

## Handlungsanleitung zum Auskunftsanspruch ThürIFG

### I. Allgemeines - Rechtsgeschichte

Auskunftsansprüche von Bürgern gegenüber Behörden wurden zunächst auf das Grundgesetz gestützt und seit Ende der 90er Jahre auf die seitdem in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetze.

#### 1. Überblick – IFG der Länder und des Bundes

Im Jahre 1998 wurde das erste deutsche Informationsfreiheitsgesetz in Brandenburg erlassen. Jeweils im Jahresrhythmus folgten Berlin (1999), Schleswig-Holstein (2000) und Nordrhein-Westfalen (2001) dem Beispiel Brandenburgs. Am 1.1.2006 trat das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) in Kraft und im selben Jahr erließen die Länder Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland ein entsprechendes Landesgesetz. Das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) trat am 29.12.2007 in Kraft. Danach folgte das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalts vom Juni 2008 und am 26. November 2008 Rheinland-Pfalz mit dem Landesinformationsfreiheitsgesetz.<sup>1</sup>

In den anderen Bundesländern ist ein entsprechendes Landesgesetz bisher nicht vorgesehen und wird beispielsweise in Hessen und Bayern als nicht erforderlich erachtet.<sup>2</sup>

#### 2. Gesetzesinitiativen

Die Initiative für den Erlass von Landesinformationsfreiheitsgesetzen kam überwiegend aus den politischen Reihen der SPD, des Bündnis 90/Die Grünen und der Linkspartei. Insgesamt haben sich CDU und CSU in den Bundesländern gegen ein solches Gesetzgebungsvorhaben ausgesprochen.<sup>3</sup>

#### 3. Zur Entstehung des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes

Einen ersten Gesetzentwurf eines ThürIFG brachte die SPD-Fraktion am 18. Oktober 2001 in den Thüringer Landtag ein.<sup>4</sup> Der damalige Gesetzentwurf wurde im Juni 2002 von der Mehrheit des Thüringer Landtags abgelehnt.<sup>5</sup> Am 19. September 2006 brachte die SPD Fraktion einen erneuten Gesetzentwurf betreffend die Informationsfreiheit in Thüringen in den Landtag ein, welchen sie aber am 11. Juli 2007 wieder zurückzogen, weil er zuvor durch die Mehrheiten im Innenausschuss und Ausschuss für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten zum größten Teil gekürzt und damit in die unzureichende Form des Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetzes gebracht worden war, was den Vorstellungen der SPD Fraktion nicht entsprach.<sup>6</sup> Am 18. Juli 2007 legte die Fraktion der CDU einen Gesetzesentwurf zum ThürIFG dem Landtag vor.<sup>7</sup>

Das ThürIFG wurde schließlich am 20.12.2007 vom Landtag beschlossen und trat am 29.12.2007 in Kraft (GVBl. 256). Es war im Wesentlichen als Verweisungsgesetz auf das

<sup>1</sup> <https://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/IFG-Auskunftsrechte.pdf>

<sup>2</sup> S. z. B. Stellungnahmen des damaligen Hessischen Ministers des Innern und für Sport, Volker Bouffier, in der 13. Plenarsitzung des Hessischen Landtags v. 16. 6. 2009, PlenProt 18/13, S. 823 ff., und in der 25. Plenarsitzung v. 17. 11. 2009, PlenProt 18/25, S. 1719 f.

<sup>3</sup> [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/UEbersicht\\_IFG\\_der\\_Laender\\_11-02-07.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/UEbersicht_IFG_der_Laender_11-02-07.pdf)

<sup>4</sup> Thüringer Landtag, 3. Wahlperiode, Drucksache 3/1902 vom 18.10.2001

<sup>5</sup> Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/2284 vom 19.09.2006

<sup>6</sup> Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/3326 vom 12.09.2007

<sup>7</sup> Thüringer Landtag, 4. Wahlperiode, Drucksache 4/3216 vom 18.07.2007

Informationsfreiheitsgesetztes des Bundes ausgestaltet und bis 28.12.2012 befristet. Mit dem Ziel den Informationsanspruch darüber hinaus zu erhalten und zudem zu stärken trat am 29. Dezember 2012 das neue ThürIFG in Kraft (GVBl. 2012, 464). Dieses regelt nunmehr vollständig den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen und das zu beachtende Verfahren.

