

Gericht: Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 3. Senat
Entscheidungsdatum: 02.11.2011
Aktenzeichen: 3 L 312/10
ECLI: ECLI:DE:OVGST:2011:1102.3L312.10.0A
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 
Normen: § 1 Abs 1 S 1 InfZG ST, § 1 Abs 2 InfZG ST, § 1 Abs 3 InfZG ST, § 32 JAPV ST

Informationszugang zu Klausurmusterlösungen des Justizprüfungsamtes Sachsen-Anhalt

Leitsatz

§ 32 JAPrVO LSA (juris: JAPV ST) ist eine andere Rechtsvorschrift i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA (juris: InfZG ST) über den Zugang zu amtlichen Informationen. Wegen § 1 Abs. 3 IZG LSA (juris: InfZG ST) ist der Rückgriff auf den allgemeinen Informationsanspruch nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 IZG LSA (juris: InfZG ST) verschlossen. (Rn.22)

Verfahrensgang

vorgehend VG Halle (Saale), 18. März 2010, 6 A 374/09, Urteil

Gründe

I.

- 1 Der Kläger möchte die vom Beklagten den Prüfern an die Hand gegebenen Lösungshinweise für Klausuren (sog. „Prüfervermerke“) einsehen, die in der zweiten juristischen Staatsprüfung gestellt worden sind.
- 2 Mit Bescheid vom 23. Juni 2008 stellte der Beklagte fest, dass der Kläger die zweite juristische Staatsprüfung endgültig nicht bestanden habe. Dagegen erhob der Kläger Widerspruch.
- 3 Unter dem 12. August 2008 bat der Kläger unter Bezugnahme auf das am 01. Oktober 2008 in Kraft tretende Informationszugangsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 19. Juni 2008 um Ablichtungen sämtlicher Prüfervermerke der von ihm geschriebenen Klausuren. Nachdem der Beklagte die Übermittlung dieser Unterlagen mit der Begründung verwehrt hatte, der Kläger habe auf die Herausgabe der nur intern wirkenden Lösungsanmerkungen weder nach der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen noch nach dem Informationszugangsgesetz einen Anspruch, beschränkte der Kläger seinen Antrag auf die Übersendung von Ablichtungen der Lösungshinweise für die Klausuren Zivilrecht I, Strafrecht II und Öffentliches Recht II.
- 4 Der Beklagte lehnte den Antrag mit Bescheid vom 10. Oktober 2008 ab. Das Akteneinsichtsrecht der Prüflinge sei in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen abschließend geregelt, so dass die Heranziehung allgemeiner Bestimmungen über die Akteneinsicht im Verwaltungsverfahrensgesetz, der Verwaltungsgerichtsordnung oder dem Informationszugangsgesetz auch nicht ergänzend in Betracht komme. Nach der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen sei das Einsichtsrecht bewusst auf die Prüfungsunterlagen beschränkt, zu denen die Prüfervermerke als bloße Bewertungshil-

fen für die Prüfer nicht zählten. Abgesehen davon stünden dem geltend gemachten Anspruch jedenfalls besondere öffentliche Belange entgegen, weil die Prüfungsbehörden ein Interesse an der Geheimhaltung der Lösungshinweise hätten. Denn die Klausuren könnten innerhalb einer zwischen den Ländern vereinbarten Sperrfrist von einem Jahr nach der erstmaligen Ausgabe weiterhin bundesweit für Prüfungszwecke eingesetzt werden. Damit sei eine Herausgabe an einen Prüfling nicht zu vereinbaren, weil bei einer Weitergabe an Dritte die prüfungsrechtliche Chancengleichheit nicht gewährleistet sei.

