

GESETZENTWURF

der Fraktionen der Linkspartei.PDS und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz - IFG M-V)

1. Problem

Informationen werden zu einer immer wichtigeren Gestaltungsgrundlage der Gesellschaft. Mit zunehmender Informiertheit kann der Bürger Wechselwirkungen in der Politik und ihre Bedeutung für seine Existenz erkennen und daraus Folgerungen ziehen; seine Freiheit zur Mitverantwortung und zur Kritik kann wachsen. Nur wer hinreichend informiert ist, kann sein Recht auf Teilhabe ausüben. Die soziale und ökonomische Stellung der Bürger wird in wachsendem Umfang davon abhängen, ob die für sie wichtigen Informationen zugänglich sind. Die Frage des Zugangs zu Informationen gewinnt in immer stärkerem Maße den Charakter eines Grundbedürfnisses.

Das Handeln der Exekutive transparent und damit für die demokratische Entwicklung fruchtbar zu machen, ist eine Forderung, deren Umsetzung in anderen demokratischen Staaten bereits erfolgt ist. Die Bundesrepublik und die Länder dürfen insoweit nicht nachstehen, wollen sie den Anschluss an diese Entwicklung nicht verlieren. Die bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen müssen zu allgemein zugänglichen Quellen im Sinne des Grundgesetzes werden.

Es ist nicht zu übersehen, dass in der stetig und rasant sich entwickelnden Informationsgesellschaft der öffentliche Sektor noch der größte Informationsbesitzer ist. In vielen Bereichen besteht sogar ein staatliches Wissens- und Informationsmonopol. Über den Umgang mit den Informationsbeständen entscheidet die Verwaltung bei Fehlen spezialgesetzlicher Regelungen bisher weitgehend nach eigenem Ermessen.

Viele gesellschaftlich relevante Informationen sind überhaupt nur bei staatlichen oder halbstaatlichen Stellen vorhanden. Die Frage des Zugangs zu diesen Informationen, die zugleich auch eine Frage der Verfügbarkeit über diese Informationen ist, kann somit von entscheidender Bedeutung für den zukünftigen Charakter der bürgerschaftlichen Teilhabe insbesondere an staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen sein.

Dem aktuellen Rechtszustand in Deutschland entsprechend ist bisher die individuelle Informationsfreiheit in Form von Zugangsrechten zu staatlichen Institutionen zurückhaltend ausgestaltet. Ein allgemeines subjektiv-öffentliches Recht auf Informationszugang zu allen Behörden existiert nicht. Es gibt kein „Jedermann-Recht“ auf Zugang zu verschiedenen Informationen gegenüber Stellen der öffentlichen Verwaltung. Diese Situation trifft auch für Mecklenburg-Vorpommern zu.

2. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf führt einen allgemeinen und umfassenden, verfahrensunabhängigen Anspruch auf Zugang zu Informationen bei den öffentlichen Stellen des Landes ein. Er verpflichtet die Behörden insbesondere die Akteneinsicht zu ermöglichen, orientiert sich jedoch auch auf die Nutzung der elektronischen Informationsmöglichkeiten und aller sonstigen kommunikativen Mittel. Die Informationen sollen jederzeit bürgerfreundlich verfügbar sein. Das Gesetz enthält die erforderlichen organisations-, verfahrens- und prozessrechtlichen Regelungen.

Die Einführung eines allgemeinen Anspruchs auf freien Informationszugang dient der besseren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den exekutiven Entscheidungsprozessen. Er ist für die Kontrolle der Verwaltung von wesentlicher Bedeutung und fördert die Transparenz und damit Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger. Gleichzeitig lässt sich damit ein Beitrag zur Korruptionsvorbeugung in der öffentlichen Verwaltung erbringen. Die angestrebte Transparenz der öffentlichen Verwaltung ermöglicht es jedem, auch von sich aus möglichem korruptem Verhalten von Bediensteten öffentlicher Stellen nachzugehen.

Nicht zuletzt aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen von Antragstellern, Betroffenen und staatlicher und kommunaler Verwaltung ist die ordnungsgemäße Durchführung des Informationszuges von besonderer Bedeutung. Daher sind in dem Gesetz die nötigen Verfahrensvoraussetzungen zu regeln. Die bürgerfreundliche Handhabbarkeit des Informationszuges unter Beachtung berechtigter Interessen der Verwaltung sowie Betroffener und Dritter ist ein eigenständiges weiteres Ziel des Gesetzes.

Der Erlass klarer Regelungen, die einen raschen und kostengünstigen Zugang zu Informationen ohne unnötigen Streit ermöglichen, ist geboten, will Mecklenburg-Vorpommern nicht in diesem Bereich gegenüber der nationalen und internationalen Entwicklung zurückfallen.

