

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschusssdienst

N i e d e r s c h r i f t

Innen- und Rechtsausschuss

16. WP - 32. Sitzung

am Mittwoch, dem 20. September 2006, 13:00 Uhr,
im Sitzungszimmer 383 des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Werner Kalinka (CDU)

Vorsitzender

Peter Lehnert (CDU)

Ursula Sassen (CDU)

Monika Schwalm (CDU)

Wilfried Wengler (CDU)

Peter Eichstädt (SPD)

Thomas Hölck (SPD)

Klaus-Peter Puls (SPD)

Thomas Rother (SPD)

Wolfgang Kubicki (FDP)

Karl-Martin Hentschel (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Weitere Abgeordnete

Konrad Nabel (SPD)

Anke Spoorendonk (SSW)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Anhörung zum	4
a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein	
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW Drucksache 16/82	
b) Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein	
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/722	
2. Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfung von Piloten im Luftsicherheitsgesetz	17
Antrag der Fraktion der FDP Drucksache 16/645 (neu)	
3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz)	19
Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/923	
4. Bürokratiekosten messen und begrenzen	20
Bericht der Landesregierung Drucksache 16/774 (neu)	
5. Terminplanung für das erste Halbjahr 2007	21
hierzu: Umdruck 16/1166	
6. Verschiedenes	21

Der Vorsitzende, Abg. Kalinka, eröffnet die Sitzung um 13 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Anhörung zum

a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW
Drucksache 16/82

(überwiesen am 25. Mai 2005)

hierzu: Umdrucke 16/882, 16/885, 16/886, 16/891, 16/932, 16/1013,
16/1014, 16/1020, 16/1026, 16/1029, 16/1035, 16/1037,
16/1038, 16/1039 (neu), 16/1043, 16/1047, 16/1048,
16/1049, 16/1053, 16/1054, 16/1066, 16/1077, 16/1099,
16/1133, 16/1134, 16/1135, 16/1136, 16/1138, 16/1150

b) Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/722

(überwiesen am 3. Mai 2006)

hierzu: Umdrucke 16/864, 16/882, 16/885, 16/886, 16/891, 16/932, 16/991,
16/1013, 16/1014, 16/1020, 16/1026, 16/1029, 16/1035,
16/1037, 16/1038, 16/1039 (neu), 16/1043, 16/1047,
16/1048, 16/1049, 16/1053, 16/1054, 16/1066, 16/1077,
16/1099, 16/1133, 16/1134, 16/1135, 16/1136, 16/1138,
16/1150

Jörg Bülow, Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände

Umdruck 16/1039 (neu)

Herr Bülow trägt die Schwerpunkte der schriftlichen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, Umdruck 16/1039 (neu), vor. Er führt unter anderem aus, vor dem Hintergrund der finanziellen Lage des Landes, der Notwendigkeit der Überprüfung

jeglichen Verwaltungshandelns, müsse gefragt werden, ob man nicht auf die gesetzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Informationsfreiheit generell verzichten könne. Wolle man dennoch eine gesetzliche Regelung beibehalten beziehungsweise neu schaffen, müsse dabei im Vordergrund die Kostenreduzierung, die Schaffung der Rechtssicherheit, und das Gebot, keine Benachteiligung für die Kommunen zu schaffen, stehen. Im Folgenden nennt er die in der schriftlichen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände im Einzelnen benannten Kritikpunkte an den vorliegenden Gesetzentwürfen.

Dr. Brigitte Fronzek, Bürgermeisterin der Stadt Elmshorn

Umdruck 16/1077

Frau Dr. Fronzek, Bürgermeisterin der Stadt Elmshorn, trägt - anknüpfend an die schriftliche Stellungnahme, Umdruck 16/1077 - eine von der Stellungnahme der kommunalen Landesverbände abweichende Meinung zu den vorliegenden Gesetzentwürfen vor. Sie erklärt, vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Stadt Elmshorn sei nicht nachvollziehbar, warum in dem Gesetzentwurf der Landesregierung zwischen der Informationsfreiheit für Umweltinformationen und für allgemeine Verwaltungsinformationen unterschieden werde, insbesondere warum die Unterscheidung zwischen Tätigwerden der Verwaltung im Rahmen des Privatrechts und im Rahmen des öffentlichen Rechts vorgenommen werde. Sie könne sich nicht vorstellen, dass es bei der Verwaltung bei einem Anlegen der gleichen Maßstäbe für Umweltinformationen wie auch für allgemeine Verwaltungsinformationen zu irgendwelchen Schäden komme könne, denn im Einzelfall könne die Verwaltung nach einer Abwägung wie sie in den §§ 7 und 8 des Gesetzentwurfs der Landesregierung vorgesehen sei, aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen oder beispielsweise Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen eine Information verweigern.

* * *

Abg. Hentschel möchte wissen, welche Rechtfertigung es nach Auffassung der kommunalen Landesverbände für die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem Handeln einer Verwaltung und privatrechtlichem Handeln einer Verwaltung beziehungsweise Handeln eines Privaten im Auftrag der öffentlichen Verwaltung gebe, insbesondere ob es in der Vergangenheit irgendwelche Schwierigkeiten in der Praxis mit dem Informationsfreiheitsgesetz gegeben habe.

Abg. Puls stellt daran anschließend die Frage, ob es aus Sicht des kommunalen Landesverbandes einen sachlichen Grund gebe, Umweltinformationen anders zu behandeln als Informationen aus allen anderen Verwaltungsbereichen.

Herr Bülow antwortet, er sehe keinen besonderen Grund, diese beiden Bereiche unterschiedlich zu behandeln. Da die rechtlichen Vorgaben der EU-Richtlinie für Umweltinformationen in Einzelfällen sehr weitgehend sei, führe das jedoch zu der Notwendigkeit, in Einzelfällen Unterschiede zu machen. Beispielhaft nennt er hier die Vorgaben für Umweltinformationen, bestimmte rechts- und verfahrenssicherheitschaffende Regelungen aufzuweichen, zum Beispiel das schriftliche Antragsersfordernis und den Ablehnungsgrund im alten § 10 des Informationsfreiheitsgesetzes. In diesen Punkten müsse man darüber nachdenken, die alten Regelungen beizubehalten, um für den Bereich der allgemeinen Verwaltungsinformationen mehr Rechtssicherheit zu behalten.

Abg. Spoorendonk weist darauf hin, dass das ULD in einer Evaluation festgestellt habe, dass die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes zu keiner zusätzlichen Bürokratie bei den Verwaltungen geführt habe. Deshalb könne sie die vom Vertreter der kommunalen Landesverbände geäußerte Befürchtung, ein weitgehendes Informationsfreiheitsrecht führe zu mehr Bürokratie in den Behörden, nicht nachvollziehen. - Herr Bülow erklärt, richtig sei, dass es lediglich in der Anfangszeit, kurz nach der Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes, eine größere Welle von Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern bei den Behörden gegeben habe. Inzwischen sei dies überwunden. Insgesamt könne man feststellen, problematisch sei nicht die Vielzahl von Anfragen, sondern der Verwaltungsaufwand bei schwierigen Fällen, wenn die Anfrage mit erheblichem Prüfungsaufwand verbunden oder Interessen Dritter berührt seien, sodass die Behörde in der Haftung gegenüber Dritten stehe. Das Informationsfreiheitsrecht der Bürgerinnen und Bürger führe deshalb lediglich bei schwierigen Einzelfällen und eventuell durch hohe Vorhaltekosten für die Verwaltungen zu Problemen.

Zur Frage der Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichem Handeln der Verwaltung und privatrechtlichem Handeln der Verwaltung weist Herr Bülow darauf hin, wichtig sei, dass Rechtssicherheit für diese Abgrenzungsfrage bestehe. In der Vergangenheit sei diese Frage umstritten gewesen. So habe die Kommunalverwaltung im Innenministerium eine andere Auffassung vertreten als das ULD oder auch das Verwaltungsgericht in Schleswig. Mit der Neuregelung des Gesetzes müsse auch eine Klarstellung für die Abgrenzung erfolgen. Die kommunalen Landesverbände seien der Auffassung, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung hier eine gute Lösung vorsehe und mit der Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem Handeln und privatrechtlichem Handeln in die richtige Richtung gehe. Es gebe keinen Grund dafür, für privatrechtliches Handeln einer Behörde Sonderregelungen zu schaffen, die sie gegenüber privatrechtlichem Handeln anderer Marktteilnehmer benachteilige und im Extremfall auch dazu führen könne, dass das Marktverhalten einer Kommune ausspioniert werden könne. Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf die schriftliche Stellung der kommunalen Landesverbände, Umdruck 16/1039 (neu).

Abg. Spoorendonk gibt zu bedenken, dass die Unterscheidung zwischen Umweltinformationsfreiheit und allgemeiner Informationsfreiheit im Einzelfall auch zu mehr Bürokratie bei den Behörden führen könne.

Zur Frage von Abg. Spoorendonk, wie nach Auffassung der kommunalen Landesverbände eine Präzisierung des § 13 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung, eine aktive und systematische Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt in angemessenem Umfang vorzusehen, aussehen könne, führt Herr Bülow aus, er glaube nicht, dass hier eine Präzisierung weiterhelfen könne. Die Ausgestaltung dieser Norm müsse der kommunalen Selbstverwaltung überlassen werden.

Abg. Hentschel weist darauf hin, dass Transparency International in seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 16/1029, darauf hingewiesen habe, dass das Informationsfreiheitsrecht ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung darstelle. Wenn jetzt nach Willen der Landesregierung eine Einschränkung der allgemeinen Informationsfreiheit im Bereich des privatrechtlichen Tätigwerdens der Verwaltung erfolge, werde damit der Korruption Vorschub geleistet. - Herr Bülow ist der Auffassung, dass Informationsfreiheitsrechte keine entscheidenden Mittel zur Korruptionsbekämpfung darstellten, sondern lediglich ein Baustein sein könnten. Entscheidend sei eine Verfahrenssicherung im Vergaberecht, das Vier-Augen-Prinzip sowie Aufklärung und Schulung von Führungskräften und Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern. Die größten Korruptionsfälle in der Verwaltung hätten in der Vergangenheit im Bereich des Baurechts stattgefunden. Dieser Bereich als öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden falle auch unter die Neuregelung des Informationsfreiheitsgesetzes, die die Landesregierung vorschlage.

Frau Dr. Fronzek weist darauf hin, dass es in der Praxis sehr schwierig sein könne, zwischen Umweltinformation oder allgemeiner Verwaltungsinformation zu unterscheiden. Ihre Verwaltung habe festgestellt, dass die umfassende Information des Bürgers nicht besonders viel mehr Arbeit verursache, das habe in der Vergangenheit nicht zu Schwierigkeiten geführt.

Abg. Hentschel fragt nach, ob es ihrer Erfahrung nach zu erheblichen Mehrkosten durch Inanspruchnahme der Informationsrechte durch die Bürgerinnen und Bürger gekommen sei. - Frau Dr. Fronzek antwortet, sie habe nicht gehört, dass es zu Schwierigkeiten in der Verwaltung gekommen sei. Ob im Einzelfall Mehrkosten durch die Informationsherausgabe auf die Verwaltung zugekommen sei, sei sehr schwer zu beurteilen, da es Hunderte von Sachen gebe, die Mehrarbeit verursachten.

**Dr. Wilhelm Mecklenburg, Deutscher Journalistenverband,
Landesverband Schleswig-Holstein**

Umdruck 16/1049

Herr Dr. Mecklenburg stellt fest, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung zwar die gute Nachricht der Zusammenlegung der Umweltinformationsrichtlinie und des Informationsfreiheitsgesetzes enthalte, die schlechte Nachricht sei aber, dass damit eine versteckte Rücknahme bestehender Informationsfreiheitsrechte im Land einhergehe.

Er nimmt im Folgenden Bezug auf die ausführliche schriftliche Stellungnahme des DJV, Umdruck 16/1049, zur Frage der Beschränkung des Gesetzentwurfs der Landesregierung auf öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung und erklärt, die von der Landesregierung vertretene These, die Verwaltung sei besonders frei, wenn sie privatrechtlich handle, stelle das staatsrechtliche Verständnis auf den Kopf. Behörden, die privatrechtlich handelten, müssten im Gegenteil verstärkt kontrolliert werden, denn sie seien weiterhin an die Grundrechte gebunden und vor allem auch das Finanzrecht der Kommunen. Als Beispiel nennt er den Bereich der Beschaffung, der in den meisten Verwaltungen privatrechtlich organisiert werde oder auch die Gutachtenvergabe. Gerade in diesen Fällen müsse man ein großes Interesse an einer breiten Kontrolle des Verwaltungshandelns haben. Die von den Kommunen als Argument ins Feld geführten Auslegungsschwierigkeiten seien künstlich geschaffen und basierten zum großen Teil auf dem kurz nach der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes herausgegebenen Kommentar zu dem Gesetz, der großen Einfluss auf die Meinungsbildung in den Behörden habe. Er plädiert deshalb dafür, die Trennung in dem Gesetz zwischen Umweltinformationsrecht und allgemeinen Informationsrechten aufzuheben und sich damit der bestehenden Tendenz in den anderen Ländern der Europäischen Union anzuschließen. Man könne entsprechend dem Vorschlag des SSW verfahren; dieser sei lediglich etwas kompliziert zu lesen.

Im Folgenden spricht Herr Dr. Mecklenburg einzelne Regelungen im Gesetzentwurf an. Er regt unter anderem an, eine Zielvorschrift in das Gesetz aufzunehmen. Kritisch sieht er die in § 1 Abs. 2 vorgesehene Herausnahme des Verwaltungshandelns von obersten Landesbehörden aus dem Geltungsbereich des Gesetzes und die in § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Ausnahme von der Informationspflicht der Behörden bei eigenen Nutzungsrechten an urheberrechtlich geschützten Werken, das bedeute auch bei selbst erstellten Datenbanken.

* * *

Abg. Spoorendonk bittet um Darstellung der Schwierigkeiten und Probleme, die bei Zugrundelegung des Gesetzentwurfs der Landesregierung in Zukunft die Gerichte beschäftigen werden. - Herr Dr. Mecklenburg erklärt, die größten Schwierigkeiten werde es in Zukunft bei der Entscheidung geben, ob eine Information eine Umweltinformation darstelle oder nicht. Diese Frage werde sicherlich im Behördenalltag eine große Rolle spielen.

Abg. Hentschel möchte wissen, wie sich der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung im internationalen Vergleich darstelle. - Herr Dr. Mecklenburg antwortet, nach seinem Kenntnisstand spiegele die Umsetzung der Landesregierung der Umweltinformationsrichtlinie den internationalen Stand der Technik wider. Viele andere Staaten, zum Beispiel Großbritannien und die skandinavischen Länder traditionell, gingen jedoch über die Umweltinformationsrichtlinie hinaus und hätten allgemeine Informationsfreiheitsgesetze geschaffen.

Rainer Bock, Industrie- und Handelskammer Schleswig-Holstein

Umdruck 16/932

Herr Bock trägt die wesentlichen Punkte der schriftlichen Stellungnahme der IHK, Umdruck 16/932, vor. Darüber hinaus kritisiert er, dass nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung anders als im UIG des Bundes keine Pflicht bestehe, vor einer Entscheidung der Behörde über die Herausgabe von Informationen über Dritte die Betroffenen anzuhören.

**Sebastian Schulze, Vereinigung der Unternehmensverbände
in Hamburg und Schleswig-Holstein e. V.**

Umdruck 16/1047

Herr Schulze von der Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein e. V. schließt sich seinem Vorredner an und nimmt Bezug auf die schriftliche Stellungnahme, Umdruck 16/1047.

Ergänzend plädiert er für eine Änderung des § 9 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Landesregierung dahin gehend, im Einzelfall auch für die Ermittlung von amtlichen Informationen bei Einsichtnahme vor Ort Kosten erheben zu können.

Abschließend erklärt er, zum Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW habe die Vereinigung der Unternehmensverbände keine konkreten inhaltlichen Anmerkungen, der Gesetzentwurf der Landesregierung scheine aber strukturierter und näher an der Umsetzung der EU-Richtlinie orientiert.

* * *

Abg. Hentschel möchte wissen, ob Herr Bock der Auffassung sei, dass es nicht ein berechtigtes Interesse der Bürgerinnen und Bürger sei, ein Auskunftsverlangen gegenüber einem privaten Unternehmen geltend zu machen, das behördliche Aufgaben wahrnehme, für die der Steuerzahler aufkomme. - Herr Bock antwortet, das müsse man sehr differenziert betrachten. Wenn es zu einer totalen Privatisierung von Aufgaben komme, dann sollte der Staat auch so konsequent sein, diese Aufgabe fortan als private Aufgabe zu behandeln. Das gelte vor allem für die Aufgaben, die private Aufgaben gewesen seien, bevor der Staat vor einiger Zeit beschlossen habe, sie als Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge zu definieren und zu übernehmen.

Abg. Rother und Abg. Spoorendonk möchten wissen, welche Wettbewerbsnachteile für Unternehmen entstehen könnten, wenn in Bezug auf fiskalische Geschäfte der öffentlichen Verwaltung, die sie wahrnahmen, Informationsrechte von Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen werden könnten. - Herr Bock weist darauf hin, dass das Informationsfreiheitsgesetz einen sehr weiten Anwendungsbereich habe. Es bestehe kein Zweifel daran, dass durch Informationsbegehren, wenn sie mit dem entsprechenden Know-how durchgeführt würden, auf Unternehmen im Einzelfall ein erheblicher Aufwand und auch erhebliche Kosten zukommen könnten.

Abg. Sassen fragt nach, wodurch diese Kosten entstehen könnten. - Herr Bock antwortet, der Informationsanspruch, den beispielsweise der SSW-Gesetzentwurf vorsehe, richte sich auch bei ausgelagerten Tätigkeiten auf die Aufsichtsbehörde. Die Behörde werde dann an das Unternehmen herantreten und die entsprechenden Informationen anfordern. Dem stehe jedoch im Gesetz kein Erstattungsanspruch des betroffenen Unternehmens gegenüber, das die Daten heraussuchen und aufbereiten müsse.

Abg. Hentschel fragt, ob er Herrn Bock dahin gehend richtig verstanden habe, dass er dafür plädiere, in den Fällen, in denen ein privates Unternehmen keine Aufgabe der Daseinsvorsorge erfülle, die Bürgerinnen und Bürger als Steuerzahler für diese Aufgabe also auch kein Geld zur Verfügung stellten, diese Aufgabe von der Rechenschafts- und Informationspflicht zu befreien. - Herr Bock erklärt, das könne er grundsätzlich so bestätigen. Er weist noch einmal auf das Problem der unklaren Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der Definition von öffentlichen und privaten Aufgaben beziehungsweise Aufgaben der Daseinsvorsorge und Aufgaben, die nicht unter die Daseinsvorsorge fielen, hin. Beispielhaft nennt er hier den privaten Krankentransport.

**Ralf Mauel, Ernst Kern, Bundesverband der deutschen
Gas- und Wasserwirtschaft e. V. (BGW)**

Umdruck 16/1099

Herr Mauel trägt die Kernpunkte der schriftlichen Stellungnahme der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e. V. (BGW), Umdruck 16/1099, vor. Abschließend macht er deutlich, dass der BGW den Gesetzentwurf der Landesregierung unterstütze, da er ihn gegenüber dem SSW-Gesetzentwurf für besser umsetzbar halte.

**Steffen Bandelow, VDEW Landesgruppe Schleswig-Holstein/
Hansestadt Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern**

Umdruck 16/1054

Herr Bandelow von der VDEW Landesgruppe Schleswig-Holstein/Hansestadt Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern schließt sich seinem Vorredner an und verweist im Übrigen auf die schriftliche Stellungnahme, Umdruck 16/1054.

* * *

Abg. Rother fragt nach den Erfahrungen zur Qualität der Anfragen und dem benötigten Aufwand zur Beantwortung von Fragen von Bürgern auf der Grundlage der bisherigen Rechtslage. - Herr Mauel erklärt, der Aufwand für die Beantwortung von den täglichen Regelanfragen sei eher minimal, es gebe jedoch auch Fragen, beispielsweise im Zusammenhang mit Baumaßnahmen, bei denen der Aufwand erheblich sei. Statistisch sei dieser Bereich nicht erfasst.

Im Zusammenhang mit einer zweiten Fragen von Abg. Rother zu möglichen Wettbewerbsnachteilen mit der Neuregelung im Gesetzentwurf der Landesregierung führt Herr Mauel aus, die kommunalen Versorgungsunternehmen stünden unter einem existenziellen Druck, der teilweise von größeren international tätigen Konzernen ausgeübt werde. Deshalb sei es problematisch, durch Informationsrechte diesen Konzernen zu ermöglichen, Betriebsinterna abzufragen, aus denen Informationen abgeleitet werden könnten, um ein Unternehmen vom Markt verdrängen zu können. Das sei ein äußerst sensibler Bereich.

Abg. Spoorendonk nimmt Bezug auf die Stellungnahme des Landesnaturschutzverbands zur Begriffsbestimmung für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 16/1035, und möchte wissen, ob Herr Mauel die vom Landesnaturschutzverband angeregte Präzisierung des Begriffs des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses unterstütze. - Herr Mauel antwortet, ihm seien die Stellungnahmen der übrigen Anzuhörenden lei-

der nicht bekannt, er wage es jedoch zu bezweifeln, dass die Hereinnahme sozusagen einer Positivliste zur Abgrenzung des Begriffs Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in das Gesetz hilfreich sei, da es sehr schwierig sei, alle relevanten Einzelfälle zu erfassen.

Reinhard Degener, BUND Landesverband Schleswig-Holstein

Umdruck 16/1066

Herr Degener vom BUND, Landesverband Schleswig-Holstein, trägt die Kernpunkte der schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 16/1066, vor. Zusammenfassend stellt er fest, der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung bedeute für den Bürger einen Rückschritt im Hinblick auf seine Informationsrechte und verkompliziere durch die Vermischung von zwei verschiedenen Bereichen, nämlich die Umweltinformationen und die allgemeinen Informationen, die Anwendung für die Verwaltung.

Dr. Wilhelm Mecklenburg, Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein e.V.

Umdruck 16/1035

Herr Dr. Mecklenburg, Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein e.V., geht kurz auf die bisherige Debatte ein und greift die Anmerkung von dem Vertreter der IHK auf, dass die Finanzierung der Aufwendungen der Privaten, die von einer Behörde zur Informationsherausgabe aufgefordert würden, ein Problem darstelle. Er erklärt, der Gesetzentwurf der Landesregierung sehe hierzu vor, dass die Verwaltungen die Kosten umlegen dürften.

Weiter plädiert er im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf des SSW dafür, eine eigenständige Definition des Behördenbegriffs für diesen Bereich zu schaffen.

Er spricht sich außerdem dafür aus, den direkten Zugriff von Bürgerinnen und Bürgern bei einem Informationsbegehren auf die privaten Unternehmen zuzulassen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Darüber hinaus sei ihm kein Fall in Schleswig-Holstein bekannt, bei dem eine Behörde im Zusammenhang mit einem Informationsbegehren Probleme mit der Herausgabe aufgrund von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen gehabt habe. Für eventuelle Streitfälle gebe es außerdem die Möglichkeit der gerichtlichen Klärung.

Herr Dr. Mecklenburg trägt im Folgenden Teile der schriftlichen Stellungnahme des Landesnaturschutzverbandes, Umdruck 16/1035, vor. Darüber hinaus bemerkt er zu § 3 des Gesetzentwurf der Landesregierung, Satz 1 des Paragraphen könne eindeutiger formuliert werden,

indem man statt von einem Recht auf den Zugang zu amtlichen Informationen von einem Anspruch auf den Zugang von amtlichen Informationen spreche.

Er kritisiert darüber hinaus unter anderem, dass im Zusammenhang mit der Abwägung zwischen dem Anspruch auf Informationen und Gründen für eine Ablehnung der Herausgabe von Informationen ein Anhörungsgebot für betroffene Dritte fehle. Aus rechtstaatlichen Gründen sei es geboten, ein solches Anhörungsrecht mit aufzunehmen.

Zusammenfassend stellt er fest, der Gesetzentwurf der Landesregierung bedeute einen Rückschritt für die Bürgerrechte. Es sei besser, das jetzige Informationsfreiheitsgesetz bestehen zu lassen und lediglich um Vorschriften zu Umweltinformationen zu ergänzen oder das UIG des Bundes abzuschreiben, als den vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung zu verabschieden.

**Dr. Thilo Weichert, Unabhängiges Landeszentrum
für den Datenschutz Schleswig-Holstein**

Umdrucke 16/864 und 16/1020

Herr Dr. Weichert, Datenschutzbeauftragter für das Land Schleswig-Holstein, verweist zunächst auf seine schriftlichen Stellungnahmen, Umdrucke 16/864 und 16/1020. Darüber hinaus führt er aus, Sinn und Zweck des Umweltinformationsrechtes sei die Ausweitung der Informationsrechte auch auf den fiskalischen Bereich. Es wäre deshalb inkonsequent, diese Ausweitung auf der anderen Seite im allgemeinen Informationsbereich wieder einzuschränken. Die Unterscheidung zwischen Umweltinformationen und allgemeinen Informationen führe auf jeden Fall zu Konflikten bei der Abgrenzung. Konsequenter sei es deshalb aus der Sicht des ULD, das Informationsfreiheitsgesetz auf das Niveau des UIG des Bundes anzuheben. Deshalb begrüße das ULD den Gesetzentwurf des SSW. Der Vorschlag der Landesregierung sei untauglich, um das von ihr selbst erklärte Ziel zu erreichen. Die Landesregierung wolle das fiskalische Handeln der Verwaltung aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausnehmen und begründe dies mit Wettbewerbsnachteilen. Es müsse jedoch beachtet werden, dass die öffentliche Hand auch einen Wettbewerbsvorteil durch ihr Handeln mit öffentlichen Geldern besitze. Deshalb bestehe für die öffentliche Hand auch eine besondere Bindung, wenn sie privatrechtlich tätig werden wolle. Gerade in den Bereichen, in denen fiskalisch gehandelt werde, bestehe die Gefahr von Korruption und sei deshalb eine besondere Kontrolle auch über Informationsrechte erforderlich.

Herr Dr. Weichert weist auf die Umfrage des ULD im Jahr 2002 bei sämtlichen öffentlichen Stellen des Landes hin, in der der Aufwand für Informationen nach dem Informationsfrei-

heitsgesetz abgefragt worden sei. Diese Umfrage habe unter anderem ergeben, dass 90 % aller Anfragen innerhalb einer Woche hätten beantwortet werden können, hier also offensichtlich kein großer Aufwand betrieben werden müsse.

Er bittet abschließend darum, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz, mit dessen Verabschiedung sich Schleswig-Holstein an die Spitze einer Bewegung in der Bundesrepublik gesetzt habe, zu erhalten und auf das höhere Niveau des UIG beziehungsweise der Umweltinformationsrichtlinie auszubauen.

Dr. Sven Berger, Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Umdruck 16/1053

Herr Dr. Berger von der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit stellt fest, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung werde das allgemeine Informationsfreiheitsrecht im Bundesland Schleswig-Holstein unter das Niveau der Informationsfreiheit auf Bundesebene abgesenkt. Der Gesetzentwurf bleibe einer substantiellen Begründung schuldig, warum Handlungsbedarf für den Bedarf des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts in Schleswig-Holstein bestehe. Während andere Länder sich an das Informationsfreiheitsrecht des Bundes versuchten anzugleichen, werde Schleswig-Holstein bei Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs der Landesregierung einen Sonderweg beschreiten. Er sehe nicht, welche Besonderheiten es in Schleswig-Holstein gebe, die diese Tendenz rechtfertige. Darüber hinaus schieße der Regelungsvorschlag der Landesregierung in vielen Punkten weit über das Ziel hinaus.

Herr Dr. Berger trägt im Folgenden die Kritikpunkte aus der schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 16/1053, vor. Darüber hinaus greift er den Vorschlag aus der Diskussion auf, eine Legaldefinition für den Begriff Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in das Gesetz aufzunehmen, und weist darauf hin, dass dieser Begriff richterrechtlich ausgeprägt sei und deshalb seiner Meinung nach keine Begriffsdefinition in das Gesetz aufgenommen werden müsse.

Dr. Christoph Bruch, Transparency International Deutsches Chapter e.V.

Umdruck 16/1029

Herr Dr. Bruch von Transparency International verweist auf Veröffentlichungen des Bundeskriminalamtes, in denen davon ausgegangen werde, dass etwa 50 % der Korruptionsfälle in Deutschland die Verwaltung betreffen. Gerade diesen Bereich wolle die Landesregierung dem Zugriff der Öffentlichkeit im neuen Informationsfreiheitsgesetz entziehen. Dabei könne - so habe es auch das Bundesinnenministerium in der Begründung zum Gesetzentwurf zum UIG

ausgeführt - das Informationsfreiheitsrecht die Kontrolle staatlichen Handelns und in dem Sinne einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten.

Er bittet weiter darum, bei der Neuregelung der Informationsfreiheitsrechte im Hinterkopf zu haben, dass sich das Gesetz gerade in strittigen Fällen bewähren müsse. Deshalb sei es nicht hilfreich, die Gesetze mit Tatbeständen anzufüllen, die es der Verwaltung ermöglichen, in Konfliktfällen Informationen zurückzuhalten.

Er regt abschließend an, insbesondere die Herausnahme des fiskalischen Handelns der Verwaltung aus dem Gesetzentwurf noch einmal zu überdenken und weist in diesem Zusammenhang auf gegenläufige Entwicklungen in anderen Bereichen hin. Beispielhaft nennt er die Vergabe von Krediten durch die internationalen Entwicklungsbanken, die nur bei Beachtung von hohen Transparenzvorgaben erfolgten.

* * *

Abg. Rother fragt nach Fällen, in denen das Informationsfreiheitsgesetz zur Aufdeckung von Korruptionsfällen beigetragen habe. - Herr Dr. Bruch antwortet, ihm sei ein Fall in Eberswalde bekannt, in dem durch Wahrnehmung des Informationsfreiheitsrechtes ein Korruptionsfall habe aufgedeckt werden können. Ansonsten sei ein direkter Zusammenhang zwischen Wahrnehmung von Informationsfreiheitsrechten und Aufdeckung von Korruptionsfällen nur sehr schwer und in Einzelfällen nachzuweisen.

Auf die Frage von Abg. Spoorendonk, in wie vielen Fällen das ULD im Zusammenhang mit Informationsfreiheitsrechten zu einer Schlichtung aufgerufen werde, erklärt Herr Dr. Weichert, im Schnitt habe das ULD pro Woche vier bis fünf Anfragen. Das ULD schaffe es in fast allen Fällen, einen Ausgleich zwischen dem Informationsinteresse und dem Geheimhaltungsinteresse der Verwaltung hinzubekommen. In wenigen Fällen komme es zu der Anrufung des Verwaltungsgerichtes, das dann in der Regel zu der Entscheidung komme, die das ULD von Anfang an vertreten habe.

Abg. Hentschel greift den Hinweis von Herrn Dr. Bruch auf, dass für die Kreditvergabe an Entwicklungsländer bestimmte Transparenzvorschriften erfüllt werden müssten, und bittet Herrn Dr. Bruch um eine Einschätzung, ob der Gesetzentwurf der Landesregierung zum Informationsfreiheitsgesetz diesen Anforderungen genüge. - Herr Dr. Bruch antwortet, er tendiere dazu, dass der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung die Transparenzvorgaben der Weltbank nicht erfüllen könne, er reiche hierzu aber gern noch eine schriftliche Bewertung nach.

Abg. Eichstädt spricht die Umfrage des ULD zur Nutzung der Informationsfreiheitsrechte durch die Bürgerinnen und Bürger aus dem Jahr 2002 an und möchte wissen, auf welche Bereiche sich die Anfragen der Bürgerinnen und Bürger größtenteils bezogen hätten. - Herr Dr. Weichert antwortet, die Anfragen hätten sich auf alle denkbaren Bereichen, vom Baurecht über das Sozialrecht bis zum Umweltrecht, bezogen.

