

Allgemeine Anwendungshinweise zum Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG)

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Verhältnis des Informationsanspruchs zu Spezialgesetzen	4
1. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 1 Abs. 3 IFG	4
1.1 Allgemeines	4
1.2 Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch des Betroffenen	5
1.3 Zugang zu Umweltinformationen	6
2. Akteneinsicht gemäß § 29 ThürVwVfG und § 25 SGB X	6
II. Informationsanspruch	6
1. Anspruchsberechtigter	6
2. Anspruchsgegner	7
3. Anspruchsinhalt	8
3.1 Amtliche Information	8
3.2 Informationszugang	9
III. Ausnahmen	10
1. § 1 Abs. 3 ThürIFG	10
2. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 IFG	13
3. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 4 IFG	15

IV.	Schutz personenbezogener Daten	15
1.	Allgemeine personenbezogene Daten	15
1.1	Begriff der personenbezogenen Daten	15
1.2	Rechtliches Interesse	16
1.3	Personenbezogene Daten in Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit	18
2.	Besondere Arten personenbezogener Daten	18
3.	Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz	18
V.	Schutz geistigen Eigentums	19
1.	Begriff des geistigen Eigentums	19
1.1	Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes	19
1.2	Bereich des Urheberrechts	20
1.2.1	Geschütztes Werk	20
1.2.2	Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG	22
1.2.3	Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht, §§ 16, 17 UrhG	22
1.3	Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	23
2.	Anhörung Betroffener	23
3.	Behörde als Inhaber von Schutzrechten	24
VI.	Praktische Antragsbearbeitung	25
1.	Antragserfordernis	25

2.	Zuständige Behörde	25
3.	Form und Begründungserfordernis des Antrags	26
4.	Beteiligung Dritter	27
5.	Fristen und Bearbeitungshinweise	27
6.	Bescheiderteilung und Verfahren bei (Teil-)Ablehnung	29
VII.	Gebühren	30
VIII.	Veröffentlichungspflichten	31

Am 29. Dezember 2007 ist das Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 256) in Kraft getreten. Das ThürIFG ist im Wesentlichen als Verweisgesetz auf das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) ausgestaltet. Die Bestimmungen des IFG sind unter Beachtung der im Landesgesetz aufgeführten Ausnahmen gemäß § 1 Satz 1 ThürIFG von den Behörden des Landes sowie den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die unmittelbar oder mittelbar seiner Aufsicht unterstehen, entsprechend anzuwenden.

Hierzu werden die nachfolgenden Hinweise¹ gegeben:

I. Verhältnis des Informationsanspruchs zu Spezialgesetzen

1. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 1 Abs. 3 IFG

1.1 Allgemeines

§ 1 Abs. 3 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG enthält eine Subsidiaritätsklausel gegenüber fachgesetzlichen Spezialregelungen, die ebenfalls den Zugang zu amtlichen Schriftstücken und Dateien betreffen. Diese Spezialregelungen gehen in ihrem Anwendungsbereich dem Anspruch nach dem ThürIFG vor. Grundsätzlich bedeutet dies, dass der Anspruch auf Information nach dem ThürIFG ausgeschlossen ist, soweit ein Informationsanspruch nach einer anderen gesetzlichen Regelung gegeben ist. Es ist also zunächst immer zu prüfen, ob ein Zugang zu amtlichen Informationen spezialgesetzlich geregelt ist.

Dabei ist zu beachten, dass je nach Ausgestaltung der Spezialnorm die von § 1 Abs. 3 IFG angeordnete Subsidiarität des ThürIFG im Einzelfall einen hilfsweisen Rückgriff auf dessen Regelungen zulässt, aber auch eine Sperrwirkung im Sinne eines Verbots der Anwendung der Vorschriften des ThürIFG entfalten kann.

Dabei sperren alle Regelungen des Fachrechts, die den Zugang zu Informationen, seien es Unterlagen, Schriftstücke, Akten, Dateien oder anderes, abschließend behandeln, den Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem ThürIFG. Ein Rückgriff auf das ThürIFG ist dann nicht mehr möglich, da sich der Informationszugang ausschließlich nach der fachgesetzlichen Regelung bestimmt. Für den Ausschluss der Anwendbarkeit des ThürIFG ist nicht erforderlich, dass der Antragsteller tatsächlich einen Anspruch durchsetzen kann, sondern es genügt, dass das Fachrecht einen solchen Anspruch grundsätzlich abstrakt gewährt oder ausschließt².

¹ Auch das Bundesministerium des Innern hat Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz herausgegeben (GMBL 2005, S. 1346), auf diese wird ergänzend hingewiesen.

² Vgl. Jastrow/Schaltmann, IFG, § 1 Rn. 60 f.

Kommt eine Spezialnorm in Betracht, ist daher immer gesondert die Frage zu beantworten, ob diese den Zugang zu amtlichen Informationen abschließend regeln will. Dabei kommt es darauf an, ob das Spezialgesetz den Informationsanspruch von persönlichen oder sachlichen Voraussetzungen (zum Beispiel der Darlegung eines berechtigten Interesses) abhängig macht, die dem Schutz des inhaltlich bestimmten Anspruchsgegenstands dienen (Beispiel: §§ 474 ff. Strafprozessordnung [StPO]). Würde das IFG einen parallelen voraussetzungslosen Zugang gewähren, würde dies dem Schutzzweck der Spezialnorm zuwiderlaufen³. Unabhängig davon, ob der Antragsteller nach der spezielleren Vorschrift im Ergebnis über einen Auskunftsanspruch verfügt, ist in diesen Fällen ausschließlich auf der Basis der Regelungen des speziellen Fachgesetzes zu entscheiden, ob zu den dort bezeichneten Informationen Zugang gewährt wird.

Soweit der Schutzzweck des Spezialgesetzes nicht tangiert wird, bleiben die Vorschriften des ThürIFG nachrangig gegenüber den Spezialgesetzen anwendbar⁴. Beispielsweise kann ein Journalist nicht nur auf der Basis des § 4 Thüringer Pressegesetz (TPG) Auskunftsansprüche stellen, sondern sich in seiner Eigenschaft als natürliche Person auch auf das ThürIFG beziehen, wenn die Voraussetzungen der spezielleren presserechtlichen Norm nicht vorliegen.

Besondere bereichsspezifische landesrechtliche Auskunftsansprüche beinhalten zum Beispiel § 3 Thüringer Umweltinformationsgesetz (ThürUIG), §§ 31, 32 Thüringer Meldegesetz (ThürMeldeG), § 18 Thüringer Vermessungs- und Geoinformationsgesetz, § 25 Abs. 3 Thüringer Architekten- und Ingenieurkammergesetz.

1.2 Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch des Betroffenen

Sofern eine natürliche Person als Betroffener Auskunft zu den bei der öffentlichen Stelle zu seiner Person gespeicherten Daten begehrt, kommt in jedem Fall der datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch zur Anwendung. So sind in Artikel 6 Abs. 4 der Thüringer Verfassung sowie in § 13 Thüringer Datenschutzgesetz (ThürDSG) und § 19 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. V. m. § 26 ThürDSG allgemeine datenschutzrechtliche Auskunftsansprüche festgeschrieben. Daneben gibt es eine Vielzahl von bereichsspezifischen landesrechtlichen (zum Beispiel § 19 Thüringer Archivgesetz, § 100 Thüringer Beamtengesetz (ThürBG), § 95 Thüringer Jugendstrafvollzugsgesetz, § 27 Abs. 8 Thüringer Krankenhausgesetz, § 60 a Thüringer Landesmediengesetz, § 9 ThürMeldeG, § 47 Polizeiaufgabengesetz, §§ 47, 57 Staatsvertrag über Rundfunk und Telemedien, § 24 Thüringer Sicherheitsüberprüfungsgesetz, § 11 Thüringer Verfassungsschutzgesetz) und bundesrechtlichen (§ 491 StPO, § 83 Sozialgesetzbuch X [SGB X]) Auskunftsansprüchen.

³ Vgl. Rossi, IFG, § 1 Rn. 109; Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 118

⁴ Berger/Roth/Scheel, IFG, § 1 Rn. 118; für den generellen Ausschluss einer Rückgriffsmöglichkeit auf das IFG dagegen Jastrow/Schlatmann, a. a. O., § 1 Rn. 60 ff.

Diese datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüche bestehen unabhängig von allgemeinen oder speziellen Informationszugangsrechten (1.1) und können durch solche Informationszugangsregelungen auch nicht eingeschränkt werden, weil es sich bei den datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüchen und den Informationszugangsansprüchen um unterschiedliche Regelungsbereiche handelt. Das Informationsrecht ist neben den datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüchen prinzipiell anwendbar, weil die Ansprüche nach dem ThürIFG insgesamt sehr viel weiter reichen.

1.3 Zugang zu Umweltinformationen

Begehrt der Auskunftssuchende den Zugang zu Umweltinformationen, ist das ThürUIG heranzuziehen. Dieses regelt als Spezialgesetz den rechtlichen Rahmen für den Zugang zu Umweltinformationen. Das ThürIFG wird nach § 1 Abs. 3 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG vom ThürUIG verdrängt, wobei hier von einer verdrängenden Spezialität auszugehen ist. Das ThürIFG ist also nicht anwendbar, wenn das ThürUIG Anwendung findet. Ein parallel gewährter voraussetzungsloser Zugang nach dem ThürIFG liefe dem Schutzzweck der Spezialnorm ThürUIG zuwider und würde den engeren Zugang nach dem spezielleren ThürUIG leer laufen lassen.

2. Akteneinsicht gemäß § 29 ThürVwVfG und § 25 SGB X

§ 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG stellt ausdrücklich klar, dass der Informationsanspruch des ThürIFG für Informationen aus laufenden Verfahren nicht gegeben ist. Damit besteht neben dem Akteneinsichtsrecht Verfahrensbeteiligter gemäß § 29 Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz (ThürVwVfG) und § 25 SGB X, das durch § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG für Verfahrensbeteiligte nicht eingeschränkt wird, kein Informationsanspruch von nicht am Verfahren beteiligten Personen in laufenden Verfahren (vgl. Gliederungspunkt III.1. dritter Anstrich).

