

Gericht: Oberverwaltungsgericht des Saarlandes 2. Senat
Entscheidungsdatum: 11.06.2018
Aktenzeichen: 2 A 452/17
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 

Normen: § 1 Abs 1 IFG, § 1 Abs 3 IFG, § 2 Nr 2 IFG, § 3 Nr 5 IFG, § 3 Nr 7 IFG ... mehr

Einsichtverlangen in Fraktionsrechnungsbereiche - Informationsfreiheit

Leitsatz

1. Auf Grund des Vorrangs des Fachrechts gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz nach dem § 1 Abs. 3 IFG wird dieses durch diejenigen Normen verdrängt, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG - abstrakt - identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen.(Rn.29)
2. Eine den Informationsanspruch verdrängende Spezialität kommt nur dort in Betracht, wo zwei Rechtsnormen denselben Sachverhalt regeln, mithin die gleichen gesetzgeberischen Anliegen verfolgen und identische Zielgruppen im Blick haben.(Rn.29)
3. Der über §§ 209, 171 Nr. 2 KSVG auch auf die Regionalversammlung des Regionalverbands Saarbrücken anwendbare § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG schließt die Anwendbarkeit des (S)IFG (juris: SIFG SL 2006) nicht aus, da diese Vorschrift nur die Möglichkeit einer Akteneinsicht im Falle eines Beschlusses der Regionalversammlung oder eines Verlangens von mindestens einem Viertel ihrer Mitglieder betrifft und auf eine Stärkung der Informationsrechte des Körperchaftsorgans und seiner Mitglieder betrifft, wohingegen das ein voraussetzungsloses Informationsrecht des einzelnen Bürgers statuierende Informationsfreiheitsrecht mit der Förderung allgemeiner Transparenz einen anderen Zweck verfolgt.(Rn.30)
4. Gleiches gilt für den § 37 Abs. 1 Satz 2 KSVG, wonach sich die Mitglieder der Regionalversammlung von dem Regionalverbandsdirektor unter anderem über alle Angelegenheiten, die der Beschlussfassung der Regionalversammlung unterliegen, unterrichten lassen können.(Rn.31)
5. Der den Informationsfreiheitsgesetzen mangels eigener Definition zugrunde zu legende Begriff der Behörde entspricht dem funktionalen Behördenbegriff in § 1 Abs. 2 SVwVfG (juris: VwVfG SL) beziehungsweise § 1 Abs. 4 VwVfG und umfasst jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.(Rn.35)
6. Die Verfügungsberechtigung über die erstrebten Informationen im Sinne der §§ 1 Satz 1 SIFG (juris: SIFG SL 2006), 7 Abs. 1 Satz 1 IFG betrifft das Außenverhältnis zum Antragsteller im Sinne einer Zuständigkeitsregelung.(Rn.36)
7. Soweit der § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG daneben auch Regelungen zum Binnenverhältnis zwischen unterschiedlichen Behörden enthält, sofern die begehrten Daten an mehreren Stellen vorhanden sind, reicht eine faktische Verfügungsmöglichkeit dergestalt, dass einer Behörde die be-

gehrten Unterlagen vorliegen und dort Aktenbestandteil sind, für sich genommen nicht aus, wenn die Information von einer anderen, gegebenenfalls sachnäheren Behörde stammen und ein Informationszugangsgesuch folglich von dieser zu behandeln wäre.(Rn.36)

8. "Jeder" in Sinne der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG, 1 Satz 1 SIFG (juris: SIFG SL 2006) sind alle natürlichen Personen. Dass der Antragsteller - wie hier - daneben auch Mitglied des Rates der Gemeinde oder Gebietskörperschaft ist, von der er amtliche Informationen begehrt ist, rechtfertigt keine andere Betrachtung, insbesondere keinen Ausschluss dieses Anspruchs.(Rn.38)

9. Zu den Anforderungen nach denen dem Informationszugang der Schutz personenbezogener Daten Dritter gemäß §§ 1 Satz 1 SIFG (juris: SIFG SL 2006), 5 IFG entgegensteht (hier verneint).(Rn.38)

10. Von "schutzwürdigen Interessen" in Bezug auf personenbezogenen Daten Dritter, hier der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer von Fraktionen in der Vertretungskörperschaft, deren Rechenschaftsberichte eingesehen werden sollen, im Sinne des § 5 Abs. 1 IFG (§ 1 Satz 1 SIFG (juris: SIFG SL 2006)) kann, sofern man dies nicht schon wegen der besonderen Funktion im konkreten Beschäftigungsverhältnis und der Herkunft der Gelder aus öffentlichen Mitteln generell annehmen wollte, jedenfalls dann nicht (mehr) ausgegangen werden, wenn die Namen und die anderen individuellen Angaben zu diesen Personen von der um Auskunft ersuchten Behörde vor der Überlassung der geforderten Unterlagen anonymisiert ("geschwärzt") werden.(Rn.38)

11. Das Anhörungsverfahren nach dem § 8 IFG soll sicherstellen, dass "Dritten", also jedem, über den schutzwürdige personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen (§ 2 Nr. 2 IFG), rechtliches Gehör und im Ergebnis auch eine eigene Rechtsbehelfsmöglichkeit eingeräumt wird.(Rn.49)

12. Daher besteht auch dieses Anhörungs- oder Beteiligungserfordernis dann nicht, wenn der jeweilige Antragsteller den Informationszugang von vornherein oder nach Rückfrage der Behörde nur unter Unkenntlichmachung dieser personenbezogenen Daten begehrt.(Rn.49)

13. In diesem Fällen entfällt bereits die Rechtsbetroffenheit.(Rn.49)

Verfahrensgang

vorgehend Verwaltungsgericht des Saarlandes, 28. April 2017, 3 K 159/16, Gerichtsbescheid

Tenor

1. Die Berufung des Beklagten gegen den Gerichtsbescheid des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 28.4.2017 - 3 K 159/16 - wird zurückgewiesen.

Der Tenor dieses Gerichtsbescheids wird klarstellend wie folgt gefasst:

„Der Beklagte wird unter Aufhebung des Bescheids vom 10.12.2015 und des Widerspruchsbescheids vom 3.2.2016 verpflichtet, dem Kläger Zugang zu den hinsichtlich der persönlichen Daten der von den damaligen Fraktionen der Regionalversammlung beschäftigten Personen anonymisierten Fraktionsrechenschaftsberichten sämtlicher Fraktionen der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und 2014 (erstes Halbjahr)

sowie zu den jeweiligen vollständigen Prüfberichten des Beklagten zu gewähren.“

2. Die Kosten des Berufungsverfahrens trägt der Beklagte.

3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

4. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger begehrt als Bürger Einsicht in Rechenschaftsberichte der Fraktionen in der Regionalversammlung des Regionalverbands A-Stadt.
- 2 Er ist seit 2014 über die Gebietsliste der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) gewähltes fraktionsloses Mitglied der Regionalversammlung. Im Jahr 2015 wandte er sich erfolglos mit einem Normenkontrollantrag gegen § 5 Abs. 3 der *Geschäftsordnung für die Regionalversammlung ... des Regionalverbandes A-Stadt* (im Folgenden: GO), in der Zuschüsse an die Fraktionen in der Regionalversammlung geregelt sind. In dem Urteil des erkennenden Senats vom September 2015¹ wurde unter anderem entschieden, dass die Gewährung von Fraktionszuschüssen nicht zu einer verdeckten Parteienfinanzierung und auch nicht zu einer zusätzlichen allgemeinen Aufwandsentschädigung für fraktionsgebundene Mitglieder der Vertretungskörperschaft missbraucht werden darf und dass ein entsprechender Missbrauch vorliegt, wenn den Fraktionen Haushaltsmittel in einer Höhe zuwendet werden, die den Bedarf infolge der Fraktionsgeschäftsführung erkennbar übersteigen und damit zu einer "verschleierte" Parteienfinanzierung führen. Weiter heißt es in der Entscheidung, sofern die Gewährung der Fraktionszuschüsse indes – wie hier – pauschal erfolge, die Fraktionen aber nachträglich die zweckgebundene und ordnungsgemäße Verwendung der ihnen zugeteilten Mittel in Rechenschaftsberichten nachzuweisen hätten und diese seitens der Verwaltung einer Überprüfung mit Blick auf eine eventuelle Rückforderung nicht nachgewiesene zweckentsprechend verwandte Mittel unterzogen werde, berühre allein die Höhe der in der Geschäftsordnung vorab ausgeworfenen Mittel nicht die Gültigkeit dieser Vorschrift als solcher, soweit nicht erkennbar dieses Konzept missbraucht werde und eine Prüfung nicht lediglich "zum Schein" erfolge. Soweit der Kläger – dort: Antragsteller – in diesem Verfahren eine Beziehung „der kompletten Rechenschaftsberichte der gegenwärtigen und ehemaligen Fraktionen in der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012 bis 2014 samt der entsprechenden Prüfberichte der Verwaltung“ sowie deren „auszugsweise Verlesung“ beantragt hatte, hat der Senat entschieden, dass die Rechenschaftsberichte aus den Jahren 2012 bis Mitte 2014 schon im Hinblick auf die Diskontinuität und die insoweit durch die Dauer der „Legislaturperiode“ begrenzte Bildung einer Regionalversammlung und daher naturgemäß auch der in derselben von den jeweils aktuellen Mitgliedern gebildeten Fraktionen für die den Gegenstand der Normenkontrollentscheidung bildende Beurteilung der Wirksamkeit der von der aktuellen Regionalversammlung für ihre Arbeit festgelegten Geschäftsordnung keine Rolle spielten.
- 3 Im unmittelbaren zeitlichen Vorfeld der Entscheidung hatte der Kläger den Beklagten als Mitglied der Regionalversammlung um unverzügliche Vorlage der Fraktionsrechnungsbereichte sämtlicher Fraktionen der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und 2014 sowie der jeweiligen vollständigen Prüfberichte des Regionalverbandsdirektors gebeten, um diese in dem zuvor erwähnten Normenkontrollverfahren

verwenden zu können. Ein nach Ablehnung dieses Antrags gestellter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung blieb in beiden Instanzen ohne Erfolg.² In der Beschwerdeentscheidung des Senats ist unter anderem ausgeführt, der Kläger könne sich für die beantragte einstweilige Anordnung nicht mit Erfolg auf das Informationsfreiheitsrecht berufen. Der Informationszugang nach dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz (SIFG), dessen Ziel es sei, der Öffentlichkeit einen Zugang zu amtlichen Informationen zu verschaffen, sei in einem Verfahren zu prüfen, das nach dem in Bezug genommenen § 7 des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) eine Antragstellung voraussetze. Unabhängig von der Frage, inwieweit die begehrten Unterlagen amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nr. 1 IFG darstellten, könne dem Kläger, der seine Anfrage ausschließlich in seiner Eigenschaft als Mitglied des Regionalverbandes gestellt habe, schon deshalb kein Auskunftsanspruch nach §§ 1 SIFG, 1 ff. IFG zustehen, da er keinen Antrag auf Informationszugang gestellt habe.