In dem Bewusstsein, dass in einer Informationsgesellschaft die Kenntnis von Informationen eine Voraussetzung aktiver Teilhabe am gesellschaftlichen wie politischen Leben ist, soll das Gesetz dazu beitragen, interessierte Bürgerinnen und Bürger an dem bei staatlichen Stellen vorhandenen Wissen partizipieren zu lassen. Die Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Informationen führt zu Transparenz und Nachvollziehbarkeit behördlichen Handelns. Die durch die Interaktion bewirkte weitergehende Legitimation staatlichen Handelns stellt ein wesentliches Element eines modernen Staatswesens dar.<sup>8</sup>

## II. Auskunftsrechte nach dem ThürIFG

Bis zum Erlass des IFG und ThürIFG waren die Rechte des Einzelnen auf Auskunft gegenüber einer Behörde beschränkt. Es galt vielfach die Auffassung, dass das Behördenwissen nicht ohne weiteres der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könne. Der Grundsatz des Amtsgeheimnisses war tief verwurzelt. Dieser Grundsatz wurde durch § 29 VwVfG und dem darin verankerten Anspruch auf Akteneinsicht gelockert. Es entstand nunmehr die Möglichkeit der Einsichtnahme in Behördenakten, beim Vorliegen gewisser rechtlicher Voraussetzungen. Mit dem IFG, bzw. ThürIFG sollte schließlich der voraussetzungslose Anspruch auf Information geschaffen werden.<sup>9</sup> Vor allem die EU-Richtlinie (Richtlinie 90/313/EWG, ABI Nr. L 158 v. 23.06.1990, S. 56) zum freien Zugang zu Umweltinformationen ebnete den Weg zu einem IFG. Seit Verabschiedung des Bremer IFG im Jahre 1998 erlebte Deutschland ein Paradigmenwechsel indem der Zugang zu staatlichen Informationen zur Regel geworden ist und die Verweigerung des Zugangs zur Ausnahme, welche einer gesetzlich genannten Begründung bedarf. Dadurch soll dem Anspruch an die Verwaltung nach mehr Öffentlichkeit und Transparenz sowie der Stärkung der Demokratie Rechnung getragen werden. In § 1 ThürIFG ist dieser Zweck des Gesetzes festgeschrieben.

### 1. Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 4 Abs.1 Thür IFG

Nach § 4 Abs. 1 ThürIFG hat jeder Mensch nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, die bei den in § 2 Abs. 1 und 2 genannten Stellen vorhanden sind. Um einen Anspruch auf Auskunft zu bewilligen, müssen folgende Prüfungsschritte vorgenommen werden. Dabei muss zunächst der Anwendungsbereich eröffnet sein.

#### *a.) Anspruchsverpflichteter*

Der Anspruchsverpflichtete, ist die zur Informationsfreigabe verpflichtete Stelle. Unter der Überschrift „Anwendungsbereich“ regelt § 2 ThürIFG, wer Anspruchsverpflichtete sind. Dies sind Behörden, Einrichtungen und sonstige öffentliche Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 2 Abs. 1 ThürIFG). Behörde ist „jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“. Im Unterschied zum IFG des Bundes, welche eine Ausnahme, wie § 2 Abs. 4 ThürIFG nicht vorsieht, ist es nach ThürIFG erheblich, ob die Informationen aus öffentlich-rechtlichem oder pri-

<sup>8</sup> [http://thueringen.de/th3/tim/oeffentliches\\_recht/informationsfreiheitsgesetz/](http://thueringen.de/th3/tim/oeffentliches_recht/informationsfreiheitsgesetz/)

<sup>9</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, Einl. S. 16

vatrechtlichem, also fiskalischem Handeln der Behörde herrühren. Fiskalisches Handeln wird verstanden als das Handeln einer Behörde, das nicht Verwaltungshandeln ist, sondern privatwirtschaftlich erfolgt. Dies betrifft typischerweise Anschaffungen, z.B. Einkäufe, die Errichtung von Gebäuden, erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten (Bundesvermögen) oder sonstiges privatrechtliches Handeln, z.B. bei der Erhebung von Entgelten statt Gebühren.<sup>10</sup> Insoweit die Behörden als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, also fiskalisch handeln, sind sie nach § 2 Abs. 4 ThürIFG darüber nicht auskunftspflichtig. Die weiteren Ausnahmen nach § 2 Abs. 5 – 9 ThürIFG sind zu beachten.