II. Informationsanspruch

1. Anspruchsberechtigter (§ 1 Abs. 2 ThürIFG)

Nach § 1 Abs. 2 ThürIFG haben Anspruch auf Informationszugang alle Antragsteller, die Unionsbürger sind oder die einen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben. Damit trifft das Landesgesetz eine vom IFG abweichende Regelung. Der Anwendungsbereich des IFG ist weiter. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG steht der Informationsanspruch Jedermann zu.

Die Unionsbürgerschaft wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht eingeführt

(Artikel 17 EG-Vertrag). Jeder Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist zugleich Unionsbürger. Entsprechend steht jeder natürlichen Person, die zugleich Träger der Unionsbürgerschaft ist, die Anspruchsberechtigung zu. Ein Anspruch steht überdies auch Antragstellern zu, die einen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.

Juristische Personen des Privatrechts sind anspruchsberechtigt, sofern sie einen Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben.

Über die genannten Personen hinaus, denen volle Rechtsfähigkeit zukommt, sind auch diejenigen Personenmehrheiten anspruchsberechtigt, denen durch die Rechtsordnung inklusive der Rechtsprechung eine Teilrechtsfähigkeit zuerkannt wurde (z. B. Partei, Gewerkschaft, Gesellschaft Bürgerlichen Rechts, OHG, KG).

In den Fällen, in denen die Anspruchsberechtigung der Personenmehrheit zweifelhaft oder ausgeschlossen ist, ist zumindest der jeweilige Unterzeichner als natürliche Person antragsbefugt, sofern er Unionsbürger ist oder einen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union hat. Der Antrag ist dann als Antrag dieser Person weiter zu bearbeiten.

Für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten Amtshilfavorschriften bzw. Auskunfts- oder Übermittlungsrechte und -pflichten als speziellere Regelungen (bspw. §§ 4–8 ThürVwVfG, §§ 3–7 SGB X, §§ 111–117 Abgabenordnung [AO]).

2. **Anspruchsgegner (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG)**

Den Bestimmungen des ThürIFG unterliegen Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die unmittelbar oder mittelbar seiner Aufsicht unterstehen.

Zum Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung gehören die Behörden des Landes, aber auch Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 Thüringer Landeshaushaltsordnung. Der Behördenbegriff des ThürIFG entspricht dem weiten Ansatz des § 1 Abs. 2 ThürVwVfG.

Auch die mittelbare Staatsverwaltung wird von § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG erfasst. Selbstständige juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes oder seiner Gebietskörperschaften unterstehen, fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Hierzu gehören rechtsfähige Körperschaften wie die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise sowie Anstalten, berufsständische Kammern und sonstige Selbstverwaltungskörperschaften wie beispielsweise Zweckverbände. Anspruchsgegner sind auch Verwaltungsgemeinschaften, die nach § 46 Abs. 2 Thüringer Kommunalordnung Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Staatliche Schulen fallen als nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts gemäß § 13 Thüringer Schulgesetz dann unter das ThürIFG, soweit sie als Behörden tätig werden.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 ThürIFG fallen auch solche natürliche Personen und juristische

Personen unter den Anwendungsbereich des Gesetzes, deren sich die in § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG genannten Stellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Hierbei kann es sich um Verwaltungshelfer (Beispiel: Abschleppunternehmer) handeln oder um natürliche und juristische Personen, die im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft (Public Private Partnership) öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Antrag auf Informationszugang ist an diejenige Stelle zu richten, für die die natürliche oder juristische Person jeweils tätig wird (vgl. § 1 Abs. 1 ThürIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG).

§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 2 IFG stellt klar, dass das IFG keinen Anspruch gegen Private gibt. Anspruchsgegner ist die Behörde. Daher ist zu unterscheiden: Beliehene sind selbst Behörde im Sinne von § 1 Abs. 2 ThürVwVfG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG, sie sind daher selbst auskunftsverpflichtet. Darüber hinaus gewährt das ThürIFG keinen Auskunftsanspruch gegen Private. Daher sind solche juristische Personen des Privatrechts, die der Sphäre des Landes oder seiner Gebietskörperschaften zuzurechnen sind (beispielsweise Beteiligungsgesellschaften oder zivilrechtliche Vertragspartner), ebenfalls nicht nach dem Gesetz auskunftspflichtig, sofern sie nicht Beliehene sind.

Dies gilt auch, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts die absolute Mehrheit von Anteilen einer Gesellschaft hält, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt. In diesem Fall besteht aber grundsätzlich ein Auskunftsanspruch gegen die die Anteile der Gesellschaft haltende juristische Person des öffentlichen Rechts in Bezug auf die bei ihr vorhandenen amtlichen Informationen.

3. Anspruchsinhalt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG)

Es besteht Anspruch auf „Zugang zu amtlichen Informationen“, § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG.

3.1 Amtliche Information

Amtliche Informationen sind nach § 2 IFG alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, nicht aber Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Zugang ist danach zu all denjenigen Informationen zu gewähren, die Bestandteil der Aktenführung der in § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG genannten Stellen sind. Dies gilt auch für Entwürfe und Notizen, die zu Dokumentationszwecken Bestandteil der Akten geworden sind. Zu beachten ist, dass Informationsansprüche nicht durch parallele Aktenführung in Handakten unterlaufen werden dürfen.

Erfasst werden alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, insbesondere Schriften, Tabellen, Diagramme, Bilder, Pläne, Karten sowie Tonaufzeichnungen unabhängig von der Art des Speichermediums. Sie können elektronisch (zum Beispiel Magnetbänder, Magnetplatten, Disketten, CD-ROMs, DVDs), optisch (zum Beispiel

Filme, Fotos auf Papier), akustisch oder anderweitig gespeichert sein (siehe § 2 Nr. 1 IFG).

Herausgegeben sind nur Informationen, die bei der vom Antrag betroffenen Behörde vorliegen. Zwar gewährt § 1 Abs. 1 Satz 3 ThürIFG den Informationsanspruch auch in den Fällen, in denen sich die öffentliche Hand zur Erfüllung ihrer Aufgaben Privater bedient, ohne sie zu beleihen. Anspruchsgegner ist aber auch dann die Behörde, deren Aufgaben der Antrag betrifft, §§ 7 Abs. 1 Satz 2 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG⁵, (vgl. oben Gliederungspunkt II. 2). Es sind nur die bei der Behörde vorliegenden amtlichen Informationen, nicht aber die beim Privaten befindlichen Akten vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst⁶. Etwas anderes gilt, wenn eine Beleihung vorliegt. Beliehene sind selbst Behörde im Sinne von § 1 Abs. 2 ThürVwVfG und § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG (vgl. oben Gliederungspunkt II. 2).

Sind Akten lediglich beigezogen, so verbleibt die rechtliche Verfügungsbefugnis bei der Ursprungsbehörde. Antragsteller sind an diese zu verweisen.

3.2 Informationszugang

Als Arten des Informationszugangs werden in § 1 Abs. 2 Satz 1 IFG genannt:

- Auskunftserteilung (Auskünfte können nach § 7 Abs. 3 IFG mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörden sind dabei nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.);
- Akteneinsicht (auch in elektronischer Form);
- Zurverfügungstellen in sonstiger Weise in Fällen, in denen mehr als eine bloße Auskunft gewollt ist, die Einsichtnahme in Bild und Schrift aber ausscheidet (zum Beispiel: Vorspielen eines Tonträgers).

Der Antragsteller hat zwischen den genannten Möglichkeiten des Zugangs ein Wahlrecht. Das IFG gewährt allerdings kein Recht auf freien und unbeaufsichtigten Aktenzugang („Blättern in den Akten“). § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG sieht vor, dass der Antragsteller die Art des Informationszugangs bestimmen kann. Macht er von diesem Recht nicht Gebrauch, entscheidet die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Macht der Antragsteller jedoch von seinem Wahlrecht Gebrauch, ist das Ermessen der Behörde insoweit beschränkt, als sie nur beim Vorliegen eines wichtigen Grundes von der gewünschten Art des Informationszuganges abweichen kann.

Daraus folgt jedoch nicht, dass die Einsichtnahme in Originalakten bei der Behörde der Regelfall ist. Vielmehr werden regelmäßig Abschriften versandt oder zur Einsicht gegeben werden. Von der begehrten Art des Informationszuganges darf nur aus

⁵ Jastrow/Schlatmann, a. a. O., §1, Rn. 46

⁶ Jastrow/Schlatmann, a. a. O., § 7, Rn. 17

wichtigem Grund abgewichen werden (siehe § 1 Abs. 2 Satz 2 IFG). Ein solcher kann insbesondere bei deutlich höherem Verwaltungsaufwand, etwa bei Massenverfahren (vgl. §§ 7 Abs. 1 Satz 4 IFG zur Verfahrenserleichterung bei Antragsstellung durch mehr als 50 Personen) oder der notwendigen Wahrung von Schutzbelangen nach §§ 3 bis 6 IFG, sowie § 1 Abs. 3 ThürIFG vorliegen.

Über die Form der Informationsgewährung entscheidet die Behörde nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen. Das Zugangsrecht bewirkt nicht, dass der Antragsteller die Akten der Behörde in jedem Fall frei einsehen kann. Wird zum Beispiel Einsichtnahme in Akten beantragt, kann es ausreichen, Auszüge oder auch Kopien zugänglich zu machen. Gleiches gilt für die Einsichtnahme in CD-ROMs, DVDs, Videos oder Disketten. Soweit im Einzelfall unmittelbare Akteneinsicht erfolgen kann, soll diese beaufsichtigt werden. Auch wenn es zweckmäßig sein kann, einen Raum zur Einsichtnahme bereitzustellen, zwingt dies nicht zur ständigen Reservierung eines bestimmten Raumes. Der Dienstbetrieb der Behörde soll durch die Einsicht nicht gestört werden.