3. Alternativen

Eine Alternative wäre die Zusammenfassung des IFG M-V mit dem in den parlamentarischen Beratungen befindlichen Landes-Umweltinformationsgesetz [Drucksache 4/2042(neu)], die Integration der Regelungen in das VwVfG MV oder auch ein allgemeines Informationsgesetzbuch. Aus Zeitgründen wären diese Vorhaben in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr zu verwirklichen.

Eine weitere Alternative wäre der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung des Informationsfreiheitsrechtes. Angesichts der unter Ziffer 1 benannten Probleme wäre dies nachteilig und auf Dauer nicht aufrecht zu erhalten. Eine vorzugsweise weitere Ausgestaltung fach- und bereichsspezifischer Zugangsrechte würde zudem eine weitere Zersplitterung und Uneinheitlichkeit des aktuellen Rechtszustandes begünstigen und den rechtspolitischen Erfordernissen widersprechen. Die Schaffung einer übergreifenden, rechtsbereinigenden und -harmonisierenden Kodifizierung eines Informationsgesetzbuches unter Einbeziehung des Datenschutzes ist ein längerfristiges Ziel.

4. Notwendigkeit der Regelung

Die Notwendigkeit eines Informationsfreiheitsgesetzes ergibt sich aus rechtspolitischen Gesichtspunkten der Gestaltung einer funktionierenden Demokratie unter den Bedingungen einer modernen Informationsgesellschaft. Zugleich erfordert die Umsetzung gleichgerichteter moderner Entwicklungen im EU-Recht und übrigen internationalen und nationalen Recht eine gesetzgeberische Reaktion. Da die Rechtsmaterie vielfältige Grundrechtsrelevanz besitzt, kommt für die Regelung nur ein Gesetz in Betracht.

5. Kosten

In Abhängigkeit vom Ausmaß der Inanspruchnahme des Gesetzes werden zusätzliche Personal- und Sachkosten entstehen, die durch Gebühren abgegolten werden können. Sie sind gegenwärtig nicht quantifizierbar, weil Erfahrungswerte aus Mecklenburg-Vorpommern noch nicht vorliegen und auch jetzt schon Informationen nach Fachgesetzen und dem Verwaltungsverfahrensgesetz an Betroffene erteilt werden. Wie die Erfahrungen in den Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen zeigen, ist die Verwaltung allerdings bislang mit keinen übermäßigen Belastungen und Kosten konfrontiert worden. So wurden in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen etwa gut 1.000 Anträge pro Jahr und in Berlin ca. 150 Anträge pro Jahr, verteilt auf die gesamte Verwaltung unter Einbeziehung der Kommunen, gestellt. Davon waren etwa ein Viertel bis ein Drittel der Bescheide kostenpflichtig.

Soweit den Kommunen durch das Gesetz im Sinne des Artikels 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit den §§ 4 und 91 der Kommunalverfassung konnexitätsrelevante finanzielle Aufwendungen entstehen, können diese durch Gebühren bzw. Aufwandserstattung der Antragsteller abgedeckt werden. Besonderer Vollzugaufwand entsteht durch die Bereitstellung von Akten, die Gewährung der Einsichtnahme in den Dienststellen usw. Ferner kann die Einrichtung der Stelle eines Beauftragten für Informationszugangsfreiheit zu Verwaltungsmehraufwand beim Landesbeauftragten für den Datenschutz führen. Dieser Aufwand dürfte sich jedoch durch die Regelungen im Gesetzentwurf in Grenzen halten. Die Aufgabe ist im Rahmen der vorhandenen Ressourcen (Personal- und Sachmittel) zu erledigen.

ENTWURF

eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Informationsfreiheitsgesetz - IFG M-V)

Der Landtag hat folgendes Gesetz beschlossen:

§ 1

Grundsätze der Informationszugangsfreiheit

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

(2) Jede natürliche und juristische Person des Privatrechts hat Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen. Dies gilt für Personenvereinigungen entsprechend.

(3) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Bei zulässigem Informationsantrag gilt das Prinzip der Amtsverschwiegenheit nicht.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Informationen: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung in Form von Schrift, Bild, Ton oder in sonstigen Daten;
2. Informationsträger: alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder automatisierter oder in sonstiger Form speichern können.

Nicht hierunter fallen Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und die spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden.

§ 3 Anwendungsbereich

(1) Die Vorschriften über den Zugang zu Informationen gelten für die Behörden des Landes, der Landkreise, der Ämter und Gemeinden, für die sonstigen Körperschaften, rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, auch, wenn diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaften ausführen.