- 5 Den dagegen erhobenen Widerspruch wies der Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 10. Juli 2009 zurück, nachdem er den Widerspruch des Klägers wegen des Ergebnisses der Staatsprüfung bereits mit Widerspruchsbescheid vom 20. April 2009 zurückgewiesen und der Kläger wegen der Staatsprüfung zum Aktenzeichen 6 A 273/09 HAL Klage erhoben hatte.
- 6 Mit der am 13. August 2009 erhobenen Klage hat der Kläger geltend gemacht, er habe einen Anspruch auf Einsicht in die Unterlagen aus den Regelungen im Informationszugangsgesetz. Es handele sich bei den Lösungshinweisen um amtliche Informationen, weil der Beklagte den Prüfern diese Unterlagen mit den zu korrigierenden Klausuren zur Verfügung stelle. Zu Unrecht mache der Beklagte geltend, amtlich seien die Unterlagen nicht, weil die Lösungshinweise für die Prüfer nicht bindend seien; immerhin dienten sie auch dazu, eine gleichmäßige Bewertung der Prüfungsleistungen zu erreichen. Die Anwendbarkeit sei auch nicht durch die Regelungen über die Einsichtnahme nach der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen ausgeschlossen. Denn das dort geregelte Akteneinsichtsrecht enthalte keinen ausdrücklichen Ausschluss der Einsichtnahme in die Lösungshinweise. Vielmehr beruhe die Beschränkung des Einsichtsrechts auf Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zu dieser Vorschrift. Öffentliche Belange stünden der Einsichtnahme nicht entgegen. Abgesehen davon, dass die Prüfer ihren Voten ohnehin Bemerkungen über die Fragen voranstellten, die die Klausur aufwerfe, versicherten sowohl der Kläger als auch sein Prozessbevollmächtigter, die Unterlagen ausschließlich für das Verfahren gegen die Prüfungsentscheidung zu verwenden.
- 7 Er hat beantragt,
- 8 den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides vom 10. Oktober 2008 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 10. Juli 2009 zu verpflichten, dem Kläger Einsicht in die Prüfervermerke der Klausuren Zivilrecht I, Strafrecht II und Öffentliches Recht II des Klausurendurchgangs vom April 2008 zur Erlangung des zweiten juristischen Staatsexamens zu erteilen.
- 9 Der Beklagte hat beantragt,
- 10 die Klage abzuweisen.
- 11 Er hat geltend gemacht, es handele sich bei den Unterlagen um nichtamtliche Vermerke, da sie für die Prüfer unverbindlich seien und keiner der Prüfer die Lösungshinweise unkritisch übernehme, wie dies der Kläger ohne Nachweis behauptete. Im Übrigen werde das Einsichtsrecht nach dem Informationszugangsgesetz durch die spezialgesetzliche Regelung in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen verdrängt.
- 12 Das Verwaltungsgericht Halle – 6. Kammer – hat die Klage mit Urteil vom 18. März 2010 abgewiesen. In welchem Umfang Prüflingen bei Ablegung der Staatsprüfungen ein Einsichtsrecht zustehe, sei in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen ab-

schließlich geregelt. Da die Musterlösungen den Prüfern nur allgemeine unverbindliche Hilfestellung gäben, seien sie nicht Bestandteil der Prüfungsakte und deshalb von der Einsichtnahme ausgeschlossen. Das Informationszugangsgesetz habe daran nichts geändert. Zwar handele es sich bei den Musterlösungen um amtliche Informationen. Indes würden die Regelungen im Informationszugangsgesetz verdrängt, wenn das Einsichtsrecht – wie hier – im Fachgesetz geregelt sei.