- 4 Mit Eingang am 30.11.2015 beantragte der Kläger dann ausdrücklich in seiner „Eigenschaft als Bürger des Regionalverbands A-Stadt“ unter Bezugnahme auf die Regelungen des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes „die Gewährung von Zugang zu den Fraktionsrechenschaftsberichten sämtlicher Fraktionen der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und das erste Halbjahr 2014 sowie zu den jeweiligen vollständigen Prüfberichten des Regionalverbandsdirektors. Zur Begründung verwies er darauf, die ihm vorliegenden Rechenschaftsberichte der Fraktionen der Regionalversammlung für das zweite Halbjahr 2014 hätten erhebliche Zweifel daran offenbart, ob die den Fraktionen zur Verfügung gestellten finanziellen Zuschüsse von diesen ordnungsgemäß verwandt würden und ob die Verwaltung die Mittelverwendung in angemessener Weise kontrolliere. Als politisch interessierter Bürger wolle er überprüfen, ob in den vergangenen Jahren vergleichbare Missstände aufgetreten seien. Unter Umständen sei der Verdacht der Haushaltsuntreue begründet, was die Erstattung entsprechender Strafanzeigen erforderlich machen könne. Es werde ein Informationszugang durch schriftliche Übersendung der Rechenschafts- und Prüfberichte erbeten, er sei aber auch gerne bereit, die entsprechenden Dokumente persönlich einzusehen und sich Abschriften fertigen zu lassen.
- 5 Diesen Antrag lehnte der Beklagte mit Schreiben vom 10.12.2015, das nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, unter Verweis auf die Begründung des Beschlusses des Senats vom 27.11.2015 ab. Weiter heißt es in dem Schreiben, außerhalb der Regelung des § 37 KSVG könne ein Zugang nicht erreicht werden. Wäre es möglich, dass ein Mitglied der Regionalversammlung als Bürger auf dem Weg über das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz Informationen erlange, auf die nach den Bestimmungen des KSVG kein Anspruch bestehe, so würden dadurch die vorrangigen Bestimmungen des KSVG umgangen.
- 6 Zur Begründung seines dagegen eingelegten Widerspruchs führte der Kläger aus, § 37 KSVG derogiere nicht als speziellere Regelung im Verständnis von § 1 Abs. 3 IFG die Normen des allgemeinen Informationszugangsrechts. Er verfolge den Informationszugangsanspruch allein in seiner Eigenschaft als Bürger. Der einfache Bürger falle aber von vorneherein aus dem Anwendungsbereich des § 37 KSVG heraus, so dass diese Vorschrift insoweit nicht spezieller sein könne, weil sie einen völlig anderen Sachverhalt regle. Die Rechtsauffassung des Beklagten führte auch zu dogmatisch schwer nachvollziehbaren Ergebnissen. Ein Mitglied der Regionalversammlung hätte in informationszugangsrechtlicher Hinsicht im Ergebnis weniger Rechte als jeder andere Bürger. Die Mitgliedschaft

in einem der Kontrolle der Verwaltung dienenden Gremium würde letztlich zu einem Rechtsverlust und damit zu einem Wegfall von Kontrollbefugnissen führen. Die Auffassung, der § 37 KSVG schließe einen Informationszugang jedes Bürgers per se aus, sei auch mit dem Sinn des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes, jedem Bürger einen möglichst umfassenden und voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch zu gewähren, nicht zu vereinbaren. Da die Vorschrift zu einer Zeit entstanden sei, zu der noch kein allgemeiner Informationszugangsanspruch der Bürger bestanden habe, könne schwerlich davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber mit § 37 KSVG die Vorschriften des Informationsfreiheitsrechts habe sperren wollen.

- 7 In einer vom Kläger im Rahmen des Vorverfahrens zu den Akten gereichten Stellungnahme des Unabhängigen Datenschutzzentrums Saarland vom 23.12.2015 an den Beklagten heißt es ferner unter anderem, dass der § 37 KSVG aus Sicht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit mangels sachlich identischen Regelungsgehalt in Fällen vorliegender Art keine Sperrwirkung für die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes entfalten könne.
- 8 Der Widerspruch wurde im Februar 2016 zurückgewiesen.³ In der Begründung heißt es, dem § 1 Abs. 3 IFG sei zu entnehmen, dass der Informationszugangsanspruch sich ausschließlich nach dem Fachrecht bestimmen solle. Dieser gesetzgeberische Wille, nämlich dass fallbezogen § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 IFG sperre, führe dazu, dass dem Kläger in seiner Eigenschaft als kommunaler Mandatsträger kein Anspruch auf Informationszugang zustehe, und sei auch dann zu beachten, wenn er sich zwar auf seine Eigenschaft als Bürger berufe, sein Interesse an der Informationsgewinnung aber erkennbar im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als kommunaler Mandatsträger stehe. Das sei hier der Fall. Jedes andere Verständnis führe letztlich zu einem Leerlaufen der Sperrwirkung des § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG. Der Gesetzgeber habe auch nach Einführung des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes an der Regelung festgehalten.
- 9 Zur Begründung seiner dagegen im März 2016 erhobenen Klage hat der Kläger geltend gemacht, er sei als Bürger informationszugangsberechtigt. Die begehrten Informationen stellten amtliche Informationen dar und dienten amtlichen Zwecken, da die Rechenschaftsberichte einen Verwendungsnachweis über die Ausgaben der öffentlichen Haushaltsmittel des Regionalverbandes enthielten. Bei den Fraktionen der Regionalversammlung handele es sich um öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegende Organe der Regionalversammlung, deren Finanzgebahren vom Beklagten, einer Behörde eines Gemeindeverbandes und damit einem Verpflichteten im Sinne des § 1 SIFG, überwacht und in seinem Prüfbericht dokumentiert werde. Die Fraktionen der Regionalversammlung seien, anders als Bundestagsfraktionen, Bestandteil der Exekutive. Zu welchen Zwecken er die Informationen benötige, sei irrelevant. Da er seinen Informationszugangsanspruch allein in seiner Eigenschaft als Bürger stelle, greife der § 37 Abs. 1 KSVG nicht ein. Dies gelte umso mehr, als diese Vorschrift nicht einmal das Akteneinsichtsrecht des einzelnen Mitglieds der Kommunalvertretung regle, sondern das Einsichtsrecht des Gemeinderats. Hierzu hat der Kläger auf einen Aufsatz der damaligen Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit verwiesen.⁴
- 10 Der Kläger hat beantragt,

- 11 den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 10.12.2015 und des Widerspruchsbeseids vom 3.2.2016 zu verpflichten, ihm Zugang zu den Fraktionsrechenschaftsberichten sämtlicher Fraktionen der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und 2014 (erstes Halbjahr) sowie den jeweiligen vollständigen Prüfberichten des Beklagten zu gewähren.
- 12 Der Beklagte hat beantragt,
- 13 die Klage abzuweisen.
- 14 Er hat vorgetragen, bei den Rechenschafts- und Prüfberichten handele es sich nicht um amtliche Informationen. Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen richte sich unter anderem gegen Behörden beziehungsweise gegen sonstige Organe und Einrichtungen der Gemeindeverbände, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die Fraktionen seien indes als nicht rechtsfähige Vereine anzusehen und nähmen bei der Verteilung ihnen zuvor vom Staat zugewandter Geldmittel auch in materieller Hinsicht keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr. Sie unterfielen, weil sie nicht die Befugnis hätten, außenwirksam tätig zu werden, nicht dem Behördenbegriff des § 1 VwVfG, der auch dem Informationsfreiheitsgesetz zugrunde liege. Einem Informationszugangsanspruch stehe auch der § 5 Abs. 2 IFG entgegen, der den Schutz personenbezogener Daten zum Gegenstand habe. Aus den Fraktionsrechenschaftsberichten ergebe sich die Höhe der den Fraktionsgeschäftsführern gezahlten Gehälter, was sich auch beim vom Kläger vorgeschlagenen Schwärzen entsprechender Stellen aus einem Vergleich des Betrages der ersichtlichen Aufwendungen mit den übrigen Aufwendungen ermitteln ließe. Das Interesse des Klägers stelle sich hier letztlich nicht als Informationsinteresse eines einzelnen Bürgers dar, sondern sei ein Auskunftsbegehren eines kommunalen Mandatsträgers. Für diese Fallkonstellation sei § 37 KSVG eine abschließende Regelung. Davon sei auch der Senat in seinem Beschluss vom 27.11.2015 zutreffend ausgegangen.
- 15 Das Verwaltungsgericht hat der Klage im April 2017 unter Verweis auf das Nichtvorliegen tatsächlicher oder rechtlicher Schwierigkeit der Sache durch Gerichtsbescheid entsprochen und die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen. In der Begründung heißt es unter anderem, Der Kläger habe nach § 1 IFG einen Anspruch auf Zugang zu den Fraktionsrechenschaftsberichten sämtlicher Fraktionen der Regionalversammlung für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und 2014 (erstes Halbjahr) sowie zu den jeweiligen vollständigen Prüfberichten. Er sei als natürliche Person „jeder“ im Sinne des Gesetzes und damit anspruchsberechtigt. Bei dem Beklagten handele es sich um eine Behörde im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 SIFG. Der Meinung des Beklagten, die Fraktionen der Regionalversammlung nähmen keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, da sie nicht außenwirksam tätig würden, und erfüllten daher nicht den Behördenbegriff des Informationsfreiheitsgesetzes und es lägen folglich auch keine amtlichen Informationen vor, könne nicht gefolgt werden. Eine Behörde sei jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehme. Dabei komme es weder auf den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes noch auf eine rechtliche Außenwirkung des Handelns an. Eine amtliche Information sei nach § 2 Nr. 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entscheidend sei, dass sie in Erfüllung amtlicher Tätigkeiten angefallen sei. Nicht amtlich seien dagegen private Informationen sowie solche, die nicht mit einer amtlichen Tätigkeit zusammenhängen. Hiervon ausgehend seien die zur

