



Landesnatschutzverband Schleswig-Holstein e. V. - Burgstraße 4 - D-24103 Kiel

An die
Frau Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Landeshaus
Postfach 7121

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/5132

Tel.: 0431-93027
Fax 0431-92047
eMail: LNV-SH@t-online.de
Internet : www.LNV-SH.com
HSH Nordbank
BLZ : 210 500 00
Konto: 00 530 528 50
Registergericht: Kiel - VR 2503

30. Oktober 2004

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

Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW

Landtagsdrucksache 15/3653 vom 9. September 2004

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zum o.g. Gesetzentwurf wird wie nachfolgend Stellung genommen, wobei der Übersichtlichkeit halber ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt wird:

- 1. Allgemeine Vorbemerkungen**
- 2. Zu den Regelungen im Einzelnen**
 - 2.1 Behördenbegriff
 - 2.2 Einbindung Privater
 - 2.2.1 Materielle Erweiterung des Anspruchs
 - 2.2.2 Zuständigkeitsregelung / Anspruchsgegner
 - 2.3 Kostenregelung
- 3. Weitere wünschenswerte Ergänzungen**
 - 3.1 Zu § 9
 - 3.2 Zu § 4
 - 3.3. Zu § 11
- 4. Schlussbemerkungen**

1. Allgemeine Vorbemerkungen

Das Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein (IFG) ist ein erfolgreiches Gesetz, wie insbesondere die jährlichen Berichte des Landesdatenschutzbeauftragten hierzu ausweisen. Der Landesnaturschutzverband hat sich seit Anfang der Neunziger Jahre, d.h., seit dem Inkrafttreten der ersten Umweltinformationsrichtlinie, stetig und intensiv der Thematik des freien Zugangs zu Informationen angenommen. Er begrüßt die Vorlage der Novelle durch den SSW, dessen Verabschiedung die Spitzenstellung Schleswig-Holsteins im Informationszugangrecht sichern würde.

Der Gesetzentwurf verfolgt aus Anlass des bevorstehenden Ablaufs der Umsetzungsfrist (14. Februar 2005) der neuen Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG die Ziele

einer Verbesserung des Informationszugangs bei Privaten

und gleichzeitig

die Herstellung einer weitgehenden Regelungskonsistenz im Schleswig-Holsteinischen Informationszugangrecht auch für die Zukunft.

Allerdings zielt der Entwurf nicht originär auf eine Umsetzung der Richtlinie, sondern beschränkt sich, dem ursprünglichen Ansatz des IFG getreu, auf die Regelung des Informationszugangs auf Antrag. Es ist allerdings hervorzuheben, dass die vorgeschlagenen Regelungen für den Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen auf Antrag ab dem 15. Februar 2005 wegen der Vorgaben der neuen Umweltinformationsrichtlinie im Wesentlichen zwingendes Recht darstellen. Würde die Novelle nicht verabschiedet, wäre mit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission zu rechnen.

Der Landesnaturschutzverband befürwortet nachdrücklich den durch die Novelle des SSW vorgezeichneten Ansatz, im Bereich des (interesselosen) Informationszugangs auf Antrag nicht zwei Regelungssysteme zu schaffen, sondern die Materie in einem Gesetz geregelt zu lassen.

Ein Umweltinformationsgesetz sollte dann nur noch den Bereich der aktiven Umweltinformation, d.h. die Umweltberichterstattung und dergleichen erfassen und dies durch geeignete organisationsrechtliche Normierungen ergänzen. Der Landesnaturschutzverband ergreift die Gelegenheit, eine in diesem Sinne vollständige Umsetzung der neuen Umweltinformationsrichtlinie bis zum 14. Februar 2005 anzumahnen.

Eine solche Vorgehensweise bietet sich an, denn im Bereich des Informationszugangs auf Antrag erfüllt das IFG in der Form der vom SSW angestrebten Novelle weitestgehend die Anforderungen der Umweltinformationsrichtlinie. Dies ist kein Zufall, denn dem seinerzeitigen Entwurf des IFG (Landtagsdrucksache 14/2374 vom 2. September 1999) lag nicht zuletzt die sogenannte Aarhus-Konvention zu Grunde, die ihrerseits die Grundlage der neuen Umweltinformationsrichtlinie darstellt. Dies betrifft vor allem die für die Wirksamkeit eines Informationszugangsgesetzes entscheidend wichtigen Verfahrensregelun-

gen. Herauszuheben ist die Fristenregelung, die im IFG bereits unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Aarhus-Konvention formuliert worden war.