(2) Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle nach § 1 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. Fiskalische Tätigkeiten werden durch das Gesetz nicht berührt.

(3) Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient oder dieser Person die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben übertragen wird.

(4) Behörden im Sinne dieses Gesetzes sind nicht

1. die Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden sowie Disziplinarbehörden,
2. der Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird.

§ 4 Ausgestaltung des Informationszugangsanspruchs

(1) Die Behörde hat nach Wahl des Antragstellers schriftlich oder mündlich Auskunft zu erteilen oder die Informationsträger zugänglich zu machen, die die begehrten Informationen enthalten. Soweit Informationsträger nur mit Hilfe von Maschinen lesbar sind, stellt die Behörde auf Verlangen des Antragstellers maschinenlesbare Informationsträger einschließlich der erforderlichen Leseanweisungen oder lesbare Ausdrücke zur Verfügung.

(2) Handelt es sich um vorübergehend beigezogene Informationsträger anderer öffentlicher Stellen, die nicht Bestandteil der eigenen Verwaltungsunterlagen werden sollen, so weist die Behörde auf diese Tatsache hin und teilt dem Antragsteller die für die Entscheidung über den Informationszugang zuständige Stelle mit.

(3) Die Behörde stellt ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung. Die Anfertigung von Notizen ist gestattet. Kann die Behörde die Anforderungen von Satz 1 nicht erfüllen, stellt sie Kopien zur Verfügung.

(4) Die Behörde kann aus Kostengründen auf eine Veröffentlichung insbesondere im Internet verweisen, wenn sie dem Antragsteller die Fundstelle angibt.

§ 5**Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung**

Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit und solange

1. das Bekanntwerden der Informationen dem Wohl des Landes, den inter- und supranationalen Beziehungen, den Beziehungen zum Bund oder zu einem Land schwerwiegende Nachteile bereiten oder die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit schädigen würde,
2. durch die Bekanntgabe der Informationen der Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens gefährdet oder der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigen würde,
3. durch die Bekanntgabe der Informationen Angaben und Mitteilungen von Behörden, die nicht dem Geltungsbereich dieses Gesetzes unterfallen, offenbart würden und die Behörden in die Offenbarung nicht eingewilligt haben oder von einer Einwilligung nicht auszugehen ist,
4. das Bekanntwerden der Informationen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden kann.

§ 6**Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses**

- (1) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie die Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt würde.
- (2) Nicht der unmittelbaren Vorbereitung dienen insbesondere Ergebnisse von Beweiserhebungen und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.
- (3) Nicht zugänglich sind Protokolle vertraulicher Beratungen.
- (4) Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, wenn das Bekanntwerden des Inhaltes der Informationen die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt.
- (5) Informationen, die nach den Absätzen 1 und 3 nicht gewährt werden konnten, sind spätestens nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Dies gilt hinsichtlich Absatz 3 nur für Ergebnisprotokolle.

(6) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, wenn zu befürchten ist, dass durch das Bekanntwerden der Informationen der Erfolg behördlicher Maßnahmen, insbesondere von Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen, von ordnungsbehördlichen Anordnungen oder Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung, gefährdet oder vereitelt sowie die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der betroffenen Behörde erheblich beeinträchtigt würde.

(7) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, wenn sich die Information aus allgemein zugänglichen Quellen ergibt. Gleiches gilt, wenn die Informationen bereits bekannt oder bei Massenverfahren den Bevollmächtigten bereits zugegangen sind.

§ 7

Schutz personenbezogener Daten

(1) Der Antrag auf den Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn,

1. die Betroffenen willigen ein,
2. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt,
3. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten,
4. die Einholung der Einwilligung des Betroffenen ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, und es ist offensichtlich, dass die Offenbarung im Interesse des Betroffenen liegt,
5. der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen stehen der Offenbarung nicht entgegen.

(2) Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen gewährt werden, so ist der Betroffene über die Freigabe von Informationen zu unterrichten, falls dies nicht mit einem unvertretbaren Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu Informationen schutzwürdige Belange des Betroffenen beeinträchtigt werden, so hat die zuständige Behörde diesem vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

§ 8

Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht oder durch die Übermittlung der Informationen ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine sonstige wettbewerbsrelevante Information, die ihrem Wesen nach einem Betriebsgeheimnis gleichkommt offenbart wird und der Betroffene nicht eingewilligt hat.

§ 9 Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) In den Fällen der §§ 7 und 8 gibt die Behörde einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

§ 10 Antragstellung

(1) Der Zugang zu Informationen wird auf Antrag gewährt. Der Antrag ist schriftlich oder zur Niederschrift an die Behörde zu richten, bei der die begehrten Informationen vorhanden sind. Im Fall des § 3 Abs. 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Im Antrag sind die begehrten Informationen zu umschreiben. Sofern dem Antragsteller Angaben zur Umschreibung der begehrten Informationen fehlen, hat ihn die Behörde zu beraten.