Rede stehenden Unterlagen „amtliche“ Informationen einer Behörde. Fraktionen in kommunalen Vertretungsorganen seien zunächst Ausfluss des Selbstorganisationsrechts der Vertretung. Als Gliederungen des Rates dienten sie dazu, den Willensbildungsprozess im Rat vorzubereiten, zu strukturieren und damit effektiver zu gestalten. Durch die Zuwendungen an sie finanziere der Rat sich daher selbst. Fraktionen kommunaler Vertretungskörperschaften seien somit Bestandteile dieser öffentlich-rechtlich zu bewertenden Vertretungskörperschaften und keine privaten Vereine. Die Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften seien demzufolge mit Verwaltungsaufgaben befasst, Mitglieder eines Verwaltungsorgans der Kommune und folglich Teil der vollziehenden Gewalt. Daraus ergebe sich zwangsläufig, dass es sich bei den von dem Kläger begehrten Unterlagen um „amtliche Informationen“ handle. Dem Informationsanspruch des Klägers stehe auch nicht entgegen, dass sich aus den Fraktionsrechenschaftsberichten ohne weiteres die Höhe der an die Fraktionsgeschäftsführer gezahlten Gehälter entnehmen lasse. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG dürfe der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse der antragstellenden Person oder der Allgemeinheit das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiege oder der Dritte eingewilligt habe. Nach § 5 Abs. 2 IFG überwiege das Informationsinteresse der antragstellenden Person oder der Allgemeinheit nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stünden, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterlägen. Beim § 5 Abs. 2 IFG handle es sich um einen absoluten Ausschlussgrund. Hiernach sei bei personenbezogenen Daten, die durch die in der Vorschrift bezeichneten besonderen Umstände gekennzeichnet seien, für eine einzelfallbezogene Abwägung kein Raum mehr; vielmehr habe das Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen und im Ergebnis einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund für einen beantragten Informationszugang normiert. Der § 5 Abs. 2 IFG schließe einen Informationszugang jedoch nicht schon deshalb aus, weil der Dritte in einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis stehe. Vielmehr müssten die konkret begehrten Informationen einen Zusammenhang mit diesen beruflichen Verhältnissen aufweisen. Der § 5 Abs. 2 IFG finde vorliegend schon deshalb keine Anwendung, weil die Fraktionen der Regionalversammlung und ihre Mitglieder ausschließlich Teil der vollziehenden Gewalt seien. Bei der Bewertung des klägerischen Begehrens sei auch zu berücksichtigen, dass der saarländische Gesetzgeber für die Fraktionen des Landtages eine Rechnungslegungspflicht durch § 7 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes – Fraktionsrechtsstellungsgesetz – vorgesehen habe, wobei diese Rechnungslegung vom Landtagspräsidenten als Drucksache veröffentlicht werde. Wenn selbst die Fraktionen des saarländischen Landtages als Teil der gesetzgebenden Gewalt zur Veröffentlichung ihrer Einnahmen und Ausgaben verpflichtet seien, könne für Fraktionen als Teil der vollziehenden Gewalt nichts anderes gelten. Der vom Kläger begehrte Informationszugang stehe zudem mit dem Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes in Einklang. Da die Mitglieder der Regionalversammlung ehrenamtlich tätig seien, sie dafür eine gesetzlich vorgeschriebene Entschädigung und Sitzungsgelder erhielten, deren Berechnung und Höhe der Geschäftsordnung für die Regionalversammlung zu entnehmen sei und dort auch die Aufwandsentschädigung der Fraktionsvorsitzenden festgelegt sei, erschließe sich nicht, worin eine „Preisgabe“ personenbezogener Informationen liegen solle. Es handle sich zwar um personenbezogene Daten, ein schutzwürdiges Interesse von Seiten der Versammlungsmitglieder sei jedoch nicht gegeben, da ihre mit dem Amt verbundenen „Einkünfte“ bereits allgemein bekannt und zugänglich seien. Das Informationsfreiheitsgesetz sei auf den Anspruch des Klägers auch anwendbar. Ein Vorrang von

speziellem Fachrecht sei ist nicht gegeben. Die von dem Beklagten angeführte Regelung in § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG sei keine speziellere, das Informationsfreiheitsgesetz verdrängende Regelung. Dies ergebe sich schon daraus, dass der Kläger seinen Informationsanspruch als Bürger verfolge und als solcher nicht unter den Anwendungsbereich des § 37 KSVG falle. Insoweit könne das Informationsfreiheitsgesetz nicht durch § 37 KSVG verdrängt werden. Dies wäre nach § 1 Abs. 3 IFG nur anzunehmen, wenn § 37 KSVG einen mit § 1 Abs. 1 (S)IFG identischen sachlichen Regelungsgegenstand aufwiese, was voraussetzen würde, dass beide Normen denselben Sachverhalt regelten. Das sei hinsichtlich der Anspruchsberechtigten offensichtlich nicht der Fall. Auch die jeweiligen Streitgegenstände seien nicht identisch. Der geltend gemachte Anspruch auf Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz und ein Auskunftsrecht nach § 37 KSVG seien verschiedene Streitgegenstände. Ein Auskunftsverlangen nach § 37 KSVG werde durch die Absicht qualifiziert, im sachlichen Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in einem kommunalen Vertretungsorgan organschaftliche Rechte zu verfolgen. Der ältere und unverändert gebliebene § 37 KSVG regele ein verwaltungsinternes Auskunftsrecht des Gemeinderates oder von Gemeinderatsmitgliedern gegenüber dem Bürgermeister, betreffe also ausschließlich das gemeindeinterne Verhältnis gemeindlicher Organe und Organteile, wohingegen das Saarländische Informationsfreiheitsgesetz das externe Verhältnis unter anderem der Gemeinde zum „jedermann“ im Sinne des § 1 SIFG betreffe. Damit unterscheide sich ein Auskunftsverlangen nach dem Informationsfreiheitsgesetz grundlegend von dem nach § 37 KSVG. Der Anspruch setze kein rechtliches Interesse voraus, das Motiv sei unbeachtlich, die Informationszugangsfreiheit werde um ihrer selbst willen gewährt. Dieses Ergebnis möge widersinnig erscheinen, gewähre es doch dem einer bestimmten Verwaltungsangelegenheit scheinbar ferner stehenden „einfachen Menschen“ mehr Rechte als einem in die Angelegenheit involvierten Amtsträger. Dies sei vom Gesetzgeber jedoch offensichtlich so gewollt, zumal es dem Amtsträger, wie der vorliegende Fall zeige, unbenommen sei, „in die Rolle des Bürgers zu schlüpfen“. Jedenfalls sei es einerseits ausgeschlossen, den auskunftsbegehrenden Bürger unter Hinweis auf § 37 KSVG zurückzuweisen, da dies die Regelung des SIFG auf der kommunalen Ebene weitgehend leerlaufen ließe; andererseits sei es ebenso ausgeschlossen, einem Bürger, der zugleich Mitglied der kommunalen Vertretungskörperschaft sei, unter Hinweis auf § 37 KSVG Auskünfte zu verweigern, die ihm nach dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz zustünden.

- 16 Zur Begründung seiner dagegen eingelegten Berufung verweist der Beklagte auf den Beschluss des Senats vom 27.11.2015. Daraus ergebe sich, dass für den vorliegenden Fall der vorrangige, weil speziellere § 37 KSVG einen Zugangsanspruch ausschließe. Daran ändere es nichts, dass sich der Kläger hier als „Tarnkappe“ die Rolle des Normalbürgers übergezogen habe. Sinn und Zweck des einen Anwendungsvorrang für das Fachrecht formulierenden § 1 Abs. 3 IFG sei es, eine Umgehung fachrechtlicher Zugangsregelungen zu verhindern. Zu Unrecht habe das Verwaltungsgericht in dem Zusammenhang einen „identischen sachlichen Regelungsgegenstand“ bei beiden Vorschriften verneint. Wäre diese Interpretation zutreffend, liefe das auf eine völlige Funktionslosigkeit des § 1 Abs. 3 IFG hinaus. Hinsichtlich der Anspruchsberechtigten könnten die Vorschriften nie übereinstimmen, da sich das Fachrecht immer nur an bestimmte Personenkreise richte. Da es jeweils um einen Zugang zu amtlichen Informationen gehe, habe das Verwaltungsgericht verkannt, dass der sachliche Regelungsgegenstand in beiden Fällen identisch sei. Unrichtig sei das Verwaltungsgericht auch von einem nicht einheitlichen Streitgegenstand ausgegangen. Ein solcher liege auch vor, wenn die Anspruchsgrundlagen unterschiedlich weit gingen. Der Kläger mache einen Anspruch auf Zugang zu bestimmten Informationen geltend, unabhängig davon, auf welche Rechtsvorschrift er sich stütze. Entgegen

der Ansicht des Verwaltungsgerichts könne das Mitglied einer kommunalen Vertretungskörperschaft nicht beliebig in die Rolle des Bürgers schlüpfen. Der Kläger sei auch gerade kein „einfacher Bürger ohne kommunales Mandat“. Für ihn gelte der § 37 KSVG. Gegen die vom Verwaltungsgericht vertretene „künstliche Aufspaltung“ eines kommunalen Mandatsträgers spreche auch, dass beides nicht zu trennen sei. Das habe das Bundesverwaltungsgericht auch zum „Doppelstatus“ eines Bundestagsabgeordneten entschieden, was ohne weiteres auf Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft übertragbar sei, auch wenn es sich dabei nicht um Parlamente im staatsrechtlichen Sinne handele. Dies liege auch der erwähnten Entscheidung des Senats zugrunde, in der auch darauf hingewiesen worden sei, dass die Anfrage des Klägers formal durch die jeweiligen Prüfberichte abgeschlossene Sachverhalte betreffe und dass diese angesichts der Diskontinuität und der durch die Dauer der Legislaturperiode begrenzten Bildung der Regionalversammlung ohne Bedeutung für die Gewährung von Zuschüssen in der aktuellen Regionalversammlung seien. Insoweit sei ein Rechtsschutzinteresse des Klägers für die vorliegende Klage zu verneinen. Bei den Fraktionen der Regionalversammlung, die auf Nachfrage alle eine Herausgabe ihrer Berichte abgelehnt hätten, handele es sich nicht um Behörden und bei den Rechenschaft- und Prüfberichten nicht um amtliche Informationen. Die Berichte stünden nicht mit der Aufgaben- und Zweckbestimmung der Fraktionen in Zusammenhang. Handelte es sich bei den Fraktionen – wie das Verwaltungsgericht wohl vertrete – um Behörden im Sinne des funktionellen Behördenbegriffs, wäre der streitgegenständliche Auskunftsanspruch hinsichtlich der Rechenschaftsberichte gegen diese selbst und nicht gegen ihn – den Beklagten – zu richten gewesen, da diese als Urheber zu einer Verfügung über diese Berichte befugt seien. Der Verneinung des Vorliegens eines Ausschlussgrundes nach § 5 IFG durch das Verwaltungsgericht liege ein Missverständnis des Sachverhalts zugrunde. Beide Absätze der Vorschrift wären bei unterstellter Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsrechts einschlägig. Das gelte für den § 5 Abs. 2 IFG, da aus den Rechenschaftsberichten selbst bei Schwärzungen dieser Positionen ohne weiteres die Höhe der an die Fraktionsgeschäftsführer gezahlten Gehälter zu entnehmen sei, was dem Informationsinteresse des Klägers zwingend entgegen stehe. Dabei gehe es um das Dienst- und Arbeitsverhältnis der angestellten Fraktionsgeschäftsführer und ihre daraus resultierenden Einkünfte. In den streitgegenständlichen Jahren 2012 bis Mitte 2014 habe es bei keiner Fraktion einen Geschäftsführer gegeben, der zugleich Mandatsträger in der Regionalversammlung gewesen sei. Die Fraktionen hätten damals nur einen einzigen Angestellten als Geschäftsführer gehabt, was bis heute für die Fraktionen von SPD, CDU und B90/Die Grünen gelte. Lediglich die heute nicht mehr in der Regionalversammlung vertretene FDP-Fraktion habe über zwei Teilzeitkräfte verfügt, deren Abrechnung sie selbst durchgeführt hätten. Daher seien die in den Rechenschaftsberichten aufgeführten identisch mit den in den Anstellungsverträgen vereinbarten Vergütungen. Auch die Prüfberichte könnten Angaben zu den Gehältern enthalten. Auf die Kenntnis habe der Kläger keinen Anspruch; dem stünden datenschutzrechtliche Belange entgegen. Der Verweis auf die gesetzliche Rechnungslegungspflicht des Landtags sei in keiner Weise tragfähig. Sie habe insbesondere auch nichts mit den Dienstbezügen angestellter Fraktionsgeschäftsführer zu tun, die keine Fraktionsmitglieder seien. Die Klage müsse daher jedenfalls an § 5 Abs. 2 IFG scheitern. Bei dem Anliegen des Klägers, mögliche Missstände bei der Verwendung der Zuschüsse aufzudecken, spielten auch Personalausgaben eine Rolle. Dass sich der Kläger dafür nach eigenen Angaben nicht interessiere, spiele keine Rolle.

