁸. Dieses Gesetz wurde durch das Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) vom 19.01.2012 abgelöst.¹⁹ Das IZG fasst dabei das Informationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz zu einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage zusammen. Ziel der Novellierung war neben der Reduzierung des Verwaltungsaufwands die Vereinheitlichung von Verfahrens- und Kostenregeln sowie – soweit möglich – der Ablehnungsgründe sowie die Schaffung einer praktikablen Zugangsregelung für den Antragsteller und einer

¹⁵ Kubicek, in: Hill, Informationelle Staatlichkeit, 51 (54).

¹⁶ GVBl I Bbg. 1998, 46.

¹⁷ GVBl Bln. 1999, 561.

¹⁸ GVOBl SH 2000, 166.

¹⁹ GVOBl SH 2012, 89.

einheitlichen Beratungsstelle beim Landesbeauftragten für Datenschutz.²⁰ Das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)²¹ schließt diese erste Phase der Informationsfreiheitsgesetzgebung zum 27.11.2001 ab. Damit trat das letzte Gesetz dieser ersten Phase zum 01.01.2002 in Kraft.

Als nächstes Gesetz, das den Zugang zu amtlichen Informationen regelt, trat so- dann am 01.01.2006 das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz –²² in Kraft. Direkt auf das IFG Bund folgte das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklen- burg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V)²³, das am 29.07.2006 in Kraft trat. Nur drei Tage später, zum 01.08.2006, folgten entsprechende Geset- ze in Bremen²⁴ und Hamburg.

Das Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG)²⁵ vom 11.04.2006 be- stand lediglich aus zwei Paragraphen, von denen einer die Anwendung des IFG Bund – unter Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten – anordnete. Der zweite Paragraph regelte das Inkrafttreten des Gesetzes. Mithin handelte es sich bei der Hamburger Regelung um das erste sog. Verweisungsgesetz, das sich darauf beschränkte, die landesspezifische Anwendung der Bundesregelung anzu- ordnen. Während in der Folge noch zwei weitere Länder – das Saarland und Thü- ringen – den Weg des Verweisungsgesetzes beschritten haben, hat sich Hamburg im Jahre 2009 von diesem Modell verabschiedet und mit Datum vom 17.02.2009 unter demselben Titel – Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG)²⁶ – ein eigenständiges Gesetz zur Regelung des Informationszugangs für die Stadt Hamburg geschaffen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem HmbIFG sollte der Anwendungsbereich des Gesetzes und der Kreis der Anspruchsberechtigten erweitert, die Ausnahmetatbestände zurückgeführt und die Durchsetzungsmög- lichkeiten des Anspruchs gestärkt werden.²⁷

Als letztes Informationsfreiheitsgesetz des Jahres 2006 trat am 15.09.2006 das Gesetz Nr. 1596 Saarländisches Informationsfreiheitsgesetz (SIFG) vom

²⁰ LT SH, Drs. 17/1610, 21.

²¹ GV NRW 2001, 806.

²² BGBl I 2005, 2722.

²³ GVOBI MV 2006, 556.

²⁴ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen vom 16.05.2006, Brem. GBl 2006, 263.

²⁵ HmbGVBl 2006, 167.

²⁶ HmbGVBl 2009, 29.

²⁷ Bürgerschaft HH, Drs. 19/1283, 9.

12.07.2006²⁸ in Kraft. Ebenso wie bei der ursprünglichen Hamburger Regelung handelt es sich bei dem saarländischen Gesetz um ein Verweisungsgesetz, das in § 1 SIFG bestimmt, dass große Teile des IFG Bund auch im Saarland Anwendung finden, wobei landesspezifischen Besonderheiten in den §§ 1 – 5 SIFG Rechnung getragen wird.

Auch im Fall des am 29.12.2007 in Kraft getretenen Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes (ThürIFG) vom 20.12.2007²⁹ handelt es sich um ein Verweisungsgesetz, das in seinem § 1 die Anwendung großer Teile des IFG Bund unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes Thüringen anordnet. Gut zehn Monate später, zum 01.11.2008³⁰, trat das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 19.06.2008³¹ in Kraft.

Den (vorläufigen) Endpunkt der Informationsfreiheitsgesetzgebung markiert das rheinland-pfälzische Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG) vom 26.11.2008³², das zum 01.02.2009 und damit drei Monate nach der sachsen-anhaltinischen Regelung in Kraft trat.

Auch in den übrigen fünf Bundesländern, die bislang nicht über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, waren die jeweiligen Landtage mit dieser Thematik mehrfach befasst, lehnten entsprechende Entwürfe aber immer ab. In Bayern hatte der Landtag in den Jahren 2001 – 2010 insgesamt siebenmal über Gesetzesentwürfe zu einem Informationsfreiheitsgesetz der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen³³, SPD³⁴ und FW³⁵ zu beraten. Auch wenn es in Bayern bislang nicht zu einer landesrechtlichen Regelung des Informationszugangs gekommen ist, so bestehen Informationszugangsrechte der Bevölkerung bereits in großem Umfang auf kommu-

²⁸ Amtsblatt Saarl. 2006, 1624.

²⁹ GVBl Thür. 2007, 256.

³⁰ Mit Ausnahme des § 10 III IFG LSA (Verordnungsermächtigung zur Festlegung von Gebührentatbeständen und -sätzen).

³¹ GVBl LSA 2008, 242.

³² GVBl RLP 2008, 296.

³³ LT Bay, Drs. 14/6180 vom 22.03.2001, Ablehnung in 2. Lesung am 10.10.2001, LT Bay, Drs. 14/7567. LT Bay, Drs. 15/4587 vom 16.01.2006, Ablehnung in 2. Lesung am 18.10.2006, LT Bay, Drs. 15/6511; LT Bay, Drs. 16/660 vom 25.02.2009, Ablehnung in 2. Lesung am 15.07.2009, LT Bay, Drs. 16/1934.

³⁴ LT Bay, Drs. 14/6034 vom 14.03.2001, Ablehnung in 2. Lesung am 10.10.2001, LT Bay, Drs. 14/7566; LT Bay, Drs. 15/4586 vom 13.01.2006, Ablehnung in 2. Lesung am 18.10.2006, PIPr Bay, 15/77, 5929 sowie LT Bay, Drs. 15/6510; LT Bay, Drs. 16/589 vom 18.02.2009, Ablehnung in 2. Lesung am 15.07.2009, LT Bay, Drs. 16/1933.

³⁵ LT Bay, Drs. 16/3679 vom 15.02.2010, Ablehnung in 2. Lesung am 14.07.2010, LT Bay, Drs. 16/5546.

naler Ebene: In insgesamt 36 Kommunen existieren Informationsfreiheitssatzungen, in weiteren sechs Kommunen sind solche Satzungen in Vorbereitung.³⁶

In Hessen hatte sich der dortige Landtag ähnlich oft mit Gesetzesentwürfen den Informationszugang betreffend zu befassen: Zwischen 2000 und 2010 wurden ebenfalls insgesamt sieben Entwürfe eingereicht. Dabei stammen zwei Entwürfe von der SPD-Fraktion³⁷ und drei von der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen³⁸. Jeweils ein Entwurf geht in Hessen gemeinschaftlich auf die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen³⁹ sowie auf die Fraktion Die Linke⁴⁰ zurück. Anders als in Bayern ist dagegen in Hessen die Informationsfreiheit auf kommunaler Ebene noch nicht stark ausgeprägt. Zwar gab es vereinzelt Initiativen der Fraktionen der Piraten, das zu ändern, in Frankfurt am Main wurde ein entsprechender Antrag aber bereits von der dortigen Stadtverordnetenversammlung abgelehnt.⁴¹ In Wiesbaden befindet sich ein solcher Antrag momentan noch in der Stadtverordnetenversammlung.⁴²

In Niedersachsen kam es zu zwei Entschließungsanträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Die Fraktion wollte 2001 und 2004 jeweils erreichen, dass der Landtag die Landesregierung auffordert, ein Gesetz zur Gewährung von Informationszugang zu entwerfen. Beide Entschließungsanträge wurden abschlägig beschieden.⁴³ Diese Schicksal teilt ein ebenfalls von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Jahre 2009 vorgelegter Gesetzentwurf für ein Informationsfreiheitsge-

³⁶ <http://www.informationsfreiheit.org/5640.html#c23298>.

³⁷ LT Hess., Drs. 16/5839 vom 14.07.2006, Ablehnung in 2. Lesung am 31.05.2007, PIPr. Hess. 16/135, 9411; LT Hess., Drs. 18/450 vom 14.05.2009, zurückgezogen am 11.02.2010, INA 18/22.

³⁸ LT Hess., Drs. 15/1474 vom 17.08.2000, Ablehnung in 2. Lesung am 24.10.2000, PIPr Hess., 15/85, 5849; LT Hess., Drs. 16/5913 vom 30.08.2006 mit Änderungsantrag vom 24.04.2007, LT Hess., Drs. 16/7243, Ablehnung in 2. Lesung am 31.05.2007, PIPr. Hess. 16/135, 9411; LT Hess., Drs. 18/449 vom 12.05.2009, zurückgezogen am 11.02.2010, INA 18/22.

³⁹ LT Hess., Drs. 18/1895 vom 10.02.2010, Ablehnung in 2. Lesung am 23.03.2010, PIPr. Hess. 18/38, 2663.

⁴⁰ LT Hess., Drs. 18/1225 vom 13.10.2009, Ablehnung in 2. Lesung am 23.03.2010, PIPr. Hess. 18/38, 2663.

⁴¹ Vgl. Niederschrift Stadtverordnetenversammlung vom 01.03.2012 sowie Vorlage NR 188.

⁴² Wiesbadener Kurier vom 13.03.2012.

⁴³ LT Nds., Drs. 14/2191 vom 25.01.2001, Ablehnung in 2. Beratung am 12.06.2002, PIPr. Nds. 14/109, 10854; LT Nds., Drs. 15/1027 vom 18.05.2004, Ablehnung in 2. Beratung am 11.07.2006, PIPr. Nds. 15/94, 11053.

setz.⁴⁴ Auf kommunaler Ebene wurde die Thematik von der Stadt Göttingen aufgegriffen, die im Jahre 2011 eine Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet hat.⁴⁵

Auch in Sachsen kam es zu einer zweimaligen Befassung des Landtages mit dem Themenkomplex der Informationsfreiheit. Zunächst brachte die SPD-Fraktion im Jahre 2000 erfolglos einen entsprechenden Gesetzentwurf ein,⁴⁶ im Jahre 2005 scheiterte die PDS-Fraktion mit einem ähnlichen Vorhaben.⁴⁷

Ein ähnliches Bild ergab sich zunächst in Baden-Württemberg: In dem CDU-regierten Land versuchte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zweimal erfolglos die Verabschiedung eines Informationsfreiheitsgesetzes zu erreichen.⁴⁸ Nach dem Wahlerfolg von Bündnis 90/Die Grünen und SPD im Jahre 2011 wurde das Ziel der Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes in den Koalitionsvertrag aufgenommen⁴⁹ und Innenminister Reinhold Gall bekräftigte in der Landtagssitzung vom 14.12.2011, dass ein Informationsfreiheitsgesetz für Baden-Württemberg spätestens bis 2013 erlassen werden soll. Man warte derzeit lediglich noch die Ergebnisse der Evaluation des IFG des Bundes ab.⁵⁰

⁴⁴ LT Nds., Drs. 16/1474 vom 10.08.2009, Ablehnung in 2. Lesung am 24.11.2009, PIPr. Nds. 16/51, 6490.

⁴⁵ Amtsblatt Göttingen vom 13.10.2011, 153, abrufbar unter: http://www.goettingen.de/pics/medien/1_1318402996/Amtsblatt_Nr._18_vom_13._10.2011.pdf, zuletzt abgerufen am 18.05.2012.

⁴⁶ LT Sachs., Drs. 3/2394 vom 11.08.2000, Ablehnung in 2. Lesung am 15.11.2000, PIPr. Sachs. 3/49, 3336 f.

⁴⁷ LT Sachs., Drs. 4/466 vom 07.01.2005, mit Änderungsantrag vom 07.12.2008, Ablehnung in 2. Lesung am 08.12.2005, PIPr. Sachs 4/37, 2819.

⁴⁸ LT BW, Drs. 13/4785 vom 26.10.2005, Ablehnung in 2. Lesung am 15.12.2005, PIPr BW, 13/105, 7612; LT BW, Drs. 14/2468 vom 10.03.2008, Ablehnung in 2. Lesung am 18.02.2009, PIPr BW, 14/61, 4353.

⁴⁹ Koalitionsvertrag BW, 79.

⁵⁰ PIPr BW, 15/22, 1066 f.

3. Methodisches Vorgehen

Das Evaluationsvorhaben ist als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung angelegt und soll überprüfen, inwieweit die vom Gesetzgeber mit dem Erlass des Gesetzes verfolgten Ziele erreicht werden. Es ist mithin nicht auf eine bloße ja/nein-Feststellung ausgelegt, sondern erfasst den Wirkungsgrad des Gesetzes, wobei der Prüfungsmaßstab durch § 1 LIFG definiert wird. Insoweit lassen sich zwei Schichten von Regelungszielen unterscheiden:

Zum einen sind die Gewährung des Zugangs zu amtlichen Informationen und die Festlegung der Voraussetzungen, unter denen die Informationen zugänglich gemacht werden sollen (§ 1 S. 1 LIFG), unmittelbares Ziel des Gesetzes. Dieses Ziel ist mit der Festlegung des Informationsanspruchs in § 4 LIFG und den weiteren Vorschriften des Gesetzes zu Anwendungsbereich, Verfahren, Schutzbestimmungen etc. erreicht. Auf dieser Ebene ist das Ziel nicht evaluationsbedürftig.

Anderes gilt für die aus der Gesetzesbegründung zu entnehmende Konkretisierung, dass es dem Gesetzgeber um die gleichzeitige Sicherstellung des Informationszugangs und des Schutzes der berechtigten öffentlichen Interessen und der Interessen privater Dritter geht.⁵¹ Die Frage, inwieweit die dort gestellte Aufgabe des Ausgleichs zwischen dem Informationsinteresse einerseits und den Schutzinteressen andererseits im Vollzug des LIFG bewältigt wird, ist in der Evaluation zu überprüfen. Diesbezüglich ist zu ermitteln, ob die vom Gesetzgeber gewählte Ausgestaltung im Vollzug des LIFG zu einer Bevorzugung bzw. Zurücksetzung einer der beiden Gruppen von Interessen führt, so dass vom Gelingen eines Ausgleichs nicht gesprochen werden könnte.

Zum anderen wird die Verfolgung des genannten unmittelbaren Regelungsziels vom Gesetzgeber gleichzeitig als Mittel zur Erreichung eines weiteren Ziels verstanden, nämlich der Vergrößerung der Transparenz der Verwaltung, der Verbesserung der Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger sowie der damit verbundenen Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft (§ 1 S. 2 LIFG).

Neben der Überprüfung des Zielerreichungsgrades ist es auch erforderlich, sich mit den intendierten und nicht-intendierten Wirkungen des LIFG zu beschäftigen und sie bei der Gesamtbewertung zu berücksichtigen (z.B. personelle und organisatorische Auswirkungen).

⁵¹ Vgl. LT RLP, Drs. 15/2085, 11.

Personelle Auswirkungen des Vollzugs des LIFG sind die dadurch hervorgerufenen zeitlichen Beanspruchungen des Verwaltungspersonals. Sie können nicht von vornherein auf die Frage reduziert werden, ob in Folge der vermehrten Belastung durch Anträge nach dem LIFG zusätzliches Personal eingestellt wurde. Relevant sind vielmehr auch interne Verschiebungen, die zu einer nunmehr nachrangigen Erledigung anderer Aufgaben führen.

Die Ermittlung der organisatorischen Auswirkungen des LIFG richtet sich auf die Beeinflussung der Aufbau- und Ablauforganisation durch den Vollzug des Gesetzes. Hinsichtlich der Aufbauorganisation ist insbesondere relevant, ob beispielsweise eine besondere Einheit zur Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang geschaffen wurde oder der Vollzug des LIFG zu Zuständigkeitsänderungen geführt hat. Ablauforganisatorisch ist danach zu fragen, inwieweit die Geschäftsprozesse durch den Vollzug des LIFG modifiziert wurden, ob z.B. Verfahrensverlängerungen eingetreten sind. Schließlich gilt es auch Probleme zu identifizieren und analysieren, die beim Vollzug des Gesetzes auftreten, um möglich Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten, die u.U. einen Beitrag zur Erhöhung des Zielerreichungsgrads des Gesetzes leisten können.

Aus den zuvor beschriebenen Untersuchungsschwerpunkten leitet sich folgendes methodische Vorgehen für die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung des LIFG ab, die aus drei Analyseteilen besteht.

Im Rahmen der **rechtswissenschaftlichen Analyse** wird zum einen ein kursorischer Vergleich der bisher in Kraft getretenen landrechtlichen Regelungen im Bereich der Informationsfreiheit mit dem LIFG durchgeführt. Zum anderen erfolgt eine ausführliche Gegenüberstellung von LIFG und Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. Darüber hinaus wird eine ausführliche Rechtsprechungsanalyse der in Rheinland-Pfalz zugänglichen gerichtlichen Entscheidungen, die im Zusammenhang mit dem LIFG ergangen sind, durchgeführt. Ziel der rechtswissenschaftlichen Untersuchung ist es, juristische Probleme, die sich beim Vollzug des Gesetzes ergeben haben, zu identifizieren.

Die **empirisch-sozialwissenschaftliche** Analyse, die aus zwei Untersuchungsschritten besteht, beschäftigt sich vor allem mit den Auswirkungen des LIFG in der Praxis. In einem *ersten Schritt* wurde ein Erhebungsbogen entwickelt, mit dem alle Anträge gemäß LIFG im Evaluationszeitraum erfasst werden sollten. Entsprechend der Vorgaben des §15 LIFG sollte die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung drei Jahre nach Inkrafttreten des LIFG abgeschlossen sein. Um einen jährlichen Überblick über die Entwicklung der Antragszahlen zu bekommen, erfolgte die Erfassung der Fallzahlen für drei zuvor festgelegte Erhebungszeiträume (01.

Februar-31. Dezember 2009, 01. Januar.-31. Dezember 2010 und 01. Januar-30. September 2011). Das Erfassungstool wurde vom ISIM zum einen an die Behörden im eigenen Geschäftsbereich sowie an die übrigen Ministerien weitergeleitet, die dieses dann in ihrem Geschäftsbereich verteilten. Hierdurch sollten alle Behörden⁵² im Geltungsbereich des LIFG eine Rückmeldung für die jeweiligen Erhebungsräume geben, auch wenn keine Anträge gemäß LIFG bearbeitet wurden.

Der Erhebungsbogen enthielt Fragen zu einer Reihe von Aspekten, die im Zusammenhang mit der Antragstellung für die Evaluation relevant sind. So wurden quantitative Daten zur Zahl der Anträge, der Antragsgegenstände, zu den Antragstellern, zur Art der Antragstellung und Auskunftserteilung, zur Dauer, des Verfahrens bis der zur Gewährung des Informationszugangs, zur Zahl der Ablehnungen, zu den Ablehnungsgründen, zur Gebührenerhebung sowie zur Zahl der Fälle, in denen Rechtsbehelfe eingelegt worden sind, erhoben. Der Erhebungsbogen beinhaltete darüber hinaus Fragen zu den organisatorischen und personellen Auswirkungen des LIFG auf die jeweiligen Verwaltungen. So wurde danach gefragt, ob eine zentrale Stelle innerhalb der Behörde geschaffen wurde, um die LIFG-Anträge zu bearbeiten, ob es zu einer Änderung von Zuständigkeiten oder einer Veränderung von Geschäftsprozessen gekommen ist. Des Weiteren wurde danach gefragt, ob und wie viele Stellenanteile neu geschaffen wurden, ob besondere Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationszugang/LIFG durchgeführt wurden und wie viele Mitarbeiter einer Behörde daran teilgenommen haben. Zudem wurde abgefragt, ob Verzeichnisse und Organisationspläne gemäß § 14 LIFG veröffentlicht worden sind und welche sonstigen Beobachtungen beim Vollzug des Gesetzes gemacht worden sind. Diese Daten wurden in teilaggrierter Form mit Hilfe eines elektronischen Erfassungstools erhoben. Für jeden Erhebungszeitraum lag für jede öffentliche Stelle die Gesamtzahl der Fälle zur Auswertung vor, wobei jedoch keine fallspezifische Auswertung möglich war.

In einem *zweiten Schritt* wurde am Ende des Evaluationszeitraums eine Befragung der im Geltungsbereich des LIFG befindlichen Behörden durchgeführt, um die Auswirkungen des Gesetzes auf die Informationspolitik der öffentlichen Stellen einer vertiefenden Analyse zu unterziehen. In diesem Zusammenhang wurden die Behörden dazu befragt, ob und in welcher Form sie auf die neuen Möglichkeiten des LIFG hinweisen, ob sie aufgrund des LIFG mehr Informationen im Internet veröffentlichen als vorher, ob und wie sich die Kommunikation der Behörde mit dem Bürger verändert hat und ob Informationsbegehren gemäß LIFG im Evaluati-

⁵² Die Begriffe „Behörde“ und „öffentliche Stelle“ werden im Folgenden synonym verwendet.

onszeitraum bearbeitet wurden. Des Weiteren enthielt der Fragebogen Fragen zum Kenntnisstand der Mitarbeiter, die LIFG-Anträge bearbeiten, sowie ob und welche Arbeitshilfen o.ä. den zuständigen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt wurden. Die Behörden wurden ebenfalls darum gebeten, die Anwendbarkeit des Gesetzes zu bewerten sowie möglichen Änderungsbedarf zu benennen.

Sowohl bei der Erfassung der Fallzahlen als auch bei der Befragung zur Informationspolitik wurde es vom Evaluationsteam angestrebt, eine Vollerhebung durchzuführen.

Im **dritten Teil** der Evaluation werden die Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen und empirisch-sozialwissenschaftlichen Analyse zusammengeführt und einer abschließenden Bewertung unterzogen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse werden zentrale Problembereiche identifiziert und Handlungsempfehlungen zur Erhöhung des Zielerreichungsgrads des LIFG formuliert.

4. Informationsfreiheit in Rheinland-Pfalz

Als das LIFG am 12.11.2008 in zweiter Lesung angenommen wurde,⁵³ war das die dritte Gelegenheit, zu der sich der rheinland-pfälzische Landtag mit der Frage befasste, ob das Recht auf Informationszugang gesetzlich verankert werden soll. Im Rahmen eines von den Fraktionen der SPD, CDU und FDP angestrebten Verfahrens zur Verfassungsänderung⁵⁴ stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Änderungsantrag, der unter anderem die Einfügung eines Artikels 10 a – Informationsfreiheit – in die Landesverfassung vorsah. Die Fraktion schlug hierfür folgenden, an Art. 21 IV der Verfassung des Landes Brandenburg erinnernden Wortlaut, vor: „Jeder Mensch hat das Recht, Akten und sonstige Unterlagen der Landesregierung, der Behörden und Verwaltungseinrichtungen des Landes und der Kommunen einzusehen, es sei denn, rechtlich geschützte Interessen Dritter oder das überwiegende Wohl der Allgemeinheit stehen dem entgegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“⁵⁵ Dieser Antrag wurde in der Plenarsitzung vom 16.02.2000 von SPD, CDU und FDP abgelehnt.⁵⁶ Gut zwei Jahre später unternahm die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen weiteren Versuch, das Thema Informationsfreiheit auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen: Am 13.06.2002 legte sie einen Gesetzesentwurf für ein Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Rheinland-Pfalz (Informationsfreiheitsgesetz Rheinland-Pfalz – IFG RLP) vor.⁵⁷ Auch dieser Vorstoß scheiterte in der 2. Lesung am 02.04.2003.⁵⁸ Erst nachdem die SPD in der 15. Wahlperiode mit absoluter Mehrheit regierte, kam es auf Grundlage eines Gesetzesentwurfs der SPD-Fraktion zur Verabschiedung des LIFG.

Das rheinland-pfälzische LIFG wurde bislang einmal geändert.⁵⁹ In Erfüllung einer Verpflichtung des Koalitionsvertrages⁶⁰ wurde der/die Landesbeauftragte für Informationsfreiheit durch § 12a LIFG eingeführt. Damit kennen nun 11 der 12 Informationsfreiheitsgesetze die Institution des oder der Beauftragten für Informationsfreiheit. Lediglich in Thüringen wurde auf die Einrichtung einer solchen Stelle verzichtet.

⁵³ PIPr. RLP, 15/54, 3251.

⁵⁴ LT RLP, Drs. 13/5066 vom 10.12.1999.

⁵⁵ LT RLP, Drs. 13/5439 vom 15.02.2000.

⁵⁶ PIPr RLP, 13/104.

⁵⁷ LT RLP, Drs. 14/1170 vom 13.06.2002.

⁵⁸ PIPr RLP, 14/43, 2885.

⁵⁹ GVBI RLP 2011, 427.

⁶⁰ Koalitionsvertrag RLP, 79.

Unmittelbar mit der Einführung des/der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit hängt die Änderung des § 7 II 3 LIFG zusammen, wonach nunmehr im Falle der Ablehnung des Antrags auf die Möglichkeit der Anrufung des/der Landesbeauftragten hinzuweisen ist. Somit wird dem Antragsteller eine weitere Möglichkeit eröffnet, sein Anliegen zu verfolgen.

4.1. *Rechtliche Rahmenbedingungen – das Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen*

Das LIFG ist in insgesamt vier Abschnitte gegliedert: Abschnitt 1 enthält allgemeine Bestimmungen, Abschnitt 2 widmet sich dem Informationsrecht und dem Verfahren, in Abschnitt 3 werden die Schutzbestimmungen behandelt, während Abschnitt 4 das Gesetz mit Schlussbestimmungen abrundet.

Als allgemeine Bestimmungen kennt der erste Abschnitt den Gesetzeszweck (§ 1 LIFG), den Anwendungsbereich (§ 2 LIFG) und die Begriffsbestimmungen (§ 3 LIFG). Im zweiten Abschnitt wird zunächst das Informationsrecht näher definiert (§ 4 LIFG), bevor § 5 LIFG Vorgaben zu Antrag und Verfahren macht. Sonderbestimmungen für das Verfahren bei Beteiligung Dritter enthält sodann § 6 LIFG. Die Modalitäten der Antragsablehnung behandelt § 7 LIFG, während § 8 LIFG den Rechtsweg bestimmt. Weitere fünf Paragraphen widmen sich in Abschnitt 3 den Schutzbestimmungen: Namentlich handelt es sich dabei um den Schutz öffentlicher Belange (§ 9 LIFG), den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10 LIFG), den Schutz geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11 LIFG) sowie den Schutz personenbezogener Daten (§ 12 LIFG). Abgeschlossen wird dieser Abschnitt durch den neu eingefügten § 12a LIFG, der Vorgaben zum/zur Landesbeauftragten für Informationsfreiheit enthält und seiner/ihrer Anrufung enthält. Die Schlussbestimmungen des vierten Abschnitts regeln die Erhebung und Höhe von Gebühren und Auslagen (§ 13 LIFG) sowie Veröffentlichungspflichten (§ 14 LIFG). § 15 LIFG statuiert eine Evaluierungs- und Berichtspflicht, die auch Grundlage dieses Berichts ist.

4.1.1. *Vergleichende Analyse landes- und bundesrechtlicher Regelungen*

Um einen Überblick über die Besonderheiten der Landesregelung zu erhalten, wird sie zunächst detailliert mit der entsprechenden Parallelregelung des Bundes verglichen. Dies dient einerseits einer grundsätzlichen Analyse des Landesgesetzes, andererseits können auf dieser Grundlage erste Rückschlüsse auf eventuelle Optimierungsmöglichkeiten gezogen werden. Darüber hinaus soll hierdurch ermöglicht werden, auf die Ergebnisse der von InGFA durchgeführten Evaluierung

des IFG des Bundes zurück zu greifen, die auf eine wesentlich breitere Datengrundlage gestützt werden konnte.

a) § 1 LIFG – Gesetzeszweck

Mit § 1 LIFG wird eine Erläuterung des Gesetzeszwecks an die Spitze des Regelungswerks gestellt. Damit unterscheidet sich das LIFG von der bundesrechtlichen Regelung, die hierauf verzichtet. Ein Blick in die Informationsfreiheitsgesetze der Länder zeigt, dass auch dort die diesbezügliche Regelungspraxis heterogen ist: Fünf Bundesländer (Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) legen in den jeweiligen § 1 ihrer Regelungen ebenfalls explizit den Gesetzeszweck dar. In Brandenburg, Bremen und Sachsen-Anhalt wurde hierauf ebenso verzichtet wie im Saarland und in Thüringen, deren Gesetze auf die bundesrechtliche Regelung verweisen.

In Rheinland-Pfalz hingegen bestimmt § 1 LIFG explizit, dass der Zweck der Regelung darin liegt, den Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren und die Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Das Gesetz soll die Transparenz der Verwaltung vergrößern, die Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft fördern.

b) § 2 LIFG – Anwendungsbereich

Absatz 1

Die Festlegung des Anwendungsbereichs des LIFG in dessen § 2 ähnelt der Anwendungsbereichsdefinition des § 1 I IFG – unter Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede im Verwaltungsaufbau von Bund und Land. Während sich § 2 I LIFG neben den Landesbehörden auch an Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände richtet sowie an die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben, verpflichtet § 1 I 1 IFG ausschließlich die Behörden des Bundes.

Absatz 2

Die Frage, welcher Behördenbegriff zu Grunde zu legen ist, beantwortet § 2 II LIFG explizit mit einem Verweis auf § 2 LVwVfG. Auch wenn das IFG eine entsprechende Festlegung nicht enthält, soll auch auf Ebene des Bundes der dortige

verwaltungsverfahrenrechtliche Behördenbegriff maßgeblich sein.⁶¹ Für das IFG wird die Anlehnung an den verwaltungsverfahrenrechtlichen Behördenbegriff allgemein begrüßt.⁶²

Absatz 3

Nahezu wortgleich ist in Rheinland-Pfalz und im Bund die Regelung zur Gleichstellung von natürlichen oder juristischen Personen mit Behörden: Sowohl nach LIFG (§ 1 III) als auch nach IFG (§ 1 I 3) stehen die genannten Personen einer Behörde gleich, soweit sich eine Behörde dieser Personen zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Das LIFG erwähnt im Rahmen dieser Gleichstellungsvorschrift zusätzlich die Variante, dass einer der genannten Personen die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben übertragen wurde. Auch wenn eine der letztgenannten Variante entsprechende Formulierung im IFG fehlt, dürfte dies inhaltlich nicht zu Diskrepanzen zwischen beiden Regelungen führen: Nach der Gesetzesbegründung des LIFG bezieht sich die Formulierung der „Übertragung“ der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben auf Beliehene.⁶³ Nach der Gesetzesbegründung zum IFG werden nach der bundesrechtlichen Norm ebenfalls Beliehene erfasst, auch wenn hier nur davon die Rede ist, dass sich die Behörde der Privaten „bedient“. ⁶⁴ Zwar ist diese Feststellung nicht unumstritten – so wird eingewandt, dass ein Beliehener den funktionalen Behördenbegriff erfülle und deshalb bereits nach § 1 I 1 IFG anspruchspflichtig sei⁶⁵ – im Ergebnis herrscht jedoch Einigkeit, dass das IFG auch auf Beliehene Anwendung findet.

Absatz 4

Während es das IFG in § 1 I 2 IFG bei dem Hinweis bewenden lässt, dass das IFG für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen soweit gilt, wie sie öffentlich-

⁶¹ BT-Drs. 15/4493, 8.

⁶² Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 3.11.2011, AZ 7 C 3.11, Rdnr. 11 – juris; Urt. v. 3.11.2011, AZ 7 C 4.11, Rdnr. 11 – juris; OVG NW, Urt. v. 2.11.2010, AZ 8 A 475/10, Rdnr. 43 – juris; Urt. v. 26.10.2011, AZ 8 A 2593/10, Rdnr. 28 – juris; VG Berlin, Urt. v. 21.10.2010, AZ VG 2 K 89.09, Rdnr. 20 – juris; VG Hamburg, Urt. v. 1.10.2009, AZ 9 K 2474/08, Rdnr. 24 – juris, Urt. v. 24.2.2010, AZ 9 K 3062/09, Rdnr. 22 – juris; Urt. v. 27.8.2010, AZ 7 K 619/09, Rdnr. 28 – juris; VG Köln, Urt. v. 25.2.2010, AZ 13 K 119/08, Rdnr. 28 ff. – juris; Urt. v. 30.9.2010, AZ 13 K 676/09, Rdnr. 22 – juris; Urt. v. 13.1.2011, AZ 13 K 3033/09, Rdnr. 45 – juris; Urt. v. 7.4.2011, AZ 13 K 822/10, Rdnr. 29 – juris; VG München, Urt. v. 21.6.2007, AZ M 17 K 06.3145, Rdnr. 25 – juris; VG Stuttgart, Urt. v. 18.8.2009, AZ 8 K 1011/09, Rdnr. 19 – juris; *BfDI*, Anwendungshinweise, 2; *Scheel*, in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1, Rdnr. 23; *Schaar/Schultze*, Jahrbuch 2010, 1 (4).

⁶³ LT RLP, Drs. 15/2085, 11: Die Variante, dass auch Private, derer sich die Behörde bedient, vom LIFG erfasst werden, wurde aufgenommen, damit das LIFG auch auf Verwaltungshelfer und nicht nur auf Beliehene Anwendung findet.

⁶⁴ BT-Drs. 15/4493, 8.

⁶⁵ *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 113.

rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, bestimmt § 1 IV LIFG explizit, dass das LIFG auf den Landtag, den Rechnungshof sowie die Gerichte, Strafverfolgungs- und -vollstreckungsbehörden anzuwenden ist, soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung zum IFG soll durch § 1 I 2 IFG klar gestellt werden, dass das IFG auch auf den Bundestag, den Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht und die Bundesgerichte Anwendung findet, soweit diese Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.⁶⁶ Hinsichtlich des § 1 I 2 IFG herrscht Einigkeit, dass diesem kein eigenständiger normativer Regelungsgehalt zukommt, sondern er alleine klarstellende Bedeutung hat.⁶⁷ Auch dem § 2 IV LIFG wurde bereits bescheinigt, dass er eine rein deklaratorische Funktion habe.⁶⁸ Insofern entsprechen sich beide Regelungen weitgehend.

Absatz 5

Keine ausdrückliche Entsprechung im IFG findet § 2 V LIFG, der nicht im ursprünglichen Gesetzentwurf enthalten war, sondern erst auf Empfehlung des Innenausschusses eingefügt wurde.⁶⁹ Dieser nimmt Sparkassen, Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vom Anwendungsbereich des LIFG aus. Begründet wird diese Ausnahme zunächst mit praktischen Erwägungen. Bei den mitgliederschaftlich organisierten Selbstverwaltungsorganisationen sei zudem nicht nachvollziehbar, weshalb diese einem Informationsanspruch von Nichtmitgliedern ausgesetzt werden sollen. Da sich das LIFG auf Verwaltungshandeln beziehe, sollten auch Sparkassen und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten ausgenommen werden und derartige Fragen in eigener Zuständigkeit regeln.⁷⁰ Das IFG hingegen kennt eine solche explizite Ausnahme nicht.

Inwieweit sich dieser Unterschied in der Praxis tatsächlich auswirkt, hängt zunächst davon ab, ob es auf Bundesebene überhaupt Institutionen gibt, die den im Landesgesetz genannten tatsächlich vergleichbar sind. Was Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Freien Berufe anbelangt, so existieren auf Bundesebene zumindest Dachverbände dieser Organisationen; teilweise handelt es sich dabei um eingetragene Vereine⁷¹, mithin juristische Personen des Privat-

⁶⁶ BT-Drs. 15/4493, 8.

⁶⁷ *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 90; *Rossi*, § 1, Rdnr. 57; *Scheel* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1, Rdnr. 55.

⁶⁸ VG Neustadt/W, Urt. v. 11.05.2011, 4 K 108/11.NW, juris, Rdnr. 20.

⁶⁹ LT RLP, Drs. 15/2663.

⁷⁰ PIPR RLP, 15/54, 3248, 3250.

⁷¹ Z. B. Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks.

rechts, teilweise sind sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts⁷² organisiert. Was die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anbelangt, so ist auf Bundesebene nur die Deutsche Welle zu nennen.⁷³ Bei den übrigen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten handelt es sich entweder um Rundfunkanstalten der Länder (in der ARD zusammengeschlossene Rundfunkanstalten) oder um auf einem Staatsvertrag der Länder basierende Rundfunkanstalten (ZDF, Deutschlandradio), die damit nicht dem Bund zuzurechnen sind.⁷⁴

Der vorstehende Vergleich zeigt, dass auf Bundesebene zumindest teilweise den im Landesgesetz genannten Institutionen vergleichbare Einrichtungen existieren. Mangels einer entsprechenden Ausnahme im IFG bedeutet das gleichzeitig, dass das IFG in diesem Punkt weiter reichende Informationspflichten statuiert als das LIFG. Dies gilt insbesondere für den Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: So unterliegt die Deutsche Welle, soweit sie Verwaltungstätigkeiten verrichtet, dem IFG. Gleiches gilt für den Teil der berufsständischen Kammern, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet sind, z. B. die Bundesnotarkammer, die Bundesrechtsanwaltskammer, die Bundessteuerberaterkammer oder die Wirtschaftsprüferkammer.⁷⁵ Ob die privatrechtlich organisierten Dachverbände der berufsständischen Kammern⁷⁶ zumindest nach § 1 III IFG auch zu den auskunftsverpflichteten Stellen gehören, wäre zu klären; zumindest eine gerichtliche Klärung dieser Frage ist bislang unterblieben. Umstritten ist daneben ebenfalls die Reichweite der Auskunftspflicht der Bundesbank.⁷⁷ Dass die Bundesbank – anders als die Sparkassen in Rheinland-Pfalz – als oberste Bundesbehörde grundsätzlich zur Auskunft nach dem IFG verpflichtet ist, dürfte aber Konsens sein.⁷⁸

⁷² Z. B. Bundesrechtsanwaltskammer, -notarkammer, -steuerberaterkammer.