Auch die bedeutsame Anforderung des Art 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG, wonach der Antragsteller das Recht haben muss, eine unzureichende Antwort durch eine unabhängige nichtgerichtliche Stelle überprüfen zu lassen, ist in Schleswig-Holstein auf das Beste erfüllt, nämlich durch § 16 IFG. Hiernach kann in solchen Fällen der Antragsteller den Landesdatenschutzbeauftragten befassen.

Dies dürfte einer Umsetzung vorzuziehen sein, wonach das Vorverfahren nach § 68 VwGO auch in den bisher nicht vorgesehenen Fällen, insbesondere also bei Zuständigkeit von obersten Landesbehörden, vorgesehen wird. Denn es ist höchst fraglich, ob die Zuständigkeitsregelung nach § 73 VwGO - wonach gerade in Selbstverwaltungsangelegenheiten Ausgangs- und Widerspruchsbehörde identisch sind - die Anforderung erfüllt, die nichtgerichtliche Stelle müsse unabhängig sein. Umgekehrt dürfte dies auf den Landesdatenschutzbeauftragten ohne Weiteres zutreffen.

Die Verabschiedung der Novelle ist erforderlich, weil einerseits der Bundesgesetzgeber beabsichtigt, in Abkehr der seit Anfang der neunziger Jahre vertretenen Auffassung den Zugang zu Umweltinformationen nur noch für Bundesbehörden zu regeln und andererseits dem Landtag bisher noch kein Entwurf für ein Landesumweltinformationsgesetz vorliegt. Der jüngst von der Landesregierung beschlossene Entwurf für ein solches Landesumweltinformationsgesetz wird in dieser Legislaturperiode aus Zeitgründen nicht mehr verabschiedet werden können.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1 Behördenbegriff

Der Landesnaturschutzverband begrüßt die in der Neufassung des § 2 enthaltenen Klarstellungen. Die bisher im IFG vorgenommene Anbindung des **Behördenbegriffs** an den des Landesverwaltungsgesetzes (LvwG) hatte zu Missverständnissen jedenfalls im Bereich des Innenministeriums geführt. Der von Mitarbeitern des Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums (FRIEDERSEN/LINDEMANN, Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) - Kommentar, Wiesbaden 2000) verfasste Kommentar zum IFG-SH vertritt - im Widerspruch insbesondere zur Auffassung des Landesdatenschutzbeauftragten (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIN, Das neue Informationsfreiheitsgesetz in Schleswig-Holstein, Kiel 2001) - die Auffassung, die Bezugnahme auf den Behördenbegriff des LVwG führe beispielsweise dazu, dass Behördenhandeln nur dann dem informationellen Zugriff unterliege, wenn die Behörde in der Form des öffentlichen Rechts handele. Dies übersah, dass der Behördenbegriff des IFG organisationsrechtlich gemeint war, was im Übrigen jüngst durch das VG Schleswig klargestellt wurde (12 A 245/02 vom 31. August 2004). Dieses Missverständnis wird vermieden, wenn nunmehr - dies im Übrigen in Anlehnung an das Umweltinformationsgesetz

des Bundes (UIG) - ein Behördenbegriff entsprechend dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und den Landesverwaltungsgesetzen der anderen Länder zu Grunde gelegt wird.

2.2 Einbindung Privater

2.2.1 Materielle Erweiterung des Anspruchs

§ 5 Ziffer 5 erweitert den Kreis der informationsverpflichteten Privaten auch auf die Fälle, in denen eine (vollständige) materielle Privatisierung erfolgt.

Maßgeblich ist - beispielsweise - nur noch, ob eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, wobei der Gesetzentwurf richtigerweise in der Begründung zum Ausdruck bringt, dass ein weiter Begriff der öffentlichen Aufgabe zu Grunde zu legen ist. Auf die semantisch verunglückte Forderung des Bundesrates, die Einführung eines Kontrollelements zwischen öffentlichen und privaten Stellen betreffend (vgl. § 2 Abs. 1 Ziffer 2 und § 2 Abs. 2 Ziffer 1 UIG-Entwurf in der Fassung der Gegenäußerung der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 15/3680, S. 6) wird zu Recht verzichtet; die angestrebten materiellen Ergebnisse sind jedoch im Wesentlichen vergleichbar.