Der Vorsitzende, Abg. Kalinka, möchte wissen, ob es Hinweise darauf gebe, dass interne Vorgänge - beispielsweise über Anweisungen innerhalb einer Verwaltung -, die nur durch eine komplette Akteneinsichtnahme überprüft werden könnten, von den Kommunen zurückgehalten würden. - Herr Dr. Weichert erklärt, in der Regel bezögen sich die Anfragen auf Ergebnisse und ganz bestimmte Hintergründe von Verwaltungstätigkeit und nicht darauf, wie ein Mitglied der Verwaltung ein anderes Mitglied der Verwaltung versuche zu beeinflussen. Dies sei seines Wissens nach nie Gegenstand einer Anfrage gewesen. Die Kommunikation zwischen Verwaltungsmitgliedern tauche selbstverständlich in den Akten auf, sie sei auch nicht geheimhaltungsbedürftig.

Im Zusammenhang mit weiteren Fragen von Abg. Eichstädt zu den Umfrageergebnissen des ULD regt Herr Dr. Weichert an, in das Gesetz eine Verpflichtung für die Behörden aufzunehmen, über die Anfragen eine Statistik zu führen. Er kündigt an, dem Ausschuss noch die genaue Fundstelle der Ergebnisse der Umfrage des ULD im Jahr 2002 zum Informationsfreiheitsrecht zuzuleiten.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Abschaffung der Zuverlässigkeitsüberprüfung von Piloten im Luftsicherheitsgesetz

Antrag der Fraktion der FDP
Drucksache 16/645 (neu)

(überwiesen am 23. März 2006 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Wirtschaftsausschuss)

hierzu: Umdruck 16/1202

Abg. Kubicki begründet kurz den Antrag der FDP zur Tagesordnung, Umdruck 16/1202. Er führt aus, dass der Bundesrat in seiner Sitzung am 22. September 2006 plane, den Entwurf einer Luftsicherheitszuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung abschließend zu beraten. Die FDP-Fraktion halte es deshalb für angemessen, der Landesregierung für die Beratungen im Bundesrat den Rücken zu stärken und noch einmal deutlich zu machen, dass Schleswig-Holstein eine Verkürzung der Frist für die Zuverlässigkeitsüberprüfung von Pilotinnen und Piloten nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 Luftsicherheitsgesetz unter fünf Jahre nicht mittrage.

Herr Riedel aus der Abteilung Verkehr und Straßenbau im Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, erklärt, auf Bundesebene sei der Bundesinnenminister für den vorliegenden Sachverhalt zuständig. In Schleswig-Holstein habe das Wirtschaftsministerium im Wege der Auftragsverwaltung die Koordination übernommen. Nach vielen Gesprächen mit den Verbänden und dem Bundesinnenministerium habe man sich dafür ausgesprochen, die Überregulierung mit der jährlichen Überprüfung der Pilotinnen und Piloten zu beenden. Der Bundesinnenminister habe für den Bereich der Privatpilotinnen und -piloten einen Überprüfungszeitraum von fünf Jahren vorgesehen. Im Bundesratsverfahren sei dann von einigen Bundesländern gefordert worden, die Überprüfung alle zwei Jahre vorzusehen. Schleswig-Holstein habe sich dafür eingesetzt, für die Sportpilotinnen und -piloten einen Überprüfungszeitraum von fünf Jahren vorzusehen und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Sicherheitsbereich der Flughäfen tätig seien, den kürzeren Zeitraum von zwei Jahren festzulegen, da in diesem Bereich eine wesentlich höhere Fluktuation vorherrsche.

Herr Fuß vom Innenministerium führt unter anderem aus, das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein habe sich im Innenausschuss des Bundesrates zunächst für ein zweijähriges Intervall zur Überprüfung ausgesprochen. Man habe sich dann dort darauf geeinigt, ein

dreijähriges Intervall für die Überprüfung des Sicherheitspersonals vorzusehen und für die Sportpilotinnen und -piloten einen Überprüfungszeitraum von fünf Jahren.

Abg. Rother möchte wissen, ob sich der Antrag der FDP-Fraktion, Drucksache 16/645 (neu), durch die Befassungen im Bundesrat mit dem Thema erledige. - Abg. Kubicki erklärt, das könne man erst entscheiden, wenn der Bundesrat getagt habe. Ihm gehe es in der heutigen Sitzung lediglich darum, noch einmal deutlich zu machen, dass sich Schleswig-Holstein für eine möglichst weitläufige Regelung der Überprüfung der Sportpilotinnen und -piloten einsetze.

Abg. Hentschel und Abg. Spoorendonk unterstützen den Vorschlag von Abg. Kubicki.

Der Ausschuss beschließt einstimmig, die Landesregierung zu bitten, bei der abschließenden Beratung im Bundesrat keiner Regelung zuzustimmen, die eine Zuverlässigkeitsüberprüfung von Sportpilotinnen und -piloten in einem kürzeren Intervall als fünf Jahre festlege.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz)

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 16/923

(überwiesen am 15. Februar 2006)

Der Ausschuss beschließt, zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Gemeindeordnung und anderer Gesetze (Doppik-Einführungsgesetz), Drucksache 16/923, eine schriftliche Anhörung mit Fristsetzung bis Ende Oktober 2006 durchzuführen. Die Fraktionen werden gebeten, ihre Anzuhörenden innerhalb einer Woche gegenüber der Geschäftsführung des Ausschusses zu benennen.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Bürokratiekosten messen und begrenzen

Bericht der Landesregierung
Drucksache 16/774 (neu)

(überwiesen am 15. September 2006 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und
den Finanzausschuss zur abschließenden Beratung)

Abg. Spoorendonk spricht sich für die Durchführung einer Anhörung zum Bericht der Landesregierung aus.

Abg. Rother weist darauf hin, dass sich der Finanzausschuss in seiner morgigen Sitzung mit dem Bericht der Landesregierung beschäftige und mit Vertretern des Finanzministeriums berate. - Abg. Spoorendonk stimmt vor diesem Hintergrund dem Vorschlag von Abg. Puls, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, zu.

Der Ausschuss nimmt den Bericht der Landesregierung, Bürokratiekosten messen und begrenzen, Drucksache 16/774 (neu), einstimmig abschließend zur Kenntnis.

Punkt 5 der Tagesordnung:

Terminplanung für das erste Halbjahr 2007

hierzu: Umdruck 16/1166

Der Ausschuss beschließt die aus Umdruck 16/1207 ersichtlichen Sitzungstermine für das erste Halbjahr 2007.

Zu Punkt 6 der Tagesordnung, **Verschiedenes**, liegt nichts vor.

Der Vorsitzende, Abg. Kalinka, schließt die Sitzung um 16:35 Uhr.

gez. Werner Kalinka
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokollführerin

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1039 (neu)**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holstein Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Werner Kalinka
Postfach 71 21
24171 Kiel

24105 Kiel, 24.07.2006

Unser Zeichen: **10.70.00 ro-zö**
(bei Antwort bitte angeben)

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW - Drs. 16/82
- b) **Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 16/722
- Ihr Schreiben vom 07.06.2006; Ihr Zeichen: L 214

Sehr geehrter Herr Kalinka,

die kommunalen Landesverbände haben mit dem in Kopie beiliegenden Schreiben vom 28.03.2006 zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein Stellung genommen.

Grundsätzlich hatte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände mit Blick auf die laufende Diskussion, gesetzliche und sonstige Vorschriften auf das zwingend notwendige Maß zurückzuführen, gebeten zu überlegen, ob auf die Regelungen des Gesetzes verzichtet und das Gesetz aufgehoben werden sollte. Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein hat den kommunalen Landesverbänden Anfang Mai d. J. mitgeteilt, dass ein völliger Verzicht auf ein Informationsfreiheitsgesetz für die Landesregierung auch unter Deregulierungsgesichtspunkten nicht in Frage kommt. Es sei und bleibe politischer Wille der Landesregierung und der sie tragenden Fraktionen, an dem voraussetzungslosen Zugangsrecht zu Verwaltungsinformationen für die Bürgerinnen und Bürger festzuhalten.

Daraufhin und mit Blick auf die weiterhin zu intensivierenden Überlegungen insbesondere zur Deregulierung von Rechtsvorschriften und den damit zu verbindenden Kosteneinsparungen haben wir uns überrascht gegenüber dem Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein geäußert, dass die Entscheidung der Landesregierung bereits zu diesem frühen Zeitpunkt oh-

Städteverband
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

ne die uns angekündigte intensiven Auseinandersetzungen mit weiteren Einsparmaßnahmen gefallen ist. Weiterführende Gespräche haben nicht stattgefunden. Die kommunalen Landesverbände bleiben bei dem im Schreiben vom 28.03.2006 formulierten Standpunkt. Wir bitten Sie, diesen in die weiteren Erörterungen einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

gez.
Kurt Rohde
Stv. Geschäftsführer

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

24105 Kiel, 28.03.2006

Unser Zeichen: 10.70.00 ro-ma
(bei Antwort bitte angeben)

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein

Ihr Schreiben vom 20.01.2006; AZ IV 21

Sehr geehrter Herr Friedersen,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für den uns überlassenen Entwurf, der aus unserer Sicht zwar keinen grundsätzlichen Bedenken begegnet, aber dennoch mit Blick auf die laufende Diskussion gesetzliche und sonstige Vorschriften auf das zwingend notwendige Maß zurückzuführen überlegt werden sollte, auf die Regelungen zu verzichten und das Gesetz aufzuheben.

Sollte diesem Vorschlag nicht entsprochen werden, nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

Wir begrüßen, dass in der Neufassung klargestellt wird, dass der Anspruch auf Informationen nur bei öffentlich-rechtlichem Verwaltungshandeln besteht. **Eine generell formfreie Antragsstellung wird jedoch weiterhin abgelehnt.** Sofern die Umweltinformationsrichtlinie eine formfreie Antragsstellung bei Umweltinformationen vorsieht, wird man dies akzeptieren müssen. **Aus systematischen Erwägungen jedoch die formfreie Antragsstellung auf das gesamte IFG-SH auszudehnen, halten wir für verfehlt.**

Aus unserer Sicht trägt das Schriftformerfordernis erheblich zur Verwaltungsvereinfachung bei, welches aus systematischen Erwägungen nicht einfach aufgegeben werden sollte. Auch andere Vorschriften sehen aus berechtigten Gründen vor, dass Anträge schriftlich gestellt werden sollen.

Unseres Erachtens würde die Übernahme der Formulierung des § 6 Abs. 1 Satz 2 IFG-SH der Systematik auch nicht grundsätzlich im Wege stehen. Mit der Formulierung, dass Anträge - abgesehen von Umweltinformationen - schriftlich gestellt werden sollen, ist es der Behörde nicht verwehrt, auch mündliche Antragsbegehren stattzugeben, sofern Art und Umfang des Auskunftersuchen dies zulassen.

Städteverband
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Darüber hinaus merken wir folgendes an:

Zu § 1

Es ist zu begrüßen, dass § 1 Abs. 1 S. 1 des Gesetzentwurfs (IFG-E) ausdrücklich klarstellt, dass sich der Informationsanspruch hinsichtlich allgemeiner Informationen nur auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit erstreckt, nicht aber auf die fiskalischen Hilfsgeschäfte einer Gebietskörperschaft. Der Anwendungsbereich ist nämlich bisher strittig.

Dass eine Verwaltung und das Innenministerium einerseits, eine Anstalt öffentlichen Rechts (ULD) und das Verwaltungsgericht andererseits in der Frage der Anwendbarkeit des IFG auf fiskalische Hilfsgeschäfte der Behörden über Jahre zu diametral entgegengesetzten Rechtsmeinungen gelangen, verlangt geradezu nach einer gesetzlichen Klärung. Die in § 1 Abs. 1 S. 1 IFG- E vorgenommene Beschränkung des Anspruchs auf allgemeine Informationen auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Träger öffentlicher Verwaltung erscheint auch konsequent und sachgerecht. Zwar darf der Staat (einschließlich der mittelbaren Staatsverwaltung durch die Kommunen) sich nicht durch Auswechseln der Handlungsform seinen öffentlich-rechtlichen Bindungen und Verpflichtungen, insbesondere seiner Grundrechtsbindung entziehen. Für die fiskalische Bedarfsdeckung stehen den Behörden aber ausschließlich privatrechtliche Handlungsformen zur Verfügung, eine Inanspruchnahme von Hoheitsrechten käme allenfalls im Verteidigungs- oder Katastrophenfall in Betracht. Es besteht kein Grund, die besonderen Informationsverpflichtungen der öffentlichen Verwaltung auch auf die Behördentätigkeiten zu erstrecken, die die Verwaltung in denselben Rechtsformen wie jeder Bürger erbringt. Zur Sicherung der Willkürfreiheit und Gleichbehandlung existiert ein strenges, ausdifferenziertes und justiziables Spezialrecht, nämlich das Vergaberecht. Es bedarf darüber hinaus keiner Informationsansprüche unbeteiligter Dritter, die letztlich auf eine Ausforschung des Marktverhaltens der öffentlichen Hände hinauslaufen und in aller Regel auch das wirtschaftliche Verhalten der mit dem Informationssuchenden konkurrierenden Marktteilnehmer offenbaren.

Zu § 7 Abs. 1:

Die im bisherigen IFG unter § 10 Abs.1 vorgesehene Möglichkeit der Ablehnung des Zuganges zu Informationen für Entwürfe zu Entscheidungen sowie für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung vereitelt werden würde, ist weggefallen. Dies bedeutet, dass der Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses möglicherweise nicht mehr ausreichend sichergestellt ist. Hier sollte geprüft werden, ob eine entsprechende Ergänzung des neuen IFG sinnvoll ist, soweit keine Umweltinformationen betroffen sind.

Zu § 11:

Gemäß § 11 Abs. 1 IFG (aktuelle Fassung) ist im Zusammenhang mit der Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine Abwägung zwischen dem Geheimnisschutz einerseits und dem Offenbarungsinteresse der Allgemeinheit andererseits vorzunehmen. Auch wenn die Kommentierung zum IFG hierzu ausführt, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Abwägung im Regelfall leer laufen dürfte, da die Schutzwürdigkeit des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in jedem Fall vorrangig zu beurteilen sei, hat das SchleswigHolsteinische Verwaltungsgericht in seiner Entscheidung v. 31.08.2004 (Az. 6 A 245/02, Die Gemeinde 2004, S. 256) eine andere Position bezogen. Danach gibt es keinen generellen Vorrang des Geheimnisschutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist in dem Entwurf des neuen IFG in § 8 dahingehend neu geregelt, dass diese Abwägung lediglich bei beantragten Umweltinformationen vorzunehmen ist (§ 8 Abs. 1 b). Bei allgemeinen Informationen muss in jedem Fall der Betroffene zustimmen, womit in der Praxis wohl selten gerechnet werden dürfte.

Zu §§ 12 und 13:

Nach § 12 Abs.1 Satz 2 wirken die informationspflichtigen Stellen darauf hin, dass die bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken oder sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind.

Der § 13 Abs.1 sieht eine aktive und systematische Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt in angemessenem Umfang vor.

Die nach § 13 Abs.2 vorgesehenen Informationen lassen befürchten, dass für die Abrufbarkeit über elektronische Kommunikation sowie die „aktive und systematische“ Information ein möglicherweise erheblicher zusätzlicher Aufwand auf die auskunftspflichtigen Stellen zukommt.

Zwar hat das Land in einer Informationsveranstaltung dargelegt, dass nach Mitteilung des MLUR angestrebt wird, ein sog. Portal einzurichten, in dem auch die Kreise ihre Informationen hinterlegen können. Zusätzlich stellt das Land einen Umweltbericht zur Verfügung.

Die nach den §§ 12 und 13 vorgesehenen Informationen gehen jedoch deutlich über die vom Land im Rahmen des Umweltberichtes vorgehaltenen Daten hinaus.

Insoweit erscheint die Einschätzung unter 1.2.2 in der „Gelben Prüfliste“ für die Überprüfung von Gesetzen, nach der kein erhöhter Verwaltungsaufwand verursacht wird, sehr optimistisch.

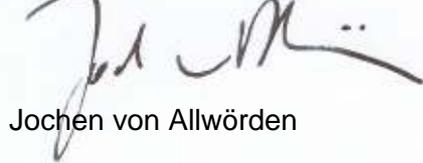
Fraglich ist daher, welcher zusätzliche personelle Aufwand für die Hinterlegung der Informationen beim Land bzw. für die Einrichtung der Informationsquellen beim Kreis selbst erforderlich wird.

Hinsichtlich dieser zusätzlichen Aufgabe sollte daher klargestellt werden, welcher Informationsumfang tatsächlich mit den genannten Verpflichtungen verbunden ist, da die Kreise nach dem neuen IFG für die einzustellenden Informationen selbst verantwortlich sein werden.

Auch der finanzielle Ausgleich im Rahmen des Konnexitätsprinzips für diesen zusätzlich entstehenden Aufwand ist sicherzustellen.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Jochen von Allwörden

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 1 6 / 1 0 7 7



STADT
ELMSHORN

Dr. Brigitte Fronzek
Bürgermeisterin
27.07.2006

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender des Innen- und Rechts-
ausschusses Herrn Thomas Wagner
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer
Landtag

31.07.2006 08:21

Expl.: Anl.:

LP | L | L1 | L2 | L3

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein / Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein

Sehr geehrter Herr Wagner,

ich bedanke mich für die Übersendung der Unterlagen, die bei mir am 09. Juni 2006 eingegangen sind. Nach Rücksprache mit den leitenden Mitarbeiterinnen und der Datenschutzbeauftragten der Stadt Elmshorn komme ich zu beiden Gesetzentwürfen zu folgender Stellungnahme:

Der Gesetzentwurf der Landesregierung – Informationsfreiheitsgesetz – liest sich sehr unübersichtlich. Umweltinformationsrechte werden anders behandelt als die Informationsrechte im übrigen. Es gibt Ausnahmen im Anwendungsbereich, in der Rechtsdurchsetzung und in der Informationspflicht. Vom unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz liegt eine ausführliche Stellungnahme vom 19.05.2006 zum Gesetzentwurf der Landesregierung vor. Auch dieser begrüßt eine einheitliche gesetzliche Regelung, jedoch wird auch seitens des ULD bemängelt, dass hier durch das Zusammenfügen des Informationsanspruches aus IFG und UIG keine bessere Verständlichkeit erreicht wird. Die Eingrenzung des Anwendungsbereichs schränkt den Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger wieder ein. Im Falle der Umweltinformation ist dies nicht der Fall, da der Landesgesetzgeber durch EU-Recht gezwungen wird, umfassende Informationsrechte zu gewährleisten.

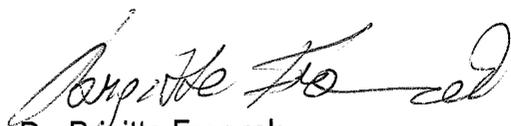
Aus Sicht der Stadt Elmshorn wäre es einfacher, übersichtlicher und konsequenter, wenn die Regelungen aus dem Umweltbereich auch für die sonstigen Informationen übernommen würden.

In der Handhabbarkeit wird von Seiten einer Mittelstadt kein Problem gesehen, wie wir auch dem Umweltinformationsgesetz seit seinem Bestehen keinerlei Probleme hatten.

Auch der Gesetzentwurf des SSW enthält einige Änderungsvorschläge des ULD, insbesondere die Einbindung Privater sowie gleichlautende Regeln für Handeln des Staates in privaten Rechtsformen. Dies erscheint besonders wünschenswert, weil anderenfalls ein Anspruch auf Informationen durch schlichte Rechtsformänderung im staatlichen Handeln begegnet werden kann. Dies ist nicht im Sinne einer größtmöglichen Transparenz staatlichen Handelns für Bürgerinnen und Bürger. Diesseitig wird davon ausgegangen, dass nur eine weitgehende Transparenz bei Entscheidungsprozessen für Bürgerinnen und Bürger komplexe Sachverhalte nachvollziehbar macht. Wenn dies nicht geschieht, wird die Politik- und Staatsverdrossenheit weiter wachsen, was letztendlich auch eine Gefahr für die demokratische Rechtsordnung insgesamt darstellen kann.

Zusammengefasst ist festzustellen, dass ein einheitliches Gesetz nur dann Sinn macht, wenn auch inhaltlich gleiche Regelungen normiert werden und nicht der Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger jenseits der Umweltinformationen eingeschränkt wird. Wenn politisch gewünscht ist, dass es unterschiedliche Rechte gibt, wäre es sicher sinnvoller, dies in zwei unterschiedlichen Gesetzen zu regeln.

Mit freundlichen Grüßen



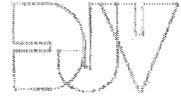
Dr. Brigitte Fronzek

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 1 6 / 1 0 4 9

GEWERKSCHAFT
DER JOURNALISTINNEN
UND JOURNALISTEN

DEUTSCHER
JOURNALISTEN-
VERBAND



Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbroker Weg 70

24105 Kiel

PRESSEHAUS 2107
SCHIFFBAUERDAMM 40
10117 BERLIN
TELEFON 0 30 - 72 62 79 20
TELEFAX 0 30 - 726 27 92 13
E-MAIL: DJV@DJV.DE
INTERNET: WWW.DJV.DE

31. Juli 2006
30.910.15/hp/mg

- a. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drs. 16/82 –**
- b. **Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 16/722 –**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 7. Juni 2006 hatten Sie dem Deutschen Journalisten-Verband Landesverband Schleswig-Holstein Gelegenheit gegeben, zu den o. a. Entwürfen bis Ende Juli 2006 eine schriftliche Stellungnahme – möglichst per E-Mail – abzugeben.

Im Namen des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein übersende ich Ihnen hiermit die Stellungnahme und verbleibe

mit freundlichem Gruß

Benno H. Pöppelmann
– Justiziar –

Anlage

31. Juli 2006

Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e. V.

- a) Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drs. 16/722 –
- b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit
des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drs. 16/82 –

A. Vorbemerkung

Nach Auffassung des Landesverbandes Schleswig-Holstein sollte ein Informationsfreiheitsgesetz, das sich zum Ziel gesetzt hat, den Bürgerinnen und Bürgern Zugangsrechte zu Informationen der öffentlichen Hand einzuräumen, folgenden Anforderungen genügen:

1. die Öffentlichkeit von Informationen sollte die Regel, die Zugangsbeschränkung die Ausnahme sein,
2. der Anspruch auf Zugang von Informationen der öffentlichen Hand sollte als Rechtsposition weit gefasst sein,
3. Ausnahmetatbestände vom grundsätzlichen Zugang zu Informationen sollten eng begrenzt und genau bestimmt sein,
4. eine Kostenbarriere sollte vor den Zugang zu den Informationen nicht aufgestellt werden und
5. das Gesetz sollte eine Regelung enthalten, die auch eine aktive, insbesondere elektronisch vermittelte Informationspolitik auch im Sinne eines E-Government vorsieht.

Seite 2

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung, der das seit dem 9. Februar 2000 geltende Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein¹ vollständig neu überarbeitet, genügt den vorgenannten Anforderungen nicht in jedem Fall. Bereits aus der allgemeinen Begründung des Gesetzes ist abzuleiten, dass es den Verfassern des Entwurfs² vor allem darum zu gehen scheint, die seit 2000 geltende Informationsfreiheit in Schleswig-Holstein wieder einzuschränken, das Handeln der öffentlichen Verwaltung weniger transparent zu gestalten, jedenfalls aber den Bürgern möglichst wenig Gelegenheit zu geben, die Aktivitäten der öffentlichen Hand kritisch zu begleiten, sich mit ihnen auseinander zu setzen und auf diese Weise am demokratischen Prozess teilzuhaben.

Demgegenüber ist der Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW³ davon die geprägt, seit dem Inkrafttreten des IFG-SH aufgetretenen Auslegungsschwierigkeiten und Zweifelsfragen im Sinne der Stärkung demokratischer Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger und im Sinne einer Verbesserung der Informationszugangsrechte zu lösen.

Das Ziel des IFG-Reg-E, den Zugang zu allgemeinen Verwaltungsinformationen und zu Umweltinformationen in einem Gesetz zu regeln und damit die entsprechende Richtlinie⁴ in einem Gesetz zu regeln, stößt auf Zustimmung beim DJV-Landesverband Schleswig-Holstein. Das Verfahren erleichtert den Zugangsberechtigten die Rechtsanwendung.

Die Stellungnahme folgt dem IFG-Reg-E, der Entwurf der Abgeordneten des SSW wird im jeweiligen Zusammenhang diskutiert.

B. Zu den einzelnen vorgeschlagenen Regelungen

Zu § 1 IFG-SSW-E

Der Regierungsentwurf verzichtet auf die bisher in § 1 IFG-SH enthaltene Bestimmung des Gesetzeszwecks, ohne die Streichung dieser Regelung zu begründen.

Nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein sollte in § 1 des IFG-SH

1 im Folgenden IFG-SH

2 im Folgenden IFG-Reg-E

3 im Folgenden IFG-SSW-E

4 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

der Gesetzeszweck weiterhin beschrieben werden. Die von den Abgeordneten des SSW vorgeschlagene Formulierung wird für sinnvoll gehalten, sei sollte um die Formulierung der Zielsetzung ergänzt werden.

Gesetzliche Zweckbestimmungen wie die in § 1 IFG-SH sind für die Rechtspraxis insbesondere zur Lösung von Zweifelsfragen und zur Auslegung von Bedeutung⁵. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie im Informationsfreiheitsrecht – ein Wechsel von dem historisch und verfassungsrechtlich überholten Amtsgeheimnis hin zur Informationsfreiheit vorgenommen wird. Der als grundlegende Norm vorangestellte beschriebene Gesetzeszweck macht der nach Art. 20 Abs. 2 GG an das Gesetz gebundenen Exekutive deutlich, dass eine grundlegende Veränderung der Rechtslage vorgenommen wurde⁶. Gerade, wenn es – wie im Informationsfreiheitsrecht – um den Ausgleich von gegensätzlichen Interessen geht, ist die Beschreibung des Gesetzeszwecks sehr hilfreich, wenn sie gleichzeitig auch Hinweise auf die Gewichtung der jeweiligen im Konflikt stehenden Interessen bietet. Insofern ist allerdings der geltende § 1 IFG-SH und auch der Vorschlag der Abgeordneten des SSW unvollständig, weil sie im Wesentlichen nur den Inhalt beschreiben, die Zielsetzung aber außer Acht gelassen wird. Diese besteht darin, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen⁷.

Entsprechend sollte § 1 in der Fassung des IFG-SSW-E um diese Zielsetzung ergänzt und im IFG-SH erhalten bleiben.

Zu § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E

In § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E wird einschränkend gegenüber der bisherigen Regelung des § 3 IFG-SH die Geltung des Gesetzes beschränkt auf „die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung“. Lediglich bei Umweltinformationen soll das Gesetz auch für die privatrechtliche Tätigkeit dieser Träger sowie sonstiger natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts gelten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dabei der Kontrolle der öffentlichen Hand unterliegen.

5 vgl. BVerfGE 75,329(344)

6 vgl. Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, S. 70

7 vgl. § 1 IFG-Bln

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Der DJV-Landesverband Schleswig-Holstein lehnt § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E in der vorgeschlagenen Fassung ab. Er plädiert dafür, auch das privatrechtliche Handeln der öffentlichen Hand sowie das Handeln, soweit sich die Behörden privater Personen bedienen oder diese kontrollieren, in den Geltungsbereich des Gesetzes mit einzubeziehen.

Zur Einschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes gegenüber der bisherigen Fassung wird ausgeführt, die Richtlinie 2003/4/EG zur Herausgabe von Umweltinformationen verpflichte nur dazu im Bereich der Umweltinformationen unabhängig von der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsform des Handelns der öffentlichen Hand, den Zugang zu eröffnen. Auch Personen des Privatrechts seien in dem beschriebenen Umfang informationspflichtig. Hingegen bestehe bei allgemeinen Verwaltungsinformationen insoweit keine rechtliche Verpflichtung. Es bestehe auch kein Anlass, der öffentlichen Hand Wettbewerbsnachteile zuzufügen, wenn diese auf die „Vorrechte“ des öffentlichen Rechts bewusst verzichte. Mit der Verpflichtung zur Informationsgewährung bei öffentlich-rechtlichem Verwaltungshandeln werde eine umfassende Informationspflicht zur Wahrung behördlicher Transparenz als „Ausgleich für die Sonderrechte, die der öffentlichen Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben eingeräumt“ würden, normiert⁸.

Bei Umweltinformationen müsse „dieser Grundsatz“, dass die öffentliche Hand hinsichtlich der Informationsgewährung beim Handeln in privatrechtlicher Form nicht „strenger als andere Rechtssubjekte zu behandeln“ sei, durchbrochen werden. Dabei sei freilich zu bedenken, dass die Europäische Union ihre Richtlinien stets auch im Blick auf jene Mitgliedstaaten abzufassen habe, denen die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht weniger vertraut sei⁹. Aus § 1 Abs. 1 S. 1 ergebe sich somit, dass bei allgemeinen Verwaltungsinformationen, die im Zusammenhang mit privatrechtlichem Handeln der Behörden oder Organe der Träger der öffentlichen Verwaltung entstünden, z.B. sog. fiskalischen Hilfsgeschäften, erwerbswirtschaftliche Betätigung oder im Bereich des sog. Verwaltungsprivatrechts das Gesetz nicht anzuwenden sei¹⁰.

Dieser erneute Paradigmenwechsel, von der Informationsfreiheit wieder hin zum Amtsgeheimnis wird vom DJV-Landesverband Schleswig-Holstein abgelehnt. Er ist mit Auslegungsproblemen nicht zu begründen. Eventuell diese grundlegende Einschränkung der

8 vgl. IFG-Reg-E, Drs. 16/722, S. 3 und S. 22 f.

9 vgl. IFG-Reg-E, S. 23

10 aaO, S. 23

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Informationsfreiheit begründenden Wirkungsfeststellungen etwa im Sinn einer Evaluierung des Gesetzes sind der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Hinweise darauf, dass eine entsprechende Evaluierung stattgefunden habe, fehlen ebenfalls. Aus tatsächlichen Gründen kann daher die vorgeschlagene Regelung im IFG-Reg-E nicht veranlasst sein. Insbesondere aus rechtlichen Gründen ist sie aber auch verfehlt.

Entgegen der im IFG-Reg-E geäußerten Ansicht genießt die öffentliche Hand im Bereich öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit keine vielfältigen „Vorrechte“ gegenüber allen anderen Rechtssubjekten.

Die Staatsgewalt geht vom Volk aus¹¹. Insbesondere die vollziehende Gewalt ist an Gesetz und Recht gebunden¹². Staatliches Handeln, auch im Bereich öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit, genießt keine „Vorrechte“, es kann für sich z.B. keine Freiheitsrechte in Anspruch nehmen, sondern es erfolgt in Ausübung von Kompetenzen¹³. Privatpersonen, also andere Rechtssubjekte, genießen Privatautonomie, staatliches Handeln ist auf eine Rechtfertigung angewiesen. Deswegen gibt es im öffentlichen Recht, nicht aber im Privatrecht eine ausgeformte Ermessenslehre¹⁴. Staatliches Handeln ist an das Demokratie-, Rechtsstaats-, Gesetzmäßigkeits- und Sozialstaatsprinzip gebunden. Auch in den Bereichen, in denen der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben¹⁵ besondere Befugnisse ausübt, wie z.B. im Polizeirecht oder im Steuerrecht, unterliegt staatliches Handeln diesen Bindungen. Auch sie begründen keine „Vorrechte“¹⁶.

Die These in der Begründung des IFG-Reg-E von den angeblichen „vielfältigen Vorrechten“ ist schon vom Ansatz deswegen verfehlt, weil im öffentlichen Recht andere Rechtssubjekte mit der diesem Recht unterliegenden öffentlichen Hand nicht vergleichbar sind. Die genannte These führt zu einer demokratiedefizitären und deswegen abzulehnenden Lösung.