⁷³ § 1 I DWG.

⁷⁴ VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, 4 K 694/09.NW, juris, Rdnr. 35; *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 45; *Schoch*, § 1, Rdnr. 74.

⁷⁵ Vgl. hierzu *Rossi*, IFG, § 1, Rdnr. 49 f. sowie Anhang I; *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 42; *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 89.

⁷⁶ Z. B. Bundesärztekammer (Arbeitsgemeinschaft), Bundesarchitektenkammer, DIHK, ZDH (jeweils e. V.).

⁷⁷ Gegen Ausnahmen von der Auskunftspflicht der Bundesbank spricht sich *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 109 ff. aus. Im Übrigen werden Ausnahmen bejaht, vgl. BT-Drs. 15/4493, 8; *Rossi*, IFG, § 1, Rdnr. 67; *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 63.

⁷⁸ Anders wohl *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 110, der davon ausgeht, dass andere Autoren die Bundesbank generell vom IFG ausnehmen wollen. Allerdings können deren Äußerungen auch dahingehend verstanden werden, dass die Bundesbank nur in bestimmten, von der Gesetzesbegründung genannten Bereichen – geld- und währungspolitische Beratungen der Bundesbank vor Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion, Bundesbank als Bestandteil des Europäischen Zentralbanksystems, im Rahmen des Europäischen Währungsinstituts und des Gouverneursausschusses zur Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion (BT-Drs. 15/4493, 8) – von der Anwendung des IFG ausgenommen ist, *Rossi*, IFG, § 1, Rdnr. 67; *Scheel* in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 63.

Damit bleibt festzuhalten, dass das LIFG in Bezug auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten und Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der freien Berufe restriktiver ausgestaltet ist als dies beim IFG der Fall. Bezüglich der Sparkassen kann eine solche Feststellung aufgrund der nicht gegebenen Vergleichbarkeit dieser Geldinstitute mit der Bundesbank nicht getroffen werden. Hierbei handelt es sich um eine landesspezifische Besonderheit, die keine Entsprechung auf Bundesebene findet.

c) § 3 – Begriffsbestimmungen

In den Nrn. 1 und 2 des § 3 LIFG werden die Begrifflichkeiten der amtlichen Information sowie des Dritten legaldefiniert. Diese Vorschrift stimmt bis auf wenige marginale sprachliche Abweichungen mit § 2 IFG überein.

d) § 4 – Informationsrecht

§ 4 LIFG legt fest, wer gegenüber wem einen Informationsanspruch hat. Zudem wird die Subsidiarität des LIFG betont.

Absatz 1

Anspruchsvoraussetzungen

Grundsätzlich ist der Informationsanspruch nach § 4 I 1 LIFG und § 1 I 1 IFG an keine weiteren materiell-rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen geknüpft, insbesondere ist kein irgendwie geartetes Interesse rechtlicher, berechtigter oder sonstiger Art erforderlich.⁷⁹ Grenzen findet der Informationszugangsanspruch allerdings sowohl nach bundes- als auch nach landesrechtlicher Diktion darin, dass er jeweils nur „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ gewährt wird. Diese Formulierung hat eine klarstellende Funktion, da sie verdeutlicht, dass der Anspruch nur bei Einhaltung eines näher geregelten Verfahrens besteht bzw. in bestimmten Fällen, die die jeweiligen Gesetze im Einzelnen regeln, auch ausgeschlossen sein kann.⁸⁰ Klarstellend enthält § 4 I 2 LIFG noch den Hinweis, dass die Amtsverschwiegenheit im Rahmen des IFG entfällt, da die Zielsetzung des LIFG andernfalls nicht zu erreichen wäre.⁸¹ Eine entsprechende Regelung enthält das IFG nicht.

Gegenstand des Informationsanspruchs

⁷⁹ Für das LIFG vgl. die Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP 2008, 296 zu § 4. Für das IFG vgl. *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 18 f.; *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBI 2005, 1277 (1279); *Kugelman*, NJW 2005, 3609 (3610). Aus der Rechtsprechung ebenso: VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 28 – juris.

⁸⁰ Für das IFG *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 23.

⁸¹ LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

Der Wortlaut der Regelungen differiert auch insoweit, als nach Bundesrecht Anspruch auf Zugang zu „amtlichen Informationen“ besteht. In Rheinland-Pfalz enthält das Gesetz die Einschränkung, dass sich das Zugangsbegehren nur auf „vorhandene amtliche Informationen“ richten kann. Damit wird in Rheinland-Pfalz explizit klargestellt, dass eine Verpflichtung der Behörde zur Informationsbeschaffung nicht besteht.⁸² Trotz des abweichenden Wortlauts wird auch im Anwendungsbereich des IFG davon ausgegangen, dass keine Informationsbeschaffungspflicht der Behörde besteht, sondern sich der Anspruch ausschließlich auf bereits vorhandene Informationen richtet.⁸³ Insofern ergeben sich auch in diesem Punkt keine Unterschiede zwischen LIFG und IFG.

Anspruchsberechtigung

Was die Anspruchsberechtigung anbelangt, so fällt zunächst die unterschiedliche Formulierung zwischen IFG und LIFG auf: Während nach dem Wortlaut der bundesrechtlichen Regelung grundsätzlich „jeder“ Anspruch auf Informationszugang hat, § 1 I 1 IFG, steht dieses Recht in Rheinland-Pfalz „nur“ jeder natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zu, § 4 I 1 LIFG. Die genannten Personen können in Rheinland-Pfalz damit unabhängig von ihrer Nationalität oder ihrem Wohnort Auskünfte von den in § 4 I 1 LIFG näher bezeichneten Behörden verlangen.⁸⁴ Explizit vom Informationsrecht ausgenommen sind hingegen juristische Personen des öffentlichen Rechts, die allerdings auf „Amtshilfevorschriften, Auskunftsverschaffungsrechte oder Übermittlungsbefugnisse und -pflichten“ zurückgreifen können.⁸⁵ Nach dem Gesetzeswortlaut und dem Willen des Gesetzgebers ebenfalls nicht mit einem eigenen Informationsanspruch ausgestattet sind Bürgerinitiativen und Verbände. Dies wird von der Gesetzesbegründung allerdings als unproblematisch bewertet, da die Mitglieder der genannten Gruppierungen wiederum ein eigenständiges Informationszugangsrecht haben.⁸⁶

Trotz der abweichenden Formulierung des Gesetzestextes stimmt die Gesetzesbegründung zu § 1 I 1 IFG beinahe wörtlich mit der zu § 4 I 1 LIFG überein.⁸⁷ Von der Literatur zum IFG wird auch überwiegend der Ausschluss von Bürgerinitiativen

⁸² LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

⁸³ *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1280); *Fluck/Merenyi*, VerwArch 2006, 381 (388); kritisch hierzu, weil sich kein Anhaltspunkt im Wortlaut findet *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 30.

⁸⁴ Vgl. hierzu LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

⁸⁵ LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

⁸⁶ LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

⁸⁷ Vgl. BT-Drs. 15/4493, 7.

und Verbänden⁸⁸ sowie von juristischen Personen des öffentlichen Rechts vom Informationsrecht akzeptiert.⁸⁹ Dies wird allerdings mit Verweis auf den insoweit eindeutigen Wortlaut der Vorschrift auch kritisch gesehen: Was den Ausschluss von Bürgerinitiativen und Verbänden anbelange, sei die Gesetzesbegründung unergiebig bzw. sogar schlicht unrichtig. Auch der Gesetzeszweck spreche gegen einen Ausschluss der genannten Gruppierungen.⁹⁰ In Bezug auf juristische Personen des öffentlichen Rechts sei zwar richtig, dass Gesetzeszweck und -systematik grundsätzlich gegen ihre Einbeziehung als Anspruchsberechtigte in das IFG sprechen, zu beachten sei allerdings, dass auch juristische Personen des öffentlichen Rechts teilweise grundrechtsfähig seien und damit dem Staat wie jeder Dritte gegenüberstehen. Ähnliches gelte für Selbstverwaltungsträger.⁹¹

Festzuhalten ist damit zunächst, dass Gesetzestext und -begründung in Rheinland-Pfalz besser aufeinander abgestimmt erscheinen als dies im Bund der Fall ist. Legt man alleine die jeweilige Gesetzesbegründung zu Grunde, so muss man zu dem Schluss kommen, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten in beiden Fällen identisch ist. Was die explizite Ausnahme juristischer Personen des öffentlichen Rechts anbelangt, so findet diese in Rheinland-Pfalz – im Gegensatz zur bundesrechtlichen Norm – einen Anhaltspunkt im Gesetzestext. Ähnliches gilt auch für den Ausschluss von Bürgerinitiativen und Verbänden, jedenfalls solange sie nicht als juristische Personen des Privatrechts organisiert sind⁹², da nur juristische Personen des Privatrechts als Anspruchsberechtigte genannt werden.

Anspruchsverpflichtung

Als Anspruchsverpflichtete nennt § 4 I 1 LIFG die in § 2 LIFG genannten Behörden, § 1 I 1 IFG spricht von den Behörden des Bundes. Weitere Konkretisierung enthalten die Sätze 2 und 3 des § 1 I IFG. Im Rahmen der Darstellung des § 2 LIFG wurde bereits auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Regelungen eingegangen, so dass an dieser Stelle hierauf verwiesen werden kann.⁹³

Absatz 2

⁸⁸ Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (987); Kloepper/v. Lewinski, DVBI 2005, 1277 (1279); Guckelberger, LKRZ 2007, 125 (126).

⁸⁹ Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (987 Fn. 41); Jastrow/Schlatmann, IFG, § 1, Rdnr. 13; Rossi, IFG, § 1, Rdnr. 15; Scheel in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 21.

⁹⁰ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 48 – 57.

⁹¹ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 58 – 64. Ähnlich Kloepper/v. Lewinski, DVBI 2005, 1277 (1279).

⁹² Dass ein Zugangsrecht der Genannten besteht, sofern diese als juristische Person des Privatrechts organisiert sind, betonen – im Gegensatz zur Gesetzesbegründung – die Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 4 ausdrücklich.

⁹³ Vgl. die Ausführungen unter 4.1.1.1. zu § 2.

§ 4 II LIFG ordnet die Subsidiarität des LIFG an. Diese Funktion übernimmt auf Bundesebene § 1 III IFG. Dabei fällt zunächst auf, dass § 4 II LIFG die Subsidiarität für den Fall anordnet, dass „besondere Rechtsvorschriften den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht“ regeln. Im Bund hingegen wird nach § 1 III IFG die Subsidiarität nur angeordnet, wenn in „anderen Rechtsvorschriften“ Regelungen „über den Zugang zu Informationen“ enthalten sind. Der nächste Unterschied im Wortlaut der beiden Regelungen liegt darin, dass § 1 III IFG ausdrücklich bestimmt, dass § 29 VwVfG und § 25 SGB X die Ansprüche nach dem IFG nicht verdrängen.

Für das Bundesrecht wird davon ausgegangen, dass die Subsidiarität des IFG zum Tragen kommt, wenn andere Rechtsvorschriften Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen enthalten, mithin also denselben Sachverhalt regeln.⁹⁴ Dabei wird die Wendung „Regelungen [...] über den Zugang zu amtlichen Informationen“ als eine Art Oberbegriff für sämtliche Arten der Informationsgewährung, also z. B. für die Gewährung von Akteneinsichtsrechten oder der Auskunftserteilung, gesehen.⁹⁵ Insofern besteht kein Unterschied zu der Formulierung des LIFG.

Seitens der Rechtsprechung wird allerdings betont, dass jeweils die Umstände des Einzelfalls für die Frage, ob das IFG anwendbar ist, ausschlaggebend sind: „Konkurrenzfragen sind in jedem konkreten Einzelfall durch eine systematische, an Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte Auslegung der jeweiligen Informationszugangsrechte zu klären. Um die Bestimmung des Verhältnisses verschiedener Informationszugangsrechte untereinander vornehmen zu können, müssen vor allem deren jeweilige Regelungsmaterien berücksichtigt werden. Eine Vorrangigkeit i. S. einer Ausschließlichkeit ist nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen. Eine Regelung in einer anderen Rechtsvorschrift i. S. von § 1 Abs. 3 IFG liegt daher nur dann vor, wenn ihr Anwendungsbereich in sachlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Informationen, die der Rechtsvorschrift unterfallen, und/oder in persönlicher Hinsicht wegen spezifischer Anforderungen an die Personen, auf welche die Rechtsvorschrift Anwendung findet, beschränkt ist. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den Anspruch aus § 1 Abs. 1

⁹⁴ *Raabe/Helle-Meyer*, NVwZ 2004, 641 (643); *Reinhart*, DÖV 2007, 18 (19 f.); *Scheel* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 1, Rdnr. 114; *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 164 f.

⁹⁵ *Schoch*, IFG, § 1, Rdnr. 164.

Satz 1 IFG bindend sind. Das ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde. Lässt sich derartiges nicht feststellen, gelangt der Anspruch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG zur Anwendung.⁹⁶ Betont wird außerdem, dass das IFG nur im Rahmen der sachlichen Reichweite des Fachgesetzes verdrängt wird: Werden beispielsweise Umweltinformationen von einer Behörde verlangt, richtet sich der Anspruch nach dem UIG. Werden von dieser Stelle hingegen andere, nicht umweltrelevante Informationen im Sinne des UIG begehrt, bleibt das IFG anwendbar.⁹⁷ Als Regelwerke, die dem IFG grundsätzlich vorrangige Informationsansprüche statuieren, werden genannt: UIG⁹⁸, VIG⁹⁹, BArchG¹⁰⁰, StUG¹⁰¹, OWiG¹⁰² und das Registerrecht, z. B.: Vereinsregister, § 79 BGB, Güterrechtsregister, § 1563 BGB, Urheberrolle, § 138 UrhG, Handelsregister, § 9 HGB, Grundbuch, § 12 GBO, Handwerksrolle, § 6 I 1 HwO, Personenstandsregister, § 61 I 3 PStG, Fahrzeugregister, § 39 I StVG, Schuldnerverzeichnis, § 915 b ZPO.¹⁰³ Ob und inwieweit presse- und vergaberechtliche Vorschriften den Anspruch nach IFG verdrängen können, ist umstritten.¹⁰⁴ Keine Verdrängungswirkung sollen demgegenüber das Kartellrecht¹⁰⁵, § 242 BGB¹⁰⁶ sowie §§ 421 ff. ZPO¹⁰⁷ entfalten. Für das LIFG halten die Anwendungshinweise fest, dass die genannten besonderen Rechtsvorschriften den Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln müssen, um tatsächlich den Anspruch nach dem LIFG zu verdrängen. Als Beispiele werden das LUIG, das VIG, § 111 GWB, § 13 des Landesgesetzes über das amtliche Vermessungswesen sowie § 14 der Gutachterausschussverordnung genannt.¹⁰⁸ Dabei muss – im

⁹⁶ OVG NRW, Beschl. v. 28.7.2008, AZ 8 A 1548/07, Rdnr. 1 – juris.

⁹⁷ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 168.

⁹⁸ Guckelberger, UPR 2006, 89 (95); Battis/Ingold, DVBI 2006, 735 (737); Fluck, DVBI 2006, 1406 (1408).

⁹⁹ Fluck, DVBI 2006, 1406 (1408).

¹⁰⁰ Scheel in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 134; Rossi, IFG, § 1, Rdnr. 109; Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 175.

¹⁰¹ Scheel in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1, Rdnr. 135; Rossi, IFG, § 1, Rdnr. 109; Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 177.

¹⁰² Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 192.

¹⁰³ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 179 f.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 181 – 190.

¹⁰⁵ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 191.

¹⁰⁶ OVG NRW, NVwZ-RR 2003, 800 (802); VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 24 – juris; BVerwG, Beschl. v. 20.05.2010, AZ 7 B 28/10, Rdnr. 7 – juris. A. A. Franßen, NWVBI 2003, 252 (254 f.).

¹⁰⁷ OVG NRW, NVwZ-RR 2003, 800 (802); Fluck/Merenyi, VerwArch 2006, 381 (393 f.).

¹⁰⁸ Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 4.

Einklang mit der Rechtsprechung zum IFG – jeweils im Einzelfall ermittelt werden, ob die fachgesetzliche Regelung tatsächlich abschließend ist.

Bezüglich der § 29 VwVfG und § 25 SGB X, die von § 1 III IFG ausdrücklich erwähnt werden, führen die Anwendungshinweise zum LIFG aus, dass anerkannt sei, dass diese Vorschriften das allgemeine Informationszugangsrecht nicht generell verdrängen.¹⁰⁹ Hinsichtlich des Verhältnisses von Ansprüchen nach dem IFG und solchen nach § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X wird davon ausgegangen, dass die Ansprüche nach dem IFG und die Akteneinsichtsrechte der Betroffenen nach § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X aufgrund der speziellen Kollisionsregelung in § 1 Abs. 3 IFG gleichrangig nebeneinander stehen und alternativ geltend gemacht werden können.¹¹⁰ Das IFG schafft nämlich für diese beiden Bestimmungen eine Rückausnahme vom Vorrang.¹¹¹ Auch wenn die Anwendungshinweise zum LIFG diesbezüglich zurückhaltender formulieren, so führt deren Auslegung doch trotz der Tatsache, dass § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X vom LIFG im Gegensatz zum IFG nicht ausdrücklich erwähnt werden, zu einem gewissen Gleichklang der Regelungen. Auch der Wortlaut des LIFG, nach dem nur „besondere“ Rechtsvorschriften in der Lage sind, den Informationszugang nach dem LIFG einzuschränken, scheint diesen Befund zu stützen. Denn es darf zumindest bezweifelt werden, ob es sich vor allem bei § 29 VwVfG um eine „besondere“ Vorschrift handelt. Hinzu kommt, dass die Anwendungshinweise zum LIFG ausdrücklich auf die zum IFG ergangene Rechtsprechung Bezug nehmen¹¹², so dass davon auszugehen ist, dass eine enge Anlehnung an die Bundesregelung gewünscht wird. Der unterschiedliche Wortlaut der Regelungen scheint vor diesem Hintergrund von untergeordneter Bedeutung zu sein.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz diesbezüglich zu einem anderen Ergebnis gekommen ist: Die Subsidiarität des LIFG wurde zumindest in einem Fall ausdrücklich bejaht, weil dem Kläger grundsätzlich Auskunftsansprüche nach § 1 LVwVfG in Verbindung mit § 29 VwVfG zur Verfügung stünden.¹¹³

¹⁰⁹ Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 4.

¹¹⁰ In diesem Sinne: BT-Drs. 15/4493, 8; *BfDI*, Anwendungshinweise, 4; *Ziekow*, VwVfG, § 29 Rdnr. 22.

¹¹¹ BT-Drs. 15/4493, 8.

¹¹² Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 4.

¹¹³ VG Mainz, Beschl. v. 06.09.2011, AZ 3 K 673/11.MZ, Rdnr. 7 – juris. Auch in einer weiteren Entscheidung klingt an, dass § 29 VwVfG, sollte er denn anwendbar sein, die Auskunftsansprüche nach dem LIFG verdrängen kann, VG Mainz, Beschl. v. 07.09.2009, AZ 3 L 762/09.MZ, Rdnr. 2 – juris.

Fraglich erscheint allerdings, ob die Behauptung der Anwendungshinweise zum LIFG, § 111 GWB gehe dem LIFG vor,¹¹⁴ so haltbar ist. Diese Vorschrift regelt lediglich Einsichtsrechte der Beteiligten in die Akten der Vergabekammer. Diesbezüglich wird in Bezug auf das IFG vertreten, dass für das Verwaltungsverfahren § 29 VwVfG anzuwenden ist, der keine Sperrwirkung entfaltet.¹¹⁵ Da sich diese Frage in gleichem Maße für das IFG stellt, sind auch insoweit keine Differenzen zwischen IFG und LIFG zu diagnostizieren.

e) § 5 – Antrag und Verfahren

Absatz 1

§ 5 I 1 LIFG statuiert ausdrücklich ein Antragserfordernis für den Informationszugang. Eine derartige Vorschrift kennt § 7 IFG nicht, allerdings lässt sich auch dieser Norm zweifelsfrei entnehmen, dass der Informationszugang nur auf einen entsprechenden Antrag hin gewährt wird. Weiterhin bestimmt § 5 I 2 LIFG, dass der Antrag „schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder in elektronischer Form“ gestellt werden kann. Dabei hält die Gesetzesbegründung fest, dass „[w]egen der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens [...] der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch –, in elektronischer Form oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden“ kann.¹¹⁶ Auch wenn eine entsprechende Parallelvorschrift im Bundesrecht fehlt, ist davon auszugehen, dass insoweit keine Diskrepanzen zwischen Bund und Land existieren: Die Gesetzesbegründung zum IFG verweist diesbezüglich auf § 10 VwVfG, der die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens normiert. Insofern könne „der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. Die elektronische Form steht der schriftlichen Form grundsätzlich gleich (§ 3a VwVfG).“¹¹⁷

Weiterhin bestimmt § 5 I 2 LIFG, dass der Antrag bei der Behörde zu stellen ist, „die über die begehrten amtlichen Informationen verfügt“. § 7 I 1 IFG formuliert dies so, dass die Behörde zuständig ist, „die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist“. Während die Gesetzesbegründung und die Anwendungshinweise zur Definition der zuständigen Behörde im LIFG schweigen, enthält die Begründung zum Bundesgesetz Ausführungen hierzu: Demnach besteht die Verfügungsbefugnis der Behörde jedenfalls dann, wenn es sich um eine eigene Information der Behörde handelt, die von ihr selbst erhoben wurde. Wenn es aller-

¹¹⁴ Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 4.

¹¹⁵ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 191; Burholt, BB 2006, 2201 (2202).

¹¹⁶ LT RLP, Drs. 15/2085, 12.

¹¹⁷ BT-Drs. 15/4493, 14.

dings um Informationen geht, die die Behörde von Dritten, anderen Behörden oder Einrichtungen erhalten hat, kommt es darauf an, „ob die Behörde über diese Information kraft Gesetzes oder – gegebenenfalls stillschweigender – Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht erhält.“¹¹⁸ Da das Landesrecht nicht auf die Verfügungsberechtigung, sondern auf die rein tatsächliche Verfügungsgewalt abstellt, unterscheiden sich Bundes- und Landesrecht insoweit, als bei einem Auseinanderfallen von Verfügungsbefugnis und Verfügungsgewalt in Rheinland-Pfalz diejenige Behörde zuständig ist, die die Verfügungsgewalt inne hat, während dies im Bund diejenige Behörde ist, der die Verfügungsbefugnis zusteht.

Die Bestimmung, dass für den Fall, dass sich die Behörde für die Aufgabenerfüllung Privater bedient, der Antrag an die Behörde zu richten ist (§ 5 I 3 1. HS LIFG), entspricht § 7 I 2 IFG. Dagegen kennt das Bundesrecht für § 5 I 3 2. HS LIFG, der bestimmt, dass im Falle der Beleihung der Anspruch direkt gegenüber dem oder der Beliehenen besteht, keine Entsprechung. Bereits beim Vergleich von § 2 III LIFG mit § 1 I 3 IFG wurde deutlich, dass beide Regelwerke unterschiedlich mit dem Institut der Beleihung umgehen. Während das Landesrecht die Beleihung explizit erwähnt, unterbleibt dies im Bundesrecht. Es wird davon ausgegangen, dass der Beliehene den funktionalen Behördenbegriff erfüllt, mithin als Behörde tätig wird und damit anspruchspflichtig ist.¹¹⁹ Damit bestehen, trotz unterschiedlicher Formulierung auf Bundes- und Landesebene, keine Unterschiede zwischen den jeweiligen Regelungen. Auch nach dem IFG ist ein Antrag, der die Tätigkeit eines Beliehenen betrifft, an den Beliehenen selbst zu richten.

Die Sätze 4 und 5 des § 5 I LIFG entsprechen § 7 I 3 und 4 IFG teilweise wörtlich. Unterschiede sind alleine unterschiedlichen internen Verweisungen in dem jeweiligen Regelwerk geschuldet. Die genannten Vorschriften enthalten zum einen eine Begründungspflicht des Antrags, sofern Daten Dritter betroffen sind. Zum anderen erklären sie §§ 17 – 19 VwVfG für anwendbar, wenn mehr als 50 Personen einen gleichförmigen Antrag stellen.

Absatz 2

Trotz unterschiedlicher Formulierungen dürften sich § 5 II 1 LIFG und § 7 III 1 IFG inhaltlich entsprechen: Während die rheinland-pfälzische Regelung als Möglichkeiten der Informationsgewährung die Auskunftserteilung, die Gewährung von Akteneinsicht oder den Zugang in sonstiger Weise nennt, ist nach Bundesrecht eine mündliche, schriftliche oder elektronische Auskunftserteilung möglich. Damit dürf-

¹¹⁸ BT-Drs. 15/4493, 14.

¹¹⁹ Schoch, IFG, § 1, Rdnr. 82.

ten jeweils sämtliche Möglichkeiten der Informationsgewährung erfasst sein. Allerdings kennt das Landesrecht keine dem § 7 IV IFG entsprechende Präzisierung, wonach sich der Antragsteller im Falle der Gewährung von Akteneinsicht Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen darf. Darüber hinaus stimmen § 5 II 4 LIFG und § 7 III 2 IFG wörtlich überein, wonach die Behörde keine Verpflichtung zur Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Informationen trifft.

Dagegen finden die Sätze 2 und 3 des § 5 II LIFG keine Entsprechung im Bundesrecht: Nach § 5 II 2 LIFG tut die Behörde ihrer Pflicht zur Informationserteilung genüge, wenn sie sich bei amtlichen Informationen, die aus allgemein zugänglichen Quellen auf zumutbare Weise beschafft werden können, darauf beschränkt, diese Quelle anzugeben. Diese Vorschrift wurde unter dem Aspekt der Verfahrenvereinfachung und -beschleunigung aufgenommen. Zusätzlich enthält sie einen Anreiz für die zuständigen Behörden, möglichst viele Informationen öffentlich zugänglich zu machen, da auf diese Weise eine sehr schnelle Antragsbearbeitung möglich ist.¹²⁰ Im Bundesrecht hingegen berechtigt diese Fallkonstellation zur Ablehnung des Antrags auf Informationszugang, § 9 III IFG.¹²¹

Satz 3 enthält Vorgaben für den Fall, dass der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt. Diesem Begehren ist grundsätzlich stattzugeben. Abgewichen werden darf von der begehrten Form des Zugangs nur, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Ein solcher ist nach § 5 II 3 2. HS LIFG gegeben, wenn damit ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand einhergeht. Als Anwendungsbeispiele für diese Vorschrift nennt die Gesetzesbegründung Massenverfahren, die nicht die Voraussetzungen von § 5 I 5 LIFG erfüllen oder wenn der Schutz personenbezogener Daten entgegensteht.¹²²

Absatz 3

§ 5 III LIFG entspricht nahezu wörtlich § 7 II IFG. Die Vorschriften behandeln den Fall, dass das Recht auf Informationszugang nur teilweise besteht. Der Antrag ist dann in dem Umfang positiv zu bescheiden, wie weder geheimhaltungsbedürftige Informationen noch ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entgegenstehen. Sofern Belange Dritter berührt sind, ist dem Antrag stattzugeben, wenn sich der Antragsteller mit der Unkenntlichmachung dieser Informationen einverstanden erklärt.

¹²⁰ LT RLP, Drs. 15/2085, 13.

¹²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.1.1.1. zu § 7.

¹²² LT RLP, Drs. 15/2085, 13.

Absatz 4

§ 5 IV LIFG befasst sich mit der Frage, innerhalb welches Zeitraums die begehrte Information zur Verfügung gestellt werden muss. Dabei stimmen bundes- und landesrechtliche Regelung nur teilweise überein. Beide Vorschriften sprechen zunächst von einer unverzüglichen Zugänglichmachung der Information. Wie das Merkmal „unverzüglich“ zu bestimmen ist, richtet sich dabei in beiden Fällen grundsätzlich nach § 121 I 1 BGB: Gemeint ist „ohne schuldhaftes Zögern“.¹²³ Während die bundesrechtliche Vorgabe in § 7 V 1 IFG diesbezüglich aber zwingend ausgestaltet ist („ist“ zugänglich zu machen), handelt es sich in Rheinland-Pfalz lediglich um eine Soll-Vorschrift, § 5 IV 1 LIFG. Hinzu kommt, dass nach dem IFG bei der Definition des Begriffs der Unverzüglichkeit auch die Belange des Antragstellers zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass die Bestimmung des Merkmals der Unverzüglichkeit auch davon abhängt, wie groß oder gering das Interesse des Antragstellers am schnellen Erhalt der gewünschten Information ist.¹²⁴ Einen entsprechenden Passus enthält die rheinland-pfälzische Regelung nicht.

Daneben bestimmen sowohl Bundes- als auch Landesrecht, dass der Informationszugang spätestens nach einem Monat erfolgen soll, § 5 IV 1 LIFG, § 7 V 2 IFG. Damit bleibt sowohl im Bund als auch in Rheinland-Pfalz grundsätzlich Raum für Fristüberschreitungen in atypischen Fällen.¹²⁵ Einen Unterschied weisen die Regelwerke aber im Falle der Drittbeteiligung auf: § 7 V 3 IFG suspendiert in Fällen der Drittbeteiligung komplett von der Einhaltung der Monatsfrist des § 7 V 2 IFG. Dagegen hat sich der rheinland-pfälzische Gesetzgeber dafür entschieden, explizit die Möglichkeit der Verlängerung der Monatsfrist im Gesetz vorzusehen, § 5 IV 2 LIFG: Diese Vorschrift bestimmt ausdrücklich, dass eine Fristverlängerung insbesondere bei Komplexität der begehrten amtlichen Information oder bei Beteiligung Dritter zulässig ist. Anders als das Bundesrecht lässt das Landesrecht den möglichen Fall der Fristüberschreitung in atypischen Fällen damit nicht ungeregelt, sondern nennt zumindest beispielhaft Situationen, in denen die Überschreitung der Höchstfrist zulässig sein kann. Allerdings dürfte dieser Vorschrift lediglich deklaratorischer Charakter zuzubilligen sein: Durch die Festlegung der Höchstfrist für den Regelfall wird bereits deutlich, dass eine Überschreitung dieser Frist nur in Ausnahmefällen möglich ist. Insofern stimmen Bundes- und Landesrecht an dieser Stelle trotz unterschiedlicher Regelungstechniken grundsätzlich überein.

¹²³ Für das LIFG: Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 5. Zum IFG: *Schoch*, IFG, § 7, Rdnr. 102; *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (990); *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBI 2005, 1277 (1285).

¹²⁴ *Schoch*, IFG, § 7, Rdnr. 103; *Fluck* in: *Fluck/Theuer*, § 7 IFG, Rdnr. 149.

¹²⁵ *Schoch*, IFG, § 7, Rdnr. 106.

Dieser Befund gilt allerdings nicht für Fälle mit Drittbeteiligung: Anders als das Bundesrecht suspendiert das Landesrecht in diesen Situationen nicht grundsätzlich von der Einhaltung der Monatsfrist, sondern sieht in dieser Fallgestaltung lediglich einen besonderen Grund für eine eventuelle Fristverlängerung. Damit wird deutlich, dass in Rheinland-Pfalz die Behörden auch im Falle der Drittbeteiligung grundsätzlich gehalten sind, den Informationszugang binnen der Monatsfrist zu ermöglichen.

Über eine Fristverlängerung und die Gründe hierfür ist der Antragsteller schriftlich zu informieren, § 5 IV 3 LIFG. Dies gilt bei mündlicher Antragstellung allerdings nur, wenn dies vom Antragsteller ausdrücklich gewünscht wird, § 5 IV 4 LIFG.

f) § 6 – Verfahren bei Beteiligung Dritter

Das Verfahren bei Beteiligung Dritter ist in Rheinland-Pfalz und im Bund fast wortgleich geregelt. Der einzige materielle Unterschied der beiden Regelungen liegt darin, dass § 6 II 1 2. HS LIFG auf § 7 I 2 LIFG verweist. Demnach muss der Antragsteller über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die behördliche Entscheidung sowie darüber belehrt werden, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann.

Beide Vorschriften räumen Dritten, deren Belange durch das Informationsbegehren berührt sind, die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme binnen eines Monats ein, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können. Außerdem ist ein Antrag, der Interessen Dritter berührt, schriftlich zu bescheiden und auch dem Dritten bekannt zu geben. Schließlich darf der Informationszugang erst gewährt werden, wenn die Entscheidung dem betroffenen Dritten gegenüber entweder bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet wurde und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen vergangen sind.

g) § 7 – Ablehnung des Antrags

Absatz 1

Wird ein Antrag nach dem LIFG abgelehnt, so hat das innerhalb der in § 5 IV LIFG genannten Frist zu erfolgen und ist schriftlich zu begründen, § 7 I 1 LIFG. Was die Fristen für die Ablehnung anbelangt, verweist § 7 I 1 LIFG damit auf sämtliche, in § 5 IV LIFG vorgesehenen Möglichkeiten. Auch im Falle der Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang gelten sämtliche in § 5 IV LIFG niedergelegte Fristvorgaben. Die Ablehnung soll unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats erfolgen. Fristverlängerungen sind möglich. Nach dem Wortlaut des Bundesrechts ist hingegen alleine § 7 V 2 IFG maßgeblich, wonach die Behörde bin-

nen eines Monats tätig werden soll¹²⁶. Ausnahmen gelten, auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf § 7 V III IFG, lediglich für Fälle der Drittbeteiligung, da die dort genannten Fristen auch dem Grundrechtsschutz des Dritten dienen und es deshalb nicht möglich ist, sich einfach darüber hinwegzusetzen.¹²⁷

Weiterer Unterschied zwischen bundes- und landesrechtlicher Regelung ist die Tatsache, dass der rheinland-pfälzische Gesetzgeber ausdrücklich die schriftliche Begründung der Ablehnung angeordnet hat. Damit hat die Ablehnung des Antrags grundsätzlich schriftlich zu erfolgen.¹²⁸ Eine Ausnahme ist nach § 7 I 2 LIFG lediglich für die Fälle vorgesehen, in denen der Antrag mündlich gestellt wurde: Hier ist eine schriftliche Begründung nur erforderlich, wenn dies seitens des Antragstellers ausdrücklich gewünscht wird. Hintergrund der Anordnung der Schriftform ist laut Gesetzesbegründung die Überlegung, dem Antragsteller auf diese Weise die Begründung eines eventuell einzulegenden Rechtsbehelfs zu erleichtern.¹²⁹ Demgegenüber verzichtet der Wortlaut des Bundesrechts vollständig auf die Anordnung der Schriftform und die Statuierung einer Begründungspflicht. Zwar bestimmen die Anwendungshinweise des BMI zum IFG unter Zif. III. 9. e), dass ein ablehnender Bescheid zu begründen ist.¹³⁰ Aufgrund der Tatsache, dass es sich bei den Anwendungshinweisen lediglich um eine Verwaltungsvorschrift handelt, besteht damit aber für den betroffenen Bürger keinerlei Möglichkeit, die Behörde auch tatsächlich zu diesem Verhalten anzuhalten. Damit bestehen folgende Unterschiede zwischen Bundes- und Landesrecht: Nach Bundesrecht kann die Behörde grundsätzlich frei wählen, in welcher Form sie den Antrag ablehnt. Tut sie das in schriftlicher oder elektronischer Form, ergibt sich allerdings auch für das Bundesrecht eine Begründungspflicht für diese Entscheidung. Diese Pflicht wird § 39 VwVfG entnommen – auf den im Übrigen auch die Gesetzesbegründung zum LIFG verweist. Danach unterliegen schriftliche oder elektronische sowie schriftlich oder elektronisch bestätigte Verwaltungsakte der Begründungspflicht. Lediglich eine mündliche Ablehnung, die grundsätzlich möglich ist, bedarf demnach keiner Begründung.¹³¹ Dagegen hat die Behörde in Rheinland-Pfalz grundsätzlich keine Wahl, eine Ablehnung ist generell schriftlich zu begründen. Es wurde lediglich insoweit auf die Pflicht zur schriftlichen Begründung der Ablehnung verzichtet, als

¹²⁶ Siehe aber *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 9, Rdnr. 7; *Berger* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9, Rdnr. 3.

¹²⁷ *Schoch*, IFG, § 9, Rdnr. 16.

¹²⁸ LT RLP, Drs. 15/2085, 13.

¹²⁹ LT RLP, Drs. 15/2085, 13.

¹³⁰ GMBI 2005, 1349.

¹³¹ *Schoch*, IFG, § 9, Rdnr. 24; *Ziekow/Debus* in: *Fluck/Theuer*, § 9 IFG, Rdnr. 25.

ein mündlicher Antrag gestellt wurde und der Antragsteller auf die schriftliche Begründung der Ablehnungsentscheidung verzichtet hat.