- 18 unter Abänderung des Gerichtsbescheids des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 28.4.2017 - 3 K 159/16 - die Klage abzuweisen.
- 19 Der Kläger beantragt,
- 20 die Berufung zurückzuweisen.
- 21 Er verteidigt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Diese sei zutreffend davon ausgegangen, dass der § 37 KSVG hier keine fachrechtliche Spezialregelung darstelle, die den Informationszugangsanspruch ausschließe. Es fehle an einem identischen sachlichen Regelungsbereich. § 37 KSVG regle ein verwaltungsinternes Rechtsverhältnis, während die §§ 1 SIFG/IFG das Außenverhältnis zwischen Bürger und Staat beträfen. Der außerhalb der Verwaltung stehende Bürger könne sich auf die grundgesetzliche gewährte Informationsfreiheit, also ein verfassungsrechtlich garantiertes subjektives Recht berufen, wohingegen der Anspruch des Mandatsträgers eine rein einfachgesetzlich gewährleistete organschaftliche Binnenrechtsposition darstelle. Sowohl der Adressatenkreis als auch die Rechtsnatur der beiden Ansprüche seien daher völlig verschieden. Er könne seine allgemeinen bürgerlichen Rechte nicht verlieren, weil er zugleich Mandatsträger sei. Dem einfachen Bürger könne die Ausschlusswirkung des § 37 KSVG „unstreitig“ nicht entgegen gehalten werden. Jede andere Rechtsauffassung führe zwangsläufig dazu, dass ein Informationszugangsrecht im kommunalen Bereich ausschließlich für Mandatsträger unter den erschwerten Umständen des § 37 KSVG stünde, der Bürger hingegen von jeglichem Informationszugang ausgeschlossen wäre. Dies wäre ein dem gesetzgeberischen Ziel der Herstellung größtmöglicher Transparenz diametral zuwiderlaufendes Ergebnis. Das Verwaltungsgericht habe klargestellt, dass ein Bürger, der zugleich Mandatsträger sei, nicht schlechter stehen könne als ein solcher ohne Mandat. Auch das Argument, dass der § 1 Abs. 3 IFG nach der Lesart des Verwaltungsgerichts wegen regelmäßig divergierenden Adressatenkreises zwischen dieser allgemeinen Norm und dem speziellen Fachrecht regelmäßig leer laufe, treffe nicht zu. Der Verweis des Beklagten auf die Entstehungsgeschichte des Informationsfreiheitsgesetzes sei „unbehelflich“, da sein - des Klägers - Begehren vollständig im Einklang mit der gesetzgeberischen Zielsetzung stehe. Die im öffentlichen Interesse angestrebte Verbesserung der demokratischen Beteiligung der Bürger würde nur unvollständig gefördert, wenn gerade der Bereich der Finanzierung der kommunalen Vertretungsorgane vom Geltungsbereich ausgenommen würde. Bei Erlass des § 37 KSVG habe ein solches allgemeines gesetzliches Zugangsrecht auch noch nicht bestanden. Nach „überkommener Rechtslage“ habe die Verwaltung grundsätzlich „im Verborgenen“ gehandelt und dem Bürger habe nur ausnahmsweise ein Informationsrecht zugestanden. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis sei zugunsten einer grundsätzlichen Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns umgekehrt worden, so dass § 1 Abs. 3 IFG restriktiv auszulegen und nur noch ausnahmsweise von einem „Aktengeheimnis“ auszugehen sei. Was den Hinweis auf die Diskontinuität und die Zeit seiner Mitgliedschaft in der Regionalversammlung angehe, habe sich die Argumentation des Senats im Eilbeschluss 2 B 218/15 erkennbar auf das von ihm - dem Kläger - seinerzeit als Mitglied der Regionalversammlung geltend gemachte Kontrollrecht bezogen. Sie sei daher hier völlig irrelevant. Das Verwaltungsgericht sei ferner zu Recht von dem amtlichen Charakter der begehrten Informationen ausgegangen. Auch der Senat habe in seinem Normenkontrollurteil 2 C 29/15 den öffentlich-rechtlichen Status der Fraktionen hervorgehoben. Die Rechenschaftslegung über die Verwendung öffentlicher Mittel zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben habe ebenfalls amtlichen Charakter. Nach dem weiten Begriff der

§§ 1 SIFG/IFG sei alles „amtlich“, was nicht ausschließlich privat sei. Auf die im Zusammenhang mit der Stellung als zusätzlicher Anspruchsgegner vom Beklagten aufgeworfene Frage der Behördeneigenschaft der Fraktionen komme es nicht an. Da dem Beklagten sowohl die Rechenschafts- als auch seine Prüfberichte vorlägen, sei er die passivlegitimierte Behörde. Ein dem Auskunftsbegehren entgegen stehender Anspruch Privater auf Schutz ihrer Daten könne nicht festgestellt werden. Insoweit hätten auch die betroffenen Fraktionen keine Bedenken angemeldet. Der Beklagte könne dem Auskunftsbegehren aber nicht angebliche datenschutzrechtliche Belange Dritter entgegenhalten, auf die diese sich selbst nicht beriefen. Ohnehin sei davon auszugehen, dass die Fraktionen hinsichtlich ihrer Finanzen an einer größtmöglichen Transparenz interessiert seien. Dies gelte umso mehr, als derartige Veröffentlichungen im Bundestag und im Landtag Gang und Gäbe seien. Es verwundere, worum gerade beim Regionalverband eine solche Geheimniskrämerei betrieben werde. Es sei auch kein Grund ersichtlich, weshalb die Fraktionsgeschäftsführer auf kommunaler Ebene eines größeren Schutzes bedürften. Im Übrigen schließe § 5 Abs. 2 IFG einen Informationszugang nicht schon deswegen aus, weil die Dritten in einem Dienst-, Amts- oder Mandatsverhältnis stünden. Die begehrten Informationen hätten keinen Zusammenhang mit den beruflichen Verhältnissen der Betroffenen. Er – der Kläger – interessiere sich weder für den Wortlaut der Arbeitsverträge der Fraktionsgeschäftsführer noch für deren Tätigkeitsbeschreibung oder für deren Personalakten, sondern nur für die Mittelverwendung der Fraktionen im Allgemeinen. Die Personalausgaben stellten dabei nur einen kleinen Ausschnitt dar. Die persönliche Betroffenheit der Fraktionsgeschäftsführer sei daher nur eine „höchst mittelbare Folge im Sinne einer Reflexwirkung“ des nicht auf konkrete Personen abzielenden Informationsbegehrens. Selbst wenn vorliegend datenschutzrechtliche Belange zu berücksichtigen wären, wäre dem Antrag zumindest teilweise stattzugeben. Er habe sich mit der Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen durch Schwärzung einverstanden erklärt. Es werde ausdrücklich bestritten, dass die Fraktionen der Regionalversammlung im fraglichen Zeitraum lediglich einen Geschäftsführer gehabt haben sollten. Ihm sei bekannt, dass zum Beispiel die Fraktion DIE LINKE zu Beginn der Wahlperiode 2014 gleich drei Mitarbeiter gehabt habe. Es sei auszuschließen, dass die wesentlich größeren Fraktionen von CDU und SPD nur einen einzigen Mitarbeiter gehabt hätten. In diesem Fall sei eine Schwärzung ohne weiteres möglich, weil aus der Gesamtsumme nicht auf einzelne Mitarbeiter zurückgeschlossen werden könne. Jedenfalls müsse ein Informationszugangsanspruch hinsichtlich der Prüfberichte bestehen. Diesbezüglich werde von der Gegenseite nicht einmal behauptet, sondern nur darüber spekuliert, dass sie Informationen über die Gehälter der Geschäftsführer enthielten.

- 22 Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsunterlage Bezug genommen. Er war Gegenstand der mündlichen Verhandlung.
- 23 Der Beklagte hat mit in der mündlichen Verhandlung nachgelassenem Schriftsatz vom 4.6.2018 weitere Ausführungen gemacht. Er hat unter anderem darauf hingewiesen, dass bisher keine Beteiligung der Fraktionsgeschäftsführer durch ihn erfolgt sei. Da diese gegebenenfalls notwendig wäre, komme nur eine Verpflichtung zur Neubescheidung in Betracht.

Entscheidungsgründe

- 24 Im Einverständnis der Beteiligten ergeht die Entscheidung ohne (weitere) mündliche Verhandlung (§§ 101 Abs. 2, 125 Abs. 1 VwGO).
- 25 Die statthafte (§§ 84 Abs. 2 Nr. 1, 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO)⁵ und auch im Übrigen zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten zu Recht verpflichtet, dem Kläger Zugang zu den streitgegenständlichen Berichten zu gewähren.

A.

- 26 Die – auch sonst zulässige – Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft. Gemäß § 9 Abs. 4 Satz 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), welcher über § 1 Satz 1 SIFG für Informationszugangsverlangen nach dem saarländischen Informationsfreiheitsgesetz (SFIG)⁶ entsprechend anzuwenden ist, ist gegen die ablehnende Entscheidung des Beklagten die Verpflichtungsklage zulässig. Das danach immer notwendige Vorverfahren (§§ 68 ff. VwGO) wurde durchgeführt.

B.