Eine solche Erweiterung des Informationszugangsanspruches ist aus Sicht des Landesnaturschutzverbandes im Hinblick auf die immer weiter gehenden Tendenzen zur Privatisierung dringlich geboten. Entsprechendes gilt auch für den nach dem Gesetzentwurf konstituierten Anspruch auf "bereitgehaltene" Informationen.

2.2.2 Zuständigkeitsregelung / Anspruchsgegner

Die Änderung der Zuständigkeitsregelung des bestehenden IFG dahingehend, dass der Anspruch auf Zugang zu Informationen sich nunmehr auch unmittelbar gegen Private richtet, ist nicht nur zu begrüßen, sondern für den Bereich der Umweltinformationen durch die Richtlinie 2003/4/EG auch vorgezeichnet und ab Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie (14.2.2005) deshalb auch in Deutschland zwingendes Recht. Auch das neue Umweltinformationsgesetz des Bundes wird nach dem Stand der Diskussion entsprechend der Bundestagsdrucksache 15/3680 entsprechende Regelungen vorsehen.

Das IFG sah hier bisher - in Regelungskonsistenz mit dem UIG des Bundes - einen "Umweg" über eine Behörde vor, was in streitigen Fällen zu schwierigen prozessualen Konstellationen führen konnte.

2.3 Kostenregelung

Der Landesnaturschutzverband begrüßt die vorgeschlagene Änderung der Kostenregelung und die Festlegung, dass bestimmte Amtshandlungen nach dem Gesetz kostenfrei

zu sein haben. Wünschenswert wäre eine **Ergänzung**, wonach auch die Ablehnung von Anträgen kostenfrei zu sein hätte. Ebenso wünschenswert wäre, ergänzend eine Bagatellgrenze festzulegen, wonach beispielsweise die Überlassung einer gewissen Menge von Kopien kostenfrei wäre.

3. Weitere wünschenswerte Ergänzungen

Nach Ansicht des Landesnaturschutzverbandes solle die Gelegenheit ergriffen werden, folgende Änderungen des IFG vorzunehmen:

3.1 Zu § 9

Die Vorschrift des § 9 Abs. Nr. 2, die den Schutz gewisser laufender Verfahren sicherstellen soll, lautet in der jetzigen Form:

"Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit und solange ...2. durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens oder Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt würde."

Wird um ein Projekt gerichtlich gestritten, werden nach Kenntnis des Landesnaturschutzverbandes derzeit vielfach jegliche Informationen, die mit dem Projekt irgendwie in Verbindung gebracht werden können, nicht mehr freigegeben. So wurde beispielsweise die Frage nach etwaigen Subventionen für eine in der Planung befindliche Industrieanlage deshalb nicht beantwortet, weil gegen den Bebauungsplan für das Gebiet, in dem diese errichtet werden sollte, ein Normenkontrollantrag anhängig war. Dies ist nach Ansicht des Landesnaturschutzverbandes zu weitgehend bzw. missbräuchlich.

Der Landesnaturschutzverband schlägt deshalb vor, in Anlehnung an § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG die Vorschrift des § 9 Abs. 1 Nr. 2 IFG zu ersetzen durch

"Der Antrag auf Zugang zu Informationen ist abzulehnen, soweit und solange ...2. durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichtsverfahrens, eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens oder Disziplinarverfahrens erheblich beeinträchtigt würde und die Informationen Gegenstand des jeweiligen Verfahrens sind."