Absatz 2

§ 7 II 1 LIFG erlegt der Behörde die Pflicht auf, im Falle der Ablehnung des Antrags dem Antragsteller mitzuteilen, ob die Information zu einem späteren Zeitpunkt ganz oder teilweise zur Verfügung gestellt werden kann. Damit entspricht diese Vorgabe § 9 II IFG. Beide Regelungen dienen ausweislich der jeweiligen Gesetzesbegründung der Verfahrensvereinfachung: Auf diese Weise entfällt die Notwendigkeit die Ablehnung zu befristen, unnötiger Verwaltungsaufwand wird vermieden.¹³²

Keine Entsprechungen finden hingegen die Sätze 2 und 3 des § 7 II LIFG auf Bundesebene. Nach Satz 2 der genannten Vorschrift ist der Antragsteller nicht nur über Rechtsschutzmöglichkeiten zu belehren, ihm ist auch mitzuteilen, welche Stelle hierfür zuständig ist und innerhalb welcher Frist der Rechtsbehelf geltend zu machen ist. Mangels einer Ausnahme bzw. Inbezugnahme des § 7 I 2 LIFG gilt diese Verpflichtung auch für den – seltenen – Fall der mündlichen Ablehnung. Ausweislich der Gesetzesbegründung lehnt sich die Vorschrift damit an § 5 IV LU-IG an.¹³³ Grundsätzlich entsprechen diese Vorgaben auch § 58 I VwGO, wonach die Frist für einen Rechtsbehelf erst zu laufen beginnt, wenn der Beteiligte eine Belehrung hierüber mit dem Inhalt, den auch § 7 II 2 LIFG vorsieht, erhalten hat. Das IFG verzichtet demgegenüber darauf, die Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung zu statuieren. Dennoch gehen die Anwendungshinweise des BMI zum IFG unter Zif. III. 9. e) mit Verweis auf § 58 I VwGO davon aus, dass einer ablehnenden Entscheidung zwingend eine Rechtsbehelfsbelehrung beizufügen ist.¹³⁴ Dies wird kritisch gesehen: In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Rechtsbehelfsbelehrung nur unter den Voraussetzungen des § 59 VwGO zu erteilen ist. Mithin wären nur schriftliche und elektronische Verwaltungsakte mit einer entsprechenden Belehrung zu versehen.¹³⁵ Mündliche Bescheide unterliegen dieser Pflicht hingegen nicht. Da die Behörden nach IFG, wie bereits erläutert, nicht daran gehindert sind, die Ablehnung mündlich vorzunehmen, bleibt – im Gegensatz zur Situation in Rheinland-Pfalz – relativ viel Raum für ablehnende Entscheidungen, die ohne Rechtsbehelfsbelehrung ergehen.

¹³² BT-Drs. 15/4493, 16; LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹³³ LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹³⁴ GMBI 2005, 1349.

¹³⁵ Schoch, IFG, § 9, Rdnr. 28; Ziekow/Debus in: Fluck/Theuer, § 9 IFG, Rdnr. 26.

Später eingefügt wurde § 7 II 3 LIFG, der bestimmt, dass bei einer Ablehnung des Antrags auf die Möglichkeit der Anrufung des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit hinzuweisen ist. Obwohl das Bundesrecht die Einrichtung des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit kennt, wurde hier darauf verzichtet, die Behörde im Falle der Antragsablehnung zu verpflichten, auf diese Möglichkeit hinzuweisen.

Absatz 3

§ 7 III LIFG enthält eine gesetzliche Fiktion: Ist die Gewährung des Informationszugangs von der Einwilligung eines Dritten abhängig, so gilt diese als verweigert, wenn sich nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die Behörde vorliegt. Diese Vorschrift soll die effektive Antragsbearbeitung sicherstellen, da die Behörde nicht wiederholt an den Dritten herantreten muss.¹³⁶ Gleichzeitig wird dadurch gewährleistet, dass der Antragsteller zeitnah über das Schicksal seines Antrags informiert werden kann. Dies eröffnet ihm auch die Möglichkeit, den Rechtsweg frühzeitig zu beschreiten. Die Regelung ist der Rechtsklarheit verpflichtet und soll die Behörde von einem schwierigen Abwägungsprozess entlasten.¹³⁷ Auch wenn im Bundesrecht eine entsprechende Fiktion fehlt, wird doch davon ausgegangen, dass in dem Fall, in dem der Dritte sich nicht innerhalb der ihm nach § 8 I IFG eingeräumten Frist äußert, der Antrag mangels Zustimmung des Dritten abzulehnen ist.¹³⁸

Absatz 4

§ 7 IV LIFG statuiert einen Ablehnungsgrund: Die Behörde kann den Informationszugang verweigern, wenn der Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn die Information dem Antragsteller bereits zugänglich gemacht wurde. Eine ähnliche Vorgabe enthält § 9 III IFG. Demnach kann der Antrag abgelehnt werden, wenn die Information dem Antragsteller bereits vorliegt, oder er sich die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

Bundes- und Landesrecht stimmen überein, soweit es um den Ablehnungsgrund der bereits vorliegenden Information geht. Ansonsten differieren beide Regelungen. Das Bundesrecht verzichtet im Gegensatz zur rheinland-pfälzischen Regelung auf eine allgemeine Missbrauchsklausel. Dies wird damit begründet, dass „[b]ereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmiss-

¹³⁶ LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹³⁷ LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹³⁸ Schoch, IFG, § 8, Rdnr. 42.

brauchs [...] querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet“ werden.¹³⁹ Insofern gleichen sich die Rechtslage in Bund und Land auch ohne ausdrückliche Regelung im IFG, was die Ablehnungsmöglichkeit eines rechtsmissbräuchlich gestellten Antrags anbelangt, weitgehend.

Ein grundlegender Unterschied besteht allerdings im Hinblick auf die Situation, dass sich der Antragsteller die Information auf zumutbare Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann: Nach dem Bundesrecht ist die Behörde in dieser Situation berechtigt, den Antrag auf Informationszugang ohne Weiteres abzulehnen. Dies ist in Rheinland-Pfalz nicht der Fall: Liegt eine solche Konstellation vor, ist die Behörde lediglich zu einer modifizierten Informationsgewährung berechtigt: Der Informationszugang wurde gewährt, wenn sie dem Antragsteller mitteilt, aus welchen Quellen er sich informieren kann, § 5 II 2 LIFG.¹⁴⁰ Hier wird die Behörde mithin stärker in die Pflicht genommen. Sie darf den Antrag nicht einfach ablehnen, sondern muss dem Antragsteller zumindest mitteilen, wo er die begehrten Informationen erhalten kann.

h) § 8 – Rechtsweg

Satz 1 der Vorschrift hält zunächst klarstellend¹⁴¹ fest, dass für Streitigkeiten nach dem LIFG der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Eine entsprechende Klarstellung fehlt auf Bundesebene, was zu zahlreichen Kontroversen über den Rechtsweg geführt hat.¹⁴² Dennoch wird davon ausgegangen, dass nach dem Willen des Bundesgesetzgebers für Klagen nach dem IFG der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein soll.¹⁴³ Allerdings wurde dies von der Rechtsprechung, insbesondere was die Eröffnung des Finanzgerichtswegs anbelangt, anders beurteilt: So stellte der BFH ausdrücklich fest, dass es „sich in den Fällen, in denen ein Insolvenzverwalter, ohne sein Anliegen näher zu konkretisieren, allgemein Einsicht in die beim FA geführten Vollstreckungsakten begehrt, um eine Streitigkeit i. S. von § 33 I FGO [handelt], so dass der Finanzrechtsweg eröffnet ist.“¹⁴⁴ Das Urteil des BFH bezog sich allerdings auf das Hamburger IFG, das überhaupt keine Bestimmungen zum Rechtsweg enthält. Dennoch wurde dieses Urteil auf die Lage in Rheinland-Pfalz

¹³⁹ BT-Drs. 15/4493, 16. Einschränkend etwa *Schoch*, IFG, § 9, Rdnr. 52, der von einer generellen Verpflichtung der Behörde zur Entgegennahme des Antrags auch bei missbräuchlicher Antragstellung ausgeht.

¹⁴⁰ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zu § 5 II LIFG.

¹⁴¹ So die Gesetzesbegründung, LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹⁴² Vgl. hierzu *Schoch*, § 9, Rdnr. 67 f.

¹⁴³ *Schoch*, IFG, § 9, Rdnr. 71; *Schomerus/Tolkmitt*, DÖV 2007, 985 (992); *Berger* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 9, Rdnr. 9.

¹⁴⁴ BFH, Urt. v. 10.02.2011, AZ VII B 183/10, Rdnr. 8 - juris. Zustimmend: *Claßen*, EFG 2012, 4 (4).

übertragen, ohne weiter auf eventuelle Unterschiede einzugehen.¹⁴⁵ Selbst wenn sich ein Insolvenzverwalter ausdrücklich auf Ansprüche nach dem IFG stützt, ist umstritten, ob der Finanzrechtsweg¹⁴⁶ oder der Verwaltungsrechtsweg¹⁴⁷ eröffnet ist.

Ein Unterschied zwischen Landes- und Bundesregelung ergibt sich aus dem Aspekt der Gesetzgebungskompetenz. So ist zunächst vom Grundsatz des § 40 I 1 VwGO auszugehen, wonach der Verwaltungsrechtsweg für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art eröffnet ist, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht zugewiesen sind. Um ein solches anderes Bundesgesetz handelt es sich – unabhängig von der Frage, ob die Norm im konkreten Fall Anwendung findet – bei § 33 FGO. Diese Vorschrift stellt eine sog. abdrängende Sonderzuweisung im Sinne des § 40 I 1 2. HS VwGO dar. Als Grund für diese Sonderzuweisung wird angeführt, dass die von § 33 FGO genannten Materien äußerst umfangreiche Spezialkenntnisse erfordern, die die allgemeinen Verwaltungsgerichte überfordern würden.¹⁴⁸

Da es sich nach Ansicht des BFH bei dem genannten Auskunftsbegleichen des Insolvenzverwalters um eine Streitigkeit im Sinne des § 33 I FGO handelt, ist weiter zu klären, welche Konsequenzen dies für § 8 1 LIFG hat. Vorauszuschicken ist dabei, dass es grundsätzlich umstritten ist, inwieweit es einem Landesgesetzgeber aus Kompetenzgesichtspunkten überhaupt möglich ist, den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten anzuordnen. Verneint wird jedenfalls die Möglichkeit, dass Landesgesetzgeber Materien der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuweisen, die nicht den Voraussetzungen des § 40 VwGO entsprechen, also beispielsweise keine öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sind.¹⁴⁹ Soweit die Streitigkeiten, die der Landesgesetzgeber den Verwaltungsgerichten zuweist, die Voraussetzungen des § 40 VwGO erfüllen, wird diskutiert, ob den entsprechenden Normen alleine deklaratorische Bedeutung beizumessen ist¹⁵⁰ oder ob ihnen unter dem Aspekt der Konkretisierung der Generalklausel des § 40 VwGO doch konstitutive Bedeutung zukommt.¹⁵¹ Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer entsprechenden landes-

¹⁴⁵ FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1776/10, 4 – jurion; FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1783/10, Rdnr. 11 – juris.

¹⁴⁶ FG Münster, Urt. v. 05.11.2001, AZ 1 K 7155/00, Rdnr. 26 – juris; FG des Saarlandes, Urt. v. 17.12.2009, AZ 1 K 1598/08, Rdnr. 21 – juris.

¹⁴⁷ VG Hamburg, Beschl. v. 17.05.2010, AZ 7 K 429/09, Rdnr. 6 und 9 – juris.

¹⁴⁸ *Sodan* in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 40, Rdnr. 98.

¹⁴⁹ *Sodan* in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 40, Rdnr. 139.

¹⁵⁰ *Hufen*, § 11, Rdnr. 10 a. E.

¹⁵¹ *Sodan* in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 40, Rdnr. 140; *Ehlers* in: *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner*, VwGO, § 40, Rdnr. 34.

rechtlichen Vorschrift ist aber in jedem Fall, dass sie sich innerhalb des durch § 40 VwGO gezogenen Rahmens bewegt. Es ist nicht möglich, dass der Landesgesetzgeber eine ausdrückliche abdrängende Sonderzuweisung des Bundesgesetzgebers – wie bei § 33 FGO der Fall – wieder zurücknimmt und die Streitigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit zuweist. Insofern muss § 8 1 LIFG einschränkend interpretiert werden; sie ist dahingehend auszulegen, dass sie – je nach Standpunkt deklaratorisch oder konstitutiv – festlegt, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 40 I 1 VwGO und bei Fehlen anderweitiger bundesrechtlicher abdrängender Sonderzuweisungen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist. Sind im Einzelfall abdrängende Sonderzuweisungen des Bundesrechts einschlägig, so hat § 8 1 LIFG hierauf keine Auswirkungen.

Da der Bund unzweifelhaft die Kompetenz für die Regelung des Rechtswegs besitzt, kann demgegenüber § 9 IFG unproblematisch als aufdrängende Sonderzuweisung zu den Verwaltungsgerichten verstanden werden.¹⁵²

Mithin bleibt festzuhalten, dass das Land – im Gegensatz zum Bund – aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in der Lage ist, eine explizite Rechtswegzuweisung vorzunehmen. Während der Bund die Möglichkeit hat, aufdrängende Sonderzuweisungen zu normieren, ist dieser Weg dem Land versperrt. Das LIFG kann nicht bewirken, dass Klagen vor den Verwaltungsgerichten verhandelt werden, wenn die Gerichte zu dem Schluss kommen, dass § 33 FGO anzuwenden ist.

Satz 2 des § 8 LIFG erklärt Widerspruch und Klage gegen ablehnende Entscheidungen für zulässig. Damit ähnelt die Vorschrift § 9 IV 1 IFG, der allerdings Widerspruch und *Verpflichtungsklage* für zulässig erklärt. Diese Formulierung hat zu einiger Verwirrung geführt, da nicht klar war, ob der Gesetzgeber damit andere Klagearten ausschließen wollte oder nicht.¹⁵³ Diese Problematik stellt sich bei der rheinland-pfälzischen Regelung nicht, da der Gesetzgeber hier lediglich die Klage als solche als zulässig bezeichnet hat, hingegen auf nähere Vorgaben zur Klageart verzichtet hat.

§ 8 S. 3 LIFG und § 9 IV 2 IFG entsprechen sich fast wörtlich, sieht man davon ab, dass sie auf Landes- bzw. Bundesbehörden Bezug nehmen. Demnach ist ein Widerspruchsverfahren nach den Vorgaben des 8. Abschnitts der VwGO auch dann

¹⁵² In diesem Sinne: Hamburgisches OVG, Beschl. v. 16.2.2009, AZ 5 So 31/09, Rdnr. 11 f. – juris; SG Ulm, Beschl. v. 1.4.2009, AZ 1 SF 877/09, Rdnr. 21 – juris; VG Stuttgart, Ur. v. 18.8.2009, AZ 8 K 1011/09, Rdnr. 15 – juris; VG Neustadt/W, Ur. v. 16.12.2009, AZ 4 K 1059/09.NW, BeckRS 2010, 56840; *Ziekow/Debus*, in: Fluck/Theurer, § 9 IFG, Rdnr. 39.

¹⁵³ Für den Ausschluss anderer Klagearten: *Kloepfer/v. Lewinski*, DVBl 2005, 1277 (1286). Für die Zulässigkeit auch anderer Klagearten: *Rossi*, IFG, § 9, Rdnr. 28; *Ziekow/Debus* in: Fluck/Theuer, § 9 IFG, Rdnr. 44; *Schoch*, IFG, § 9, Rdnr. 75.

durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landes- bzw. Bundesbehörde getroffen wurde. Damit statuieren die Vorschriften eine Abweichung von § 68 I 2 Nr. 1 VwGO. Dies geschieht ausweislich der Gesetzesbegründungen im Interesse der Stärkung der Selbstkontrolle der Verwaltung.¹⁵⁴

i) § 9 – Schutz öffentlicher Belange

§ 9 LIFG ist dem Schutz öffentlicher Belange verpflichtet. Er zählt, ähnlich wie § 3 IFG, zahlreiche Gründe auf, aus denen der Informationszugang verweigert werden muss.

Voranzustellen ist zunächst, dass das LIFG – ebenso wie das IFG – auf die Normierung des Schutzes des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung verzichtet hat. Dieser Kernbereich setzt sich zusammen aus einem Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung, der gegenüber dem Parlament besonderen Schutz genießt.¹⁵⁵ Im Unterschied zur Begründung des IFG, die zu § 4 IFG ausführt, dass dieser Bereich selbstredend dem Anspruch auf Informationszugang entzogen sei,¹⁵⁶ verzichtet die Begründung zum LIFG vollständig auf derartige Erwägungen. Aufgrund des aus der Verfassung abgeleiteten Schutzes dieses Bereiches ist allerdings auch in Rheinland-Pfalz davon auszugehen, dass dieser Bereich dem Informationszugang entzogen ist.

Absatz 1

Der Vergleich der landes- und der bundesrechtlichen Ausschlussgründe ergibt zunächst, dass die Gesetzestexte unterschiedliche Konjunktionen zur Einleitung der Ausschlussgründe verwenden: Während das LIFG sämtliche Ausschlussgründe damit einleitet, dass der Informationszugang abzulehnen ist, „soweit und solange“ die Ausschlussgründe vorliegen, besteht der Anspruch nach dem IFG nicht „wenn“ oder „wenn und solange“. Bezüglich der Verwendung dieser Konjunktionen hält das vom BMJ herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit Folgendes fest: „Die Konjunktionen ‚wenn‘, ‚falls‘, ‚soweit‘ und ‚sofern‘ leiten Bedingungssätze ein, jedoch mit folgendem Unterschied: ‚Wenn‘ und ‚falls‘ drücken eine uneingeschränkte oder absolute Bedingung aus; sie schließen die Rechtsfolge ganz aus oder lassen sie ganz zu. [...] Werden dagegen die einschränkenden Konjunktionen ‚soweit‘, ‚sofern‘ und ‚solange‘ gebraucht, eröffnet die Bedingung einen Spielraum. Die Rechtsfolge gilt nur in dem durch die Regelung festgelegten Umfang.

¹⁵⁴ BT-Drs. 15/4493, 16; LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹⁵⁵ BVerfGE 67, 100 (139).

¹⁵⁶ BT-Drs. 15/4493, 12.

„Soweit“ und „sofern“ sollten immer durch „in dem Maß, wie“ ersetzbar sein.“¹⁵⁷ Damit ist festzustellen, dass die Verwendung der Konjunktionen „soweit und solange“ dem in § 1 LIFG niedergelegten Gesetzeszweck in optimaler Weise Rechnung trägt und der Formulierung des IFG vorzuziehen ist.

Nr. 1: nachteilige Auswirkungen auf die inter- und supranationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit

Nach § 9 I Nr. 1 LIFG ist der Informationszugang zunächst ausgeschlossen, soweit und solange das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die inter- und supranationalen Beziehungen haben kann. Dieser Ausschlussgrund entspricht § 3 Nr. 1 a) IFG. Auch wenn im Bundesrecht nur davon gesprochen wird, dass der Informationszugang nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben kann, sind beide Ausschlussgründe inhaltlich vergleichbar: Der Begriff der Internationalität erfasst im Bundesrecht nicht nur zwischen-, sondern auch überstaatliche, mithin supranationale Organisationen. Explizit genannt werden dabei die EU und die Vereinten Nationen.¹⁵⁸

Weiterhin schützt § 9 I Nr. 1 LIFG die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land. „Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Informationsfluss zwischen Rheinland-Pfalz und dem Bund sowie den übrigen Ländern nicht durch die Verabschiedung eines Landesinformationsfreiheitsgesetzes beeinträchtigt wird.“¹⁵⁹ Eine Entsprechung findet sich auf Bundesebene nicht.

Dagegen entspricht der Schutz der Landesverteidigung und der inneren Sicherheit¹⁶⁰ jeweils teilweise den Schutzvorgaben des § 3 Nr. 1 b), c) IFG. Insbesondere die durch § 3 Nr. 1 b) IFG geschützten militärischen Belange der Bundeswehr entsprechen dem Schutzgut der Landesverteidigung.¹⁶¹ Bezüglich der Formulierung „Landesverteidigung“ wurde allerdings kritisch eingewandt, dass dieser Begriff rechtlich nicht derart verfestigt sei, „dass er als hinreichendes Abgrenzungsmerkmal zur Bestimmung der Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen aus-

¹⁵⁷ BMJ, Handbuch Rechtsförmlichkeit, Rdnr. 89.

¹⁵⁸ BT-Drs. 15/4493, 9.

¹⁵⁹ LT RLP, Drs. 15/2085, 14.

¹⁶⁰ Zur Frage der Abgrenzung von „innerer Sicherheit“ und „öffentlicher Sicherheit“ vgl. die Ausführungen unter 4.1.1.1. zu § 9 I Nr. 3.

¹⁶¹ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 23.

reichen könnte“.¹⁶² Daneben schützt § 3 Nr. 1 c) IFG die innere und äußere Sicherheit. Bezüglich des Schutzgutes der inneren Sicherheit entspricht diese Regelung § 9 I Nr. 1 LIFG. Nach der Gesetzesbegründung zum IFG – die zum LIFG schweigt zu diesem Schutzgut – betreffen die innere und äußere Sicherheit den nichtmilitärischen Sicherheitsbereich z. B. der Nachrichtendienste.¹⁶³ Als Schutzelemente der inneren Sicherheit werden Bedrohungen durch Private genannt, die sich gegen den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Organe richten.¹⁶⁴ Der Begriff der äußeren Sicherheit, der keine Entsprechung im LIFG findet, umfasst demgegenüber Gefährdungen der Bundesrepublik, die von fremden Staaten und anderen Mächten ausgehen.¹⁶⁵

Nr. 2: nachteilige Auswirkungen auf den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder den Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens

Dieser Ausschlussgrund findet sein Äquivalent teilweise in § 3 Nr. 1 g) IFG. Allerdings wird dort abweichend formuliert. So sind nach dem IFG das „laufende Gerichtsverfahren“ sowie „die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen“ geschützt. Ebenfalls in den Schutzbereich einbezogen ist der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren. Trotz der unterschiedlichen Formulierungen ähneln sich die Ausschlussgründe.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass ein exakter Vergleich von Bundes- und Landesrecht schwierig ist: So wird nach dem LIFG der Erfolg strafrechtlicher Ermittlungs- und Strafvollstreckungsverfahren geschützt. Den Bereich der Strafvollstreckung spricht das IFG überhaupt nicht an. Genannt wird dort allerdings die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen. Dies dürfte dem genannten Ausnahmegrund im LIFG entsprechen. Diesbezüglich hält die Begründung zum IFG fest, dass „der Begriff des Verfahrens umfassend zu verstehen [sei], so dass beispielsweise zu einem Disziplinarverfahren auch die Ermittlungen gehören. Strafrechtliche Ermittlungen erfassen auch polizeiliche Ermittlungen.“¹⁶⁶ In der Kommentarliteratur wird zudem darauf hingewiesen, dass die vom IFG genannten Ermittlungsverfahren

¹⁶² Roth in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 3, Rdnr. 32.

¹⁶³ BT-Drs. 15/4493, 9.

¹⁶⁴ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 34; Rossi, IFG, § 3, Rdnr. 16.

¹⁶⁵ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 34.

¹⁶⁶ BT-Drs. 15/4493, 10. Ähnlich zum LIFG auch VG Neustadt/W, Urt. v. 11.05.2011, AZ 4 K 108/11.NW, Rdnr. 21 ff. – juris: Werde die Polizei repressiv tätig, handele sie ebenso wie die Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde.

nicht durch das Adjektiv „laufend“ konkretisiert würden, was bedeute, dass der Ausschlussgrund auch im Vorfeld der genannten Ermittlungsverfahren einschlägig sei.¹⁶⁷

Insofern ist lediglich der Schutz des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens in Bund und Land deckungsgleich, nämlich weit und auf das Vorfeld der eigentlichen Ermittlungen erstreckt. Ansonsten sind die Ausnahmegründe in Rheinland-Pfalz wohl enger zu interpretieren: Zwar dürften sich die Begrifflichkeiten des Ordnungswidrigkeits- und Disziplinarverfahrens (Rheinland-Pfalz) und der ordnungswidrigkeitsrechtlichen und disziplinarischen Ermittlungen entsprechen,¹⁶⁸ im Unterschied zur bundesrechtlichen Regelung dürfte sich der Schutz der rheinland-pfälzischen Regelung aber nicht auf das Vorfeld der eigentlichen Ermittlungen, die nicht bereits Bestandteil des förmlichen Verfahrens sind, erstrecken. Denn in Rheinland-Pfalz wird alleine der Erfolg eines anhängigen Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens geschützt.

Deckungsgleich hingegen ist der Schutz des Gerichtsverfahrens selbst ausgestaltet. Sowohl im Bund als auch im Land ist Bedingung, dass das Gerichtsverfahren „laufend“ bzw. „anhängig“ ist.

Nr. 3: Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit, insbesondere der Tätigkeit der Polizei, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden

Das IFG benennt unter § 3 Nr. 2 ebenfalls die öffentliche Sicherheit als Schutzgut. Zwar differenziert das LIFG diesen Begriff weiter aus und zählt bestimmte Teilaspekte dieses Begriffs explizit auf. Diese Aufzählung ist allerdings nur exemplarisch und nicht abschließend zu verstehen, wie die Verwendung des Wortes „insbesondere“ deutlich macht. Aus der Gesetzesbegründung zum IFG geht zudem hervor, dass auch in diesem Fall das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit insbesondere dem Schutz polizeilicher Informationen verpflichtet ist.¹⁶⁹ Insofern ist der von bei-

¹⁶⁷ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 82.

¹⁶⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen bei Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 84 f. für das IFG, das ausdrücklich davon spricht, dass die jeweiligen „Ermittlungen“ besonders geschützt seien. Gemeint ist damit aber das gesamte Verfahren, wie sich auch aus BT-Drs. 15/4493, 10 ergibt: Dort wird ausgeführt, dass die in der 3. Alt. Der Vorschrift genannten „Verfahren“ umfassend geschützt sein sollen, daher auch – mithin zusätzlich – die Ermittlungen.

¹⁶⁹ BT-Drs. 15/4493, 10.

den Vorschriften gewährleistete Schutzzumfang deckungsgleich, lediglich der gesetzliche Konkretisierungsgrad des Landesrechts ist höher.

Ebenso wie bezüglich der Parallelvorschrift im IFG ist anzumerken, dass das Schutzgut „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zumindest teilweise auch durch den Begriff der „inneren Sicherheit“ erfasst wird.¹⁷⁰ Diese wird bereits durch § 3 Nr. 1 c) IFG bzw. durch § 9 I Nr. 1 LIFG geschützt. Auffällig ist an beiden Regelungen, dass dabei die Gefährdungsschwellen unterschiedlich formuliert sind: Bezüglich der inneren Sicherheit genügt es zur Verwehrung des Informationszugangs, dass nachteilige Auswirkungen auf dieselbe zu erwarten sind. Hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit fordert das LIFG eine Beeinträchtigung, das IFG eine Gefährdung. Dass das LIFG eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit verlangt, während das IFG eine Gefährdung genügen lässt, soll allerdings nach Ansicht der Rechtsprechung unerheblich sein, da das LIFG diese Begrifflichkeiten synonym verwende.¹⁷¹

Nr. 4: Bestehen einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Anweisung zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung/VSA) Rheinland-Pfalz geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder eines Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnisses

Dieser Ausschlussgrund entspricht fast wörtlich § 3 Nr. 4 IFG. Die von den jeweiligen Gesetzesbegründungen exemplarisch genannten besonders wichtigen Geheimnistatbestände entsprechen sich ebenfalls; aufgezählt werden das „Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis, die ärztliche und die anwaltliche Schweigepflicht“.¹⁷² Auch wenn die Begründung zum IFG weitere gesetzliche Geheimhaltungsregeln benennt,¹⁷³ auf deren Erwähnung die Begründung zum LIFG verzichtet, sind hiermit keine materiellen Unterschiede verbunden. Ebenfalls in beiden Gesetzestexten erwähnt werden die auf dem jeweiligen Sicherheitsüberprüfungsgesetz basierende Anweisung respektive Verwaltungsvorschrift, die die

¹⁷⁰ In diesem Sinne Götz, in: HStR, § 85 Rdnr. 4. Vgl. auch Schnabel, Jahrbuch 2011, 153 (165): bei Störungen der äußeren und inneren Sicherheit muss es sich immer auch um Störungen der öffentlichen Sicherheit handeln.

¹⁷¹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.08.2010, AZ 10 A 10076/10, Rdnr. 43 – juris.

¹⁷² LT RLP, Drs. 15/2085, 14; BT-Drs. 15/4493, 11.

¹⁷³ Vgl. hierzu BT-Drs. 15/4493, 13. Genannt werden exemplarisch das Bundesverfassungsschutzgesetz, das Bundesnachrichtendienstgesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die Strafprozessordnung, das Ordnungswidrigkeitengesetz, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie das Bundesbank- und das Kreditwesengesetz.

Einstufung einer Information als geheim ermöglichen. Sobald eine Information derart eingestuft wurde, ist sie dem Anspruch auf Informationszugang entzogen.¹⁷⁴

Nr. 5: mögliche nachteilige Auswirkungen auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs-, Regulierungs- und Sparkassenaufsichtsbehörden

Auch dieser Ausschlussgrund findet ein fast wortgleiches Pendant im IFG, nämlich § 3 Nr. 1 d). Nicht im IFG genannt werden lediglich die Sparkassenaufsichtsbehörden, was darauf zurückzuführen ist, dass es sich hierbei um eine landesrechtliche Besonderheit handelt. Zweck dieses Ausschlussgrundes ist nach der Gesetzesbegründung die Sicherstellung des Kontrollzwecks sowie des Steueraufkommens (Finanzbehörden) und die Gewährleistung eines behinderungsfreien, unverfälschten Wettbewerbs (Wettbewerbs-, Regulierungs- und Sparkassenaufsichtsbehörden).¹⁷⁵ Die Begründung zum IFG führt ergänzend aus, dass der Zugang zu den von § 3 Nr. 1 d) IFG (bzw. von § 9 Nr. 5 LIFG) geschützten Daten „in seiner Wirkung einem Marktinformationssystem [entspräche], das nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verboten und zu untersagen wäre.“¹⁷⁶ Damit wird deutlich, dass der durch die genannten Vorschriften vermittelte Schutz Privater als reiner Rechtsreflex zu qualifizieren ist; primär ist der Ausschlussgrund auf den Schutz staatlicher Interessen gerichtet.¹⁷⁷

Nr. 6: Möglichkeit eines Schadens für die wirtschaftlichen Interessen des Landes oder der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach § 2 I oder der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts nach § 2 III

Fraglich ist, inwieweit dieser Ausschlussgrund dem des § 3 Nr. 6 IFG vergleichbar ist. Dort werden die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr und die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen geschützt. Fraglich ist dabei insbesondere, ob die Formulierung „wirtschaftliche Interessen“ und „fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr“ einander entsprechen. Diese Frage stellt sich umso mehr, als das IFG bezüglich der Sozialversicherungen selbst von „wirtschaftlichen Interessen“ spricht.

¹⁷⁴ LT RLP, Drs. 15/2085, 14; BT-Drs. 15/4493, 11.

¹⁷⁵ LT RLP, Drs. 15/2085, 15.

¹⁷⁶ BT-Drs. 15/4493, 15.

¹⁷⁷ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 45.

Die Begründung zum LIFG sowie die hierzu ergangenen Anwendungshinweise enthalten keine Erläuterung dazu, wie der Begriff der „wirtschaftlichen Interessen“ zu interpretieren ist. Das ist umso bedauerlicher, als die vom IFG verwendete Formulierung der „fiskalischen Interessen“, die erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens mit dem Zusatz „im Wirtschaftsverkehr“ versehen wurde, durchaus kritisch gesehen wird und Interpretationsprobleme aufwirft.¹⁷⁸ Trotz des unterschiedlichen Wortlauts der Bestimmungen recurriert die Rechtsprechung auf die Formulierung des IFG und geht davon aus, dass diesbezüglich keinerlei Unterschiede zwischen der Bundes- und der Landesregelung bestehen.¹⁷⁹

Allerdings ist an dieser Stelle davon auszugehen, dass der Begriff der „wirtschaftlichen Interessen“ wesentlich weiter zu verstehen sein dürfte als der der „fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr“. Gerade die Ausführungen der Begründung zum IFG, es komme darauf an, „dass der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und am Wirtschaftsleben teilnimmt und seine wirtschaftlichen Informationen ebenso schutzwürdig wie die Privater sind“¹⁸⁰, kann für die in Rheinland-Pfalz gewählte Formulierung nicht als Erläuterung herangezogen werden.¹⁸¹ Die Formulierung des IFG stellt klar, dass es gerade darauf ankommt, dass der Bund sich wie ein Privater am Markt beteiligt. Konkret muss eine Situation vorliegen, in der die Rolle des Bundes auch durch einen Privaten ausgefüllt werden könnte.¹⁸² Derartige Einschränkungen nimmt das LIFG hingegen nicht vor. Wirtschaftliche Interessen sind denkbar weit zu verstehen, insbesondere greift an dieser Stelle der gegen die ursprüngliche Formulierung des IFG vorgebrachte Einwand, auch die Kosten der Auskunft seien bereits ein „fiskalisches Interesse“.¹⁸³ Denn es ist davon auszugehen, dass der Begriff der wirtschaftlichen Interessen den der fiskalischen Interessen vollständig umfasst und sogar darüber hinausgeht.

Ebenfalls auffällig ist, dass das IFG neben den fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr lediglich noch die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherungen in den Schutzbereich aufnimmt. Daneben werden vom LIFG noch zahlreiche weitere Körperschaften in den Schutzbereich einbezogen. Namentlich all diejenigen, die in § 2 I, III LIFG erwähnt werden. Die Gesetzesbegründung führt

¹⁷⁸ Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 161.

¹⁷⁹ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 30 – juris.

¹⁸⁰ BT-Drs. 15/4493, 11.

¹⁸¹ Anders VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 30 – juris.

¹⁸² Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 174.

¹⁸³ Vgl. zu dieser Befürchtung die Ausführungen bei Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (992); Jastrow/Schlatmann, IFG, § 3, Rdnr. 96.

hierzu aus, dass sich der Anwendungsbereich nicht nur auf das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände erstreckt, „sondern unter anderem auch auf Sozialversicherungsträger, Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der freien Berufe sowie die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Unternehmen“.¹⁸⁴

Damit ist festzuhalten, dass der durch § 9 I Nr. 6 LIFG vermittelte Schutz weiter als der von § 3 Nr. 6 IFG gewährte ist. Dies betrifft sowohl den Umfang des Schutzgutes als auch die Anzahl der in den Schutzbereich Einbezogenen.

Nr. 7: Fortbestehendes Interesse eines/einer Dritten an vertraulicher Behandlung einer vertraulich erhobenen oder übermittelten Information zum Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang

Dieser Ausschlussgrund entspricht wiederum fast wörtlich der bundesrechtlichen Parallelregelung, § 3 Nr. 7 IFG. Hintergrund dieser Ausnahmenvorschrift ist die Überlegung, dass der Staat auf die Informationszusammenarbeit mit seinen Bürgern angewiesen ist. Da deren Kooperationsbereitschaft aber von ihrem Vertrauen in die Verschwiegenheit der Verwaltung abhängt, müsse sichergestellt werden, dass dieses Vertrauen auch in Zukunft berechtigt ist.¹⁸⁵

Absatz 2

§ 9 II LIFG nimmt die Verfassungsschutzbehörde des Landes vollständig aus dem Geltungsbereich des LIFG aus. Es handelt sich hierbei um eine Bereichsausnahme, die sämtliche Tätigkeiten der Verfassungsschutzbehörde, also auch die Beschaffung und sonstiges fiskalisches Handeln, dem LIFG entziehen. Grund hierfür ist die Befürchtung, dass auch derartige Informationen Rückschlüsse auf Strategie und Aktivitäten des Verfassungsschutzes zulassen würden.¹⁸⁶ Damit ist die Vorschrift § 3 Nr. 8 IFG vergleichbar, was die Bereichsausnahme¹⁸⁷ für die Nachrichtendienste betrifft. Dass dort nicht von der Verfassungsschutzbehörde, sondern von den Nachrichtendiensten gesprochen wird, ist den diesbezüglich unterschiedlichen Strukturen in Bund und Land geschuldet. Dass das LIFG keine weitergehende Ausnahme für Behörden und sonstige öffentliche Stellen enthält, die eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlung für Mitarbeiter bestimmter Behörden vornimmt, ist ebenfalls auf diese Tatsache zurückzuführen: In

¹⁸⁴ LT RLP, Drs. 15/2085, 15.

¹⁸⁵ LT RLP, Drs. 15/2085, 15. Ähnlich auch BT-Drs. 15/4493, 11 f.

¹⁸⁶ LT RLP, Drs. 15/2085, 15.

¹⁸⁷ Vgl. hierzu Schoch, IFG, § 3, Rdnr. 199.

Rheinland-Pfalz sind solche Ermittlungen alleine für Mitarbeiter der Verfassungsschutzbehörde zulässig, § 12 I Nr. 3 LSÜG. Diese Ermittlungen werden von der allgemeinen Bereichsausnahme abgedeckt. Im Bund hingegen sind derartige Ermittlungen nach § 10 Nr. 3 SÜG auch für Personen zulässig, die bei einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle des Bundes tätig werden sollen, die nach Feststellung der Bundesregierung gemäß § 34 Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wahrnimmt.

j) § 10 – Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

Die landes- und die bundesrechtliche Vorschrift, die den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses gewährleisten, sind beinahe wortgleich. So soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der amtlichen Information der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde, § 10 S. 1 LIFG bzw. § 4 I 1 IFG. Der einzige Unterschied zwischen Bundes- und Landesrecht besteht darin, dass das IFG lediglich von der „Information“ spricht, während das LIFG dies dahingehend präzisiert, als von der „amtlichen Information“ gesprochen wird. Inhaltlich unterscheiden sich die genannten Normen aber nicht.