Das Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit ist als oberste Landesbehörde ein Anspruchsverpflichteter i.S.d. ThürIFG.

Zur Information verpflichtet sind ferner natürliche und juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde des Bundes sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient; § 2 Abs. 2 ThürIFG. Nach § 2 Abs. 3 ThürIFG gilt der Auskunftsanspruch jedoch nicht gegenüber dem Landtag (parlamentarische Angelegenheiten) sowie dem Landesrechnungshof.

#### *b.) Anspruchsberechtigter*

Nach § 4 Abs. 1 ThürIFG hat in Übereinstimmung mit § 1 IFG „jeder“ das Recht auf amtliche Information. Somit sind sowohl deutsche als auch ausländische Staatsangehörige erfasst. Wichtig ist, dass der Antragssteller rechtsfähig, also Träger von Rechten und Pflichten ist. Dies sind neben den natürlichen auch die juristischen Personen (bsp. GmbH, AG, rechtsfähiger Verein). Es sei aber darauf hingewiesen, dass das BVerwG bereits 1999 entschieden hat, dass auch ein nichtrechtsfähiger Verein einen Anspruch auf Information nach dem Recht des UIG hat.<sup>11</sup> Weiterhin ist zu beachten, dass das ThürIFG die Rechte der Bürger auf eine transparente Verwaltung stärken möchte, so dass juristische Personen des öffentlichen Rechts (bsp.: Anstalten, Stiftungen, Körperschaften) keine Antragssteller i.S.d. § 4 Abs. 1 ThürIFG sein können. Auch für Kommunen, die sich auf ihr Recht nach Art. 28 GG berufen, hat das BVerwG aus den zuvor genannten Gründen einen Informationsanspruch verweigert.<sup>12</sup>

#### *c.) Anspruchsgegenstand*

Der Anspruchsgegenstand ist das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen. Was darunter zu verstehen ist, ist in § 3 Nr. 1 ThürIFG legal definiert. Danach sind amtliche Informationen i.S.d. ThürIFG: jede amtlichen Zwecken dienende vorhandene Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung; Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu. Das weite Verständnis betrifft zum einen den Begriff der Informationen selbst. Sie sind als jedwede Aufzeichnung unabhängig von der Art ihrer Speicherung zu verstehen. Dies bedeutet, dass grundsätzlich sämtliches Wissen, das bei einer Behörde vorhanden ist, unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. Insbesondere spielt es keine Rolle, wer der Urheber einer Information ist.

Der Wortlaut wird jedoch durch den Zweck des Gesetzes eingeschränkt. Dieser ist auf die Teilhabe der Bürger am Informationsbestand und die Kontrolle der Verwal-

<sup>10</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 27

<sup>11</sup> BVerwG, DVBl 1999, 1134

<sup>12</sup> BVerwG 1 B 126/95 vom 31.10.1995 = Fluck/Theuer G I § 4 Nr. 2

tung durch Information gerichtet. **Seitens der Behörde besteht daher keine Informationsbeschaffungspflicht.**

Der Anspruch zielt nur auf dort vorhandene Informationen. Das Vorhandensein der Information bei der Behörde ist daher als ungeschriebenes und einschränkendes Tatbestandsmerkmal anzusehen.<sup>13</sup>

Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang des Gesetzes: Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG entscheidet über den Antrag auf Zugang zur Information die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Damit wird nicht der Umfang der zugänglichen Informationen begrenzt.

Die Informationen sind nur nicht über die Behörde zu bekommen, bei der sie gerade vorliegen, sondern nur bei der, die über sie verfügen darf. Verfügen heißt, über die Information rechtlich entscheiden zu können, was manchmal schwer festzustellen ist. Das klassische Beispiel ist das der beigezogenen Akten. Dies sind Akten, die eine Behörde von einer anderen leihweise erhält, über deren Schicksal sie aber nicht entscheiden darf. Der Begriff der Verfügungsberechtigung darf aber nicht überdehnt werden: Falls nicht anders möglich, muss die Behörde, bei der der Antrag vorliegt, in einem solchen Fall auf die zuständige Behörde verweisen.

#### d.) Antrag

Die Auskunft wird nur auf Antrag gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG gewährt. Der an die zuständige Stelle zu richtende Antrag kann nach § 5 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder elektronisch gestellt werden. Nach § 5 Abs. 4 ThürIFG muss der Antrag hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist. Der Antragsteller ist bei fehlender Bestimmtheit des Antrags zu beraten und zu unterstützen.