Die Behörde muss entscheiden, ob dem beantragten Informationszugang wichtige Gründe entgegenstehen. Hierzu hat sie die Ausnahmegründe der §§ 3 bis 6 IFG zu prüfen und gegebenenfalls einen betroffenen Dritten nach § 8 IFG zu beteiligen (vgl. unten Gliederungspunkte III. und IV.).

III. Ausnahmen

Der Informationsanspruch kann insbesondere durch öffentliche und private Belange der §§ 3 bis 6 IFG (Ausnahmegründe) beschränkt oder ausgeschlossen sein. Ausnahmegründe muss die Behörde darlegen⁷.

1. § 1 Abs. 3 ThürIFG

Der Anspruch auf Informationszugang ist ausgeschlossen

- gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG gegenüber dem Landtag, dem Rechnungshof, dem Bürgerbeauftragten, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie Organen der Rechtspflege, insbesondere Gerichten, Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie Disziplinarbehörden;

Es handelt sich hierbei um eine **Bereichsausnahme**. Das bedeutet, dass der gesamte Bereich von der Anwendung des ThürIFG ausgenommen ist; Einzelprüfungen finden im Gegensatz zu der überwiegenden Zahl der übrigen Ausnahmetatbestände nicht statt. Diese Stellen sind von dem ThürIFG auch

⁷ Das bisherige allgemeine Regel-Ausnahme-Verhältnis, wie es sich aus § 29 ThürVwVfG ergibt, wurde umgekehrt.

nicht insoweit erfasst, als sie Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen. Die Bestimmung ist damit weiter als § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. g IFG, der einen Anspruch nur bei zu erwartender nachteiliger Auswirkungen in derartigen Verfahren ausschließt und ihn im Übrigen gewährt.

Die Vorschrift schützt allein die Arbeitsfähigkeit der in dieser Bestimmung bezeichneten Stellen, so dass deren Unterlagen grundsätzlich - sofern nicht nach anderen Bestimmungen des Gesetzes Ausnahmen gelten – nach dem ThürIFG eingesehen werden können, wenn sie in den Besitz einer anderen Behörde gelangt sind. Demgegenüber besteht in den folgenden Nummern des Absatzes 3, die sich nicht auf den Ausschluss eines Anspruchs „gegenüber“ einem Organ, sondern auf bestimmte Vorgänge beziehen, die Sperrwirkung unabhängig davon, in wessen Besitz sich diese Unterlagen gerade befinden.

Da die Polizeibehörden und -beamten nach § 163 StPO Straftaten zu erforschen haben, ist die Polizei in diesem Rahmen Strafverfolgungsbehörde. Deshalb ist der Zugang zu Informationen, welche die Polizei im Rahmen der Strafverfolgung erhoben hat bzw. in anderem Zusammenhang erhoben und zulässigerweise im Strafverfahren verwendet hat, ausgeschlossen. Da es sich bei § 1 Abs. 3 Nr. 1 ThürIFG um eine Bereichsausnahme handelt, sind die Polizeibehörden im Bereich der Strafverfolgung von dem ThürIFG auch insoweit nicht erfasst, als sie Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen. Da sich die Abgrenzung im Einzelfall schwierig gestalten kann, jedoch der gesamte Bereich der Strafverfolgung aus dem Anwendungsbereich herausgenommen ist, sollte in Zweifelsfällen davon ausgegangen werden, dass die Polizei (auch) strafverfolgend tätig ist und ein Informationsanspruch nach dem ThürIFG nicht besteht. Nur wenn sich eindeutig feststellen lässt, dass die Polizei in dem betroffenen Bereich ausschließlich präventiv tätig ist, kann ein Informationsanspruch gegeben sein, sofern nicht andere Ausnahmetatbestände greifen. Polizeiliche Informationen, die dem präventiven Bereich zuzuordnen sind, können insbesondere über § 3 Nr. 1 Buchst. c und Nr. 2 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG vor dem Herausgabeanspruch geschützt sein.

Disziplinarbehörden im Sinne dieser Bestimmung sind alle Behörden, soweit sie im Rahmen ihrer Dienstvorgesetzeneigenschaft Disziplinarverfahren durchführen. Disziplinarverfahren richten sich gegen Beamte, denen ein Fehlverhalten im Dienst vorgeworfen wird. Da es sich um eine Bereichsausnahme handelt, sind sämtliche Informationen, die mit der Arbeit als Disziplinarbehörde im Zusammenhang stehen, vom Anspruch ausgeschlossen, also nicht nur die Disziplinarakten als Teil der Personalakten, die bereits nach dem Beamtenrecht geschützt sind, sondern auch die Unterlagen, die der Vorbereitung der Entscheidung über die Einleitung eines Disziplinarverfahrens dienen oder die Entscheidung der Einleitung selbst zum Inhalt haben sowie sonstige Informationen wie beispielsweise statistische Auswertungen über Häufigkeit oder Dauer von Disziplinarverfahren.

- gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 ThürIFG, soweit die in Absatz 1 Satz 1 genannten Stellen als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung betreiben oder Aufgaben der Anerkennung und Beaufsichtigung von Stiftungen des bürgerlichen Rechts wahrnehmen;
- gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG für Informationen aus laufenden Verfahren;

Diese Bestimmung stellt eine Ausnahme zu § 1 Abs. 3 IFG dar. Danach gehen spezielle Auskunftsansprüche dem IFG vor, allerdings mit Ausnahme von § 29 ThürVwVfG und § 25 SGB X (vgl. Gliederungspunkt I. 2.). Im Gegensatz dazu besteht nach dem ThürIFG im laufenden Verwaltungsverfahren kein Informationsanspruch. Das bedeutet, dass im laufenden Verwaltungsverfahren nach § 29 ThürVwVfG in jedem Fall ein Akteneinsichtsrecht der Verfahrensbeteiligten besteht, das auch nicht unter Hinweis auf § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG verweigert werden kann. Auch nach § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG bleibt es beim Vorrang spezieller Zugangsregelungen, hier § 29 ThürVwVfG und § 25 SGB X, und daneben bei der zusätzlichen Anwendung des ThürIFG allerdings mit folgender Einschränkung: Ein Informationsanspruch insbesondere von Personen, die nicht Verfahrensbeteiligte sind, besteht nicht. Auch das Widerspruchsverfahren nach §§ 68 ff. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) stellt ein Verwaltungsverfahren dar, in welchem der Informationsanspruch nach dem ThürIFG ausgeschlossen ist. Nach dem Abschluss des Verfahrens gilt allerdings § 4 Abs. 2 IFG. Er sieht vor, den Antragsteller regelmäßig über den Abschluss eines Verfahrens zu informieren. Dadurch wird dem Antragsteller ermöglicht, seinen Antrag bei fortbestehendem Interesse zu wiederholen.

- gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 4 ThürIFG, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund oder zu einem anderen Land haben kann.

Durch die Bestimmung wird ermöglicht, dass die Herausgabe von in Thüringen vorliegenden Informationen des Bundes oder eines anderen Landes zum Schutz von öffentlichen Belangen verweigert werden kann (zum Verfahren vgl. unten Gliederungspunkt VI.2). § 3 IFG bedurfte insoweit einer Ergänzung, weil er allein auf die Belange des Bundes zugeschnitten ist.

Liegt der Ausnahmegrund vor, darf die Information nicht gegeben werden; eine zusätzliche Abwägung findet nicht statt. Das Tatbestandsmerkmal „haben kann“ bedeutet, dass die Behörde im Einzelfall darlegen muss, ob und inwieweit durch die Erteilung der Auskunft die konkrete Möglichkeit besteht, dass die entsprechenden Beziehungen zum Bund oder zu einem anderen Land nachteilig beeinträchtigt sind. Der Begriff „nachteilige Auswirkungen“ ist weit zu verstehen.

Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Mai 2007 (Gz.: 2 A 93.06) verlangt das Tatbestandsmerkmal „nachteilige Auswirkungen“ (da es sich bei § 3 Nr. 1 IFG um einen Ausnahmetatbestand zu § 1 Abs. 1 IFG handelt),

dass „eine (mögliche) Belastung [der außenpolitischen Beziehungen] nicht pauschal, sondern bezogen auf den Einzelfall von der auskunftsverpflichteten Stelle dargelegt wird. Die auf den Einzelfall bezogenen Gründe müssen zwar nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf die geschützten Informationen möglich sind; sie müssen aber – jedenfalls im Verfahren ihrer gerichtlichen Überprüfung – so einleuchtend und nachvollziehbar dargelegt werden, dass sie unter Berücksichtigung rechtsstaatlicher Belange noch als ausreichend anerkannt werden können“.

2. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 IFG

Weitere Ausnahmen vom Anspruch auf Informationsfreiheit ergeben sich aus dem Verweis auf § 3 IFG. Danach ist ein Anspruch auf Information unter anderem ausgeschlossen

- sofern das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren Sicherheit haben kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG);

Es handelt sich um eine Generalklausel für Sicherheitsbelange. Der Tatbestand greift bereits im Vorfeld einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (§ 3 Nr. 2 IFG) und bedarf keiner Gefahrenprognose; erfasst werden etwa polizeiliche Einsätze und deren Vorbereitung (zum Tatbestandsmerkmal „haben kann“ vgl. Nummer 1 am Ende). Die mit der Vorschrift verbundene Einschränkung der Informationsverpflichtung betrifft nur jene Informationen, deren Bekanntgabe tatsächlich nachteilige Auswirkungen auf die innere und äußere Sicherheit haben kann.

- sofern das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanzbehörden haben kann, § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 Buchst. d IFG (zum Tatbestandsmerkmal „haben kann“ vgl. Gliederungspunkt III. 1 am Ende);

Geschützt sind insbesondere die Informationen, die der Kontrolle des Steuerpflichtigen in Verfahren im Sinne des § 30 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a und b AO dienen, da eine Weitergabe dieser Daten den Kontrollzweck gefährden würde.

Ein Informationszugang ist daher nicht zu gewähren, wenn der Antragsteller dadurch Informationen erlangen würde, die ihn in die Lage versetzen könnten, sich auf den Kenntnisstand der Finanzbehörden einzustellen und in der Folge Sachverhalte zu verschleiern oder Spuren zu verwischen.