- 27 Die Klage ist auch begründet. Der Kläger wird durch die rechtswidrige Ablehnung des Zugangs zu den Rechenschaftsberichten der Regionalversammlungsfraktionen für die Geschäftsjahre 2012, 2013 und 2014 (erstes Halbjahr) sowie den jeweils dazugehörigen Prüfberichten des Beklagten in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Er hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Zugang zu diesen Unterlagen aus §§ 1 Satz 1 SIFG, 1 Abs. 1 IFG.
- 28 1. Das SIFG ist anwendbar. Es wird vorliegend nicht nach § 1 Satz 1 SIFG in Verbindung mit § 1 Abs. 3 IFG durch vorrangige Spezialvorschriften verdrängt.
- 29 a) Gemäß dem auch für den Informationszugangsanspruch nach § 1 Satz 1 SIFG anwendbaren § 1 Abs. 3 IFG gehen Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen mit Ausnahme des § 29 (S)VwVfG und des § 25 SGB X vor. Auf Grund dieses Vorrangs des Fachrechts gegenüber dem Informationsfreiheitsgesetz wird dieses durch diejenigen Normen verdrängt, die einen mit § 1 Abs. 1 IFG – abstrakt – identischen sachlichen Regelungsgehalt aufweisen und sich als abschließende Regelung verstehen.⁷ Eine Spezialität ist daher insbesondere dann nicht anzunehmen, wenn sich die Regelungsbereiche der beiden betrachteten Rechtsvorschriften lediglich in Teilbereichen überschneiden. Eine die Regelungen des Informationsfreiheitsrechts und damit den entsprechenden Informationsanspruch verdrängende Spezialität kommt danach nur dort in Betracht, wo zwei Rechtsnormen denselben Sachverhalt regeln, mithin die gleichen gesetzgeberischen Anliegen verfolgen und identische Zielgruppen im Blick haben.⁸ Das ist hier nicht der Fall.
- 30 b) Der über §§ 209, 171 Nr. 2 KSVG auch auf die Regionalversammlung des Regionalverbands A-Stadt anwendbare § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG schließt die Anwendbarkeit des (S)IFG hier nicht aus. Diese Vorschrift betrifft nur die Möglichkeit einer Akteneinsicht im Falle eines Beschlusses der Regionalversammlung oder eines Verlangens von mindestens einem Viertel ihrer Mitglieder. Zwar soll es, worauf auch der Beklagte in seiner Berufungsbegründung hinweist, für § 1 Abs. 3 IFG nicht allein darauf ankommen, ob durch die fachgesetzliche Regelung derselbe Personenkreis angesprochen wird,⁹ was vorlie-

gend bereits nicht der Fall ist. Inhaltlich zielt § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG jedoch auf eine Stärkung der Informationsrechte des Körperschaftsorgans und seiner Mitglieder, auch unter Beachtung des Minderheitenschutzes, was seinen Grund in der Kontrollfunktion der Regionalversammlung gegenüber der Verwaltung findet,¹⁰ die durch den § 37 KSVG letztlich gewährleistet werden soll. Das SIFG und das IFG, welche ein voraussetzungsloses Informationsrecht des einzelnen Bürgers statuieren,¹¹ verfolgen demgegenüber mit der Förderung allgemeiner Transparenz einen anderen Zweck. Den beiden Normen liegt damit auch kein identischer sachlicher Regelungsgehalt zugrunde.¹²

- 31 Gleiches gilt für den § 37 Abs. 1 Satz 2 KSVG. Danach können sich die Mitglieder der Regionalversammlung von dem Regionalverbandsdirektor unter anderem über alle Angelegenheiten, die der Beschlussfassung der Regionalversammlung unterliegen, unterrichten lassen. Zwar ist es unbeachtlich, dass § 37 Abs. 1 Satz 2 KSVG anders als das (S)IFG lediglich ein Recht auf Unterrichtung vorsieht, denn § 1 Abs. 3 IFG verlangt keine bestimmte Art des Informationszugangs.¹³ Doch fehlt es auch hier auf Grund der anderen Zweckrichtung an einem identischen sachlichen Regelungsgehalt, denn § 37 Abs. 1 Satz 2 KSVG unterscheidet sich von Satz 3 nur insoweit, dass letzterer dem Kollegialorgan oder Teilen davon die Akteneinsicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten ermöglicht, während das einzelne Mitglied sich lediglich unterrichten lassen kann, ihm eine Akteneinsicht aber verwehrt ist.¹⁴
- 32 Selbst wenn man einen identischen sachlichen Regelungsgehalt dieser Normen unterstellt, wäre § 37 Abs. 1 KSVG zumindest nicht als abschließende Regelung gegenüber dem (S)IFG zu verstehen. Der Landesgesetzgeber hat in § 1 Satz 1 SIFG ausdrücklich einen Informationsanspruch auch gegenüber den Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände normiert, was nach der vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung am 29.5.2018 vertretenen Auffassung, dass der § 37 KSVG den Zugang zu den gewünschten Informationen ganz generell, auch für Nichtmitglieder der Regionalversammlung ausschließe, weitestgehend leerliefe. Die von dem Beklagten dabei angenommene abschließende Wirkung kann der Gesetzgeber § 37 Abs. 1 Satz 2, 3 KSVG auch deshalb kaum zugrunde gelegt haben, da die Informationsfreiheitsgesetze zum Zeitpunkt des Erlasses des KSVG¹⁵ noch nicht gegolten haben. Somit hat die Schaffung von § 37 Abs. 1 KSVG, anders als der Beklagte meint, keine Einsichtsrechte beschränkt, sondern in seinem speziellen Regelungskontext (damals) erstmalig begründet. Zudem spricht die Tatsache, dass der Gesetzgeber im Rahmen zwischenzeitlicher Änderungen kommunalrechtlicher Vorschriften¹⁶ eine Veränderung von § 37 Abs. 1 Satz 3 KSVG nicht vorgenommen hat, für die Annahme eines „beredten Schweigens“ dahingehend, dass ein Geltungsanspruch des saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes auch gegenüber Kommunen angenommen wird.¹⁷
- 33 Der von dem Beklagten in Bezug genommene Senatsbeschluss vom November 2015¹⁸ steht dem nicht entgegen. Hinsichtlich des dort verneinten Informationszugangs liegt diesem die tragende Erwägung zugrunde, dass der Kläger seinen Anspruch auf Akteneinsicht in jenem Verfahren dezidiert aus seiner Stellung als Mitglied der Regionalversammlung hergeleitet hat, so dass ein Zugangsanspruch damals bereits an dem Fehlen des notwendigen Antrags (§§ 1 Satz 1 SIFG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG) einer natürlichen Person scheiterte. Soweit dieser Entscheidung im Übrigen zusätzlich zu entnehmen ist, dass auf Grund von § 37 Abs. 1 KSVG im kommunalen Bereich Informationszugangsrechte gemäß

§§ 1 Satz 1 SIFG, 1 Abs. 3 IFG generell ausgeschlossen seien, so hält der Senat an dieser Auffassung nicht fest.

- 34 2. Den gemäß §§ 1 Satz 1 SIFG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG erforderlichen Antrag hat der Kläger – im unmittelbaren Anschluss an den Beschluss des Senats – mit Eingang am 30.11.2015 beim Beklagten gestellt; eine Begründung, die erforderlich ist, wenn der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 IFG oder § 6 IFG betrifft, liegt ebenfalls vor. Der Kläger hat in seinem Antrag ausgeführt, er hege Zweifel an der ordnungsgemäßen Verwendung der finanziellen Zuschüsse durch die Fraktionen der Regionalversammlung in der Vergangenheit und wolle seine Vermutungen anhand der begehrten Unterlagen verifizieren. Auch hat über diesen Antrag der Beklagte und damit die Behörde (vgl. § 1 Satz 1 SIFG), die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist, entschieden (§ 7 Abs. 1 Satz 1 IFG).
- 35 a) Der dem § 1 Satz 1 SIFG und den §§ 1 Abs. 1 Satz 1, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG mangels eigener Definition zugrunde zu legende Begriff der Behörde entspricht dem funktionalen Behördenbegriff in § 1 Abs. 2 SVwVfG und § 1 Abs. 4 VwVfG.¹⁹ Gemeint ist daher jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dies ist bei dem Beklagten unstreitig der Fall (§§ 194 Abs. 3 Satz 3, 213 KSVG). Darauf, ob dies gleichermaßen für die Regionalversammlungsfraktionen gilt, kommt es nicht an. Der Kläger hat seinen Antrag an den Beklagten, nicht an eine oder mehrere Fraktionen der Regionalversammlung adressiert. Die zwischen 2012 und 2014 zur Rechnungslegung verpflichteten Fraktionen sind entgegen der Ansicht des Klägers im Übrigen auch rechtlich nicht mit den teilweise „gleichnamigen“, nach der Kommunalwahl 2014 neu gebildeten Fraktionen in der aktuellen Regionalversammlung identisch.
- 36 b) Der Beklagte ist auch zur Verfügung über die begehrten Informationen im Sinne der §§ 1 Satz 1 SIFG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG berechtigt. Der Begriff der Verfügungsberechtigung betrifft zunächst das Außenverhältnis zum Antragsteller im Sinne einer Zuständigkeitsregelung; daneben wird vertreten, dass § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG auch Regelungen zum Binnenverhältnis zwischen unterschiedlichen Behörden enthält, sofern die begehrten Daten an mehreren Stellen vorhanden sind.²⁰ Insoweit soll eine rein faktische Verfügungsmöglichkeit dergestalt, dass einer Behörde die begehrten Unterlagen vorliegen und dort Aktenbestandteil sind, für sich genommen nicht ausreichen, wenn die Information von einer anderen, gegebenenfalls sachnäheren Behörde stammen und ein Informationszugangsgesuch folglich von dieser zu behandeln wäre.²¹ Hinsichtlich der – von dem Beklagten selbst angefertigten – Prüfberichte, zu welchen der Kläger den Zugang begehrt, folgt die Verfügungsberechtigung bereits aus der Urheberschaft.²²
- 37 Auch hinsichtlich der Fraktionsrechenschaftsberichte ist eine Verfügungsberechtigung des Beklagten gegeben. Bei diesem in den §§ 1 Satz 1 SIFG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG normierten Erfordernis handelt es sich nicht um eine Voraussetzung des Informationszugangsanspruchs, sondern um eine Zuständigkeitsregelung,²³ anhand der die Klärung der Frage zu erfolgen hat, welche Behörde – in Abgrenzung zu anderen Behörden, denen die erbetene Information vorliegt – der Information „am nächsten steht“ und daher den (unterstellten) Anspruch auf Zugang zu einer Information zu erfüllen hat. Aus diesem Grund kommen als zuständig und verfügungsberechtigt im Sinne von § 7 Abs. 1 Satz 1 IFG nur solche Stellen in Betracht, die in dem § 1 Satz 1 SIFG genannt werden. Damit ist der Beklagte für das Informationsverlangen des Klägers zuständig, da er die einzige von § 1 Satz 1 SIFG genannte Stelle ist, der die Rechenschaftsberichte vorliegen. Die einzel-

nen Fraktionen der Regionalversammlung haben ihre jeweiligen Berichte zwar angefertigt. Eine Vorrangstellung gegenüber dem Beklagten über die §§ 1 Satz 1 SIFG, 7 Abs. 1 Satz 1 IFG, über den klägerischen Antrag zu entscheiden, kommt ihnen jedoch deshalb nicht zu, weil sie keine Adressaten eines Anspruchs auf Informationszugang sind. Gemäß § 1 Satz 1 SIFG besteht der Informationsanspruch nur gegenüber Behörden des Landes, Gemeinden, Gemeindeverbänden sowie – soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen – gegenüber sonstigen Organen und Einrichtungen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Insoweit stellt – wenn auch dem Wortlaut nach nur für den Landtag – § 2 Abs. 3 SFrReStG²⁴ klar, dass die Fraktionen weder Teil der öffentlichen Verwaltung sind noch, anders als die beispielsweise mit Satzungsbefugnis ausgestattete Regionalversammlung selbst (§§ 199 Nr. 3, 147, 208 KSVG), öffentliche Gewalt ausüben. Unter dem Aspekt sind Fraktionen in Gemeindevertretungen ungeachtet anderweitiger Aufgaben entsprechend zu behandeln. Spätestens mit Ablauf der Amtsperiode 2014 gilt das mit Blick auf die bereits angesprochene fehlende Identität und das Nichtfortbestehen der davor 2012 bis 2014 in der Regionalversammlung bestehenden Fraktionen ohnehin.