11 Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG

12 Art. 20 Abs. 3 GG

13 vgl. BVerfGE 61,62(101); 68,163(206)

14 vgl. Badura et al., Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 36, 12. Auflage

15 die ausschließlich durch ein öffentliches Interesse begründet sind, dies gilt auch für die Verwaltung

16 vgl. Wolff/Bachof VerwR I, § 23 II c; Badura et al., aaO; Bethge, Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs. 3 GG, 1985, S. 67 f.



Seite 6

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Wenn die These richtig wäre, dass die öffentliche Hand im Bereich öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit nur wegen ihrer „Vorrechte“ zur umfassenden Information und zur Wahrung absoluter Transparenz verpflichtet werden kann, würde dies im Umkehrschluss zur These führen¹⁷, dass es Bereiche staatlichen Handelns, insbesondere der vollziehenden Gewalt, geben kann, die des Ausgleichs zur umfassenden Information der Bürgerinnen und Bürger nicht bedürfen und deswegen intransparent sein können. Alle Staatsgewalt geht nicht nur vom Volke aus, die Staatsgewalt wird auch vom Volk „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

Nach den Worten des Bundesverfassungsgerichts setzt der in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ausgestaltete Grundsatz der Volkssouveränität voraus, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch die dort genannten Organe hat. Deren Akte müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Entscheidend im Hinblick auf den Grundsatz der Volkssouveränität ist nicht die Form, sondern die Effektivität der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns¹⁸.

Nicht also angebliche „Vorrechte“ der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit gebieten zum Ausgleich umfassende Informationen und absolute Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit, sondern die Legitimationsbedürftigkeit des Handelns der öffentlichen Hand auch und gerade im Bereich öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Volk.

Es bedarf entgegen der Auffassung der Verfasser des IFG-Reg-E nicht der zusätzlichen Begründung im Hinblick auf Umweltinformationen, dass das Europäische Recht¹⁹ zur Herausgabe von Umweltinformationen unabhängig von der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsform des Handelns der Verwaltung verpflichtet. Es hätte auch nicht des hinzugefügten rechtfertigenden Satzes bedurft, es sei zu bedenken, dass die Europäische Union ihre Richtlinien stets auch im Blick auf jene Mitgliedstaaten abzufassen habe, denen die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht weniger vertraut sei.

17 die ebenfalls in der Begründung vertreten wird, vgl. Begründung S. 3

18 vgl. BVerfGE 83,60(71); 93,37(66 f)

19 in Form der Richtlinie 2003/4/EG



DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Dem Recht der Europäischen Union ist die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht durchaus bekannt²⁰. Die Begründung legt insoweit den Schluss nahe, dass es den Verfassern des IFG-Reg-E nicht darum geht, die Verpflichtung im Hinblick auf Umweltinformationen zu begründen, sondern im Gegenteil zu unterstreichen, warum es gerechtfertigt sei, allgemeine Verwaltungsinformationen außerhalb des Bereichs öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit dem Informationszugang der Bürgerinnen und Bürger zu entziehen. Auch insoweit geht jedoch die Begründung fehl, zumal Mitgliedstaaten der EU die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht vertraut ist. Dies gilt z.B. auch für Großbritannien, in dem sich längst ein „public law“ als Sonderrecht der vollziehenden Gewalt etabliert hat²¹.

Mit der Begrenzung des Zugangs zu Informationen, die den Zwecken der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung dienen, verfolgt § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E das Ziel, fiskalische Hilfsgeschäfte, erwerbswirtschaftliche Betätigung und das Handeln im Bereich des sog. Verwaltungsprivatrechts aus dem Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Dies würde bedeuten, dass die Leistungsverwaltung, also die Versorgung der Bevölkerung mit z.B. Energie oder Wasser, die Erbringung von Verkehrsleistungen (z.B. durch kommunale Verkehrsbetriebe), die Sicherstellung von Telekommunikationsleistungen, Forschungsbereiche, kulturpolitische Bereiche ebenso aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen werden sollen, wie Informationen zur Bedarfsdeckung (z.B. Bau von Straßen, Schulen und Universitäten). Dem Informationszugang entzogen wäre die Vermögensverwaltung z.B. im Hinblick auf die Sondernutzung öffentlicher Straßen ebenso wie die Teilnahme der öffentlichen Hand am Wirtschaftsleben²².

Die Herausnahme all dieser Formen der privatrechtlich handelnden Verwaltung aus dem Informationszugangsrecht im Sinne einer umfassenden Bereichsausnahme ist unter dem Gesichtspunkt der öffentlich-rechtlichen Bindung der Verwaltung beim Handeln in Privatrechtsform nicht gerechtfertigt. Dies gilt prinzipiell für jede Form des privatrechtlichen Handelns. Die Inanspruchnahme des Privatrechts macht die Verwaltung nicht zum Privaten. Der Staat bleibt Staat, eine Gleichstellung der privatrechtlichen Verwaltung mit den

20 vgl. Art. 238 EG-Vertrag

21 vgl. Curzon, Dictionary of Law, S. 311, 4. Aufl., London 1997

22 etwa im Hinblick auf die Landesbank, die Sparkassen, Baugesellschaften, Versicherungsunternehmen, Spielbanken usw. (vgl. zu Art und Ausmaß privatrechtsförmiger Verwaltung: Badura et al., aaO, S. 65 f.)



DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

sonstigen Rechtssubjekten des Privatrechts ist in keinem Fall möglich²³. Die prinzipiellen Handlungsmaßstäbe der Verwaltung gelten Rechtsform unanhängig. Die Berufung der Verwaltung auf irgendeine – und sei es auch bloß abgeschwächte – Privatautonomie bleibt ihr versagt. Das privatrechtliche Tätigwerden der Verwaltung bedarf stets der Rechtfertigung durch ein öffentliches Interesse bzw. einen öffentlichen Zweck²⁴.

Die im IFG-Reg-E aufgestellte These, es bestünde kein Anlass, der öffentlichen Hand Wettbewerbsnachteile zuzufügen und sie anders als die Rechtssubjekte des Privatrechts zu behandeln, wenn die öffentliche Hand auf die Vorrechte des öffentlichen Rechts bewusst verzichte, fällt angesichts dieser klaren Aussagen der Verwaltungsrechtsdogmatik in sich zusammen. Wegen der Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz kommt eine Unterordnung eines Verwaltungsträgers, wenn dieser in privatrechtlicher Form handelt, unter den Willen eines privaten Vertragspartners letztlich nicht in Betracht, weil sich die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, geschieht dies auch in privatrechtlicher Form, nicht nach dem privatautonomen Willen der Vertragspartner, sondern letztlich nach der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage richtet²⁵.

Die von den Verfassern des IFG-Reg-E offensichtlich beabsichtigte Flucht in die öffentlich-rechtliche Bindungslosigkeit²⁶ ist – wie dargelegt – schon nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen nicht zulässig. Die Verwaltung ist vielmehr verpflichtet, auch ihr privatrechtliches Handeln an ihre öffentlich-rechtliche Bindung auszurichten. Diese Verpflichtung ist justiziabel²⁷.

Fraglich bleibt danach nur noch, ob es eine spezielle Rechtfertigung geben kann, die genannten privatrechtlichen Formen des Verwaltungshandelns aus dem Informationszugang heraus zu nehmen. Auch dies ist nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein nicht der Fall. Informationsfreiheitsgesetze beinhalten wegen ihrer Zielsetzung einen eigenen Behördenbegriff, der jedenfalls Personen des Privatrechts einschließt, deren sich die Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Dieser Behördenbegriff ist

23 vgl. VGH Rh-Pf, DVBl 2000,992 ff

24 Badura et al., aaO, S. 68 ff

25 vgl. Scherer, NJW 1989,2724(2728)

26 vgl. zum Begriff Badura et al., aaO, S. 72

27 BVerwG NJW 1990,134(135) im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz; BVerfG NJW 1990,1783 im Hinblick auf die Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des Privatrechts, wenn sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen



Seite 9

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

funktionell–teleologisch zu verstehen. Das Informationsbedürfnis der Bevölkerung²⁸ ist danach überall dort begründet, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, also Steuergelder. Es besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse, von der konkreten Verwendung dieser öffentlichen Mittel Kenntnis zu erlangen. Das gilt unabhängig davon, ob eine Behörde sich zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Einzelfall einer privatrechtlichen Organisationsform oder einer natürlichen Person bedient. Stehen Private unter der Aufsicht oder einer entsprechenden Einflussnahme von Behörden, sind sie verpflichtet, den Informationszugang zu gewähren²⁹.

Nach alledem sollte der Geltungsbereich im Hinblick auf die dem Informationszugang unterliegende Verwaltungstätigkeit so formuliert werden, wie nach dem IFG-SSW-E zu Art. 1 Nr. 2 vorgeschlagen.

Zu § 1 Abs. 2

Im Hinblick auf den Änderungsvorschlag zu § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E sollte § 1 Abs. 2 Nr. 2 gestrichen werden. Eine Begründung dafür, dass das Informationsfreiheitsgesetz nicht für die obersten Landesbehörden gelten soll, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, wird nicht gegeben. Eine solche Begründung ist auch nicht erkennbar.

Hingegen ist im Hinblick auf die Ausführung zu § 1 Abs. 1 IFG-Reg-E in § 1 Abs. 2 eine Nr. 5 der Gestalt aufzunehmen, dass das Gesetz nicht für Rundfunkanstalten im Rahmen ihrer journalistisch redaktionellen Tätigkeit gelten kann. Rundfunkanstalten sind Einrichtungen des öffentlichen Rechts, zugleich jedoch Grundrechtsträger. Die vorgeschlagene Regelung hat eine notwendige Schutzfunktion für die journalistische Tätigkeit. Die Nichtzugänglichkeit zur Information aus journalistisch-redaktioneller Tätigkeit ergibt sich aus dem für diese Tätigkeit wesentlichen und auch verfassungsrechtlich abgesicherten Schutz des Redaktionsgeheimnisses und der Informanten der Medien. Ein vergleichbarer Schutz ist in § 41 Abs. 3 des BDSG enthalten und auch in § 10 LPG-SH. Der Informationszugang kann insoweit nicht gewährt werden, wie auf Informanten oder den Inhalt recherchierten Materials geschlossen werden oder dieses ausgeforscht werden kann.

28 und auch der Medien

29 vgl. zur entsprechenden Argumentation im Hinblick auf § 4 Landespressegesetz; BGH AfP 2005,279(280); OVG Saarland AfP 1998,426(428)

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Zu § 2 Abs. 3 IFG-Reg-E

Der bisher in § 4 IFG-SH verwendete Begriff der „vorhandenen Informationen“ soll in § 2 Abs. 3 IFG-Reg-E ersetzt werden durch den Begriff der „amtlichen Informationen“. Der DJV-Landesverband Schleswig-Holstein ist der Auffassung, dass der bisherige Begriff der vorhandenen Informationen beibehalten werden sollte. Soweit ersichtlich, gibt es keinen Grund, insoweit zwischen allgemeinen Verwaltungsinformationen und Umweltinformationen zu unterscheiden. Auch wird in der Begründung nicht ausgeführt, hinsichtlich des Begriffs habe es Auslegungsschwierigkeiten gegeben. Es besteht kein Grund, durch eine neue Begrifflichkeit Unsicherheit bei der Anwendung des Gesetzes zu schaffen.

Zu § 3 S. 2 IFG-Reg-E

Durch § 3 S. 2 IFG Reg-E soll der bisherige § 17 des IFG-SH ersetzt werden. Insoweit wird darauf verwiesen, § 17 IFG-SH habe zu Auslegungsschwierigkeiten geführt. Nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein sollte es bei der Regelung des derzeitigen § 17 IFG-SH bleiben. Die Begründung zum IFG-Reg-E macht deutlich, dass speziellere Informationszugangsregelungen, wenn sie den Informationsanspruch nach § 3 S. 1 IFG-Reg-E verdrängen, auch dazu führen können, dass der Umfang der Information begrenzt und insoweit durch die Spezialregelung abschließend geregelt sei. Dem Verständnis eines möglichst voraussetzungslosen Zugangs zu Informationen der öffentlichen Verwaltung³⁰ entspricht die vorgeschlagene Regelung zu § 3 S. 2 IFG-Reg-E nicht.

Zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 IFG-Reg-E

Prinzipiell ist nichts dagegen einzuwenden, dass die informationspflichtige Stelle dem Antrag auf Zugang zu Informationen nicht entsprechen muss, wenn die Informationen der Antrag stellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art verfügbar ist. Allerdings sollte nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein insoweit geregelt sein, dass die informationsverpflichtete Stelle dem Antragsteller die „leicht zugängliche Art“ des Informationszugangs konkret nachweist. Denn häufig sind auch vorübergehend leicht zugängliche Arten von Informationen mit erheblichem Rechercheaufwand verbunden. Hingegen bedeutet es für die informationsverpflichtete Stelle keinen relevanten Mehraufwand, den Nachweis gegenüber dem Antragsteller zu führen, da bei ihr die

³⁰ selbstverständlich unter Wahrung berechtigter entgegenstehender Interessen

Seite 11

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Information vorhanden und damit auch das Wissen verfügbar ist, wo die vorhandene Information zu finden ist.

Zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 IFG-Reg-E

Nach Meinung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein haben sich die bisherigen §§ 9 bis 12 IFG-SH bewährt. Deswegen besteht insoweit kein Grund, diese Regelungen inhaltlich insoweit zu ändern. In jedem Fall sollten aber § 7 Abs. 1 Nr. 2 lit. a und b gestrichen werden.

Zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 lit. a IFG-Reg-E

Die Regelung, dass ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, soweit er offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde, wird damit begründet, dies sei z.B. der Fall, wenn die Antrag stellende Person bereits über die beantragten Informationen verfügt oder der Antrag offensichtlich zum Zweck der Verzögerung von Verwaltungsverfahren gestellt worden sei.

Nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein bedarf es insoweit keiner Regelung. Sofern ein Antragsteller über ein Information im beantragten Umfang bereits verfügt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass überhaupt ein Antrag erfolgt. Insoweit bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung nicht. Zudem kann die Behörde im Rahmen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 IFG-Reg-E darauf verweisen, dass sie dem Antrag nicht entsprechen müsse, weil die Antrag stellende Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art³¹ die Information verfügbar hat.

Soweit zur Begründung des angeblichen offensichtlichen Missbrauchs darauf verwiesen wird, ein Antrag werde offensichtlich zum Zweck der Verzögerung von Verwaltungsverfahren gestellt, müsste angesichts der Unbestimmtheit dieser Rechtsbegriffe mindestens eine Nachweispflicht der informationspflichtigen Stelle verlangt werden, da sonst allzu leicht mit dieser Begründung ein Antrag abgelehnt werden könnte. Faktisch dürfte jedoch auch insoweit eine ausdrückliche gesetzliche Regelung nicht notwendig sein.

31 nämlich bei sich selbst

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 lit. b IFG-Reg-E

§ 7 Abs. 1 Nr. 2 lit. b ist schon wegen der fehlenden Bestimmtheit dieser Regelung zu streichen. Weder aus der Norm selbst noch aus der Begründung ist abzuleiten, was unter dem Begriff „interne Mitteilungen“ zu verstehen ist. Die Norm wird damit begründet, sie diene der Sicherung der Effektivität interner Arbeitsabläufe. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie der Informationszugang zu internen Mitteilungen die Effektivität von Arbeitsabläufen der Verwaltung überhaupt tangieren, geschweige denn stören könnte. Würde eine solche interne Mitteilung, z.B. eine Verwaltungsvorschrift³² von einer Antrag stellenden Person angefordert, könnte sie problemlos kopiert und herausgegeben werden.

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 2 IFG-Reg-E

Zu Recht schützen Informationsfreiheitsgesetze die Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte vor dem Informationszugang deswegen, weil die Rechtspositionen der Rechtsinhaber insoweit erheblich verletzt werden könnten. Allerdings kann dies nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein dann nicht gelten, wenn Behörden eigene (Nutzungs-)Rechte an urheberrechtlich geschützten Werken haben. Das IFG soll den Informationszugang eröffnen, aber nicht verschließen. Deshalb müssen informationspflichtige Stellen, wenn keine Privaten Urheberrechte geltend machen können, dem Antragsteller die erforderlichen Nutzungsrechte einräumen, damit er sein Recht auf Information wahrnehmen kann. Die Regelungen zum Schutz der Rechte am geistigen Eigentum dienen dem Schutz des privaten geistigen Eigentums. Dieses soll durch den Informationszugang nicht unterlaufen werden können. Es besteht jedoch insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Zielsetzung eines Informationsfreiheitsgesetzes kein Grund, Behörden insoweit mit privaten Personen gleichzusetzen, die Rechte am geistigen Eigentum haben. Dies wird bereits dadurch deutlich, dass eine Behörde, ist sie Inhaberin der Nutzungsrechte, jederzeit ein urheberrechtlich geschütztes Werk vor einem elektronischen Zugang mit Hinweis auf entgegenstehende Urheberrechte³³ schützen könnte. Über diesen Akt der Verhinderung würde auch die in § 8 Abs. 1 a.E. enthaltene Abwägungsklausel nicht hinweg helfen. Denn in jedem Fall müsste das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegen. Jedenfalls in dem Maße, in dem informationsverpflichtete Stellen ihre Informationen (nur noch) elektronisch aufbereiten, verwalten und vorhalten, müsste klar geregelt sein, dass eventuell entgegen stehende Nutzungsrechte der Behörde den Informationszugang nicht verhindern können.

³² vgl. Badura et al., aaO, S. 153

³³ hier: § 19 a UrhG



Seite 13

DJV-Stellungnahme zu Gesetzentwürfen zum IFG Schleswig-Holstein

Zu § 13 IFG-Reg-E

Es ist nicht ersichtlich, warum eine aktive Unterrichtung der Öffentlichkeit durch informationsverpflichtete Stellen lediglich auf den Bereich der Umwelt reduziert werden soll. Nach Auffassung des DJV-Landesverbandes Schleswig-Holstein sollten öffentliche Stellen mindestens Organisationspläne und Aktenordnungen und sonstige vorhandene Register z.B. über das Internet zugänglich machen. Auf die entsprechende, jedenfalls in Ansätzen akzeptable Regelung des § 11 des IFG des Bundes wird insoweit verwiesen. Noch informationsfreundlicher ist jedoch insoweit die Verordnung des Europäischen Parlaments des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 30. Mai 2001³⁴. Nach dessen Art. 11 macht jedes Organ im Hinblick auf die wirksame Ausübung der Rechte durch die Bürger ein Dokumentenregister öffentlich elektronisch zugänglich. Das Register enthält für jedes Dokument eine Bezugsnummer, den Gegenstand und/oder eine kurze Beschreibung des Inhalts des Dokuments sowie das Datum des Eingangs oder der Erstellung der Aufnahme in das Register. Dabei sind die Hinweise so abzufassen, dass der Schutz entgegen stehender öffentlicher oder privater Belange nicht beeinträchtigt wird. Eine solche Regelung hält der DJV-Landesverband Schleswig-Holstein auch im Hinblick auf das Bemühen der Verwaltung, die Verwaltungstätigkeit für das E-Government zu öffnen, für angebracht.

In jedem Fall ist insoweit der Vorschlag zu Nr. 15 des IFG-SSW-Entwurf dem Regierungsentwurf vorzuziehen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Pöppelmann'.

Benno H. Pöppelmann
– Justiziar –



IHK Schleswig-Holstein - 24100 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 71 21
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/932

Ihre Zeichen/Nachricht vom
L 214/07.06.06

Ihr Ansprechpartner
Rainer Bock

E-Mail
bock@kiel.ihk.de

Telefon
(0431) 5194-217

Fax
(0431) 5194-518

Unser Zeichen
b/PS

20.06.2006

1. **Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Entwurf der Landesregierung)**
2. **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Entwurf der Abgeordneten des SSW)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir äußern uns in Teil I zum Gesetzentwurf der Landesregierung und wiederholen dazu im Wesentlichen unsere Position zum Referentenentwurf des Innenministeriums. In Teil II setzen wir uns mit dem (neuen) Entwurf der Abgeordneten des SSW auseinander, der gegenüber dem Gesetzentwurf vom Herbst 2004 abweicht.

I. Gesetzentwurf der Landesregierung

Wir befürworten die Integration des bisherigen IFG mit einem Umweltinformationsanspruch in einem neuen gemeinsamen Gesetz. Der vorgelegte Gesetzentwurf ist nach unserem Eindruck klar und gut lesbar. Unsere Anmerkungen beschränken sich deshalb auf wenige Einzelheiten, da die umzusetzende EU-Richtlinie 2003/4/EG kaum Spielräume eröffnet. Zusammenfassen lässt sich unsere Stellungnahme dahin, dass der Gesetzentwurf dort keine Vereinheitlichung der rechtlichen Voraussetzungen und Verfahren des Umweltinformationsanspruches und des allgemeinen Informationsanspruches vornehmen sollte, wo die EU-Richtlinie ersichtlich keine vernünftige Lösung anbietet. Eine einheitliche Rechtsgestaltung kann nicht Selbstwert sein. Im Einzelnen:

§ 2 Abs. 5 „vorhandene Information“

§ 2 Abs. 5 überträgt die Regelung der EU-Richtlinie auf allgemeine Verwaltungsinformationen: Die Informationspflicht bezieht sich auf alle Informationen, die bei einer Behörde oder sonst informationspflichtigen Stelle „vorhanden sind“. Diese Regelung ist zwar sehr klar. Sie gefährdet in der konkreten Form allerdings die Ablehnungs- und Schutzrechte in §§ 6 – 8. Denn die dort zu treffenden Bewertungen und Entscheidungen kann eine Behörde, die möglicherweise bloß angelegentlich informiert wurde, die bloß zu beteiligen ist, die lediglich Aufsichtsfunktionen allgemeiner Art ausübt, überhaupt nicht treffen. Wir regen deshalb an, eine Verpflichtung einzuführen, die primär zuständige Stelle in solchen Fällen zu beteiligen.

§ 4 „mündlicher Antrag“

Auch an dieser Stelle überträgt der Gesetzentwurf die Regelung der EU-Richtlinie auf allgemeine Verwaltungsinformationen. Wir halten einen mündlichen Antrag auf den ersten Blick zwar für so genannt schlank und unkompliziert, im Detail aber für untunlich. Alle Voraussetzungen in § 4 Abs. 1 sind bei einem mündlichen Antrag obsolet; Datierung, Präzisierung, Fristen und alle weiteren Details gehen in einem allgemeinen Informationsgespräch unter. Niemand weiß genau, wann welcher Antrag mit welchem Inhalt im Einzelnen gestellt worden ist. Zudem sind solche gesprächsweise gestellten Anträge die beste Voraussetzung für Ausforschungsanträge, die nach dem Gesetzentwurf ausdrücklich unzulässig sein sollen. Wir halten deshalb mündliche Anträge insbesondere in Fällen, in denen letztlich Interessengruppen gerade bei größeren Investitionsvorhaben Ziele wie Verzögerung und Behinderung verfolgen, nicht für sinnvoll. Ein formaler Antrag (der schlussendlich in seiner Bearbeitung und Behandlung verwaltungsgerichtlich nachprüfbar ist) sollte mit einem gewissen Formerfordernis gestellt werden.

In der Verwaltungspraxis hat sich nach unserer Beobachtung ohnehin herauskristallisiert, dass einfache Auskunftsverlangen vielfältig formlos auf telefonischen Wunsch hin erledigt werden. Dort allerdings, wo ein spezifischer Rechtsanspruch gezielt geltend gemacht werden soll, darf zumindest Schrift- oder Textform verlangt werden. Das vermeidet jedenfalls Auseinandersetzungen darüber ob ein bestimmter Antrag mündlich überhaupt so gestellt worden ist oder nicht.

§ 4 Abs. 2 „Weiterverweisung“

Wir haben unverändert die gleichen grundsätzlichen Bedenken wie schon gegenüber dem alten IFG: Die Verpflichtung einer informationspflichtigen Stelle, den Antragsteller weiter zu verweisen, führt im Ergebnis dazu, dass jedermann bei jedweder informationspflichtigen Stelle (mündlich) eine Anfrage stellen kann und diese Stelle dann verpflichtet ist, aktiv Ermittlungen aufzunehmen, welche andere Stelle der zutreffende Ansprechpartner sei. Denn diese Frage ist nicht immer einfach zu beantworten. Zweifellos werden das Einzelfälle sein. Dennoch ist das jedenfalls für die Teile der Verwaltung, die nicht aus Steuermitteln finanziert werden, problematisch. Die

Entwurfsbegründung nimmt das auf und formuliert, die informationspflichtige Stelle könne (nicht: müsse) auf die andere zuständige informationspflichtige Stelle hinweisen. Das ist vernünftig, bildet sich allerdings im Gesetzestext nicht ab.

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 „Kosten bei Einsichtnahme vor Ort“

Der Gesetzentwurf stellt die Übermittlung amtlicher Informationen bei einer Einsichtnahme vor Ort von Kosten frei. Das ist zwar für Umweltinformationen in der genannten EU-Richtlinie vorgegeben, bleibt aber unsinnig und sollte deshalb auf allgemeine Verwaltungsinformationen nicht übertragen werden. Die Begründung zu § 5 Abs. 2 des Entwurfs macht deutlich, dass Fälle hohen und höheren Verwaltungsaufwands bei der informationspflichtigen Stelle oder auch die „Komplexität der begehrten Informationen“ nicht nur real sind, sondern sogar eine Fristverlängerung rechtfertigen. Daraus wird deutlich, dass der individuell veranlasste Arbeitsaufwand durch Aufarbeitung der erwünschten Informationen verursacht wird: durch Recherche in elektronischen Archiven, Akten, Abfrage verschiedenster Datenbanken, Beteiligung von Fachabteilungen in den jeweiligen Behörden und Ähnliches. Ob ein Antragsteller oder eine Antragstellerin danach die Informationen „vor Ort“ einsieht, ist dem gegenüber absolut nachrangig. Kosten und Aufwand sind vorher verursacht worden. Uns ist keinerlei sachlich rechtfertigender Ansatz ersichtlich, warum jemand, der einen solchen Aufwand verursacht, kostenfrei gestellt wird, nur weil er diese Information abholt, statt sie sich (unter Umständen viel einfacher per Mail!) übersenden zu lassen. Auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sieht eine solche Kostenfreistellung nicht vor. Gegenüber Informationssuchenden ist die Regelung zudem kaum verständlich zu machen: privilegiert werden sollen ausgerechnet diejenigen, die mit einer Einsichtnahme vor Ort auch noch im Verwaltungsablauf höheren Aufwand verursachen. Angesichts solcher Unverständlichkeiten regen wir an, diese Kostenfreiheit nur für Umweltinformationen vorzusehen.

II. Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW

Der Gesetzentwurf unterscheidet sich – soweit wir sehen – in zwei Kernelementen vom Gesetzentwurf der Landesregierung und dem IFG des Bundes, zu denen wir Stellung nehmen wollen.

§§ 1 und 2 – Anwendungsbereich, „Behördenbegriff“, Informationspflichtige Stellen

Der Gesetzentwurf plädiert dafür, die Rechtsbegriffe im Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsrecht zu spalten und gegenüber dem Landesverwaltungsgesetz generell, nicht nur im Umweltbereich, neu zu definieren. Das halten wir im Sinne der – ohnehin erodierenden – Rechtseinheitlichkeit für nicht sinnvoll. Entweder sollte sich der Landesgesetzgeber in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren mit der Neudefinition der öffentlich rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Träger öffentlicher Verwaltung im Landesverwaltungsgesetz auseinandersetzen, um zu einer sorgfältig formulierten Neudefinition zu kommen, oder er sollte an seiner eigenen Definition in einem zentralen Gesetzeswerk

des Landes festhalten. Der pragmatische Ansatz des Gesetzentwurfes der Abgeordneten des SSW, je nach Regelungsmaterie auch dort solche Begriffe abweichend zu definieren, wo dazu keine (europarechtliche) Verpflichtung besteht, führt in der Rechtsanwendung nur zu Schwierigkeiten. Uns überzeugt daher der Ansatz im Gesetzentwurf der Landesregierung (§ 1 Abs. 1) deutlich mehr, auch wenn er notgedrungen eine Spaltung für den Umweltinformationsanspruch und für den allgemeinen Informationsanspruch beinhaltet.

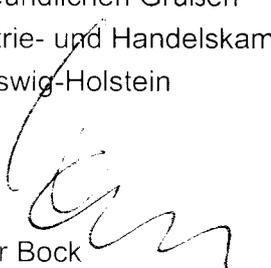
Auskunftsansprüche im Bereich der allgemeinen Daseinsvorsorge

Der Gesetzentwurf des SSW verfolgt wie bereits der vorlaufende Entwurf vom Herbst 2004 (unsere Stellungnahme gegenüber dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtages vom 04.11.2004) das Ziel, die so genannte Flucht in das Privatrecht zu paralysieren, soweit es um Informationsansprüche geht. Dazu überträgt er das rechtliche Instrumentarium aus dem Umweltinformationsgesetz des Bundes (§ 2 Abs. 1 Nr. 2, Abs. UIG) und damit der zugrunde liegenden EU-Richtlinie auch auf den allgemeinen Informationsanspruch. Wir befürworten weder die Gesetzestechnik dieser Umsetzung noch den zugrunde liegenden Ansatz. Der sehr plastische Begriff der „Flucht in das Privatrecht“ für die ausdrücklich zitierten Bereiche der Daseinsvorsorge und Infrastruktur suggeriert, als gebe es einen feststehenden Bereich, in dem die öffentliche Hand öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur bereitstellt und aus dem sie nun – sozusagen vor sich selbst – flüchtet. Denn der Begriff der allgemeinen Daseinsvorsorge ist zur Klärung des gesetzlichen Tatbestandsmerkmals „öffentliche Aufgaben“ vollständig untauglich. Der Begriff der allgemeinen Daseinsvorsorge ist seit Jahrzehnten rechtswissenschaftlich nicht definiert worden. Es bleibt deshalb vollständig unklar, ob zu den öffentlichen Dienstleistungen und öffentlichen Aufgaben die Wasserwirtschaft, die Energiewirtschaft, die Deutsche Bahn und ihre schienengebundenen Wettbewerber, die Vielzahl von Tochterunternehmen der Deutschen Bahn auch ausländischen Rechts dazugehören; ob Schwimmbäder öffentliche Dienstleistungen vorhalten, ob Kindergärten oder Betriebe der Lebensmittelindustrie dazugehören.

Alle diese hier nur beispielhaft und in einem minimalen Ausschnitt aufgeführten Unternehmen und Organisationen sind über den Begriff der öffentlichen Aufgabe oder öffentlichen Dienstleistung (im Sinne eben der Daseinsvorsorge) nicht abzugrenzen. Und sie sind auch nicht abzugrenzen über den zusätzlichen Kontrollbegriff (§ 2 Nr. 4). Denn danach bedeutet Kontrolle schon, dass „die Person des privaten Rechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe ... gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt ...“. Das dürfte in unserem Rechtssystem, das nahezu jeden Rechtsanspruch als Individualanspruch ausgestaltet, nahezu immer der Fall sein. Wir halten deshalb den Ansatz im IFG des Bundes wie im Entwurf der Landesregierung für eindeutig vorzugswürdig. Die Übertragung der gesetzlichen Definition aus dem UIG auf ein so riesigen, nahezu unüberschaubaren Bereich öffentlicher Dienstleistungen und Aufgaben einschließlich Infrastruktur halten wir für nicht funktionsfähig.

Zu betonen ist aber vor allem, dass der Gesetzentwurf nicht nur die Fälle der „Flucht“ betrifft, also Privatisierungsakte der öffentlichen Hand erfasst, sondern neu und erstmalig auch die Bereiche, in denen es seit Jahrzehnten (und auch in der Zukunft) ein Nebeneinander gibt: Etwa im Bereich der öffentlichen und privaten Krankenhäuser, des privaten Krankentransportes, privater und gemeinnütziger Pflegeheime (wobei auch diese Beispiele wie die vorstehenden aus der Rechtssystematik des Entwurfes heraus mit Fragezeichen zu versehen sind). Es geht also nicht nur um Privatisierung im Bereich der öffentlichen Hand, sondern um die originäre und erstmalige Ausdehnung des Informationsanspruches auf weite Teile der gewerblichen Wirtschaft, ohne dass mit einiger Verlässlichkeit gesagt werden könnte, wo die Grenzen liegen.