Vollkommen identisch sind § 10 S. 2 LIFG und § 4 I 2 IFG: Sie bestimmen, dass Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen regelmäßig nicht der Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 der jeweiligen Regelung dienen.

Während es das Landesrecht hierbei belässt, bestimmt § 4 II IFG zusätzlich, dass der Antragsteller über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden soll. Nach der Gesetzesbegründung findet diese Vorschrift ihren Grund darin, dass der Ausschlussgrund des § 4 I IFG nach Ende des Verfahrens entfällt. Dies werde durch Absatz 2 lediglich klar gestellt. Die Informationspflicht werde nötig, da der Bürger nicht immer selbst erkennen könne, wann das Verfahren tatsächlich abgeschlossen ist. Erst diese Information versetze ihn in die Lage, einen erneuten Antrag zu stellen.¹⁸⁸

¹⁸⁸ BT-Drs. 15/4493, 12. Auch in der Literatur wird davon ausgegangen, dass nicht der ursprüngliche Antrag wieder auflebt, sondern dass der Bürger nach Abschluss des Verfahrens nur die Möglichkeit hat, einen neuen Antrag zu stellen, vgl. *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (993); *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 4, Rdnr. 29; *Roth* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 4, Rdnr. 18; *Schoch*, IFG, § 4, Rdnr. 41.

k) § 11 – Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Auch dem Ablehnungsgrund des § 11 LIFG steht ein fast wortgleiches bundesrechtliches Pendant gegenüber: Demnach ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit der Schutz des geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit die oder der Betroffene eingewilligt hat. Abgesehen davon, dass § 6 S. 1 IFG nicht davon spricht, dass der Antrag abzulehnen ist, sondern dass der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, sind die Vorschriften deckungsgleich. Aus dieser unterschiedlichen Formulierung resultieren aber keine inhaltlichen Unterschiede.

l) § 12 – Schutz personenbezogener Daten

Der Schutz personenbezogener Daten ist in Bund und Land auf den ersten Blick sehr unterschiedlich ausgestaltet. Zwar gehen beide Vorschriften von dem Grundsatz aus, dass personenbezogene Daten nicht zugänglich gemacht werden dürfen. Das IFG enthält aber eine Abwägungsklausel, wonach in dem Fall, dass das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt, die Information trotz Betroffenheit personenbezogener Daten zugänglich zu machen ist. Diese Möglichkeit scheint dem LIFG fremd zu sein, die normierten Ausnahmegründe erwähnen die Möglichkeit einer Interessenabwägung – scheinbar – nicht.

Zunächst aber ist in Bezug auf die Ausnahmemöglichkeit des § 12 S. 1 Nr. 1 LIFG festzuhalten, dass eine entsprechende Parallelvorschrift im Bundesrecht existiert: § 5 I 1 2. Alt. IFG. Demnach ist dem Anspruch auf Informationszugang im Falle der Betroffenheit personenbezogener Daten stattzugeben, wenn der oder die betroffene Dritte in die Offenbarung der Daten eingewilligt hat. In dieser Situation steht der positiven Bescheidung des Anspruchs auf Informationszugang nichts entgegen.

Für den zweiten Ausnahmegrund nach § 12 S. 1 Nr. 2 LIFG scheint es hingegen keine Entsprechung im Bundesrecht zu geben: Demnach ist der Informationszugang bei Betroffenheit personenbezogener Daten auch zu gewähren, wenn die Offenbarung durch Rechtsvorschrift erlaubt ist. Eine solche Klausel enthält § 5 IFG nicht.

Die Begründung zum LIFG führt aus, dass als eine solche Rechtsvorschrift insbesondere § 16 LDSG in Betracht kommt.¹⁸⁹ Diese Vorschrift legt fest, unter welchen

¹⁸⁹ LT RLP, Drs. 15/2085, 16.

Bedingungen die Übermittlung von personenbezogenen Daten an nicht öffentliche Stellen zulässig ist. Dies ist nach § 16 I Nr. 3 LDSG unter anderem dann der Fall, wenn die Stelle, der die Daten übermittelt werden, ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen entgegenstehen. Auch wenn Bundes- und Landesrecht damit unterschiedliche Rahmenbedingungen für die durchzuführende Abwägung statuieren – das Landesrecht verlangt ein rechtliches Interesse an den begehrten Daten, nach dem Bundesrecht kommt es auf das Informationsinteresse an, an das gerade keine weiteren Voraussetzungen gestellt werden –, so kennen doch beide Rechtsregime die Möglichkeit, bei der Betroffenheit personenbezogener Daten eine Abwägung durchzuführen. Dieser Befund führt zu einer gewissen Nivellierung der Unterschiede, die zunächst zwischen beiden Regelungen zu bestehen scheinen. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die Erforderlichkeit eines rechtlichen Interesses im Rahmen des LIFG einen Fremdkörper darstellt, da es gerade Zweck des LIFG ist, den Informationszugang auch ohne Vorliegen bestimmter Gründe zu gewährleisten.¹⁹⁰

Festzuhalten ist allerdings auch, dass in Rheinland-Pfalz durch den Verweis auf andere Rechtsvorschriften, die die Offenbarung personenbezogener Daten erlauben, derartige Daten prinzipiell häufiger zugänglich gemacht werden können als im Bund. Dies ergibt sich schon alleine aus § 16 LDSG, der zahlreiche Fallgestaltungen nennt, in denen die Offenbarung der genannten Daten zulässig ist. § 5 IFG wird hingegen allgemein als *lex specialis*, insbesondere gegenüber § 16 BDSG verstanden,¹⁹¹ was die Möglichkeiten der Gewährung von Informationszugang auf die ausdrücklich in § 5 IFG normierten Fälle beschränkt. Auch die Übermittlung besonderer Arten personenbezogener Daten (§ 3 IX BDSG) ist nach § 5 I 2 IFG restriktiver ausgestaltet als dies nach § 12 S. 1 Nr. 2 LIFG in Verbindung mit § 16 II LDSG der Fall ist: Während nach bundesrechtlicher Vorgabe derartige Daten nur zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der betroffene Dritte ausdrücklich zugestimmt hat, ist eine solche Zustimmung durch den Betroffenen in Rheinland-Pfalz nicht unbedingt erforderlich.

Da das LIFG selbst keine Verpflichtung zur Abwägung der kollidierenden Interessenslagen enthält, existiert dort im Gegensatz zum Bundesrecht (§ 5 II IFG) auch keine Vorschrift zur Konkretisierung der Abwägung.

¹⁹⁰ So ausdrücklich VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 28 – juris.

¹⁹¹ BT-Drs. 15/4493, 13; *Jastrow/Schlatmann*, IFG, § 5, Rdnr. 1; *Rossi*, IFG, § 5, Rdnr. 3; *Berger* in: *Berger/Roth/Scheel*, IFG, § 5, Rdnr. 7; *Schoch*, IFG, § 5, Rdnr. 3.

Sehr ähnlich sind sich hingegen § 12 S. 2 LIFG und § 5 III IFG. Beide Vorschriften sind im Zusammenhang mit der jeweiligen Bestimmung zum Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses zu sehen, § 10 S. 2 LIFG, § 4 I 2 IFG. Nach diesen Vorschriften sind Gutachten und Stellungnahmen Dritter im Rahmen eines behördlichen Verfahrens nicht besonders geschützt. § 12 S. 2 LIFG bzw. § 5 III IFG ergänzen die genannten Vorschriften nun insoweit, als es dem Informationszugang nicht entgegensteht, wenn bestimmte personenbezogene Daten derjenigen, die als Gutachter, Sachverständige oder in sonstiger Weise an dem behördlichen Verfahren beteiligt waren, bekannt werden. Dies betrifft sowohl im Land als auch im Bund die Angabe des Namens, des Titels, des akademischen Grades, der Berufs- und Funktionsbezeichnung, der Büroanschrift und -telekommunikationsnummer. Das Bekanntwerden dieser Angaben hindert in Rheinland-Pfalz den Informationszugang nur, wenn im Einzelfall besondere Gründe entgegenstehen. Im Bund ist bestimmt, dass bei Bekanntwerden dieser Daten das Informationsinteresse des Antragstellers in der Regel das schutzwürdige Interesse des Dritten überwiegt. Damit normieren beide Regelungen Ausnahmegründe für den Regelfall. Im Bund geschieht das angesichts der Struktur des § 5 IFG mittels einer Abwägungsdirektive, die durch die Formulierung „in der Regel“ die Möglichkeit beinhaltet, von diesem Grundsatz in Einzelfällen abzuweichen. Da § 12 LIFG generell nicht von der Abwägung unterschiedlicher Interessenspositionen ausgeht, ist dieser Tatbestand als herkömmlicher Ausnahmetatbestand ausgestaltet, der allerdings ebenfalls die Möglichkeit einer anderweitigen Beurteilung im Einzelfall ermöglicht.

Vergleichbar sind darüber hinaus § 12 S. 3 LIFG und § 5 IV IFG. Nach § 12 S. 3 LIFG gilt „das Gleiche“, sprich das in § 12 S. 2 LIFG Normierte, auch für personenbezogene Daten von Beschäftigten der Behörde, die in amtlicher Funktion an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt haben. Nach § 5 IV IFG kann das Bekanntwerden der bereits in § 5 III IFG genannten personenbezogenen Daten von „Bearbeitern“ nicht den Informationszugang verhindern, soweit die Daten Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Insofern ist festzustellen, dass mit „Beschäftigte der Behörde, die an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt haben“ und „Bearbeiter“ derselbe Personenkreis gemeint ist.

Anders als das Bundesrecht verlangt das LIFG, dass der Beschäftigte, um dessen Daten es geht, in amtlicher Funktion tätig geworden sein muss. Darin scheint zunächst ein Unterschied zur bundesrechtlichen Norm zu liegen, die den Informationszugang bei Bekanntwerden der genannten Daten nur dann nicht ausschließt, sofern die personenbezogenen Daten „Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit

sind“. Allerdings führt die Gesetzesbegründung zum LIFG – im Einklang mit der Begründung zum IFG¹⁹² – aus, dass der Informationszugang nach § 12 S. 3 LIFG nur dann nicht ausgeschlossen ist, wenn solche personenbezogenen Daten im Raum stehen, die die amtliche Funktion betreffen.¹⁹³

m) § 12a – Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für Informationsfreiheit

Der nachträglich eingefügte § 12a LIFG entspricht weitgehend seinem bundesrechtlichen Pendant.

Absatz 1

§ 12a I LIFG gewährt jedermann das Recht den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit anzurufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang verletzt sieht. Abgesehen von sprachlichen Unterschieden entspricht die Norm § 12 I IFG. Die Institution des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit wurde ausweislich der Gesetzesbegründung als außergerichtliche Streitschlichtungsstelle ins Leben gerufen, wobei die Anrufung des Beauftragten unabhängig von der Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens erfolgen kann.¹⁹⁴ Dies deckt sich weitgehend mit der Begründung zu § 12 I IFG, wonach Erfahrungen aus anderen Ländern gezeigt hätten, dass ein Beauftragter bürgernah Informationsfreiheit und Datenschutz in Ausgleich bringen könne.¹⁹⁵

Absatz 2

Auch § 12a II 1 LIFG und § 12 II IFG sind inhaltsgleich. Demnach wird die Aufgabe des Beauftragten für Informationsfreiheit vom Beauftragten für Datenschutz wahrgenommen.

Absatz 3

Sowohl § 12a III LIFG als auch § 12 III IFG bestimmen, dass einige Vorschriften des jeweils einschlägigen Datenschutzgesetzes (LD SG bzw. BDSG) entsprechende Anwendung finden. Inhaltlich entsprechen sich die Bezugnahmen.

n) § 13 – Gebühren und Auslagen

Absätze 1 und 2

§ 13 I 1 LIFG normiert die grundsätzliche Kostenpflichtigkeit der Auskunftserteilung nach dem LIFG. Daneben sind Auslagen bis zur Höhe ihres tatsächlichen An-

¹⁹² Vgl. BT-Drs. 15/4493, 14.

¹⁹³ LT RLP, Drs. 15/2085, 16.

¹⁹⁴ LT RLP, Drs. 16/437, 8.

¹⁹⁵ BT-Drs. 15/4493, 17.

falls ebenfalls zu erstatten, § 13 II LIFG. Dies entspricht der bundesrechtlichen Vorgabe des § 10 I 1 IFG.

Ausgenommen von der Kostenpflichtigkeit sind nach rheinland-pfälzischem Landesrecht allerdings die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in amtliche Informationen vor Ort, § 13 I 2 LIFG. Auch das Bundesrecht kennt Ausnahmen von der grundsätzlichen Kostenpflichtigkeit der Informationserteilung. Dieser Ausnahmetatbestand wird im Bundesrecht aber nicht ebenso präzise formuliert wie in Rheinland-Pfalz. § 10 I 2 IFG bestimmt lediglich, dass „die Erteilung einfacher Auskünfte“ kostenfrei bleibt. Dies betrifft nach der Gesetzesbegründung insbesondere „mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand“¹⁹⁶. Gem. Teil A Nr. 1.1 der Anlage zu § 1 Abs. 1 IFGGebV sind „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften“ gebührenfrei. Darüber hinaus sind nach der Literatur¹⁹⁷ kostenfrei auch einfache schriftliche und elektronische Auskünfte, die gar keinen oder nur sehr geringen Verwaltungsaufwand erfordern. Dies entspricht soweit der Formulierung des § 13 I 2 LIFG. Die zusätzlich garantierte Kostenfreiheit für die Einsichtnahme in amtliche Informationen vor Ort findet dagegen keine Entsprechung auf Bundesebene.

Ein weiterer Unterschied liegt darin begründet, dass es sich bei der bundesrechtlich gewährleisteten Kostenfreiheit um eine tatsächliche Kostenfreiheit handelt: § 10 I 2 IFG bestimmt, dass in den dort genannten Fällen § 10 I 1 IFG nicht zur Anwendung kommt. Damit sind in den Fällen des § 10 I 2 IFG auch keine Auslagen durch den Antragsteller zu erstatten.¹⁹⁸ In Rheinland-Pfalz bezieht sich der Ausnahmetatbestand des § 13 I 2 LIFG alleine auf § 13 I 1 LIFG, der lediglich die Gebührenpflichtigkeit der Auskunftserteilung normiert. Die Erstattungspflicht für Auslagen wird durch § 13 II LIFG bestimmt, auf den sich § 13 I 2 LIFG nicht bezieht. Damit sind Auslagen auch in den Fällen des § 13 I 2 LIFG zu erstatten, selbst wenn keine Gebühren erhoben werden. Dies ist nach § 10 II LGebG grundsätzlich möglich.

Weiterhin bestimmt § 13 I 3 LIFG, dass die Gebührenpflicht ebenfalls entfällt, soweit ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird. Obwohl das Bundesrecht eine entsprechende Parallelregelung nicht kennt, hält die Gesetzesbegründung

¹⁹⁶ BT-Drs. 15/4493, 16.

¹⁹⁷ Guckelberger, in: Fluck/Theuer, § 10 IFG, Rdnr. 17/18; Jastrow/Schlatmann, IFG, § 10 Rdnr. 13; Rossi, IFG, § 10, Rdnr. 31; Sauerwein, Jahrbuch 2009, 137 (138).

¹⁹⁸ Schoch, § 10, Rdnr. 36. Dem trägt auch § 1 II 1 IFGGebV Rechnung.

fest, dass bei Ablehnung eines Antrags Gebühren nicht erhoben werden dürfen.¹⁹⁹ Auch wenn dieses Ergebnis keine Stütze im Wortlaut des IFG findet, wird es von der herrschenden Meinung geteilt.²⁰⁰ Damit wird trotz Unklarheiten im Gesetzeswortlaut auf Bundesebene im Ergebnis ebenso verfahren, wie dies die rheinland-pfälzische Norm ausdrücklich vorgibt.

§ 13 I 4 LIFG wiederum entspricht weitgehend § 10 II IFG. Demnach sind die Gebühren so zu bemessen, dass das Recht auf Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Die bundesrechtliche Vorschrift nimmt dabei im Gegensatz zur rheinland-pfälzischen Regelung explizit auch den Verwaltungsaufwand in den Blick, der bei der Bemessung der Gebühren mit zu berücksichtigen ist. Sowohl in Rheinland-Pfalz als auch im Bund wird dieser Forderung dadurch Rechnung getragen, dass die maximale Gebührenhöhe auf 500 EUR gedeckelt ist. In Rheinland-Pfalz ergibt sich das bereits – worauf die Gesetzesbegründung hinweist²⁰¹ – aus dem von § 13 III LIFG für anwendbar erklärten Allgemeinen Gebührenverzeichnis. Nach Nr. 1 der Anlage zum Allgemeinen Gebührenverzeichnis sind für Auskünfte, die einen Zeitaufwand von mehr als 45 Minuten nach sich ziehen, Gebühren zwischen 25,00 EUR und 500,00 EUR zu erheben. Für das IFG reklamiert die Gesetzesbegründung eine entsprechende – allerdings nicht verbindliche²⁰² – Höchstgrenze²⁰³, die durch Einführung der auf Grundlage des § 10 III 1 IFG erlassenen IFGGebV auch umgesetzt wurde: Dort sieht Teil A der Anlage zu § 1 I IFGGebV ebenfalls eine Gebührenhöchstgrenze von 500 EUR vor. Darüber hinaus hält die Begründung zu § 13 I 4 LIFG fest, dass die Behörde jeweils im Einzelfall zu entscheiden habe, ob sie den gesamten angefallenen Verwaltungsaufwand geltend macht oder ob dies abschreckende Wirkung hätte. In diesem Fall kann die Gebühr reduziert werden.²⁰⁴ Eine explizite Normierung dieser Möglichkeit ist allerdings unterblieben.

Dass den Behörden auf Bundesebene ebenfalls Spielräume bei der Bemessung der konkreten Gebühr eingeräumt sind, wird daraus geschlossen, dass die Gebühren laut § 10 II IFG nur „auch“ und nicht ausschließlich unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes zu bemessen sind. So führt beispielsweise die Gesetzesbegründung aus, dass Gebühren und Auslagen nach Verwaltungsaufwand erho-

¹⁹⁹ BT-Drs. 15/4493, 16.

²⁰⁰ *Schmitz/Jastrow*, NVwZ 2005, 984 (991); *Kugelmann*, NJW 2005, 3609 (3613); sehr kritisch hierzu *Schoch*, IFG, § 10, Rdnr. 18, 37 – 42.

²⁰¹ LT RLP, Drs. 15/2085, 16.

²⁰² *Schoch*, IFG, § 10, Rdnr. 57; *Rossi*, IFG, § 10, Rdnr. 25.

²⁰³ BT-Drs. 15/4493, 16.

²⁰⁴ LT RLP, Drs. 15/2085, 16.

ben werden, jedoch nicht notwendig kostendeckend sein müssen.²⁰⁵ Dieses Ergebnis wird von der Literatur²⁰⁶ – unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung und § 6 Abs. 1 Satz 1 VIG, wonach explizit „kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben werden“ – geteilt. Mit der Formulierung des § 10 II IFG sei eine Modifizierung allgemeiner verwaltungskostenrechtlicher Maßstäbe verbunden.²⁰⁷ Allerdings ist diese Sichtweise nicht unumstritten: So verlangt Zif. III. 9. g) der Anwendungshinweise zum IFG, „dass in der Regel das geschätzte Gebührenaufkommen den auf die Amtshandlungen entfallenden durchschnittlichen Personal- und Sachaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig deckt“.²⁰⁸ Auch in der Rechtsprechung wurde eine ausschließliche Orientierung am entstandenen Verwaltungsaufwand nicht beanstandet.²⁰⁹

Insofern ist festzuhalten, dass weder auf Landes- noch auf Bundesebene eindeutige Vorgaben zur Höhe der Gebührenbemessung normiert wurden. Dies bleibt vielmehr dem – durch die dargestellten Regelungen begrenzten – Ermessen der jeweils zuständigen Behörde überlassen.

Absatz 3

Nach § 13 III LIFG sind die Gebühren für den Informationszugang nach dem LIFG nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis zu bemessen. Auf Bundesebene sieht § 10 III 1 IFG dagegen den Erlass einer speziellen Rechtsverordnung für das IFG vor. Diese Vorgabe wurde mit dem IFGGebV umgesetzt. Wie die Vorgabe des § 10 III 2 IFG, dass § 15 II VwKostG keine Anwendung findet, zu werten ist, ist unklar. Nach der Gesetzesbegründung hat dies zur Folge, dass die Rücknahme eines Antrags kostenfrei ist.²¹⁰ Allerdings sieht die in Bezug genommene Vorschrift tatsächlich die Ermäßigung der Gebühr unter bestimmten Voraussetzungen bei Antragsrücknahme bzw. den Verzicht auf die Gebührenerhebung vor. Bei konsequenter Auslegung des Gesetzestextes müsste man daher eher vom Ausschluss dieser Möglichkeit ausgehen.²¹¹ Insofern wird § 10 III 2 IFG auch als misslungen, aber unschädlich bezeichnet, da die Kostenfreiheit auch auf § 6 VwKostG gestützt

²⁰⁵ BT-Drs. 15/4493, 16.

²⁰⁶ Guckelberger, in: Fluck/Theurer, §10 IFG, Rdnr. 27; Jastrow/Schlatmann, IFG, §10 Rdnr. 1; Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984 (991); Schoch, IFG, § 10 Rdnr. 51; Steinbach/Hochheim, NZS 2006, 517 (523); Wendt, AnwBl. 2005, 702 (704).

²⁰⁷ Schoch, IFG, § 10, Rdnr. 49.

²⁰⁸ GMBI 2005, 1346 (1349).

²⁰⁹ In diesem Sinne: VG Berlin, Urt. v. 8.11.2007 – VG 2 A 15.07, UA, 5 f.; Urt. v. 6.5.2008 – VG 2 A 84.07, UA, 5.

²¹⁰ BT-Drs. 15/4493, 16.

²¹¹ Berger, in: Berger/Roth/Scheel, IFG, § 10 Rdnr. 19; Schoch, IFG, § 10 Rdnr. 80.

werden kann.²¹² Festzuhalten bleibt aber, dass die rheinland-pfälzische Regelung keinerlei Vorgaben für den Fall der Antragsrücknahme enthält. Da diese Konstellation auch nicht ohne Weiteres mit der Ablehnung des Antrags zu vergleichen ist – je nachdem, zu welchem Zeitpunkt die Rücknahme erfolgt, hat die Behörde schon erheblichen Aufwand zur Bearbeitung des Antrags betrieben –, kann die grundsätzliche Gebührenfreiheit der Antragsrücknahme auch nicht auf § 13 I 3 LIFG gestützt werden. Vielmehr bleibt es bei den allgemeinen Grundsätzen des Landesgebührenrechts, wonach bei Antragsrücknahme eine Gebühr entweder gar nicht erhoben wird, § 15 I Nr. 1 LGebG, oder die Gebühr um ein Viertel ermäßigt werden kann bzw. aus Billigkeitsgründen von der Gebührenerhebung abgesehen werden kann, § 15 II 1 Nr. 1, 2 LGebG.

o) § 14 – Veröffentlichungspflichten

Sowohl das Bundes- als auch das Landesrecht enthalten Veröffentlichungspflichten. So bestimmen beide Regelwerke wortgleich, dass die Behörden Verzeichnisse führen sollen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen, § 14 S. 1 LIFG, § 11 I IFG. Zweck dieser Vorschriften ist die Verpflichtung der Behörden auf eine aktive Informationspolitik. Die Bürger sollen einen Überblick über das vorhandene Datenmaterial erhalten, damit sie die ihnen eingeräumten Rechte auch effektiv ausüben können.²¹³ Allerdings ist zu bemerken, dass die jeweiligen Vorschriften – anders als § 14 S. 2 LIFG bzw. § 11 II IFG – die Behörden alleine zur Führung der genannten Verzeichnisse verpflichten und nicht auch zu deren Veröffentlichung.²¹⁴ Eine Veröffentlichung der Verzeichnisse soll nach dem IFG lediglich in elektronischer Form erfolgen, § 11 III IFG. Dies gilt bei entsprechender Auslegung des § 14 S. 3 LIFG ebenfalls für Rheinland-Pfalz, vgl. hierzu die Ausführungen zum § 14 S. 3 LIFG.

Darüber hinaus sind Organisationspläne ohne Angabe personenbezogener Daten nach Maßgabe des jeweiligen Gesetzes allgemein zugänglich zu machen, § 14 S. 2 LIFG. Das Bundesrecht enthält darüber hinaus noch die Verpflichtung, auch entsprechende Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen, § 11 II IFG. Die im LIFG nicht erwähnten Aktenpläne geben nach der Gesetzesbegründung zum IFG „eine konkretisierte Übersicht über den Aufgabenbereich“.²¹⁵ Ob die Kenntnis des Aktenplans tatsächlich hilfreich für den Zugang zu Informationen ist, wird bezweifelt. Er zielt vielmehr auf die innerbehördliche Aufgabenstrukturierung und sei nicht als

²¹² Schoch, IFG, § 10, Rdnr. 82.

²¹³ LT RLP, Drs. 15/2085, 16; ähnlich BT-Drs. 15/4493, 16.

²¹⁴ Vgl. zum IFG Schoch, IFG, § 11, Rdnr. 20; Rossi, IFG, § 11, Rdnr. 24.

²¹⁵ BT-Drs. 15/4493, 16.

Orientierungshilfe für den Informationszugang nach dem IFG konzipiert. Es wird sogar befürchtet, dass der Aktenplan, je nachdem in welcher Detailschärfe er veröffentlicht wird, für mehr Verwirrung als Klärung sorgt.²¹⁶ Insofern erscheint der Verzicht auf die Normierung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Veröffentlichung von Aktenplänen nicht schädlich; zumal die Anwendungshinweise zum LIFG klarstellen, dass die Behörden nicht daran gehindert sind, weitere, nicht explizit genannte Informationen zu veröffentlichen. Ausdrücklich genannt werden in diesem Zusammenhang neben der Darstellung der Aufgaben der Behörde, auch geeignete Musteraktenpläne sowie Statistiken.²¹⁷ Sowohl Anwendungshinweise als auch die Gesetzesbegründung halten es darüber hinaus für wünschenswert, dass auch die von der jeweiligen Behörde erlassenen Verwaltungsvorschriften veröffentlicht werden.²¹⁸

Nach § 14 S. 3 LIFG hat die Veröffentlichung, soweit möglich, in elektronischer Form zu erfolgen. Dabei erfolgt keine Spezifizierung, was mit „der Veröffentlichung“ gemeint ist. Die bundesrechtliche Vorgabe des § 11 III IFG wird diesbezüglich eindeutiger: Demnach sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Dokumente sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden. Diese Klausel bezweckt laut Gesetzesbegründung eine Verwaltungsvereinfachung, da die individuelle Antragsbearbeitung reduziert werden soll.²¹⁹ Trotz dieser unterschiedlichen Formulierung, dürften keine inhaltlichen Unterschiede zwischen beiden Klauseln bestehen: Auch in Rheinland-Pfalz führt eine Auslegung der Klausel dazu, dass sie sich in erster Linie auf die in den Sätzen 1 und 2 genannten Dokumente bezieht. Aus Sinn und Zweck des LIFG sowie aus dessen Gesetzesbegründung und den hierzu ergangenen Anwendungshinweisen ergibt sich weiterhin, dass auch die Veröffentlichung weiterer Informationen gewünscht wird. Da § 14 S. 3 LIFG nur von „der Veröffentlichung“ ohne nähere Spezifikation spricht, ist davon auszugehen, dass er sich auch auf alle weiteren möglichen Veröffentlichungen amtlicher Informationen erstreckt. Denn die elektronische Veröffentlichung führt zu einer allgemeinen Zugänglichkeit der Information, was die Behörde im Falle eines Antrags auf Informationszugang berechtigt, den Antrag durch Verweis hierauf zu bescheiden, vgl. § 5 II 2 LIFG. Diese Möglichkeit soll eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens bewir-

²¹⁶ Schoch, IFG, § 11, Rdnr. 25.

²¹⁷ Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 14.

²¹⁸ LT RLP, Drs. 15/2085, 16; Anwendungshinweise zum LIFG vom 26.11.2008, GVBI RLP, 296 zu § 14.

²¹⁹ BT-Drs. 15/4493, 16.

ken.²²⁰ Dieser Hintergrund legt es nahe, dass auch in Rheinland-Pfalz nach Möglichkeit sämtliche Informationen auf elektronischem Wege veröffentlicht werden sollen.

4.1.2. Auswertung der Rechtsprechung in Rheinland-Pfalz

4.1.2.1. Allgemeines

Dieser Auswertung liegen insgesamt zehn Entscheidungen zugrunde, die im Rahmen der Recherche öffentlich zugänglich waren. Das bislang letzte Urteil in dieser Reihe erging Anfang September 2011.

Die zehn Verfahren, die hier näher betrachtet werden, bezogen sich auf insgesamt sieben unterschiedliche Lebenssachverhalte. Zwei Verfahren wurden in mehreren Instanzen verhandelt. In beiden Fällen musste das OVG tätig werden, in einem Fall wurde sogar das BVerwG angerufen.

Zu zweien der sieben Lebenssachverhalte ist zudem anzumerken, dass sie fast identisch waren: Ein Insolvenzverwalter klagte auf Einsichtnahme in Steuerakten im Rahmen zweier unterschiedlicher Insolvenzverfahren. Besonderheit dieser beiden Verfahren ist zudem, dass hier der Finanzgerichtsweg beschritten wurde; alle übrigen Verfahren wurden von Verwaltungsgerichten entschieden.

Die Ansprüche wurden fast ausschließlich im Wege der Verpflichtungsklage geltend gemacht. Nur zwei Verfahren weichen hiervon ab: In einem Fall kam es lediglich zu einem Antrag auf Prozesskostenhilfe, in einem weiteren Verfahren wurde der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Thematisch lassen sich die Sachverhalte folgendermaßen kategorisieren: Bei insgesamt drei Lebenssachverhalten ging es um Klagen eines Insolvenzverwalters, zweimal gegen die Steuerverwaltung auf Einsichtnahme in die Steuerakten. Einmal war die Klage gegen einen Sozialversicherungsträger gerichtet, ebenfalls auf Einsichtnahme in dessen Unterlagen. Mit diesem Fall waren insgesamt drei Instanzen befasst. Zwei Fallgestaltungen haben ihren Ursprung im wissenschaftlichen Umfeld: Einmal wurde Einsichtnahme in Studienklausuren begehrt, ein anderes Mal Einsicht in die Unterlagen der Kommission zur Untersuchung wissenschaftlichen Fehlverhaltens. In einem Fall wurde Akteneinsicht in ein von der Landeszentrale für Medien und Kommunikation in Auftrag gegebenes Gutachten be-

²²⁰ LT RLP, Drs. 15/2085, 13.

geht. Diese Fallgestaltung beschäftigte zwei Instanzen. Schließlich ging es um Informationen zur Höhe der bei einem Polizeieinsatz entstandenen Kosten.

Zur Erfolgsquote der Klagebegehren ist festzustellen, dass lediglich in dem Fall, in dem der Insolvenzverwalter Auskünfte von einem Sozialversicherungsträger begehrt, zu Gunsten des Klägers entschieden wurde – und zwar in sämtlichen Instanzen. In allen anderen Fällen wiesen die Gerichte die Begehren der jeweiligen Kläger zurück.

4.1.2.2. „Insolvenzverwalterfälle“

Erteilung von Kontoauszügen des Insolvenzschuldners

Am 15.06.2011 urteilte das FG Rheinland-Pfalz im Rahmen zweier Verpflichtungsklagen jeweils darüber, ob einem Insolvenzverwalter ein Anspruch nach LIFG auf Erteilung von Kontoauszügen des Insolvenzschuldners zusteht. Der einzige Unterschied zwischen beiden Verfahren bestand darin, dass es sich bei dem Insolvenzschuldner in einem Fall um eine GmbH handelte,²²¹ in dem anderen Fall um eine Privatperson.²²²

Bemerkenswert an diesen Fällen ist zunächst, dass überhaupt das Finanzgericht mit ihnen befasst war. Immerhin enthält § 8 1 LIFG die eindeutige Festlegung, dass für Streitigkeiten nach diesem Gesetz der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist²²³. Unter materiellen Aspekten wies das FG die Klage aus Gründen der Subsidiarität, § 4 II LIFG, ab.²²⁴ Das Gericht führte zur Begründung der Entscheidungen an, dass das LIFG „auf Grund der abschließenden Negativregelung des Akteneinsichtsrechts in der für das Besteuerungsverfahren ausschließlich maßgeblichen AO nicht anwendbar“ sei.²²⁵ Der Gesetzgeber habe „bewusst keine Regelung des Auskunfts- und Akteneinsichtsrechts der Steuerpflichtigen in die AO aufgenommen. Hierin liegt ein erkennbarer, absichtsvoller Regelungsverzicht des Bundesgesetzgebers, der als Ausnutzung der ihm eingeräumten Regelungskompetenz

²²¹ FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1776/10.

²²² FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1783/10.

²²³ Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung des Themenkomplexes unter 4.1.1.1. zu § 8.

²²⁴ FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1776/10, 4 – jurion; FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1783/10, Rdnr. 14 – juris.

²²⁵ FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1776/10, 4 – jurion; FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1783/10, Rdnr. 15 – juris. Zustimmend *Claßen*, EFG 2012, 4 (4 f.). A. M. OVG NRW, Urt. v. 15.06.2011, AZ 8 A 1150/10, Rdnr. 36 ff. – juris.

zur Schaffung abschließender Regelungen für Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte im Bereich der AO anzusehen ist“.²²⁶

Einsicht in die über den Insolvenzschuldner geführten Akten eines Sozialversicherungsträgers

In einer weiteren Fallgestaltung begehrte ein Insolvenzverwalter gegenüber einem Sozialversicherungsträger Einsicht in die über den Insolvenzschuldner geführten Akten zum Zwecke der Insolvenzanfechtung. Diese Verpflichtungsklage ist die einzige Fallgestaltung, mit der sich neben dem VG und dem OVG auch das BVerwG – zumindest im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde – befasst hat. Dabei wurde das stattgebende Urteil des VG vom OVG bestätigt, die Nichtzulassungsbeschwerde wurde vom BVerwG zurückgewiesen.

Trotz des sozialrechtlichen Bezugs wurde hier die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs mit Verweis auf § 8 1 LIFG ohne weitere Thematisierung bejaht.²²⁷

Unter materiellen Aspekten beschied das VG zunächst, dass sich ein Insolvenzverwalter auf das LIFG berufen kann. Auch wenn er für fremdes Vermögen handle und seine Aufgaben als Partei kraft Amtes wahrnehme, so handle er dennoch im eigenen Namen und nicht in Vertretung des Schuldners oder der Gläubiger.²²⁸ Auch die Tatsache, dass die von dem Insolvenzverwalter begehrten Informationen im Rahmen einer Insolvenzanfechtung fruchtbar gemacht werden sollten, steht nach Ansicht des Gerichts einem Anspruch nach dem LIFG nicht entgegen.²²⁹

Im Weiteren wurde der Frage nachgegangen, ob der Anspruch aufgrund der Subsidiarität nach § 4 II LIFG oder an den normierten Ausschlussgründen scheitern könnte. Als möglicherweise vorrangige Informationszugangsrechte zog das Gericht vor allem § 97 I 1 InsO und § 242 BGB in Betracht. Bezüglich des § 97 I 1 InsO verneinte das VG ein Vorrangverhältnis mit der Argumentation, dass diese Vorschrift lediglich einen Auskunftsanspruch gegen den Insolvenzschuldner be-

²²⁶ FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1776/10, 5 – jurion; FG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 15.06.2011, AZ 1 K 1783/10, Rdnr. 18 – juris.

²²⁷ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 12 – juris.

²²⁸ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 16 – juris, mit Verweis auf OVG NRW, ZIP 2008, 1542; VG Hamburg, Urt. v. 23.04.2009, 19 K 4199/09; VG Stuttgart, Urt. v. 18.08.2009, 8 K 1011/09.

²²⁹ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 19 – juris.

gründe, nicht aber gegenüber Behörden.²³⁰ Ebenso wenig scheitere der Auskunftsanspruch am Grundsatz der Gläubigergleichbehandlung.