§ 5 Abs. 3 ThürIFG muss der Antrag nur dann, wenn er Daten Dritter im Sinne des § 3 Nr. 2 betrifft, begründet und in den Fällen des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ThürIFG ein rechtliches Interesse geltend gemacht werden. In den Fällen des § 7 Abs. 3 Nr. 2 und des § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 ThürIFG sollen in der Begründung die besonderen Umstände des Einzelfalls dargelegt werden, aufgrund derer ein überwiegendes Offenbarungsinteresse geltend gemacht wird. In allen anderen Fällen kann ein Antrag auf Auskunft ohne Begründung gestellt werden.

Der Antragsteller muss auch nicht – selbst bei begründungspflichtigen Anträgen – die gesetzliche Grundlage für seinen Antrag nennen. Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, wonach die Verwaltung an das Gesetz gebunden ist. Damit sie dieser Bindung folgen kann, muss sie das Gesetz kennen.<sup>14</sup>

#### e.) Keine Ausnahme

Ein Auskunftsanspruch gemäß § 4 Abs. 1 ThürIFG besteht nur dann, wenn keine Ausnahmetatbestände nach §§ 7 – 9 ThürIFG vorliegen, welche das Recht auf Informationszugang versagen.

So besteht der Anspruch auf Auskunft nicht, wenn ansonsten der Schutz der öffentlichen Belange nicht gewährleistet ist. Die einzelnen Ausnahmetatbestände sind in § 7 Abs. 1 Nr. 1 – 7 ThürIFG aufgezählt und betreffen u.a. Fallgruppen der inneren und öffentlichen Sicherheit sowie Beziehungen zum Bund oder zu einem Land.

Nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 ThürIFG ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch die amtliche Information die Vertraulichkeit einer Beratung, die Geheimhaltungspflicht bei Verschlussachen gefährdet oder mit dem Landesamt für Verfassungsschutz in Zusam-

<sup>13</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 37

<sup>14</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 102

menhang steht. § 7 Abs. 2 Nr. 2 ThürIFG regelt Fälle, bei denen Rechte Dritter oder anderer öffentlicher Stellen auf Vertraulichkeit von Informationen dem Auskunftsanspruch entgegenstehen. Die sprachlich etwas unklare Formulierung meint mit dem „Dritten“ denjenigen, der die Informationen an die Behörde gibt. Gemeint sind vor allem freiwillig übermittelte Informationen. Im Grunde kann die Freiwilligkeit sogar als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal angesehen werden, denn über Informationen, die ein Betroffener insbesondere von Gesetzes wegen an eine Behörde übermitteln muss, kann dieser Betroffene nicht von vornherein frei verfügen. Die Vorschrift hat vielmehr nicht zuletzt die Funktion, dass die Behörde einem whistleblower oder Informanten zusichern kann, dass die von ihm übermittelten Kenntnisse und/oder seine Person geheim bleiben. Von etwas anderer Färbung sind die Fälle, wo Informationen von Gesetzes wegen übermittelt werden müssen, das Gesetz aber gleichzeitig Vertraulichkeit zusichert. Dies sind bsp. die Fälle des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) und des Statistikgeheimnisses (§ 16 Abs. 1 BStatG).<sup>15</sup>

Ein Ermessen „kann“ räumt § 7 Abs. 3 Nr. 1 und 2 ThürIFG der anspruchspflichteten Behörde bei der Entscheidung ein, ob der Auskunftsanspruch abzulehnen ist, wenn er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde oder mit einem unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand verbunden ist. In diesen Fällen hat die Behörde die allgemeinen Grundsätze für Ermessensentscheidungen zu beachten.

§ 8 ThürIFG dient dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses. Er lautet: Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde.

Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

Die Vorschrift ist gleichlautend mit § 4 Abs. 1 IFG.

§ 9 ThürIFG schließt einen Anspruch auf Informationszugang zum Schutz privater Interessen aus. Danach ist gemäß § 9 Abs. 1 ThürIFG der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten oder Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse offenbart werden, es sei denn,

1. die betroffene natürliche oder juristische Person willigt ein,
2. die Offenbarung ist durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erlaubt,
3. die Information kann aus allgemein zugänglichen Quellen entnommen werden,
4. die Offenbarung ist zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit geboten,
5. der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und es stehen der Offenbarung keine überwiegenden schutzwürdigen Belange der betroffenen natürlichen oder juristischen Person entgegen.