- § 3 Nr. 1 Buchst. e IFG findet keine Anwendung, weil der Bereich des Rechnungshofs schon nach § 1 Abs. 3 ThürIFG vom Anwendungsbereich ausgenommen wurde.

- wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts gefährden kann (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 2 IFG);

Der Schutz greift immer dann, wenn das Bekanntwerden der Information eine konkrete Gefahr für eines der durch die öffentliche Sicherheit geschützten Rechtsgüter herbeiführen kann (zum Tatbestandsmerkmal „gefährden kann“ vgl. Gliederungspunkt III. 1 am Ende).

Der Tatbestand füllt die Schutzlücke des Ausnahmetatbestands des § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG. Die Abgrenzung ist fließend. Unterschiede bestehen zum einen darin, dass die öffentliche Sicherheit bereits bei der drohenden Rechtsverletzung eines Einzelnen bedroht sein kann, während die innere Sicherheit üblicherweise über den Einzelfall hinausgeht und eine größere Anzahl von Personen betrifft. Zum anderen erfasst die innere Sicherheit zeitlich bereits Vorfeldsituationen, in denen die öffentliche Sicherheit noch nicht notwendig gefährdet ist.

- wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden, (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG);

Im Unterschied zu § 4 IFG gilt die Vertraulichkeit hier gerade auch außerhalb laufender Entscheidungsprozesse; Beispiele: interne Abstimmungen zwischen Ressorts im Vorfeld eines Gesetzentwurfs bis hin zum Kabinettsbeschluss, Abstimmungen im Vorfeld des Erlasses normähnlicher Regelungen, wie etwa bei einem Regionalplan gemäß § 14 Thüringer Landesplanungsgesetz oder der Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes gemäß § 21 Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft.

- wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlussachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 4 und § 5 Abs. 2 IFG i. V. m. dem Sozialgeheimnis nach § 35 Sozialgesetzbuch I, dem Steuergeheimnis nach § 30 AO und dem Meldegeheimnis nach § 6 ThürMeldeG und ähnlichen Bestimmungen);

Die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit genügt hingegen nicht, da das Gesetz ansonsten leer laufen würde.

Ob ein Dokument entsprechend eingestuft und damit dem Informationszugang entzogen wird, entscheidet die aktenführende Behörde. Neben der Einstufung „VS - nur für den Dienstgebrauch“ müssen auch die materiellen Voraussetzungen für das Vorliegen einer Verschlussache vorliegen, um den Zugangsanspruch abzulehnen. Allerdings besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Information über die Tatsache der Einstufung

an sich, nicht jedoch auf Information über den genauen Grad der Einstufung. Es sind jedoch auch die anderen Ausschlussgründe, insbesondere § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 1 Buchst. c IFG zu prüfen.

- hinsichtlich vorübergehend beigezogener Informationen einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 5 IFG);

Es gilt das Urheberprinzip, d. h., die Informationen sind vom Antragsberechtigten bei der Ursprungsbehörde anzufragen; erfasst sind hiervon auch vorübergehend beigezogene Akten anderer Behörden.

- bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags noch fortbesteht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 7 IFG);
- für Informationen des Landesamts für Verfassungsschutz und des Landeskriminalamts Thüringen, soweit es seine polizeiliche Aufgabe auf dem Gebiet des polizeilichen Staatsschutzes wahrnimmt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 3 Nr. 8 IFG).

3. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 4 IFG – Schutz von behördlichen Entscheidungsprozessen

§ 4 IFG schützt den behördlichen Entscheidungsprozess insbesondere bei laufenden Verfahren. Da das ThürIFG im laufenden Verwaltungsverfahren keine Anwendung findet und der Anspruch nach dieser Bestimmung nur ausgeschlossen ist, soweit und solange die Entscheidungsfindung noch nicht abgeschlossen ist (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG), hat die Bestimmung für das Verfahren nach dem ThürIFG nur eingeschränkte Bedeutung.

Der Antragsteller soll unterrichtet werden, wenn das Verfahren abgeschlossen ist (§ 4 Abs. 2 IFG).

IV. Schutz personenbezogener Daten Dritter

1. Allgemeine personenbezogene Daten

1.1 Begriff der personenbezogenen Daten

Ausnahmen vom Anspruch auf Informationsfreiheit ergeben sich aus dem Verweis auf § 5 IFG für personenbezogene Daten Dritter (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG), soweit deren Schutzwürdigkeit das Informationsinteresse des Antragstellers in der Abwägung überwiegt.

Personenbezogene Daten sind nach § 3 Abs. 1 ThürDSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person.

Das sind Angaben wie der Name, eine Ausweisnummer, eine Versicherungsnummer oder auch eine Telefonnummer beziehungsweise E-Mail-Adresse, mit deren Hilfe man die betreffende Person feststellen kann. Diese Angaben müssen mit Aussagen über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse verknüpft sein. Persönliche Verhältnisse betreffen Angaben über die Person selbst und ihre Merkmale (Name, Geburtsdatum, Anschrift, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Konfession, Beruf u. s. w.). Sachliche Verhältnisse betreffen etwa den einer Person gehörenden Grundbesitz und ihre (vertraglichen) Beziehungen zu Dritten.

1.2 Rechtliches Interesse

Zugang zu personenbezogenen Daten besteht, sofern der Betroffene nicht einwilligt, nur, wenn der Antragsteller ein rechtliches Interesse geltend macht, § 1 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG. Im Rahmen einer Interessenabwägung stehen sich damit das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs und das Informationsinteresse des Antragstellers gegenüber. Der Begriff des schutzwürdigen Interesses wird in zahlreichen Gesetzen verwendet. Eine einheitliche Definition dafür gibt es nicht. Das schutzwürdige Interesse ist vielmehr einzelfallbezogen nach seiner systematischen Stellung im Gesetz zu betrachten. Im Übrigen ist nach allgemeinem Verständnis der Begriff des rechtlichen Interesses weiter als der des (subjektiven) Rechts, aber enger als der des berechtigten Interesses⁸.

Im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes stützt sich das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs insbesondere auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG).⁹ Sinn und Zweck des § 5 IFG ist es gerade, dieses zu schützen.¹⁰ Es ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen, dass Eingriffe in Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG nach Maßgabe der sog. „Sphärentheorie“ unterschiedlich zu rechtfertigen sind. Dabei wird zwischen Intim-, Privat- und Sozialsphäre unterschieden. Während sich ein Eingriff in die Intimsphäre als Kernbereich privater Lebensgestaltung wegen der absoluten Unantastbarkeit überhaupt nicht rechtfertigen lässt und somit das Geheimhaltungsinteresse des Dritten immer überwiegt¹¹, kann im Rahmen der Privat- und Sozialsphäre eine Interessenabwägung zugunsten eines anderen Rechtes vorgenommen werden. In der Privatsphäre (Sphäre mit Sozialbezug) überwiegt das Informationsinteresse, wenn der Eingriff aufgrund überwiegender Belange des Gemeinwohls erforderlich ist.¹² Für einen gerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich der Sozialsphäre sind dagegen noch

⁸ vgl. BayOLG, Beschluss vom 12.05.1998, NJW-RR 1999, 661-662 m. w. N.

⁹ Abel, Datenschutz, Loseblatt, EL März 2006, Band 5, 8/5.14.6.

¹⁰ Abel, Datenschutz, Loseblatt, EL März 2006, Band 5, 8/5.14.6.

¹¹ *Di Fabio*, in: Maunz-Düring (Hrsg.), GG, Loseblatt, 52. EL, Art. 2 Rn. 158.

¹² *Di Fabio*, in: Maunz-Düring (Hrsg.), GG, Loseblatt, 52. EL, Art. 2 Rn. 159.

geringere Anforderungen zu stellen.

Ein Informationsinteresse kann also nur im Rahmen der Privat- oder Sozialsphäre relevant werden, wobei bei der Privatsphäre überwiegende Belange geltend gemacht werden müssen. Es ist aber bereits schon kein rechtlich beachtliches Interesse an der Information gegeben, wenn der Antragsteller bloße Fernziele oder rein abstrakte Anliegen (beispielsweise Verbesserung des Verwaltungshandelns durch ständige Kontrolle) verfolgt.

Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Einheitlichkeit der Rechtsordnung kann man hier den Rechtsgedanken des § 299 Zivilprozessordnung über die Akteneinsicht von Dritten heranziehen. Diese haben nur dann einen Informationsanspruch, wenn sie bei abgelehnter Einwilligung des Betroffenen ein rechtliches Interesse glaubhaft machen. Ein solches rechtliches Interesse hat jeder, dessen Rechtskreis der Vorgang auch nur mittelbar berührt.¹³ Dabei muss ein auf Rechtsnormen beruhendes gegenwärtiges Verhältnis einer Person zu einer anderen oder zu einer Sache vorliegen.¹⁴ Ein rein wirtschaftliches oder gesellschaftliches Interesse genügt dabei nicht.¹⁵ Insbesondere ist ein nur wirtschaftliches Ausforschungsinteresse nicht ausreichend, auch wenn es zur Grundlage einer Klage gegen eine der bisherigen Beteiligten werden kann.¹⁶ Das Interesse muss rechtlichen Bezug zu den Informationen haben.¹⁷ Bloße Neugierde oder wirtschaftliche Gründe genügen nicht.¹⁸ Ein rechtliches Interesse im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG setzt ein bestehendes Recht voraus, das dann gegeben ist, wenn die Kenntnis von personenbezogenen Daten eines Anderen zur Verfolgung von Rechten oder zur Abwehr von Ansprüchen erforderlich ist. Sofern der Antragsteller ein derartiges Recht nicht geltend machen kann, hat er keinen Anspruch auf Zugang zu den betreffenden personenbezogenen Daten.

Liegt ein rechtliches Interesse vor, ist das rechtliche Interesse des Antragstellers zudem nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG mit dem schutzwürdigen Interesse des Dritten abzuwägen; Ausnahmen gelten für besondere personenbezogene Daten nach § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG (vgl. unten Gliederungspunkt IV. 2). Der Dritte ist nach § 8 IFG zu beteiligen; er kann in die Gewährung des Zugangs einwilligen. Willigt er ein, nimmt die Behörde keine Abwägung vor.

Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen, und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 2 IFG). Für Informationen, die Personalakten (im materiellen Sinne) und Personalauswahldaten

¹³ *Hartmann*, in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann (Hrsg.), ZPO, 61. Aufl., § 299 Rn. 24.

¹⁴ *Hartmann*, in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann (Hrsg.), ZPO, 61. Aufl., § 299 Rn. 24.

¹⁵ *Greger*, in: Zöller (Hrsg.), ZPO, 24. Aufl., § 299 Rn. 6a; *Reichhold*, in: Thomas/Putzo (Hrsg.), ZPO, 28. Aufl., § 299 Rn. 3.

¹⁶ *Hartmann*, in: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann (Hrsg.), ZPO, 61. Aufl., § 299 Rn. 25.

¹⁷ *Greger*, in: Zöller (Hrsg.), ZPO, 24. Aufl., § 299 Rn. 6a.

¹⁸ *Huber*, in: Musielak (Hrsg.), ZPO, 5. Aufl., § 299 Rn. 3a.

(§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 2, 1. Alt. IFG) betreffen, wird ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse des Dritten bejaht. Personalakten der Beamten und Tarifbeschäftigten der vom Auskunftsanspruch betroffenen Behörden sind grundsätzlich vertraulich zu behandeln. Zur Personalakte gehören alle Unterlagen, einschließlich der in Dateien gespeicherten, soweit sie mit dem Dienstverhältnis in unmittelbarem innerem Zusammenhang stehen, § 97 Abs. 1 Satz 2 ThürBG. Darüber hinaus schützt § 5 Abs. 2 Satz 1 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG Informationen, die den Beschäftigten betreffen, aber allgemein, und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang stehen, also Niederschriften über Personalgespräche, Vorschläge zur Verwendungsplanung, Vermerke über die Auswahl unter verschiedenen Bewerbern¹⁹.

Im Gegensatz dazu überwiegt das Interesse des Antragstellers am Informationszugang das schutzwürdige Interesse des Dritten in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- oder Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme im Verfahren abgegeben hat (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 3 IFG).

1.3 Personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit

Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 5 Abs. 4 IFG). Diese personenbezogenen Daten von Bearbeitern dürfen grundsätzlich zugänglich gemacht werden, da sie regelmäßig nur die amtliche Funktion betreffen. In Ausnahmefällen kann aber die persönliche Schutzbedürftigkeit des Bearbeiters dem Informationszugang entgegenstehen.

2. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG (siehe § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG)

Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 IFG sind personenbezogene Daten, aus denen etwa die ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualleben (§ 3 Abs. 9 BDSG). Sie dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

3. Beteiligung des Landesbeauftragten für den Datenschutz

¹⁹ Berger/Roth/Scheel a. a.O., § 5, Rn. 18 m. w. N.

Beim Vollzug des ThürIFG obliegt dem Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz (TLfD) nach derzeitiger Rechtslage nicht die Aufgabe eines Informationsfreiheitsbeauftragten. Das ThürIFG weist ihm eine solche Funktion bislang, im Gegensatz zum Datenschutzbeauftragten des Bundes durch das IFG und den Datenschutzbeauftragten eines Großteils der Länder durch deren jeweilige Landesgesetze, nicht zu. Vielmehr bleibt der TLfD – wie bereits auch bisher – Ansprechpartner für die Bürger, wenn es um Beschwerden nach § 11 ThürDSG über die Verwendung ihrer Daten durch öffentliche Stellen geht. Eine solche Anrufung im Rahmen des ThürIFG könnte insbesondere darin bestehen, dass nach Auffassung des Betroffenen seine personenbezogenen Daten durch die öffentliche Stelle unzulässig unter Nichtbeachtung datenschutzrechtlicher Vorschriften an Dritte (Antragsteller i. S. d. ThürIFG) offenbart wurden oder werden sollen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG i. V. m. § 5 IFG).

Darüber hinaus kann der TLfD nach § 40 Abs. 7 ThürDSG die Behörden beraten, ob zum Beispiel eine beabsichtigte Gewährung eines Zugangs zu personenbezogenen Daten zulässig ist. Eine Beratung oder gar Unterstützung von Antragstellern (Dritte im Sinne des Datenschutzrechts), wie sie Zugang zu den von ihnen begehrten personenbezogenen Daten der Betroffenen erhalten können, liegt nach derzeitiger Rechtslage nicht im Aufgabenbereich des TLfD. Gleiches gilt für die Frage, ob durch die Behörden ggf. datenschutzrechtliche Gründe für eine Auskunftsverweigerung nur vorgeschoben wurden, obwohl diese tatsächlich gar nicht vorliegen. Gegen die ablehnende Entscheidung sieht § 1 Abs. 1 ThürIFG i. V. m. § 9 Abs. 4 IFG nur Widerspruch und Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht vor (siehe Gliederungspunkt VI. 6.).

V. Schutz geistigen Eigentums

1. Begriff des geistigen Eigentums

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 6 Satz 1 IFG). Geistiges Eigentum erfasst beispielsweise Urheberrechte und verwandte Schutzrechte, Marken, Geschmacks- und Gebrauchsmuster und Patente.

Bei jedem Antrag auf Erteilung von Informationen, die bei Behörden vorliegen und sich inhaltlich auf ein geschütztes Werk Dritter beziehen, muss somit geprüft werden, ob bei Stattgabe des Antrags Rechte des Schutzrechtsinhabers nach den bundesgesetzlichen Regelungen über Schutzrechte verletzt würden. Ist dies der Fall, wäre der Antrag abzulehnen.

1.1 Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes

Der Bereich des gewerblichen Rechtsschutzes ist durch eine weitgehende Registeröffentlichkeit gekennzeichnet, das heißt, der Schutz des geistigen Eigentums hängt in diesem Bereich von der Veröffentlichung in einem Register ab, das von der Öffentlichkeit eingesehen werden kann. Dies betrifft das Patentrecht, das Warenzeichen- und Markenrecht sowie das Geschmacks- und Gebrauchsmusterrecht. Die Führung der vom Deutschen Patent- und Markenamt geführten öffentlichen Register und die Einsichtnahme in sie ist spezialgesetzlich geregelt, beispielsweise in §§ 30 und 31 Patentgesetz (PatG). In diesem Bereich besteht kein Informationsrestriktionsrecht des Rechteinhabers, so dass eine Kollision zwischen dem Schutzrecht und dem Informationsanspruch des Antragstellers nach dem Informationsfreiheitsgesetz regelmäßig nicht besteht.

Der durch § 6 Satz 1 IFG garantierte Schutz des geistigen Eigentums ist deckungsgleich mit dem Schutz des geistigen Eigentums durch die entsprechenden bundesrechtlich ausgestalteten Schutzrechte, das heißt, ein Informationsanspruch gegen die Behörde kann nicht weitergehen, als es das betroffene Schutzrecht erlaubt.

Nur in Ausnahmefällen kann bei eingetragenen Schutzrechten ein Informationsanspruch ausgeschlossen sein. So ist das Einsichtsrecht bei Patenten teilweise an die Darlegung eines berechtigten Interesses oder an Fristen geknüpft (§ 31 PatG); bei Staatsgeheimnissen ist das Einsichtsrecht nach § 50 PatG ausgeschlossen. Damit besteht in diesen Fällen auch kein Informationsanspruch nach dem ThürIFG.

1.2 Bereich des Urheberrechts

1.2.1 Geschütztes Werk

Hier ist zunächst zu prüfen, ob sich der Antrag des Antragstellers auf ein urheberrechtlich geschütztes Werk bezieht. In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die bestehende Schutzfrist möglicherweise bereits abgelaufen ist.

Geschützt ist nach §§ 1 und 2 Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz – UrhG) jedes Werk der Literatur, Wissenschaft und Kunst. Anträge nach dem ThürIFG, die den Bereich des Urheberrechts berühren, dürften sich vorwiegend auf Einsichtnahme in Sprachwerke verschiedener Art (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 UrhG - insbesondere Gutachten, aber auch Anwaltsschriftsätze), Lichtbildwerke (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 UrhG) sowie Darstellungen wissenschaftlicher oder technischer Art (Zeichnungen, Pläne, Karten, Skizzen, Tabellen und plastische Darstellungen – § 2 Abs. 1 Nr. 7 UrhG) beziehen.

Urheberrechtlich geschützt sind nur Werke, bei denen es sich um eine persönliche geistige Schöpfung handelt. Nach der Rechtsprechung und der Literatur muss sich ein geschütztes Werk aus vier Elementen zusammensetzen:

- Es muss sich um eine persönliche Schöpfung des Urhebers handeln, das heißt, es muss auf einer menschlich-gestalterischen Tätigkeit beruhen.

- Die Schöpfung muss einen geistigen Gehalt aufweisen.
- Sie muss eine wahrnehmbare Formgestaltung gefunden haben.
- In der Schöpfung muss die Individualität des Urhebers zum Ausdruck kommen.

Das Vorliegen der drei ersten Elemente wird in der Regel bei den Werken, auf die sich ein Informationsanspruch bezieht, festgestellt werden können.

Entscheidend ist, dass in dem Werk die Individualität des Urhebers zum Ausdruck kommen muss. Es muss sich um ein Werk handeln, das sich von der „nicht geschützten Masse des Alltäglichen, des Banalen, der sich im üblichen Rahmen haltenden Erzeugnisse²⁰“ abhebt. Rein handwerklichen oder routinemäßigen Leistungen fehlt die Individualität in diesem Sinne.

Da gerade an die Individualität des Werkes anzuknüpfen ist, entzieht sich dieses Element einer generalisierenden Betrachtungsweise, das heißt, es gibt keine Checkliste, anhand derer geprüft werden könnte, ob es sich bei einem Werk um ein geschütztes Werk handelt oder nicht. Entscheidend ist der Gesamteindruck, den sich jeder Bearbeiter eines Antrags nach dem ThürIFG von dem in Frage stehenden Werk selbst verschaffen muss.