§ 242 BGB spielt in der Argumentation des VG insofern eine Rolle, als zu dieser Norm entschieden wurde, dass Auskunftsansprüche im Insolvenzverfahren hieraus nur hergeleitet werden können, wenn ein Anfechtungsgrund bereits dem Grunde nach besteht. Im Zivilprozess sind die Parteien nicht verpflichtet, dem jeweiligen Gegner die von ihm benötigten Beweise zu verschaffen.²³¹ Allerdings ist bezüglich dieser Judikatur zu berücksichtigen, dass sie vor Inkrafttreten der Informationsfreiheitsgesetze erging. Sie basierte auf der Maxime des Ausforschungsverbots. Da sich der Gesetzgeber mit der Kodifizierung eines Informationszugangsanspruchs aber für den Grundsatz der Aktenöffentlichkeit entschieden hat, haben sich die Rahmenbedingungen entscheidend verändert: Selbst wenn Teile der Staatsverwaltung im Einzelfall am Insolvenzverfahren als Insolvenzgläubiger teilnehmen sollten, blieben die besonderen Transparenzpflichten der Behörde bestehen. Nach Ansicht des Gerichts nimmt das LIFG „dabei in Kauf, dass etwaige Ersatzansprüche im Insolvenzverfahren (hier Ansprüche aus der Insolvenzanfechtung) gegen die öffentliche Hand unter erleichterten Bedingungen geltend gemacht werden können“.²³² Auch das BVerwG hat sich im Rahmen der eingelegten Nichtzulassungsbeschwerde mit dem Verhältnis zwischen § 242 BGB und dem LIFG befasst. Es kam zu dem Schluss, dass § 242 BGB das LIFG aufgrund seines unspezifischen Regelungsgehalts nicht verdrängen könne; es handele sich nicht um eine abschließende Regelung, unabhängig davon, aus welchen Gründen Informationszugang begehrt wird.²³³

Als in Betracht kommende Ausschlussgründe prüfte das VG § 9 I Nr. 2 und 6 LIFG sowie § 7 IV LIFG. Bezüglich des Ausschlussgrundes der möglichen nachteiligen Auswirkungen auf den Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens stellte das VG fest, dass sich diese Vorschrift ausschließlich auf bereits anhängige Verfahren beziehe und nicht auf erst bevorstehende, so dass dieser Ausschlussgrund von der Behörde nicht für die Ablehnung des begehrten Informationszu-

²³⁰ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 22 – juris, mit Verweis auf OVG NRW, ZIP 2008, 1542; VG Düsseldorf, Urt. v. 20.04.2007, 26 K 5324/06; VG Hamburg, Urt. v. 23.04.2009, 19 K 4199/09; VG Stuttgart, Urt. v. 18.08.2009, 8 K 1011/09. Zustimmend BVerwG, Beschl. v. 20.05.2010, AZ 7 B 28/10, Rdnr. 7 – juris. Das BVerwG bezieht diese Ausführungen allerdings nicht nur auf § 97 InsO, sondern gleichermaßen auf §§ 20, 101 InsO.

²³¹ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 23 – juris.

²³² VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 24 – juris, mit Verweis auf OVG NRW, ZIP 2008, 1542; VG Düsseldorf, Urt. v. 20.04.2007, 26 K 5324/06; VG Hamburg, Urt. v. 23.04.2009, 19 K 4199/09; VG Stuttgart, Urt. v. 18.08.2009, 8 K 1011/09; Dauernheim/Behler/Heutz, ZIP 2008, 2296.

²³³ BVerwG, Beschl. v. 20.05.2010, AZ 7 B 28/10, Rdnr. 7 – juris.

gangs herangezogen werden kann. Auch eine erweiternde Auslegung komme nicht in Betracht, da § 9 I Nr. 2 LIFG als Ausnahmenvorschrift eng auszulegen sei. Raum für eine Analogie bestehe nicht.²³⁴

Auch § 9 I Nr. 6 LIFG steht dem Informationszugang nach Auffassung des Gerichts nicht entgegen: In ihrer ersten Alternative schütze die Norm fiskalische Interessen im Wirtschaftsverkehr. Daher könne auf diesen Ausschlussgrund nur zurückgegriffen werden, wenn der Staat wie ein Dritter als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr teilnehme. Die Behörde sei gerade nicht vor jedem finanziellen Verlust geschützt.²³⁵ In seiner zweiten Alternative sichere § 9 I Nr. 6 LIFG Informationen nur im Wettbewerbsverhältnis zu privaten Krankenversicherern. Voraussetzung für ein Recht zur Zurückbehaltung der Information sei, dass der gesetzlichen Krankenkasse Nachteile im Wettbewerb drohten.²³⁶ Durch die Insolvenzanfechtung würden die Interessen der Beklagten im Wirtschaftsverkehr nicht berührt und auch wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherung seien nicht beeinträchtigt. Gegenstand des Informationsverlangens seien bestimmte Zahlungs- und Vollstreckungsvorgänge. Nach Ansicht des Gerichts lassen diese Informationen aber „keine Rückschlüsse zu auf die Struktur der Mitglieder, auf die Vertragsgestaltung oder auf sonstige Leistungsdaten, die im Wettbewerb der Krankenkassen relevant sind.“²³⁷ Insofern könne der Informationszugang nicht mit einem Hinweis auf § 9 I Nr. 6 LIFG verweigert werden.

Schließlich schließe auch § 7 IV LIFG den Informationszugang nicht aus. Dem Kläger könne nach Ansicht des Gerichts nicht entgegengehalten werden, dass ihm die begehrten Informationen bereits vorliegen oder jedenfalls vorliegen müssten: Aufgrund der nicht ordnungsgemäßen Buchhaltung des Insolvenzschuldners sei nicht nachvollziehbar dokumentiert, ob bzw. in welcher Höhe Zahlungen erfolgt seien.²³⁸ Das OVG ergänzte im Berufungsverfahren diese Ausführungen mit dem Hinweis, dass eine Benachteiligung der Sozialversicherungsträger im insolvenzrechtlichen Anfechtungsverfahren vom Gesetzgeber in Kauf genommen wurde. Mache sich der Kläger diese Tatsache zu Nutze, könne dies nicht als Rechtsmissbrauch gewertet werden.²³⁹

²³⁴ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 28 – juris. Zustimmend OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 30 – juris.

²³⁵ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 30 – juris.

²³⁶ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 31 – juris.

²³⁷ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 32 – juris. Zustimmend OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 32 – juris.

²³⁸ VG Neustadt/W, Urt. v. 17.09.2009, AZ 4 K 639/09.NW, Rdnr. 33 – juris.

²³⁹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 29 – juris.

Als weitere mögliche Ausschlussgründe thematisierte die Berufungsinstanz noch § 9 I Nr. 4 LIFG sowie §§ 11, 12 LIFG. Bezüglich des § 9 I Nr. 4 LIFG lässt das OVG offen, inwieweit überhaupt Sozialdaten entstanden sind. Denn selbst wenn das der Fall sein sollte, so unterlägen sie gegenüber dem Insolvenzverwalter keiner Geheimhaltungspflicht, insbesondere nicht dem durch § 35 SGB I, §§ 67 ff SGB X begründeten Sozialgeheimnis. Mit Eröffnung des Insolvenzverfahrens erlange der Insolvenzverwalter die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das zur Insolvenzmasse gehörige Vermögen. Damit verbunden sei ein Anspruch gegen den Insolvenzschnldner auf Auskunft über alle Umstände, die für die Beurteilung von Gläubigerforderungen bedeutsam sein können.²⁴⁰ Mit identischer Begründung wird auch das Vorliegen des Ausschlussgrundes nach § 12 LIFG – Betroffenheit personenbezogener Daten – verneint.²⁴¹ Eine Verweigerung des Informationszugangs kann darüber hinaus nach Auffassung des OVG nicht auf § 11 LIFG gestützt werden: Ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis setze unter anderem das berechnigte wirtschaftliche Interesse an ihrer Geheimhaltung voraus. Ein solchermaßen schutzwürdiges Interesse vermochte das OVG im entschiedenen Fall nicht zu erkennen.²⁴²

4.1.2.3. Fallgestaltungen im universitären Umfeld

Einsicht in Studienklausuren

Im Rahmen eines Antrags auf Prozesskostenhilfe hatte das VG Mainz darüber zu befinden, ob einem Prüfling ein Anspruch auf Erteilung von Ablichtungen aus bzw. hilfsweise auf Einsichtnahme in Studienklausuren zusteht.

Das Gericht hielt den Anspruch für unbegründet, da das LIFG subsidiär sei.²⁴³ Grundsätzlich stünden dem Kläger Auskunftsansprüche nach der Prüfungsordnung bzw. nach § 1 LVwVfG in Verbindung mit § 29 I 1 VwVfG zur Verfügung. Dass diese Ansprüche im konkreten Fall scheiterten, sei dabei unerheblich.²⁴⁴ Ob diese Feststellung angesichts der gesetzgeberischen Willens und des Wortlauts der Regelung haltbar ist, darf zumindest bezweifelt werden.²⁴⁵

Daneben lässt das VG offen, ob ein Anspruch nach dem LIFG nicht auch an § 4 I LIFG scheitern würde: Es sei fraglich, ob die Prüfungstätigkeit der Hochschulen

²⁴⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 31 – juris.

²⁴¹ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 34 – juris.

²⁴² OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 12.02.2010, AZ 10 A 11159/09, Rdnr. 33 – juris.

²⁴³ VG Mainz, Beschl. v. 06.09.2011, AZ 3 K 673/11.MZ, Rdnr. 16 – juris.

²⁴⁴ VG Mainz, Beschl. v. 06.09.2011, AZ 3 K 673/11.MZ, Rdnr. 17 – juris.

²⁴⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.1.1.1. zu § 4 II LIFG.

überhaupt als Verwaltungstätigkeit einer Behörde nach § 2 LIFG qualifiziert werden könne.²⁴⁶

Einsicht in Unterlagen eines wissenschaftlichen Untersuchungsausschusses

Im Wege einer einstweiligen Anordnung begehrte der Antragsteller Einsicht in die Akten einer ständigen Senatskommission, die mit der Frage befasst war, ob ein wissenschaftliches Fehlverhalten des Antragstellers vorlag.

Nach Auffassung des VG war der Antrag zwar zulässig, wurde aber nicht glaubhaft gemacht. Hierzu führte das Gericht zunächst aus, dass ein Informationszugangsanspruch nach LIFG nicht an dessen Subsidiarität scheitere: Der Antragsteller könne im vorliegenden Fall nicht auf Akteneinsichtsrechte nach § 29 VwVfG verwiesen werden, da die ständige Senatskommission ihre Arbeit bereits abgeschlossen habe und § 29 VwVfG nur bis zum Abschluss des Verfahrens anwendbar sei. Insofern könne auch offen bleiben, ob es sich bei der Tätigkeit der ständigen Senatskommission überhaupt um ein Verwaltungsverfahren handelt, denn selbst wenn das der Fall wäre, käme § 29 VwVfG wegen des Abschlusses des Verfahrens nicht mehr zur Anwendung.²⁴⁷

In der Folge verneinte das VG aber ausdrücklich die Eröffnung des Anwendungsbereiches des LIFG: Da es sich um eine Angelegenheit handle, die ihre Grundlage in der durch Art. 5 III GG geschützten Freiheit von Forschung und Lehre habe, liege keine Verwaltungstätigkeit im Sinne des § 2 I LIFG vor. Die Freiheit von Forschung und Lehre sei weit zu verstehen, im Zweifel seien auch hiermit in Zusammenhang stehende Tätigkeiten diesem Bereich zuzuordnen.²⁴⁸ Dies gelte insbesondere für die Aufgaben der ständigen Senatskommission, die als Tätigkeiten im Rahmen von Forschung und Lehre zu qualifizieren seien. Gegenstand des konkreten Verfahrens seien darüber hinaus Verhaltensweisen gewesen, die dem Grunde nach dem Bereich der Wissenschaftsfreiheit als Oberbegriff von Forschung und Lehre zuzuordnen seien. Es war zu klären, ob sich der Antragsteller einer Mitarbeiterin gegenüber wissenschaftlich fehlverhalten habe, was die Bewertung und Behandlung der von der Mitarbeiterin erbrachten Leistungen anbelangt.²⁴⁹

²⁴⁶ VG Mainz, Beschl. v. 06.09.2011, AZ 3 K 673/11.MZ, Rdnr. 18 – juris.

²⁴⁷ VG Mainz, Beschl. v. 07.09.2009, AZ 3 L 762/09.MZ, Rdnr. 2 – juris.

²⁴⁸ VG Mainz, Beschl. v. 07.09.2009, AZ 3 L 762/09.MZ, Rdnr. 4 – juris.

²⁴⁹ VG Mainz, Beschl. v. 07.09.2009, AZ 3 L 762/09.MZ, Rdnr. 5 – juris.

4.1.2.4. Landeszentrale für Medien und Kommunikation

Zwei Instanzen hatten sich mit der Frage zu befassen, ob die Landeszentrale für Medien und Kommunikation (LMK) verpflichtet ist, Zugang zu einem von ihr in Auftrag gegebenen Gutachten zu gewähren. Das Gutachten behandelte die „Aufsichtsrechtliche Verfolgbarkeit von vermeintlich im Ausland befindlichen Content-Providern sowie dritten Beteiligten“. Hintergrund des Gutachtens war die Überprüfung, wie gegen solche Provider, die insbesondere pornografische Inhalte unzulässig verbreiteten, vorgegangen werden kann. Das Gutachten, das auch an entsprechende Partnerbehörden anderer Bundesländer weitergeben wurde, wurde zur Grundlage zahlreicher Ordnungswidrigkeitsverfahren. Der Kläger, der als Rechtsanwalt bundesweit für Erotikanbieter tätig ist, verlangte Einsicht in dieses Gutachten.

Im Ergebnis verneinte das Verwaltungsgericht einen Anspruch nach dem LIFG: Dieses Gesetz sei nicht auf die LMK anwendbar. Dies ergebe sich zunächst aus einer analogen Anwendung des § 2 V LIFG, der öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten aus dem Anwendungsbereich ausnimmt; hinzu komme, dass auch schutzwürdige Interessen der Beklagten nach § 9 I Nr. 3 LIFG der Gewährung des Informationszugangs entgegenstünden.²⁵⁰

Zunächst hielt das VG noch einmal ausdrücklich fest, dass es für die Frage nach dem Recht auf Informationszugang nicht darauf ankommt, welche Interessen derjenige verfolgt, der sich auf dieses Recht beruft.²⁵¹ In der Folge bejahte das Gericht grundsätzlich, dass es sich bei der LMK um eine öffentliche Stelle im Sinne des § 2 I LIFG handelt, die Verwaltungstätigkeit ausübt. Allerdings gelangte das VG zu dem Schluss, dass § 2 V LIFG auf die LMK entsprechende Anwendung finden müsse.²⁵² Dieser Rechtsauffassung trat das OVG in der Berufungsinstanz entgegen, da eine planwidrige Regelungslücke nicht zu erkennen sei.²⁵³

Ausgeschlossen sei der Anspruch auf Informationszugang zudem nach § 9 I Nr. 3 LIFG: Die LMK sei eine für die Gefahrenabwehr zuständige Stelle und Verstöße gegen den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) als Teil der Rechtsordnung beeinträchtigten die öffentliche Sicherheit.²⁵⁴ Auch die Berufungsinstanz hält § 9 I Nr. 3 LIFG für einschlägig, befasst sich aber ausführlicher mit den Fragen, ob

²⁵⁰ VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 29 – juris.

²⁵¹ VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 28 – juris.

²⁵² VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 37 – juris.

²⁵³ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.08.2010, AZ 10 A 10076/10, Rdnr. 33 – juris. Zustimmend *Schnabel*, K&R 2010, 709 (709).

²⁵⁴ VG Neustadt/W, Urt. v. 16.12.2009, AZ 4 K 694/09.NW, Rdnr. 47 ff. – juris.

die LMK eine für die Gefahrenabwehr zuständige Stelle ist und ob die öffentliche Sicherheit durch das Bekanntwerden des Gutachtens beeinträchtigt wird.²⁵⁵ Unabhängig davon, wie die dem Gutachten zugrunde liegenden Fragen konkret beantwortet werden, böte die Zugänglichmachung des Gutachtens den betroffenen Content-Providern Anhaltspunkte zur Entwicklung neuer Verschleierungstaktiken, was eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründe.²⁵⁶

4.1.2.5. Kosten eines Polizeieinsatzes

Ebenfalls Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung war die Frage, ob die Polizei verpflichtet ist, Informationen über die Kosten eines Polizeieinsatzes zur Erreichung eines Straftäters zugänglich zu machen.

Nach Auffassung des VG kam ein Anspruch nach dem LIFG nicht in Betracht, da dessen Anwendungsbereich nicht eröffnet sei.²⁵⁷ Strafverfolgungsbehörden unterlägen dem LIFG nach § 2 IV LIFG nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit seien Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinn gemeint. Da es sich bei der Strafverfolgung, die die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft bis zur Anklageerhebung umfasse, nicht um öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit im Sinne des LVwVfG handele, komme § 2 IV LIFG lediglich klarstellende Wirkung zu.²⁵⁸ Der Begriff der Strafverfolgungsbehörde des § 2 IV sei in einem funktionellen Sinn zu verstehen, so dass nicht nur alle Behörden, die der Staatsanwaltschaft zuzurechnen sind, hiervon erfasst würden, sondern grundsätzlich die gesamte Polizei, sofern sie repressiv zur Verfolgung und Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nach § 163 StPO und § 53 OWiG tätig werde.²⁵⁹

²⁵⁵ Hierzu führt das OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.08.2010, AZ 10 A 10076/10, Rdnr. 47 – juris.

²⁵⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 13.08.2010, AZ 10 A 10076/10, Rdnr. 45 – juris.

²⁵⁷ VG Neustadt/W, Urt. v. 11.05.2011, AZ 4 K 108/11.NW, Rdnr. 18 – juris.

²⁵⁸ VG Neustadt/W, Urt. v. 11.05.2011, AZ 4 K 108/11.NW, Rdnr. 19 f. – juris, mit Verweis auf *Friedersen/Lindemann*, § 3 Anm. 7

²⁵⁹ VG Neustadt/W, Urt. v. 11.05.2011, AZ 4 K 108/11.NW, Rdnr. 21 ff. – juris, mit Verweis auf OVG NRW, Urt. v. 07.10.2010, 8 A 875/09, Rdnr. 41 ff. – juris. Ähnlich auch die Begründung zum IFG Bund, wonach der Begriff der „strafrechtlichen Ermittlungen“ auch polizeiliche Ermittlungen erfasse, BT-Drs. 15/4493, 10.

4.2. Zentrale empirische Ergebnisse zur Nutzung des LIFG

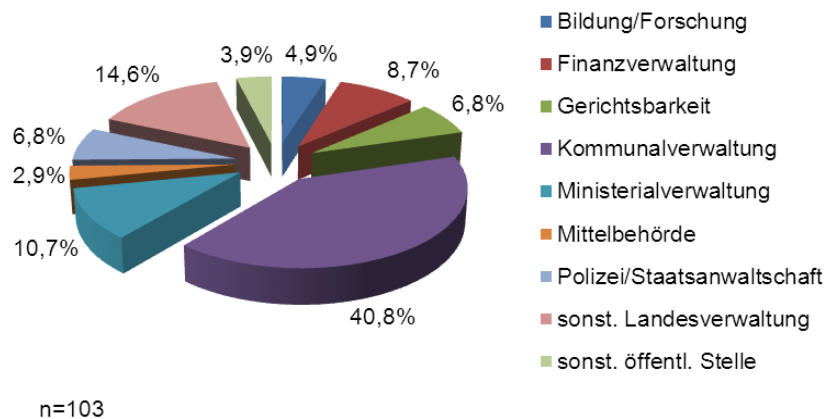
Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse der im Rahmen der jahresbezogenen bei den öffentlichen Stellen durchgeführten Fallzahlenerfassung vorgestellt. Darüber hinaus werden die Erkenntnisse präsentiert, die aus der am Ende des Evaluationszeitraums durchgeführten Befragung der rheinland-pfälzischen Behörden zu ihrer Kommunikations- und Informationspolitik gewonnen werden konnten.

4.2.1. Allgemeine Merkmale des Rücklaufs

Die Erhebung der Fallzahlen erfolgte über ein elektronisches Erfassungstool, das vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur an alle öffentlichen Stellen entweder direkt (für den eigenen Geschäftsbereich) oder indirekt über die übrigen Landesministerien verschickt wurde. Im Untersuchungszeitraum erfolgte die Abfrage dreimal – zum 31. Dezember 2009, 31. Dezember 2010 und zum 30. September 2011. Damit erstreckt sich der Evaluationszeitraum über drei Kalenderjahre und umfasst insgesamt 32 Monate. Aufgrund der nicht genau zu bestimmenden Anzahl der öffentlichen Stellen, die in den Anwendungsbereich des LIFG fallen, ist es nicht möglich, eine Rücklaufquote zu berechnen. Dies ist auch deshalb nicht möglich, da sich – anders als vorgesehen – nicht alle öffentlichen Stellen zu den zuvor genannten Stichtagen zurückgemeldet haben. Geplant war, dass auch die Behörden, bei denen keine LIFG-Anträge gestellt wurden, eine Fehlanzeige mitteilen sollten. Da dies nicht geschehen ist, muss auf eine Berechnung der Rücklaufquote verzichtet werden.

Im Evaluationszeitraum haben sich insgesamt 369 öffentliche Stellen an der Fallzahlenerfassung beteiligt. Hiervon haben 103 öffentliche Stellen – das entspricht einem Anteil von 27,9 Prozent – Anträge auf Informationszugang gemäß LIFG bearbeitet. Beim Großteil dieser öffentlichen Stellen handelte es sich um Kommunalverwaltungen (40,8 Prozent). Mit deutlichem Abstand dahinter folgen die sonstige Landesverwaltung (14,6 Prozent) sowie die Ministerialverwaltung (10,7 Prozent).

Abb. 1: Behörden mit LIFG-Anträgen nach Verwaltungsbereichen 2009-2011



Wenn man die Entwicklung der Zahl der an der Erhebung beteiligten Kommunen näher betrachtet, ist zunächst festzuhalten, dass diese zwischen 2009 und 2011 kontinuierlich gestiegen ist. So hat sich die Zahl der Behörden, die sich zurückgemeldet haben, von 237 (2009) auf 272 (2011) um rund 14,8 Prozent erhöht. Dabei hat die Zahl Behörden, die Fallzahlen gemeldet haben, um fast 30 Prozent zugenommen. Waren es im Jahr 2009 noch 44 öffentliche Stellen, die LIFG-Anträge gemeldet haben, lag die Zahl im Jahr 2011 bereits bei 57 öffentlichen Stellen.

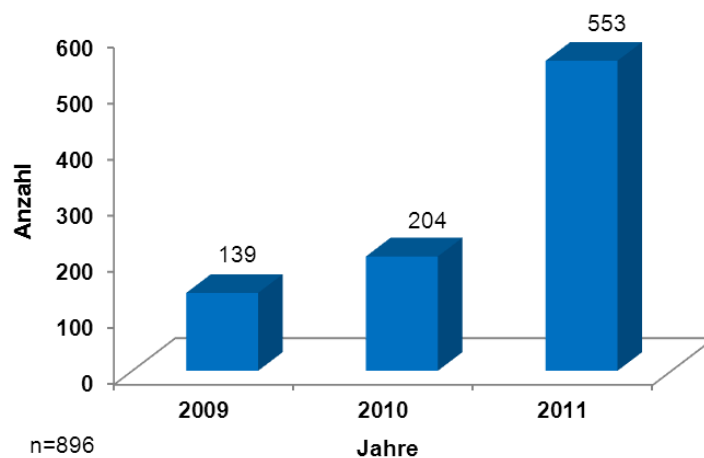
Tab. 1: Zahl der an der Erfassung beteiligten Behörden 2009-2011

	2009	2010	2011	Gesamt	Zunahme 2009-2011
Behörden, die sich zurückmeldet habe (gesamt)	237	260	272	769	14,8%
davon mit Fallzahlen	44	47	57	148	29,5%
davon Fehlanzeige	193	213	215	621	11,4%

4.2.2. Anträge und Antragsteller

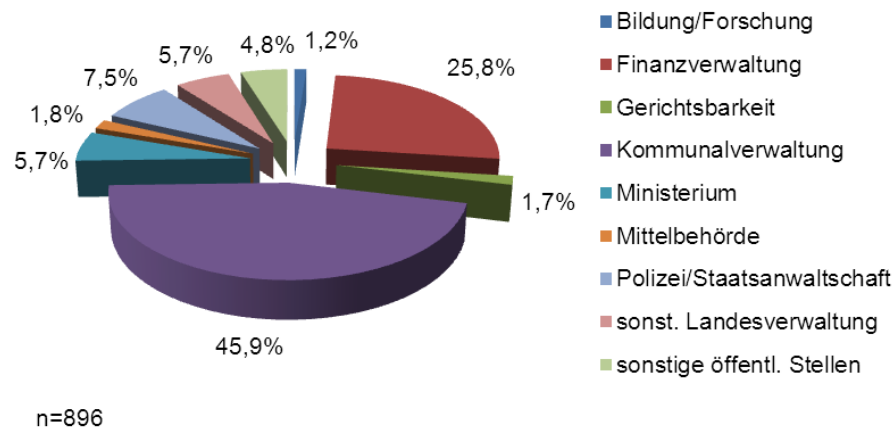
Seit Beginn der Evaluation am 01. Februar 2009 sind 896 LIFG-Anfragen von den im Geltungsbereich des Gesetzes befindlichen öffentlichen Stellen übermittelt worden. Betrachtet man die Entwicklung der LIFG-Anträge in einer Zeitreihe, so ist eine deutliche Zunahme zwischen 2009 und 2011 erkennbar. Während im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes 139 Anfragen auf Informationszugang gestellt wurden, waren es im Jahr 2011 bereits 553 LIFG-Anträge. Dies entspricht einer Steigerungsrate von mehr als 300 Prozent.

Abb. 2: Entwicklung der LIFG-Anträge zwischen 2009 und 2011



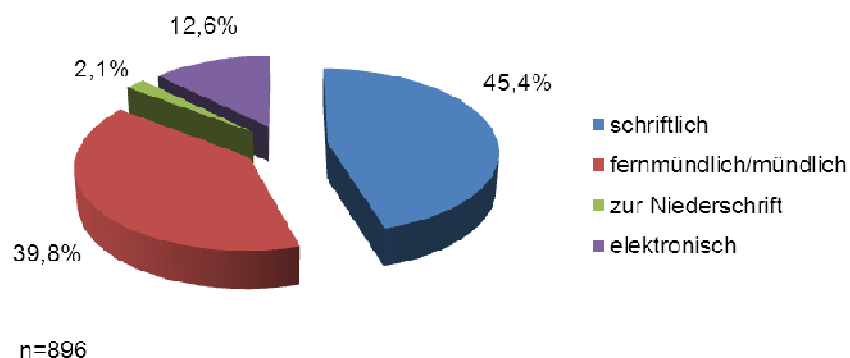
Hinsichtlich der Verteilung der gemeldeten LIFG-Anträge auf die verschiedenen Verwaltungsbereiche bestätigt sich die bereits oben festgestellte Tendenz beim Anteil der öffentlichen Stellen mit Fallzahlen (vgl. Abb. 1, S. 70). So entfällt fast die Hälfte (45,9 Prozent) aller im Evaluationszeitraum gestellten LIFG-Anträge auf die Kommunalverwaltungen in Rheinland-Pfalz. Abweichend von den zuvor gemachten Beobachtungen bei der Verteilung der öffentlichen Stellen mit Fallzahlen hat die Finanzverwaltung mit 231 Anträgen (25,8 Prozent) die zweitmeisten Fälle gemeldet. Dies ist vor allem auf die hohen Fallzahlen des Finanzamts Mainz-Süd im Jahr 2011 zurückzuführen. Allein dort wurden 213 Anfragen auf Informationszugang entgegengenommen, wobei es sich nach Auskunft des Finanzamts Mainz-Süd um unterschiedliche Antragsteller und Vorgänge handelte. Deutlich weniger LIFG-Fälle wurden von der Polizeiverwaltung/Staatsanwaltschaft (7,4 Prozent), der Ministerialverwaltung und der sonstigen Landesverwaltung (jeweils 5,7 Prozent) gemeldet.

Abb. 3: LIFG-Anträge nach Verwaltungsbereichen 2009-2011



Bei einer näheren Betrachtung der Ergebnisse zur Art der Antragstellung ist deutlich erkennbar, dass es einen Schwerpunkt bei schriftlichen und fernmündlich bzw. mündlich gestellten Anträgen gibt. Allein auf diesem Wege sind mehr als 85 Prozent der Anträge auf Informationszugang gestellt worden. In knapp 13 Prozent der Fälle ist der Informationszugang auf elektronischem Wege beantragt wurden. Dagegen ist die Zahl der LIFG-Anträge, bei denen die Antragstellung zur Niederschrift erfolgte, mit zwei Prozent eher zu vernachlässigen.

Abb. 4: Art der LIFG-Antragstellung 2009-2011 (in Prozent)



Im Evaluationszeitraum hat sich ebenfalls gezeigt, dass LIFG-Anträge hauptsächlich von natürlichen Personen gestellt wurden. Rund 70 Prozent der Anfragen entfallen auf diese Kategorie, wobei wiederum deutlich mehr Männer (57,3 Prozent) als Frauen (knapp 13,6 Prozent) einen Informationszugang beantragt haben. Mit rund 17 Prozent stellen die sonstigen Wirtschaftsunternehmen die zweitgrößte Gruppe unter den Antragstellern dar, gefolgt - jedoch mit einem deutlichen Ab-

stand – von den Medienunternehmen mit sechs Prozent. Alleine auf diese drei Gruppen entfallen rund 94 Prozent der LIFG-Anträge, die zwischen 2009 und 2011 gestellt worden sind. Die übrigen Anfragen verteilen sich auf sonstige Vereine (1,9 Prozent), Interessenverbände (1,8 Prozent) sowie politische Parteien und Gewerkschaften (jeweils 1,1 Prozent).

Tab. 2: LIFG-Antragsteller 2009-2011

Antragsteller	2009	2010	2011	Gesamt	in %
natürliche Personen	99	155	382	636	71,0
<i>Frauen</i>	<i>26</i>	<i>29</i>	<i>67</i>	<i>122</i>	<i>13,6</i>
<i>Männer</i>	<i>72</i>	<i>126</i>	<i>315</i>	<i>513</i>	<i>57,3</i>
Personenmehrheiten	0	0	0	0	0,0
Medienunternehmen	8	25	21	54	6,0
sonst. Wirtschaftsunternehmen	12	13	128	153	17,1
Interessenverbände	8	5	3	16	1,8
sonst. Vereine	8	3	7	18	2,0
politische Parteien	4	2	4	10	1,1
Gewerkschaften	1	1	8	10	1,1
Gesamt	139	204	553	896	100

4.2.3. Gegenstände der LIFG-Anträge

Im Hinblick auf die Antragsgegenstände wurde abgefragt, ob sich die Auskunftsersuchen auf allgemeine Informationen (z.B. Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Gremienbeschlüsse) oder einen konkreten Verwaltungsvorgang bezogen. Bei letzterer Variante gab es zusätzlich noch die Möglichkeit, die Anträge verschiedenen Themenschwerpunkten zuzuordnen. Dabei wird deutlich, dass die Anträge, die sich auf einen konkreten Verwaltungsvorgang beziehen, mit knapp 90 Prozent aller gestellten Anfragen den zahlenmäßig bedeutendsten Bereich darstellen. Thematische Schwerpunkte bilden die Bereiche Steuern, Finanzen, Haushalt (31,7 Prozent), Bauordnungsrecht, Erschließung (18,7 Prozent) gefolgt von Sonstige

(9,5 Prozent), Vergaberecht, unternehmerische Tätigkeit privater Unternehmen (8,3 Prozent) und Umwelt (7,8 Prozent).

Zum anderen gibt es Anträge, die sich nicht auf einen konkreten Verwaltungsvorgang beziehen. Mit rund elf Prozent spielen diese Anträge jedoch eine untergeordnete Rolle. In diesem Bereich wurde in jedem zweiten Fall der Zugang zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften beantragt. Bei über 35 Prozent der Anfragen ging es um andere Informationen. Bei 10,8 Prozent der Anträge ging es darum, Zugang zu Beschlüssen von Gremien zu erhalten. Anhand dieser Verteilung wird deutlich, dass das LIFG von den Antragstellern hauptsächlich dazu genutzt wird, Informationen zu konkreten Verwaltungsvorgängen zu bekommen. Dagegen dient es seltener dazu, Zugang zu allgemeineren Informationen zu beantragen.

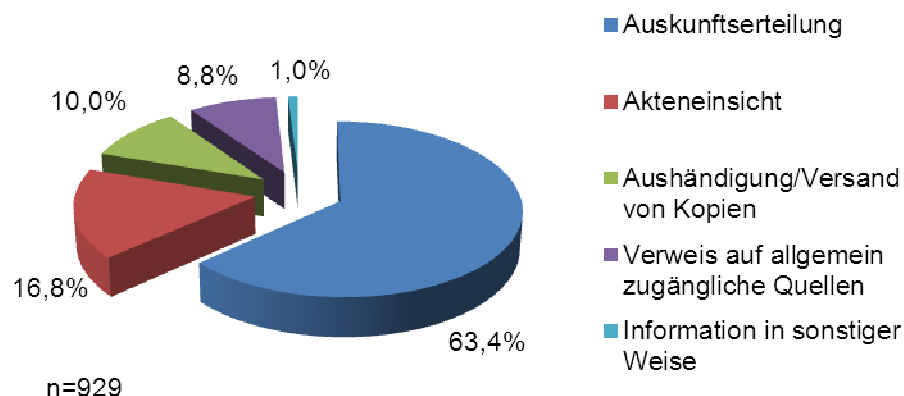
Tab. 3: LIFG-Antragsgegenstände 2009-2011

Gegenstände LIFG-Antrag	2009	2010	2011	Gesamt	in %
konkreter Verwaltungsvorgang	99	178	518	795	88,7
Raumordnung-, Landes- und Bauleitplanung	6	16	9	31	3,9
Bauordnungsrecht, Erschließung	9	57	83	149	18,7
Verkehr	11	13	8	32	4,0
Umwelt	1	18	43	62	7,8
Schulen, Kindergärten, sonst. Bildung	3	6	7	16	2,0
Sozialrecht, Jugendhilfe, Gesundheit	6	28	30	64	8,1
öffentl. Sicherheit oder Ordnung	14	5	16	35	4,4
Steuern, Haushalt, Finanzen	11	16	225	252	31,7
Wirtschaftsförderung, wirt. Betätigung der öffentl. Hand	2	0	10	12	1,5
Vergaberecht, unternehmerische Tätigkeit privater Unternehmen	2	3	61	66	8,3
sonstige	34	16	26	76	9,6
kein konkreter Verwaltungsvorgang	40	26	35	101	11,3
Rechts- und Verwaltungsvorschriften	24	11	19	54	53,3
Beschlüsse von Gremien	2	4	5	11	10,9
andere	14	11	11	36	35,6
Gesamt	139	204	553	896	100

4.2.4. Art und Zeitpunkt des Informationszugangs

Im Evaluationszeitraum ist Antragstellern gemäß LIFG insgesamt 929 Mal Zugang zu Informationen gewährt worden. Dies geschah schwerpunktmäßig im Rahmen von Auskunftserteilungen (63,4 Prozent), wobei hier Informationen gleichermaßen in schriftlicher (17,9 Prozent), mündlicher (15,0 Prozent) und elektronischer Form (14,2 Prozent) zugänglich gemacht wurden.²⁶⁰ Darüber hinaus wurden Informationen durch die Gewährung von Akteneinsicht (18,7 Prozent), die Aushändigung/den Versand von Kopien (11,2 Prozent) sowie durch den Verweis auf allgemein zugängliche Quellen (9,8 Prozent) bereitgestellt. Andere Zugangsmöglichkeiten spielten mit rund einem Prozent dagegen so gut wie keine Rolle. An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass es durchaus Fälle gegeben hat, bei denen der Informationszugang mehrfach und auf unterschiedlichen Wegen gewährt wurde. Hieraus erklärt sich auch die die Zahl der gestellten Anträge nach IFG übersteigende Zahl der gewährten Informationszugänge.

Abb. 5: Art des Informationszugangs 2009-2011



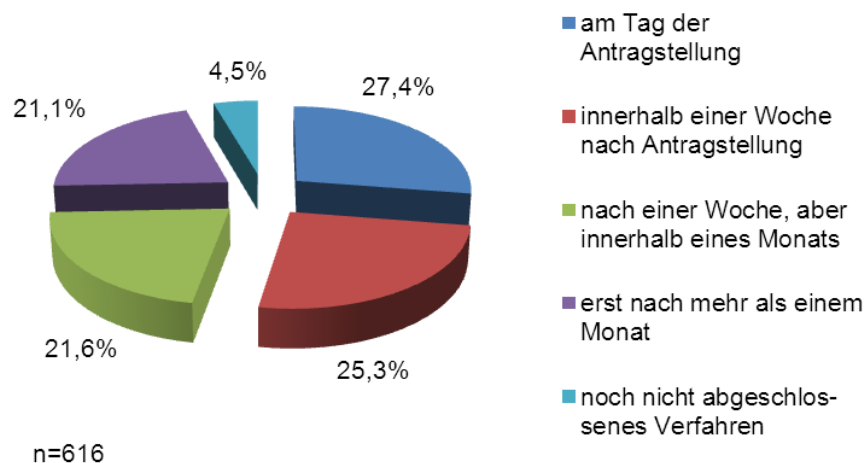
Des Weiteren zeigt sich bei der Analyse, dass die öffentlichen Stellen sich darum bemühen, die gewünschten Informationen den Antragstellern schnell zur Verfügung zu stellen.²⁶¹ In Dreiviertel der Fälle wurde der Informationszugang innerhalb

²⁶⁰ Da in 152 Fällen keine weiteren Angaben von den öffentlichen Stellen gemacht wurden, auf welchem Weg die Auskunftserteilung genau erfolgte, weicht die Summe (schriftlich, mündlich, elektronisch) von der Gesamtzahl „Auskunftserteilung“ in den Jahren 2009 und 2011 ab.