Regelungsgegenstand der Norm ist der Ausgleich zwischen dem voraussetzungslosen Informationszugangsrecht einerseits und dem grundrechtlich verankerten Schutz personenbezogener Daten andererseits. Weder das ThürIFG noch das IFG enthalten eine Definition des Begriffs der personenbezogenen Daten; es kann jedoch auf die Begriffsbildung des BDSG zurückgegriffen werden. Nach § 3 Abs. 1 ThürDSG sind personenbezogene Daten „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person (Betroffener)“. Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts unterfallen personenbezogene Daten dem grundrechtlichen Schutz auf informationelle Selbstbestimmung.<sup>16</sup> Das Grundrecht ist vom BVerfG als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitet worden.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 69

<sup>16</sup> BVerfGE 65, 1 (45)

<sup>17</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 78 f.

Begehrt der Antragsteller nun Zugang zu personenbezogenen Daten, so kann er zunächst versuchen, die Einwilligung des Dritten zu erlangen. Anzumerken ist, dass der Begriff des Dritten im ThürIFG anders bestimmt ist als im Datenschutzrecht.

Das ThürIFG enthält keinen ausdrücklichen Nebenanspruch des Antragstellers auf Benennung des Dritten oder darauf, dass die angegangene Stelle gar selber die Zustimmung des Dritten einholt. Würde sich aber in den Fällen, in denen der Antragsteller den Dritten nicht kennt, die Behörde weigern, den Dritten zu benennen oder, wenn die Benennung des Dritten schon die Freigabe der Information wäre, zumindest die Zustimmung des Dritten einzuholen, wäre das Gesetz nicht ausführbar. Ein stimmiges Ergebnis der Auslegung des Gesetzes erreicht man also nur, wenn man davon ausgeht, dass zwar die Behörde nicht von sich aus, wohl aber auf entsprechenden (Hilfs-) Antrag des Antragstellers um die Zustimmung des Dritten nachsuchen muss.

Der Anspruch auf Informationszugang kann aber auch dann gegeben sein, wenn die Zustimmung des Dritten nicht vorliegt, nämlich dann, wenn das Informationszugsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.<sup>18</sup>

Nach § 9 Abs. 1 ThürIFG dürfen besonders geschützte Daten im Sinne des § 4 Abs. 5 ThürDSG in der Fassung vom 13. Januar 2012 (GVBl. S. 27) in der jeweils geltenden Fassung nur zugänglich gemacht werden, wenn der Betroffene ausdrücklich eingewilligt hat.

§ 9 Abs. 2 ThürIFG bestimmt, dass das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis des Betroffenen in Zusammenhang stehen, insbesondere aus Personalakten überwiegt.

Nach § 9 Abs. 3 ThürIFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Betroffenen am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel bei Angaben von Name, Titel, akademischem Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind, und von Personen, die als Gutachter, Sachverständige oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben haben.

## 2. Verfahren

Das Verfahren zur Auskunftserteilung regelt § 6 ThürIFG.

### a.) Zuständigkeit - § 6 Abs. 1 ThürIFG

Gemäß § 6 Abs. 1 ThürIFG entscheidet über den Antrag auf Informationszugang die öffentliche Stelle, die zur Verfügung über die begehrte Information berechtigt ist. Die auskunftgebende Stelle muss also verfügungsbefugt sein. Die Verfügungsbefugnis ergibt sich aus dem tatsächlichen Vorhandensein der Information und einem eigenen Verfügungsrecht aufgrund eines Gesetzes, einer Vereinbarung oder, ausgehend von den Kriterien der Verwaltungsorganisation, der Federführung oder Sachnähe zur Entscheidung im Vergleich zu anderen öffentlichen Stellen.

Eine Verfügungsbefugnis ist danach gegeben für Informationen, die durch die öffentliche Stelle selbst erhoben wurden. Bei Informationen, die von einer anderen öffentlichen Stelle stammen, ist zu prüfen, ob kraft Gesetzes oder - auch stillschweigender - Vereinbarung ein Verfügungsrecht eingeräumt wurde. Ist der Antrag an eine unzuständige öffentliche Stelle gerichtet worden, so ist die antragstellende Person nach § 25 des Thüringer Verwaltungsgesetzes zu beraten und ihr die zuständige öffentliche Stelle zu benennen, sofern diese bekannt ist,<sup>19</sup> § 6 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG.