Ebenso könnte bzw. sollte nach Meinung des Landesnaturschutzverbandes klargestellt werden, daß Informationen, die einmal zugänglich waren, nicht sozusagen durch Zeitablauf unzugänglich werden, ein Problem, das sich beispielsweise bei Übernahme von Informationen in Archive stellt. Der Landesnaturschutzverband schlägt deshalb vor, § 9 durch einen Absatz 2 zu ergänzen, wobei der Text des § 9 in der Fassung der Novelle zum Absatz 1 wird:

"(2) Der Anspruch auf Zugang zu Informationen ist nicht nach Absatz 1 ausgeschlossen für solche Informationen, die bei Einleitung des Verfahrens nach Maßgabe des Gesetzes zugänglich waren. Satz 1 findet entsprechende Anwendung, wenn das Verfahren vor Inkrafttreten des Gesetzes eingeleitet wurde."

3.2 Zu § 4

Ein dem Vorangehenden verwandtes Problem besteht darin, dass ab Einleitung eines (verwaltungs)gerichtlichen Verfahrens die Möglichkeit besteht, dass sich Informationsträger einerseits nicht mehr bei der informationspflichtigen Stelle befinden, andererseits die Stelle, bei der die Informationen vorhanden sind, nicht informationsverpflichtet ist, insbesondere, weil sie nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfällt. Das IFG regelt derzeit mit § 5 Abs. 2 nur das inverse Problem. Der Landesnaturschutzverband schlägt deshalb vor, den Text des § 4 um einen Absatz 2 zu ergänzen (der jetzige Text in der durch die Novelle vorgeschlagenen Form wäre dann Absatz 1):

"(2) Der Anspruch besteht auch, soweit und solange sich die Informationsträger vorübergehend bei einer anderen Stelle, insbesondere bei einer Stelle nach § 3 Abs. 2, befinden."

3.3. Zu § 11

Die neue Umweltinformationsrichtlinie entscheidet einen klassischen Streit des Informationszugangsrechtes, nämlich, ob Emissionen in die Umwelt unter Hinweis auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen geheimgehalten werden dürfen. Auf europäischer Ebene ist dies entschieden. Die neue Umweltrichtlinie gibt vor, dass eine Geheimhaltung bei Emissionen in die Umwelt nicht in Betracht kommt. Dem folgend, schlägt der Landesnaturschutzverband vor, den bisherigen Absatz 2 in § 11 zu Absatz 3 werden zu lassen und einen Absatz 2 mit folgendem Text einzufügen:

"(2) Der Zugang zu Emissionen in die Umwelt kann nicht unter Berufung auf Absatz 1 abgelehnt werden."

4. Schlußbemerkungen

Der Landesnaturschutzverband merkt an, dass aufgrund der neuen Umweltinformationsrichtlinie auch auf Bundesebene Bewegung bzw. Handlungsbedarf in Fragen des Informationszugangsrechtes besteht.

Es ist allerdings bedauerlich, dass die Umsetzung der Aarhus-Konvention, obwohl 1998 von der Bundesregierung beschlossen, erst durch die EU erzwungen werden musste.

Ebenso ist ein seit 1998 von der Berliner Regierungskoalition im Koalitionsvertrag versprochenes allgemeines Informationsfreiheitsgesetz immer noch nicht vorgelegt worden. Die bekannt gewordenen Zwischenergebnisse einer Arbeitsgruppe haben den SPIEGEL (42/2004, siehe Anlage) jüngst zu einer Meldung mit folgendem Titel veranlasst:

"Informationsrecht: Schotten dicht. Rot-Grün versprach ein Gesetz, das Bürgern und Medien mehr Auskunftsrechte gegenüber Behörden sichert. Beamte torpedieren die neue Öffentlichkeit."

Es wäre zu wünschen, dass solche Verhältnisse auf Schleswig-Holstein nicht übergreifen, vielmehr die vom SSW vorgelegte Novelle noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet würde.

Der Landesnaturschutzverband appelliert an alle Abgeordneten im Landtag, dem vom SSW vorgezeichneten Weg zu einer Verbesserung der bürgerrechtlichen Lage in Schleswig-Holstein durch Schaffung von mehr Transparenz zu folgen.

Mit freundlichen Grüßen,

i. A. Michael Ott

Der erwähnte Artikel des SPIEGEL (Nr. 42/2004) wurde nicht mit vervielfältigt. Er kann in
Archiv von SPIEGEL-Online unter <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,322577,00.html>
z.Zt. noch kostenfrei aufgerufen werden.
Ein Exemplar liegt im Ausschussbüro -Zi. 138 - zur Ansicht bereit.

Anlage