Mit freundlichen Grüßen
Industrie- und Handelskammer
Schleswig-Holstein


Rainer Bock
Justiziar

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Abg. Werner Kalinka
Düsternbroker Weg 70
24105 Kiel



Vereinigung der Unternehmensverbände
in Hamburg und Schleswig-Holstein e.V.

BDI-Landesvertretung Schleswig-Holstein

**Stv. Hauptgeschäftsführer
und Pressesprecher**

Michael Thomas Fröhlich
Telefon (0 43 31) 14 20-43
Telefax (0 43 31) 14 20-50
E-Mail: froehlich@uvnord.de

Rendsburg, 28.07.2006
Fr./Sz.

a)
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs
zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drucksache 16/82 –

b)
Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/722 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Zusendung Ihres Schreibens vom 7. Juni 2006 zu den
vorgenannten Gesetzesentwürfen.

Hierzu nehmen wir wie folgt kurz Stellung:

Eine „Eins-zu-eins-Umsetzung“ von europäischen Richtlinien wird grundsätzlich begrüßt.
Die konsequente Anpassung des nationalen Rechts an Europa-Richtlinien ist erforderlich.

Wir begrüßen, dass der Entwurf der Landesregierung die Normierung von vergleichbaren
Rechtsbereichen in zwei unterschiedlichen Gesetzen vermeidet. Die Deregulierung von
Landesgesetzen ist für die Verständlichkeit und die erleichterte Anwendung ein richtiges
Zeichen.

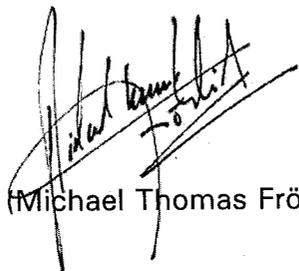
Außerdem ist der Vermeidung von Verwaltungsmehraufwand und zusätzlicher Kosten Rechnung getragen worden. Dies ist vor dem Hintergrund des erforderlichen Bürokratieabbaus ebenfalls sehr zu begrüßen.

Weiterhin ist sehr wichtig, dass das Gesetz die Auswirkungen auf die private Wirtschaft so gering wie möglich hält. Zwar müssen alle Beteiligten dem Mehraufwand gegenüber der bisherigen Rechtslage Folge leisten, dürften dadurch aber nicht einem erheblichen Kostenrisiko ausgesetzt sein.

Zur Beantwortung von Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

UVNord – Vereinigung
der Unternehmensverbände
in Hamburg und Schleswig-Holstein e.V.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michael Thomas Fröhlich', written over a horizontal line.

(Michael Thomas Fröhlich)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag				
31.07.2006 08:21				
Expt.:		Anl.:		
LP	L	L1	L2	L3

L215
M. 18.08.

27.07.2006, RM/ka

G:\4_Projekt\1_PolitikSH_
Informationsgesetz\
Stellungn.060728.doc

Stellungnahmen

- a) **Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**
 - b) **Zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein**
- Ihr Schreiben vom 07. Juni 06; Ihr Zeichen L 214

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Zusendung der im Betreff genannten Gesetzesentwürfe. Gern kommen wir Ihrem Wunsch nach im Namen der Schleswig- Holsteinischen Gas- und Wasserversorgungsunternehmen sowie Abwasserentsorgungsunternehmen Stellung zu nehmen.

Zu a) Gesetzentwurf der Landesregierung

Es ist einfürend festzuhalten, dass die Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen in Schleswig-Holsteinisches Landesrecht zu begrüßen ist. Hierbei sollte eine „konsequente“ Umsetzung, wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf beschrieben, erfolgen. Nationale, oder gar Schleswig-Holsteinische Verschärfungen sollten aus Gründen der Standortgerechtigkeit im Vergleich zu anderen Bundesländern bzw. Mitgliedsstaaten zwingend unterbleiben.

Die Definition des Anwendungsbereiches des Informationsfreiheitsgesetzes im vorgeschlagenen § 1 Abs. 1 des Gesetzes ist zu begrüßen. Die Informationspflicht besteht demnach grundsätzlich nur für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten der Träger der öffentlichen Verwaltung. Weitere Verpflichtungen sollen lediglich im Bereich von Umweltinformationen gelten. Erfreulich ist hierbei insbesondere, dass der Gesetzentwurf offensichtlich die Auskunftspflicht auf Träger der öffentlichen Verwaltung im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit beschränken will.

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 3

Es ist zu § 2 Abs. 4 Nr. 5 i.V.m. § 8 Abs. 1 anzumerken, dass es sich hier nur um die in engem Zusammenhang mit § 2 Abs. 4 Nr. 3 a und b stehenden Analysen (z. B. im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstellenden Abwägungen) handelt. Alle sonstigen Daten bzw. Analysen sind nicht mit der hier geforderten Offenlegungspflicht in Zusammenhang zu sehen.

Vorschlag:

Es wird empfohlen zur Vermeidung von Fehlinterpretationen in § 8 Abs. 1 Nr. 3 hinter dem Wort „Geschäftsgeheimnisse“ die Worte „betriebswirtschaftliche Informationen“ einzufügen.

Diese Formulierung unterstreicht die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie, welche in Artikel 4 Abs. 2 d von „berechtigten wirtschaftlichen Interessen“ als Ablehnungsgrund ausgeht.

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 4 Unterpunkt b

Im § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfes heißt es:

(1) Der Antrag ist abzulehnen, wenn durch die Bekanntgabe der amtlichen Information

4. die Interessen oder der Schutz einer Person gefährdet würden, die die beantragte Information ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, der informationspflichtigen Stelle freiwillig zur Verfügung gestellt hat, es sei denn dass

- a) die Betroffenen zugestimmt haben
- oder
- b) das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt

In den umzusetzenden Passagen der Richtlinie heißt es in Art. 4 Abs. 2 g:

die Interessen oder den Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat;

Ein Öffnungstatbestand, wie im Entwurf der Landeregierung unter § 8 Abs. 1 Nr. 4 b enthalten, sieht die Richtlinie nicht vor.

Eine solche Regelung ist weder sachdienlich, noch praxisnah. Es ist bereits systematisch fragwürdig, warum bei einer entsprechenden Abwägung dem einzelnen Auskunftersuchenden ein „Interesse der Öffentlichkeit“ zur Seite stehen soll. Hier würde im Extremfall einer Einzelperson das Informationsinteresse eines jeden Dritten ohne erkennbaren Grund zugerechnet werden. Darüber hinaus dürfte die Abgrenzung auch in Zukunft in der Praxis zu großen Schwierigkeiten führen. Welche der genannten Interessenlagen überwiegt, würde sich jeweils rein aus dem Blickwinkel des Beobachtenden und damit allein nach der Auffassung der mit der Entscheidung beauftragten Person ergeben. Dies muss überdies zu verstärkter Rechtsunsicherheit führen.

Diese Regelung würde zwangsläufig dazu führen, dass zukünftig das Land von dem Zugang zu diesen Informationen abgeschnitten wird, da der Informationsgebende den staatlichen Stellen nicht mehr das notwendige Vertrauen entgegen bringen kann.

Empfehlung:

§ 8 Abs. 1 Nr. 4 Unterpunkt b sowie das diesem Unterpunkt vorangestellte Wort „oder“ ist ersatzlos zu streichen.

Zu § 9 Abs. 4 Kosten

Hier bleibt anzumerken, dass von der Verordnungsermächtigung umgehend nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes Gebrauch gemacht werden muss, da ansonsten keine Abrechnungsgrundlagen für die eingehenden Anfragen vorhanden sind.

Zu § 11 Rechtsschutz

Sollten die in § 8 Abs. 1 Nr. 4 b vorgeschlagenen Formulierungen im Entwurfstext „oder b das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“ entgegen unserer Empfehlung beibehalten werden.

Empfehlung: Es ist einzufügen ein neuer § 11 Abs. 3

(3) Beabsichtigt die informationspflichtige Stelle unter Berufung auf des Vorhandensein eines überwiegend öffentlichen Interesses gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 b den Zugang zu den beantragten Umweltinformationen zu gewähren, so ist

a) der betroffene Informationsgeber hiervon 14 Tage vor Erteilung der Information zu informieren und

b) gegen die Bekanntgabe der beantragten Informationen ist der Verwaltungsweg für den Informationsgeber gemäß § 11 Abs. 3 a gegeben

c) werden von dem Betroffenen gemäß § 11 Abs. 3 b gegen die Bekanntgabe der Umweltinformationen Rechtsmittel nach §11 Abs. 3 c eingelegt, so ist die Information bis zur Rechtskraft der Entscheidung nicht freizugeben

zu b) Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW

Der Gesetzentwurf definiert nicht eindeutig, wer im Einzelfall zur Auskunftserteilung nach dem geplanten Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet sein soll. Die Definitionen in § 2 Nr. 3 des Entwurfs sind vage und bedienen sich ihrerseits unbestimmter oder ungeklärter Rechtsbegriffe. So werden die Begriffe „öffentliche Stellen“, „öffentliche Zuständigkeiten“, „öffentliche Dienstleistungen“ und „öffentliche Aufgaben“ gebraucht. Eine Definition dieser Begriffe erfolgt nicht. Sie sind auch aus der bestehenden Rechtssystematik nicht eindeutig oder gar selbsterklärend. So wird unter anderem offen gelassen, ob zwischen öffentlichen Aufgaben bzw. Zuständigkeiten und hoheitlichen Aufgaben, wie sie im öffentlichen Recht bekannt sind, eine Unterscheidung vorgenommen werden soll oder beide Begriffe identisch verwendet werden. Hierdurch entstehen Unklarheiten, die die Rechtsanwendung gerade nicht erleichtern, sondern zusätzlich erschweren würden. So ist bereits abzusehen, dass bei der Verwirklichung dieses Gesetzentwurfes auch Energieversorgungsunternehmen zumindest von einem Teil der Rechtsanwender als nach dem Informationsfreiheitsgesetz zur Auskunft verpflichtet angesehen würden. Dies steht um so mehr zu befürchten, als die Verfasser in der Begründung des Gesetzentwurfes ausdrücklich private Gesellschaften der Daseinsvorsorge und Infrastruktur als Adressaten des Gesetzes benennen.

Hierdurch würde jedoch dem ursprünglichen Sinn und Zweck des Gesetzes zuwider gehandelt. Sinn des Gesetzes war (und hoffentlich ist) die Kontrolle der Verwaltung durch eine Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns. Keinesfalls sollte eine zusätzliche Belastung für privatwirtschaftliche Unternehmen, die sich zudem im Wettbewerb befinden, geschaffen werden. Dies wäre auch und gerade vor dem Hintergrund der ständigen Beteuerungen, zusätzliche Bürokratie zu vermeiden und bestehende bürokratische Hindernisse abzubauen, schwer verständlich.

Zu § 6 Abs. 3 des Gesetzentwurfes ist folgendes anzumerken:

Es ist nicht im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung, dass Anträge auf Erteilung einer Umweltinformation immer bei der öffentlichen Stelle gestellt werden. Insbesondere dann nicht, wenn diese lediglich die Kontrolle über eine private Stelle ausübt, selber aber nicht über die Information verfügt bzw. diese nur auszugsweise vorliegen hat. Wenn ein Antrag in einem solchen Fall bei der öffentlichen Stelle gestellt wird, könnte diese die Information nicht oder nur mit einem größeren Verwaltungs- und damit verbundenem Kostenaufwand beschaffen. Darüber hinaus bleibt im Entwurf unklar was die kontrollierende Stelle gegenüber der privaten Stelle, welche sich im Besitz der Umweltinformation befindet, unternehmen kann, wenn diese die Herausgabe der Information zwecks Weitergabe an Dritte verweigert. Es bleibt auch unklar, welche Möglichkeiten der Antragsteller in einem solchen Fall hat, da er den Antrag bei der öffentlichen Stelle gestellt von dieser die Information aber nicht - weil nicht vorhanden - erhalten hat.

Abschließend bleibt zu dem Entwurf der SSW festzuhalten, dass dieser dem Zweck des Zugangs zu Umweltinformationen bei gleichzeitigem möglichst geringem Verwaltungsaufwand nicht gerecht wird und vor diesem Hintergrund abzulehnen ist.

Sehr geehrte Damen und Herren,

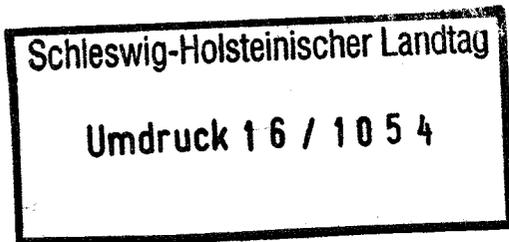
im Namen der Schleswig-Holsteinischen Gas- und Wasserversorgungsunternehmen sowie Abwasserentsorgungsunternehmen bedanken wir uns noch mal für die Aufforderung zur Stellungnahme und stehen selbstverständlich auch gern im Rahmen einer mündlichen Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der deutschen
Gas- und Wasserwirtschaft e. V.
Landesgruppe Nord
Im Auftrag



Dipl.-Ing. Ralf Maue



Verband der
Elektrizitätswirtschaft e.V.

Landesgruppe
Schleswig-Holstein/
Hansestadt Hamburg/
Mecklenburg-Vorpommern
c/o E.ON Hanse AG
Kieler Straße 47
24768 Rendsburg
Telefon 0 43 31/18-23 04
Telefax 0 43 31/18-23 05
wolfgang.weidemann@eon-hanse.com
www.vdew.net und www.strom.de

Wolfgang Weidemann
Geschäftsführer

04. August 2006
WW/IL

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 7121
24171 Kiel

Stellungnahmen

- a) **Zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein – Drucksache 16/722**
- b) **Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein – Drucksache 16/82**

Ihr Schreiben vom 07. Juni 06; Ihr Zeichen L 214

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns, dass Sie uns die Gelegenheit geben, zu den o. g. Gesetzesentwürfen im Namen der schleswig-holsteinischen Stromversorgungsunternehmen Stellung zu nehmen.

Zu a) Gesetzentwurf der Landesregierung

Wir begrüßen ausdrücklich, die Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG über den „Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen“ in das schleswig-holsteinische Landesrecht. Diese sollte konsequent, wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf beschrieben, erfolgen. Nationale oder gar schleswig-holsteinische Verschärfungen dürfen aus Gründen der Standortgerechtigkeit im Vergleich zu anderen Bundesländern bzw. Mitgliedsstaaten der EU nicht Bestandteil des Gesetzes werden.

Die Definition des Anwendungsbereiches des Informationsfreiheitsgesetzes im § 1 Abs. 1 des Gesetzes halten wir für richtig. Danach besteht die Informationspflicht grundsätzlich nur für öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeiten der Träger der öffentlichen Verwaltung. Weitere Verpflichtun-

gen sollen lediglich im Bereich von Umweltinformationen gelten. Erfreulich ist besonders, dass der Gesetzentwurf offensichtlich die Auskunftspflicht auf Träger der öffentlichen Verwaltung im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit beschränken will.

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 3

Zu § 2 Abs. 4 Nr. 5 i.V.m. § 8 Abs. 1 merken wir an, dass es sich hier nur um die in engem Zusammenhang mit § 2 Abs. 4 Nr. 3 a und b stehenden Analysen (z. B. im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstellenden Abwägungen) handelt. Alle sonstigen Daten bzw. Analysen sind nicht mit der hier geforderten Offenlegungspflicht im Zusammenhang zu sehen.

Änderungsvorschlag:

Wir empfehlen zur Vermeidung von Fehlinterpretationen in § 8 Abs. 1 Nr. 3 hinter dem Wort „Geschäftsgeheimnisse“ die Worte „betriebswirtschaftliche Informationen“ einzufügen.

Diese Formulierung unterstreicht die inhaltlichen Vorgaben der Richtlinie, welche in Artikel 4 Abs. 2 d von „berechtigten wirtschaftlichen Interessen“ als Ablehnungsgrund ausgeht und die Informationspflichten von Behörden bei rein fiskalischen Handlungen (z. B. Energieeinkauf für eigene Zwecke) ausgeschlossen sind. Nur wenn beides gewährleistet ist, bleiben Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Zugriff eines jeglichen Dritten entzogen.

Zu § 8 Abs. 1 Nr. 4 Unterpunkt b

Im § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfes heißt es:

(1) Der Antrag ist abzulehnen, wenn durch die Bekanntgabe der amtlichen Information

4. die Interessen oder der Schutz einer Person gefährdet würden, die die beantragte Information ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder recht-

lich verpflichtet werden zu können, der informationspflichtigen Stelle freiwillig zur Verfügung gestellt hat,

es sei denn dass

- a) die Betroffenen zugestimmt haben
oder
- b) das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt

In den umzusetzenden Passagen der EU-Richtlinie heißt es in Art. 4 Abs. 2 g:

.... die Interessen oder den Schutz einer Person, die die beantragte Information freiwillig zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu gesetzlich verpflichtet zu sein oder verpflichtet werden zu können, es sei denn, dass diese Person der Herausgabe der betreffenden Information zugestimmt hat; ...

Ein Öffnungstatbestand, wie im Entwurf der Landeregierung unter § 8 Abs. 1 Nr. 4 b enthalten, sieht die Richtlinie nicht vor.

Eine solche Regelung ist weder sachdienlich, noch praxisnah. Es ist bereits systematisch fragwürdig, warum bei einer entsprechenden Abwägung dem einzelnen Auskunftersuchenden ein „Interesse der Öffentlichkeit“ zur Seite stehen soll. Hier würde im Extremfall einer Einzelperson das Informationsinteresse eines jeden Dritten ohne erkennbaren Grund zugerechnet werden. Darüber hinaus dürfte die Abgrenzung auch in Zukunft in der Praxis zu großen Schwierigkeiten führen. Welche der genannten Interessenlagen überwiegt, würde sich jeweils rein aus dem Blickwinkel des Beobachtenden und damit allein nach der Auffassung der mit der Entscheidung beauftragten Person ergeben. Dies muss überdies zu verstärkter Rechtsunsicherheit führen.

Diese Regelung würde zwangsläufig dazu führen, dass zukünftig das Land von dem Zugang zu diesen Informationen abgeschnitten wird, da der Informationsgebende den staatlichen Stellen nicht mehr das notwendige Vertrauen entgegen bringen kann.

Änderungsvorschlag:

Wir empfehlen, § 8 Abs. 1 Nr. 4 Unterpunkt b sowie das diesem Unterpunkt vorangestellte Wort „oder“ ersatzlos zu streichen.

Zu § 9 Abs. 4 Kosten

Es ist sehr wichtig, dass die Verordnungsermächtigung umgehend nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes umgesetzt werden muss, da andererseits keine Abrechnungsgrundlagen für eingehende Anfragen vorhanden sind.

Zu § 11 Rechtsschutz

Sollte die in § 8 Abs. 1 Nr. 4 b vorgeschlagene Formulierung im Entwurfstext

„oder b das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt“ entgegen unserer Empfehlung beibehalten werden, dann bitten wir einen neuen § 11 Abs. 3 einzufügen:

(3) Beabsichtigt die informationspflichtige Stelle unter Berufung auf des Vorhandensein eines überwiegend öffentlichen Interesses gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 4 b den Zugang zu den beantragten Umweltinformationen zu gewähren, so ist

a) der betroffene Informationsgeber hiervon 14 Tage vor Erteilung der Information zu informieren und

b) gegen die Bekanntgabe der beantragten Informationen ist der Verwaltungsrechtsweg für den Informationsgeber gemäß § 11 Abs. 3 a gegeben

c) werden von dem Betroffenen gemäß § 11 Abs. 3 b gegen die Bekanntgabe der Umweltinformationen Rechtsmittel nach §11 Abs. 3 c eingelegt, so ist die Information bis zur Rechtskraft der Entscheidung nicht freizugeben.

Zu b) Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW

Der Gesetzentwurf definiert nicht eindeutig, wer im Einzelfall zur Auskunftserteilung nach dem geplanten Informationsfreiheitsgesetz verpflichtet sein soll. Die Definitionen in § 2 Nr. 3 des Entwurfs sind vage und bedienen sich ihrerseits unbestimmter oder ungeklärter Rechtsbegriffe. So werden die Begriffe „öffentliche Stellen“, „öffentliche Zuständigkeiten“, „öffentliche Dienstleistungen“ und „öffentliche Aufgaben“ gebraucht. Eine Definition dieser Begriffe erfolgt nicht. Sie sind auch aus der bestehenden Rechtssystematik nicht eindeutig oder gar selbsterklärend. So wird unter

anderem offen gelassen, ob zwischen öffentlichen Aufgaben bzw. Zuständigkeiten und hoheitlichen Aufgaben, wie sie im öffentlichen Recht bekannt sind, eine Unterscheidung vorgenommen werden soll oder beide Begriffe identisch verwendet werden. Hierdurch entstehen Unklarheiten, die die Rechtsanwendung gerade nicht erleichtern, sondern zusätzlich erschweren würden. So ist bereits abzusehen, dass bei der Verwirklichung dieses Gesetzentwurfes auch Energieversorgungsunternehmen zumindest von einem Teil der Rechtsanwender als nach dem Informationsfreiheitsgesetz zur Auskunft verpflichtet angesehen würden. Dies steht um so mehr zu befürchten, als die Verfasser in der Begründung des Gesetzentwurfes ausdrücklich private Gesellschaften der Daseinsvorsorge und Infrastruktur als Adressaten des Gesetzes benennen.

Hierdurch würde jedoch dem ursprünglichen Sinn und Zweck des Gesetzes zuwider gehandelt. Sinn des Gesetzes war (und hoffentlich ist) die Kontrolle der Verwaltung durch eine Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns. Keinesfalls sollte eine zusätzliche Belastung für privatwirtschaftliche Unternehmen, die sich zudem im Wettbewerb befinden, geschaffen werden. Dies wäre auch und gerade vor dem Hintergrund der ständigen Beteuerungen, zusätzliche Bürokratie zu vermeiden und bestehende bürokratische Hindernisse abzubauen, schwer verständlich.

Zu § 6 Abs. 3 des Gesetzentwurfes ist folgendes anzumerken:

Es ist nicht im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung, dass Anträge auf Erteilung einer Umweltinformation immer bei der öffentlichen Stelle gestellt werden. Insbesondere dann nicht, wenn diese lediglich die Kontrolle über eine private Stelle ausübt, selber aber nicht über die Information verfügt bzw. diese nur auszugsweise vorliegen hat. Wenn ein Antrag in einem solchen Fall bei der öffentlichen Stelle gestellt wird, könnte diese die Information nicht oder nur mit einem größeren Verwaltungs- und damit verbundenem Kostenaufwand beschaffen. Darüber hinaus bleibt im Entwurf unklar was die kontrollierende Stelle gegenüber der privaten Stelle, welche sich im Besitz der Umweltinformation befindet, unternehmen kann, wenn diese die Herausgabe der Information zwecks Weitergabe an Dritte verweigert. Es bleibt auch unklar, welche Möglichkeiten der Antragsteller in einem solchen Fall hat, da er den Antrag bei der öffentlichen Stelle gestellt von dieser die Information aber nicht - weil nicht vorhanden - erhalten hat.

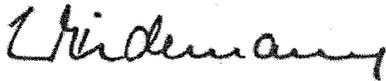
Abschließend bleibt zu dem Entwurf der SSW festzuhalten, dass dieser dem Zweck des Zugangs zu Umweltinformationen bei gleichzeitigem

möglichst geringem Verwaltungsaufwand nicht gerecht wird und vor diesem Hintergrund abzulehnen ist.

Wir möchten noch darauf hinweisen, dass wir diese Stellungnahme in enger Abstimmung mit der BGW-Landesgruppe Nord abgefasst haben.

Für weitergehende Klärungen stehen wir Ihnen auch gern im Rahmen einer mündlichen Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Wolfgang Weidemann
Geschäftsführer

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 16 / 1066



FREUNDE DER ERDE

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

Landesverband Schleswig-Holstein e. V.

Sybille Macht-Baumgarten, Landesvorsitzende

E-Mail: Macht-Baumgarten@t-online.de

09.08.2006

BUND S-H, Lerchenstraße 22, 24301 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen-und Rechtsausschuss

Vorsitzender Herr Werner Kalinka

- per E-Mail -

a) Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/722 -

b) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des
Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW - Drucksache 16/82 -

Ihr Schreiben vom 07.06.2006 / Ihr Zeichen: L 214

Sehr geehrter Herr Kalinka,

der BUND S-H bedankt sich für die Beteiligung an o. g. Gesetzgebungsverfahren.
Anliegend erhalten Sie dazu die Stellungnahmen des Bund S-H.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Sybille Macht-Baumgarten



FREUNDE DER ERDE
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Landesverband Schleswig-Holstein e. V.
Lerchenstraße 22, 24301 Kiel

Sybille Macht-Baumgarten, Landesvorsitzende
E-Mail: Macht-Baumgarten@t-online.de
09.08.2006

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/722 -

Stellungnahme des BUND S-H e. V.

Der BUND S-H begrüßt die Absicht, das Zugangsrecht zu Umweltinformationen und sonstigen Informationen bei den Behörden in einem einheitlichen Gesetz zu regeln. Auch die Zielsetzung "Erleichterung der Rechtsanwendung und Verbesserung der Verständlichkeit" (vgl. Begründung, S. 21) wird ausdrücklich unterstützt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wird diesen Ansprüchen aber in keiner Weise gerecht: Innerhalb der einzelnen Paragraphen wird immer wieder zwischen den beiden Informationskategorien differenziert. Das ist der Verständlichkeit extrem abträglich. Von einer Verbesserung kann jedenfalls nicht die Rede sein. Die aktuelle Fassung stiftet eher Verwirrung. Auch die Rechtsanwendung wird dadurch nicht erleichtert.

Größtes Manko des Gesetzesentwurfes ist jedoch, dass mühsam errungene und durchgesetzte Bürgerrechte gegenüber dem geltenden IFG-SH massiv abgebaut werden sollen. Das betrifft insbesondere die Verwehrung des Informationsanspruches in Abhängigkeit von der Rechtsform behördlichen Handels.

Zu den einzelnen Regelungsinhalten:

Der BUND S-H vermisst die Darlegung des Gesetzeszwecks in einem einleitenden Paragraphen. (Vgl. UIG, IFG-SH usw.) Eine entsprechende Klarstellung dient der Transparenz und Bürgernähe. Sie ist bei der Anwendung des Gesetzes gleichzeitig Maßstab in Zweifelsfällen.

Der BUND S-H schlägt vor, sich bei der Formulierung des Gesetzeszwecks an dem geltenden IFG-SH zu orientieren.

Zu § 1 Anwendungsbereich

Absatz 1

Die Zusammenführung von UIG und IFG scheidet bereits zu Beginn des Gesetzes. Je nach Art der Information gilt ein anderer Anwendungsbereich:

Für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, wird der Anwendungsbereich von der Rechtsform des Behördenhandelns abhängig gemacht. Für privatrechtliche Tätigkeit, Verlagerung von Aufgaben auf natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, die privatrechtlich tätig werden, und für sonstige Personen des Privatrechts wird die Gesetzesanwendung ausgeschlossen.

Das ist absolut inakzeptabel:

- Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes ist es, für Bürger und Bürgerinnen die Transparenz und Akzeptanz von Behördenhandeln sowie ihr Vertrauen in öffentliche Verwaltungen zu erhöhen, die Partizipationsmöglichkeiten zu verbessern und eine gewisse Kontrollmöglichkeit gegenüber ihren "Bediensteten" zu schaffen. Die Ausgrenzung weiterer Teile vom Informationszugang widerspricht dem eklatant.
- Die Tendenz der letzten Jahre geht auf EU-, Bundes- und Länderebene dagegen eher in Richtung von mehr Informationszugangsrechten. Schleswig-Holstein, das diesbezüglich eine bundesweite Vorreiterfunktion hatte, will jetzt ohne Not (!) bestehende Rechte extrem verkürzen. Das Bundesgesetz und die entsprechenden Ländergesetze enthalten die monierte Beschränkung nicht.
- Der BUND S-H erinnert an den Koalitionsvertrag: "Zur Weiterentwicklung der Bürgergesellschaft gehört der Ausbau der Informations- und Beteiligungsrechte" (S. 59, Z. 2652 – 2653). Dem steht dieser Gesetzesentwurf diametral entgegen.
- Auch bei privatrechtlichem Handeln sind die Behörden selbstverständlich an Recht und Gesetz gebunden. Für die Information als Ergebnis des Handelns ist es völlig unerheblich, durch welche Rechtsform sie entstanden ist.
- Aus Kosten- und Personalkapazitätsgründen bedienen sich Behörden zur Erledigung privatrechtlichen Handelns bereits jetzt häufig Privater – Tendenz steigend. Das Recht auf Zugang zu Informationen wird so entzogen. Damit wird der Sinn des Gesetzes ausgehöhlt.

Die Vorgaben hinsichtlich der Umweltinformationen sollten auch für die sonstigen Informationen gelten.

Absatz 2

Nr. 2.:

Der Ausschluss von obersten Landesbehörden im Rahmen der Regierungstätigkeit ist hinsichtlich Umweltinformationen aus der RL 2003/4/EG nicht herleitbar und findet auch nicht seine Entsprechung im Bundes-UIG.

Ausschluss bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen: Warum sollen hier die geltenden Rechte nach dem IFG-SH verkürzt werden?

Nr. 3. u. 4.:

Auf Kleinstaaterei sollte verzichtet und eine bundesentsprechende Regelung gewählt werden:

Nr. 3.: Ausschluss nur für Gerichte,

Nr. 4.: Streichung.

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

Absatz 1

S. zu § 1 (Zugangsrecht in Abhängigkeit von der Rechtsform des Behördenhandelns).

- Auch hier misslingt die Zusammenführung von IFG und UIG; die Verständlichkeit des Gesetzes leidet.

Absatz 3

Die Beschränkung der Definition für amtliche Informationen auf "dienstlichen oder aufgabenbezogenen Zwecken dienende Aufzeichnungen" lehnt der BUND S-H ab.

Sie kann gerade dann den Informationszugang vereiteln, wenn das Informationsbegehren der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten dienen soll.

Hinsichtlich der Umweltinformationen unterläuft die Definition die Vorgaben der RL 2003/4/EG.

Absatz 4

Zur Definition der amtlichen Informationen s. o..

Nr. 3. b)

Die Aufhebung der in der Drucksache 16/ #N!# enthaltenen Beschränkung auf "beschlossene Konzepte" wird begrüßt. (Diese Beschränkung war richtlinienwidrig.)

Absatz 5

Analog § 5 sollte in Satz 2 "Personenvereinigungen" ergänzt werden.

Zu § 3 Informationszugangsrecht

Gerade die neue Parallelität von Zugangsrechten (Satz 2) führt nach Auffassung des BUND S-H zu Auslegungsschwierigkeiten. Daher sollte klargestellt werden, dass Rechtsvorschriften, die weitergehende Zugangsrechte einräumen, unberührt bleiben.

Zu § 4 Antragstellung

Eine mangelnde Konkretisierung eines Antrags ist sehr schnell zu erkennen. Die Ein-Monatsfrist (Abs. 1) ist daher nicht angebracht. Ihre Ausschöpfung könnte dazu führen, dass die gewünschte Information im Ergebnis zu spät erlangt wird.

Zu § 5 Verfahren, Frist

Absatz 1 (Verfahren)

Die Regelungen zur Art der Zugangsgewährung sind äußerst knapp gehalten. Zur Begründung heißt es: "Derartige Pflichten zum bürgerfreundlichen Verhalten sind behördliche Selbstverständlichkeiten, ..." (S. 31). – Die behördliche Praxis entspricht dem nach den Erfahrungen des BUND S-H leider nur sehr eingeschränkt.