### b.) Identitätsnachweis - § 6 Abs. 2 ThürIFG

<sup>18</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 80.

<sup>19</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 21

Nach § 6 Abs. 2 ThürIFG kann die auskunftsgebende Stelle verlangen, dass der Antragsteller seine Identität nachweist. Die Bearbeitung anonymer Anträge kann Probleme aufwerfen, beispielsweise mit Blick auf etwaige Rückfragen oder im Zusammenhang mit einer möglichen Kostentragung. Die öffentliche Stelle soll daher in den Fällen, in denen die Kenntnis der Identität der antragstellenden Person für die Bearbeitung des Antrags erforderlich ist, einen entsprechenden Nachweis fordern können.<sup>20</sup>

c.) Frist - § 6 Abs. 3 ThürIFG

§ 6 Abs. 3 ThürIFG schreibt vor, dass der Anspruchsverpflichtete unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Eingang über den Auskunftsanspruch zu entscheiden hat. Unverzüglich bedeutet dabei nach § 121 BGB, ohne schuldhaftes Zögern. Er bedeutet nicht „sofort“ oder „schnell“. Das Gesetz zählt allerdings keine Fälle auf, in denen schuldhaftes Zögern vorläge. Nach allgemeinen Regeln wäre dies sicher bei mutwilliger Verzögerung der Fall. Zulässige Gründe für eine Verzögerung dürften besondere Schwierigkeiten oder ein besonderer Umfang bei der Antragsbearbeitung sein, wobei die Besonderheit von der Behörde darzulegen ist. Die allgemeine Arbeitsbelastung dürfte allerdings keine Besonderheit darstellen. Soweit hinsichtlich einer Verzögerung auf die Arbeitsbelastung abgestellt wird, muss dargelegt werden, worin deren Besonderheit (z.B. Zeiten der Spitzenbelastung) liegt.<sup>21</sup> Diese Frist kann nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürIFG einmal angemessen verlängert werden, wenn besondere Umstände dies erfordern.

Durch die Regelung soll eine zügige und sachgerechte Bearbeitung des Antrags unter Beachtung der Kapazitäten der öffentlichen Stellen sichergestellt werden. Der Antragsteller ist von der Fristverlängerung und deren Gründe vor Ablauf der dreimonatigen Bearbeitungsfrist zu informieren.

Entscheidet die öffentliche Stelle nicht innerhalb der vorgesehenen Fristen, wird eine ablehnende Entscheidung fingiert. Die Fristberechnung erfolgt nach § 31 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 187 Abs. 1 und § 188 Abs. 2 und 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Die fingierte Ablehnung wird behandelt, wie ein ordnungsgemäß bekannt gegebener Verwaltungsakt, so dass die Bestimmungen über die Bestandskraft und zum Rechtsbehelfsverfahren entsprechende Anwendung finden. Mit dieser Fiktion wird die Möglichkeit der Widerspruchseinlegung für den Antragsteller eröffnet und damit zusätzlich auf eine zügige Bearbeitung des Antrags hingewirkt. Die Widerspruchsfrist richtet sich nach § 58 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung.<sup>22</sup>

d). Beteiligung Dritter - § 6 Abs. 4 ThürIFG

Sofern ein Dritter i.S.d der Legaldefinition des § 3 Nr. 2 ThürIFG betroffen ist, müssen die Verfahrensregelungen des § 6 Abs. 4 ThürIFG beachtet werden. Grundlage der Verfahrensgestaltung ist die Mittlerrolle der öffentlichen Stelle, welche selbst nicht unmittelbar in ihren Rechten und Pflichten berührt ist, vielmehr die Interessen des Antragstellers und betroffener Dritter zu einem größtmöglichen Ausgleich zu bringen hat.

Dem Dritten ist zunächst **Gelegenheit zu gewähren** (Anhörung), zu dem Antrag innerhalb eines Monats Stellung zu nehmen, sofern nicht von vornherein ein schutzwürdiges Interesse an der Versagung des Informationszugangs ausgeschlossen werden kann. Die Beteiligung erfolgt von Amtswegen, da nicht sicher ist, dass der öffentlichen Stelle die Interessenlage des Dritten umfassend oder dessen Einverständnis mit der Offenbarung bekannt ist. Im Interesse der Rechtssicherheit für alle Beteiligten gilt für den Fall, dass besonders geschützte Daten im Sinne des § 4 Abs. 5 ThürDSG betroffen sind, die nach § 9 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG erforderliche Einwilligung als verweigert, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt.