Solange Gutachten der unmittelbaren behördlichen Entscheidungsvorbereitung dienen, soll der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden (vgl. Gliederungspunkt III. 3.). Liegt kein derartiger Fall vor und handelt es sich um „abgrenzbare und neutrale Erkenntnisse“, so sind derartige Gutachten grundsätzlich herausgabefähig; zu beachten bleiben die Schutznormen der §§ 3, 5 und 6 IFG (siehe § 4 Abs. 1 Satz 2 IFG). Werden Gutachten von Privaten für Behörden erstellt, so wird ein Informationszugang nur dann gewährt, wenn der Behörde vom Urheber vertraglich ausdrücklich ein Nutzungsrecht eingeräumt worden ist.

Beispiele für geschützte Werke:

Als geschützte Werke im Rahmen eines Ersuchens nach dem ThürIFG kommen insbesondere in Betracht:

- Allgemeine Geschäftsbedingungen
- Anwaltliche Schriftsätze
- Formulare, Tabellen, Vordrucke, Merkblätter
- Private technische Normenwerke wie DIN-Normen
- Prüfungsfragen, Fragensammlungen
- Verträge und Vertragsentwürfe
- Wissenschaftliche Untersuchungen und wissenschaftliche Gutachten
- Computerprogramme

²⁰ Schrickler, Urheberrecht, 3. Aufl., § 2 Rn. 26

- Bauentwürfe, wenn sie ein Werk der Baukunst betreffen und die persönliche geistige Schöpfung des realisierten Bauwerkes bereits in dem Entwurf seinen Niederschlag gefunden hat
- Baupläne und Bebauungspläne
- Fotografien
- Karten und Stadtpläne
- Konstruktionszeichnungen und technische Zeichnungen
- Lehrmittel, Schaubilder, Modelle

Diese Auflistung ist nicht abschließend und bedeutet nicht, dass alle Allgemeinen Geschäftsbedingungen, Schriftsätze, Gutachten etc. urheberrechtlich geschützt sind. Sie zeigt lediglich die Bandbreite der potentiell urheberrechtlich geschützten Werke auf und soll Hinweise darauf geben, in welchen Fällen Dritte zu beteiligen und Schutzrechte möglicherweise zu beachten sind. In jedem Fall muss geprüft werden, ob das betroffene Werk die für ein geschütztes Werk erforderliche schöpferische Individualität aufweist und über bloßes „Handwerk“ hinausgeht.

Keinen urheberrechtlichen Schutz genießen amtliche Werke, Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen (§ 5 Abs. 1 UrhG). Private Normwerke (§ 5 Abs. 3 UrhG), wie zum Beispiel die Datenbank der juris-GmbH, können dagegen Urheberrechtsschutz genießen.

1.2.2 Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG

Liegt ein urheberrechtlich geschütztes Werk vor, erfasst das Recht des Urhebers insbesondere das Erstveröffentlichungsrecht nach § 12 UrhG:

Ist ein geschütztes Werk noch nicht veröffentlicht, darf es einem Antragsteller nicht nach dem IFG zugänglich gemacht werden. Ist ein Werk dagegen bereits veröffentlicht, besteht ein Informationsrestriktionsrecht des Urhebers nicht mehr. Das Werk kann einem Antragsteller in Form der Auskunftserteilung und der Akteneinsicht vor Ort zugänglich gemacht werden. Von einer Veröffentlichung in diesem Sinne ist auszugehen, wenn die Allgemeinheit von dem Werk aus allgemein zugänglichen Quellen Kenntnis nehmen kann. Dass der Urheber an die Behörde ein Exemplar seines Werkes (zum Beispiel seines Gutachtens oder seiner Baupläne) weitergegeben hat, stellt somit keine Veröffentlichung dar.

1.2.3 Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht nach §§ 16, 17 UrhG

Für ein urheberrechtlich geschütztes Werk besteht ferner das Vervielfältigungs- und Verbreitungsrecht nach §§ 16, 17 UrhG:

Von der Information des Antragstellers durch die Erteilung von Auskünften oder

Gewährung von Akteneinsicht ist die Überlassung einer Kopie des Werkes an den

Antragsteller zu unterscheiden. Neben dem Erstveröffentlichungsrecht hat der Urheber das Vervielfältigungsrecht (§ 16 UrhG) und das Verbreitungsrecht (§ 17 UrhG). Grundsätzlich ist es dem Urheber vorbehalten, über die Anfertigung von Kopien und die Verbreitung des Originals und/oder der Kopien zu entscheiden.

Hiervon gibt es für bereits veröffentlichte Werke gesetzliche Ausnahmen. Zu nennen ist insbesondere § 53 UrhG, in dem detailliert die Zulässigkeit von Vervielfältigungen zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch geregelt wird. Im Bereich des IFG kommen nach der Kommentarliteratur folgende Möglichkeiten einer zulässigen Vervielfältigung und Verbreitung in Betracht: Die einzelne Vervielfältigung für den privaten Gebrauch (§ 53 Abs. 1 UrhG), die einzelne Vervielfältigung zum eigenen wissenschaftlichen Gebrauch (§ 53 Abs. 2 Nr. 1 UrhG) und die Vervielfältigung eines kleinen Teils eines erschienenen Werks (§ 53 Abs. 2 Nr. 4 Buchst. a UrhG).

Die Beweislast für das Vorliegen eines Vervielfältigungsrechts liegt beim Antragsteller. In diesem Zusammenhang ist die nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG erforderliche Begründung des Antrags von besonderer Bedeutung. Ergibt sich aus der Begründung nicht eindeutig ein Vervielfältigungsrecht nach § 53 UrhG, ist der Antrag im Zweifelsfall abzulehnen.

Als weitere Ausnahme von der grundsätzlichen Unzulässigkeit, Kopien anzufertigen und dem Antragsteller zur Verfügung zu stellen, ist die Übertragung des Vervielfältigungs- und Verbreitungsrechts auf die Behörde zu nennen.

1.3 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können²¹. Eine Informationsgewährung darf entsprechend § 6 Satz 2 IFG nur mit Einwilligung erfolgen; ist unsicher, ob ein solches Geheimnis vorliegt, ist der Betroffene entsprechend § 8 IFG zu beteiligen (vgl. dazu unten Nummer 2).

2. Anhörung Betroffener (§ 8 IFG)

²¹ BVerfG, Entscheidung vom 14.03.2006, 1 BvR 2987/03, 1 BvR 2111/03, Gewerbearchiv 2006, 246, zitiert nach juris

Vor einer Entscheidung über einen Antrag, der nach § 6 Satz 1 IFG zu beurteilen ist, ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 8 IFG den Rechteinhabern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können. Um die Rechte der Inhaber von Schutzrechten ausreichend zu wahren, sind an das Vorliegen von Anhaltspunkten in diesem Sinne keine hohen Anforderungen zu stellen.

Erklärt sich jedoch der Antragsteller mit der Unkenntlichmachung der Informationen, die Belange Dritter berühren, einverstanden (§ 7 Abs. 2 IFG), ist ein Verfahren nach § 8 IFG entbehrlich; damit kann die Behörde schneller entscheiden (vgl. auch unten Gliederungspunkt V. 3).

Im Bereich des § 6 IFG ist eine Beteiligung der Rechteinhaber immer dann erforderlich, wenn bei der Behörde Zweifel bestehen, ob Schutzrechte einer Informationserteilung entgegenstehen. Nur in Fällen der Offenkundigkeit kann von einer Beteiligung nach § 8 IFG abgesehen werden. Die Beteiligung der Dritten bezweckt die Klärung, ob es sich um geschütztes geistiges Eigentum handelt und ob der Rechteinhaber in die mit der Erfüllung des Auskunftsanspruchs verbundene Verwertung oder Nutzung des Rechts einwilligt.

Willigt der Rechteinhaber in die Erteilung der Auskunft ein, besteht für den Antragsteller ein Anspruch auf Information nach § 1 Abs. 2 IFG.

Macht der Dritte demgegenüber geltend, seine Schutzrechte stünden einer Informationserteilung entgegen, hat die Behörde auf der Grundlage der Antragsbegründung (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG) und der Stellungnahme des Dritten im Einzelfall zu prüfen, ob das Schutzrecht vorliegt und die Erteilung der begehrten Auskunft ausschließt.

3. Behörde als Inhaber von Schutzrechten

Nicht nur Privatpersonen können Inhaber von Schutzrechten sein, sondern auch Behörden. Die Behörde kann, wenn sie wirtschaftlich tätig ist - zum Beispiel im Bereich von Geoinformationsdaten – selbst Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse haben. Steht der Behörde selbst das Schutzrecht zu, kann sie über das Schutzrecht wie jeder Schutzrechtsinhaber verfügen, das heißt, es bleibt ihr grundsätzlich freigestellt, ob sie die geschützten Informationen dem Antragsteller nach dem IFG zugänglich macht.

Die öffentliche Gewalt ist indes auch als Inhaber und bei der Verwertung geistigen Eigentums nicht Privater, sondern bleibt grundrechtsverpflichtet und hat bei der Ausübung ihrer Schutzrechte widerstreitende Rechte Privater zu einem grundrechtsschonenden Ausgleich zu bringen. Für die Kollision zum Beispiel von Urheberrechten der öffentlichen Hand und Informationszugangsansprüchen nach dem ThürIFG heißt das, dass solche Schutzrechte einem Informationszugang (siehe § 6 Satz 1 IFG) nur dann entgegenstehen, wenn ein schonender Ausgleich der

betroffenen Rechtsgüter nicht möglich ist und überwiegende öffentliche Interessen ein Zurückweichen des Informationszugangsanspruchs erforderlich machen²².