Die Detailregelungen des IFG-SH (§ 5 Abs. 3 – 6) sollten daher beibehalten werden:

- Ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten, Gestattung der Anfertigung von Notizen, Übersendung von Kopien,
- Benennung von Fundstellen bei bereits zugänglichen Informationen (zu Nr. 1),
- wahlweise auch Übermittlung von Datenträgern zu bereits verfügbaren Informationen (erleichtert die Handhabbarkeit),
- usw. s. IFG-SH.

Nr. 2.

"Die Vermeidung eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes" ist viel zu unbestimmt und darf kein Grund sein, der gewünschten Art des Informationszugangs nicht zu entsprechen. – Der Halbsatz sollte gestrichen werden.

Im Übrigen ist für die Wahl einer anderen Zugangsart die Begründungspflicht der RL 2003/4/EG zu übernehmen.

Zu § 7 Schutz öffentlicher Belange

Absatz 1

"Der Antrag ist abzulehnen, wenn ..." schließt die Übermittlung von auszugsweisen Informationen, bei denen die genannten Auswirkungen nicht zu besorgen sind, aus. – Dem beugt " ... ist abzulehnen, soweit ..." vor (vgl. Bundes-UIG).

Um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass für eine Geheimhaltung nach Ablauf einer gewissen Zeit u. U. kein Bedarf mehr besteht (z. Abschluss der Beratungen von Behörden), sollte zusätzlich "und solange ..." ergänzt werden.

Nr. 1. a)

Entsprechend dem Bundes-UIG darf nicht jedwede nachteilige Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit ein Ablehnungsgrund sein. Einzufügen ist: "auf die Schutzgüter der (öffentlichen ...)".

Nr. 2. a)

Der offensichtliche Missbrauch sollte als Ablehnungsgrund gestrichen werden, da zu unbestimmt. Außerdem zählt zu dem Kernanliegen von IFGs das Recht auf Informationszugang ohne Darlegung der Gründe. Wie soll da ein Missbrauch festgestellt werden? Die in der Begründung genannten Fälle greifen nicht:

- Liegt die Information bereits vor, gilt § 5 Abs. 1 Nr. 1.
- Die Verzögerung von Verwaltungsverfahren durch einen Antrag, über den unverzüglich zu entscheiden ist, erscheint kaum möglich.

Nr. 2. b)

Der Ablehnungsgrund "interne Mitteilungen" birgt die Gefahr von Missbrauch. Zumindest in der Begründung wäre klarzustellen, dass dieses Kriterium nur die Arbeits- und Betriebsabläufe betrifft.

Die gegenüber der Drucksache 16 /#N!# aufgegebene Differenzierung zwischen Umweltinformationen und allgemeinen Verwaltungsinformationen bei der Abwägung hinsichtlich des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe bzw. den zu schützenden Interessen (Satzende) wird ausdrücklich begrüßt. Sie ist ein Schritt zur Vereinheitlichung sowie zur Erleichterung des Gesetzesvollzugs und vermeidet Rechtsstreitigkeiten, da die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Informationskategorien nicht immer eindeutig ist.

Zu § 8 Schutz privater Belange

Absatz 1

Auch hier sollte es dem Bundes-UIG folgend heißen: "Der Antrag ist abzulehnen, soweit durch die Bekanntgabe ..." (Begründung s. o.).

Nr. 3.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden häufig vorgeschoben, um einen Informationszugang zu verweigern. Um dem vorzubeugen sollten / sollte

- diese definiert werden,
- die für Umweltinformationen geltende Abwägungsklausel hinsichtlich des öffentlichen Offenbarungsinteresses auch hier aufgenommen werden
- und die Anhörungspflicht des IFG übernommen werden.

b)

S. Kommentar zur Abwägung bei § 7.

Zu § 10 (Anrufung des Landesdatenschutzbeauftragten)

Der BUND S-H begrüßt, dass - entgegen dem bisherigen Entwurf - das Anrufungs- und Beanstandungsrecht des Landesdatenschutzbeauftragten des geltenden IFG-SH beibehalten werden soll. Es hat sich als bürgerfreundliches Verfahren zur Abwehr von Willkür und Fehlentscheidungen bewährt.

Zu § 12 Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen

Der Paragraph sollte allgemein für "amtliche Informationen" gelten.

Absatz 1

Die Benennung von Auskunftspersonen ist nach der EU-RL zwingend und kann nicht durch Benennung von Informationsstellen ersetzt werden ("und" statt "oder").

Die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen genügt nicht. Gemäß EU-RL müssen diese auch "klare Angaben enthalten, wo solche Informationen zu finden sind" (Art. 3 Abs. 5 c).

Zu § 13 Unterrichtung der Öffentlichkeit

Absatz 2

Insbesondere die Pflicht zur Verbreitung von Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben (Nr. 5) sollte allgemein gelten und nicht nur auf umweltrelevante Vorhaben beschränkt bleiben. Auch über sämtliche Verwaltungsvorschriften sollte unterrichtet werden. (Beides ist per Internet ohne großen Aufwand leistbar.)

gez.

S. Macht-Baumgarten



FREUNDE DER ERDE

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Landesverband Schleswig-Holstein e. V.
Lerchenstraße 22, 24301 Kiel

Sybille Macht-Baumgarten, Landesvorsitzende
E-Mail: Macht-Baumgarten@t-online.de
09 08 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit
des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzesentwurf der Abgeordneten des SSW - Drucksache 16/82 -**

Stellungnahme des BUND S-H e. V.

Der BUND S-H unterstützt den vorliegenden Gesetzesentwurf des SSW.

Im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung ist hier die Umsetzung des beiden Entwürfen zugrunde liegenden Zieles einer Zusammenführung der Vorgaben des geltenden IFG-SH sowie der der EU-Umweltinformationsrichtlinie 2003/4EG) tatsächlich gelungen.

Der SSW-Entwurf erleichtert - anders als der Regierungsentwurf - die Rechtsanwendung und Verständlichkeit durch Vereinheitlichung der Zugangsrechte zu Umweltinformationen und sonstigen Informationen. Das ist auch wegen der nicht immer einfachen Abgrenzung der beiden Informationskategorien, die zu unnötigem Verwaltungsaufwand und Rechtsstreitigkeiten führen kann, zu begrüßen.

Der SSW-Entwurf zeichnet sich weiter dadurch aus, dass er

- den Anwendungsbereich auch auf Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (usw.), ausdehnt und somit der zunehmenden "Flucht ins Private" vorbeugt,
- die EU-Informationsrichtlinie bis auf wenige Ausnahmen (s. u.) korrekt umsetzt und
- fiskalisches Handeln nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnimmt.

Insgesamt stellt der SSW-Entwurf aus Sicht des BUND S-H eine konsequente und zeitgemäße Weiterentwicklung des seinerzeit als bundesweit vorbildlich geltenden IFG-SH dar.

Anregungen / Bedenken bestehen lediglich hinsichtlich folgender Regelungsinhalte:

Zu § 11 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden häufig vorgeschoben, um einen Informationszugang zu verweigern. Um dem vorzubeugen, sollten diese zumindest in der Begründung definiert werden.

Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen und deren Verbreitung:

Zu § 18 (neu)

Der Paragraph sollte allgemein für "amtliche Informationen" gelten.

Absatz 1

Nr. 1

Die Benennung von Auskunftspersonen ist nach der EU-RL zwingend und kann nicht durch Benennung von Informationsstellen ersetzt werden ("und" statt "oder").

Nr. 2

Die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen genügt nicht. Gemäß EU-RL müssen diese auch "klare Angaben enthalten, wo solche Informationen zu finden sind" (Art. 3 Abs. 5 c).

Nr. 3

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte am Ende "sowie" ergänzt werden.

Zu § 19 (neu)

Absatz 1

Insbesondere die Pflicht zur Verbreitung von Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben (Nr. 5) sollte allgemein gelten und nicht nur auf umweltrelevante Vorhaben beschränkt bleiben. Auch über sämtliche Verwaltungsvorschriften sollte unterrichtet werden. (Beides ist per Internet ohne großen Aufwand leistbar.)

Nr. 2

Die Beschränkung auf "beschlossene politische Konzepte ..." ist richtlinienwidrig.

gez.

S. Macht-Baumgarten

An den
Innen- und Rechtsausschuß
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel.: 0431-93027
Fax 0431-92047
eMail: LNV-SH@t-online.de
Landesbank Schleswig-Holstein
BLZ : 210 500 00
Konto: 00 530 528 50
Registergericht: Kiel - VR 2503

28. Juli 2006

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1035

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW - Drucksache 16/82 –
- b) **Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/722 -

Sehr geehrter Damen und Herren,

der Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein e. V. (LNV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in diesem Gesetzgebungsverfahren und merkt zunächst zusammenfassend an:

Beide Gesetzentwürfe verfolgen das Ziel, die maßgeblichen Fortschritte der neuen Umweltinformationsrichtlinie in Schleswig-Holsteinisches Recht zu inkorporieren.

Nach dem **Gesetzentwurf des SSW** soll das bestehende IFG in zweifacher Hinsicht geändert werden. Einerseits soll der **Zugang zu Umweltinformationen** mit umfaßt werden. Dies war bisher - genauer: bis zum 14. Februar 2005 kraft Bestehens einer Bundesregelung nicht möglich. Die zweite Änderung betrifft den **Zugang zu Informationen bei Privaten**, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Der Entwurf des SSW möchte die fortschrittlichen Ansätze, die die Richtlinie für Umweltinformationen bringt, insgesamt für den Informationszugang fruchtbar machen.

Der **Gesetzentwurf der Landesregierung** verfolgt scheinbar das gleiche Ziel. Was die Umweltinformationsrichtlinie angeht, verfolgt er den Grundsatz der sogenannten 1:1-Umsetzung. Dies ist ein Euphemismus für den Grundsatz, dem Bürger höchstens soviel Rechte nach nationalem Recht einzuräumen, wie EU-rechtlich zwingend verlangt wird. Was jedoch den Zugang zu Informationen bei Privaten und bei privatrechtlichem Handel öffentlicher Stellen angeht, möchte die Landesregierung die bestehenden Rechte der Öffentlichkeit auf Informationszu-

gang für solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, **nicht erweitern, sondern vollständig abschaffen**. Der Entwurf der Landesregierung erweist sich daher als im Ansatz als ausgesprochen bürger(rechts-)feindlich, ist deshalb im Vergleich der beiden Entwürfe der eindeutig schlechtere und ebenso eindeutig abzulehnen.

Wenn in der nachfolgenden Stellungnahme gleichwohl der Entwurf der Landesregierung als (Haupt-) Bezugspunkt der Stellungnahme gewählt wird, hat dies rein handwerklich-technische Gründe. Denn der Entwurf der Landesregierung liegt als Vollentwurf und nicht als Änderungsentwurf vor, was zu größerer Übersichtlichkeit führt. Die Probleme des Gesetzentwurfes der Landesregierung hängen auch nicht an vielen verstreuten Einzelheiten, sondern an der Grundentscheidung, den bestehenden status quo des Informationszugangsrechts in Schleswig-Holstein zu verschlechtern. Diese Verschlechterung in eine Verbesserung umzuwandeln, ist jedoch handwerklich-technisch, bezogen auf den Entwurf der Landesregierung, völlig unproblematisch und würde alsdann auch den Zielen des Entwurfes des SSW vollständig gerecht werden.

1. Vorbemerkungen

Dies vorausgeschickt, begrüßt der LNV ausdrücklich den Ansatz beider Entwürfe, die Informationsfreiheit, d. h., das Recht der Schleswig-Holsteinischen Bürger auf voraussetzungslosen Zugang zu staatlichen Informationen, in einem Gesetz zu regeln.

Die Durchführung eines solchen Ansatzes könnte ein Gesetz ergeben, das sowohl anwenderfreundlich als auch bürgerrechtlich fortschrittlich ist.

Wenn der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung allerdings behauptet (Seite 21), mit dem Gesetzentwurf werde

"die Rechtsanwendung erleichtert und die Verständlichkeit verbessert",

so ist dies gerade nicht der Fall. Der Gesetzentwurf führt vielmehr zu höchster Verwirrung, indem der scheinbar einheitliche Ansatz bereits in § 1 Abs. 1 GE-Landesregierung verlassen wird. **Das Gesetz soll einen jeweils völlig anderen Anwendungsbereich erhalten, je nachdem, ob es um Umweltinformationen geht oder nicht.**

In der Sache geht es darum, ob informationsrechtlich einer "Flucht ins Privatrecht" vorgebeugt werden soll. Internationaler Entwicklungsstandard, repräsentiert durch die Umweltinformationsrichtlinie, ist, Zugang zu Informationen selbstverständlich auch bei privatrechtlichem Handeln von Behörden und soweit wie möglich auch dann zu gewährleisten, wenn öffentliche Aufgaben durch Private wahrgenommen werden.

Der Gesetzentwurf geht in die Gegenrichtung und will im Bereich solcher Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, weder das privatrechtliche Handeln von Behörden noch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private dem Blick der Öffentlichkeit aussetzen.

Damit wird, wiederum anders als der GE-Landesregierung behauptet, eben nicht die gesetzgeberische Entscheidung für ein Informationsfreiheitsgesetz des Landes aus dem Jahr 2000 beachtet (so aber: GE, Seite 21), sondern im Gegenteil teilweise zurückgenommen.

Nachdem Schleswig-Holstein hier im Informationszugangsrecht im Jahre 2000 eine **Spitzenposition** eingenommen hatte, soll es nunmehr die „**Schlußlichtposition**“ einnehmen.

Das IFG-SH ist mit Zustimmung auch der SPD-Fraktion im Jahre 2005 verabschiedet worden. Mit dem vorgelegten Entwurf macht die Fraktion ihre eigenen Entscheidungen zur Makulatur.

Die im Gesetzentwurf angesprochenen Auslegungsschwierigkeiten (Seite 2 unten) sind nur scheinbar. Sie bestehen im Wesentlichen darin, daß zwei Mitarbeiter des schleswig-holsteinischen Innenministeriums alsbald nach Verabschiedung des IFG-SH einen Kommentar veröffentlichten,

***Friedersen/Lindemann:** Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) - Kommentar, Wiesbaden, 2000*

der ersichtlich aus dem Bestreben verfaßt war, für eine am Amtsgeheimnis hängende Verwaltung "zu retten, was zu retten war". Ansatzpunkt dieser beiden Autoren war der in der Tat schwierige Begriff der "öffentlich-rechtlichen Aufgabe" und die Frage, ob derartige Aufgaben nur in öffentlich-rechtlicher Form erfüllt werden können. Ebenso unbestritten wie die Tatsache, dass die Schwierigkeit dieses Begriffs - mit dessen Einführung dem seinerzeitigen Umweltinformationsgesetz des Bundes gefolgt worden war - zu juristischen Streitigkeiten geführt hat, ist umgekehrt die Tatsache, dass die rigide Meinung der beiden genannten Ministerialbeamten, ein Informationszugangsrecht bestehe beispielsweise bei privatrechtlichem Handeln von Behörden nicht, nicht haltbar ist.

Soweit hier Unklarheiten bestehen, knüpft der GE-SSW zur Klarstellung an die Nomenklatur der neuen Umweltinformationsrichtlinie an und stellt klar, dass im gesamten Informationszugangsrecht Schleswig-Holsteins der informatorischen "Flucht ins Privatrecht" entgegenzutreten ist.

Dies ist, anders als der GE-Landesregierung (dort: Seite 3) meint, auch in der Sache geboten. Die Öffentlichkeit hat nicht nur bezüglich des Zustandes der Umwelt ein originäres Auskunftsinteresse, sondern auch, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht.

Der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH)** hat hierzu kürzlich festgehalten:

" Außerdem haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über die Verwendung der öffentlichen Gelder ... informiert zu werden. "

EuGH C-465/00 Rn 20

Vor einem solchen internationalen Hintergrund kann es nicht hingenommen werden, wenn - wie es die Landesregierung hier versucht - die gebotene Umsetzung der Umweltinformations-

richtlinie zum Anlaß genommen wird, die Schwierigkeiten des bestehenden IFG-SH zu einer Demontage der bestehenden Informationszugangsrechte in Schleswig-Holstein zu nutzen. Im Übrigen leisten beide Gesetzentwürfe, was das handwerkliche angeht, eine gute Arbeit. Der Vorwurf gegen den Entwurf der Landesregierung ist denn auch ein politischer, nicht einer des juristisch handwerklichen.

Dies wird nachfolgend im Einzelnen ausgeführt, wobei einige ausführlichere Anmerkungen zur Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung Privater vorangestellt werden.

2. Privatrechtliches Handeln öffentlicher Stellen und die Verpflichtung Privater, Informationen zugänglich zu machen

2.1 Das informatorische Problem der **Flucht ins Privatrecht** hat zwei Facetten.

2.1.1 In dem einen Fall handelt eine Behörde privatrechtlich, aber selber, beispielsweise, indem sie einen Vertrag über die Errichtung eines Gebäudes, die Anschaffung von Dienstwagen oder den Verkauf von Grundstücken abschließt.

2.1.2 Der andere typische Fall ist, dass die Behörde eine juristische Person des Privatrechts schafft und dieser Aufgaben überträgt, die sie bisher selber übernommen hat. Der typische Fall ist hier der der Errichtung und/oder des Betriebes einer Abfallentsorgungsanlage. In Betracht kommt auch der Fall, dass - wie etwa in Lübeck¹ bzw. Kiel - eine Kommune und / oder das Land einen Flughafen betreiben, indem sie eine formell selbständige GmbH hierfür betreiben.

2.1.3 Die Umweltinformationsrichtlinie problematisiert den **ersten Fall** überhaupt nicht.

2.1.3.1 Sie legt stillschweigend den sogenannten "organisatorischen Behördenbegriff" zu Grunde. Nach diesem Begriff ist Behörde jede "Stelle der öffentlichen Verwaltung" (Umweltinformationsrichtlinie Artikel 2 Ziffer 2 lit a). Es spielt keine Rolle, in welcher Rechtsform die Behörde handelt.

Dies spiegelt sich auch im Behördenbegriff des Landesverwaltungsgesetzes wider. Nach § 3 Abs. 2 LVwG ist Behörde jede Stelle, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt.

Eine Behörde verliert ihre Eigenschaft, Behörde zu sein, aber nicht dadurch, dass sie gelegentlich privatrechtlich handelt. Es gilt - dies ist der organisationsrechtliche Behördenbegriff - der Grundsatz: "Einmal Behörde, immer Behörde."

2.1.3.2 Der Gesetzentwurf der Landesregierung will für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, jedoch festhalten, dass das Gesetz nur gelte "für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit" (§ 1 Abs. 1 GE-Landesregierung).

1 Dem LNV ist bekannt, daß Lübeck "90% seines Flughafens verkauft" hat; ob dies tatsächlich so ist, kann allerdings nicht abschließend beurteilt werden, da der Verkaufsvertrag - im Übrigen gegen das Votum des Landesdatenschutzbeauftragten - geheim gehalten wird (!!).

2.1.3.3 Es ist genau diese Einschränkung, die eine erhebliche Verschlechterung des status quo gegenüber dem IFG-SH bedeutet.

2.1.3.4 Gerade die Beschaffungsfälle sind regelmäßig von größtem Interesse für die Allgemeinheit. Von ebenso großem Interesse sind die Fälle, in denen das privatrechtliche Handeln im eigentlichen Privatisierungsakt, also etwa in der Ausgründung eines kommunalen Eigenbetriebes oder dem Verkauf eines Unternehmens besteht.

2.1.3.5 Der GE-Landesregierung vertritt demgegenüber die Auffassung, dass gerade dann größtmögliche Geheimhaltung herrschen sollte, wenn die Verwaltung über öffentliche Gelder verfügt.

2.1.3.6 Demgegenüber ist festzuhalten, dass Informationsfreiheitsgesetze immer auch einer mittelbaren Kontrolle der Verwaltung dienen sollen,

so der Gesetzentwurf für das IFG-SH, LTDrs 14/2374 vom 2. September 1999, Begründung, Teil A

2.1.3.7 Spart man hier gerade die Fälle des privatrechtlichen Handelns aus, so entfällt insbesondere der gesamte Bereich der Korruptionskontrolle durch die Öffentlichkeit.

2.1.3.8 Dies ist zweckwidrig und sollte nach Auffassung des LNV so nicht weiter verfolgt werden. Nach Auffassung des LNV sollte im Gesetz unmißverständlich klargestellt werden, dass von einem organisationsrechtlichen Behördenbegriff auszugehen ist und es auf die Rechtsform des Handelns nicht ankommt.

2.1.4 Der **zweite Fall** privatrechtlichen Handelns betrifft die Konstellation, in dem Behörden nicht nur privatrechtlich, sondern auch durch einen Privaten, also nicht mehr selber handeln. Er betrifft des weiteren aber auch Fälle, in denen öffentliche Aufgaben selbständig durch Private erledigt werden, eine Behörde also nicht mehr in die Aufgabenerfüllung eingebunden ist.

2.1.4.1 Die Richtlinie vertritt auch hier den Ansatz eines weiten Regelungsumgriffs, der insoweit zutreffend durch die §§ 2 Abs. 1, 2 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 GE-Landesregierung wiedergegeben wird. (Im GE-SSW ergibt sich dies aus der Neufassung von § 2 IFG-SH und der entsprechenden Anpassung von § 4 IFG-SH).

2.1.4.2 Auch wenn die Regelung des § 2 Abs. 2 Ziffer 1 GE-Landesregierung sprachlich verunglückt ist, weil auch dann von Kontrolle gesprochen wird, wenn offensichtlich keine Kontrolle vorliegt, so ist dem GE zuzugeben, dass er hierin dem UIG des Bundes folgt und insoweit Regelungskonsistenz gegeben ist. Der gleiche Einwand und das gleiche Gegenargument gelten für den GE-SSW.

2.1.4.3 Gleichwohl sind die entsprechenden Regelungen exekutierbar und es sind hiernach solche Private auskunftsverpflichtet, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, wobei von weiten Begriffsbildungen auszugehen ist.

2.1.4.4 Der LNV vertritt die Auffassung, dass dieses Konzept - insoweit dem Ansatz des GE-SSW folgend - für das IFG insgesamt übernommen werden sollte.

2.1.5 Der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH)** hat in einem Grundsatzurteil zur Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) festgehalten:

" Außerdem haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über die Verwendung der öffentlichen Gelder gerade im Bereich der Personalkosten informiert zu werden."

EuGH C-465/00 vom 20. Mai 2003, Rn 85; siehe auch schon oben.

2.1.5.1 In der Entscheidung ging es um Informationen über die Höhe der Bezüge von Angestellten solcher Unternehmen, die (in Österreich) der Kontrolle der Rechnungshöfe unterliegen.

2.1.5.2 Dies belegt, dass die internationale Entwicklung dahin geht, das Handeln von Behörden auch und gerade im Hinblick auf Privatisierungstendenzen, sowie auch und gerade, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel angeht, informatorisch zugänglich zu machen oder zu halten. Dies gilt nach dem EuGH selbst für den vergleichsweise streng geschützten Bereich personenbezogener Daten und muß alsdann erst recht für solche Bereiche gelten, in denen die entgegenstehenden Interessen weniger schützenswert sind.

2.1.6 Die neue Umweltinformationsrichtlinie erweitert nicht nur die Ansprüche der Bürger gegenüber früheren Recht dahingehend, dass ein größerer Kreis Privater und öffentlicher Aufgaben vom informatorischen Zugriff erfaßt wird.

Verfahrensmäßig haben die Bürger darüber hinaus, anders als früher, den Anspruch, Informationen direkt bei Privaten, nicht nur bei Behörden, "abzuholen". Dies gibt der Gesetzentwurf für Umweltinformationen zutreffend wieder (§ 1 Abs. 1 GE-Landesregierung).

Auch dies sollte nach Auffassung des LNV für ein neues IFG-SH insgesamt gelten.

3. Zu § 1 GE-Landesregierung (Anwendungsbereich)

3.1. Absatz 1

Der entscheidende Schwachpunkt des GE-Landesregierung liegt in der Kombination von Satz 1 und Satz 2, wonach für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, der Informationszugang ausgeschlossen wird für die privatrechtliche Tätigkeit der Träger öffentlicher Verwaltung sowie für die Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts insgesamt.

Im Übrigen wäre im Detail darauf zu verzichten, nur natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts zu verpflichten; die nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen wären hiernach ausgeschlossen.

Der LNV schlägt vor, diesen Absatz in einer umfassenden Umformulierung der §§ 1, 2 GE-Landesregierung in Anlehnung an § 1 UIG-Bund und / oder § 2 GE-SSW neu zu fassen und in der Sache auf jeden Fall die Spaltung der Gültigkeit des Gesetzentwurfs für Umweltinformationen und solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, aufzugeben.

3.2 Absatz 2

3.2.1 (**Ziffer 2**) Der Ausschluß des Anwendungsbereichs bei obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren tätig werden, ist ein Rückschritt gegenüber dem bestehenden IFG-SH.

3.2.2 (**Ziffer 2**) Der Ausschluß des Informationszugangs bei der **Vorbereitung von Rechtsverordnungen** bedeutet eine Verkürzung der Ansprüche gegenüber dem bestehenden IFG-SH, ist nicht sinnvoll und im Hinblick auf die Umweltinformationsrichtlinie zumindest problematisch. Im Bereich beispielsweise der Naturschutzgebietsverordnungen ist dies im Übrigen - auch unabhängig vom IFG-SH - weniger als nach der derzeitigen Gesetzeslage (vgl. § 53 Abs. 2 LNatSchG).

3.2.3 (**Ziffer 3**) Der Ausschluß sollte auf die Gerichte, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden, beschränkt werden (vgl. § 2 Abs. 1 Ziffer 2 UIG-Bund, wo der Ausnahmegrund auf die Gerichte, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, beschränkt ist). Insofern sollte, das bestehende IFG-SH verbessernd, zugleich nicht nur regelungstechnisch dem Bundes-UIG, sondern auch dem IFG-Entwurf des SSW aus der 14. Legislaturperiode (Drucksache 14/2374) gefolgt werden.

3.2.4 (**Ziffer 4**) Der Ausschlußgrund sollte gestrichen werden; er hat sich im praktischen Gebrauch als zu restriktiv erwiesen. Auch das Bundes-UIG enthält einen entsprechenden Ausschlußgrund nicht. Die Vorschrift ist insoweit richtlinienwidrig. Zumindest sollte klar gestellt werden, dass abgeschlossene Prüfberichte öffentlich zugänglich sind.

4. Zu § 2 GE-Landesregierung (Begriffsbestimmungen)

4.1 Absatz 1

Die (materiellen) Einwände gegen die Vorschrift entstehen aus der Verkürzung des Anwendungsbereichs in der angezogenen Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 GE-Landesregierung.

4.2 Absatz 2

Die Regelung ist sprachlich unglücklich. Es könnte daran gedacht werden, die Formulierung der Richtlinie (dort: Artikel 2 Ziffer 2 lit b), c)) wieder aufzugreifen. Für die jetzige Formulierung spricht allerdings die Konsistenz mit dem Bundes-UIG. Das Gleiche gilt für den IFG-SSW.

4.3 Absatz 3

Die Begriffsbildung der "**amtlichen Informationen**" wird abgelehnt. Sie enthält ein finales Element (GE, Seite 26), das als solches nur zu einer Verkürzung von Ansprüchen führen kann. Erste Erfahrungen mit dem Bundes-IFG zeigen, dass die Formulierung, die sowohl vom Bundes-UIG als auch von der Richtlinie abweicht, zum Mißbrauch einlädt (Beispiel: Die "Terminkalender-Fälle").

4.4 Absatz 4

Die Vorschrift folgt weitgehend dem Bundes-UIG und ist insoweit nicht zu beanstanden.

4.5 Absatz 5

In **Satz 2** sollte (siehe zu ähnlicher Konstellation schon oben) festgehalten werden, dass auch nichtrechtsfähige Personenvereinigungen Informationen aufbewahren können.

5. Zu § 3 GE-Landesregierung (Informationszugangsrecht)

5.1 Der Anspruchsformulierung in **Satz 1** wird zugestimmt, wobei vereinfachend und dem Bundes-UIG folgend die drei genannten Fallgestaltungen auf die eine "jede Person" zurück geführt werden könnten.

5.2 Die Konkurrenzregel (**Satz 2**) sollte, wie im bisherigen IFG-SH, an hervorgehobener Stelle stehen. Die Konkurrenzregel ist sprachlich etwas unscharf. Die Begründung (Seite 28 f. GE-Landesregierung) verleitet zu einer Auslegung, die Spezialregelungen Vorrang einräumen würde; in dieser Form wäre sie zumindest mit der Richtlinie unvereinbar.

Nach Auffassung des LNV sollte das IFG einen Mindeststandard an Informationszugang fest-schreiben. Im Bereich der Umweltinformationen ist dies durch die Umweltinformationsrichtlinie ohnehin geboten.

Um dies zu erreichen, könnte auf die Konkurrenzregel des IFG-SH in der Fassung des seinerzeitigen Gesetzentwurfes des SSW zurückgegriffen werden:

"Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt."

In dieser Form ist sie klar und anwendbar.

6. Zu § 4 GE-Landesregierung (Antragstellung)

6.1 Absatz 1

6.1.1 Die Regelung dürfte zwar richtlinienkonform sein.

6.1.2 Der LNV begrüßt ausdrücklich, dass der Anspruch nunmehr auch gegen Private gerichtet ist und nicht mehr zwingend über eine Behörde umgeleitet werden muß (so aber noch der GE-SSW). Der Punkt ist für die Umweltinformationsrichtlinie inzwischen auch von der EU-Kommission klargestellt worden (Anfragen von MEP Breyer (Les Verts), Antworten der Kommission - E-3188/05DE, E-3189/05DE, vom 07.11.2005).

6.1.3 Aus Sicht des LNV wäre es jedenfalls zumindest wünschenswert, zumindest die Frist, innerhalb derer zur Präzisierung des Antrages aufgefordert werden muß, zu verkürzen.

6.1.4 Der Vorschrift wohnt verfahrensmäßig allerdings ein Mißbrauchspotenzial inne. Seitens des LNV wird befürchtet, dass die Vorschrift zu leicht angezogen werden wird (kann), um eine Fristverlängerung bei der Beantwortung zu bewirken. Der Gesetzentwurf selber nimmt Bezug auf sogenannte "Ausforschungsanträge", die *pauschal* als unbestimmt bezeichnet werden. Hier sollte zumindest die Begründung des Gesetzentwurfs im Sinne einer Differenzierung präzisiert werden. "Stufenanträge", in denen zunächst nach dem Vorhandensein bestimmter Informationen gefragt wird, sind keinesfalls immer unbestimmt, auch wenn die Grenze zum Ausforschungsantrag in manchen Fällen fließend sein kann.

6.1.5 Das bestehende IFG-SH regelt die Fallgestaltung nicht ausdrücklich. Ziel ist nach der jetzt bestehenden Gesetzeslage, die (Zwei-)Monatsfrist für die Informationserteilung (**Absatz 2**) auch bei unbestimmten Anträgen einzuhalten.

6.2 Absatz 2

Es fehlt im Gesetz eine Klarstellung, dass die Monatsfrist für das Gesamtverfahren einzuhalten ist.

7. Zu § 5 GE-Landesregierung (Verfahren, Frist)

7.1 Absatz 1

7.1.1 Beide Fallgestaltungen (**Ziffer 1** ebenso wie **Ziffer 2**) bedürfen nach Ansicht des LNV der Präzisierung.

7.1.2 Soweit Informationen bereits zugänglich sind, läßt die Regelung (**Ziffer 1**) offen, wem der Nachweis für die Zugänglichkeit obliegt. Das bestehende IFG-SH fordert deshalb sinngemäÙ, dass eine **Fundstelle** zu benennen ist. Dies sollte hier wieder aufgegriffen werden.

7.1.3 Ein Fallbeispiel der Verweisung auf eine andere Quelle nach **Ziffer 1** ist, wenn dem Einwender im Planfeststellungsverfahren das Protokoll des Erörterungstermins nur in Papierform, nicht aber als Datei zur Verfügung steht und auch nicht gestellt werden soll. Der Wunsch nach einer Datei kann für den Antragsteller darin begründet sein, weil eine Datei als Informationsquelle ganz anders erschließbar (elektronisches Suchen) ist als eine gedruckte Form des gleichen Dokuments. Verschickt die Behörde die Protokolle in Papierform, kann sie sich als

dann nach **Ziffer 1** darauf berufen, dem Antragsteller die elektronische Fassung zu verweigern. Dies sollte nicht so sein und ist möglicherweise nicht einmal so gemeint, denn die Vorschrift spricht ausdrücklich den genau umgekehrten Fall an (elektronische Fassung vorhanden, gedruckte nicht).