<sup>20</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 21 f.

<sup>21</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 108.

<sup>22</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 22

Soll dem Antrag stattgegeben werden, obwohl der **Dritte keine oder eine ablehnende Stellung bezogen** hat, ist ihm **nochmals die Möglichkeit einzuräumen, binnen zwei Wochen** zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen Stellung zu nehmen. Sodann ist ihm die Entscheidung schriftlich mitzuteilen. Der Informationszugang darf erst nach Bestandskraft der Entscheidung gegenüber dem Dritten erfolgen oder, in Fällen in denen die sofortige Vollziehung angeordnet wurde, zwei Wochen nach Bekanntgabe der sofortigen Vollziehung gegenüber dem Dritten. In Abweichung von der grundsätzlich bestehenden Formfreiheit bei der Entscheidung über den Antrag, ist im Falle der Drittbetroffenheit eine **schriftliche Entscheidung** vorgesehen.<sup>23</sup>

e). Form der Auskunftserteilung - § 6 Abs. 5, 6 ThürIFG

§ 6 Abs. 5, 6 ThürIFG klärt die Frage, in welcher Form die Auskunft zu erteilen ist. Grundsätzlich ist die öffentliche Stelle gehalten, die von dem Auskunftsberechtigten gewählte Form zu benutzen. Beantragt der Auskunftsberechtigte also eine schriftliche Antwort, so ist die Form der schriftlichen Informationserteilung auch zu wählen. Nach § 6 Abs. 5 Satz 3 ThürIFG darf Auskunft auf andere Art als von dem Auskunftsberechtigten beantragt nur aus wichtigem Grund gewährt werden. Als solche kommen Gesichtspunkte der Verfahrensbeschleunigung und Vereinfachung bei Massenverfahren in Betracht, sofern die Voraussetzungen des Absatzes 2 nicht vorliegen, sowie materiell-rechtliche Gesichtspunkte wie der Schutz von betroffenen Dritten. Sofern die antragstellende Person keine Art des Zugangs benennt, entscheidet die öffentliche Stelle hierüber nach pflichtgemäßem Ermessen.<sup>24</sup>

Es geht dem ThürIFG um einen möglichst ungehinderten Informationszugang. Das bedeutet, dass komplizierte Auskünfte, deren Verständnis und Reproduzierbarkeit bei mündlicher Übermittlung reduziert sind, nur schriftlich erteilt werden dürfen, soweit der Antragsteller dies verlangt. Die Entscheidung, ob die Auskunft dann per Email oder durch Brief übermittelt wird, kann dann aber der Behörde überlassen bleiben. Eine Ausnahme davon gilt, wenn das zeitliche Element eine erhebliche Rolle spielt. In einem solchen Fall wird der rascheren Übermittlung der Vorzug zu geben sein.<sup>25</sup>

f). Inhaltliche Richtigkeit

Nach § 6 Abs. 7 ThürIFG ist die öffentliche Stelle nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen. Die **Behörde trifft also keine Gewähr für die Richtigkeit** der Information. Lediglich bei begründeter Kenntnis von der Unrichtigkeit der Information ist darauf hinzuweisen. Dies spiegelt wider, dass Informationszugangsgesetze auf den Zugang zu vorhandenen Informationen zielen. Ein Anspruch auf die Bearbeitung von Informationen aufgrund von Zugangsersuchen ist jedoch gerade nicht gemeint. Es gibt auch keine Informationsbeschaffungspflicht nach dem IFG. Ein gewisses Spannungsverhältnis wird dadurch erzeugt, dass eine Auskunft gerade eine neue Information erzeugt. Dies wird besonders deutlich bei der schriftlichen Auskunft, die ja gerade ein neues Dokument schafft. Gerade in diesen Fällen besteht tatsächlich die Gefahr, dass der auskunftspflichtigen Stelle die inhaltliche Unrichtigkeit der erteilten Auskunft vorgehalten wird. Der Sinn der Regelung besteht damit vor allem auch in einem **Haftungsausschluss für die Behörde**. Wenn die Behörde weiß, dass die bei ihr vorhandene Information falsch ist, unterliegt sie gleichwohl einer Verpflichtung, dies zu vermitteln. Diese Verpflichtung folgt aus allgemeinen Regeln, etwa der in § 25 VwVfG kodifizierten Beratungspflicht.

g). Teilanspruch/Anspruchsversagung - § 6 Abs 8, 9 ThürIFG

Besteht der Informationsanspruch nur zum Teil, ist der Antrag in diesem Umfang stattzugeben, § 6 Abs. 8 ThürIFG. Wird der Anspruch versagt muss geprüft und ggf. mitgeteilt werden, zu welchem Zeitpunkt ein erneuter Informationsanspruch möglich ist. Es ergeht eine schriftliche Entscheidung. Die Gründe für die Ablehnung des Informationsanspruchs sind mitzuteilen, § 6 Abs. 9 ThürIFG.