VI. Praktische Antragsbearbeitung

1. Antragserfordernis

Informationszugang wird auf Antrag gewährt (zu Form und Begründungserfordernis vgl. unten Gliederungspunkt VI. 3). Der Antrag muss das ThürIFG nicht ausdrücklich nennen. Ein Anspruch nach dem ThürIFG scheidet jedoch aus, wenn spezialgesetzliche Regelungen über den Zugang zu den gewünschten Informationen bestehen (siehe oben Gliederungspunkt I.). Ein solcher Anspruch kann für den Antragsteller sowohl günstiger als auch ungünstiger sein.

Sofern sich der Antragsteller auf keine bestimmte Anspruchsnorm stützt bzw. auf alle in Betracht kommenden Normen verweist, ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen, nach welcher Rechtsgrundlage ein Informationsanspruch besteht.

Anfragen, die keinen Bezug zu Informationen im Sinne des obigen Gliederungspunkts I. 3. aufweisen, sind nicht nach den Bestimmungen des ThürIFG zu behandeln. Werden Informationen aus allgemein zugänglichen Quellen (zum Beispiel aus behördlichen Publikationen oder Internet-Veröffentlichungen) begehrt, so ist der Antragsteller unter genauer Angabe dieser Quellen unmittelbar hierauf zu verweisen, soweit ihm die Inanspruchnahme allgemeiner Quellen nach seinen individuellen Gegebenheiten im Einzelfall zugemutet werden kann (siehe § 9 Abs. 3 IFG).

2. Zuständige Behörde

Über den Antrag entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Maßgeblich ist, wer im Verhältnis zu anderen Behörden federführend ist oder aufgrund der Sachnähe über die größte Kompetenz zur Entscheidung über das Vorliegen eines Versagungsgrundes verfügt (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 IFG). Eine zu Unrecht um Auskunft gebetene Behörde hat den Auskunftssuchenden grundsätzlich an die zuständige Behörde zu verweisen, um Mehrfachbeantwortungen oder eine willkürliche Auswahl der über die Auskunft entscheidenden Behörde durch den Bürger zu verhindern.

Soweit Einsicht in Unterlagen begehrt wird, die zwar Teil der eigenen Akten geworden sind, aber ursprünglich von einer anderen Behörde nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG auf Anforderung oder aufgrund eigener Veranlassung zur Verfügung gestellt wurden, ist von einer konkludenten Übertragung der Verfügungsbefugnis auf die Empfängerbehörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 7 IFG auszugehen. Demgemäß ist diese zur Entscheidung über die von ihr zu ihren Akten genommenen

²² Berger/Roth/ Scheel, a. a. O.; § 6 Rn. 6

Dokumente befugt. Es sollte jedoch nach pflichtgemäßem Ermessen geprüft werden, ob entweder eine Rücksprache oder eine Information der Ursprungsbehörde über die zum Informationszugang getroffene Entscheidung erforderlich ist; dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Informationen der in Anspruch genommenen Behörde vor dem Inkrafttreten des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes - und damit im Vertrauen auf den Grundsatz der Amtsverschwiegenheit – überlassen worden ist.

Im Verhältnis zu anderen Ländern oder zum Bund fehlt der Übermittlung von Unterlagen an sich jeglicher Erklärungsgehalt zur Verfügungsbefugnis im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m § 7 IFG, so dass die Entscheidung über die Weitergabe grundsätzlich der Ursprungsbehörde vorbehalten bleibt, sofern diese bei der Übermittlung keine weiteren Aussagen getroffen hat.

Sofern es offensichtlich ist, dass Bedenken eines Dritten nicht bestehen können und aus Sicht der um die Information gebetenen Behörde keine Zweifel bestehen, dass das vom Bund oder einem anderen Land zur Verfügung gestellte Dokument zu übermitteln sein wird, kann die in Anspruch genommene Behörde unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit die Unterlagen gleichwohl unmittelbar übersenden; andernfalls ist der Ursprungsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zur geplanten Zugänglichmachung der ihr zuzurechnenden Dokumente an den Antragsteller zu geben.

Hat die Ursprungsbehörde durch negative Antwort auf die Anfrage eine Übermittlung ausgeschlossen, ist der Antragsteller an diese zu verweisen.

Welche Stelle innerhalb einer Behörde über den Antrag entscheidet, richtet sich nach der jeweiligen innerbehördlichen Organisation. Wenn möglich, sollte nach außen hin eine bestimmte Person als Ansprechpartner benannt werden. Weiterhin empfiehlt es sich, in Zweifelsfällen (internen) juristischen Sachverstand hinzuzuziehen.

3. Form und Begründungserfordernis des Antrags

Es bestehen keine Formerfordernisse. Anträge können schriftlich, mündlich, telefonisch, per Telefax oder per E-Mail gestellt werden; sie müssen lediglich einen Bezug zu amtlichen Informationen aufweisen und es muss der Behörde in der Regel möglich sein, die Identität des Antragstellers feststellen zu können, um die ggf. erforderliche Interessenabwägung vornehmen bzw. Gebühren erheben zu können. Hierfür genügen regelmäßig die Angabe von Name und postalischer (zustellungsfähiger) Anschrift. Dagegen genügt die Angabe einer Postfachadresse nicht, da sie üblicherweise keine Identifizierung zulässt.

Der Antragsteller ist nach allgemeinen verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätzen aufzufordern, den Antrag zu konkretisieren; vorher kann eine inhaltliche Bearbeitung nicht erfolgen. Um der Behörde das Auffinden der gewünschten Information zu erleichtern, sollte der Antragsteller möglichst konkrete Angaben zu dem Vorgang machen. Hilfreich sind zum Beispiel das Aktenzeichen, der Bearbeiter,

Hintergrundinformationen und Zusammenhänge oder Hinweise zu bereits erfolgten Anfragen.

Bei mündlichen Anträgen, die nicht bereits durch eine mündliche Auskunft erledigt werden können, ist Name und Anschrift des Antragstellers zu erfassen und gegebenenfalls ein Vorschuss bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten nach § 15 Thüringer Verwaltungskostengesetz (ThürVwKostG) zu erheben.

Richtet sich der Antrag an eine unzuständige Behörde, so soll der Antragsteller an die zuständige Stelle verwiesen werden, § 25 ThürVwVfG (siehe oben Gliederungspunkt III. VI. 2).

Grundsätzlich muss ein Antrag nicht begründet werden; das Motiv des Antragstellers spielt keine Rolle (vgl. aber unten Gliederungspunkt VI. 4).

4. Beteiligung Dritter

Sofern durch den Antrag auf Information Rechte Dritter betroffen sind, ist der Antrag zu begründen (siehe § 7 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 IFG). Hierbei sind insbesondere Aspekte des Datenschutzes, des geistigen Eigentums oder von Geschäftsgeheimnissen zu beachten. Die Begründung erleichtert dem Dritten, den die Behörde nach § 8 IFG beteiligt, zu entscheiden, ob er zustimmt. Bei § 5 IFG (Datenschutz) kann sich die Behörde - außer bei besonderen Arten personenbezogener Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 2 IFG) - nach einer Abwägung im Einzelfall über die fehlende Einwilligung des Dritten hinwegsetzen (siehe Gliederungspunkt IV. 2.). Dafür muss der Antragsteller unter Berücksichtigung des § 1 Abs. 1 Satz 2 ThürIFG aber ein rechtliches Interesse geltend gemacht haben. Hingegen bindet bei § 6 IFG (Geschäftsgeheimnisse) die Entscheidung des Dritten. Es ist daher sinnvoll, auf eine schriftliche oder elektronische Antragstellung und -begründung hinzuwirken. Das Erfordernis der Beteiligung Dritter entfällt, wenn sich der Antragsteller mit der Unkenntlichmachung der Daten des Dritten einverstanden erklärt (siehe § 8 Abs. 1 IFG, vgl. § 7 Abs. 2 S. 2 IFG). Hierbei ist aber zu beachten, dass zur Unkenntlichmachung der Daten des Dritten es u. U. nicht ausreicht, nur jeweils den Namen des Dritten zu schwärzen, da möglicherweise aus dem Kontext der Dokumente ohne größeren Aufwand auf die Identität des Dritten geschlossen werden kann. Deshalb sollte die Notwendigkeit weitergehender Schwärzungen in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft und im Zweifelsfall doch der Dritte beteiligt werden.

Zur Schriftform der Entscheidung siehe unten Gliederungspunkt VI. 6.

5. Fristen und Bearbeitungshinweise

Anträge sind möglichst einfach und zweckmäßig zu behandeln (§ 10 ThürVwVfG). Die Bearbeitung soll möglichst rasch erfolgen; die Bearbeitungsdauer sollte einen Monat

nicht überschreiten, § 7 Abs. 5 Satz 2 IFG. Der durch die Beteiligung Dritter (siehe § 8 IFG) entstehende Zeitbedarf führt zur Verlängerung dieser Frist. Gegebenenfalls ist eine Zwischennachricht zu erteilen. Es ist zweckmäßig, in der Form zu antworten, in der der Antrag gestellt worden ist (zum Beispiel per E-Mail).

Informationszugang ist im rechtlich zulässigen Rahmen, gegebenenfalls auch nur teilweise, zu gewähren. Eine Verpflichtung der Behörde,

- die Richtigkeit von Informationen zu überprüfen,
- bei ihr nicht vorhandene Informationen zu beschaffen,
- Vorgänge aufzubereiten oder
- Akteninhalte in irgendeiner Form zu erläutern,

besteht nicht.

Die Behörde muss entscheiden, ob der begehrten Form der Informationserteilung keine wichtigen Gründe entgegenstehen. Hierzu hat sie die Ausnahmegründe der §§ 3 bis 6 IFG zu prüfen und gegebenenfalls einen betroffenen Dritten nach § 8 IFG zu beteiligen. Mit schriftlicher Einwilligung des betroffenen Dritten dürfen auch die betreffenden schutzwürdigen Informationen herausgegeben werden.

Hat die Behörde Unterlagen bereits an das Staatsarchiv abgegeben, so verweist sie den Antragsteller an dieses.

Anträge sind nach Maßgabe der Aktenordnung zu behandeln. Akten zu Verfahren nach dem IFG sind gesondert zu führen; für jeden Antrag ist ein neuer Vorgang anzulegen. Eine Trennung von der betreffenden Sachakte, aus der die Information beantragt wird, ist erforderlich.