- 38 3. Der Kläger ist anspruchsberechtigt. „Jeder“ in Sinne der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG, 1 Satz 1 SIFG sind alle natürlichen Personen, also auch der Kläger.²⁵ Dass er daneben auch Mitglied der aktuellen Regionalversammlung ist, rechtfertigt keine andere Betrachtung, insbesondere keinen Ausschluss dieses Anspruchs. Der Kläger mag insoweit eine „Doppelrolle“ innehaben, weil speziell er als gewähltes Mitglied der Regionalversammlung auch organschaftliche und damit kompetenziell ausgestaltete Aufgaben wahrnimmt.²⁶ Durch das kommunalpolitische Mandat verliert er indes nicht seine „Jedermannsrechte“ nach dem Informationszugangs- und -freiheitsrecht. Dabei kommt es entgegen der Auffassung des Beklagten, der hierzu im Ergebnis erfolglos auf die Verwendung einer „Tarnkappe“ verweist, auch nicht auf die konkreten Motive des Klägers für seine Antragstellung an. Eine andere Sichtweise würde, worauf der Kläger mit Recht hinweist, dazu führen, dass Bürgern, welche zugleich gewählte Mitglieder der Regionalversammlung sind, gegenüber dem Regionalverband ein Weniger an Kontrollrechten zustünde als jedem anderen Bürger.²⁷ Ein „Leerlaufen“ oder eine „Aushebelung“ des § 37 Abs. 1 KSVG ist darin nicht zu erblicken. Es kann vom Kläger nicht verlangt werden, seine Mitgliedschaft in der Regionalversammlung niederzulegen oder eine nicht mit einem solchen Mandat ausgestattete beliebige dritte Person zu veranlassen, die gewünschten Informationen (für ihn) zu beschaffen. Dabei stellt sich vielmehr die Frage, ob der deutlich ältere § 37 Abs. 1 KSVG mit dem gerade nicht mehr auf vorrangige Geheimhaltung von Behördenakten nach dem Prinzip „beschränkter Aktenöffentlichkeit“, sondern, wie in anderen Bereichen, etwa dem Umweltinformationsrecht, im Gefolge gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf eine größere Bürgertransparenz zielenden vergleichsweise neuen Informationsfreiheitsrecht harmonisiert. Die seitens des Beklagten mit seinem „Tarnkappenargument“ letztlich geltend gemachte Gefahr eines „Leerlaufens“ des von ihm zu Unrecht generell – für „jeder mann“ – einschränkend interpretierten § 37 Abs. 1 KSVG, wenn auch jedes Mitglied der Regionalversammlung unter Verweis auf das „Jedermannsrecht“ nach § 1 IFG mit Erfolg weiter gehende Einsicht in amtliche Dokumente verlangen kann, ist der Einführung des Informationsfreiheitsrechts und dem damit einhergehenden Paradigmenwechsel hinsichtlich der Prioritätensetzung zwischen einerseits amtlichen Geheimhaltungsinteressen im herkömmlichen Verständnis und andererseits dem am Transparenzgedanken orien-

tierten Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger geschuldet und vom Gesetzgeber so gewollt.

- 39 4. Die vom Kläger begehrten Unterlagen stellen amtliche Informationen im Sinne der §§ 1 Satz 1 SIFG, 1 Abs. 1 Satz 1 IFG dar. Amtliche Information ist gemäß §§ 1 Satz 1 SIFG, 2 Nr. 1 IFG jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, wobei Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, nicht dazugehören.²⁸ Eine Abgrenzung muss daher vor allem gegenüber Aufzeichnungen zu privaten Zwecken erfolgen.²⁹ Die begehrten Rechenschafts- und Prüfberichte enthalten verschriftete Angaben zu den Mittelverwendungen durch die Regionalversammlungsfraktionen beziehungsweise zu den Ergebnissen der Überprüfungen durch den Beklagten. Dieser prüft die Verwendung der den Fraktionen (heute) gemäß § 5 Abs. 3 GO-RV³⁰ zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel und dabei insbesondere, ob diese ihrer Zweckbestimmung und den Geboten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß eingesetzt worden sind.³¹ Hierbei handelt es sich nicht um eine private Tätigkeit, sondern eine solche im öffentlichen Interesse des Regionalverbandes. Diese Pflicht zur Rechnungslegung und die Prüfung der Rechenschaftsberichte bildet nach der Rechtsprechung des Senats die wesentliche Rechtfertigung für die (auch) beim Regionalverband A-Stadt praktizierte „pauschale“ Mittelvergabe an die Fraktionen in der Regionalversammlung.³²
- 40 Die dem Beklagten danach von den Fraktionen vorzulegenden Rechenschaftsberichte stehen mit seiner amtlichen Prüftätigkeit jedenfalls ab dem Zeitpunkt, in dem sie in seinen Machtbereich gelangen, in unmittelbarem und untrennbarem Zusammenhang. Ob die Informationen, hier die einzelnen Berichte, ursprünglich von einer anderen Stelle stammen und ob es sich bei dieser Stelle um eine Behörde handelt, ist für die Frage der Amtlichkeit des Inhalts ohne Belang.³³ Ebenso wenig kommt es darauf an, ob die geforderten Berichte die gegenwärtige oder eine vergangene Wahlperiode der Regionalversammlung betreffen. Das erwähnte Prinzip der Diskontinuität lässt die „Amtlichkeit“ der Unterlagen nicht entfallen.
- 41 5. Entgegen der – ersichtlich erstmals – in der mündlichen Verhandlung des Senats am 29.5.2018 geäußerten Ansicht wird der Informationszugangsanspruch des Klägers auch nicht durch die Nr. 5 und die Nr. 7 in § 3 IFG (§ 1 Satz 1 SIFG) ausgeschlossen. Bei den den Gegenstand des Informationsersuchens des Klägers bildenden Prüfberichten des Beklagten, aber auch bei den diesen zugrundeliegenden Rechenschaftsberichten der Fraktionen handelt es sich nicht um lediglich „vorübergehend beigezogene Informationen“, die „nicht Gegenstand der eigenen Vorgänge“ beim Hauptamt des Beklagten werden sollen und die Rechenschaftsberichte sind auch nicht im Sinne des § 3 Nr. 5 IFG einer „anderen öffentlichen Stelle“ zuzuordnen. Insoweit kann auf die Ausführungen zur damit letztlich angesprochenen „Verfügungsbefugnis“ des Beklagten Bezug genommen werden.³⁴ Es geht hier auch nicht um im Interesse der Fraktionen „vertraulich“ erhobene oder übermittelte Informationen (§§ 3 Nr. 7 IFG, 1 Satz 1 SIFG). Vielmehr besteht, da es sich um die Verwendung öffentlicher Mittel handelt, im Gegenteil kein besonderes schutzwürdiges Interesse der Fraktionen an einer „vertraulichen“ Behandlung. Nach den Gesetzesmaterialien hatte der Gesetzgeber dabei den Schutz von kooperationsbereiten Informanten und Hinweisgebern einer Behörde im Blick, die auf die Verschwiegenheit der Behörde vertrauen dürfen.³⁵ Derartiges „Vertrauen“ lässt sich im vorliegenden Zusammenhang insbesondere nicht über ein vermeintliches Geheimhaltungsinteresse der

einzelnen Fraktionen der Regionalversammlung rechtfertigen, sich bei der Verwendung der pauschal zugeteilten Mittel aus Gründen des politischen Wettbewerbs von anderen Fraktionen oder Mitgliedern „nicht in die Karten schauen zu lassen“.

- 42 6. Das Verwaltungsgericht ist ferner im Ergebnis zutreffend davon ausgegangen, dass dem Informationszugang des Klägers hier auch nicht der Schutz personenbezogener Daten Dritter gemäß §§ 1 Satz 1 SIFG, 5 Abs. 1 Satz 1 IFG entgegensteht. Danach darf der Zugang zu „personenbezogenen Daten“ nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse eines Dritten (§§ 1 Satz 1 SIFG, 2 Nr. 2 IFG) am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder wenn der Dritte eingewilligt hat.
- 43 a) Als („schutzwürdige“) Dritte kommen hier zunächst nicht die Fraktionen der derzeitigen Regionalversammlung in Betracht, deren Vorsitzende nach den Erläuterungen des Vertreters des Beklagten in der Verhandlung am 29.5.2018 im Rahmen einer entsprechenden Zusammenkunft übereinstimmend eine Weitergabe der gewünschten Informationen (Berichte) an den Kläger abgelehnt haben. Nach den Ausführungen des Senats in dem Normenkontrollurteil vom September 2015³⁶ lässt sich die pauschale betragsmäßig „großzügige“ Mittelzuteilung nach § 5 Abs. 3 GO-RV nur wegen der Pflicht zur nachträglichen Rechnungslegung und der Kontrolle der Verwendung durch den Beklagten auf deren Basis rechtfertigen. Auch dabei geht es nicht um einen „geheimhaltungsbedürftigen“ Vorgang. Ausgehend von einer korrekten Verwendung der öffentlichen Mittel muss man vielmehr auf die Idee kommen, dass ein solcher Beleg – gerade und auch gegenüber der Öffentlichkeit – im Interesse einer Förderung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in einen ordnungsgemäßen Umgang der Fraktionen mit Steuergeldern umgekehrt im besonderen Interesse der insoweit „sachwaltenden“ Fraktionen liegen müsste, gerade auch um „Spekulationen“ der vom Kläger angestellten Art von vornherein entgegenzutreten.
- 44 b) Die vom Kläger begehrten Rechenschaftsberichte der Fraktionen der früheren Regionalversammlung können mit den Angaben den (ehemaligen) Fraktionsgeschäftsführerinnen und Fraktionsgeschäftsführer personenbezogene Daten enthalten. Von „schutzwürdigen Interessen“ in Bezug auf diese personenbezogenen Daten im Sinne des § 5 Abs. 1 IFG (§ 1 Satz 1 SIFG) kann aber, sofern man dies nicht schon wegen der besonderen Funktion im konkreten Beschäftigungsverhältnis und der Herkunft der Gelder aus öffentlichen Mitteln generell annehmen wollte, jedenfalls dann nicht (mehr) ausgegangen werden, wenn, wie es der Kläger im gesamten Verlauf des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens als für ihn akzeptabel erklärt hat, die Namen und die anderen individuellen Angaben zu diesen Personen vom Beklagten vor der Überlassung der Berichte anonymisiert („geschwärzt“) werden. Der Vorgang der Anonymisierung ist auch etwa bei gerichtlichen Entscheidungen – jedenfalls vor deren Veröffentlichung in Zeitschriften und dergleichen – durchaus gebräuchlich und hat unabhängig von der Möglichkeit der „Bestimmbarkeit“ dieser Personendaten durch Nachforschungen und dergleichen zur Konsequenz, dass hierin keine Verletzung schutzwürdiger Interessen mehr gesehen werden kann. Bemerkenswert erscheint in dem Zusammenhang in ganz besonderer Weise, dass der Kläger sich nach der Verweigerung der Informationseröffnung durch den Beklagten im Dezember 2015 mit einer förmlichen Eingabe an das unabhängige Datenschutzzentrum Saarland beziehungsweise an die Landesbeauftragte für Datenschutz gewandt hat und dass in dem Antwortschreiben vom 23.12.2015 nicht auch nur andeutungsweise in dem Zusammenhang grundsätzliche Bedenken gegen die Informationsverschaffung er-

hoben worden wären. Das ist bei einer Anonymisierung auch ohne weiteres nachvollziehbar.