- 13 Mit der vom Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 25. August 2010 zugelassenen Berufung macht der Kläger weiter geltend, entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei nicht davon auszugehen, dass die Bestimmung des Einsichtsrechts in der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen zum Ausschluss der Regelungen des Informationszugangsgesetzes führe. Denn das Gesetz sehe nur vor, dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften dem Informationszugangsanspruch vorgingen, ohne dass indes klar werde, was unter „vorgehen“ zu verstehen sei und „welche anderen Rechtsvorschriften“ vorgingen. Zutreffend gehe denn auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen für das dortige Landesrecht, das dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und damit auch das hier anzuwendende Informationszugangsgesetz nachgebildet sei, davon aus, dass nur anhand einer Auslegung der Regelungen im Einzelfall entschieden werde könne, wie das Konkurrenzverhältnis zwischen fachgesetzlichen Ansprüchen und solchen nach dem Informationszugangsgesetz zu lösen sei. Die Akteineinsicht auf der Grundlage des Informationszugangsgesetzes werde nur ausgeschlossen, wenn das weitergehende Einsichtnahmerecht dem Schutzzweck des Fachrechts zuwiderlaufe. Das sei hier indes nicht der Fall. Es handele sich bei den Musterlösungen auch um amtliche Informationen. Auch wenn die Musterlösungen für die Prüfer nicht verbindlich seien, handele es sich bei den Unterlagen um Informationen, die subjektive Einschätzungen und Beurteilungen von Sachverhalten enthielten. Jedenfalls seien sie dazu bestimmt, eine einheitliche Anwendung der Prüfungsmaßstäbe zu ermöglichen. Es handele sich auch nicht um Entwürfe oder Notizen. Schließlich stehe dem Einsichtnahmeanspruch des Klägers auch kein Ausschlussgrund entgegen. Die Aufgabenerfüllung des Prüfungsamtes werde nicht erheblich beeinträchtigt, zumal der Kläger versichert habe, die Musterlösungen nicht an Dritte weiterzureichen.
- 14 Der Kläger beantragt,
- 15 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts – 6 A 376/09 HAL – vom 18. März 2010 den Bescheid des Beklagten vom 10. Oktober 2008 und dessen Widerspruchsbescheid vom 10. Juli 2009 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, dem Kläger die Einsichtnahme in die Prüfervermerke der Klausuren Zivilrecht I, Strafrecht II und Öffentliches Recht II des Klausurendurchgangs vom April 2008 zur Erlangung des 2. juristischen Staatsexamens zu gewähren.
- 16 Der Beklagte beantragt,
- 17 die Berufung zurückzuweisen.

II.

- 18 Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen. Die Ablehnung des beantragten Verwaltungsaktes ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Denn Kläger hat keinen Anspruch auf Einsichtnahme in die Musterlösungen, die der Beklagte den Prü-

fern für die Korrektur der Klausuren im Prüfungsdurchgang April 2008 als Hilfsmittel zur Verfügung gestellt hat.