Es wäre wünschenswert, wenn im Gesetz festgehalten würde, dass elektronische Fassungen immer ergänzend zu anderen Fassungen beansprucht werden können. (Insoweit wäre für diesen Fall auch die Kategorie des "offensichtlichen Mißbrauchs" (GE-Landesregierung, § 7 Abs. 1 Ziffer 2 lit. a)) auszuschließen).

7.1.4 Was die **Ziffer 2** angeht, wonach zur Vermeidung deutlich höheren Verwaltungsaufwands der Antragsteller auf eine andere als von ihm gewünschte **Zugangsart** verwiesen werden kann, führt dies zu dem Problem, wer festlegen darf, was ein "deutlich höherer Verwaltungsaufwand" ist. Die Richtlinie (Artikel 3 Abs. 4 lit b)) konstituiert hier eine **spezifische Begründungspflicht**; dies sollte jedenfalls aufgenommen werden.

7.1.5 Entgegen getreten wird der Auffassung in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 31), beispielsweise die Übersendung von Kopien auf Verlangen, sei behördlicherseits eine Selbstverständlichkeit. **Die praktischen Erfahrungen bestätigen diese Auffassung überhaupt nicht.**

Wenn der GE-Landesregierung ausdrücklich meint:

"Derartige Pflichten zum bürgerfreundlichen Verhalten sind behördliche Selbstverständlichkeiten."

(GE-Landesregierung, Seite 31)

so straft er diese Vorstellung einer bürgerfreundlichen Verwaltung bereits dadurch Lüge, dass er selber höchst bürgerunfreundlich die bestehenden Informationszugangsrechte der Bürger Schleswig-Holsteins massiv beschneidet.

Die entsprechenden Regeln des bestehenden IFG-SH sollten erhalten bleiben.

7.2 Absätze 2 und 3

7.2.1 Unbeschadet der Frage, ob man die von der Richtlinie vorgegebenen Fristen nicht "unterbieten" sollte (wofür seitens des LNV plädiert wird), kann aus rechtstechnischer Sicht der Vorschrift zugestimmt werden.

7.2.2 **Klarstellungs- bzw. Korrekturbedarf besteht dahingehend, dass diese Fristen nach der Richtlinie auch im Falle von Drittbetroffenheiten zu wahren sind.** Dies dürfte jedenfalls für das eigentliche Verwaltungsverfahren zutreffen. Soweit Widersprüche eingeleitet oder Klagen erhoben werden, lassen sich die Fristen des § 5 Abs. 2 und 3 GE nicht halten. Da die Einbindung von Fristen in das Widerspruchs- bzw. Klageverfahren eine gesetzgeberische Zuständigkeit für das Verwaltungsprozeßrecht voraussetzt und diese Zuständigkeit beim Bund, nicht bei den Ländern liegt, soll dieser Punkt hier jedoch nicht weiter verfolgt werden.

8. § 6 GE-Landesregierung (Ablehnung des Antrags)

Der Vorschrift kann zugestimmt werden.

9. Zu § 7 GE-Landesregierung (Schutz öffentlicher Belange)

9.1 Absatz 1: Einzelne Regelungen

9.1.1 Ziffer 1 lit a) GE enthält gegenüber der Parallelvorschrift des § 8 Abs. 1 Ziffer 1 UIG-Bund eine Erweiterung des Ausnahmetatbestandes. Dort sind "nachteilige Auswirkungen auf **bedeutsame Schutzgüter** der öffentlichen Sicherheit" verlangt. Dies sollte hier im Hinblick auf die Weite des polizeirechtlichen Begriffs der öffentlichen Sicherheit, aber auch im Hinblick auf Regelungskonsistenz, auch hier aufgegriffen werden. Nur am Rande sei angemerkt, dass mit Blick auf den gemeinschaftsrechtlichen Ursprung des Begriffes der öffentlichen Sicherheit die wörtliche Übersetzung desselben in einer deutschen Umsetzungsvorschrift, die alsdann auf den (weiteren) polizeirechtlichen Begriff führt, problematisch ist.

9.1.2 Ziffer 1 lit c) GE-Landesregierung sollte eine Bestimmung erhalten, wonach Informationen, die bis zur Einleitung des Verfahrens zugänglich waren, nicht durch die Einleitung des Verfahrens unzugänglich werden. Das alte UIG-Bund enthielt eine solche Vorschrift.

9.1.3 Ziffer 2 lit a) GE-Landesregierung: Der Ablehnungsgrund des "offensichtlichen Mißbrauchs" ist im IFG-SH nicht aufgenommen, dort nicht vermißt worden und generell überflüssig. Der Ablehnungsgrund sollte gestrichen werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 7.1.3 verwiesen.

9.1.4 Ziffer 2 lit b) GE-Landesregierung: Es gilt entsprechendes wie zu Ziffer 9.1.3. Soweit der Ausnahmegrund beibehalten wird, sollte in der Begründung - der Rechtsprechung folgend - klar gestellt werden, dass "interne Mitteilungen" sich ausschließlich auf den Betriebsablauf innerhalb der Behörde beziehen. Noch besser wäre eine entsprechende Begriffsbestimmung im Text. Die praktischen Erfahrungen mit dem alten UIG des Bundes haben gezeigt, dass der Ausnahmegrund behördlicherseits gerne mißverstanden wird, indem als "intern" zunächst alles angesehen wird, was die jeweilige Behörde gern für sich behalten möchte.

9.2 Absatz 1: Ziffer 2 lit c) und e)

Die Vorschriften sind, betrachtet man sie im Zusammenhang mit der Abwägungsklausel (**Absatz 1 aE**), semantisch und logisch verunglückt.

Wenn ein Antrag nicht weitergeleitet werden kann, **dann** hilft hierüber eine Abwägung nicht hinweg.

Wenn ein Antrag zu unbestimmt ist, als dass er beantwortet werden kann, **dann** hilft auch hierüber eine Abwägung nicht hinweg.

Die Vorschriften sind in der jetzigen Form nur anwendbar, wenn **eigentlich doch** geantwortet werden kann. In diesem Fall läge allerdings Mißbrauch auf seiten der Behörde vor.

Es ist mißlich, dass der GE-Landesregierung ausgerechnet in einem solchen mißlungenen Punkt der Vorlage des UIG-Bund folgt.

9.3 Abwägungsregel

9.3.1 Was die Abwägungsregel für Umweltinformationen angeht, ist anzumerken, dass diese - insoweit im Gefolge des UIG-Bund - die Abwägungsregel der Richtlinie nicht zutreffend wiedergibt. Dort (Artikel 4 Abs. 2 Uabs. 2) ist festgehalten, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen ist. Die zweite Hälfte fehlt hier. Die Unterlassung ist nicht unbeachtlich. Eine Aufnahme würde zumindest klar stellen, dass die Interessen an der Verweigerung zu benennen sind.

9.3.2 Was den Schutz personenbezogener Daten angeht, ist die Vorschrift **nicht richtlinienkonform**. Der LNV regt an, auf die Formulierung des UIG-Bund zurückzugreifen, wo neben Zustimmung oder Abwägung zusätzlich gefordert ist, dass durch die Freigabe personenbezogener Daten Interessen Betroffener erheblich beeinträchtigt würden (siehe hierzu auch unten).

9.4 Absatz 2 (Rückausnahmen)

9.4.1 Der LNV kritisiert, dass die Rückausnahme (unkonditionale Offenlegung) auf Emissionen in die Umwelt beschränkt wird. Dies ist das von der Umweltinformationsrichtlinie erzwungene absolute Minimum.

9.4.2 Informationen, deren Offenlegung im Wege der Rückausnahme festgeschrieben wird, sollten durch Angabe der Dokumenttypen festgeschrieben werden. In Betracht kommen beispielsweise Gutachten und Ergebnisse der Beweiserhebung. Öffentlich sollten auch Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof sein. Von Bedeutung wäre auch die Veröffentlichung der Kommunikation in Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG-Vertrag. Soweit der Landesrechnungshof vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen ist (bleibt), sollte festgehalten werden, dass zumindest dessen abgeschlossene Berichte zugänglich sind. Schließlich sollte festgehalten werden, dass zumindest in bestimmten Materien Kabinettsvorlagen der Landesregierung jedenfalls nach Beschlußfassung zugänglich sind.

10. Zu § 8 GE-Landesregierung (Schutz privater Belange)

10.1 Absatz 1

10.1.1 § 8 Abs. 1 Ziffer 1 dürfte in dieser Form mit der Richtlinie nicht vereinbar sein. In der jetzigen Form enthält die Vorschrift eine „*carte blanche*“, wonach unbenannte Rechtsvorschriften den Zugang zu Informationen blockieren könnten. Der Umsetzungsauftrag aus der Richtlinie besagt gerade, diese Vorschriften zu benennen, bzw. im Umsetzungsgesetz auszuführen.

10.1.2 Insofern ist der Formulierung der Parallelvorschrift § 9 Abs. 1 Ziffer 1 UIG-Bund zwingend der Vorzug zu geben. Diese Vorschrift lautet -

"Soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden ... "

10.1.3 Ein allzu formalistischer Standpunkt beim Schutz personenbezogener Daten wird den internationalen Anforderungen nicht (mehr) gerecht. So verweigert die Schleswig-Holsteinische Landesregierung derzeit regelmäßig die Angabe der Empfängernamen von Empfängern von Agrarbeihilfen mit dem Argument, es handle sich um personenbezogene Daten. In einer Reihe anderer Mitgliedstaaten der EU sind derartige Informationen (beispielsweise, welche öffentlichen Mittel das englische Königshaus als Agrarbeihilfen erhält) inzwischen - durchaus im Geiste der oben angesprochenen EuGH-Entscheidung, zugänglich. Dies muss durch klare gesetzgeberische Vorgaben auch in Schleswig-Holstein ermöglicht werden.

10.1.4 Für die Formulierung der Abwägungsregel gelten die Ausführungen zu 9.3.1 entsprechend. Wie der Hinweis auf das Bundes-UIG zeigt, fehlt in der Tat die "zweite Waagschale" der Abwägung.

10.1.5 Die Formulierung des GE ist Bestandteil eines Versuchs, ein rein formal orientierten Datenschutz durchzusetzen. Praktische Anwendung (siehe zuvor) sind insoweit die Agrarsubventionsfälle, die gemeinschaftsrechtlich korrekt nur gelöst werden können, wenn dieser formale Standpunkt aufgegeben wird.

10.1.6 Rechtstechnisch ergibt sich der formale Ansatz dadurch, dass durch die allgemeine Bezugnahme auf "Rechtsvorschriften" auch das Landesdatenschutzgesetz (LDSG-SH) angezogen wird. So vorzugehen, übersieht aber, dass die Umweltinformationsrichtlinie die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie in den "Rahmen" des Artikels 4 Abs. 2 Uabs. Umweltinformationsrichtlinie einpaßt, eine Vorgehensweise, die im Hinblick auf Erwägungsgrund 72 der Datenschutzrichtlinie regelungskohärent ist.

10.1.7 Der LNV vertritt die Auffassung, dass das Abwägungskonzept der Richtlinie für den Informationszugang insgesamt zu Grunde zu legen ist. Dies wird durch die jetzige Formulierung des GE-Landesregierung nicht hinreichend klar.

Dies dürfte auch der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes entsprechen. In der oben bereits angezogenen Entscheidung zur Datenschutzrichtlinie heißt es:

"Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe c und 7 Buchstaben c und e der Richtlinie 95/46 einer nationalen Regelung wie der den Ausgangsverfahren zu Grunde liegenden nicht entgegenstehen, sofern erwiesen ist, dass die Offenlegung, die nicht nur die Höhe der Jahreseinkommen der Beschäftigten von der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern betrifft, wenn diese Einkommen einen bestimmten Betrag überschreiten, sondern auch die Namen der Bezieher dieser Einkommen umfaßt, im Hinblick auf das vom Verfassungsgesetzgeber verfolgte Ziel der ordnungsgemäßen

Verwaltung der öffentlichen Mittel notwendig und angemessen ist, was die vorlegenden Gerichte zu prüfen haben."

EuGH C-465/00, Rn 94

10.2 Absatz 2 (Rückausnahmen)

Es gilt das oben unter 9.4 Gesagte entsprechend.

10.3 Begriffsbestimmung für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

10.3.1 Der LNV regt weiter an, eine **Begriffsbestimmung** des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in das Gesetz aufzunehmen. Vorgeschlagen wird:

"Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne dieses Gesetzes sind alle Tatsachen, Vorgänge und Umstände, die

1. technische oder kaufmännische Aspekte eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes betreffen;
 2. nicht offenkundig, d. h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind;
 3. nach dem ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Willen des Unternehmers geheim gehalten werden sollen;
- und
4. den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses des Unternehmers bilden".

10.3.2 Vor dieser Folie sind alsdann die **Rückausnahmen** leichter zu formulieren.

Angeregt wird die Aufnahme folgender Rückausnahmen:

Angaben über Emissionen (ohne die Einschränkung *Umweltinformationen*), Gesundheitsgefährdungen, Angaben über in Verkehr gebrachte Lebensmittel, soweit bei Herstellung, Behandlung oder Inverkehrbringen gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde;

Angaben über Empfänger und Höhe öffentlicher Fördermittel; Angaben über Bieter und die Höhe der Gebote bei Ausschreibungen durch öffentliche Stellen, soweit der Eröffnungstermin abgeschlossen ist, Angaben über Auftragnehmer und vereinbarte Preise bei freihändig vergebenen Aufträgen öffentlicher Stellen.

11. Zu § 9 GE-Landesregierung (Kosten)

11.1 Der Vorschrift wird grundsätzlich zugestimmt.

11.2 Es sollte bei den Auslagen jedoch eine Einschränkung auf tatsächliche Kosten ohne Einbeziehung von Gemeinkosten festgehalten werden. Die derzeitige Praxis gerade im kommunalen Bereich, für DIN-A-4-Kopien pro Stück ein Entgelt von 1,- Euro zu verlangen, sollte in Zukunft unterbunden werden.

11.3 Es sollten weiter Sozialklauseln aufgenommen werden.

11.4 Die Gebührenbefreiung für gemeinnützige Vereinigungen, die in Schleswig-Holstein schon nach dem Verwaltungskostengesetz bzw. Kommunalabgabengesetz vorgesehen ist, sollte, wie derzeit schon im bestehenden IFG-SH, im Gesetz klarstellenderweise aufgenommen bleiben.

12. Zu § 10 (Anrufung des Landesdatenschutzbeauftragten)

Die Vorschrift ist gegenüber dem bestehenden IFG-SH unverändert. Durch die Beibehaltung in einem integrierten Gesetz für Umweltinformationen und Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, wird die Kompetenz des Datenschutzbeauftragten stillschweigend auf den Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen ausgedehnt.

Dies wird angesichts der guten Erfahrungen mit der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten bei der Umsetzung des IFG-SH vom LNV ausdrücklich begrüßt.

13. Zu § 11 (Rechtsschutz)

13.1 Die Vorschrift ist weitgehend bundesrechtlich vorgegeben. Im Geiste der allgemeinen Bemerkungen sollte die Einschränkung auf Umweltinformationen fallen gelassen werden.

13.2 Es wäre allerdings einen Versuch wert, Informationsstreitigkeiten zwischen Privaten durch die Zivilgerichte entscheiden zu lassen, nicht zuletzt, um die lange Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichte zu umgehen.

13.3 Der LNV regt weiter an, eine zentrale Widerspruchsbehörde, sinnigerweise beim Datenschutzbeauftragten in seiner Eigenschaft als Informationsbeauftragten, einzurichten.

13.4 Derzeit werden, gerade im kommunalen Bereich, die meisten Widersprüche von den gleichen Stellen entschieden, die auch die Ausgangsentscheidung getroffen haben, so dass die Unabhängigkeit der Widerspruchsbehörde nicht gewährleistet ist.

14. Zu § 12 (Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen)

14.1 Die Vorschrift ist zumindest in der Sache, wenn schon nicht nach den Anforderungen der Richtlinie, unzureichend.

14.2 Fallbeispiele, in denen Behörden sich auf ihre eigene Unordnung berufen und versuchen, Informationsanträge im Hinblick auf den Suchaufwand abzuwehren, liegen vor.

14.3 Die Vorschrift sollte nicht nur für Umweltinformationen gelten.

14.5 Die Vorschrift muß im Sinne einer klaren Registerpflicht (Artikel 3 Abs. 5 lit c) Spiegelstrich 3 der Umweltinformationsrichtlinie) umgestaltet werden.

Erschließung von Informationen

(1) Die informationspflichtigen Stellen erstellen Organisationspläne und Aktenordnungen sowie ein Register der bei ihnen vorhandenen Informationen sowie allgemeinverständliche Erläuterungen dieser Pläne, Ordnungen und Register und machen diese öffentlich zugänglich. Hinweise auf Informationen werden unverzüglich in das Register aufgenommen. Der Zugang zum Register in elektronischer Form, insbesondere durch das Internet, ist sicherzustellen.

(2) Die Gliederung des Registers nach Absatz 1 erfolgt nach Dokumenten. Das Register enthält für jedes Dokument

1. eine eindeutige Bezugsnummer;

2. gegebenenfalls das Aktenzeichen des Vorgangs, zu dem das Dokument gehört;

3. eine kurze Beschreibung der in dem Dokument festgehaltenen Informationen;

4. das Datum der Herstellung des Dokuments, des Eingangs bei der öffentlichen Stelle und das Datum der Aufnahme in das Register.

(3) In dem Register ist auch festzuhalten, ob und wann eine Information nachgefragt wurde. Eine Information, die mehrfach nachgefragt wurde, ist unverzüglich elektronisch zu veröffentlichen.

(4) Informationen, die in einem elektronischen Format vorliegen, sollen elektronisch veröffentlicht werden.

(5) Die Vorschriften entsprechender Paragraphen (Schutz öffentlich, privater Belange) sind bei der Erstellung der Informationen nach Absatz 2 zu beachten.

15. Zu § 13 (Unterrichtung der Öffentlichkeit)

15.1 Der LNV regt auch hier an, die Vorschrift nicht als reine Umweltinformationsvorschrift aufzufassen, vielmehr insbesondere Absatz 2 Ziffer 5 auf alle Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben auszudehnen.

15.2 Das Aktualisierungsgebot (Absatz 2 aE) ist zu präzisieren.

16. Zu § 14 (Umweltzustandsbericht)

16.1 Eine detailliertere Beschreibung des Inhalts des Berichts wäre wünschenswert.

16.2 Es sollte jedenfalls aufgenommen werden, dass die **Entwicklung im Berichtszeitraum** von Umweltqualität und -belastung aus dem Bericht ersichtlich werden.

17. Zu § 15 GE-Landesregierung (Übergangsvorschrift)

Die Vorschrift entspricht der Rechtsprechung; ihr wird daher zugestimmt. Die klarstellende Aufnahme in das Gesetz wird begrüßt; dies unkonkonditional allerdings nur unter der Bedingung, dass die Verschlechterungen gegenüber dem bestehenden IFG-SH nicht Gesetz werden.

Wir behalten uns vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Hinweise und Anregungen vorzubringen und bitten Sie, uns eine Synopse der Stellungnahmen und Antworten zu überlassen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Achim Peschken



ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzender Herr Werner Kalinka
Postfach 7121
24171 Kiel

UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN
Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Weichert
Durchwahl: 988-1200
Aktenzeichen:
LD -01.03/10.351

Kiel, 19. Mai 2006

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Landesregierung vom 25.04.2006, LT-Drs. 16/722

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/864**

Sehr geehrter Herr Kalinka, sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

beiliegend übersende ich Ihnen die Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf mit der Bitte um Berücksichtigung.

Für weitere Rückfragen und die mündliche Darlegung meiner Stellungnahme stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Thilo Weichert

Anlage: - 1 -



UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN

ULD · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Frau Hertel
Durchwahl: 988-1215
Aktenzeichen:
LD2-01.03/351.10.351

Kiel, 19. Mai 2006

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes
für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Landesregierung**

I. Vorbemerkungen

1. Integration des Umweltinformationsgesetzes

Wir begrüßen ausdrücklich die durch die Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes beabsichtigte **einheitliche Regelung** des Informationszugangs zu Umweltinformationen und den allgemein bei einer Behörde vorhandenen Informationen. Aufgrund der inhaltlichen Sachnähe der beiden Rechtsgebiete kann eine Regelung in einem Gesetz die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Materie fördern und Abgrenzungsschwierigkeiten im Anwendungsbereich der Gesetze vermeiden.

2. Zur Umsetzung der Integration des Umweltinformationsgesetzes

In der Gesetzesbegründung ist zur Zusammenführung der o. g. Gesetze ausgeführt, dass „die Rechtsanwendung erleichtert (und) die Verständlichkeit verbessert“ werden sollen. Der Gesetzesentwurf **trennt beim Anwendungsbereich und bei der Rechtsdurchsetzung** zwischen allgemeinen Informationen der Verwaltung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E) und Umweltinformationen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG-SH-E). Dies führt dazu, dass das avisierte Ziel nicht erreicht wird. Ist schon bei der Prüfung des Anwendungsbereiches zu unterscheiden, ob Umweltinformationen oder sonstige Informationen betroffen sind, so führt das zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die - wie die bisherige Praxis zeigt - einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Gerade dieser sollte durch die Novellierung vermieden werden.

Der Kabinettsentwurf sah ursprünglich eine zusätzliche Differenzierung bei den Ausnahmetatbeständen vor. Diese Unterscheidung ist auf unsere Anregung aufgegeben worden. Die verbleibende Differenzie-

rung zwischen allgemeinen und Umwelt-Informationen erschwert die Rechtsanwendung weiterhin erheblich. Das Ziel einer besseren Verständlichkeit und erleichterten Handhabung bei Auskunftersuchen wird trotz der Nachbesserung nicht erreicht. Vor dem Hintergrund bleibt fraglich, ob diese beiden Gesetze überhaupt zusammengefasst werden sollen.

3. Eingrenzung des Anwendungsbereichs

Der Entwurf sieht vor, dass der Anwendungsbereich des geltenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG-SH) erheblich eingeschränkt wird. Das **fiskalische Handeln** der Behörden soll aus dem Geltungsbereich des Gesetzes herausgenommen werden. Damit würde ein Bereich herausfallen, der von besonderem Interesse für die Bürgerinnen und Bürger ist. Überall, wo öffentliche Mittel eingesetzt werden, besteht ein berechtigtes öffentliches Interesse an Kenntnis der konkreten Verwendung. Dies hat jüngst auch der BGH bestätigt. Möchte man ernsthaft die Transparenz und Akzeptanz der Verwaltung erhöhen sowie die politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger verbessern, dann kann ein Informationsfreiheitsgesetz sich nicht auf das klassische Verwaltungshandeln begrenzen, das in vielen Sektoren durch privatrechtliche Handlungsformen abgelöst worden ist und kontinuierlich weiter wird.

Gleiches gilt für die **Herausnahme** von natürlichen und juristischen **Personen des Privatrechts** aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Beschränkung der Geltung des Gesetzes insofern auf Beliehene wird nicht der Tatsache gerecht, dass öffentliche Aufgaben in starkem Maße auf Private übertragen werden, die privatrechtlich tätig werden. Die Begründung, es bestehe kein Anlass, die öffentliche Hand anders als die Rechtssubjekte des Privatrechts zu behandeln, ist nicht stichhaltig, da diese weiterhin aus guten Gründen starken öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegen und öffentliche Mittel einsetzen. Der BGH hat diesbezüglich ausgeführt, dass der Verwaltung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur die Privatrechtsform, nicht aber die Freiheiten und Möglichkeiten der Privatautonomie zusteht.

Keines der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze - auch nicht das des Bundes - sieht Einschränkungen in dieser Form vor. Es wäre bedauerlich, wenn Schleswig-Holstein im Bereich der Informationsfreiheit vom **Vorbild zum Schlusslicht** befördert würde. Weder die Erfahrungen mit dem IFG-SH noch eine veränderte Rechtslage rechtfertigen die genannten Gesetzesänderungen. Im Gegenteil: Die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene (Bundes-IFG) sowie die (neue) Umweltinformationsrichtlinie zeigen, dass ein Abbau der Informationszugangsrechte nicht zeitgemäß ist. Die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie auf Landesebene sollte nicht dazu genutzt werden, dass Grundprinzipien des IFG-SH ohne stichhaltige Begründung gestrichen werden.

4. Schutz öffentlicher und privater Belange

Erfreulich ist, dass auf unsere Anregung die für Umweltinformationen zwingend vorgegebene **Abwägung** zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenbarung und dem Interesse an der Geheimhaltung der Informationen auch für allgemeine Verwaltungsinformationen aufgenommen worden ist. Die im bestehenden IFG-SH enthaltene Abwägungsklausel hat sich bewährt und entspricht der Zielsetzung

einer transparenten Verwaltung. Es ist sachgerecht, diese Abwägung auf sämtliche Ausnahmetatbestände des IFG-SH-E auszudehnen.

II. Zu den Vorschriften des Gesetzesentwurfs in Einzelnen

1. Zu § 1 IFG-SH-E: Anwendungsbereich

a) Zu § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E: Ausschluss der privatrechtlichen Handlungsform

§ 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E bestimmt, dass das Gesetz „für die öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeiten der Träger der öffentlichen Verwaltung nach § 2 des Landesverwaltungsgesetzes“ gilt. Satz 2 1. Halbsatz ergänzt, dass das Gesetz bei Umweltinformationen auch für deren privatrechtliche Tätigkeit Anwendung findet. Damit wird im Bereich des Informationszugangs zu allgemeinen Verwaltungsinformationen geregelt, dass das **privatrechtliche Handeln** von Behörden **nicht unter den Anwendungsbereich** des Gesetzes fällt. In der Begründung ist dazu ausgeführt, dass bei allgemeinen Informationen der Verwaltung keine Vorgaben wie im Umweltbereich durch die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG bestehen, die die Einbeziehung der privatrechtlichen Tätigkeiten der Behörden vorschreiben. In der Begründung ist weiter ausgeführt, dass bei einem Verzicht der öffentlichen Hand auf die „Vorrechte“, die sie bei öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit besitzt, kein Anlass bestehe, sie hinsichtlich der Informationsgewährung strenger als andere Rechtssubjekte zu behandeln – es sei denn, dies sei durch eine rechtliche Vorgabe wie im Umweltbereich geboten.

Eine solche Ausnahme der privatrechtlichen Tätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung ist nicht sinnvoll. Die Einbeziehung der **Tätigkeiten der Behörden, die in privatrechtlicher Form erfolgen, ist dringend geboten**. Die öffentliche Verwaltung hat, wenn sie sich der Formen des Privatrechts bedient, nicht dieselbe Stellung wie die übrigen Teilnehmer am privaten Rechtsverkehr. Dies ergibt sich daraus, dass auch die Verwaltungstätigkeit in privatrechtlichen Formen „öffentliche Verwaltung“ ist, die den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder des Gemeinwesens dient. Die Gesetzesbegründung verkennt, dass ein Träger der öffentlichen Verwaltung auch im Bereich des privatrechtlichen Handelns etlichen **öffentlich-rechtlichen Bindungen** unterliegt (vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, § 23, Rd. 16 ff.). Diese Bindungen bestehen für die gesamte privatrechtliche Tätigkeit der Verwaltung - sei es die Bedarfsdeckungsverwaltung oder die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben in der Form des Privatrechts. Hinzu kommt, dass die Verwendung öffentlicher Mittel ein berechtigtes Interesse der Allgemeinheit an Informationen über die konkrete Verwendung dieser Mittel begründet.

• Öffentlich-rechtliche Bindungen bei der Bedarfsdeckungsverwaltung

Zwar tritt in diesen Fällen der Staat im Rechtsverkehr wie ein Privatunternehmer auf. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Verwaltung in diesem Bereich keinen öffentlich-rechtlichen Bindungen unterliegt. Auch die Bedarfsdeckung ist eine **Verwaltungsaufgabe und ein Instrument der Machtausübung** und der Steuerung. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass der Gleichheitssatz aus sachfremden Gründen missachtet und die Wettbewerbsgleichheit verletzt wird. Deshalb besteht bei diesen sog. fiskalischen Hilfstätigkeiten eine Bindung der Verwaltung an die Grundrechte und die allgemeinen Verwaltungs-

grundsätze (vgl. Maurer, allg. Verwaltungsrecht, 6. Auflage § 3 Rn. 7; BVerfGE 98, 365, 395: prinzipielle Pflicht staatlicher Stellen zur Ausrichtung an der grundrechtlichen Ordnung auch bei privatrechtlicher Betätigung).

- **Öffentlich-rechtliche Bindungen bei der Wahrnehmung von Aufgaben in der Form des Privatrechts**

Es steht der Verwaltung frei, ihre Leistungen in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsformen zu erbringen. Mit der Wahl privatrechtlicher Rechtsformen darf sich die Verwaltung anerkanntermaßen den bestehenden **öffentlich-rechtlichen Bindungen nicht entziehen**. Dies gilt sowohl für die Grundrechtsbindungen, aber auch für die sonstigen Beschränkungen des öffentlichen Rechts. Der BGH hat dazu ausgeführt: „Der Verwaltung selbst stehen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgabe nur die privatrechtlichen Rechtsformen, **nicht** aber die Freiheiten und Möglichkeiten der Privatautonomie zu. (...) Dabei besteht Einigkeit darin, dass die Verwaltung im Bereich des Verwaltungsprivatrechts nicht nur die Grundrechte zu beachten hat, sondern weitergehenden Bindungen unterworfen ist“. Diese Bindungen bestehen sowohl für die Verwaltung selbst, als auch für das Privatrechtssubjekt, das die Aufgabe der Verwaltung wahrnimmt (BGH, Urt. v. 5.4.1984 – III ZR 12/83 - Zur Bindung des Privatsubjektes s. u. bb). Der Träger der Verwaltung ist auch in diesem Bereich an die demokratischen Transparenzpflichten und an die Grundrechte gebunden, insbesondere an die Freiheitsrechte, an den Gleichheitssatz und an das Übermaßverbot.

Der Staat ist, wenn er privatrechtlich tätig wird, aufgrund der weiterhin bestehenden Bindungen gerade nicht mit privaten Rechtssubjekten vergleichbar.

- **Berechtigtes öffentliches Interesse an Informationen bei Verwendung öffentlicher Mittel**

Die Erforderlichkeit der Einbeziehung des privatrechtlichen Handelns der Behörden in den Anwendungsbereich des Gesetzes folgt zugleich aus der Verwendung öffentlicher Mittel. Der BGH hat in seinem Urteil zu § 4 Pressegesetz vom 10. Februar 2005 klargestellt, dass überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, ein **berechtigtes öffentliches Interesse** der Bevölkerung an der Kenntnis der konkreten Verwendung dieser Mittel besteht (BGH, Urteil vom 10.2. 2005 – III ZR 294/04; DVBl 2005, S. 182). Dem entspricht die Verpflichtung der öffentlichen Hand, im Bereich des fiskalischen Handelns nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorzugehen.

Nach alledem besteht in vielfacher Hinsicht Anlass dafür, die öffentliche Hand hinsichtlich der Informationsgewährung strenger als andere Rechtssubjekte im Wirtschaftsleben zu behandeln.

b) Zu § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E: Ausschluss sonstiger Privatpersonen

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E gilt das Gesetz für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung nach § 2 des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG). Nach § 2 Abs. 3 LVwG sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts sowie nichtrechtsfähige Vereinigungen Träger der öffentlichen Verwaltung für die ihnen übertragenen Aufgaben. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf die Beschränkung auf die Handlungsform des öffentlichen Rechts hingewiesen. Erfasst sein sollen als Privatpersonen ausschließlich Beliehene. Sonstige natürliche und juristische Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, unterfallen ausdrücklich nur im Bereich der Umweltinformationen dem Anwendungsbereich des Gesetzes. Die Einbeziehung von natürlichen oder juristischen Privatpersonen, die an der **Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben** beteiligt sind, wie § 3 Abs. 4 IFG-SH es vorsieht, soll aufgegeben werden.