(3) Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen. Sind die Informationen bei der Behörde, bei der der Antrag gestellt worden ist, nicht oder nicht vollständig vorhanden, hat diese Behörde dem Antragsteller hinsichtlich der fehlenden Informationen unverzüglich die zuständige Behörde zu benennen, soweit ihr dies bekannt ist.

(4) Bei Anträgen, die von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht worden sind (gleichförmige Anträge), sowie bei Anträgen von mehr als 50 Personen, die das gleiche Informationsinteresse verfolgen, gelten die §§ 17 bis 19 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend. Sind mehr als 50 Personen aufzufordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, kann die Aufforderung ortsüblich bekannt gemacht werden.

(5) Soweit und solange Informationen aufgrund der §§ 5 bis 8 nicht zugänglich gemacht werden dürfen, besteht Anspruch auf Zugang zu den übrigen Informationen.

§ 11 Bescheidung des Antrags

(1) Der Antrag ist unverzüglich, spätestens jedoch nach Ablauf einer Frist von einem Monat nach Stellung eines ordnungsgemäßen Antrags zu bescheiden.

(2) Soweit Umfang und Komplexität der begehrten Informationen dies rechtfertigen, kann die Frist des Absatzes 1 auf bis zu drei Monate verlängert werden. Der Antragsteller ist über die Fristverlängerung und deren Gründe schriftlich zu informieren.

(3) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang nur teilweise, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen und ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.

§ 12 Ablehnung des Antrags, Rechtsweg

(1) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(2) Gegen die Ablehnung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen worden ist. Diese Behörde erlässt den Widerspruchsbescheid gemäß § 73 der Verwaltungsgerichtsordnung.

§ 13 Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz sind Gebühren und Auslagen zu erheben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte. Auslagen sind zu erstatten; sie dürfen die tatsächlichen Kosten nicht überschreiten.

(2) Das Innenministerium wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach Absatz 1 die Gebührentatbestände und die Höhe der Gebühren sowie der Auslagen durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

§ 14
Anrufung des Landesbeauftragten für den Datenschutz
und der Rechtsaufsicht

Eine Person, die der Ansicht ist, dass ihr Informationsersuchen zu Unrecht abgelehnt oder nicht beachtet worden ist, hat das Recht auf Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde. Ungeachtet dessen kann darüber hinaus auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz angerufen werden. Dieser erhält insoweit die Funktion eines Beauftragten für den freien Informationszugang. Die Regelungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Aufgaben und die Befugnisse des Landesbeauftragten für den Datenschutz finden entsprechend Anwendung. Die Vorschriften über den gerichtlichen Rechtsschutz bleiben unberührt.

§ 15
Bericht und Evaluierung

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

§ 16
In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2006 in Kraft und am 30. Juni 2011 außer Kraft.

Angelika Gramkow und Fraktion

Volker Schlotmann und Fraktion

Begründung:

Zu § 1 (Grundsätze der Informationszugangsfreiheit)

§ 1 beschreibt in Absatz 1 zunächst den Gesetzeszweck sowie in Absatz 2 den zentralen Informationsanspruch. Dieser ist als ein allgemeines subjektiv-öffentliches Zugangsrecht ausgestaltet. Ebenfalls ist für den Anspruch auf Informationsfreiheit, insbesondere auf Akteneinsicht, der Nachweis bzw. die Geltendmachung eines berechtigten Interesses keine Voraussetzung. Damit sind weder eine besondere persönliche Betroffenheit noch die Verknüpfung mit einem konkreten laufenden Verwaltungsverfahren Voraussetzung. Der Informationsanspruch wird nur gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts gewährt. Das IFG M-V ist somit spezieller und genauer als die vergleichbaren Regelungen des Bundes und anderer Länder (§ 3 Abs. 1 UIG, der § 1 AIG des Landes Brandenburg oder § 1 IFG des Bundes, in denen die Ansprüche „jedem“ gewährt werden). Die Regelung des Satzes 1 ist zunächst deshalb bedeutsam, weil sie die Anspruchsberechtigung nicht auf die Einwohner des Landes begrenzt. Um auch die Anspruchsberechtigung von Personenvereinigungen wie offene Handelsgesellschaften, Gewerkschaften, Betriebs- oder Personalräte, Bürgerinitiativen oder Parteien mit einzubeziehen, erfolgt die Anspruchsberechtigung in Satz 2. Ohne diese Erweiterung wäre der Gesetzeszweck eines eigentlichen, weitgefassten Informationsanspruchs nicht zu erreichen, da ansonsten nur jedes Mitglied der Personenvereinigung als natürliche Person einen eigenen Anspruch geltend machen könnte.