²⁶¹ Aufgrund eines Missverständnisses bei der Erhebung der Fallzahlen konnte das Finanzamt Mainz-Süd zu den 148 im Jahr 2011 positiv beschiedenen Anträgen keine Angaben dazu machen, wann der Informationszugang eingeräumt wurde. Nach Rücksprache mit dem Geschäftsstellenleiter ist jedoch davon auszugehen, dass die Anfragen, die hauptsächlich telefonisch gestellt wurden, auch kurzfristig (innerhalb eines Monats) beantwortet wurden.

eines Monats gewährt. Bei mehr als der Hälfte der Auskunftersuchen konnten die gewünschten Informationen bereits innerhalb einer Woche nach Antragstellung zur Verfügung gestellt werden. Bei 21,6 Prozent der LIFG-Anträge war dies erst nach mehr als einem Monat möglich. Für diesen relativ hohen Anteil ist ein Antragsteller verantwortlich, der in einer Kommune zahlreiche Anträge gestellt hat.²⁶² Dies führt dazu, dass mehr als die Hälfte aller Fristüberschreitungen im Evaluationszeitraum auf diesen einen Antragsteller entfallen. Zudem ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass bei 4,5 Prozent der LIFG-Anträge das Verfahren noch nicht abgeschlossen war.

Abb. 6: Gewährung des Informationszugangs 2009-2011



Hauptgründe für die verspätete Bereitstellung erst nach mehr als einem Monat waren die Beteiligung Dritter (35,9 Prozent), sonstige Gründe (33,6 Prozent) sowie der Umfang der begehrten Informationen (27,5 Prozent). Hingegen spielte die inhaltliche Komplexität der gewünschten Informationen als Grund für eine verspätete Bereitstellung so gut wie keine Rolle.

Allerdings wurde nicht in allen Fällen der Informationszugang in der Weise gewährt, wie er von den Antragstellern beantragt wurde. In knapp 10 Prozent der Fälle wurde gemäß § 5 II 3 LIFG die Art des Informationszugangs abweichend bestimmt. Darüber hinaus wurde in 12,2 Prozent der Fälle gemäß § 5 III LIFG der Informationszugang im geringeren Umfang als beantragt gewährt.

²⁶² In einer Kommune wurden von einem Antragsteller 84 Anträge gestellt, die sich auf die Aktivitäten eines Unternehmens bezogen. In 73 Fällen musste zur Gewährung des Informationszugangs dieses Unternehmen beteiligt werden. Zudem handelt es sich um umfangreiche Informationen, die nicht innerhalb der Monatsfrist bereitgestellt werden konnten. Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass der Antragsteller bis Mai 2012 noch in diesen 73 Fällen noch nicht Gebrauch von seinen Akteneinsichtsmöglichkeiten gemacht hat.

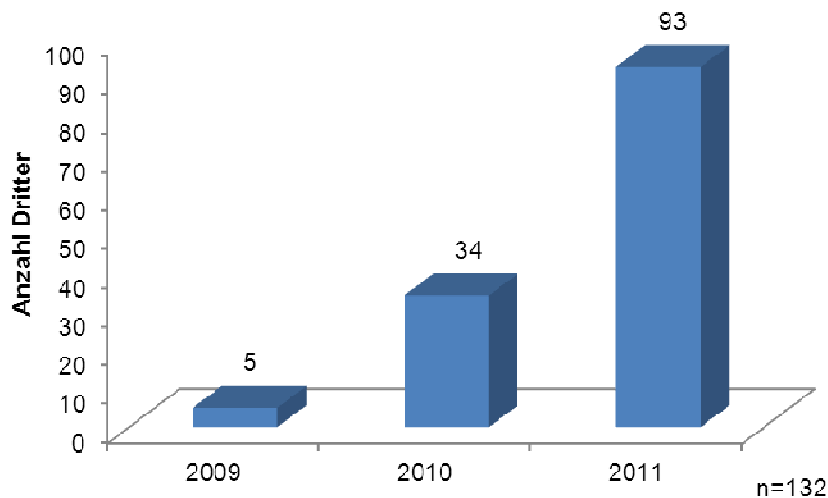
Tab. 4: LIFG-Anträge mit abweichendem Informationszugang und geringerem Informationsumfang 2009-2011

Vom Antrag abweichender Informationszugang/-umfang	2009	2010	2011	Gesamt
abweichender Informationszugang	1	15	73	89
<i>Quote (in % bezogen auf alle LIFG-Anträge)</i>	<i>0,7</i>	<i>7,4</i>	<i>13,2</i>	<i>9,9</i>
geringerer Informationsumfang	4	25	80	109
<i>Quote (in % bezogen auf alle LIFG-Anträge)</i>	<i>2,9</i>	<i>12,3</i>	<i>14,5</i>	<i>12,2</i>

Dabei zeigt sich, dass der Anteil in dieser Weise beschiedener Anträge seit Inkrafttreten des LIFG deutlich gestiegen ist. So nahmen die Fälle, in denen der Informationszugang in abweichender Form vom Antrag bestimmt wurde, von 0,7 Prozent (2009) auf 13,2 Prozent (2011) zu. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Anträgen, bei denen weniger Informationen zur Verfügung gestellt wurden als beantragt. Die Quote stieg von 2,9 Prozent (2009) auf 14,5 Prozent (2011). In beiden Fällen ist die starke Zunahme der Fallzahlen jedoch wieder auf den bereits erwähnten Antragsteller zurückzuführen, der im Jahr 2011 in einer Kommune in 84 Fällen den Zugang zu Informationen über die Aktivitäten eines Unternehmens beantragt hat. Bei 73 Anträgen wurde jeweils die Art des Informationszugangs abweichend vom Antrag bestimmt sowie die gewünschten Informationen im geringeren Umfang als beantragt zur Verfügung gestellt.

Zudem lässt sich im Evaluationszeitraum auch eine Zunahme der Zahl der Fälle feststellen, bei denen Dritte vor Gewährung des Informationszugangs beteiligt werden mussten. Wurden im Jahr 2009 lediglich in fünf Fällen Dritte beteiligt, waren es im Jahr 2011 bereits 93 Fälle. Allerdings ist auch diese Entwicklung auf den oben genannten Antragsteller zurückzuführen, da bei 73 seiner 84 Anträge immer wieder dasselbe Unternehmen beteiligt werden musste. Ohne diesen Extremfall wäre die Zahl der zu beteiligenden Dritten im Jahr 2011 gegenüber 2010 sogar gesunken.

Abb. 7: Anzahl beteiligter Dritter vor Zugangsgewährung gemäß § 6 LIFG 2009-2011



4.2.5. Ablehnung von Anträgen und Rechtsbehelfe

Zwischen 2009 und 2011 wurden insgesamt 115 Anträge auf Gewährung eines Informationszugangs abgelehnt. Bezieht man die abgelehnten Anträge auf die Gesamtzahl der gemäß LIFG gestellten Anträge, ergibt sich für den gesamten Evaluationszeitraum eine Ablehnungsquote von 12,8 Prozent. Die Quote der Anträge, bei denen der Zugang zu Informationen gewährt wurde bzw. bislang keine Ablehnung erfolgte, liegt demzufolge bei 87,2 Prozent.

Im Gegensatz zu den Anträgen mit abweichendem Informationszugang und geringerem Informationsumfang lässt sich bei den Ablehnungen keine eindeutige Entwicklung zwischen 2009 und 2011 feststellen. So sank die Zahl der Fälle, in denen der Informationszugang abgelehnt wurde, zunächst von 17,3 Prozent (2009) auf 7,8 Prozent (2010), um dann wieder im Jahr 2011 auf 13,6 Prozent anzusteigen. Auffällig ist zudem, dass mehr als 65 Prozent der im Evaluationszeitraum abgelehnten Anträge auf das 2011 Jahr entfallen. Diese Kumulation ist jedoch hauptsächlich auf die 65 vom Finanzamt Mainz-Süd abgelehnten Anträge zurückzuführen.

Tab. 5: Abgelehnte LIFG-Anträge 2009-2011

abgelehnte LIFG-Anträge	2009	2010	2011	Gesamt
Fälle absolut	24	16	75	115
<i>Quote (in % bezogen auf alle LIFG-Anträge)</i>	<i>17,3</i>	<i>7,8</i>	<i>13,6</i>	<i>12,8</i>

Mit 10,5 Prozent (14 Fälle) etwa genauso hoch liegt die Quote der Anträge, bei denen der Antragsteller einen Widerspruch gegen die Ablehnung des Informationszugangs eingelegt hat, wobei sich diese hier allerdings auf die Zahl der im Evaluationszeitraum abgelehnten Anträge bezieht. Noch geringer fällt der Anteil der LIFG-Anträge aus, bei denen der Klageweg beschritten wurde. Hier liegt die Quote – wieder bezogen auf die Gesamtzahl der abgelehnten Anträge – bei 6,8 Prozent (9 Fälle).

Tab. 6: Zahl der gegen die Ablehnung von LIFG-Anträgen eingelegten Rechtsbehelfe 2009-2011

Zahl der Rechtsbehelfe	2009	2010	2011	Gesamt	Quote²⁶³
Widerspruchsverfahren	2	5	7	14	10,5
Klageverfahren	0	7	2	9	6,8

Fast überhaupt keine Rolle spielen in Rheinland-Pfalz Widerspruchs- und Klageverfahren, in denen Dritte gegen die Gewährung des Informationszugangs zu den

²⁶³ Hierbei handelt es sich um die Quote, die sich aus dem Verhältnis Widerspruchs-/Klageverfahren zu abgelehnten LIFG-Anträgen ergibt.

sie betreffenden Informationen Rechtsbehelfe eingelegt haben. Lediglich in zwei Fällen wurde im Jahr 2011 ein Widerspruch eingelegt bzw. eine Klage eingereicht.

Im Evaluationszeitraum wurden LIFG-Anträge²⁶⁴ hauptsächlich mit dem Hinweis abgelehnt, dass die amtliche Information einer durch Rechtsvorschrift oder VS-Anweisung geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht bzw. einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt (32,3 Prozent). Im Wesentlichen ist dies auf die Anträge zurückzuführen, die beim Finanzamt Mainz-Süd mit Verweis auf § 30 Abgabenordnung abgelehnt wurden (Steuergeheimnis). Weitere Gründe, die häufig für die Ablehnung von LIFG-Anträgen genannt wurden, waren das nicht Vorhandensein der Information in der Behörde (17,2 Prozent) und sonstige Gründe (15,7 Prozent). Allein auf diese drei Kategorien entfallen mehr als 60 Prozent der Nennungen. Dagegen spielt der Schutz personenbezogener Daten gemäß § 12 LIFG mit 7,1 Prozent als Ablehnungsrund im Vergleich zu den Erfahrungen, die bei der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene gesammelt worden sind, lediglich eine untergeordnete Rolle.

Tab. 7: Gründe für die Ablehnung von LIFG-Anträgen 2009-2011

Gründe für die Ablehnung	2009	2010	2011	Gesamt	in %
missbräuchliche Antragstellung (§ 7 Abs. 4 LIFG)	1	5	3	9	4,5
nachteilige Auswirkungen auf inter- und supranationale Beziehungen, Beziehungen zu Bund oder Ländern, Landesverteidigung oder innere Sicherheit (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 LIFG)	1	0	0	1	0,5
nachteilige Auswirkungen auf Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder Verfahrensablauf anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 LIFG)	3	2	4	9	4,5
Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit	2	0	1	3	1,5

²⁶⁴ Da Mehrfachnennungen möglich waren, liegt die Gesamtzahl der Ablehnungsgründe über der Gesamtzahl der Ablehnungen.

(§ 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG)					
amtliche Information unterliegt einer durch Rechtsvorschrift oder VS-Anweisung geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht, einem Berufs- oder besonderem Amtsgeheimnis (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 LIFG)	13	3	48	64	32,3
nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs-, Regulierungs- oder Sparkassenaufsichtsbehörden (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 LIFG)	0	0	0	0	0,0
Schaden für die wirtschaftlichen Interessen des Landes, der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts (§ 9 Abs. 1 Nr. 6 LIFG)	1	2	4	7	3,5
andauerndes Interesse der oder des Dritten an vertraulicher Behandlung von vertraulich erhobener oder übermittelter Information (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 LIFG)	2	0	1	3	1,5
Information betrifft Verfassungsschutzbehörde des Landes (§ 9 Abs. 2 LIFG)	0	0	1	1	0,5
Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10 LIFG)	0	2	2	4	2,0
Schutz des geistigen Eigentums oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 11 LIFG)	1	13	4	18	9,1
Schutz personenbezogener Daten (§ 12 LIFG), darunter	4	2	8	14	7,1
<i>ausdrückliche Ablehnung durch die oder den Dritten,</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>8</i>	<i>11</i>	<i>5,6</i>
<i>die oder der Dritte hat sich nicht gemeldet</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0,5</i>
Information lag Behörde nicht vor	2	5	27	34	17,2

Sonstige	0	2	29	31	15,7
Gesamt	30	36	132	198	100,0

4.2.6. Gebühren für LIFG-Anträge

In der Regel werden in Rheinland-Pfalz für die Bereitstellung von Informationen, die gemäß LIFG beantragt wurden, keine Gebühren erhoben. Zwischen 2009 und 2011 geschah dies in lediglich 56 Fällen. Dies entspricht – bezogen auf alle im Evaluationszeitraum gestellten LIFG-Anträge – einer Quote von 6,2 Prozent. Dabei wurden von den Behörden insgesamt Gebühren in Höhe von 4.647 Euro für die Gewährung von Informationszugängen verlangt. Bezogen auf die gebührenpflichtigen Anträge entspricht dies einem durchschnittlichen Satz von 83 Euro pro Informationszugangsgewährung.

Die meisten gebührenpflichtigen Anträge fielen in Kommunalverwaltungen an. 42 der 56 mit Gebühren belegten Auskunftersuchen wurden in neun Kommunen bearbeitet. Dabei haben die Stadtverwaltung Speyer mit 14 und die Kreisverwaltung Alzey-Worms mit 10 Anträgen die meisten gebührenpflichtigen Vorgänge im Evaluationszeitraum bearbeitet. Die übrigen 14 LIFG-Anträge, für deren Bearbeitung Gebühren erhoben wurden, wurden an einen öffentlich bestellten Vermessungsingenieur (6), das Landgericht Trier (4), die SGD Nord (2), das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur sowie die Justizvollzugsanstalt Koblenz (jeweils 1) gerichtet. Die meisten Gebühren nahmen die Verwaltung des Rhein-Lahn-Kreises mit 2.720 Euro (906,70 €/Antrag), gefolgt von der Stadtverwaltung Speyer mit 825 Euro (58,90 €/Antrag) und der Kreisverwaltung Bad-Kreuznach mit 248 Euro (49,60 €/Antrag) ein.

Tab. 8: Gebührenpflichtige LIFG-Anträge 2009-2010

Öffentliche Stellen	2009	2010	2011	Gesamt	Gebühren (€)	Gebühren/Antrag (€)
SV Speyer	10	2	2	14	825	58,90
KV Alzey-Worms	0	10	0	10	180	18,00
öffentl. bestellter Vermessungsingenieur	0	6	0	6	84	14,00
KV Bad-Kreuznach	0	0	5	5	248	49,60

Landgericht Trier ²⁶⁵	0	2	2	4	k. A.	k. A.
VG Dierdorf	0	3	0	3	45	15,00
Rhein-Lahn-Kreis	0	0	3	3	2.720	906,70
VG Hanhstätten	0	1	1	2	16	8,00
VG Thalfang am Erbeskopf	0	0	2	2	20	10,00
SGD Nord	0	0	2	2	55	27,50
Ingelheim am Rhein	0	1	1	2	393	196,50
MBWWK	0	1	0	1	28	28,00
Rhein-Hunsrück-Kreis	0	1	0	1	23	23,00
JVA Koblenz	0	1	0	1	10	10,00
Gesamt	10	28	18	56	4.647	83,00

²⁶⁵ Das Landgericht Trier gab für die Jahre 2010 und 2011 nur an, dass die Gebühren in vier Fällen unter 50 Euro betrugen.

4.2.7. Auswirkungen des LIFG auf die rheinland-pfälzischen Behörden

Neben der Erhebung der konkreten Daten zu den Informationsbegehren, die gemäß LIFG von den öffentlichen Stellen im Evaluationszeitraum bearbeitet und erfasst wurden, wurden die Behörden auch dazu befragt, wie sich das Gesetz im Hinblick auf die Veröffentlichung von Organisationsplänen und Verzeichnissen sowie auf die Organisations- und Personalstruktur ausgewirkt hat. Zudem hatten die öffentlichen Stellen die Möglichkeit, Beobachtungen, die sie beim Vollzug des Gesetzes gemacht haben, zu schildern. Die Auswertungsergebnisse für diese Fragen werden im Folgenden dargestellt.

4.2.7.1. Veröffentlichung von Organisationsplänen und Verzeichnissen

Im Rahmen der Fallzahlenerfassung wurde bei den öffentlichen Stellen abgefragt, welche Verzeichnisse und Organisationspläne gemäß § 14 LIFG im Evaluationszeitraum zugänglich gemacht wurden. Von den 369 öffentlichen Stellen, die sich zwischen 2009 und 2011 zurückgemeldet haben, machten hierzu 118 konkrete Angaben. In erster Linie wurden Organisationspläne veröffentlicht (60,2 Prozent), wobei in 44 Fällen (37,3 Prozent) zusätzlich weitergehende Informationen und in 13 Fällen (11,0 Prozent) der Geschäftsverteilungsplan zugänglichgemacht wurden.²⁶⁶ Bei den weitergehenden Informationen, die zusätzlich zur Verfügung gestellt wurden, handelt es sich z.B. um kommunale Satzungen, Statistiken und Jahresberichte.

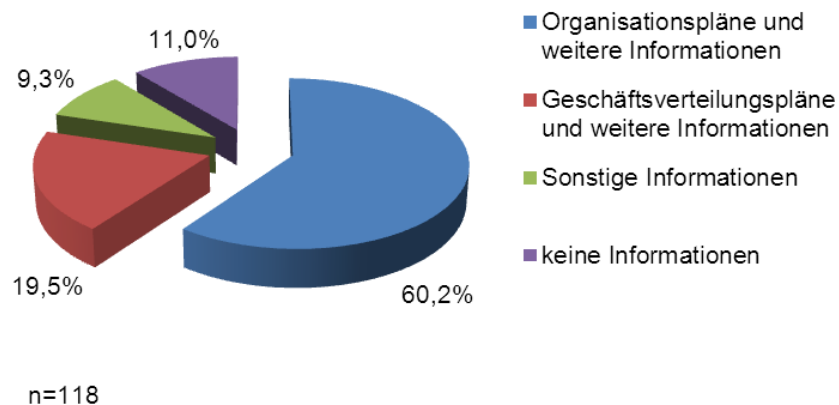
In 19,5 Prozent der Fälle wurden nur Geschäftsverteilungspläne zugänglich gemacht, wobei vier öffentliche Stellen auch noch weitere Informationen veröffentlicht haben (z.B. Satzungen und Sitzungstermine, Liste der Schiedspersonen, Übersicht über die einzelnen Serviceeinheiten, Informationen zur Zeugenkontaktstelle). 11 Behörden (9,3 Prozent) haben gemäß § 14 LIFG dagegen sonstige Informationen bereitgestellt. Hierzu gehören unter anderem kommunale Satzungen, Sitzungsniederschriften, Flucht- und Rettungspläne, Erreichbarkeiten der zuständigen Abteilungen, Schwimmbadbelegungsplan, Abiturarbeiten, Schülerakte.

13 öffentliche Stellen (11 Prozent) wiesen explizit darauf hin, dass sie keine Organisationspläne und Verzeichnisse gemäß § 14 LIFG zugänglich gemacht haben. In sechs Fällen wurde dies jedoch damit begründet, dass diese Informationen bereits vor Inkrafttreten des LIFG verfügbar waren. Allerdings ist davon auszugehen, dass dies auch auf andere öffentlichen Stellen, die sich zurückgemeldet haben, jedoch

²⁶⁶ In den übrigen 15 Fällen (12,1 Prozent) wurde nur der Organisationsplan zugänglich gemacht.

auf diese Frage keine Antwort gegeben haben, zutreffen dürfte, da Organisationspläne und/oder Geschäftsverteilungspläne mittlerweile auf einem Großteil der Internetseiten der öffentlichen Verwaltung verfügbar sind.

Abb. 8: Veröffentlichung von Organisationsplänen und Verzeichnissen gemäß § 14 LIFG



4.2.7.2. Organisatorische Änderungen durch das LIFG

Hinsichtlich der Beantwortung der Frage, ob die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang zu organisatorischen Änderungen bei den im Geltungsbereich des LIFG befindlichen öffentlichen Stellen geführt hat, zeigt sich ein eindeutiges Bild. Lediglich bei fünf Prozent der Behörden (19) hat das LIFG dazu geführt, dass eine zentrale Einheit zur Antragsbearbeitung geschaffen wurde. Vier Prozent der öffentlichen Stellen (15) geben an, dass es zu Änderungen bei den Zuständigkeiten gekommen ist. Genauso hoch ist der Anteil der öffentlichen Stellen, bei denen sich Veränderungen in den Geschäftsprozessen durch die Bearbeitung von LIFG-Anträgen ergeben haben.

Tab. 9: Aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen durch das LIFG 2009-2011

Aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen	2009	2010	2011	Gesamt	Quote²⁶⁷
Schaffung einer zentralen Einheit	14	3	2	19	5,1%
Änderung von Zuständigkeiten	8	2	5	15	4,1%
Veränderungen von Geschäftsprozessen	9	4	2	15	4,1%

Insgesamt ist also festzuhalten, dass das LIFG beim überwiegenden Teil der Behörden, die sich im Rahmen der Fallzahlenerfassung zurückgemeldet haben, zu keinen aufbau- oder ablauforganisatorischen Anpassungsmaßnahmen geführt hat.

4.2.7.3. Auswirkungen auf das Personal

Die neu geschaffenen Möglichkeiten des LIFG für die Bürgerinnen und Bürger, bei öffentlichen Stellen einen Zugang zu Informationen zu beantragen, haben sich auch auf das Personal in den jeweiligen Behörden kaum ausgewirkt. So wurde in keiner Verwaltung eine Stelle zur Bearbeitung der LIFG-Anträge neu geschaffen.

Dagegen haben 14 Behörden – das entspricht einem Anteil von 3,8 Prozent - Fortbildungsmaßnahmen zum Thema LIFG/Informationszugang durchgeführt, um die Beschäftigten über die neuen Möglichkeiten des Gesetzes für die Bürger zu informieren, während der überwiegende Teil der Behörden keine Schulungsmaßnahmen angeboten hat. Konkrete Angaben zur Zahl der Personen, die an den Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, wurden nur von neun der 14 öffentlichen Stellen gemacht. Insgesamt wurden 169 Beschäftigte im Rahmen von Schulungsmaßnahmen über die Möglichkeiten des LIFG informiert. Auffällig ist dabei, dass es sich bei knapp der Hälfte der Teilnehmer (80 Personen) um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd handelt.

²⁶⁷ Die Quote ergibt sich aus dem Verhältnis „Behörden mit Veränderungen“ zur „Gesamtzahl der Behörden, die sich zurückgemeldet haben“.

Tab. 10: Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „LIFG/Informationszugang“ 2009-2011

Anzahl	2009	2010	2011	Gesamt
Behörden mit Fortbildungsmaßnahmen	6	5	3	14
Teilnehmer	100	56	13	169

Insgesamt muss auch hier konstatiert werden, dass das LIFG bei den öffentlichen Stellen, die sich im Evaluationszeitraum an der Fallzahlenerfassung beteiligt haben, nur zu geringfügigen Auswirkungen auf die personellen Kapazitäten geführt hat, da keine neuen Stellen zur Antragsbearbeitung geschaffen wurden und nur in wenigen Behörden Fortbildungsmaßnahmen zu den neuen Möglichkeiten des LIFG durchgeführt wurden.

4.2.7.4. Beobachtungen beim Vollzug des Gesetzes

Eine weiterer Aspekt, der im Rahmen der jährlichen Erhebung abgefragt wurde, waren die sonstigen Beobachtungen, die beim Vollzug des LIFG gemacht wurden. Von den 369 öffentlichen Stellen wurden lediglich 29 Antworten von insgesamt 23 verschiedenen Behörden gegeben.

Aufgrund der geringen Zahl der Anmerkungen zu diesem Punkt lassen sich nur bedingt verallgemeinerungsfähigen Rückschlüsse auf das LIFG ziehen. Dennoch können die gemachten Beobachtungen durchaus Hinweise darauf geben, in welchen Bereichen der Vollzug des Gesetzes möglicherweise zu Problemen führt. Versucht man die genannten Punkte zu kategorisieren, lassen sich folgende Themenschwerpunkte herausarbeiten:

a) Anwendungshäufigkeit und Bekanntheitsgrad des LIFG

12 der 29 Antworten zielen darauf ab, dass das LIFG selten/überhaupt nicht zur Anwendung gekommen ist bzw. bei den Bürgern kaum bekannt zu sein scheint oder keine Erfahrungen gesammelt bzw. keine Auswirkungen festgestellt werden konnten. Folgende Anmerkungen der Behörden sind dieser Kategorie zuzuordnen:

- Es ist eine verschwindend geringe Anzahl an konkreten Anfragen unter Berufung auf das LIFG festzustellen.

- Im gesamten Kalenderjahr 2011 gab es keine Anfrage unter Berufung auf das LIFG.
- Die Resonanz von Bürgern auf das LIFG ist bisher nicht groß.
- Das Gesetz scheint in der Öffentlichkeit so gut wie nicht bekannt.
- Das LIFG hat kaum Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit.

b) Probleme im Zusammenhang mit dem LIFG

Einen weiteren thematischen Schwerpunkt bilden die Probleme, die im Zusammenhang mit dem LIFG (z.B. Vollzugsprobleme) beobachtet wurden. Von den insgesamt 12 Antworten, die in dieser Kategorie zusammengefasst worden sind, entfallen sieben auf den Bereich „Unklarheiten bei der Auslegung“.

- Bei Anwendung des LIFG bestehen noch diverse Unklarheiten.
- Hinsichtlich evtl. erforderlicher Begründung und Kostentragungspflicht herrschen sehr unterschiedliche Meinungen.
- Es werden keine Seminare/Fortbildungsmaßnahmen (z.B. bei der Kommunalakademie) zum Thema Informationszugang/LIFG angeboten.
- Das Zusammenspiel mit dem Datenschutz ist problematisch.
- Sowohl für den Bürger als auch die Beschäftigten ist nicht immer erkennbar, ob bei dem Anliegen des Bürgers ein Sachverhalt nach dem LIFG vorliegt. In der Praxis rufen die Bürger an oder kommen vor Ort und erhalten dann die gewünschte Auskunft mündlich oder in Schriftform.
- Antragsteller waren sich augenscheinlich nicht bewusst über die Grenzen/Einschränkungen zur Auskunftserteilung.

Zeit- und arbeitsaufwändig gestaltete sich die Abstimmung mit den übrigen Behörden in einem Fall, in dem identische Anträge von der gleichen Organisation bei mehreren Behörden gestellt wurden.

Weitere Antworten beziehen sich auf eine eventuell missbräuchliche Nutzung des LIFG:

- Gesetz wird in Anspruch genommen, um wirtschaftliche Interessen durchzusetzen.
- Seitens der Verwaltung wird die Vielzahl der Anträge eines einzigen Antragstellers (in einem Fall 72 Anträge in drei Monaten) mit immer dem gleichen Ziel als missbräuchlich empfunden. Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass Querulanten die Möglichkeit haben, eine Behörde lahmzulegen. Die gewünschten Unterlagen wurden in derartigen Fällen, soweit vorhanden, zeitaufwändig aus den Archiven gesucht und vor Einsichtnahme auf

Wahrung des Datenschutzes überprüft und geschwächt. Teilweise hat der Antragsteller dann aber sein seitens der Verwaltung eingeräumtes Akteneinsichtsrecht nicht wahrgenommen.

- Das Bürgerinformationsrecht setze das Recht auf Information höher als die Möglichkeit der Verwaltung, ohne enormen Aufwand den Datenschutz zu gewährleisten.

c) *Sonstiges*

Darüber hinaus gab es weitere Anmerkungen, die in der Kategorie „sonstiges“ zusammengefasst wurden. So wies eine öffentliche Stelle darauf hin, dass die Auskunftersuchen ausschließlich von Insolvenzverwaltern gestellt wurden, die sich zur Vorbereitung von Anfechtungsklagen Informationen über gezahlte Sozialversicherungsbeiträge besorgen. Eine weitere Behörde merkte zum Vollzug des Gesetzes an, dass häufiger allgemeine Anfragen an die Verwaltung gerichtet und auch beantwortet werden, die jedoch keinen speziellen Bezug zum LIFG haben.

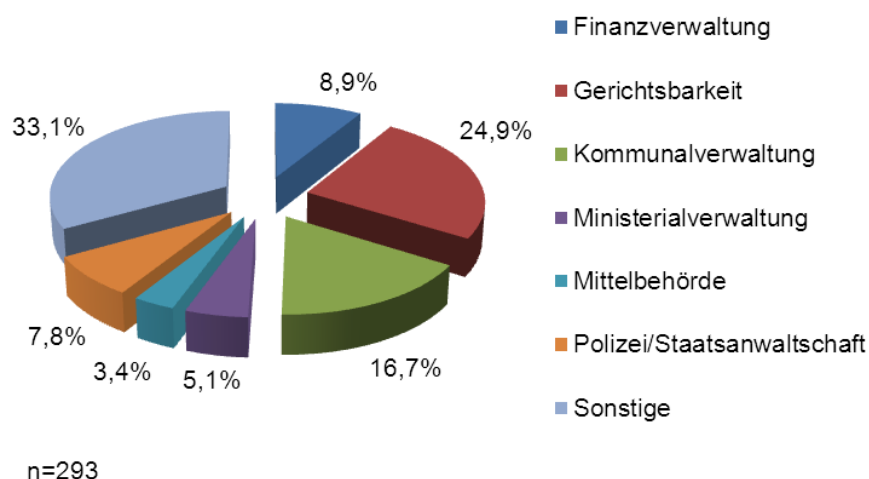
4.2.8. Informationspolitik in Rheinland-Pfalz

Am Ende des Evaluationszeitraums wurde zusätzlich eine Befragung aller im Geltungsbereich des LIFG befindlichen Behörden durchgeführt. Mit Hilfe eines elektronischen Fragebogens sollte ein Überblick darüber gewonnen werden, wie sich das LIFG auf die Informationspolitik der rheinland-pfälzischen Behörden ausgewirkt hat.

4.2.8.1. Allgemeine Merkmale des Rücklaufs

An der Befragung, die zwischen dem 13. Dezember 2011 und dem 15. Januar 2012 durchgeführt wurde, haben sich insgesamt 293 öffentliche Stellen beteiligt. Die Struktur des Rücklaufs weicht deutlich von der zuvor in Kapitel 4.2.1. vorgestellten Erhebung ab. Bei der am Ende des Evaluationszeitraums durchgeführten Befragung haben sich vor allem sonstige öffentliche Stellen und Gerichtsverwaltungen beteiligt. Mehr als die Hälfte aller Teilnehmer entfallen auf diese beiden Gruppen. Unterrepräsentiert sind dagegen die Kommunal- und Finanzverwaltung (16,8 Prozent bzw. 8,9 Prozent) sowie die Mittelbehörden (3,4 Prozent). Überhaupt nicht an der Befragung teilgenommen haben Behörden aus dem Bildungs- und Forschungsbereich.

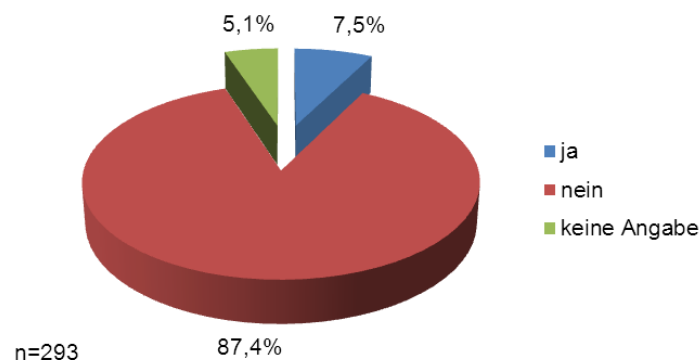
Abb. 9 : Öffentliche Stellen nach Verwaltungsbereichen



4.2.8.2. Bereitstellung von Informationen über das LIFG

Die Auswertung der Befragung zeigt deutlich, dass von Seiten der öffentlichen Stellen keine Notwendigkeit gesehen wird, Informationen über die durch das LIFG eröffneten Möglichkeiten (z.B. auf der Internetseite der Behörde) bereitzustellen. Insgesamt geben nur 7,6 Prozent der Behörden an, dass sie dies tun. Dagegen weisen 87 Prozent daraufhin, dass sie keinerlei Informationen zum LIFG zur Verfügung stellen. 5,1 Prozent der befragten öffentlichen Stellen können hierzu keine Angaben machen.

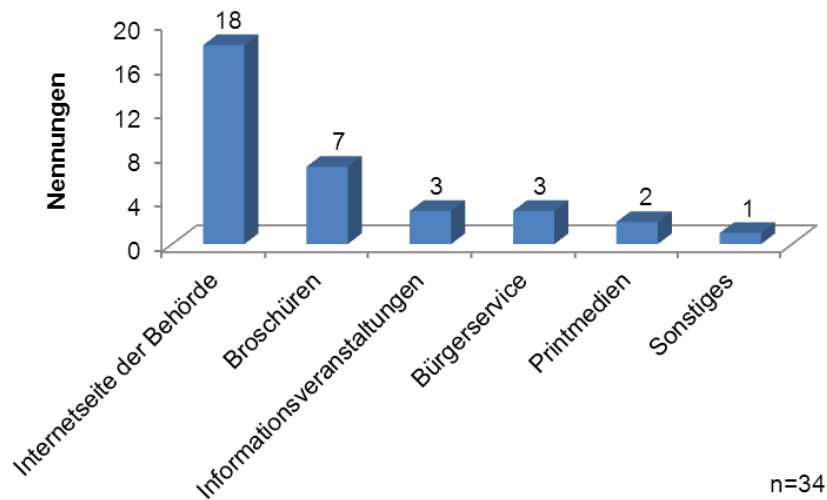
Abb. 10: Bereitstellung von Informationen über die neuen Möglichkeiten des LIFG



Bei 10 der 22 öffentlichen Stellen, die Informationen bereitstellen, handelt es um Gerichtsverwaltungen. Ansonsten bieten diesen Service noch Kommunalverwaltungen (5), sonstige Behörden (4), Ministerialverwaltungen (2) sowie die Polizei/Staatsanwaltschaft (1) an. Dagegen weist keine der an der Befragung beteiligten Finanzverwaltungen auf die neuen Möglichkeiten des LIFG hin.

Am häufigsten werden Hinweise auf der Internetseite der jeweiligen Behörden gegeben (18). Am zweithäufigsten werden Broschüren (7) genutzt, um über die neuen Möglichkeiten des LIFG zu informieren. Weitere Maßnahmen zur Bekanntmachung des Gesetzes sind Informationsveranstaltungen und der Bürgerservice (je 3), Verbreitung von Informationen über Printmedien (2) und Sonstiges (1).

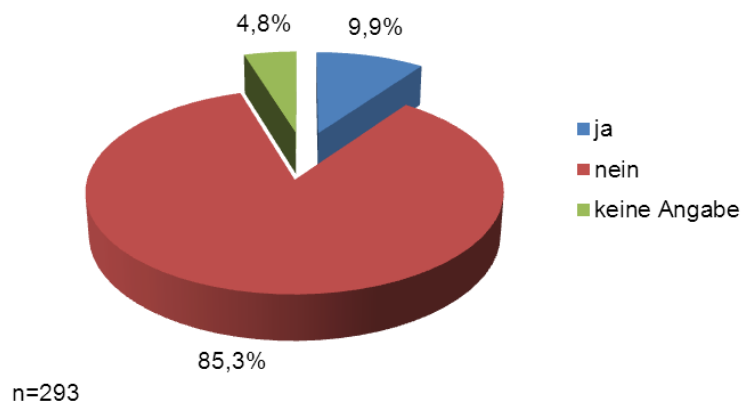
Abb. 11: Form der Bereitstellung von Informationen zum LIFG



4.2.8.3. Informations- und Kommunikationspolitik der rheinland-pfälzischen Behörden

Offensichtlich hat sich das LIFG auf die Informations- und Kommunikationspolitik der rheinland-pfälzischen Behörden so gut wie nicht ausgewirkt und kaum zu einem proaktiveren Umgang mit Informationen geführt. Denn lediglich knapp 10 Prozent der öffentlichen Stellen geben an, dass sie seit dem Inkrafttreten des LIFG mehr Informationen im Internet veröffentlichen als vorher. Rund 85 Prozent der Behörden verneinen dies. Fünf Prozent der Befragten können hierzu keine Angabe machen.

Abb. 12: Veröffentlichung von mehr Informationen im Internet seit Inkrafttreten des LIFG



Allerdings bestätigen nur 14 der 29 öffentlichen Stellen, die die 9,9 % der Ja-Antworten darstellen, dass die verstärkten Aktivitäten hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen seit Inkrafttreten des LIFG tatsächlich auch direkt auf das Gesetz zurückzuführen sind. Hingegen weisen die übrigen 15 Behörden, die nun mehr Informationen im Internet veröffentlichen als vorher, darauf hin, dass dies nicht mit dem LIFG zusammenhänge.