Diese Beschränkung des Anwendungsbereiches ist nicht sachgerecht. Auch Privatpersonen, die Aufgaben der Verwaltung erfüllen und von der öffentlichen Hand beherrscht sind, unterliegen der Bindung des Verwaltungsprivatrechts. Das berechnete Interesse an der Kenntnis der Verwendung von öffentlichen Mitteln erstreckt sich gerade auch auf die Unternehmen, die von der öffentlichen Hand getragen werden. Konsequenterweise müssen auch diese Unternehmen den Informationspflichten des IFG-SH unterstellt werden.

- **Öffentlich-rechtliche Bindung der privatrechtlichen Einrichtungen**

Es steht der Verwaltung frei, ihre Leistungen in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsformen zu erbringen. § 24 LVwG zeigt, dass die Behörde Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Handlungsformen erledigen und auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts übertragen kann: sie kann Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf Private zur Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts (Beliehene, § 24 Abs. 1 LVwG) sowie zur Erledigung in der Handlungsform des privaten Rechts (§ 24 Abs. 2 LVwG) übertragen. Die Gemeinde kann die Wasserversorgung in eigener Regie betreiben oder durch eine (von ihr beherrschte) AG durchführen lassen. Die oben dargestellte Bindung an öffentlich-rechtliche Grundsätze gilt nicht nur für die Verwaltung, wenn sie selbst in privatrechtlichen Formen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllt (s.o.). Die typischen öffentlich-rechtlichen Bindungen sind vielmehr auch dann anwendbar, wenn die Verwaltung nicht selbst oder durch einen Eigenbetrieb in privatrechtlicher Form handelt, sondern in Gestalt eines von der Verwaltung beherrschten, privatrechtlich verfassten Rechtssubjekts – etwa einer Gesellschaft des Handelsrechts – dem Bürger gegenübertritt (BGH, Urt. v. 5.4.1984 – III ZR 12/83). Ein solches Unternehmen stellt nur eine **besondere Erscheinungsform** dar, in der öffentliche **Verwaltung ausgeübt** wird (BVerfGE 45/63, 80 = NJW 1977, 1960). Der Grundsatz, dass die Verwaltung sich mit der Wahl privatrechtlicher Rechtsformen nicht den bestehenden öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen darf, bedeutet für das ausführende Privatunternehmen, dass ihm nicht die Freiheiten und Möglichkeiten der Privatautonomie zustehen. Es gelten für das Unternehmen die Verwaltungsgrundsätze, die auch bei Wahl einer öffentlichen Rechtsform gelten würden.

Gelten für das (von der öffentlichen Hand beherrschte) Unternehmen die Verwaltungsgrundsätze, die auch für die Verwaltung bei eigener Aufgabenwahrnehmung gelten würden, ist es erforderlich und konsequent, auch dieses in den Anwendungsbereich des Gesetzes einzubeziehen. Würde man den Informati-

onsbestand, der zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe weitergegeben wird, dem Informationsanspruch entziehen, entspräche diese Konstellation einer „**Flucht ins Privatrecht**“, die im Verwaltungsprivatrecht gerade nicht zulässig ist. Die Gesetzesänderung würde dazu führen, dass privatrechtliche Organisationsformen, deren sich die öffentliche Hand zur Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge bedient, nicht in Anspruch genommen werden können.

- **Berechtigtes öffentliches Interesse an Informationen über Unternehmen, die von der öffentlichen Hand getragen werden**

Der BGH kommt in seinem o.g. Urteil zu dem Ergebnis, dass bei Aufgabenwahrnehmung der öffentlichen Hand durch privatrechtliche Organisationen, die unter dem Einfluss der öffentlichen Hand stehen, es gerechtfertigt ist, private Unternehmen Auskunftspflichten zu unterwerfen, denen ihre (anderen) Mitbewerber nicht unterliegen. Nach Ansicht des BGH ist es dabei unerheblich, ob das von ihr beherrschte Unternehmen im Bereich der erbrachten Leistungen ein Monopol innehat oder auch rein private Unternehmen vergleichbare Leistungen erbringen und insoweit in Konkurrenz zu den öffentlichen oder öffentlichen beherrschten Einrichtungen stehen. Da das Unternehmen bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben unter richtungsweisendem **Einfluss der öffentlichen Hand** stehe, ist es nicht in jeder Hinsicht mit einem Unternehmen (völlig oder überwiegend) in privater Hand zu vergleichen. Die Tatsache, dass ein Unternehmen von öffentlicher Hand getragen ist, rechtfertigt danach die Auskunftspflicht des Unternehmens und ist die Konsequenz aus der oben schon dargestellten Auffassung des BGH, dass überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, ein berechtigtes öffentliches Interesse an der Kenntnis der konkreten Verwendung dieser Mittel begründet wird (BGH, Urteil vom 10.2. 2005 – III ZR 294/04; DVBl 2005, S. 182). Dies ist auch deshalb sachgerecht, weil eine Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmen überhaupt nur möglich ist, wenn der öffentliche Zweck dies rechtfertigt (vgl. § 101 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein).

c) Weitere Gründe für die Einbeziehung privatrechtlichen Handelns und von sonstigen Privatpersonen in den Anwendungsbereich des Gesetzes

- **Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes**

Eine Einbeziehung des behördlichen privatrechtlichen Handelns sowie der Privatpersonen, derer sich die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedient, ergibt sich zwangsläufig aus dem Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes. Eine Einschränkung des gesetzlichen Anwendungsbereichs auf die öffentlich-rechtliche Aufgabenbetätigung widerspräche dem Grundanliegen eines Informationsfreiheitsgesetzes, die Transparenz und Akzeptanz der Verwaltung zu fördern. Behörden verlagern ihre Aufgaben aus Kosten- und Verschlangungsgründen vermehrt in den privatrechtlichen Bereich. Sie haben – wie dargestellt – in vielen Bereichen die Wahl zwischen verschiedenen Formen des Verwaltungshandelns. Gerade im Zuge des vermehrten „**Outsourcings**“ bekommen die privatrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten eine immer größere Bedeutung. Eine Eingrenzung des Anwendungsbereiches würde zu einer Ausgrenzung eines erheblichen Teils der Verwaltung führen.

Aus dem Sinn und Zweck eines Informationsfreiheitsgesetzes ergibt sich, dass das Informationszugangsrecht mittelbar der **Kontrolle staatlichen Handelns** dient. Es ist insofern auch ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Soll diese Kontrolle und die damit im Zusammenhang stehende Korruptionsbekämpfung aufrichtig verbessert werden, muss privatrechtliches Handeln und die Aufgabenerfüllung durch private Dritte dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen. Korruptionsbekämpfung ist allgemein im Bereich der Verwendung öffentlicher Mittel und insbesondere bei der Vergabe von Aufträgen sinnvoll. Unterfallen diese Informationen nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes, wäre dies kaum mehr ein wirksames Mittel zur Erhöhung der Transparenz, Akzeptanz und Kontrolle der Verwaltung. Die mit dem Gesetz verbundene Erwartung an die Zugänglichkeit öffentlicher Informationen könnte nicht erfüllt werden.

- **Vergleich mit anderen Informationsfreiheitsgesetzen**

In **allen anderen Bundesländern**, die einen freien Informationszugang gewähren, ist die Einbeziehung der privatrechtlichen Tätigkeiten von Behörden geltende Rechtslage und Praxis (vgl. auch Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19. Juni 2002 – 21 B 589/02). Auch im Bundes-IFG ist der materielle Verwaltungsbegriff maßgebend ohne Rücksicht auf die Rechtsform, in der die Verwaltungsaufgabe gelöst wird, mit der Folge, dass eine Behörde im Sinne des Bundes-IFG sowohl eine Stelle sein kann, die öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich handelt (vgl. BT-Drs. 15/4493). Eine Herausnahme des fiskalischen Handelns aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes stünde im Widerspruch zur der Rechtslage sämtlicher sonstiger Informationsfreiheitsgesetze. Es kann nicht ernstlich gewollt sein, dass durch die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in Schleswig-Holstein ein in der Praxis höchst relevanter Bereich herausgenommen wird und ein Standard eingeführt wird, der unterhalb aller Landes- und Bundesregelungen liegt.

- **Entstehungsgeschichte des IFG-SH**

In der Gesetzesbegründung zum IFG-SH ist ausgeführt, dass „die gesetzgeberische Entscheidung für ein Informationsfreiheitsgesetz des Landes aus dem Jahr 2000 zu beachten ist.“ Den Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 14/2376) ist zu entnehmen, dass der Regelungsgrund des Gesetzes zum einen die Transparenz der Arbeit der Behörden sowie die Stärkung der Akzeptanz und das Vertrauen der Bevölkerung ist. Zum anderen sollen die **politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung** erhöht werden. Nach den Gesetzesmaterialien, der Entstehungsgeschichte des Gesetzes und schon aus dem Wortlaut des IFG-SH ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber 1999 bewusst das privatrechtliche Handeln der Behörde in den Anwendungsbereich einbezogen hat (vgl. auch Gerichtsentscheidung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 30. August 2004, Az. 6 A 245/02). Soll nunmehr das privatrechtliche Handeln der Behörde sowie die Privatpersonen, die nach geltenden IFG-SH in den Anwendungsbereich einbezogen sind, aus dem Anwendungsbereich herausgenommen werden mit der Begründung, dass es im Bereich außerhalb des Umweltbereichs keine EU-rechtlichen Vorgaben gibt, die einen solchen Zugang vorschreiben, so lässt dies die Entstehungsgeschichte des IFG-SH in Schleswig-Holstein unberücksichtigt.

- **Die Regelung für den Umweltbereich sollte auch für allgemeine Informationen gelten**

Im Umweltbereich ist die Verwaltung unabhängig von der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Rechtsform ihres Handelns zur Herausgabe von Informationen verpflichtet sowie Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dabei unter der Kontrolle eines Trägers der öffentlichen Verwaltung stehen, in den Anwendungsbereich einbezogen.

2. Zu § 2 IFG-SH-E: Begriffsbestimmungen

Die in § 2 Abs. 3 IFG-SH-E enthaltene Beschränkung auf Aufzeichnungen, die „**dienstlichen oder aufgabenbezogenen Zwecken**“ dienen, ist kontraproduktiv. Diese Formulierung könnte zur Ablehnung herangezogen werden, wenn es dem Informationssuchenden darum geht, Unregelmäßigkeiten oder unrechtmäßiges Handeln einer öffentlichen Stelle aufzudecken. Hier ist eine neutrale Formulierung, wie sie derzeit in § 2 IFG-SH besteht, von Vorteil.

3. Zu § 3 IFG-SH-E: Informationszugangsrecht

Zu begrüßen ist die Klarstellung, dass zu den Zugangsberechtigten ausdrücklich **Personenvereinigung** gehören.

Unzureichend ist die Bestimmung in § 3 Satz 2 IFG-SH-E, wonach Rechte auf Zugang zu amtlichen Informationen, die **andere Gesetze** einräumen, unberührt bleiben. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass die bestehende Regelung zu Schwierigkeiten bei der Rechtsauslegung geführt und sich damit nicht bewährt hätte. Daher sei geregelt, dass die Informationszugangsrechte nebeneinander bestehen. Ein Vorrang könne nur dann angenommen werden, wenn eine speziellere Vorschrift die allgemeine Vorschrift verdrängt.

Richtig ist, dass eine Vorrangigkeit nur angenommen werden kann, wenn ein **spezielleres Gesetz** das allgemeinere verdrängt. Es ist aber notwendig klarzustellen – im Gesetz oder ergänzend in der Begründung –, wann eine Vorschrift im Wege der Spezialität Vorrang entfaltet. Nach der Gesetzesbegründung ist eine Spezialität dann gegeben, „wenn die andere Rechtsvorschrift eine identische Regelungsmaterie und Zielsetzung (z.B. Jedermann-Recht) enthält, dabei aber besondere Voraussetzungen für den Informationsanspruch normiert oder den Umfang der Informationen begrenzt und insoweit abschließend ist“. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen. Es ist aber weiter auszuführen, dass identische Regelungsmaterien und Zielsetzung nur dann vorliegen, wenn die jeweiligen Normen derselben „Kategorie“ zuzuordnen sind. Zu den verschiedenen Kategorien gehören zunächst die Rechte von Betroffenen in staatlichen Verfahren, z. B. § 88 LVwG, die das verfassungsrechtlich gebotene Prinzip des rechtlichen Gehörs umsetzen. Daneben bestehen datenschutzrechtliche Ansprüche Betroffener, z. B. § 27 LDSG, die Ausfluss des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sind. Eine eigene Kategorie bilden die wirtschaftlich motivierten Informationsrechte, z.B. § 12 GBO und § 9 HGB, die der Sicherheit des Geschäftsverkehrs dienen und zu diesem Zweck Zugang zu staatlichen Registern verschaffen. Zuletzt bilden die allgemeinen Zugangsrechte eine eigene Gruppe von Zugangsrechten, die gerade mit Einführung des IFG-SH bzw. des UIG geschaffen worden sind. Dabei ist durch den allgemeinen Informationszugang nach dem IFG-SH ein Mindeststandard für sämtliche Verwaltungsbereiche eingeführt worden.

Zwischen **Informationszugangsrechten aus den verschiedenen Kategorien** kann nach dem o. g. Grundsatz keine Spezialität bestehen, da der Schutzzweck der Normen und/oder der Adressatenkreis nicht identisch sind. Diese notwendige Differenzierung der Zugangsrechte hat das bestehende IFG-SH abgebildet, indem es bestimmt, dass „Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen oder ihre Grundlage in besonderen Rechtsverhältnissen haben, unberührt (bleiben)“. Die bisherige Regelung führt daher m. E. nicht zu Auslegungsschwierigkeiten, sondern bildet das komplexe Verhältnis der Zugangsregelungen untereinander ab. Sie sollte daher beibehalten werden; in jedem Fall sollte eine entsprechende Klarstellung in der Gesetzesbegründung erfolgen.

Auch das in der Begründung als Beispiel angeführte Einsichtsrecht nach dem **Vermessungs- und Katastergesetz** gehört zu den wirtschaftlich motivierten Informationsrechten, die aus den oben genannten Erwägungen entgegen der Begründung nicht im Wege der Spezialität das allgemeine Informationszugangsrecht verdrängen. Diese Vorschriften behalten, auch wenn sie an ein berechtigtes Interesse anknüpfen, ihren Anwendungsbereich, da sie bei Vorliegen der berechtigten Interessen dazu führen können, dass Informationen offenbart werden, deren Mitteilung nach dem allgemeinen Zugangsrecht an den dort festgelegten Ausschlussgründen scheitern würde. Dies zeigt sich beispielhaft an § 12 GBO: Die nach dieser Vorschrift zugänglichen Informationen wären nach dem allgemeinen Zugangsrecht wegen der enthaltenen personenbezogenen Daten vom Grundsatz her nicht zu erlangen. Das in der Begründung angeführte Vermessungs- und Katastergesetz ist insoweit ein schlechtes Beispiel, da es in seinem neu gefassten § 11 - Benutzung des Landesvermessungswerks - auf ein berechtigtes Interesse verzichtet und in seiner Gesetzesbegründung klarstellt, dass im Hinblick auf das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein bei Nichtvorliegen von personenbezogenen Daten Informationszugang zu gewähren ist.

In der Gesetzesbegründung sollte weiter klargestellt werden, dass der Grundsatz der Spezialität über Art. 31 GG auch für das Verhältnis zu bundesgesetzlichen Regelungen Anwendung findet. Auch hier gilt, dass die Kollisionsnorm des Art. 31 GG nur einschlägig ist, wenn zwei Normen denselben Lebenssachverhalt regeln, dabei aber zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen und dadurch tatsächlich konkurrierende Geltungsansprüche erheben. Die weitergehende Annahme, dass **bundesrechtliche Regelungen** grundsätzlich vorrangig und abschließend seien, ist nicht zutreffend. Auch hier ist im Einzelfall differenziert festzustellen, ob eine Bundesregelung spezieller ist und damit Vorrang hat.

4. Zu § 4 Abs. 1 Satz 3 IFG-SH-E: Antragstellung

Die **Frist von bis zu einem Monat**, nach der die ersuchte Behörde den Antragsteller auf die nicht ausreichende Bestimmtheit seines Antrags hinweisen muss, erscheint zu lang. Zwar entspricht diese Frist dem Wortlaut der Umweltinformationsrichtlinie. Diese schreibt jedoch nur den Mindeststandard vor. Für den Wert einer Information kann es wesentlich darauf ankommen, wie schnell sie zur Verfügung steht. Im Interesse der gebotenen zügigen Beantwortung von Informationsersuchen sollte die Frist auf zwei Wochen verkürzt werden. Da hier noch nicht über den konkreten Informationszugang entschieden wird, stellt diese Verkürzung keine unzumutbare Belastung der Behörden dar.

5. Zu § 5 IFG-SH-E: Verfahren, Frist

Nach § 5 Abs. 1 IFG-SH-E wird der Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet. Nicht mehr aufgenommen ist die Verpflichtung der Behörde, auf Antrag **Kopien der Informationsträger**, die die begehrten Informationen enthalten, auch durch **Versendung** zur Verfügung zu stellen. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass der Gesetzesentwurf bewusst auf eine entsprechende Verpflichtung verzichtet, da derartige Pflichten zum bürgerfreundlichen Verhalten eine Selbstverständlichkeit seien, die einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung nicht bedürften. Die Erfahrungen bei der Umsetzung des IFG-SH haben gezeigt, dass die Übersendung von Kopien am häufigsten dem Begehren der Anspruchsteller gerecht wird und nicht jede Behörde diese Form des Informationszugangs als selbstverständlich ansieht. Es wäre daher wünschenswert, diese Regelung im Gesetz zu belassen. Gleiches gilt für die Zulässigkeit der Anfertigung von Notizen bei Einsichtnahmen vor Ort. Auch die Verpflichtung, dass die Behörde ausreichende zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung stellt, hat sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen. Darüber erfolgt eine Klarstellung, dass ein Antragsteller nicht mit dem Argument eines unverhältnismäßigen Personal- und Kostenaufwandes abgewiesen werden darf.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 IFG-SH-E kann entgegen des Wunsches des Antragstellers eine **andere Art des Informationszugangs** gewährt werden, wenn die Informationen „bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung im Internet oder nach § 13 öffentlich verfügbar sind“. Hier ist nicht ersichtlich, wann eine Information über die hier genannten Beispiele hinaus „leicht verfügbar“ ist. Der Teilsatz „auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere“ ist zu streichen, so dass ausschließlich auf die Verbreitung im Internet bzw. auf die Unterrichtung nach § 13 verwiesen wird.

Gestrichen werden sollte in § 5 Abs. 1 Nr. 2 IFG-SH-E der Zusatz „...insbesondere die **Vermeidung eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes**,...“. Dieser sollte keinen wichtigen Grund für eine andere als die gewünschte Art des Informationszugangs darstellen. Die Formulierung „deutlich höherer Verwaltungsaufwand“ ist zu unbestimmt. Mit einer derart vagen Begrifflichkeit können die Wünsche der Antragsteller zu leicht übergangen werden. Im Übrigen kann bei einem erhöhten Verwaltungsaufwand eine Gebühr erhoben werden, so dass kein Bedürfnis für diese Regelung besteht.

6. Zu § 7 IFG-SH-E: Schutz öffentlicher Belange

a) Zu § 7 Abs. 1 letzter Halbsatz IFG-SH-E: Abwägungsklausel

Wir begrüßen die erweiterte Anwendung der Abwägungsklausel, die einen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an einer Offenbarung und dem Interesse an der Geheimhaltung der Informationen vorsieht. Sie war im Kabinettsentwurf ausschließlich für Umweltinformationen vorgesehen und ist auf allgemeine Verwaltungsinformationen ausgedehnt worden. Dies entspricht dem Gesetzeszweck und fördert die Transparenz der Verwaltung. Eine Offenbarung von Informationen sollte im Einzelfall grundsätzlich möglich sein, wenn ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Bekanntgabe besteht.

b) Zu § 7 Abs. 1 Nr. 1 IFG-SH-E

Der Begriff der „**nachteiligen Auswirkung**“ als Voraussetzung für eine Antragsablehnung ist nicht hinreichend bestimmt. Er könnte so ausgelegt werden, dass schon der geringste Nachteil als Ausschlussgrund angesehen wird. Angemessen wäre, auf den Begriff der „Schädigung“ zurückzukommen. Dieser Begriff macht deutlich, dass ein Ablehnungsgrund nur besteht, wenn ein hinreichend bestimmbarer Schaden eintreten würde.

Es fehlt weiter an einer **zeitlichen Begrenzung** der Ausnahmetatbestände. Gerade Informationen, die aufgrund des zu schützenden behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses oder aufgrund des Vertrauensschutzes nicht offenbart werden dürfen, können oftmals nach Zeitablauf ihre Geheimhaltungswürdigkeit verlieren. Dies sollte durch den Zusatz „solange“ klargestellt werden.

§ 7 Abs. 1 Nr. 1b IFG-SH-E sieht vor, dass der Antrag abzulehnen ist, wenn die Bekanntgabe der amtlichen Informationen nachteilige Auswirkungen hat auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen, soweit eine Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist. Hier ist bei der Auslegung zu beachten, dass die Vertraulichkeit der Beratungen nach der Rechtsprechung den Schutz der offenen Meinungsbildung innerhalb der Behörden erfasst, um eine neutrale Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Ähnliches muss für interne Mitteilungen gelten (Nr. 2b). **Externe Stellungnahmen** gehören nicht zum Schutzbereich dieser Norm, da diese nur entscheidungserhebliche Tatsachen betreffen. Die bisher bestehende ausdrückliche Ausnahme von Beweiserhebungen und Stellungnahmen aus dem Schutzbereich der Norm hat zu einer Klarstellung und vereinfachten Auslegung geführt. Dies sollte beibehalten werden.

c) § 7 Abs. 1 Nr. 2 IFG-SH-E

Der Ablehnungsgrund des „**offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrages**“ (§ 7 Abs.1 Nr. 2a IFG-SH-E) sollte gestrichen werden. Zum einen ist der Begriff zu unbestimmt. Zum anderen fordert ein Antrag auf Informationszugang gerade keine Offenlegung der Motive des Antragstellers. Jeder hat einen voraussetzungslosen Anspruch auf Informationszugang, ohne dass ein Interesse an der Information geltend gemacht werden muss. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob eine objektive Feststellung des Missbrauchs überhaupt möglich ist. Die in der Begründung aufgeführten Beispiele können nicht überzeugen. Hat der Antragsteller z.B. die gewünschten Unterlagen bereits erhalten, so ist der Antrag „verbraucht“. Begehrt er erneut Einsicht in die gleichen Unterlagen, kann er rechtmäßig auf die bereits erhaltenen Unterlagen verwiesen werden. Im Übrigen kann eine Gebühr erhoben bzw. Auslagererstattung gefordert werden. Möchte ein Bürger Unterlagen erneut zugesandt bekommen, können ihm erneut die entstandenen Kosten auferlegt werden. Dass ein Begehren auf Informationszugang ein Verwaltungsverfahren verzögern könnte, ist nicht ersichtlich, insbesondere da die Behörde über den Antrag unverzüglich zu entscheiden hat.

§ 7 Abs. 1 Nr. 2c IFG-SH-E sollte gestrichen werden. Er ist überflüssig, da das Verfahren bei einem Antrag bei einer unzuständigen Behörde bereits in § 4 Abs. 2 IFG-SH-E i. V. m. 3 IFG-SH-E geregelt ist. Die Verpflichtung der Behörde, die für den Antrag zuständige Behörde zu ermitteln, ist im Sinne einer schnellen Verfahrens zugunsten der Antragsteller geboten. Auch die Behörden profitieren von die-

ser Verpflichtung, da durch diese Ermittlungsverpflichtung die Stellung unnötiger (weiterer) Anträge vermieden wird.

7. Zu § 8 IFG-SH-E: Schutz privater Belange

a) Zu § 8 Abs. 1 b) IFG-SH-E: Abwägungsklausel

Die **Abwägungsklausel**, die im Kabinettsentwurf ausschließlich für Umweltinformationen vorgesehen war, ist auf unsere Anregung hin auch für allgemeine Informationen aufgenommen worden. Dies ist neben den o.g. Erwägungen auch konsequent, weil in der Vergangenheit mit der bisher geltenden Abwägungsklausel beim Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der Praxis positive Erfahrungen gemacht worden sind. Das Überwiegen von berechtigten Interessen der Allgemeinheit wurde mehrfach – u.a. gerichtlich festgestellt. Gerade im Bereich der Mittelverwendung der öffentlichen Hand besteht ein gesteigertes Bedürfnis nach Transparenz bei der Bevölkerung.

b) Zu § 8 Abs. 1 Nr. 2 IFG-SH-E: Schutz des geistigen Eigentums

Die Bestimmung schließt den Anspruch auf Informationszugang aus, wenn das **Recht am geistigen Eigentum** verletzt würde, es sei denn, der Betroffene hat (der Offenbarung) zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Die in der Praxis wesentliche Fragestellung ist, ob bereits die Einsicht in Unterlagen oder gar eine Auskunft Urheberrechte und andere sich aus dem geistigen Eigentum ergebende Rechte verletzen können. Beim Urheberrecht handelt es sich um ein wirtschaftliches Nutzungsrecht, das dem bloßen Informationszugang nicht entgegensteht. Hilfreich wäre deshalb im Gesetzestext die Feststellung, dass jedenfalls ein Anspruch auf die Vervielfältigung urheberrechtlich geschützter Unterlagen nicht besteht. Es sollte zudem die Verpflichtung verankert werden, bei bestehenden Urheberrechten, die gegebenenfalls dem Aktenzugang entgegenstehen, vor der Herausgabe von Kopien die Einwilligung des Urhebers einzuholen.

8. Zu § 10 IFG-SH-E: Anrufung der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz

Wir begrüßen es, dass – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag in dem Kabinettsentwurf – das Anrufungsrecht und die dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse unverändert übernommen werden sollen. Die im Landesdatenschutzgesetz vorgesehenen Befugnisse des Landesbeauftragten gewährleisten eine effektive und konstruktive Kontrolle, die sich in der Vergangenheit bewährt hat.

9. Zu § 13 Abs. 2 Nr. 1 IFG-SH-E: Unterrichtung der Öffentlichkeit

Wünschenswert wäre hier eine ausdrückliche Aufnahme von **Verwaltungsvorschriften**. Die Unterrichtungspflicht sollte sich auch auf solche Verwaltungsvorschriften beziehen, die allgemeine Informationen betreffen. Die Erfahrungen mit dem geltenden IFG-SH im Land und beim ULD haben gezeigt, dass viele Anträge auf Informationszugang zu Verwaltungsvorschriften gestellt werden. Durch die Unterrich-

tung der Öffentlichkeit bzw. Veröffentlichung im Internet könnte der Verwaltungsaufwand effektiv reduziert werden.

10. Zu § 14 IFG-SH-E: Umweltzustandsbericht

Der nach dieser Vorschrift zu veröffentlichende Bericht über den Zustand der Umwelt im Land sollte alle **zwei Jahre** erstellt werden, um eine zeitnahe Information der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

11. Zum Gesetzeszweck

Der Entwurf verzichtet auf die **Darlegung des Gesetzeszweckes**. In der Gesetzesbegründung wird lediglich erwähnt, dass die gesetzgeberische Entscheidung für ein Informationsfreiheitsgesetz des Landes aus dem Jahr 2000 zu beachten ist, das das Prinzip des freien Informationszugangs grundsätzlich eingeführt hat.

Die Festlegungen in einem Gesetzeszweck beinhaltet selbst kein subjektives Recht auf Information. Dieser trägt aber zur sachgerechten Auslegung bei der Anwendung von einzelnen Vorschriften bei und führt damit zur **Rechtsklarheit**. Sind auf der Tatbestandsseite Beurteilungsspielräume bzw. auf der Rechtsfolgenrechtsseite Ermessen eröffnet, bietet der Gesetzeszweck einen wichtigen Maßstab bei der Gesetzesanwendung. Die Festlegung eines Gesetzeszweckes ist kein entbehrlicher Programmsatz, sondern erfüllt eine wichtige Funktion. Im geltenden IFG-SH, dem ein Gesetzeszweck vorangestellt ist, ist diese Funktion wiederholt in Anspruch genommen worden. In dem IFG-SH-E sollte daher explizit der Regelungsgrund und Gegenstand aufgenommen werden bzw. bleiben.

Dr. Thilo Weichert

Leiter des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein

UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM
FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN

ULD • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzender Herr Werner Kalinka
Postfach 7121
24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Weichert
Durchwahl: 988-1200
Aktenzeichen:
LD -01.03/10.351

Kiel, 20. Juli 2006

- 1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 16/82**
- 2. Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein, Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/722**

Ihr Schreiben vom 07. Juni 2006 - Ihr Zeichen: L 214

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1020**

Sehr geehrter Herr Kalinka, sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

beiliegend übersende ich Ihnen die Stellungnahme des Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW mit der Bitte um Berücksichtigung. Eine Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf der Landesregierung hatte ich Ihnen mit Schreiben vom 19. Mai 2006 übersandt.

Für weitere Rückfragen und die mündliche Darlegung meiner Stellungnahmen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Thilo Weichert

Anlagen: -1-

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Frau Hertel
Durchwahl: 988-1215
Aktenzeichen:
LD2-01.03/10.351

Kiel, 20. Juli 2006

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes
über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW
LT-Drs. 16/82**

I. Vorbemerkung

Der vom SSW vorgelegte Gesetzentwurf zur Änderung des IFG-SH integriert die Umsetzung der Europäischen Umweltinformationsrichtlinie (Richtlinie 2003/4/EG) in das bestehende Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein (IFG-SH). Er unterwirft den Zugang zu Umweltinformationen und den Zugang zu allgemeinen Informationen einer einheitlichen Regelung. Die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen gesetzlichen Änderungen werden von dem Gesetzentwurf aufgegriffen. Er enthält

- eine Klarstellung, dass fiskalisches Handeln öffentlicher Stellen vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst ist,
- eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Private und
- die Verpflichtung, in bestimmten Fällen von einer Gebührenerhebung abzusehen.

Die Umsetzung des Gesetzentwurfes SSW würde zu einer tatsächlichen Rechtsvereinheitlichung und zur Stärkung der Informationsrechte führen, was vom Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz (ULD) ausdrücklich begrüßt würde.