Absatz 3 dient der Klarstellung der Rechtslage, dass weitergehende Ansprüche auf Informationszugang aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen und Vorschriften der Rechts- und Amtshilfe bestehen bleiben.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Sinn und Zweck des weiten in § 2 geregelten Informationsbegriffes ist es, eine offene und umfassende Auslegung sicherzustellen. Deshalb bezieht sich der Informationsanspruch auf jede amtlichen Zwecken dienende Form der bei einer Behörde vorhandenen Informationen (Nr. 1) bzw. Informationsträger (Nr. 2), unabhängig von der zu Grunde liegenden Speicherungsart. Andererseits sollen Entwürfe, Notizen usw., die nicht Bestandteil eines Vorganges sind und nach dessen Abschluss vernichtet werden, aus der Informationspflicht herausfallen.

Zu § 3 (Anwendungsbereich)

Eine erhebliche Bedeutung für den praktischen Gebrauch des gesamten Gesetzes hat die Vorschrift des § 3, die den Anwendungsbereich erläutert.

Nach Absatz 1 gilt das Gesetz für die Behörden des Landes, der Landkreise, der Ämter und Gemeinden sowie der sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Ergänzend sind die rechtsfähigen Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts aufgeführt, die einen eigenen Verwaltungstyp darstellen und keine Körperschaften sind.

Das Gesetz gilt auch für den Landtag, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit ist er vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen, weil dort vor allem Meinungsbildung stattfindet. Informationsfreiheit erfolgt durch Plenar- und (öffentliche) Ausschussdebatten, durch Ausschuss- und Plenarprotokolle sowie Veröffentlichungen unterschiedlicher Art.

Absatz 2 verweist zur Erläuterung des Behördenbegriffes auf die gesetzliche Definition des § 1 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. Dadurch wird der Anwendungsbereich auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden begrenzt. Öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ist die gesamte Tätigkeit der Behörden, die sich als Entscheidung über Sachverhalte oder Ausführung von Rechtssätzen des öffentlichen Rechts (Verwaltungsrechts) erfolgt. Deshalb scheiden alle behördlichen Handlungen aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes aus, die in der Handlungsform des Privatrechts erfolgen. Diese liegen vor, wenn die behördliche Handlung auf Rechtssätzen beruht, durch die jedermann, also auch das Land und die Kommunen, berechtigt oder verpflichtet werden. Dazu zählen sog. fiskalische Hilfsgeschäfte ebenso wie die erwerbswirtschaftliche Betätigung der Behörde ohne öffentliche Zweckbestimmung oder der Bereich des Verwaltungsprivatrechts, das dann vorliegt, wenn die Behörde sich zwar der privaten Rechtsform bedient, jedoch öffentlich-rechtlichen Regelungen teilweise unterworfen ist. Dieser Ausschluss des privaten Rechts aus dem Anwendungsbereich ist sachgerecht, weil die Behörde in diesen Bereichen nicht Ausforschungsrechten unterliegen darf, die für private Unternehmen als mögliche Konkurrenten der öffentlichen Verwaltung nicht gelten. Vergleichbar damit ist die Situation, in der die Behörde als Partei eines Zivilprozesses auftritt, also die Auslegung oder Anwendung privaten Rechts streitig ist. Auch hier kann das Gesetz der jeweiligen Prozesspartei keinen Informationsanspruch gewähren.

In Absatz 3 ist ausdrücklich geregelt, dass bei Inanspruchnahme natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechts durch Behörden, z. B. durch Beleihung im Sinne von § 13 des Landesverwaltungsgesetzes, die Privaten den Behörden gleichgestellt sind mit der Folge, dass das Gesetz nur Anwendung finden kann, wenn die Privaten die öffentlich-rechtlichen Aufgaben in der Handlungsform des öffentlichen Rechts ausüben.

Bei den Gerichten und Justizbehörden (Absatz 4) steht nicht hoheitliches oder administratives Handeln im Vordergrund, sondern das Interesse von Prozessparteien. Dem Interesse der Öffentlichkeit an diesbezüglicher Informationsfreiheit ist nur eingeschränkt stattzugeben. Dies erfolgt bereits im Rahmen der Öffentlichkeit der Verhandlungstermine. Die Ausnahmestellung des Landesrechnungshofes erklärt sich aus dessen Funktion als einer internen Revisionsinstanz. Im Rahmen ihrer Unabhängigkeit sind Prüfer davor zu schützen, nach außen als Personen in Erscheinung zu treten und in Folge Druck ausgesetzt zu sein.