Bei der Antragstellung durch Verfahrensbeteiligte ist zu klären, ob es sich um einen Antrag nach § 29 ThürVwVfG, § 25 des SGB X, § 4 TPG oder nach § 1 ThürIFG handelt, da die Kostenfolge unterschiedlich sein kann (siehe nachfolgend unter Gliederungspunkt VII.).

Liegt ein Ablehnungsgrund vor, so sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen; soweit es möglich ist, sind die betroffenen Informationen auszusondern. In diesem Rahmen können Aktenbestandteile in Form von zum Teil geschwärzten Kopien zugänglich gemacht werden.

In den Fällen des Informationszugangs durch Einsichtnahme dürfen sich Antragsteller Kopien fertigen lassen und Notizen machen; die Vorschriften des Urheberrechts sind zu beachten (siehe § 7 Abs. 4 IFG i. V. m. § 6 Satz 1 IFG; Gliederungspunkt V., dort insbesondere 1.2.).

Bedarf es zur Informationsgewährung der Einwilligung eines Dritten, so setzt die Behörde dem betreffenden Dritten schriftlich eine Äußerungsfrist von einem Monat. Liegt nach Fristablauf keine schriftliche Einwilligung zum Informationszugang vor, so

gilt die Einwilligung als nicht erteilt.

Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 und 19 des ThürVwVfG entsprechend (siehe § 7 Abs. 1 Satz 3 IFG).

6. Bescheiderteilung und Verfahren bei (Teil-)Ablehnung

Grundsätzlich besteht im Verfahren nach dem ThürIFG Formfreiheit, § 7 Abs. 3 Satz 1 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG, Schriftform ist daher nicht erforderlich. Etwas anderes gilt aber für die Entscheidung, sofern am Verfahren Dritte beteiligt sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 IFG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG). In diesem Fall muss die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 IFG schriftlich ergehen.

Jedoch sollte auch in allen anderen Fällen der (teilweise) ablehnende Bescheid nach § 58 Abs. 1 VwGO mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen werden. Der ablehnende Bescheid sollte zudem eine kurze normbezogene Einzelbegründung erhalten. Zu diesem Zweck kann dem Antragsteller in Fällen, in denen der Bescheid (fern-)mündlich erteilt wurde, auch ohne entsprechende Anforderung seitens des Antragstellers, eine schriftliche Bestätigung im Sinne von § 37 Abs. 2 S. 2 und 3 ThürVwVfG zugesandt werden. Die Behörde muss prüfen, ob Ausnahmegründe vorliegen. Kann dem Antrag nicht oder nicht vollständig stattgegeben werden, ist dies zu begründen. Die Wiederholung des Gesetzestextes genügt nicht. Die Begründung kann kurz ausfallen (zum Beispiel Eigenschaft als nach § 3 Nr. 8 IFG geschützte Stelle), muss aber einzelfallbezogen sein. Die Begründung darf keine Rückschlüsse auf den Inhalt der nicht zugänglich gemachten Informationen ermöglichen. Im gerichtlichen Verfahren können Gründe nachgeschoben werden, sofern diese bei der Antragsbescheidung bereits vorlagen (vgl. § 45 Abs. 2 ThürVwVfG).

Da grundsätzlich alle in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen zu prüfen sind, muss eine ablehnende Entscheidung sich auch auf alle vernünftigerweise in Betracht kommenden Anspruchsgrundlagen beziehen. Es ist allerdings nicht auf abwegige Rechtsgrundlagen einzugehen.

Soweit die Behörde den Antrag aus Gründen des § 1 Abs. 3 Nr. 3 ThürIFG ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist (siehe § 9 Abs. 2 IFG).

Eine Ablehnung liegt auch bei Abweichungen von Wünschen des Antragstellers in der Art des Informationszugangs vor. Beantragt der Antragsteller Einsichtnahme, erhält er aber nur Kopien, ist dies eine teilweise Ablehnung.

Der Antrag kann abgelehnt werden, soweit Ausnahmegründe (§§ 3 bis 6 IFG) vorliegen oder die Information allgemein zugänglich ist (§ 9 Abs. 3 IFG). Allgemein zugänglich ist etwa eine bereits im Internet durch die Behörde oder eine andere Stelle veröffentlichte Information.

Gegen eine ablehnende Entscheidung, die einen Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Satz 1 ThürVwVfG darstellt, ist der Widerspruch bei der Ausgangsbehörde oder der Widerspruchsbehörde und anschließend gegebenenfalls die Anrufung der Verwaltungsgerichte möglich.

§ 1 Abs. 1 ThürIFG ordnet die entsprechende Anwendung von § 9 Abs. 4 Satz 2 IFG an, wonach ein Widerspruchsverfahren auch dann durchzuführen ist, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde. Dies führt bei entsprechender Anwendung dazu, dass in Abweichung von der grundsätzlich geltenden Regelung des § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO Verwaltungsakte der obersten Landesbehörden wie auch Verwaltungsakte der oberen Landesbehörden einem Vorverfahren unterworfen werden.

§ 8a des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (ThürAGVwGO) lässt ein Vorverfahren nach § 68 VwGO gegen Verwaltungsakte der Polizei entfallen. Damit entfällt das Vorverfahren gegen ablehnende Entscheidungen der Polizeibehörden und der Polizeiabteilung des Thüringer Innenministeriums (vgl. § 8a ThürAGVwGO i. V. m. §§ 1, 4 Polizeiorganisationsgesetz), die Klage vor dem Verwaltungsgericht ist direkt zulässig, weil § 9 Abs. 4 S. 2 IFG insoweit keine Ausnahme trifft.

VII. Gebühren

Informationen der Behörden sind als öffentliche Leistungen nach § 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 § 1 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 ist zur Gebührenbemessung nicht direkt anwendbar, kann aber als Anhaltspunkt 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 (Bagatell-)Auskünften besteht nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 ThürVwKostG Gebührenfreiheit. Die Abgrenzung zwischen einfachen (kostenfreien) Auskünften zu kostenpflichtigen Auskünften ist nach dem jeweiligen Einzelfall abzuwägen.

Bei erkennbar besonders hohen Kosten soll vorab ein Hinweis an den Antragsteller ergehen. Weiterhin sind Antragsteller zu beraten, falls ihrem Informationsbegehren auf kostengünstigerem Wege Rechnung getragen werden könnte.

Auch dort, wo Anträge dezentral von einzelnen Fachbereichen bearbeitet werden, sind gleichförmige Kostenentscheidungen sicherzustellen. Um zu gewährleisten, dass die Gebühr nicht vom Informationszugang abschreckt (§ 10 Abs. 2 IFG), sind die Stundensätze (einschl. Büroarbeitsplatzpauschale für einen PC-Arbeitsplatz) in Viertelstundensätzen umzurechnen. Nur für Auslagen, nicht auch für Gebühren gilt vor diesem Hintergrund das Kostendeckungsprinzip²³.

VIII. Veröffentlichungspflichten

Das ThürIFG verpflichtet nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 11 IFG zu einer aktiven Informationspolitik der Verwaltung. Dem Bürger soll ein Überblick ermöglicht werden, welche Informationen es bei welchen Behörden gibt.

Nach § 11 Abs. 1 IFG sollen die Behörden Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und –zwecke erkennen lassen. Da der Begriff der „Informationssammlung“ jedoch im Gesetz nicht definiert wird, hat die Behörde einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, welche Information in welcher Tiefe verbreitet wird. Es besteht nur eine Soll-Verpflichtung. Eine solche ist zwar grundsätzlich im Sinne eines Regel- Ausnahmeverhältnisses zu verstehen, die Kommentarliteratur spricht hier aber von einer gesetzgeberischen „Zielsetzung“²⁴. Eine zeitliche Vorgabe trifft das in Bezug genommene Gesetz bewusst nicht. Informationssammlungen müssen nicht bereits mit dem Inkrafttreten des Gesetzes bereitgehalten werden. Sie sollen nach und nach aufgebaut werden, was aber nicht heißt, dass sich die Behörden dieser Pflicht völlig entziehen können.

In Bereichen, in denen typischerweise häufig gleichgelagerte Fragen gestellt werden, erscheint es sinnvoll, die Internetauftritte der Behörden sukzessive um so genannte FAQs (Frequently Asked Questions, Englisch für häufig gestellte Fragen) zu ergänzen, das heißt eine Zusammenstellung von oft gestellten Fragen und den dazugehörigen Antworten. Durch diese Vorgehensweise werden sich viele Einzelanfragen erübrigen. Ein Indikator dafür, welche Informationen von allgemeinem Interesse sind, könnte das Kriterium sein, dass ein Dokument bereits zur Einsicht beantragt wurde. Soweit die Behörde diesem Antrag stattgegeben hat, wäre - immer unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ausschlussgründe – daran zu denken, das Dokument automatisch ins Netz zu stellen, um künftigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Die Behörden haben zudem Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich zu machen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ThürIFG i. V. m. § 11 Abs. 2 IFG). Im Gegensatz zu den Pflichten nach § 11 Abs. 1 IFG wird der

²³ Berger/Roth/Scheel, a. a. O., § 10 Rn. 14

²⁴ In den Gesetzesberatungen zum IFG des Bundes herrschte Einvernehmen, dass diese Informationen nur nach und nach zur Verfügung gestellt werden können (Jastrow/Schlatmann a. a. O., § 11 Rn. 10); Gleiches gilt für Thüringen.

Behörde in Bezug auf die Organisations- und Aktenpläne kein Ermessen eingeräumt. Unter den Begriff der Organisationspläne fallen nicht Geschäftsverteilungspläne, die in der Regel Namen und Rufnummern von Mitarbeitern enthalten.

Internetangebote dürften den übersichtlichsten und bürgerfreundlichsten Weg darstellen, über die Aufgaben einer Behörde zu informieren sowie Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen. Der Vorrang der elektronischen Veröffentlichung wird auch durch § 11 Abs. 3 IFG verdeutlicht, nach welchem die Behörden die Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen sollen.