<sup>23</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 23.

<sup>24</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 24.

<sup>25</sup> Mecklenburg/Pöppelmann, IFG, § 1, S. 106.

### 3. Kosten

Informationen der Behörden sind als öffentliche Leistungen nach § 10 ThürIFG i.V.m. § 1 Thüringer Allgemeine Verwaltungskostenordnung vom 3. Dezember 2001 (GVBl. S. 456 - ThürAllgVwKostO), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. Mai 2007 (GVBl. S. 65) gebührenpflichtig. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des ThürVwKostG mit folgender Besonderheit:

Die Gebühr darf nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 10 Abs. 2 IFG nicht vom Informationszugang abschrecken. Diese Bestimmung geht als Spezialvorschrift dem § 21 Abs. 4 Satz 1 ThürVwKostG vor. Die Gebühren sind bei der Informationserteilung nach dem ThürVwKostG zu bemessen. § 10 Abs. 2 IFG ist aber bei der Bemessung der konkreten Gebühr aus dem Gebührenrahmen der Nummer 1.1. der Anlage zu § 1 der ThürAllgVwKostO zu beachten. Nummer 1.2 der Anlage zu § 1 der ThürAllgVwKostO kann für die Bemessung herangezogen werden. Um gleichmäßige Kostenentscheidungen zu gewährleisten, sind Zeitaufwand, besondere Schwierigkeiten bei der Bearbeitung und Materialaufwand festzuhalten. Bei einfachen mündlichen und schriftlichen Auskünften besteht nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 ThürVwKostG Gebührenfreiheit. In Betracht kommen hier vor allem Informationen, die unmittelbar telefonisch oder über E-Mail erteilt werden können.<sup>26</sup> Die Abgrenzung zwischen einfachen (kostenfreien) Auskünften zu kostenpflichtigen Auskünften ist nach dem jeweiligen Einzelfall abzuwägen. Um zu vermeiden, dass aus Ungewissheit über die Kostenfolgen von der Inanspruchnahme des Rechts auf Informationszugang abgesehen wird, sind auf Verlangen die Grundlagen für die Kostenentscheidung darzulegen. Es ist je nach Verfahrensstand, in dem das Verlangen geäußert wird, so konkret wie möglich aufzuzeigen, welche Faktoren in die Kostenentscheidung in Ansatz gebracht werden sollen. So ist zum Beispiel auf eine Drittbeteiligung hinzuweisen oder auf den Aufwand der Schwärzung schutzwürdiger Informationen. Da der Verwaltungsaufwand vorab nicht immer eindeutig ermittelt werden kann (etwa der Zeitbedarf für erforderliche Anonymisierungen bei umfangreichen Akten, wenn der Dritte in die Weitergabe der ihn betreffenden Informationen nicht einwilligt), kann eine betragsmäßige Angabe nicht verlangt werden.

**Fazit:** Verwaltungskosten sollen erhoben werden. Nur bei einfachen Auskünften (die keinen nennenswerten Aufwand bedürfen und kurzfristig per Mail oder Telefon zu beantworten sind) sind keine Gebühren zu erheben. Die Höhe der Gebühren bemisst sich nach § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG, 21 Abs. 1 ThürVwKostG, § 1 ThürAllgVwKostO i.V.m. dem Allgemeinen Verwaltungskostenverzeichnis (1.2.1; 1.4.1). Der Arbeitsaufwand wird je 15 Minuten Tätigkeit bemessen. Es ist zu unterscheiden, wer die Auskunft erteilt (Beamter im mittleren, gehobenen, höheren Dienst). Die voraussichtlich anfallenden Kosten sind vor Erteilung der Auskunft dem Anspruchsberechtigten mitzuteilen.

---

<sup>26</sup> Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/4986 vom 14.09.2012, S. 24.