Zu § 4 (Ausgestaltung des Informationszugangsanspruchs)

§ 4 regelt die Ausgestaltung des Informationsanspruchs. Bestimmend für die Ausgestaltung des Informationszugangs (Abs. 1) ist der Wunsch des Antragstellers, ob er eine Auskunft verlangt oder Einsichtnahme in bestimmte Informationsträger nehmen will. Sind die beantragten Informationen auf dem vom Antragsteller gewünschten Wege nicht verfügbar oder zu ermöglichen (z. B. Informationen in Papierform auf DV-Trägern oder Abschriften von Originalen sollen zur Verfügung gestellt werden) kann aus Kostengründen ein anderer Informationszugang erfolgen. Sind vorübergehend beigezogene Akten anderer Stellen (Absatz 2), die nicht Bestandteil der eigenen Unterlagen werden sollen, betroffen, so ist der Antragsteller darauf hinzuweisen, dass und welche Stelle für die Auskunft zuständig ist. Die Behörde stellt ausreichend zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung (Absatz 3), im Bedarfsfall auch Kopien (zur Erstattungspflicht von Gebühren und Auslagen siehe § 13). Bei elektronischer Speicherung werden die erforderlichen Hilfen gewährt oder lesbare Ausdrücke zur Verfügung gestellt.

Zu § 5 (Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung)

Die Vorschrift bestimmt drei Sachverhalte, in denen das individuelle Recht auf Informationszugang definitiv ausgeschlossen ist. Er kann damit auch nicht durch eine Ermessensentscheidung bewirkt werden.

In Nummer 1 wird der Ausschluss auf „schwerwiegende Nachteile“ für das Wohl des Landes, Bundes und der Länder beschränkt. Die Vorschrift sieht den Schutz des „Kernbereichs der Tätigkeit der Landesregierung“ („exekutive Eigenverantwortung“) ausdrücklich nicht vor. Es ist davon auszugehen, dass die „schwerwiegenden Nachteile“ für das Wohl des Landes auf einer durch Fakten begründeten Prognose dargelegt werden müssen und dass dieser Nachweis von der Behörde zu erbringen ist. Die Ablehnung des Informationsantrags ist gerichtlich überprüfbar. In den Fällen der Nummer 3, in denen sich ein Informationsbegehren auf Akten bezieht, die eine Behörde aus Mecklenburg-Vorpommern von einer Behörde des Bundes und der anderen Bundesländer erhalten hat (diese Fälle sind insbesondere auf der Ministerialebene häufig anzutreffen), muss im Einzelfall entschieden werden, ob die Informationsgewährung des „fremden“ Inhalts gemäß Nummer 1 die „Beziehungen zum Bund und den Ländern“ schädigen würde. Dieses Problem wird vor allem in den Fällen auftreten, in denen andere Länder keine eigenen Informationsfreiheitsgesetze haben, weil sie dann davon ausgehen, dass eine Einsichtnahme, die bei ihnen nicht zulässig ist, nicht in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt. Nummer 2 dient dem Schutz anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten-, Disziplinar- sowie strafrechtlicher Ermittlungen.

Nummer 4 enthält eine Auffangklausel. Sie ist in Anbetracht der Terroranschläge und der neu entfachten Sicherheitsdiskussion erforderlich.

Zu § 6 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses)

Die Vorschriften des § 6 gestalten das Spannungsfeld zwischen dem Behördeninteresse und dem allgemeinen Anspruch auf Informationszugangsfreiheit. Das Streben nach Transparenz und Offenheit erfährt dort eine Einschränkung, wo die Effektivität des Verwaltungshandelns gefährdet ist. Die in § 6 enthaltenen Ausnahmegründe bezwecken einen notwendigen Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses. Bereits die Überschrift stellt klar, dass sich der Schutz im Wesentlichen auf den Prozess der Entscheidungsfindung, nicht aber auf die Ergebnisse des Verwaltungshandelns bezieht. Es soll vor allem sichergestellt werden, dass in speziellen Lebenssachverhalten behördliche Entscheidungsabläufe auch weiterhin für die Bürger nicht einsehbar sind. Aber auch hier haben die Behörden, um den Gesetzeszweck nicht zu gefährden, die Ausnahmetatbestände im Rahmen einer zurückhaltenden Auslegung einzelfallbezogen nur auf das Notwendige auszurichten.

Gemäß Absatz 4 ist der Antrag abzulehnen, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der Informationen die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt. Diese Regelung dient dem Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung. Dieser Kernbereich beinhaltet einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungen vollzieht.