- 45 Die Fraktionen der Regionalversammlung, welche im streitgegenständlichen Zeitraum einen Geschäftsführer bestellt hatten, waren mit diesem durch ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis (vgl. § 611a BGB) verbunden. Nach der Anonymisierung spielt es keine entscheidende Rolle mehr, dass die in diesem Rahmen zwischen der Fraktion und den jeweiligen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern vereinbarten und gezahlten Vergütungen Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer natürlichen Person (§ 3 Abs. 1 BDSG) darstellten, welche sich jedenfalls bei den Fraktionen, die keine weiteren Mitarbeiter in dem fraglichen Zeitraum beschäftigt haben, unmittelbar aus den in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen Personalkosten ergibt. Diese Personen sind zwar bei Schwärzung der jeweiligen Angaben für den Kläger mit einem gewissen Ermittlungsaufwand namentlich bestimmbar. Der Kläger hat jedoch betont, dass es ihm generell um die Beträge der von den Fraktionen im Personalbereich verauslagten Mittel gehe und nicht um die Namen der einzelnen Beschäftigten. Auch in dem Zusammenhang steht im Vordergrund die Frage des nachvollziehbaren, zweckorientierten und ordnungsgemäßen Einsatzes der Mittel. Das ist ohne weiteres nachvollziehbar, bedarf aber nach dem zuvor Gesagten ohnehin keiner weiteren Vertiefung. Es geht auch nicht um eine „Verschwendung“ von Mitteln durch die bei den Fraktionen im Arbeitsverhältnis Beschäftigten, die diese von den Fraktionen erhalten haben.
- 46 c) Im Übrigen: Dass das Informationsinteresse des Klägers mit dieser Vorgabe das Interesse der ehemaligen Fraktionsgeschäftsführerinnen und -geschäftsführer auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) eindeutig überwiegt, unterliegt keinen ernsthaften Bedenken. Vorliegend wird ein Überwiegen ihrer Interessen auch nicht bereits nach §§ 1 Satz 1 SIFG, 5 Abs. 2 IFG unwiderleglich vermutet. Danach ist allgemein das Informationsinteresse eines Antragstellers, hier des Klägers, nicht vorrangig bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem „Dienst- oder Amtsverhältnis“ oder mit einem „Mandat“ des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Unter einem Dienstverhältnis versteht man im originären Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes das personale Rechtsverhältnis der beim Bund abhängig Beschäftigten.³⁷ Es kann offen bleiben, ob dies über § 1 Satz 1 SIFG vorliegend auch für Beschäftigte des Landes sowie von Gemeinden oder Gemeindeverbänden gilt. Denn die Fraktionsgeschäftsführer sind keine beim Land oder dem Regionalverband abhängig Beschäftigte, so dass ein Dienst- oder Amtsverhältnis im Sinne dieser Vorschrift nicht vorliegt.³⁸ Auch ein öffentliches Amt oder Mandat der Fraktionsgeschäftsführer liegt nicht vor. Als Mandatsträger im Sinne der Norm sind, wie auch das Verwaltungsgericht ausgeführt hat, nur der Legislative, also einem Parlament angehörige Abgeordnete gemeint. Dies trifft auf „Kommunalparlamente“ wie die Regionalversammlung nicht zu. Außerdem waren die hier in Rede stehenden Personen durch privaten Dienstvertrag mit den Fraktionen verbunden, nicht mit der Regionalversammlung. Der Beklagte hat auch dargelegt, dass keiner der damaligen Fraktionsmitarbeiterinnen oder -mitarbeiter Mitglied der Regionalversammlung gewesen ist.³⁹ Schließlich stehen nach den §§ 1 Satz 1 SIFG, 5 Abs. 3 und 4 IFG keine privilegierten Informationen in Rede, denn die Fraktionsgeschäftsführer sind weder den dort genannten Personenkreisen zuzuordnen noch umfassen diese Vorschriften Angaben zu Vergütungen

der Dritten. Daher hat eine umfassende Abwägung der in Rede stehenden Interessen im Wege praktischer Konkordanz zu erfolgen.⁴⁰

- 47 Das Interesse der zwischen 2012 und 2014 bei den Fraktionen in der damaligen Regionalversammlung beschäftigten Personen (Fraktionsgeschäftsführer), dass die von den Fraktionen verauslagten Vergütungen dem Kläger nicht bekannt werden, wäre im Übrigen – wenn, wie gesagt, überhaupt – allenfalls gering zu gewichten und nicht schutzwürdig. Zwar kann bei einem Arbeitnehmer allgemein ein Interesse daran anzuerkennen sein, dass seine mit dem Arbeitgeber „verhandelten“ Einkommensverhältnisse Dritten nicht bekannt gegeben werden. Auch sind derartige Daten nicht ohne weiteres allgemein bekannt, da die zwischen Fraktionen und ihren Mitarbeitern vereinbarten Vergütungen – anders als die Entschädigungen und Sitzungsgelder für Mitglieder der Regionalversammlung – nicht durch Regelungen in der Geschäftsordnung bestimmt, sondern zunächst Sache der Vertragsparteien sind. Vorliegend ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Fraktionsgeschäftsführer nicht bei einem Arbeitgeber der Privatwirtschaft, sondern bei Fraktionen der Regionalversammlung beschäftigt waren, deren Personalkosten durch öffentliche Mittel finanziert werden. Dies war den Betroffenen auch ebenso bekannt wie die Tatsache, dass die Verwendung öffentlicher Gelder, auch im Rahmen von Arbeitsverhältnissen und deren Konditionen sowie gegebenenfalls noch nach deren Beendigung, Gegenstand des öffentlichen Interesses sein kann. Das von den – regelmäßig – über keine anderweitigen Einnahmequellen verfügenden Fraktionen bezogene Gehalt wurde aus öffentlichen Haushaltsmitteln des – wie die Landkreise – umlagefinanzierten Regionalverbands gezahlt. Schon von daher haben die Betroffenen zumindest gegenüber einer anonymisierten Weitergabe an den Kläger als Bürger kein schutzwürdiges Interesse an einer „Geheimhaltung“ oder am Ausschluss des Informationszugangs allein hinsichtlich der Höhe der gezahlten Entgelte mehr. Im Übrigen ist es auch sonst im öffentlichen Dienst regelmäßig keine Schwierigkeit, etwa die Höhe der Besoldung von Beamtinnen und Beamten oder der Vergütungen von Beschäftigten aus öffentlich allgemein zugänglichen Tabellen abzulesen.
- 48 In diesen Bereichen besteht außer dem Informationsinteresse des Klägers generell auch ein solches der Allgemeinheit, welches im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist.⁴¹ Der Kläger hat vorgetragen, Zweifeln an der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuschüssen an Fraktionen nachgehen zu wollen. Ob die Mitgliedschaft des Klägers in der Regionalversammlung sein in die Abwägung einzustellendes Interesse noch verstärkt, obwohl er den Informationszugangsanspruch ausdrücklich als Bürger geltend macht, kann hier offen bleiben. Denn jedenfalls besteht allgemein ein erhebliches öffentliches Interesse an der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel⁴² und damit auch daran, dass mögliche zweckwidrige Verwendungen öffentlicher Gelder durch Fraktionen eines Kreistages oder der Regionalversammlung überprüft werden, was der Kläger mit seinem Antrag und einer Einsichtnahme in die begehrten Unterlagen bezweckt. Die Relevanz möglicher Pflichtverletzungen durch Regionalversammlungsfraktionen und/oder den Beklagten bei seinen Überprüfungen für den demokratischen Willensbildungsprozess sind offensichtlich. Unter diesen Voraussetzungen hätten die allenfalls geringfügig tangierten (Persönlichkeits-)Interessen von Fraktionsmitarbeitern gegenüber dem öffentlichen Interesse auch dann zurückzustehen, wenn man bei ihnen trotz des Gesagten überhaupt – im Ansatz – von „schutzwürdigen Interessen“ im Verständnis des § 5 Abs. 1 IFG ausgeht. Der Beklagte hat zudem im Verlaufe des Verfahrens – wie er auch in dem nachgelassenen Schriftsatz vom 4.6.2018 selbst noch einmal herausgestellt hat – zu keinem Zeit-

punkt ein Bedürfnis zur Beteiligung der im hier fraglichen Zeitraum bei den Fraktionen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesehen, wobei der zugehörige Verweis auf die von ihm „schon immer vertretene selbe Rechtsauffassung“ wenig überzeugend erscheint, wenn man sich vor Augen führt, dass er, wie in der mündlichen Verhandlung noch einmal erläutert, durchaus eine Beteiligung anderer, nämlich der Fraktionen selbst, als aus seiner Sicht betroffene Dritte vorgenommen hat. Dieser Maßnahme hätte es von rechtlichen Ansatz des Beklagten her dann nämlich (auch nicht) nicht bedurft.