- 19 1) Zutreffend gehen die Beteiligten übereinstimmend davon aus, dass der Kläger einen Anspruch auf Einsichtnahme in die Musterlösungen nicht auf § 32 der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Juristen (JAPrVO LSA) vom 02. Oktober 2003 (GVBl. LSA S. 245, berichtigt in GVBl LSA S. 349), geändert durch Verordnung vom 27. Februar 2006 (GVBl. LSA S. 70), stützen kann. Danach können die Prüflinge auf Antrag innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Ergebnisses der Prüfung die Prüfungsakten persönlich einsehen und hierbei Aufzeichnungen über den Inhalt der Akten fertigen. Die Musterlösungen indes betreffen nicht das konkrete Prüfungsverfahren des einzelnen Prüflings, sondern geben den Prüfern lediglich eine allgemeine und nicht verbindliche Hilfestellung. Ein Anspruch auf Einsichtnahme in die Musterlösungen besteht im konkreten Einzelfall nur, wenn und soweit sich Prüfer bei ihren Bewertungen auf die Musterlösungen in der Weise stützen, dass die Begründung für die Bewertung ohne die Hinzuziehung der Musterlösung nicht selbständig nachvollziehbar ist (vgl. BVerwG, Beschl v. 03.04.1997 – 6 B 4/97 –, Rdnr. 8 <zitiert nach juris> m. w. N.).
- 20 2) Ohne Erfolg macht der Kläger geltend, ihm stehe ein Recht auf Einsichtnahme in die Musterlösungen aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt (IZG LSA) vom 19. Juni 2008 (GVBl. LSA S. 242) zu. Danach hat jeder nach Maßgabe der Regelungen dieses Gesetzes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden des Landes.
- 21 Zwar wendet der Beklagte gegen den geltend gemachten Anspruch zu Unrecht ein, es handele sich bei den Musterlösungen nicht um amtliche Informationen. Ob die Musterlösungen für die Prüfer verbindlich oder unverbindlich sind, ist für die Frage, ob es sich um amtliche oder nichtamtliche Informationen handelt, nicht von Belang. Gemäß § 2 Nr. 1 Satz 1 IZG LSA ist eine amtliche Information unabhängig von der Art ihrer Speicherung jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung. Nicht dazu gehören Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Die vom Prüfungsamt erstellten Musterlösungen sind Aufzeichnungen, die amtlichen Zwecken dienen. Es handelt sich um Hilfsmittel, die den Prüfern mit den Klausuren an die Hand gegeben werden. Dass sie für die Prüfer unverbindlich sind, ändert nichts daran, dass es Aufzeichnungen sind, die amtlichen Zwecken dienen. Amtlichen Zwecken dienen Aufzeichnungen, die die Behörde im Rahmen ihrer Aufgaben zur Erfüllung ihres Zwecks vorhält und über die sie die Verfügungsgewalt hat (vgl. Jastrow/Schlatmann, IFG, Heidelberg 2006, § 2 Rdnr. 7; Schoch, IFG, München 2009, zu § 2 Rdnr. 38). Die Beschränkung des Informationsanspruchs auf amtliche Aufzeichnungen bezweckt, private Informationen und solche, die nicht mit amtlicher Tätigkeit zusammenhängen, vom Informationsanspruch auszunehmen (vgl. Begr. des Entw. der LReg., LT-Drs. 5/748, S. 17). Die Musterlösungen werden indes vom Landesjustizprüfungsamt nicht zu privaten Zwecken angefertigt. Sie sind vielmehr dazu bestimmt und (im Regelfall auch) geeignet, die Prüfer bei ihrer Tätigkeit, der Bewertung von Klausuren, zu unterstützen. Nicht notwendig ist nach § 2 Nr. 1 IZG LSA, dass die Aufzeichnungen unmittelbar hoheitlichen Aufgaben dienlich sind. Amtlichen Zwecken dienen Aufzeichnungen auch, wenn sie lediglich mittelbar in der Weise Einfluss auf die Tätigkeit der Behörde haben, indem sie – wie hier – von den Prüfern als zusätzliche Erkenntnisquelle herangezogen werden können.
- 22 Indes ist die Anwendung des § 1 Abs. 1 IZG LSA ausgeschlossen durch § 1 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA, wonach Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtli-

chen Informationen vorgehen. § 32 JAPrVO LSA ist eine andere Rechtsvorschrift i. S. d. § 1 Abs. 3 IZG LSA über den Zugang zu amtlichen Informationen. Wegen § 1 Abs. 3 IZG LSA ist der Rückgriff auf den allgemeinen Informationsanspruch nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 IZG LSA verschlossen (vgl. Jastrow/Schlatmann, IFG, Heidelberg 2006, zu § 1 Rdnr. 55; Schoch, IFG, München 2009, zu § 1 Rdnr. 166).