Mit Absatz 6 soll der Erfolg behördlicher Maßnahmen (vor allem im kommunalen Bereich) sichergestellt werden. Es sind damit Anträge abzulehnen, wenn durch die Offenlegung entsprechender Informationen eine Vereitelung des Erfolgs droht. Bei der Gewährung/Ablehnung des Zugangs besteht kein Ermessenspielraum. Es sollen vor allem noch nicht endgezeichnete Schriftstücke nicht in die Öffentlichkeit gelangen, ebenso noch nicht vollständige bzw. genügend verifizierte. Der letzte Halbsatz der Vorschrift ist als Auffangtatbestand zu verstehen. Aufbereitung und Sichtung der Akten sowie die Zusammenstellung der Unterlagen dürfe die Verwaltung nicht über Gebühr beeinträchtigen. Ein normaler, bei jeder Bearbeitung eines Vorganges auftretender Aufwand, rechtfertigt den Ausschluss des Informationszugangs allerdings nicht.

Zu § 7 (Schutz personenbezogener Daten)

Die Vorschrift geht davon aus, dass durch Informationszugangsrechte das informationelle Selbstbestimmungsrecht von Betroffenen berührt oder beeinträchtigt werden könnte. Entsprechend dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung müssen für Betroffene Schutz- und Gegenrechte vorgesehen werden.

Absatz 1 Halbsatz 1 normiert einen zwingenden Ablehnungsgrund für den Antrag auf Informationszugang, wenn personenbezogene Daten offenbart werden. Nach § 3 Absatz 1 Landesdatenschutzgesetz sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener). Absatz 1 Halbsatz 2 lässt eine Offenlegung personenbezogener Daten auch ohne oder gegen den Willen eines Betroffenen für bestimmte, sachlich begründete Fälle zu. Liegen die Voraussetzungen der Nummern 1 bis 5 vor, besteht ein Anspruch auf entsprechenden Informationszugang und die Behörde ist zur Offenlegung befugt.

Zu § 8 (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen)

§ 8 schützt einen speziellen Teilbereich privater Belange, das geistige Eigentum und die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Das Gesetz verzichtet auf eine Definition des Begriffes Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und geht von den in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien aus. Betriebsgeheimnisse umfassen daher die technische Seite eines Unternehmens, während Geschäftsgeheimnisse die kaufmännische Seite betreffen. Entsprechend der Vorschrift des § 6 IFG des Bundes ist die Bekanntgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder sonstigen wettbewerbsrelevanten Informationen, die einem Betriebsgeheimnis gleichkommen, von der Einwilligung des Betroffenen abhängig.

Zu § 9 (Verfahren bei Beteiligung Dritter)

Sind nach § 9 schutzwürdige Belange i. S. der §§ 7 und 8 beteiligter Dritter betroffen, so sind letztere innerhalb eines Monats zur Stellungnahme aufzufordern (Absatz 1). Erst mit Bestandskraft der Anordnung über den Informationszugang an den Dritten kann über den Antrag auf Informationszugang endgültig entschieden werden (Absatz 2).

Zu § 10 (Antragstellung)

Voraussetzung für ein behördliches Tätigwerden ist zunächst ein grundsätzlich schriftlich oder zur Niederschrift hinterlegter bei der zuständigen Behörde gestellter Antrag (Absatz 1), der eine Umschreibung der begehrten Informationen enthalten muss (Absatz 2). Hierbei hat die Behörde die bereits zu diesem Zeitpunkt bestehende Beratungspflicht zu beachten. Absatz 3 stellt klar, dass der Informationsanspruch nicht bedeutet, dass die Behörde die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen besonders prüfen muss. Allerdings hat sie - und dies dürfte regelmäßig ohne besondere Mühe und Aufwand zu gewährleisten sein - dem Antragsteller diesbezüglich ihre bekannten Zweifel mitzuteilen. Sie darf entsprechendes Wissen nicht vorenthalten. Anders als in Behörden sonst häufig geregelt (Abgabevermerke), darf eine Behörde, die über die begehrten Informationen nicht selbst verfügt, den Antrag nicht an eine andere, tatsächlich zuständige Behörde weiterleiten und den Antragsteller darüber in Kenntnis setzen. Sie hat vielmehr nur die Pflicht, dem Antragsteller die tatsächlich zuständige Behörde zu benennen. Dieser muss dann selbst entscheiden, ob er den Antrag neu stellt.

Die Vorschrift des Absatzes 4 entspricht dem üblichen Verfahren der Vertreterbestellung, wenn mehr als 50 Personen gleichförmige Anträge zum Informationszugang gestellt haben. Damit wird vor allem auch die Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Stellen bei Massenverfahren gesichert.