Noch deutlicher wird der dem LIFG zugeschriebene geringe Einfluss bei der Frage, ob sich die Kommunikation mit dem Bürger durch das LIFG verändert hat. Denn lediglich fünf der 293 öffentlichen Stellen bejahen dies, während über 90 Prozent der Meinung sind, dass es in diesem Bereich keine Veränderungen durch das LIFG gegeben hat. Rund 8 Prozent der Behörden können hierzu keine Angaben machen.

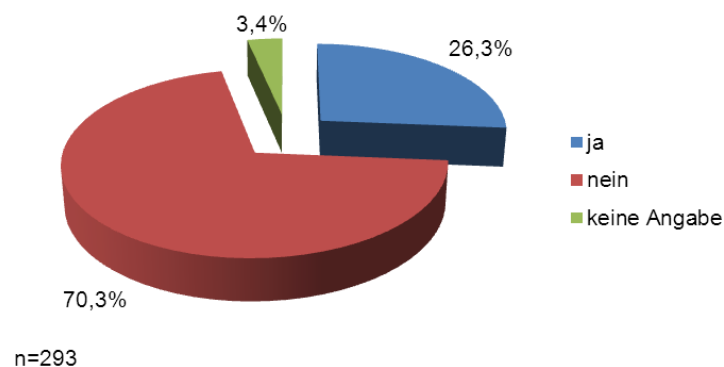
Die Behörden, für die sich die Kommunikation mit dem Bürger verändert hat, sehen vor allem eine Zunahme und Beschleunigung des Informationsaustausches zwischen Bürger und Behörde, der darin zum Ausdruck komme, dass mehr Anfragen gestellt und schneller bearbeitet werden. Eine öffentliche Stelle weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Bürger mit größeren Ansprüchen hinsichtlich des Umfangs und der Bearbeitungszeiten an die Behörde herantreten. Bei Ablehnung von Auskünften nach LIFG werden Rechtsanwaltskanzleien eingeschaltet. Zudem ist die Erhebung von Gebühren in der Praxis nicht kostendeckend umzusetzen.

Insgesamt kann jedoch festgehalten werden, dass das LIFG nach Einschätzung der Behörden so gut wie keinen Einfluss auf die Kommunikations- und Informationsstrategie der rheinland-pfälzischen Behörden gehabt hat.

4.2.8.4. Erfahrungen mit LIFG-Anträgen

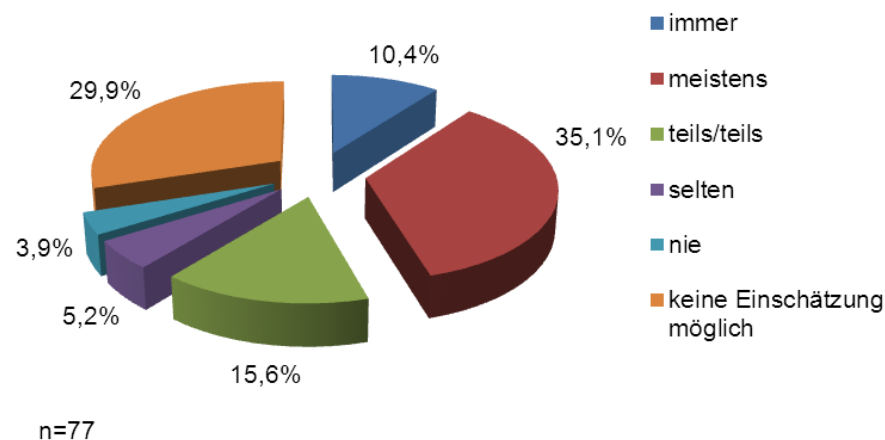
Ein vergleichsweise geringer Anteil der öffentlichen Stellen, der an der Befragung teilgenommen hat, verfügt nach eigenen Angaben über konkrete Erfahrungen mit dem LIFG. Lediglich an 26 Prozent der Behörden wurden überhaupt Informationsbegehren gemäß LIFG gerichtet, während der Großteil der öffentlichen Stellen (70,4 Prozent) dieses verneinte. 3,4 Prozent konnten hierzu keine Angaben machen.

Abb. 13: Erfahrungen mit Informationsbegehren gemäß LIFG



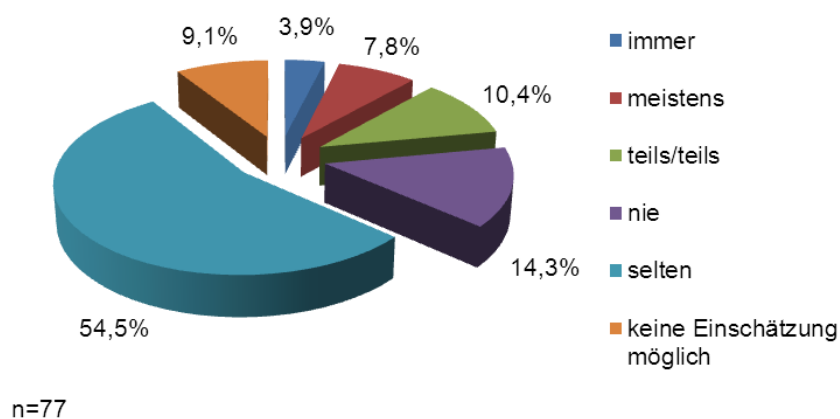
Die 77 öffentlichen Stellen, die bereits Erfahrungen mit LIFG-Anträgen gemacht haben, sollten eine Einschätzung dazu abgeben, wie oft sie die gewünschten Informationen auch ohne das LIFG zur Verfügung gestellt hätten. Knapp die Hälfte der Behörden gab an, dass sie diese Auskünfte meistens oder immer auch ohne die gesetzliche Grundlage erteilt hätten. 15,6 Prozent der öffentlichen Stellen sind der Meinung, dass sie den Zugang zumindest teilweise gewährt hätten. Dagegen vertraten rund 9 Prozent der Behörden die Auffassung, dass sie ohne Geltung des LIFG die gewünschten Informationen selten oder überhaupt nicht zur Verfügung gestellt hätten. Knapp 30 Prozent können hierzu keine Einschätzung abgeben.

Abb. 14: Einschätzung zu den gemäß LIFG zur Verfügung gestellten Informationen



Bereits im Rahmen der Erfassung gab es Hinweise darauf, dass das LIFG bei den Bürgern nicht bekannt ist. Dies wird auch noch einmal bei der Auswertung der Befragung deutlich. Auf die Frage, wie oft es vorkommt, dass sich Antragsteller bei ihren Informationsbegehren explizit auf das LIFG beziehen, geben lediglich 11,7 Prozent der öffentlichen Stellen an, dass dies immer bzw. meistens vorkommt. Weitere 2,7 Prozent weisen darauf hin, dass dies die Antragsteller zum Teil tun. Dagegen hat der Großteil der Behörden (68,8 Prozent) die Erfahrung gemacht, dass sich die Antragsteller bei ihren Auskunftersuchen selten bzw. nie explizit auf das LIFG beziehen.

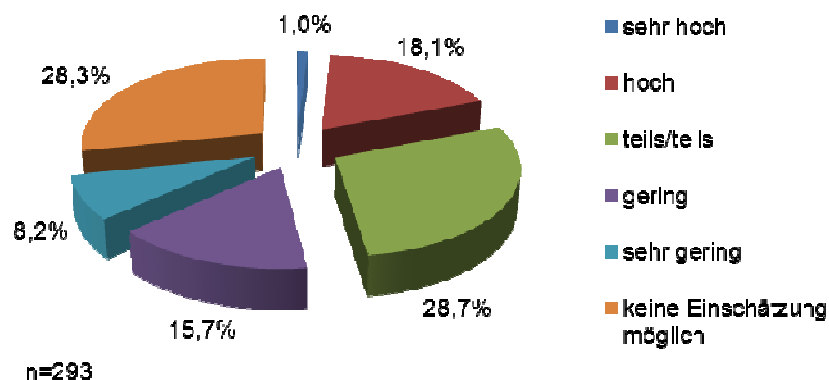
Abb. 15: Bezugnahme auf das LIFG durch den Antragsteller bei Auskunftersuchen



4.2.8.5. Erfahrungen mit dem LIFG

Wie bereits bei der Auswertung der von den öffentlichen Stellen übermittelten Fallzahlen zur Anwendung des LIFG deutlich wurde, sind die Berührungspunkte im Umgang mit der neuen gesetzlichen Grundlage noch nicht bei allen Behörden sehr groß gewesen. Dennoch schätzen knapp 20 Prozent der öffentlichen Stellen den Kenntnisstand der für das LIFG zuständigen Mitarbeiter als sehr hoch bis hoch ein. 28,7 Prozent der Behörden bewerten den Kenntnisstand im eigenen Hause mit teils/teils. Rund 24 Prozent vertreten die Auffassung, dass ihre Mitarbeiter in diesem Bereich nur über einen geringen bis sehr geringen Kenntnisstand verfügen. Etwa 28 Prozent der öffentlichen Stellen können zu diesem Aspekt keine Einschätzung abgeben.

Abb. 16: Kenntnisstand der für das LIFG zuständigen Mitarbeiter



Bemerkenswert ist das Ergebnis vor dem Hintergrund, dass lediglich in knapp 9 Prozent der Behörden eine Arbeitshilfe oder ähnliches für die Mitarbeiter erstellt wurde, die Auskunft darüber gibt, was bei der Anwendung des LIFG zu beachten ist. Mehr als 80 Prozent weisen darauf hin, dass sie ein solches Unterstützungsinstrument nicht zur Verfügung gestellt haben. 10 Prozent der öffentlichen Stellen konnten hierzu keine Angabe machen.

Die zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen lassen sich in vier verschiedene Kategorien einteilen. Von den insgesamt 26 Behörden, welche die Frage bejaht haben, haben zehn Unterstützungsinstrumente genannt, die der Kategorie „eigene Anwendungshinweise“ zuzurechnen sind. Hierbei wurden für die Mitarbeiter, die für die Bearbeitung von LIFG-Anträgen zuständig sind, spezielle Handlungsempfehlungen erarbeitet, welche die Anwendung des LIFG in der Praxis erleichtern sollen. In fünf Fällen stellten die Behörden ihren Mitarbeitern die LIFG-

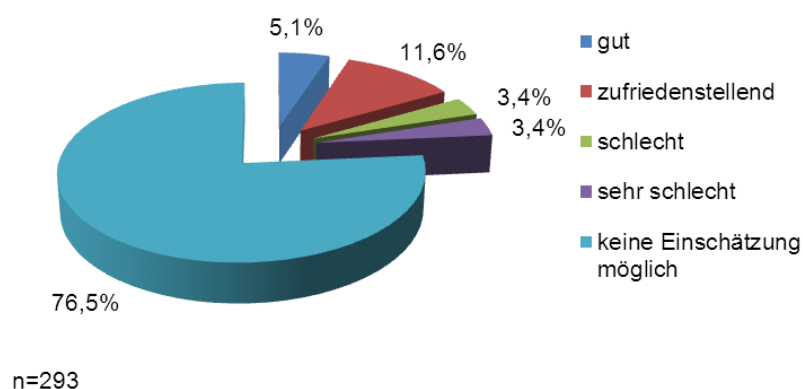
Anwendungshinweise des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur zur Verfügung.²⁶⁸

Als weitere Unterstützung für den Umgang mit dem LIFG wurden jeweils in drei Fällen die speziellen Hinweise der OFD Koblenz, allgemeine Rundschreiben sowie die Einrichtung einer behördeninternen Stelle, die entweder direkt die Bearbeitung der Anträge übernimmt oder in Zweifelsfällen zu Rate gezogen werden kann, genannt. Schließlich wurden noch zwei Hilfestellungen angeführt, die der Kategorie „sonstige“ zugeordnet wurden. Hierbei handelt es sich um die regelmäßige Information über die Anwendung durch den zuständigen Fachbereichsleiter (1) sowie Regelungen der internen Zuständigkeiten und Koordination (1).

4.2.8.6. Anwendbarkeit und Änderungsbedarf

Hinsichtlich der Beurteilung der Anwendbarkeit des LIFG in der Verwaltungspraxis zeigt sich, dass die Behörden in Rheinland-Pfalz bisher nur über wenige Erfahrungen mit dem Gesetz verfügen. Mehr als dreiviertel der öffentlichen Stellen, die an der Befragung teilgenommen haben, können hierzu keine Einschätzung abgeben. Gut fünf Prozent der Behörden bewerten die Anwendbarkeit des Gesetzes mit gut, während 11,6 Prozent diese immer noch für zufriedenstellend hält. Hingegen sind 6,4 Prozent der Behörden der Auffassung, dass das LIFG schlecht bis sehr schlecht in der Verwaltungspraxis anzuwenden ist. Eine sehr gute Beurteilung der Anwendbarkeit erfolgte in keinem Fall.

Abb. 17: Bewertung der Anwendbarkeit des LIFG in der Verwaltungspraxis



²⁶⁸ Vgl. Anwendungshinweise zum Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG -) vom 26. November 2008 (GVBl. S. 296, BS 2010-10) (Stand: 2. April 2009)

Die Behörden²⁶⁹, die die Anwendbarkeit als gut beurteilt haben, begründen ihre Bewertung wie folgt:

- Schlüssige Systematik mit umfassenden sowie nachvollziehbaren Begriffsbestimmungen/Gesetzesformulierung und klaren Regelungen.
- Dem Bürger und den Behörden steht der erforderliche Spielraum zur Verfügung. Das Gesetz engt nicht ein.
- Durch die Informationen und Anwendungshinweise des Ministeriums und für Sport vom 02.04.2009 und anderer Ministerien sind die jeweiligen §§ gut erläutert.
- Die meisten Dinge sind schon vorher geregelt gewesen. Die Informationen, die dem Datenschutz oder besonderen Geheimnisschutzbestimmungen unterliegen, dürfen ohnehin nicht öffentlich gemacht werden.

Die öffentlichen Stellen²⁷⁰, die der Auffassung sind, dass die Anwendbarkeit des LIFG als zufriedenstellend zu beurteilen ist, nennen hierfür folgende Gründe:

- Sehr hoher Zeit- und Personalaufwand.
- Explizite Ablehnungen von Informationswünschen mussten bisher nicht erfolgen.
- Das LIFG kann in den Fällen, in denen z. B. Sekten oder Menschen mit querulatorischen Neigungen die Antragsteller sind, zu unangemessener Mehrarbeit und Rechtsstreitigkeiten führen.
- Aufbau und Lesbarkeit des Gesetzes nachvollziehbar, aber verbesserungsfähig.
- Aufgrund der Fachgesetzgebung zu Einsicht/Auskunft ergibt sich nur eine geringe Anwendbarkeit des LIFG. Die Frage in welchem Verhältnis die verschiedenen gesetzlichen Informationsrechte zueinander stehen, ist teilweise ungelöst.
- Das Verhältnis der Ausnahmen im LIFG zum Steuergeheimnis ist erläuterungsbedürftig. Insbesondere bei Auskunftsansprüchen kann dies zum Problem werden, da die AO hierfür keine gesetzliche Grundlage enthält.
- Abgrenzungsfragen insbesondere in Bezug auf Regierungshandeln.
- In der Gerichtsbarkeit besteht das Problem der Abgrenzung, ob sich das Auskunftsbegehren auf "Verwaltungsangelegenheiten" oder Gerichtsverfahren bezieht (vgl. Einsichtnahme in Grundbuchakten).

²⁶⁹ Zwei Behörden haben ihre Bewertung nicht weiter begründet.

²⁷⁰ Vier Behörden haben ihre zufriedenstellende Beurteilung nicht weiter begründet.

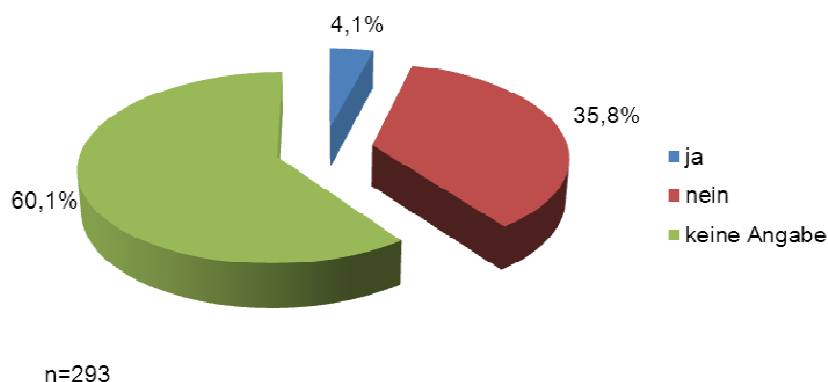
- Ein besonderes Interesse des Bürgers am LIFG ist nicht erkennbar. Auch ohne LIFG war es hier stets selbstverständlich, die gewünschten Informationen so weit wie möglich zu gewähren.
- Die auferlegten Pflichten (§ 14 LIFG) sind ohne Bezug zur Aufgabenstellung der Behörde.

Für die schlechte und sehr schlechte Bewertung der Anwendbarkeit des LIFG führten die Behörden folgende Gründe an:

- Das Gesetz hat keinen Nutzen, da es nicht genutzt wurde.
- LIFG wird vom Bürger nicht angenommen.
- Überflüssig wie nur was, zusätzliche Bürokratie. Parlament hat mal wieder einen Alibi-Arbeitsnachweis geliefert: guckt mal - wir sind fleißig.
- Bürokratie! Bürokratie! Erdacht von Theoretikern, es fehlt eigentlich jeglicher Bedarf.
- Anfragen wurden auch bisher beantwortet. LIFG als Grundlage für sachfremde Anfragen bzw. Spielwiese für Querulanten.
- Anfragen nach LIFG stellen eine zusätzliche Aufgabe für die Verwaltung dar, die nicht bei den Personalkapazitätsbemessungen ausreichend berücksichtigt sind (werden können).
- Die Regelungen des LIFG sind für die tägliche Verwaltungspraxis nicht praktikabel. Dies betrifft auch die Abgrenzung zu anderen informations- oder beteiligungsrechtlichen Regelungen in Spezialgesetzen.
- Hoher Aufwand bei komplexen Sachverhalten und Sicherstellung des Schutzes persönlicher Daten bei einer Akteneinsicht.
- Kollision mit Datenschutz.

Obwohl bei der vorherigen Frage einige Kritikpunkte genannt worden sind, wird die Frage nach einem Bedarf zur Änderung des LIFG ganz überwiegend nicht bejaht. Dies ist vermutlich jedoch in erster Linie auf die geringen Anwendungserfahrungen in der Praxis zurückzuführen. Nur rund 4 Prozent der Behörden sehen die Notwendigkeit, Änderungen am LIFG selbst vorzunehmen, während 35,8 Prozent keinen Änderungsbedarf feststellen. Rund 60 Prozent der öffentlichen Stellen können hierzu keine Angaben machen.

Abb. 18: Änderungsbedarf beim LIFG



Von den 12 öffentlichen Stellen, die einen Änderungsbedarf sehen, sind sechs der Meinung, dass das Gesetz wieder abgeschafft werden sollte. Begründet wird dies damit, dass der damit verbundene Aufwand zu groß und in einigen Bereichen kein Bedarf gesehen wird. Eine öffentliche Stelle verweist in diesem Zusammenhang zudem darauf, dass es bereits vor Inkrafttreten des LIFG die Aufgabe einer Dienstleistungsbehörde war, den Bürger auf Anfrage zu informieren.

Ein weiterer Aspekt ist die missbräuchliche Nutzung des LIFG. Eine Behörde ist der Meinung, dass eine gewisse Betroffenheit gegeben sein sollte, da ansonsten die Gefahr besteht, dass sich Querulanten verwirklichen und die Verwaltung beschäftigen. In einem anderen Fall hat eine Person 83 Anträge gestellt, die sich auf die Aktivitäten eines Unternehmens bezogen. Deshalb wird hier für eine starke Einschränkung bei missbräuchlichen Informationsanforderungen plädiert.

Weitere Änderungsvorschläge zielen darauf ab, dass es eine stärkere Abgrenzung von Regierungs- und Verwaltungshandeln geben sollte, dass hinsichtlich § 14 LIFG unterschiedliche aufgabenbezogene Veröffentlichungspflichten definiert werden, dass kürzere Fristen gesetzt werden und dass der Anwendungsbereich des LIFG auf die Bereiche beschränkt wird, in denen es wirklich erforderlich ist.

4.2.9. Zusammenfassung der empirischen Analyse

Zunächst ist zu konstatieren, dass die neuen Möglichkeiten des LIFG zu Beginn des Evaluationszeitraums offensichtlich bei den Bürgern noch nicht bekannt waren. Lediglich 139 Anträge wurden für das Jahr 2009 von den rheinland-pfälzischen Behörden übermittelt. Dies könnte möglicherweise auch darauf zurückzuführen sein, dass die öffentlichen Stellen kaum auf die neuen gesetzlichen Möglichkeiten hingewiesen haben. Trotz des kurzen Evaluationszeitraums von 32 Monaten zeigt sich allerdings ein deutlicher Anstieg bei den LIFG-Anträgen. So wurden für die ersten neun Monate des Jahres 2011 bereits 553 Informationsbegehren gemeldet. Interessant ist dabei jedoch, dass der Anteil der Behörden, die Anträge gemeldet haben, mit rund 20 Prozent zwischen 2009 bis 2011 weitgehend konstant geblieben ist. Für die Bewertung dürfte allerdings davon auszugehen sein, dass die Behörden Informationsanfragen nicht durchweg in Bezug zum LIFG setzen werden. Insbesondere einfachere mündliche, telefonische oder per e-Mail übermittelte Auskunftsbitten werden häufig als selbstverständliche Dienstleistung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern angesehen und nicht als Anwendung des LIFG rubriziert.

Dass das LIFG bislang überwiegend von natürlichen Personen genutzt wurde, könnte darauf hindeuten, dass in erster Linie Bürgerinnen und Bürger den Zugang zu Informationen beantragt haben und das Gesetz nicht von Interessengruppen instrumentalisiert wurde. Dies scheint bisher nur in Einzelfällen zu geschehen.

Dieser Einschätzung entspricht, dass das Antragsverhalten im Wesentlichen einen Bezug zu konkreten Alltagsvorgängen im Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Behörden aufweist. Nahezu die Hälfte der LIFG-Anträge ist von Kommunalbehörden, die für die Bürgerinnen und Bürger im Alltag „das Gesicht der Verwaltung“ sind, gemeldet worden und fast 90 Prozent der Anfragen beziehen sich auf konkrete Verwaltungsvorgänge. Auch dies deutet – bei aller gebotenen Zurückhaltung in der Bewertung – zumindest in der Tendenz darauf hin, dass das LIFG in einem gewissen Schwerpunkt individuellen Informationsbedürfnissen Rechnung trägt.

Obwohl keine Schriftform erforderlich ist, erfolgt die Stellung eines LIFG-Antrags in knapp der Hälfte der Fälle dennoch schriftlich. Eine ähnlich hohe Bedeutung besitzen zudem fernmündlich bzw. mündlich gestellte Anträge. Auch hier ist nochmals auf die Wahrscheinlichkeit hinzuweisen, dass einfache Auskunftsbitten von den Behörden nicht als LIFG-Anträge eingeordnet werden. Der Informationszugang

wird dabei hauptsächlich im Zuge der Auskunftserteilung gewährt. Die übrigen Zugangsmöglichkeiten spielen dabei eher eine untergeordnete Rolle.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die rheinland-pfälzischen Behörden bemüht sind, den Informationszugang innerhalb eines Monats zu gewähren. Dies trifft auf rund Dreiviertel der positiv beschiedenen Anträge zu. In nur einem Fünftel der Fälle dauerte es länger als einen Monat, bis die gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Berücksichtigt man, dass diese Quote durch eine Vielzahl von Anträgen, die von einem einzigen Antragsteller in einer Kommune zu den Aktivitäten eines Unternehmens gestellt worden sind, in die Höhe getrieben wurden, weil sich die Kommune aufgrund des großen Umfangs der begehrten Informationen nicht in der Lage sah, diese innerhalb der Ein-Monatsfrist zur Verfügung zu stellen, so liegt der Anteil der erst nach mehr als einem Monat gewährten Informationszugänge deutlich unter der für den Bund ermittelten Vergleichszahl von 31,8 Prozent²⁷¹.

Die Ablehnungsquote bei LIFG-Anträgen liegt im Evaluationszeitraum bei knapp 13 Prozent. Die lässt den Schluss zu, dass die rheinland-pfälzischen Behörden keine restriktive Informationszugangspolitik betreiben, zieht man in Betracht, dass die Ablehnungsquote der Bundesbehörden bei durchschnittlich rund 23 Prozent liegt²⁷².

Hauptsächlich begründet werden Ablehnungen mit einem Verweis auf § 9 I Nr. 4 LIFG (v.a. Steuergeheimnis); dieser Ablehnungsgrund spielt zwar auch für die Anwendung des IFG des Bundes eine hervorgehobene, jedoch nicht in gleicher Weise exponierte Rolle²⁷³. Ablehnungen erfolgen darüber hinaus, weil die Information der Behörde nicht vorlag, und aus sonstigen Gründen. Der Schutz personenbezogener Daten spielt eine eher untergeordnete Rolle.

Die geringe Anzahl an Widerspruchs- und Klageverfahren, die aufgrund von Ablehnungen eingeleitet wurden, deutet darauf hin, dass bislang nur wenige echte Konfliktfälle in Rheinland-Pfalz aufgetreten sind. Noch seltener sind Widerspruchs- und Klageverfahren, die von Dritten eingeleitet wurden.

²⁷¹ Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Tabelle 14. Ein einfacher Vergleich ist allerdings nicht möglich, würde er doch eine Analyse des Umfangs und der Komplexität der gewährten Informationen erfordern.

²⁷² Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Tabelle 4. Auch hier sagen die Quoten ohne näheren inhaltlichen Vergleich nichts über eine unterschiedliche Haltung zur Gewährung von Informationszugang aus.

²⁷³ Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Tabelle 29.

Ebenfalls unproblematisch stellt sich die Regelung zur Gebührenerhebung dar. In lediglich etwa sechs Prozent der Fälle sind bisher überhaupt Gebühren für die Gewährung eines Informationszugangs gemäß LIFG erhoben worden.

Das LIFG hat kaum zu Veränderungen der Geschäftsprozesse sowie der Organisations- und Personalstruktur der rheinland-pfälzischen Behörden geführt hat. Lediglich ein sehr kleiner Teil weist darauf hin, dass es aufgrund des Gesetzes zu Veränderungen gekommen ist (z.B. Schaffung einer zentralen Einheit); die organisatorischen Reaktionen der Behörden auf Bundesebene auf das Inkrafttreten des IFG des Bundes sind demgegenüber deutlicher²⁷⁴. Auffallend ist auch der äußerst geringe Anteil befragter Behörden, die Fortbildungsmaßnahmen zum Thema LIFG/Informationszugang durchgeführt, um die Beschäftigten über die neuen Möglichkeiten des Gesetzes für die Bürger zu informieren²⁷⁵, sowohl die Zurverfügungstellung von internen Arbeitshilfen durch nur 9 Prozent der Behörden, obwohl in 24 Prozent der Behörden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich des LIFG über geringe bis sehr geringe Kenntnisse verfügen.

Rund 30 Prozent der Behörden haben gemäß § 14 LIFG Organisationspläne und Verzeichnisse öffentlich zugänglich gemacht. Dieser relativ geringe Anteil ist z.T. darauf zurückzuführen, dass viele Behörden mindestens Organisationspläne und/oder Geschäftsverteilungspläne bereits vor Inkrafttreten des LIFG veröffentlicht haben. Z.T. hängt dies jedoch auch damit zusammen, dass eine proaktive Informationspolitik noch nicht vollständig von allen Behörden verwirklicht wird.

Dies bestätigen auch die Ergebnisse der durchgeführten Online-Befragung. Nur ein kleiner Teil der befragten Behörden gibt an, mehr Informationen seit dem Inkrafttreten des LIFG zu veröffentlichen. Insoweit besteht ein deutlicher Unterschied zum Informationsverhalten von Bundesbehörden, für die sich mit Inkrafttreten des IFG des Bundes ein eindeutiger Strategiewechsel feststellen lässt.²⁷⁶ Ein noch kleinerer Teil der befragten rheinland-pfälzischen Behörden stellt fest, dass sich die Kommunikation gegenüber dem Bürger durch das LIFG verändert hat; auf Bundesebene wurde diese Frage sehr unterschiedlich beantwortet²⁷⁷. Es ist mithin

²⁷⁴ Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, sub 3.2.19.

²⁷⁵ Vgl. demgegenüber für die Bundesbehörden Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Tabelle 23.

²⁷⁶ Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Tabelle 37.

²⁷⁷ Vgl. Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, nach Tabelle 38.

festzuhalten, dass sich das LIFG kaum auf die Informations- und Kommunikationspolitik der rheinland-pfälzischen Behörden ausgewirkt hat. Dies könnte z.T. aber auch darauf zurückzuführen sein, dass – anders als beim IFG des Bundes – Kommunalverwaltungen in den Anwendungsbereich des LIFG fallen. Da Kommunalverwaltungen aufgrund ihres täglichen Kundenkontakts sich bereits vor Inkrafttreten des LIFG mit einer hohen Anzahl informationsbezogener Anfragen konfrontiert sahen und diese auch ohne explizite gesetzliche Grundlage beantwortet haben, ist es möglich, dass auf dieser Ebene Änderungen, die spezifisch dem Inkrafttreten des LIFG zuzuordnen waren, von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht wahrgenommen wurden.

Lässt sich hieraus also nicht darauf schließen, dass die rheinland-pfälzischen Behörden den durch das LIFG gesetzten Impuls zugunsten einer Verbesserung des Informationszugangs der Bürgerinnen und Bürger in der Praxis nicht umsetzen, so scheint es hinsichtlich der Umsetzung einer proaktiven Informationspolitik noch Optimierungspotenzial in Rheinland-Pfalz zu geben. Dies beginnt damit, dass lediglich knapp 8 Prozent der Behörden überhaupt Informationen über die durch das LIFG eröffneten Möglichkeiten (z.B. auf der Internetseite der Behörde) bereitstellen. Hieraus kann zwar nicht zwingend auf einen geringen Bekanntheitsgrad des LIFG bei den Bürgerinnen und Bürgern geschlossen werden, doch deutet auch der Umstand, dass 69 Prozent der Behörden die Erfahrung gemacht haben, dass sich die Antragsteller bei ihren Auskunftersuchen selten bzw. nie explizit auf das LIFG beziehen, in diese Richtung.

5. Zusammenfassende Bewertung

Im Folgenden werden die Ergebnisse der im Rahmen der vorliegenden Evaluierung durchgeführten rechtswissenschaftlichen und empirischen Analysen zusammengefasst und hinsichtlich der Folgerungen für die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechts in Rheinland-Pfalz bewertet. Da wegen des kurzen Zeitraums seit Inkrafttreten des LIFG das auswertbare empirische Material begrenzt war, werden ergänzend Erkenntnisse aus der parallel im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages durchgeführten Evaluierung des IFG des Bundes²⁷⁸ einbezogen.

Festzustellen ist zunächst, dass 88 Prozent der rheinland-pfälzischen Behörden die Anwendbarkeit des LIFG in der Verwaltungspraxis mit gut bzw. zufriedenstellend bewerten und nur 4 Prozent einen aktuellen Änderungsbedarf konstatieren. Dies entspricht dem in der Evaluierung gewonnenen Bild, dass grundsätzliche Konflikte in der Anwendung des LIFG seit dessen Inkrafttreten noch nicht aufgetreten sind.

a) Anspruchsberechtigung

Die Festlegung der Anspruchsberechtigung dahingehend, dass „jeder“ einen Anspruch auf Informationszugang haben kann, hat zu keinen feststellbaren Problemen geführt. Die empirische Analyse hat gezeigt, dass vor allem natürliche Personen die Möglichkeiten des LIFG nutzen, um Zugang zu amtlichen Informationen zu beantragen. Diese bilden mit einem Anteil von 70 Prozent mit Abstand wichtigste Gruppe. Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass das LIFG durch die überwiegende Nutzung von Bürgerinnen und Bürgern zu einer Erhöhung der Transparenz und zur Förderung der demokratischen Beteiligung beiträgt.

Mit Blick darauf, dass die Anspruchsberechtigung der nach der Gesetzesbegründung ausgenommenen Bürgerinitiativen umstritten ist, sollte mit Blick auf das ausdrückliche Ziel des LIFG, zu Stärkung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung beizutragen, die Funktion von Bürgerinitiativen für den demokratischen Diskurs berücksichtigt werden. In Verfahren der Bürgerbeteiligung tritt ganz überwiegend nicht der/die einzelne Bürger/in in Erscheinung, sondern der Zusammenschluss Betroffener bzw. Interessierter in mehr oder weniger lose organisierten Interessengruppen. Daher sollte eine explizite Regelung eines Antrags-

²⁷⁸ Vgl. die Zusammenfassung und Empfehlungen bei Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, Teil V.

rechts für Bürgerinitiativen und andere nichtrechtsfähige Vereinigungen in Erwägung gezogen werden.

b) Verhältnis zu anderen Normen

Im Gegensatz zum IFG Bund verzichtet das LIFG auf einen Hinweis auf die parallele Anwendbarkeit der Informationsansprüche, die sich aus § 1 LVwVfG i. V. m. § 29 VwVfG und § 25 SGB X ergeben. Allein die Vorrangregel in § 4 II LIFG entspricht der im Bundesgesetz (§ 1 III IFG), wobei die Auslegung allerdings nicht problemlos ist. Da nicht immer einfach zu bestimmen ist – vor allem bei ungeschriebenen Akteneinsichtsrechten wie im Steuerrecht –, ob eine Regelung im Sinne des § 4 II LIFG vorrangig ist, können jedoch Abgrenzungsprobleme zwischen LIFG und den vorrangigen Regelungen auftreten.

Die durchgeführte Analyse gibt Hinweise darauf, dass dies z.B. beim LUIG, dem POG und dem Steuerrecht (§ 30 AO) möglich ist. Allerdings handelt es sich bislang um Einzelfälle, wobei auch darauf hinzuweisen ist, dass sich die Evaluation des LIFG auf einen kürzeren Zeitraum (32 Monate) bezieht als das IFG (66 Monate) und somit manche Probleme eventuell noch nicht aufgetreten sind.

Die Diskussion um die Frage, ob bzw. in welchen Fällen § 29 VwVfG Ansprüche nach dem LIFG verdrängt,²⁷⁹ hat gezeigt, dass diesbezüglich Klarstellungsbedarf besteht. Sollte es tatsächlich der Intention des Gesetzgebers entsprechen, dass die Anwendbarkeit des § 29 VwVfG – ebenso wie nach dem LIFG – nicht zur Verdrängung der Ansprüche nach dem LIFG führt, wäre eine entsprechende Klarstellung dringend anzuraten. Zu denken wäre an die Normierung einer expliziten Rückausnahme von der Anordnung der Subsidiarität, wie dies bei § 1 III IFG der Fall ist.

Zu begrüßen wäre darüber hinaus eine Klarstellung des Verhältnisses von LIFG zu Akteneinsichtsrechten nach der AO. Da die einfachste Lösung – die ausdrückliche Normierung eines Akteneinsichtsrechts in der AO und ein entsprechender Hinweis im LIFG hierauf – an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine Änderung der AO scheitert, könnte der Landesgesetzgeber allenfalls klarstellen, dass der Zugang zu Informationen, die abgabenrechtliche Angelegenheiten betreffen, alleine nach der AO zu beurteilen ist.

²⁷⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.1.1.1. zu § 4 II sowie unter 4.1.2.3.

c) Stellung des Antrags

Im Gegensatz zu den Anwendungshinweisen zum IFG²⁸⁰ enthalten die Anwendungshinweise zum LIFG weniger Anforderungen an den Antrag. So heißt es hier nur: „[...] Obwohl die Schriftform nicht allgemein erforderlich ist, muss die Behörde zumindest die Identität des Antragstellerin oder des Antragstellers feststellen oder deren oder dessen korrektes Anliegen erkennen können.“²⁸¹

Gem. § 5 I 2 LIFG kann der Antrag schriftlich, mündlich – auch telefonisch – zur Niederschrift oder in elektronischer Form oder durch schlüssiges Handeln gestellt werden. In der empirischen Analyse wird deutlich, dass LIFG-Anträge vor allem schriftlich (45,9 Prozent) und fernmündlich/mündlich (39,8 Prozent) gestellt werden. Die übrigen Formen spielen dagegen so gut wie keine Rolle. Obwohl kein Schriftformerfordernis existiert, wird fast jeder zweite Antrag schriftlich gestellt. Ein Handlungsbedarf ist an dieser Stelle nicht erkennbar.

Ob an dem in den Anwendungshinweisen des ISIM zum LIFG eingenommenen Standpunkt, dass die Behörde die Identität des Antragstellers feststellen können müsse, festgehalten werden soll, sollte überprüft werden. In Anbetracht der hiergegen erhobenen datenschutzrechtlichen Bedenken sollte insoweit – wenn diese Frage bejaht werden sollte – eine ausdrückliche gesetzliche Regelung geschaffen werden.²⁸²

d) Beteiligung Dritter

Das differenzierte System zur Beteiligung Dritter gem. § 6 LIFG gewährleistet im Wesentlichen einen ausreichenden Schutz des Dritten, so dass die Vollzugstauglichkeit der Vorschrift gewährleistet ist. Die empirische Relevanz ist für das LIFG bislang eher gering, da sich die Zahl der zu beteiligenden Dritten bislang auf einem relativen niedrigen Niveau bewegt. So wurden im Evaluationszeitraum bei 896 LIFG-Anträgen 132 Dritte gemäß § 6 LIFG beteiligt, wobei der Großteil der Beteiligungen auf ein Unternehmen in einer Kommune entfällt. Daraus lässt sich ableiten, dass bei den meisten LIFG-Anträgen bislang keine Beteiligung Dritter gemäß § 6 LIFG erforderlich war.