49 7. Zu Recht hat das Verwaltungsgericht daher auch von einem nun vom Beklagten in die Diskussion gebrachten Verbescheidungsanspruch, um dem Beklagten die Nachholung eines Anhörungsverfahrens gemäß §§ 1 Satz 1 SIFG, 8 IFG zu ermöglichen, abgesehen. Eine Neuverbescheidung des Klägers durch den Beklagten (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) ist vorliegend rechtlich nicht geboten. Insoweit wird zwar vertreten, dass einem Antragsteller lediglich ein Anspruch auf erneute Verbescheidung seines Antrags zusteht, wenn die Behörde bislang die gemäß § 8 Abs. 1 IFG erforderlichen Anhörungen Dritter nicht durchgeführt hat.⁴³ Einer solchen Beteiligung bedarf es nach dem zuvor Gesagten aber weder mit Blick auf die Fraktionen selbst noch auf die von ihnen beschäftigten Personen, sodass die Sache spruchreif ist. Ob hier noch von „berührten Belangen“ im Sinne der Vorschrift gesprochen werden kann, mag dahinstehen. Jedenfalls geht es auch bei dieser Vorschrift nach ihrem Wortlaut beziehungsweise bei dem dort geregelten förmlichen Beteiligungsverfahren wie bei § 5 IFG allein um eine Wahrung „schutzwürdiger Interessen“, die die Beteiligten geltend machen können müssen. Das ist hier bei anonymisierter Weitergabe (allein) der Beträge der Personalausgaben der Fraktionen nach dem zuvor Gesagten auszuschließen. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass „Dritten“, also jedem, über den schutzwürdige personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen (§ 2 Nr. 2 IFG), rechtliches Gehör und im Ergebnis auch eine eigene Rechtsbehelfsmöglichkeit eingeräumt wird. Von diesem am Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Einzelnen orientierten Ansatz her besteht das Erfordernis einer Beteiligung dann nicht, wenn der jeweilige Antragsteller – wie hier der Kläger – den Informationszugang von vorneherein oder nach Rückfrage der Behörde nur unter Unkenntlichmachung dieser personenbezogenen Daten begehrt.⁴⁴ In diesem Fällen entfällt bereits die Rechtsbetroffenheit.⁴⁵

50 Die Grundsätze beziehungsweise ein Erfordernis verfahrensrechtlicher Sicherung der Drittinteressen nach dem § 8 IFG gelten darüber hinaus nicht absolut. Eine Ausnahme davon ist unter prozessökonomischen Gesichtspunkten dann gerechtfertigt, wenn eine abschließende Entscheidung darüber, ob der Informationsanspruch durch §§ 1 Satz 1 IFG, 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ausgeschlossen ist oder nicht, im gerichtlichen Verfahren möglich ist und nicht angenommen werden kann, dass ein Verweis der in Anspruch genommenen Behörde, hier des Beklagten, auf das Erfordernis einer Stellungnahme Dritter an dem Zugangsanspruch etwas ändern könnte. So liegt der Fall hier. Die Einwilligung der Fraktionsgeschäftsführer in die Informationserteilung gemäß §§ 1 Satz 1 IFG, 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ist entbehrlich, da der Senat – von dem erwähnten Fehlen schutzwürdiger Interessen einmal abgesehen – bei seiner Abwägung zwischen Informationsinteresse und Datenschutzbelangen zu einem eindeutigen Überwiegen der Interessen des Klägers gelangt, ohne dass ersichtlich wäre, welche „neuen“ Einwände die namentlich in den Berichten nicht mehr genannten, vor sechs bis vier Jahren bei den Fraktionen beschäftigten Personen trotz Anonymisierung erheben könnten. Solche haben auch die an den Arbeitsverhältnissen beteiligten früheren Fraktionen bezogen auf diesen Personenkreis er-

kennbar ebenfalls nicht geltend gemacht. Auch das rechtfertigt neben dem erkennbaren Fehlen schutzwürdiger Individualinteressen die „vorbehaltlose“ Verurteilung des Beklagten zur Überlassung der hinsichtlich der Personaldaten anonymisierten Fraktionsrechnungsbereichte.

C.

51 Die Entscheidung über die Kosten beruht auf dem § 154 Abs. 2 VwGO. Die vom Senat vorgenommene Klarstellung im Tenor entspricht der vom Kläger mehrfach vorgeschlagenen Verfahrensweise und rechtfertigt keine Kostenbeteiligung seinerseits. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10 ZPO.

52 Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO), über die der Senat von Amts wegen zu befinden hatte, liegen nicht vor.

53 **B e s c h l u s s**

54 Der Streitwert wird entsprechend der vorläufigen Streitwertbestimmung im Beschluss des Senats vom 26.5.2017 – 2 A 452/17 – für das Berufungsverfahren auf der Grundlage des § 52 Abs. 1 GKG auf 5.000,- € festgesetzt.

55 Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Fußnoten

- 1) vgl. dazu OVG des Saarlandes, Urteil vom 17.9.2015 – 2 C 29/15 –, AS 44, 92-110, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 16.2.2016 – 10 BN 4.15 –, Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 191
- 2) vgl. dazu VG des Saarlandes, Beschluss vom 10.11.2015 – 3 L 1911/15 –, OVG des Saarlandes, Beschluss vom 27.11.2015 – 2 B 218/15 –
- 3) vgl. den Widerspruchsbescheid des Rechtsausschusses für den Regionalverband Saarbrücken vom 3.2.2016 – O – 112/15 –
- 4) vgl. Judith Thieser, Das Informations- und Akteneinsichtsrecht der Gemeinderatsmitglieder als „Jedermann“ nach dem Saarländischen Informationsfreiheitsgesetz (SIFG)“, SKZ 2013, 41
- 5) vgl. hierzu etwa *Stuhlfauth* in Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 5. Auflage 2011, § 84 Rn 12, wonach die „theoretische“ Möglichkeit der Zulassung der Berufung im Gerichtsbescheid angesichts der Kriterien für die Zulassung nur selten in Betracht kommt, weil die grundsätzliche Bedeutung oder eine Divergenz zu einer obergerichtlichen Entscheidung Hinweise dafür sind, dass die Sache zumindest nicht tatsächlich und rechtlich einfach ist.
- 6) vgl. das Gesetz Nr. 1596 vom 12.7.2006, Amtsblatt 2006, 1624, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 13.10.2015, Amtsblatt I, 790)
- 7) ständige Rechtsprechung des BVerwG, vgl. Beschluss vom 9.11.2010 – 7 B 43.10 –, NVwZ 2011, 235, Urteile vom 3.11.2011 – 7 C 4.11 –, NVwZ 2012, 251, und vom 15.11.2012 – 7 C 1.12 –, NVwZ 2013, 431, und vom 29.6.2017 – 7 C 24.15 –, DVBl. 2017, 1423

- 8) vgl. hierzu etwa *Scheel* in Berger/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Auflage 2013, § 1 Rn 111 mit Rechtsprechungsnachweisen
- 9) BeckOK InfoMedienR/Debus, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 1 Rn. 182.
- 10) Gern, Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 316; BeckOK KommunalR Hessen/Engels, 3. Ed. 20.11.2017, HGO § 50 Rn. 10 ff.
- 11) Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 1 Rn. 17 ff.; Schnabel, NVwZ 2012, 854, 855; Thieser, SKZ 2013, 41.
- 12) Thieser a.a.O., Seite 42.
- 13) BVerwG, Urteil vom 29.6.2017 – 7 C 24.15 –, DVBl. 2017, 1423, Schoch, IFG, 1. Auflage 2009, § 1 Rn. 164.
- 14) vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 27.11.2015 – 2 B 218/15 –, juris.
- 15) Das Gesetz Nr. 788 - Kommunalselbstverwaltungsgesetz - KSVG - vom 15.1.1964 wurde zuletzt in der Fassung vom 27.6.1997 (Amtsblatt 1997, 682) bekanntgemacht.
- 16) vgl. die Änderungshistorie des KSVG bei juris.
- 17) ähnlich auch die Argumentation des BVerwG im Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 C 24.15 –, DVBl. 2017, 1423
- 18) vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 27.11.2015 – 2 B 218/15 –, juris.
- 19) vgl. BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 4.11 –, LKV 2012, 128, 131, Schoch, IFG, 1. Auflage 2009, BeckOK InfoMedienR/Sicko, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 7 Rn. 21; Thieser, SKZ 2013, 41, 42.
- 20) BeckOK InfoMedienR/Sicko, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 7 Rn. 23 m.w.N.
- 21) BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 4.11 –, LKV 2012, 128, 131
- 22) BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 4.11 –, LKV 2012, 128, 131; Bundestagsdrucksache 15/4493, Seite 14; Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 7 Rn. 27.
- 23) BVerwG, Urteil vom 3.11.2011 – 7 C 4.11 –, LKV 2012, 128, 131, BeckOK InfoMedienR/Sicko, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 7 Rn. 20; vgl. auch Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 1 Rn. 32 f.
- 24) vgl. das Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen des Landtages des Saarlandes – Fraktionsrechtsstellungsgesetz – vom 13.11.1997, Amtsblatt Seite 1402.
- 25) Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 1 Rn. 43 f.; ders., AfP 2010, 313, 315.
- 26) Waldhoff, JuS 2017, 284, 286.
- 27) ebenso Thieser, SKZ 2013, 41, 42.
- 28) Zum Begriff der Information Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 2 Rn. 10 ff.; ders., AfP 2010, 313, 314 f.

- 29) vgl. Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 2 Rn. 35 ff., 41.
- 30) Geschäftsordnung für die Regionalversammlung, den Regionalverbandsausschuss, die Regionalversammlungsausschüsse und die aufgrund besonderer Rechtsvorschriften gebildeten Ausschüsse und Beiräte des Regionalverbandes Saarbrücken
- 31) vgl. auch insoweit die Regelung für Landtagsfraktionen in § 6 Abs. 1 SFrReStG sowie das Rundschreiben des Ministeriums für Inneres und Sport vom 23.02.2005, zitiert nach Lehné/Weirich, 21. EL Juni 2014, KSVG § 30, Rn. 5.4.
- 32) vgl. OVG des Saarlandes, Normenkontrollurteil vom 17.9.2015 – 2 C 29/15 –, AS Band 44, 92, wonach die Fraktionen nach pauschaler Mittelvergabe nachträglich die zweckgebundene und ordnungsgemäße Verwendung der ihnen zugeteilten Mittel in Rechenschaftsberichten nachzuweisen haben und dies seitens der Verwaltung einer Überprüfung mit Blick auf eine eventuelle Rückforderung nicht nachgewiesen zweckentsprechend verwandter Mittel zu unterziehen sind
- 33) Schoch, IFG, 1. Auflage 2009, IFG § 1 Rn. 26.
- 34) vgl. hierzu auch *Polenz* in Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 3 Rn 117, 118, der auf das der Regelung zugrunde liegende „Urheberprinzip“ und auf Beispiele aus dem Bereich Bund/Länder sowie Bund/EU-Behörde verweist und der Regelung keine große praktische Bedeutung beimisst
- 35) vgl. dazu die Begründung zum Gesetzentwurf für das IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493 vom 14.12.2004, Seiten 11 f., dort zu „Nummer 7“
- 36) vgl. dazu OVG des Saarlandes, Urteil vom 17.9.2015 – 2 C 29/15 –, AS 44, 92-110, nachgehend BVerwG, Beschluss vom 16.2.2016 – 10 BN 4.15 –, Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 191
- 37) vgl. BeckOK InfoMedienR/Guckelberger IFG § 5 Rn. 16.
- 38) vgl. Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 5 Rn. 53; BeckOK InfoMedienR/Guckelberger, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 5 Rn. 16.
- 39) Seite 8 der Berufungsbegründung vom 19.7.2017
- 40) Partsch, AfP 2012, 516, 519.
- 41) Schoch, 1. Aufl. 2009, IFG § 5 Rn. 32; BeckOK InfoMedienR/Guckelberger, 18. Ed. 1.11.2017, IFG § 5 Rn. 10.
- 42) BVerwG NVwZ 1986, 482; BGH NZM 2006, 707, 708 f.
- 43) OVG Münster BeckRS 2013, 51675; Schoch, NVwZ 2013, 1033, 1039.
- 44) vgl. dazu etwa *Polenz* in Brink/Polenz/Blatt, IFG, 1. Auflage 2017, § 8 Rn 1, Schoch IFG, 1. Auflage 2009, § 8 Rn 44; ebenso bereits die Begründung zum Gesetzentwurf für das IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493 vom 14.12.2004, Seite 15, dort zu „§ 8 Absatz 1“
- 45) vgl. *Berger* in Berger/Partsch/Roth/Schell, IFG, 2. Auflage 2013, § 8 Rn 5