Absatz 5 geht davon aus, dass in Konfliktfällen zwischen der allgemeinen Informationszugangsfreiheit und Schutzrechten Betroffener, Dritter und Behörden der Zugang nicht generell abgelehnt werden darf. Es besteht Anspruch auf ein beschränktes Informationszugangsrecht. Die Regelung betrifft eine praktikable Abstufung. Dadurch ist eine dem Übermaßverbot verpflichtete Regelung geschaffen worden. Bevor es zu einer vollständigen Versagung des Informationszugangs kommt, ist immer von der jeweils milderer Maßnahme auszugehen.

Zu § 11 (Bescheidung des Antrags)

Den in § 11 enthaltenen Fristenregelungen wird eine zentrale Bedeutung beigemessen, weil ein Informationszugangsrecht ohne zwingende Fristen weitgehend wirkungslos ist. Die Behörde hat nach Absatz 1 die begehrten Informationen unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber innerhalb eines Monats zugänglich zu machen.

Nur in besonders schwierigen Fällen, in denen Umfang und Komplexität eine schnelle Zugänglichmachung nicht erlauben, kann die Frist auf bis zu drei Monaten verlängert werden.

Absatz 3 regelt den teilweisen Informationsanspruch, wenn Informationen aufgrund der Ausnahmeregelungen der §§ 5 bis 8 nicht vollständig herausgegeben werden können. Die Behörden sind verpflichtet, von sich aus entsprechende Ansprüche zu prüfen.

Zu § 12 (Ablehnung des Antrags, Rechtsweg)

Bei einer Ablehnung des Antrags auf Informationszugang hat die Behörde neben der Ablehnung auch zu begründen, ob und wann ein Informationszugang ganz oder teilweise möglich ist. Dies betrifft insbesondere Entscheidungen, die wegen eines laufenden Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens abgelehnt werden mussten.

In Absatz 2 wird zur Klarstellung festgehalten, dass die Vorschriften über das Widerspruchsverfahren nach § 68 ff. der Verwaltungsgerichtsordnung und über den gerichtlichen Rechtsschutz unberührt bleiben. Ein Widerspruchsverfahren ist auch durchzuführen, wenn die ablehnende Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen worden ist.

Zu § 13 Gebühren und Auslagen

Absatz 1 trifft eine generelle Kostenerhebungspflicht. Im Sinne des Äquivalenzprinzips sind allerdings zwingend die Auslagen zu erstatten.

Absatz 2 legt eine Verordnungsermächtigung für das Innenministerium zum Erlass einer Gebührenverordnung fest. Die Höhe der Gebühren soll sich am Grundsatz der Kostendeckung orientieren, von dem Ausnahmen möglich sind. Zugleich soll dem Informationsbedürfnis und -anspruch der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden.

Zu § 14 (Anrufung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und der Rechtsaufsicht)

Die Vorschrift eröffnet die Möglichkeit des Antragstellers, sich bei Vorliegen der in §14 aufgeführten Voraussetzungen (unrechtmäßige Ablehnung oder Nichtbeachtung des Informationsersuchens) bei der Aufsichtsbehörde der ablehnenden Behörde zu beschweren. Für die kommunalen Dienststellen ist dies die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde. Zusätzlich zum Dienstweg wird aufgrund der neuen Regelungsmaterie aber auch die ergänzende Möglichkeit eingeräumt, den Landesbeauftragten für den Datenschutz anzurufen und um Stellungnahme zur Ablehnung des Informationsantrags zu bitten. Insgesamt soll diese Regelung in der Praxis dazu beitragen, vor der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes aufgrund der Regelungen in der Verwaltungsgerichtsordnung eine außergerichtliche Einigung zu erzielen und damit schneller und mit geringerem Aufwand zu einem dem Informationsfreiheitsgesetz entsprechendem Ergebnis zu gelangen.

Zu § 15 (Bericht und Evaluierung)

§ 15 schreibt vor, dass die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren überprüft werden. Mit dieser Evaluierungsklausel wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit der gesetzlichen Normierung eines allgemeinen Informationszugangs in Mecklenburg-Vorpommern Neuland betreten wurde. Die Evaluierungsklausel ermöglicht es, das Gesetz zu gegebener Zeit nochmals auf den Prüfstand zu stellen, ggf. in der Praxis auftretende Umsetzungsprobleme aufzugreifen und Korrekturen/Weiterentwicklungen vorzunehmen.

Zu § 16 In-Kraft-Treten, Außer-Kraft-Treten

Das Gesetz tritt am 1. Juli 2006 in Kraft und ist auf fünf Jahre befristet.