²⁸⁰ BMI, Anwendungshinweise, GMBI. 2005, 1346 (1347 zu III. 1.).

²⁸¹ ISIM, Anwendungshinweise zum LIFG, 2009, 5

²⁸² Im Einzelnen Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, sub 3.2.3.

In Anlehnung an die aus der Evaluierung des IFG des Bundes formulierten Empfehlungen könnte der Landesgesetzgeber ggf. überprüfen, ob eine Entbehrlichkeit der Drittbeteiligung in folgenden Fällen ausdrücklich in § 6 LIFG verankert werden sollte:

- Der Dritte kann sich erkennbar nicht rechtzeitig äußern oder es liegt dessen erkennbare mutmaßliche Einwilligung vor.
- Die im Dokument genannte Person ist nur schwer ermittelbar (z. B. nach Namensänderung und Umzug) und die Offenbarung der Informationen ist für diese Person von erkennbar geringer Bedeutung.
- Entbehrlichkeit der Anhörung in den Fällen des § 12 S. 2 und 3 LIFG.

Außerdem sollte eine explizite Regelung zum Umfang der Übermittlung vom Antragsteller vorhandener personenbezogener Daten an den Dritten getroffen werden. Eine Möglichkeit dazu wäre, die Pflicht des Antragstellers zur Begründung in § 5 I 4 LIFG um eine Erklärungspflicht des Antragstellers zu erweitern, welche seiner Daten an welche Dritte weitergegeben werden dürfen. Zur Beschleunigung könnte die Frist zur Stellungnahme für den Dritten von einem Monat auf zwei Wochen gesenkt werden, was im internationalen Vergleich noch relativ lang ist

e) Fristenregelung

Auch im internationalen Vergleich ist die Monatsfrist des § 5 IV Satz 2 LIFG hinsichtlich ihrer Länge als durchaus angemessen anzusehen. Da es sich um eine Soll-Vorschrift handelt und es Behörden möglich ist von dieser abzuweichen, wird sie in der behördlichen Praxis als handhabbar angesehen.

Die Auswertung der Erhebungsergebnisse für das LIFG zeigt, dass anders als auf Bundesebene die Gewährung eines Informationszugangs in etwa 75 Prozent aller Fälle innerhalb der Ein-Monats-Frist erfolgt. In mehr als der Hälfte der Fälle wird der Informationszugang bereits innerhalb einer Woche eingeräumt. Der Anteil der Anträge, bei denen der Informationszugang erst später als nach einem Monat gewährt wird, liegt auf Bundesebene bei rund 32 Prozent, während er in Rheinland-Pfalz mit 22 Prozent geringer ausfällt. Der Differenz zwischen LIFG und IFG wird noch größer, wenn man den Extremfall in der bereits erwähnten Kommune herausrechnet, da mehr als die Hälfte der Fristüberschreitungen auf Anträge in dieser Kommune entfallen. Hierbei handelt es um einen Einzelfall, der sich jedoch aufgrund der Vielzahl der gestellten Anträge spürbar auf die Statistik auswirkt.

Wenngleich festgehalten werden kann, dass die Behörden in Rheinland-Pfalz den Informationszugang im Durchschnitt schneller gewähren als auf Bundesebene und hier aktuell kein Handlungsbedarf zu diagnostizieren ist, sei auf die zur Weiterent-

wicklung des IFG Bund entwickelten Empfehlungen hingewiesen, denen § 5 IV 1 LIFG allerdings bereits weitgehend entspricht. Deshalb könnten noch folgende Elemente für eine Verbesserung des Informationszugangs in Betracht gezogen werden:

- Beibehaltung der Monatsfrist des § 5 IV 1 LIFG, aber Umwandlung in eine Muss-Frist nach dem Vorbild des § 3 III 2 Nr. 1 UIG.
- Zudem sollte in § 8 LIFG ergänzt werden, dass auch die Entscheidung über den Widerspruch des Antragstellers innerhalb der Frist nach § 5 IV 1 LIFG zu erfolgen hat.

f) Ablehnungen und Ablehnungsgründe

In der empirischen Analyse ist zunächst einmal festzuhalten, dass Ablehnungsquote in Rheinland-Pfalz mit knapp 15 Prozent niedriger ist als auf Bundesebene (24 Prozent). Während im Bund der Schutz personenbezogener Daten mit knapp 12 Prozent einen wesentlichen Ablehnungsgrund darstellt, spielt er mit 7,1 Prozent in Rheinland-Pfalz nur eine untergeordnete Rolle. LIFG-Anträge werden in erster Linie mit dem Hinweis abgelehnt, dass die amtliche Information einer durch Rechtsvorschrift oder VS-Anweisung geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht, einem Berufs- oder besonderem Amtsgeheimnis gemäß § 9 I Nr. 4 LIFG unterliegt (32,3 Prozent) bzw. dass die gewünschte Information der Behörde nicht vorlag (17,1 Prozent). Dass der Schutz personenbezogener Daten als Ablehnungsgrund nur eine untergeordnete Rolle spielt, korrespondiert mit den relativ wenigen Fällen, in denen Dritte beteiligt werden müssen. Gleichzeitig ist die Dominanz der § 9 I Nr. 4 LIFG als Hauptablehnungsgrund darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Fälle unter Hinweis auf das Steuergeheimnis (§ 30 AO) abgelehnt wurde.

Wenngleich auch im Zuge der Evaluierung des LIFG von verschiedenen Behörden eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Informationsfreiheitsrechts beklagt wurde, besteht insoweit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, weil das LIFG in § 7 IV LIFG eine entsprechende Möglichkeit zur Ablehnung des Antrags enthält.

Für die behördliche Praxis sinnvoll wäre als „große“ Lösung der Versuch, nach dem Vorbild anderer Bundesländer LIFG und LUIG zu einem einzigen Gesetz zusammenzuführen, dem dann als zentraler Normenkomplex für den Informationszugang eine erhöhte Bedeutung zukommen könnte.

Unterhalb dieser Ebene könnte als „kleine“ Lösung zumindest daran gedacht werden, die zum Schutz öffentlicher Belange statuierten Ausschlussgründe der §§ 9 und 10 LIFG einerseits und des § 8 LUIG andererseits zu parallelisieren. Dabei

sollte auch die in § 8 LUIG Klausel zur Abwägung zwischen dem zu schützenden öffentlichen Belang und dem öffentlichen Interesse an einer Bekanntgabe der Information in das LIFG übernommen werden. Wie der im Rahmen der Evaluierung des IFG Bund durchgeführte internationale Vergleich zeigt, sind Klauseln zur Abwägung zwischen Informationsinteresse und den zu schützenden öffentlichen Belangen vorhanden und im Wesentlichen praktikabel sind. Eine solche allgemeine Abwägungsklausel würde die Entscheidung zugunsten der Informationsfreiheit betonen.

Die Nichterwähnung des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hat zumindest für den Bereich des IFG Bund zu Interpretationsunsicherheiten geführt. Auch wenn dieses Problem in Rheinland-Pfalz noch nicht virulent wurde, wäre zur Vermeidung entsprechender Parallelprobleme eine gesetzliche Regelung wünschenswert. Eine ausdrückliche Regelung zum Ausschluss des Informationsanspruchs bei Beeinträchtigung der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung enthält beispielsweise § 6 Abs. 4 IFG MV²⁸³, die auf das LIFG übertragbar erscheint.

Nach § 9 I LIFG können einmal mögliche nachteilige Auswirkungen für die innere Sicherheit (Nr. 1) und einmal die Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit (Nr. 3) zur Ablehnung des Antrags auf Informationszugang führen. Ein ähnliches Bild bieten § 3 Nr. 1 c) und Nr. 2 IFG. Bezüglich dieser Vorschriften wurde – gerade wegen der Bestimmung unterschiedlicher Gefährdungsschwellen – eine Zusammenfassung der Tatbestände gefordert.²⁸⁴ § 3 Nr. 1 lit. c IFG sei im Verhältnis zu § 3 Nr. 2 IFG ohne eigenständige normative Substanz und damit überflüssig.²⁸⁵ In Anbetracht dessen wird eine Zusammenfassung in einem, die Gefährdung der äußeren und der öffentlichen Sicherheit umfassenden Ausschlusstatbestand empfohlen.

Als weitere Vereinfachungsmöglichkeit käme eine Aufhebung des § 9 Nr. 6 LIFG in Betracht, die mit einer Klarstellung der Anwendbarkeit der Regelung des § 11 LIFG über den Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen für das Land und die in § 9 Nr. 6 LIFG genannten juristischen Personen verbunden werden sollte.²⁸⁶

²⁸³ Dazu: *Dalibor*, Jahrbuch 2009, 271 (310 f.).

²⁸⁴ *Schaar/Roth*, Jahrbuch 2011, 1 (13).

²⁸⁵ *Schoch*, IFG, § 3, Rdnr. 110.

²⁸⁶ Vgl. im Einzelnen für die Parallelregelungen des IFG Bund *Jan Ziekow/Alfred Debus/Elisabeth Musch*, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, 2012, sub 5.3.2.1.7.

Eine dem § 4 II IFG entsprechende Pflicht der Behörde, den Antragsteller, dessen Antrag mit Verweis auf den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses abgelehnt wurde, über den Abschluss dieses Verfahrens zu unterrichten, besteht nach dem LIFG nicht. Die Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz eine entsprechende Informationspflicht nicht normiert wurde, macht es dem Antragsteller schwieriger einen erneuten Antrag zu stellen. Hier obliegt es ihm zu beobachten, wie sich das Verfahren entwickelt. Unter Umständen wird er – auch mehrfach – von sich aus bei der Behörde nachfragen müssen, ob das Verfahren bereits zu einem Abschluss gekommen ist. Im ungünstigsten Fall wird er es nicht bei einfachen Nachfragen belassen, sondern wiederholt Anträge nach dem LIFG stellen. Dies ist unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung als nachteilig zu bewerten. Insofern wäre zu überlegen, eine entsprechende Informationspflicht auch in Rheinland-Pfalz zu normieren.

g) Datenschutz und Schutz privater Geheimnisse

Zu diesen Problemkreisen ist auf folgende, zur Weiterentwicklung des IFG Bund gegebene Empfehlungen hinzuweisen:

- Es sollte erwogen werden, ob die sich auf die amtliche Tätigkeit von Bearbeitern beziehenden Informationen auch dann nicht geschwärzt werden dürfen, wenn sie nicht Gegenstand des Informationsbegehrens sind (§ 12 S. 3 LIFG), sondern nur gleichsam bei dessen Gelegenheit öffentlich werden würden.
- Für besondere Probleme im Zusammenhang mit Verträgen zwischen Behörden und Unternehmen käme die Einfügung einer Regelung in § 11 LIFG in Anlehnung an § 7a IFG BE bzw. § 6a BremIFG in Betracht.
- Sofern die vorgeschlagene gesetzgeberische Überprüfung zur Einfügung einer generellen Abwägungsklausel führen sollte, ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Verweigerung des Informationszugangs nach § 11 LIFG hiervon ausgenommen werden sollte.

h) Rechtsbehelfe

Die relative geringe Anzahl an Widerspruchs- und Klageverfahren deutet darauf hin, dass es in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf gibt. Insgesamt gab es im Evaluationszeitraum lediglich 15 Widerspruchs- und 10 Klageverfahren. Auf Bundesebene waren es zwischen 2005 und 2011 1291 Widerspruchs- und 404 Klageverfahren. Dies lässt den Schluss zu, dass es in Rheinland-Pfalz deutlich weniger Konfliktfälle bei der Gewährung von Informationszugängen als im Bund gibt.

Problematisch ist die Beantwortung der Frage, wie mit der Vorgabe des § 8 S. 1 LIFG umzugehen ist. Die Diskussion dieser Frage hat gezeigt, dass der Landesgesetzgeber keine Kompetenz zu einer vom Bundesrecht abweichenden Bestimmung des Rechtswegs zukommt; Äußerungen des Landesgesetzgebers zum Rechtsweg werden nur insoweit als zulässig erachtet, als sie den Vorgaben des Bundesrechts entsprechen. Insofern kann der rheinland-pfälzischen Gesetzgeber nicht bindend festlegen, dass der Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten ist, wenn die Gerichte zu dem Ergebnis gelangen, dass abdrängende Sonderzuweisungen des Bundesrechts einschlägig sind. Es bleibt dem Landesgesetzgeber überlassen, ob er an der Norm in dieser Funktionalität festhalten will oder ob er sie angesichts der Tatsache, dass die Norm unter Umständen auch zu Missverständnissen beitragen kann oder im Extremfall gar als verfassungswidrig gewertet werden könnte, nicht doch aufhebt.

i) Gebühren

Die Erhebungspraxis weicht nicht unerheblich von den derzeitigen Normvorgaben ab. Ungeachtet einer durch § 13 I 1 LIFG angeordneten grundsätzlichen Gebührenerhebungspflicht wird einerseits bei der überwiegenden Zahl der Fälle keine Gebühr erhoben, was verständlich ist, weil insoweit wiederum (nicht abrechenbarer) Aufwand entstehen würde. Andererseits bemängeln Behörden vereinzelt, dass bestimmte Aufwände, z.B. bei der Bereitstellung von umfangreichen Informationen nicht abgedeckt seien. Hier decken sich die Erfahrungen auf Bundes- und Landesebene weitgehend, wobei darauf hinzuweisen ist, dass aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweise detaillierte Erkenntnisse zum Verwaltungsaufwand der Behörden in Rheinland-Pfalz nicht gewonnen werden konnten.

Folglich ist auch für Rheinland-Pfalz zu überlegen, ob nicht über eine Neuregelung nachgedacht werden sollte, da die derzeitige Kostenregelung unter unterschiedlichen Gesichtspunkten nicht als zufriedenstellend angesehen wird.

Für eine Neuregelung auf Bundesebene sind die folgenden Optionen entwickelt worden:

- Um das Verhältnis zwischen Gebührenerhebung und Arbeitsaufwand stärker zu honorieren, könnte eine entsprechende Orientierung hervorgehoben werden. Allerdings wird eine Gebührenbemessung anhand des wirtschaftlichen Interesses nicht empfohlen.
- Umgekehrt käme als „große“ Lösung eine Aufhebung der derzeitigen Kostenregelung in Betracht. Ausgehend vom Ziel des LIFG, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, erschei-

nen Gebühren grundsätzlich nicht zur Steigerung der Partizipation zielführend. In der Praxis wurden bei nur einem geringen Teil der Verfahren Gebühren erhoben. Damit trägt die Kostenerhebung ohnehin wenig zum durch LIFG-Anfragen entstandenen Kostenaufwand bei.

- Als Mittelweg käme in Betracht, die Kostenregelung für die Verfassungsbeschwerde in § 34 BVerfGG zu übernehmen: Damit wären LIFG-Anfragen grundsätzlich kostenfrei, ausnahmsweise könnte in Missbrauchsfällen eine Gebühr auferlegt werden.

Mit Blick auf die Zielsetzung des LIFG wäre des Weiteren die Einfügung einer § 10 I 2 IFG entsprechenden Regelung zu erwägen, indem die für einfachere Informationsgewährungsvorgänge geltende Gebührenfreiheit des § 13 I 2 LIFG auch auf Auslagen erstreckt wird. Zum einen wäre so gewährleistet, dass in den Fällen der einfachen Auskünfte etc. keinerlei Abschreckungswirkung von möglicherweise entstehenden Kosten ausgeht. Zum anderen stellt sich die Frage, ob gerade bei einfachen Auskünften etc. die Kosten des Verwaltungsaufwands der Eintreibung der Auslagen unter Umständen nicht sogar die tatsächlichen Kosten für die Auslagen übersteigen.

j) Informationsverhalten der Behörden

Berücksichtigt man, dass lediglich knapp 8 Prozent der rheinland-pfälzischen Behörden Informationen über die durch das LIFG eröffneten Möglichkeiten (z.B. auf der Internetseite der Behörde) bereitstellen und 24 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich des LIFG über geringe bis sehr geringe Kenntnisse verfügen, so werden erhebliche Potentiale zur Verbesserung des Wirkungsgrades des LIFG deutlich.

Unproblematisch zu realisieren wäre ein deutlicher Hinweis auf das Recht auf Informationszugang auf der Einstiegs-Webseite der Behörden in Rheinland-Pfalz. Dieser Hinweis muss leicht verständlich sein, das Verfahren beschreiben, die Möglichkeit eines elektronischen Informationsgewährungsanspruchs vorsehen und eine Ansprechperson für Rückfragen und die Antragstellung mit Kontaktdaten benennen. Eine entsprechende Verpflichtung könnte in § 14 LIFG verankert werden.

Wesentlich aufwändiger wäre die Einrichtung eines Informationsregisters entweder des Landes oder der einzelnen Behörden, durch das die bei den Behörden vorhandenen Informationen erschlossen werden können. Ob und in welcher Weise ein solches Register eingerichtet werden soll, ist in Anbetracht der dadurch gebundenen beträchtlichen Haushaltsmittel eine politische Prioritätsentscheidung. In Anbetracht der Tragweite eines solchen Registers sollte eine entsprechende

Grundlage im LIFG geschaffen werden, wenn seine Einrichtung befürwortet werden sollte.

Sowohl für die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern als auch zur behördeninternen Verbesserung der Anwendung des LIFG könnte die im LIFG zu verankernde verpflichtende Einrichtung eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten als behördlichen „Kümmerers“ vorgesehen werden. Stünde eine entsprechende Stelle in der informationspflichtigen Behörde zur Verfügung, so würde dies möglicherweise die Bürgerinnen und Bürger ermutigen, von ihrem Informationszugangsrecht Gebrauch zu machen. Ein solcher „Kümmerer“ sollte die Bürgerinnen und Bürger ggf. schon bei der sachgerechten Formulierung des Antrags beraten, für die Entgegennahme und Weiterleitung des Antrags an die über den Antrag entscheidende Stelle zuständig sein und dem Antragsteller während des Verfahrens als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Darüber hinaus könnte es seine Aufgabe sein, den Bekanntheitsgrad des mit dem LIFG verfolgten Ansatzes innerhalb der Behörden zu steigern sowie Beratungsleistungen sowohl zur Anwendung des LIFG als auch zu praktischen Fragen der Aktenführung zu erbringen. Institutionell könnte erwogen werden, solche behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten mit den behördlichen Datenschutzbeauftragten nach § 11 LDSG zu verbinden.

k) Landesbeauftragte/r für die Informationsfreiheit

Aus der Evaluierung des IFG Bund sind mit Blick auf die Stellung des BfDI folgende Überlegungen entwickelt worden, die sich auf die Stellung der/des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit übertragen lassen:

- Die Berechtigung zur Anrufung der/des Landesbeauftragten in § 12a I LIFG sollte präzisiert formuliert werden, insbesondere in Bezug auf Dritte. Anstatt der Beschränkung auf „wenn sie ihr Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“ könnte die Formulierung „wenn sie ihre Rechte nach diesem Gesetz als verletzt ansieht“ treten.
- Eine Erweiterung der Aufgaben der/des Landesbeauftragten vom Informationszugang nach dem LIFG auf – in Anlehnung an § 24 I 1 LDSG – „Einhaltung dieses Gesetzes und anderer landesrechtlicher Vorschriften über die Informationsfreiheit“ erscheint sinnvoll.
- In Bezug auf das parallele Bestehen der außergerichtlichen Streitschlichtung über die Anrufung der/des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit und der Rechtsbehelfsverfahren könnten aufgetretene Unklarheiten hinsichtlich der Rolle der/des Landesbeauftragten in anhängigen Rechtsbe-

helfsverfahren dadurch beseitigt werden, dass der/dem Landesbeauftragten in solchen Konstellationen ein dem Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 36 VwGO in Verbindung mit der Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit ähnliches Beteiligungsrecht in Rechtsbehelfsverfahren eingeräumt wird. Dadurch könnte zugleich sichergestellt werden, dass die besondere Sachkunde der/des Landesbeauftragten bei der Entscheidung berücksichtigt wird. Die für den Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 1 II 2 der genannten Landesverordnung bestehende Weisungsgebundenheit müsste insoweit allerdings ausgeschlossen sein.

Literaturverzeichnis

- Battis, Ulrich/Ingold, Albert*, Der Umweltinformationsanspruch im Planfeststellungsverfahren, DVBI 2006, 735
- Berger, Sven*, Zum Stand der Informationsfreiheit in Deutschland, in: Dix, Alexander/Franßen, Georg/Klöpfer, Michael/Schaar, Peter/Schoch, Friedrich, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Berlin, 2009, 117
- BfDI - Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationssicherheit*, Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die 2008 und 2009, Bonn, 2010
- BfDI - Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationssicherheit*, Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Überarbeitete Fassung (Stand 01. August 2007)
- BMJ - Bundesministerium der Justiz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl.
- Burholt, Christian*, Die Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes auf das Akteneinsichtsrecht in Kartell- und Fusionskontrollverfahren, BB 2006, 220
- Claßen, Andrea*, Anspruch auf Erteilung von Kontoauszügen nach dem LIFG, EFG 2012, 4
- Dalibor, Marcel*, Das Informationsfreiheitsrecht in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung auf Grundlage des IFG MV, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 271
- Dauernheim, Jörg/Behler, Oliver/Heutz, Wilhelm*, Der Auskunftsanspruch des Insolvenzverwalters gegen Sozialversicherungsträger zur Vorbereitung einer Anfechtung im Zeitalter des IFG - Alter Krieg mit neuen Waffen, ZIP 2008, 2296
- Ehlers, Dirk* in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: 2011
- Fluck, Jürgen*, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, DVBI 2006, 1406
- Fluck, Jürgen/Merenyi, Stefanie*, Zugang zu behördlichen Informationen, VerwArch 97 (2006), 381
- Fluck, Jürgen* in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Stand: März 2007, § 7 IFG Bund

- Franßen, Gregor*, Informationsfreiheit im Amtshaftungsprozess?, NWVBI 2003, 252
- Friedersen, Gerd-Harald/Lindemann, Nils*, IFG Schleswig-Holstein, 2000
- Götz, Volkmar*, § 85 Innere Sicherheit in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV, 3. Aufl. 2006
- Graudenz, Dirk/Krug, Barbara/Hoffmann, Christian/Schulz, Söhnke, Warnecke, Thomas, Klessmann, Jens*, Von Open Government zur Digitalen Agora, http://isprat.net/fileadmin/downloads/pdfs/Whitepaper_Open%20Government_Digitale_Agora_formatiert_v039.pdf.
- Guckelberger, Annette*, Informationsfreiheit im Saarland, LKRZ 2007, 125
- Guckelberger, Annette*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, UPR 2006, 89
- Guckelberger, Annette* in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Stand: Nov. 2007, § 10 IFG Bund
- Hufen, Friedhelm*, Verwaltungsprozessrecht, 8. Aufl. 2011
- Janda, Timm Christian*, Open Government – Transparenz, Partizipation und Kollaboration als Staatsbild, in: Schliesky, Utz/Schulz, Söhnke E. (Hrsg.), Transparenz, Partizipation und Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung, 2012, 11
- Jastrow, Serge-Daniel/ Schlatmann, Arne*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006
- Kloepfer, Michael/von Lewinski, Kai*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBI 2005, 1277
- Kubicek, Herbert*, Open Government Data – Die Bremer Empfehlungen und ihre Umsetzungen im eigenen Bundesland, in: Hill, Hermann (Hrsg.): Informati-onelle Staatlichkeit, 2012, 51
- Kugelmann, Dieter*, Informationsfreiheit als Element moderner Staatlichkeit, DÖV 2005, 851
- Kugelmann, Dieter* Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, 3609
- Von Lucke, Jörn*, Open Government – Öffnung von Staat und Verwaltung, 2010.
- Raabe, Marius / Helle-Meyer, Niels*, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren – Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, NVwZ 2004, 641

- Redelfs, Manfred*, Informationsfreiheit: Deutschland als verspätete Nation, in: Ahrweiler, Petra/Thomaß, Barbara (Hrsg.): Internationale partizipatorische Kommunalpolitik- Strukturen und Visionen, 2005, 201
- Reinhart, Oliver*, Das gläserne Amt, DÖV 2007, 18
- Rossi, Matthias*, Informationsfreiheitsgesetz, 2006
- Sauerwein, Sabine*, Die Gebührenerhebung nach der Informationsgebührenverordnung – ein Hemmschuh für den Informationszugang?, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2009, 137
- Schaar, Peter/Roth, Jürgen*, Quo vadis Informationsfreiheit? – Bilanz und Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 1
- Schaar, Peter/Schultze, Michaela*, Transparenz und Regierungstätigkeit, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2010, 1
- Scheel, Christopher* in: Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006
- Schmitz, Heribert/Jastrow, Serge-Daniel*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NVwZ 2005, 984
- Schoch, Friedrich*, IFG, 2009
- Schnabel, Christoph*, Der Schutz öffentlicher Belange vor der Informationsfreiheit, Informationsfreiheit und Informationsrecht Jahrbuch 2011, 153
- Schnabel, Christoph*, IFG-Ansprüche gegen Landesmedienanstalten, K&R 2010, 709
- Schomerus, Thomas /Tolkmitt, Ulrike* Informationsfreiheit durch Zugangsvielfalt?, DÖV 2007, 985
- Sodan, Helge*, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl. 2010
- Schulte-Hillen, Gerd*, Einleitung: Transparenz in der Informationsgesellschaft. In: Hart, Thomas/Welzel, Carolin/Garstka, Hansjürgen (Hrsg.): Informationsfreiheit. Die „gläserne“ Bürokratie als Bürgerrecht, 2004, 11
- Steinbach, Robert/Hochheim, Danny*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen im Organisationsbereich des Sozialrechts, NZS 2006, 517
- Wendt, Philipp*, Abschied vom Amtsgeheimnis, AnwBl. 2005, 702
- Wiesbadener Kurier vom 13.03.2012
- Ziekow, Jan*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2010

Ziekow, Jan/Debus, Alfred G. in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations-, Verbraucherinformations- und Informationsweiterverwendungsrecht, Stand: Dez. 2007, § 9 IFG Bund

Anhang

1) Fragenkatalog zur Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes (Fallzahlenerfassung)

Gemäß § 15 des Landesinformationsfreiheitsgesetzes vom 26. November 2008 (GVBl. S. 296, BS 2010-10) ist dem Landtag Rheinland-Pfalz drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Auswirkungen zu berichten. Um die Erfahrungen beim Vollzug des Landesinformationsfreiheitsgesetzes sachgerecht darstellen und die organisatorischen, personellen und finanziellen Auswirkungen des Gesetzes bewerten zu können, wird das Ministerium des Innern und für Sport Abfragen bei den dem Landesinformationsfreiheitsgesetz unterfallenden Behörden durchführen und bittet Sie um Ihre Unterstützung. Die Evaluation wird vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation (InGFA) des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer methodisch begleitet.

Um bereits während des Berichtszeitraums erkennbare Entwicklungen aufgreifen zu können, wird die Abfrage in mehreren Schritten erfolgen, und zwar zum 15. Januar 2010 (für den Zeitraum vom 1. Februar bis 31. Dezember 2009), 15. Januar 2011 (Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2010) und 31. Oktober 2011 (Zeitraum 1. Januar bis 30. September 2011). Unabhängig davon, dass wir Sie an diese Termine rechtzeitig erinnern werden, bitten wir Sie schon jetzt, sich die Termine zu notieren.

Zu Ihrer Information übersenden wir Ihnen bereits jetzt den Katalog der zu beantwortenden Fragen, damit Sie die benötigten Daten entsprechend aufbereiten können.

Zeitraum des Berichts über Anträge nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz	
	1. Februar bis 31. Dezember 2009
	1. Januar bis 31. Dezember 2010
	1. Januar bis 30. September 2011

Zu beantwortende Frage	Zahl/Angabe
1. Gesamtzahl der Anträge nach § 5 LIFG	
2. Antragstellung (§ 5 Abs. 1 LIFG) erfolgte	
a) schriftlich	a)
b) fernmündlich/mündlich	b)
c) zur Niederschrift	c)
d) elektronisch	d)

8. Informationszugang wurde in geringerem Umfang als beantragt gewährt (§ 5 Abs. 3 LIFG)	
9. Informationszugang wurde eingeräumt a) am Tag der Antragstellung b) innerhalb einer Woche nach Antragstellung c) nach einer Woche, aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung d) erst nach mehr als einem Monat e) Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.	a) b) c) d) e)
10. Informationszugang wurde erst später als einen Monat nach Antragstellung eingeräumt (§ 5 Abs. 4 LIFG) a) wegen des Umfangs der begehrten Information b) wegen der Komplexität der begehrten Information c) wegen der Beteiligung Dritter d) aus sonstigen Gründen	a) b) c) d)
11. Gemäß § 6 LIFG mussten vor Zugangsgewährung Dritte beteiligt werden	
12. Gesamtzahl der Ablehnungen von Anträgen	
13. Gründe für die Ablehnung (Mehrfachnennungen möglich): a) missbräuchliche Antragstellung (§ 7 Abs. 4 LIFG) b) nachteilige Auswirkungen auf inter- und supranationale Beziehungen, Beziehungen zu Bund oder Ländern, Landesverteidigung oder innere Sicherheit (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 LIFG) c) nachteilige Auswirkungen auf Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder Verfahrensablauf anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahren (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 LIFG) d) Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 LIFG) e) amtliche Information unterliegt einer durch Rechtsvorschrift oder VS-Anweisung geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht, einem Berufs- oder besonderem Amtsgeheimnis (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 LIFG) f) nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs-, Regulierungs- oder Sparkassenaufsichtsbehörden (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 LIFG) g) Schaden für die wirtschaftlichen Interessen des Landes, der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts (§ 9 Abs. 1 Nr. 6 LIFG) h) andauerndes Interesse der oder des Dritten an vertraulicher Behandlung von vertraulich erhobener oder übermittelter Information (§	a) b) c) d) e) f) g) h)

9 Abs. 1 Nr. 7 LIFG) i) Information betrifft Verfassungsschutzbehörde des Landes (§ 9 Abs. 2 LIFG) j) Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10 LIFG) k) Schutz des geistigen Eigentums oder von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 11 LIFG) l) Schutz personenbezogener Daten (§ 12 LIFG), darunter aa) ausdrückliche Ablehnung durch die oder den Dritten, bb) die oder der Dritte hat sich nicht gemeldet (§ 7 Abs. 3 LIFG) m) Beantragte Information lag der Behörde nicht vor n) sonstige	i) j) k) l) aa) bb) m) n)
14. Gebühren (§ 13 Abs. 1 LIFG) wurden erhoben a) keine b) unter 50,00 EUR c) zwischen 50,00 und 99,99 EUR d) zwischen 100,00 und 500,00 EUR	a) b) c) d)
15. Gesamtsumme der erhobenen Gebühren	
16. Zahl der Verfahren, in denen Rechtsbehelfe gegen die Ablehnung des Informationszugangs eingelegt wurden a) Widerspruchsverfahren b) Klageverfahren	a) b)
17. Zahl der Verfahren, in denen von Dritten gegen die Gewährung eines Zugangs zu sie betreffenden Informationen Rechtsbehelfe eingelegt wurden a) Widerspruchsverfahren b) Klageverfahren	a) b)
18. Hat die Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang zu organisatorischen Änderungen geführt? a) Schaffung einer zentralen Einheit zur Antragsbearbeitung b) Änderung von Zuständigkeiten c) Veränderung von Geschäftsprozessen	a) ☐ ja / ☐ nein b) ☐ ja / ☐ nein c) ☐ ja / ☐ nein
19. Auswirkungen auf das Personal a) Zahl nur aufgrund der Bearbeitung von Anträgen auf Informationszugang neu geschaffener Stellen b) prozentualer Anteil dieser Stellen an der Gesamtzahl der Beschäftigten c) Durchführung besonderer Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Informationszugang/LIFG	a) b) c) ☐ ja / ☐ nein

d) Zahl der an Fortbildungsmaßnahmen Teilnehmenden	
--	--

	d)
--	----

20. Welche Verzeichnisse und Organisationspläne sind gemäß § 14 LIFG zugänglich gemacht worden?

21. Welche sonstigen Beobachtungen wurden beim Vollzug des Gesetzes gemacht?

22. Bemerkungen

2. Fragebogen „Erfahrungen der rheinland-pfälzischen Behörden mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG“

Der rheinland-pfälzische Landtag hat am 01. Februar 2009 das Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG -) auf den Weg gebracht. Ziel des Gesetzes ist es, die Transparenz der Verwaltung zu erhöhen, die Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft zu fördern.

§ 15 LIFG sieht vor, dass die Landesregierung die Auswirkungen des Gesetzes evaluiert und dem Landtag nach drei Jahren über die Ergebnisse berichtet. Diese Evaluation wird vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation in Speyer (InGFA) im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur durchgeführt. Hierzu haben Sie uns – als im Geltungsbereich des Gesetzes befindliche Behörde – für die Jahre 2009, 2010 und 2011 die Zahl der von Ihrer Behörde bearbeiteten LIFG-Anträge gemeldet.

Zum Ende des Evaluationszeitraums geht es uns noch einmal darum, einen Überblick darüber zu bekommen, welche Erfahrungen Sie mit der Anwendung des LIFG gesammelt haben und wie sich die Umsetzung der gesetzlichen Regelung auf die Kommunikation Ihrer Behörde mit den Bürgerinnen und Bürgern ausgewirkt hat. Hierfür sind wir noch einmal auf Ihre Mithilfe angewiesen.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie den folgenden Online-Fragebogen beantworten würden. Die Beantwortung der Fragen dauert maximal 10 Minuten. Bitte füllen Sie jeweils nur **einen Fragebogen pro Behörde** aus! Bitte nehmen Sie auch an der Befragung teil, wenn Sie seit Inkrafttreten des Gesetzes noch keine LIFG-Fälle bearbeitet haben!

Vielen Dank für Ihre Mithilfe!

1. Für welche Behörde sind Sie tätig?

- ☐ Kommune
- ☐ Ministerium
- ☐ Mittelbehörde (ADD/SGD)
- ☐ Gerichtsbarkeit
- ☐ Polizeibehörde/Staatsanwaltschaft
- ☐ Finanzverwaltung

☐Forschungsinstitut/Hochschule/Schule

☐Sonstige

2. Stellen Sie Informationen über die neuen Möglichkeiten des LIFG bereit (z.B. in Form von Broschüren, auf Ihrer Internetseite)?

☐ja

☐nein

☐keine Angabe

- 2.1. Falls ja, in welcher Form weisen Sie, auf die neuen Möglichkeiten des LIFG hin? (Mehrfachnennungen möglich)

☐Web-Seite der Behörde

☐Information über Printmedien

☐Broschüren

☐Informationsveranstaltungen

☐Bürgerservice

☐sonstiges: _____

3. Veröffentlichen Sie seit dem Inkrafttreten des LIFG mehr Informationen im Internet als vorher?

☐ja

☐nein

☐keine Angabe

- 3.1. Falls ja, ist dies auf das LIFG zurückzuführen?

☐ja

☐nein

☐keine Angabe

4. Hat sich aus Ihrer Sicht die Kommunikation Ihrer Behörde mit den Bürgern durch das LIFG verändert?

- ☐ja
- ☐nein
- ☐keine Angabe

4.1. Falls ja, wie hat sich diese verändert? Bitte erläutern Sie dies kurz!

5. Sind Informationsbegehren gemäß LIFG an Ihre Behörde gerichtet worden? (**bei „Nein“ → weiter mit Frage 8**)

- ☐Ja
- ☐Nein

6. Wie oft würden Ihrer Einschätzung nach die gewünschten Informationen auch ohne das LIFG zur Verfügung gestellt werden?

- ☐immer
- ☐meistens
- ☐teils/teils
- ☐selten
- ☐nie
- ☐keine Einschätzung möglich

7. Wie oft kommt es vor, dass sich Antragsteller bei ihren Informationsbegehren explizit auf das LIFG beziehen?

- ☐immer
- ☐meistens
- ☐teils/teils
- ☐selten
- ☐nie
- ☐keine Einschätzung möglich

8. Wie schätzen Sie den Kenntnisstand der für die Bearbeitung der LIFG-Anträge zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das LIFG ein? Sofern Sie die zuständige Mitarbeiterin/der Mitarbeiter in Ihrer Behörde sind, wie schätzen Sie Ihren Kenntnisstand über das LIFG ein?

- ☐sehr hoch
- ☐hoch
- ☐teils/teils
- ☐gering
- ☐sehr gering
- ☐keine Einschätzung möglich

9. Hat Ihre Behörde eine Arbeitshilfe o.ä. für die jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erstellt, was bei der Anwendung des LIFG zu beachten ist?

- ☐ja
- ☐nein
- ☐keine Angabe

- 9.1. Falls ja, bitte beschreiben Sie kurz, um was sich dabei genau handelt!

10. Wie bewerten Sie die Anwendbarkeit des LIFG in der Verwaltungspraxis?

- ☐sehr gut
- ☐gut
- ☐teils/teils
- ☐schlecht
- ☐sehr schlecht
- ☐keine Einschätzung möglich

- 10.1. Wie kommen Sie zu dieser Bewertung? Bitte begründen Sie diese kurz!

11. Besteht aus Ihrer Sicht die Notwendigkeit, Änderungen am LIFG selbst vorzunehmen?

☐ja

☐nein

☐keine Angabe

11.1. Falls ja, bitte benennen Sie diese kurz!