II. Allgemeines

1. Anwendungsbereich des IFG-SH-E

a) Umweltinformationen

Aus Gründen der Einheitlichkeit ist die im SSW-Entwurf vorgesehene Integration des Umweltinformationsgesetzes in das bestehende IFG-SH aus unserer Sicht nachdrücklich zu begrüßen. Die Abgrenzung zwischen allgemeinen Informationen und Umweltinformationen erweist sich vielfach als schwierig und hat in der Vergangenheit oft zu einem erheblichen Verfahrensaufwand geführt. Informationen über die Umwelt betreffen häufig umfangreiche Verwaltungsvorgänge, die neben Umweltinformationen auch allgemeine Informationen enthalten. Eine Aufspaltung dieser Vorgänge in unterschiedliche Regelungsbereiche mit teilweise unterschiedlichen Rechtsfolgen, so wie dies in dem Entwurf der Landesregierung vorgesehen ist, wird weder der Sache noch der Intention der Informationsfreiheit gerecht, einen **unbürokratischen** Zugang zu Informationen zu schaffen.

b) Privatrechtliches Handeln von öffentlichen Stellen

Der Gesetzentwurf fasst die Begriffsbestimmungen in § 2 durchweg neu. Aufgegeben wird der Verweis auf § 3 Abs. 2 Landesverwaltungsgesetz (LVwG), stattdessen soll das Gesetz für öffentliche Stellen nach § 3 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) gelten. Damit wird die Frage der Anwendbarkeit des IFG-SH auf privatrechtliches Handeln von Behörden, die nach der gegenwärtigen Rechtslage unterschiedlich beurteilt wird, im Sinne eines umfassenden Informationszugangs unabhängig von der Rechtsform des Handelns geklärt. Diese Klarstellung wird seitens des ULD ausdrücklich begrüßt. Sie entspricht der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts und der Rechtslage im Bund und in den Bundesländern, die bereits über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen. Möchte man ernsthaft die Transparenz und Akzeptanz der Verwaltung erhöhen sowie die politischen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger verbessern, dann muss der Informationszugang auch die privatrechtlichen Handlungsformen der öffentlichen Stellen umfassen, die in vielen Sektoren das klassische Verwaltungshandeln abgelöst haben.

c) Ausdehnung auf Private

§ 2 des Gesetzentwurfs dehnt den Anwendungsbereich des IFG-SH auf natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts aus, die öffentliche Zuständigkeit haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen. Damit übernimmt der Gesetzentwurf die Formulierung der Europäischen Umweltinformationsrichtlinie und geht über die bestehende Regelung in § 3 Abs. 4 IFG-SH hinaus. Unter dem Gesichtspunkt der zunehmenden Verlagerung von öffentlichen Aufgaben in den privaten Bereich ist diese Ausdehnung der Anwendbarkeit konsequent. Durch die im Entwurf vorgesehene Regelung ist gewährleistet, dass das IFG-SH auch dann anwendbar bleibt, wenn öffentliche Aufgaben von privaten Unternehmen ausgeführt werden. Dies wird der Tatsache gerecht, dass im Rahmen von „Outsourcings“ die privatrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten eine immer größere Bedeutung erlangen. Privatpersonen, die Aufgaben der Verwaltung erfüllen und von der öffentlichen Hand beherrscht sind,

unterliegen der Bindung des Verwaltungsprivatrechts. Konsequenterweise sollten auch diese Unternehmen den Informationspflichten des IFG-SH unterstellt werden.

Nach der gegenwärtigen Rechtslage findet das IFG-SH nur begrenzt auf private Unternehmen Anwendung, ungeachtet einer eventuell vorliegenden Beherrschung dieser Unternehmen durch öffentliche Stellen und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

2. Kostenregelung

§ 8 des Gesetzentwurfs führt eine Ausnahme von der allgemeinen Gebührenpflicht des geltenden § 8 IFG-SH ein. Den Ansatz, einfache Maßnahmen zur Gewährung des Informationszugangs ausdrücklich von der Gebührenpflicht auszunehmen, begrüßen wir ausdrücklich. Damit wird gesetzlich normiert, das bisher auch ohne gesetzliche Verpflichtung überwiegend praktiziert wird. Wie eine Erhebung des ULD im Jahr 2002 gezeigt hat, verzichten die Behörden überwiegend auf die Erhebung von Verwaltungsgebühren, soweit es sich um einfache Angelegenheiten handelt. Andererseits zeigen einige Eingaben beim ULD bisweilen auch das genaue Gegenteil. Um die überwiegend gängige Praxis zu vereinheitlichen und für die Bürgerinnen und Bürger Rechtssicherheit zu schaffen, ist die gesetzliche Normierung der Ausnahmetatbestände für die Gebührenerhebung zu begrüßen. Eine solche Regelung unterstützt die Intention des IFG-SH, einen einfachen und unbürokratischen Zugang zu Informationen zu eröffnen.

III. Zu den einzelnen Formulierungen

1. Zu § 2 IFG-SH-E – Begriffsbestimmungen

a) § 2 Nr. 3a IFG-SH-E

Neu eingeführt wird der Begriff der informationspflichtigen Stelle. Dies entspricht den Begrifflichkeiten der Umweltinformationsrichtlinie und umfasst öffentliche Stellen nach § 3 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) sowie bestimmte sonstige öffentliche und juristische Personen des Privatrechts. Die Definition der öffentlichen Stellen über das LDSG ist grundsätzlich zu begrüßen. Damit erfolgt eine eindeutige Bestimmung des Anwendungsbereichs. Der Verweis auf das LDSG ist aber auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 LDSG zu beschränken. Nach § 3 Abs. 1 LDSG sind öffentliche Stellen im Sinne des Gesetzes Behörden und sonst öffentliche Stellen der im LVwG genannten Träger der öffentlichen Verwaltung (Nr. 1) sowie Vereinigungen des privaten Rechts, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und an der Vereinigung einem oder mehreren der im LVwG genannten Träger der öffentlichen Verwaltung die absolute Mehrheit der Anteile gehört oder die absolute Mehrheit der Stimmen zusteht (Nr. 2). Die Einbeziehung der juristischen und natürlichen Personen des Privatrechts erfolgt über § 2 Nr. 3b und Nr. 4 des Gesetzentwurfs, so dass zur Rechtsklarheit der Verweis auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 LDSG beschränkt werden sollte.

b) § 2 Nr. 3b IFG-SH-E

§ 2 Nr. 3b IFG-SH-E dehnt den Anwendungsbereich auf „natürliche und juristische Personen des Privatrechts aus, die öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle von öffentlichen Stellen unterliegen und über besondere Rechte verfügen, insbesondere bei denen ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht“ Der zweite Halbsatz des § 2 Nr. 3b IFG-SH-E („und über besondere Rechte verfügen...Benutzungszwang besteht;) sollte gestrichen werden. Die Definition der Kontrolle im Sinne der Nr. 3 erfolgt in Nr. 4 der Bestimmung. Danach unterliegt eine private Stelle der Kontrolle einer öffentlichen Stelle, wenn sie bei der Aufgabenwahrnehmung bzw. Dienstleistungserbringung besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungs-, Anschluss- oder Benutzungszwang besteht. Der zweite Halbsatz des § 2 Nr. 3b IFG-SH-E ist aufgrund der anschließenden Definition der Kontrolle überflüssig und stünde auch im Widerspruch zu der in Nr. 4 folgenden Definition.

2. Zu § 4 IFG-SH-E – Informationsfreiheit

Gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfes haben „nur“ natürliche oder juristische Personen des Privatrechts einen Anspruch auf Zugang den Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Dies geht auf die Begrifflichkeit der Umweltinformationsrichtlinie zurück und entspricht dem geltenden IFG-SH. Es sind jedoch auch Personenvereinigungen im Sinne des § 76 Nr. 2 LVwG anspruchsberechtigt. In der Vergangenheit ist wiederholt vertreten worden, dass solche Personenvereinigungen - zu denen z. B. Bürgerinitiativen gehören - nicht anspruchsberechtigt seien. Es wäre wünschenswert, dass über die bestehende Regelung hinaus eine entsprechende Klarstellung vorgenommen wird.

Die in § 4 Abs. 2 IFG-SH-E getroffene Regelung, dass bei Informationsanträgen bei einer Person des privaten Rechts die kontrollierende bzw. beauftragende öffentliche Stelle dem Informationsanspruch genügen muss, halten wir für sachgerecht. Damit ist der Informationsanspruch im Sinne der Rechtsklarheit grundsätzlich auf öffentlich-rechtlichem Weg durchsetzbar.

3. Zu § 8 IFG-SH-E – Gebühren

Die mit § 8 Abs. 3 IFG-SH-E eingeführten Ausnahmen von der allgemeinen Gebührenpflicht werden vom ULD aus den o. g. Gründen befürwortet.

4. Zu § 18 Abs. 1 IFG-SH-E – Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen

§ 18 Abs. 1 IFG-SH-E verpflichtet die öffentlichen Stellen zu einer aktiven Unterstützung des Zugangsrechts zu Umweltinformationen durch die Benennung von Auskunftspersonen, durch die Veröffentlichung von Informations-Verzeichnissen und behördliche Zuständigkeiten sowie durch die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken. Vorschriften zur aktiven Zugangsunterstützung sind auch im Bundesinformationsfreiheitsgesetz sowie im Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen und im Berliner Informationsfreiheitsgesetz enthalten. Die in § 18 Abs. 1 IFG-SH-E geforderten Maßnahmen erleichtern nicht nur den Bürgern den Informationszugang, sondern verringern den Aufwand bei

den Behörden, der durch die Weiterleitung unzuständiger Anträge und die Beratung zur Konkretisierung von Anträgen entsteht, wozu die Behörden nach §§ 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 IFG-SH-E, 83a LVwG verpflichtet sind. Die o. g. Maßnahmen könnten daher auch für allgemeine Verwaltungsinformationen sinnvoll sein.

Dr. Thilo Weichert

Leiter des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1029**

Transparency International – Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44
D – 10119 Berlin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Postfach 7121
24172 Kiel

Dieter Hüsgen
AG Transparenz in der Verwaltung,
Informationsfreiheitsgesetz
privat
Ersteiner Str. 3
D-14169 Berlin
Tel.: (+49) (30) 811 73 63
Mobil: (+49) (177) 811 73 63
Fax: (+49) (30) 81 29 73 65
e-mail: dieter.huesgen@t-online.de
www.transparency.de

Berlin, den 28. Juli 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu
Informationen für das Land Schleswig-Holstein**

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drucksache 16/82 -

Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 16/722 -

Sehr geehrter Herr Kalinka, sehr geehrte Frau Schönfelder,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns, dass Sie uns die Gelegenheit zur Abgabe einer

Stellungnahme

zu den beiden Gesetzentwürfen geben.

Vorbemerkungen:

Transparency International Deutschland beteiligt sich schon seit langem an der Diskussion und an zahlreichen Bestrebungen in Deutschland, bei allen Behörden das Recht auf Aktenauskunft und Akteneinsicht einzuführen, ohne dass hierzu eine Berechtigung nachgewiesen werden muss. Transparency wirbt für die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen im Bund und in den Ländern, v.a. auch, da es darin einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung und zur Korruptionsprävention sieht.

Das gegenwärtig noch geltende Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein – IFG-SH) vom 9. Februar 2000 enthält ein sehr weitgehendes Informationsrecht, das zu Recht Vorbildcharakter für weitere Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland hatte und hat.

Die Landesregierung entspricht mit ihrem Gesetzentwurf - Drucksache 16/722 - einerseits der EU-Vorgabe, den Zugang zu Umweltinformationen auch auf Landesebene zu gewähren, beabsichtigt aber andererseits, die Informationszugangsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu allgemeinen Verwaltungsinformationen gegenüber den bisherigen Regelungen deutlich zu verschlechtern. Wir bedauern, dass die Landesregierung in einem Gesetz nunmehr zweierlei Recht schaffen will, je nach dem ob es sich um Umweltinformationen oder allgemeine Verwaltungsinformationen handelt. Uns ist unverständlich und auch im Vergleich zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen nicht nachvollziehbar, weshalb die Landesregierung die Rechte der Bürgerinnen und Bürger bei Umweltinformationen nicht - wie bisher schon - im Wesentlichen auch für die allgemeinen Verwaltungsinformationen gelten lassen will.

Der vom SSW vorgelegte Gesetzentwurf – Drucksache 16/82 -, der eine Reihe von begrüßenswerten Klarstellungen vornimmt und die bisherigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger bei allgemeinen Verwaltungsinformationen unangetastet lässt, sie z.T. sogar stärkt, findet unsere Zustimmung.

An dem **Gesetzentwurf der Landesregierung** beanstanden wir vor allem:

1) Ausschluss des Informationszugangsrechtes bei privatrechtlichem Handeln der Verwaltung:

Der Regierungsentwurf schließt in Abänderung der derzeitigen Rechtslage in Schleswig-Holstein das Informationszugangsrecht zu allgemeinen Verwaltungsinformationen bei privatrechtlichem Handeln der Verwaltung aus.

Diese Beschneidung des Informationszugangsrechtes ist besonders unverständlich, da gerade bei privatwirtschaftlichem Handeln der Verwaltung oft viel Geld fließt und am ehesten Vorteilsnahme und andere Formen der Bereicherung zu Lasten des Gemeinwesens auftreten. Nach dem Lagebild 2004 des Bundeskriminalamtes ist die öffentliche Verwaltung mit großem Abstand und zwar zu mehr als 75 % der erfassten Fälle Hauptzielbereich von Korruption. Hiervon war zu mehr als zwei Drittel der Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge – Bauaufträge, Beschaffungen und sonstige Auftragsarten – , also Bereiche, in denen die Verwaltung privatwirtschaftlich handelt, betroffen

Das privatrechtliche Handeln der Verwaltung sollte daher grundsätzlich vom Informationszugangsrecht umfasst sein, so wie es bereits bisher in Schleswig-Holstein und in anderen in Kraft getretenen Informationsfreiheitsgesetzen im Bund und in den Ländern geregelt ist.

Der notwendige Schutz eines betroffenen Dritten ist durch § 7 (Schutz öffentlicher Belange) und § 8 (Schutz privater Belange) des Regierungsentwurfes, insbesondere in § 8 Abs. 1 Nr. 3 (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) hinreichend gewährleistet.

2.) Ausschluss des Informationszugangsrechtes bei Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf juristische oder natürliche Personen des Privatrechts:

Auch in Eigenbetrieben und bei anderen juristischen Personen des Privatrechts, die Verwaltungsaufgaben des Staates übernommen haben, ist korruptives Verhalten

immer wieder anzutreffen. Um Korruption aufzudecken und vorzubeugen, sollte klar geregelt sein, dass die hoheitliche und die privatrechtliche Tätigkeit der Verwaltung auch dann dem Informationszugangsrecht unterliegt, wenn sich die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer juristischen oder natürlichen Person des Privatrechts bedient.

Zu 1. und 2.) In keinem anderen Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland sind derartige Regelungen, wie jetzt in Schleswig-Holstein geplant, enthalten.

Transparency Deutschland hält es aus den angeführten Gründen für dringend erforderlich, die für Umweltinformationen geltende Regelungen in § 1 Abs. 1 des Regierungsentwurfes (Informationszugangsrecht auch bei privatrechtlicher Tätigkeit und bei Aufgabenübertragung auf Private) für alle, also auch für allgemeine Verwaltungsinformationen gelten zu lassen.

3.) Einschränkung des Informationszugangsrechtes „zur Vermeidung eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes“

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Regierungsentwurfes kann die informationspflichtige Stelle die Art des Informationszuganges insbesondere zur Vermeidung eines deutlich höheren Verwaltungsaufwandes beschneiden, wenn sie wichtige Gründe hat, die Informationen auf andere Art als von der Antrag stellenden Person beantragt zugänglich zu machen,

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Regierungsentwurfes ist die „Einsichtnahme vor Ort“ kostenfrei. Daher dürfte ein nicht unbeträchtlicher Teil der Antrag stellenden Personen vom Recht auf direkte Akteneinsicht auch Gebrauch machen.

Die jetzt vorgesehene Regelung in § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Regierungsentwurfes könnte die informationspflichtige Stelle dazu verleiten, sie missbräuchlich anzuwenden und z. B. nur bereit zu sein, eine schriftliche Auskunft zu geben, um nicht die zur Akteneinsicht bereitzustellenden Vorgänge auf mögliche Ausschlussgründe nach §§ 7 und 8 des Regierungsentwurfes durchsehen zu müssen. Bei schriftlichen Auskünften wäre die Antrag stellende Person u.U. kostenpflichtig, was sie von der Weiterverfolgung Ihres Informationsantrages abhalten könnte.

Eine solche Verhaltensweise informationspflichtiger Stellen wäre mit dem in der Begründung zu § 9 Abs. 2 des Regierungsentwurfes enthaltenen und zu begrüßenden Grundgedanken nicht vereinbar, dass die geforderten Kosten so bemessen sein sollen, dass die Antrag stellenden Personen nicht von der Ausübung des Zugangsrechtes zu Informationen der Verwaltung abgehalten werden.

Nach Auffassung von Transparency Deutschland sollte § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Regierungsentwurfes ersatzlos gestrichen werden. Eine derartige Regelung ist im Übrigen in keinem anderen Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland enthalten.

4.) Fehlende Begründung gegenüber dem Antragsteller bei Verlängerung der Frist bis zur Gewährung des Informationszugangsrechtes

Nach § 5 Abs. 2 des Regierungsentwurfes kann die informationspflichtige Stelle die Einräumung des Informationszugangsrechtes von im Regelfall bis zu einem Monat nach Eingang des Antrages bei umfangreichen und komplexen Vorgängen auf höchstens zwei Monate verlängern.

Den informationspflichtigen Stellen sollte im Gesetz auferlegt werden, den Antrag stellenden Personen bei Vorliegen eines solchen Falles bereits vor Ablauf des ersten Monats nach Antragstellung die Begründung für die Zeitverzögerung mitzuteilen, damit die Gründe für die Anwendung der Ausnahmeregelung in den Akten auch nachvollziehbar sind.

5.) Kein Informationszugang bei offensichtlich missbräuchlicher Antragstellung und bei internen Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen

§ 7 des Regierungsentwurfes enthält unter der Überschrift „Schutz öffentlicher Belange“ eine Reihe von Gründen für die Ablehnung von Anträgen auf Informationszugang.

Zwar ist bei jedem der aufgeführten Gründe eine Abwägung mit dem ggf. höherrangigen öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe vorzunehmen, zwei Ausschlussgründe sollten jedoch nach Auffassung von Transparency Deutschland von vornherein nicht aufgenommen werden.

Allen Antrag stellenden Personen steht nach Abschnitt A Ziff. I der Begründung des Regierungsentwurfes grundsätzlich der freie Informationszugang zu, außer er ist durch speziellere Regelungen ausgeschlossen. Die Versagung des Informationszugangsrechtes bei offensichtlich missbräuchlicher Stellung eines Antrages nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a des Regierungsentwurfes eröffnet der informationspflichtigen Stelle jedoch ihrerseits die Möglichkeit, diese Vorschrift missbräuchlich anzuwenden, da sie viel zu weit auslegbar gefasst ist.

Gleichfalls sollte der Ausschlussgrund des § 7 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b des Regierungsentwurfes – kein Informationszugangsrecht bei internen Mitteilungen - entfallen, da er ebenfalls zu missbräuchlicher Anwendung führen kann. Das Recht auf Akteneinsicht der Bürgerinnen und Bürger ist in allen Informationsfreiheitsgesetzen umfassend geregelt, außer es liegt ein inhaltlich wichtiger Ausschlussgrund vor. Ist dieser nicht gegeben, hat sich das Recht auf Akteneinsicht folgerichtig auf den gesamten Inhalt eines Vorganges zu beziehen, auch auf alle „internen Mitteilungen“.

6.) Fehlen von Veröffentlichungspflichten der informationspflichtigen Stellen

Im Unterschied zu anderen Informationsfreiheitsgesetzen fehlen in dem Regierungsentwurf Regelungen über Veröffentlichungspflichten der Landes- und Kommunalbehörden.

Um allen informationswilligen Bürgerinnen und Bürgern die Akteneinsicht auf möglichst einfache Weise zu ermöglichen, auch durch Nutzung von elektronischen Informationsmöglichkeiten, bedarf es v.a. der Kenntnis, welche Informationen bei welcher Behörde verfügbar sind und für welche gesetzlichen Vorschriften die jeweiligen Verwaltungen zuständig sind.

Eine für alle Behörden in Schleswig-Holstein verbindliche Regelung, derartige Informationen umfassend publik zu machen, sollte in das Gesetz aufgenommen werden.

7.) Fehlen der Verpflichtung zur Führung einer Statistik, daher keine gesicherten Daten für eine spätere Evaluierung des Gesetzes

Nur dann, wenn die auskunftspflichtigen Stellen – wie zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen – Anzahl, Art und Ergebnis der nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellten Anträge erfassen und zur Berichterstattung verpflichtet sind, kann der Erfolg des Gesetzes auf gesicherte Daten gestützt und von allen, insbesondere auch von den Abgeordneten des Landtages, nachvollzogen werden.

Wir halten die gesetzliche Vorgabe an alle auskunftspflichtigen Stellen, eine derartige Statistik zu führen, und die Festlegung eines Evaluierungszeitpunktes des Gesetzes für erforderlich.

Sofern der Innen- und Rechtsausschuss noch eine öffentlichen Anhörung durchführt, bitten wir, Transparency International Deutschland als Sachverständigen einzuladen.

Mit freundlichen Grüßen

Dieter Hüsgen

für Transparency International Deutschland
- AG Transparenz in der Verwaltung, Informationsfreiheitsgesetz -

+49 30 227 56028

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit
Ludwig-Richter-Str. 19 | 16547 Birkenwarder

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 16 / 1053

An den Vorsitzenden des
Innen- und Rechtsausschusses des
Landtages Schleswig-Holstein
Herrn Werner Kalinka, MdL
Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

vorab per Fax

Berlin, den 4. August 2006

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

als Anlage übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein - Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 16/722).

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Sven Berger
Vorsitzender

Deutsche Gesellschaft
für Informationsfreiheit i.G.

Dr. Sven Berger
Vorsitzender
Ludwig-Richter-Str. 19
16547 Birkenwarder
Tel.: (030) 227-53921
Fax: (030) 227-56028
Mail: dgfi@arcor.de

+49 30 227 56028

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit
Ludwig-Richter-Str. 19 | 16547 Birkenwerder

Berlin, den 4. August 2006

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 16/722 -

1. Vorbemerkung zur Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit

Die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit hat sich im Mai dieses Jahres in Berlin gegründet und hat sich die Förderung und Fortentwicklung der Informationsfreiheit in Wissenschaft und Verwaltungspraxis zum Ziel gesetzt.

2. Allgemeine Vorbemerkung zum Gesetzentwurf

Die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit beschränkt sich grundsätzlich auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zum allgemeinen Informationszugang.

Die vorgesehene Zusammenfassung des Informationsfreiheitsgesetzes mit dem Umweltinformationsgesetz des Landes wird grundsätzlich begrüßt.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt für das allgemeine Informationszugangsrecht eine restriktive Tendenz erkennen, die von ihren Auswirkungen weit über rechtstechnische Anpassungen hinausgeht und deren Motivation nicht erkennbar ist. Angesichts der bislang relativ kurzen Geltungsdauer des Gesetzes (Inkrafttreten 9.02.2000) stellt sich die Frage, warum eine Novelle erforderlich ist und auf welcher Grundlage sie durchgeführt wird. Auch sollte einer grundlegenden Novellierung - wie vorliegend offenkundig beabsichtigt - eine Evaluation auf systematischer Grundlage vorangehen, an der es offenkundig fehlt.

Deutsche Gesellschaft
für Informationsfreiheit i.G.

Dr. Sven Berger
Vorsitzender
Ludwig-Richter-Str. 19
16547 Birkenwerder
Tel.: (030) 227-53921
Fax: (030) 227-56028
Mail: dgfi@arcor.de

+49 30 227 56028

3. Zu den vorgeschlagenen Regelungen

3.1 § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E; Beschränkung des allgemeinen Informationszugangs auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit

Die Anwendung des IFG-SH soll künftig ausgeschlossen sein, soweit die Behörden des Landes nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich handeln. Im Ergebnis wird vom Anwendungsbereich des IFG-SH jedes Behördenhandeln in privatrechtlicher Form ausgenommen. Dies erfasst sowohl die privatrechtliche Beschaffungstätigkeit der öffentlichen Hand (sog. fiskalische Hilfsgeschäfte) als auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform (sog. Verwaltungsprivatrecht).

Begründet wird der Regelungsvorschlag damit, dass das IFG-SH nur Anwendung finden sollte, wenn Behörden mit Sonderrechten, also hoheitlich handeln und dass kein Anlass bestehe, der öffentlichen Hand Wettbewerbsnachteile zuzufügen und sie anders als die Rechtssubjekte des Privatrechts zu behandeln, wenn die öffentliche Hand auf die Vorrechte des öffentlichen Rechts bewusst verzichte¹.

• Stellungnahme

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Regelung abzusehen und sich stattdessen an den entsprechenden Regelungen im IFG-Bund oder IFG-MV zu orientieren.

Der Regelungsvorschlag führt zu einer erheblichen Einengung des Anwendungsbereichs des IFG-SH gegenüber der geltenden Rechtslage, für den die Landesregierung eine substantiierte Begründung schuldig bleibt. Auch fiel das IFG-SH damit weit hinter das Transparenzniveau des IFG-Bund zurück. Dem IFG-SH würde auch mit der Beschaffung der Kernbereich der Korruptionsprävention entzogen. Weiter entzogen würde mit dem sog. Verwaltungsprivatrecht ein Bereich klassischer Verwaltungstätigkeit.

Es ist unzutreffend, dass ein allgemeiner und voraussetzungsloser Informationszugang für die Bürger und Bürgerinnen nur dann geboten sei, wenn der Staat hoheitlich in Wahrnehmung seiner "Vorrechte" handle. Die Landesregierung verkennt hier die öffentlich-rechtlichen Bindungen auch im Bereich des privatrechtlichen Handelns.²

Im Bereich des fiskalischen Handelns ist durchaus das berechtigte Interesse der öffentlichen Hand anzuerkennen, bei der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr nicht durch andere Marktteilnehmer wie z.B. Konkurrenten, Käufer oder Verkäufer, ausgeforscht zu werden. Soweit die Landesregierung die öffentliche Hand vor Wettbewerbsnachteilen schützen will, verstößt der Regelungsvorschlag gegen das Übermaßverbot, da die Regelungswirkung weit über das Regelungsziel hinausgeht. Beispielhaft verwiesen sei hier auf das IFG-Bund, das im Gegensatz zum vorliegenden Regelungsvorschlag den Informationszugang ohne Rücksicht auf die Handlungsform der Behörde öffnet, aber gleichzeitig den Informationsanspruch in § 3 Nr. 6 IFG-Bund zielgenau zum Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr ausschließt. Verwiesen wird auch auf das IFG-MV, dass sich an die Regelung des IFG-Bund an-

¹ Lt-Drs. 16/722, S. 3

² Vergl. z.B. zur Fiskalgeltung der Grundrechte v. Münch, Band 1, Vorb. Rn. 34, Band 1 5. Aufl. und zu den öffentlich-rechtlichen Bindungen im Bereich des Privatrechts Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 1, 11. Aufl., § 23, Rn. 20 ff.

+49 30 227 56028

lehnt und in § 5 Nr. 5 IFG-MV ebenfalls eine maßvolle Regelung zum Schutz fiskalischer Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr enthält.

3.2 § 1 Abs. 2 Nr. 2 IFG-SH-E; Anwendungsausschluss des IFG-SH für die obersten Landesbehörden im Rahmen der Rechtsetzung

Abweichend von § 3 Abs. 3 IFG-SH soll künftig das IFG-SH keine Anwendung mehr finden auf die Tätigkeit der obersten Landesbehörden im Rahmen der Rechtsetzung. Gleiches soll ausweislich der Gesetzesbegründung für die nachgeordneten Landesbehörden gelten, derer sich die Ministerien für bei der Vorbereitung von Gesetzen und Rechtsverordnungen bedienen.

- **Stellungnahme**

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage Regelung abzusehen.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer erheblichen Verschlechterung des Informationszugangs gegenüber dem geltenden Recht. Auch fiel das IFG-SH insoweit hinter den Regelungsstand des IFG-Bund zurück. Eine substantiierte Begründung bleibt die Landesregierung schuldig.

Gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-Bund werden die obersten Bundesbehörden vom Informationszugangsanspruch ohne Beschränkung erfasst. Dem Informationszugang entzogen ist auch ohne ausdrückliche Erwähnung im IFG-Bund nur der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Dazu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Willensbildung der Regierung selbst. Das betrifft die Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Der Regelungsvorschlag IFG-SH geht jedoch darüber weit hinaus, da die gesamte Tätigkeit der obersten Landesbehörden - mithin der Ministerien - und der nachgeordneten Behörden in Bezug auf Rechtsetzung dem IFG-SH entzogen sein soll.

3.3 § 3 Satz 2 IFG-SH-E; Abschaffung des Vorrangs des Informationszugangs nach dem IFG-SH gegenüber Spezialregelungen

Abweichend von § 17 IFG-SH sollen nunmehr Informationszugangsrechte nach anderen Gesetzen, unberührt bleiben. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs steht dies unter dem Vorbehalt, der Verdrängung durch Spezialregelungen. Nach geltendem Recht bleiben weitergehende Informationszugangsregelungen unberührt.

- **Stellungnahme**

Es wird empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer Verschlechterung des Informationszugangs. Die Landesregierung will mit der vorgeschlagenen Regelung den Vorrang spezieller Regelungen des Landesrechts vor dem IFG-SH außer Zweifel stellen. Dies stellt einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht dar, dass mit § 17 IFG-SH

+49 30 227 56028

den Vorrang des IFG-SH anordnet, ohne durch spezielleres Recht verdrängt zu werden. Eine substantiierte Begründung für den Regelungsvorschlag fehlt.

3.4 § 7 Abs. 1 Nr. 2 a) IFG-SH-E; Ausschluss des Informationszugangs bei missbräuchlicher Antragstellung

Neu ins Gesetz aufgenommen werden soll die Möglichkeit der Ablehnung "offensichtlich missbräuchlich" gestellter Anträge.

- **Stellungnahme**

Es wird empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Die Regelung hat rein deklaratorischen Charakter. Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.³ Der Gesetzentwurf der Landesregierung bleibt eine Begründung schuldig, warum dieser allgemein geltende Rechtsgrundsatz nunmehr Aufnahme in das Gesetz finden soll.

3.5 § 7 Abs. 1 Nr. 2 b) IFG-SH-E; Ausschluss des Informationszugangs bezüglich interner Mitteilungen

Neu geschaffen werden soll zum Schutz öffentlicher Belange die Ablehnung von Anträgen, die sich auf "interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen beziehen".

- **Stellungnahme**

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Es ist nicht ersichtlich, was eine solche Information als "intern" qualifiziert. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich auf den Hinweis, dass die Vorschrift interne Mitteilungen schütze, die innerhalb einer informationspflichtigen Stelle abgegeben werden, womit die Effektivität interner Arbeitsabläufe gesichert werden soll.⁴ Was eine Mitteilung als intern qualifiziert oder von wem diese Mitteilung stammen soll erläutert die Gesetzesbegründung nicht. Weder die konkrete Regelungswirkung, noch das Regelungsziel (welche Kommunikation oder Information soll warum geschützt werden?) ist erkennbar. Eine substantiierte Begründung fehlt. Das IFG-Bund kennt den Begriff der "internen Mitteilung" nicht.

3.6 §§ 12 und 13 IFG-SH-E; Beschränkung der aktiven Informationspolitik auf Umweltinformationen

Die Landesregierung beabsichtigt, die Vorschriften zur Unterstützung des Informationszugangs und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit auf den Bereich der Umweltinformationen zu beschränken.

³ So ausdrücklich auch die Begründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 15/4493, S. 16

⁴ Lt-Drs. 16/722, S. 34

+49 30 227 56028

- **Stellungnahme**

Es wird die Ausdehnung der Vorschriften zur aktiven Informationspolitik auf den allgemeinen Informationszugang empfohlen.

Die Landesregierung schweigt sich in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf zu den Gründen für die vorgeschlagene Beschränkung der aktiven Informationspolitik auf die Umweltinformationen aus. Im Ausland sind umfangreiche Informationsverzeichnisse gängig. § 11 IFG-Bund, § 12 IFG-Nordrhein-Westfalen und § 17 IFG-Berlin enthalten entsprechende Vorschriften zur aktiven Informationspolitik. Solche Vorschriften schaffen die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer Informationsinfrastruktur, derer es in der Informationsgesellschaft zur Sicherung der notwendigen Kommunikation zwischen Staat und Bürger bedarf.⁵ Es erscheint widersprüchlich, dass der Gesetzentwurf in § 5 Abs. 1 Nr. 1 ausdrücklich auf den Informationszugang für den Bürger im Internet verweist, es aber keinerlei Vorschriften zur Einstellung allgemeiner Verwaltungsinformationen ins Internet geben soll. Es sollten mindestens in Anlehnung an § 11 IFG-Bund Vorschriften zur Veröffentlichung von Informationsverzeichnissen, Organisations- und Aktenplänen in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Dr. Sven Berger

⁵ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2002, § 15 Rn. 9.