- 23 Zwar lässt der Wortlaut der Regelung auch die Deutung zu, dass die Konkurrenzregelung nur eine vorrangige Anwendung spezialgesetzlicher Vorschriften vorschreibt und im Übrigen einen Rückgriff § 1 Abs. 1 IZG LSA zulässt, so dass ein Anspruch auf Einsicht in die Prüfungsakten nach Maßgabe des § 32 JAPrVO LSA dem Informationsanspruch auf Zugang zu den Musterlösungen, die nicht Gegenstand der Prüfungsakten sind, unberührt ließe.
- 24 Indes ergibt sich aus der Gesetzessystematik und dem in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck gebrachten Zweck der Regelung, dass spezialgesetzliche Regelungen über den Informationszugang den Rückgriff auf den allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach § 1 Abs. 1 IZG LSA versperrt.
- 25 Der Regelungszusammenhang des § 1 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA mit dem folgenden Satz 2 macht deutlich, dass der Gesetzgeber einen Anwendungsausschluss vorgesehen hat, wenn der Informationszugang spezialgesetzlich geregelt ist. Bestimmt § 1 Abs. 3 Satz 1 IZG LSA, dass Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen vorgehen, so sieht § 1 Abs. 3 Satz 2 IZG LSA vor, dass dies in den Fällen des § 29 VwVfG nicht gilt. Wird von den anderen Rechtsvorschriften, deren Vorrang im Satz 1 angeordnet ist, lediglich § 29 VwVfG ausgenommen, so ist nach der Gesetzessystematik im Umkehrschluss zu folgern, dass spezialgesetzliche Regelungen wie § 32 JAPrVO LSA einen Rückgriff auf den Informationsanspruch aus § 1 Abs. 1 IZG LSA verschließen.
- 26 Dieses Verständnis entspricht auch dem Sinn und Zweck der Regelung wie sie in den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck gebracht sind. Zwar hebt der Kläger mit Recht hervor, dass mit dem Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt eine Abkehr von dem Prinzip des Aktengeheimnisses, nach dem Einsichtsrechte grundsätzlich die Ausnahme waren, bezweckt sei (vgl. Begr. des Entw. der LReg., LT-Drs. 5/748, S. 9). Indes ist der Begründung zum Gesetzentwurf ebenfalls zu entnehmen, dass dieser „Paradigmenwechsel (...) unter Umständen dort nicht erreicht (wird), wo in anderen Rechtsvorschriften bestehende Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen dem Gesetz vorgehen und solche Vorschriften noch nicht unter dem Blickwinkel allgemeiner Informationsfreiheit erlassen worden sind (...). Nach Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs werden daher im jeweiligen Fachrecht bereichsspezifisch getroffene Regelungen des Landes zum Informationszugang, insbesondere zugangsbeschränkende Regelungen, zu überprüfen sein“ (vgl. Begr. des Entw. der LReg., LT-Drs. 5/748, S. 9 f.). Damit kommt zum Ausdruck, dass dem Gesetzgeber, der den Regierungsentwurf hinsichtlich des § 1 Abs. 3 IZG LSA unverändert übernommen hat, auch die Beschränkung des Zugangsrechts durch den weit gefassten Anwendungsvorrang zugunsten fachgesetzlicher Regelungen in seinen Willen aufgenommen hat.
- 27 Bestätigt wird dies durch die Einzelbegründung in dem Regierungsentwurf, in dem ausgeführt ist, dass der „Vorrang der Spezialregelungen (...) unabhängig davon (besteht), ob der Informationszugang enger oder weiter als im allgemeinen Informationszugangsgesetz geregelt ist. Soweit in besonderen Rechtsvorschriften der Zugang zu amtlichen

Informationen ausgeschlossen ist, gehen also diese Spezialvorschriften vor. Vorrang haben auch solche Regelungen, die den Informationsanspruch des Betroffenen (...) durch absichtsvolle Nichtregelung (...) ausschließen“ (vgl. Begr. des Entw. der LReg., LT-Drs. 5/748, S. 16).

- 28 Da der Verordnungsgeber das Einsichtsrecht durch § 32 JAPrVO LSA nicht nur persönlich und zeitlich begrenzt, sondern auch gegenständlich auf die Einsichtnahme in die Prüfungsakten beschränkt hat, kann dies vor dem Hintergrund der im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung bekannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Musterlösungen jedenfalls grundsätzlich nicht Bestandteil der Prüfungsakten sind, nicht anders verstanden werden, als dass es sich hinsichtlich der Musterlösungen um einen durch das Fachrecht beabsichtigten Ausschluss des Einsichtsrechts handelt, an dem wegen § 1 Abs. 3 IZG LSA das Informationszugangsgesetz weder etwas ändern wollte noch geändert hat.
- 29 Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (vgl. OVG NW, Beschl. v. 31.01.2005 – 21 E 1487/04 – zitiert nach juris) steht dem nicht entgegen, weil sie nicht zum hiesigen Landesrecht ergangen ist, sondern zu § 4 Abs. 2 IFG NW, der im Wortlaut von § 1 Abs. 3 IZG LSA abweicht.
- 30 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 31 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 32 Gründe für die Zulassung der Revision i. S. d. § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.