

# Stellungnahme des NABU Schleswig-Holstein zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein - Gesetzesentwurf der Landesregierung



**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/991**

Anmerkung: Die vorliegende Stellungnahme fußt in wesentlichen Aussagen auf der des Schleswig-Holsteinischen Datenschutzbeauftragten Dr. Thilo Weichert vom 16. Februar 2006, der sich der NABU in den Kernaussagen anschließt. Eine entsprechende Parallelität in den Äußerungen ist daher durchaus beabsichtigt.

## 1. Vorbemerkungen

### Integration des Umweltinformationsgesetzes

Der NABU begrüßt 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 könnte eine Regelung in einem Gesetz die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Materie fördern und Abgrenzungsschwierigkeiten im Anwendungsbereich der Gesetze vermeiden.

### 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 jedoch 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 dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten, die einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Hinzu kommt, dass nicht nur bei dem Anwendungsbereich zwischen den verschiedenen Informationskategorien unterschieden wird, sondern auch bei den Ausnahmetatbeständen und der Rechtsdurchsetzung, so dass von einer erleichterten Rechtsanwendung und einer besseren Verständlichkeit nicht die Rede sein kann. Sowohl bei der Eröffnung des Anspruches als auch bei den Ausnahmen ist ausnahmslos eine Differenzierung zwischen allgemeinen

und Umwelt-Informationen nötig. Vor diesem Hintergrund fragt sich der NABU, warum diese beiden Gesetze überhaupt zusammengefasst werden sollen. In der Praxis würde eine Umsetzung des Entwurfs bedeuten, dass zwar formell ein, faktisch aber zwei Gesetze zur Anwendung kommen. Der NABU vermutet, dass entgegen der Ansage hier eher „optische“, als sachliche Gründe beim Vorgehen eine Rolle gespielt haben.

Eingrenzung des Anwendungsbereichs und Ausdehnung der Ausnahmetatbestände des IFG-SH

Der Entwurf sieht vor, dass natürliche und juristische Personen des Privatrechts aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes herausgenommen werden. Diese Beschränkung der Geltung des Gesetzes negiert, dass öffentliche Aufgaben im Umweltbereich zukünftig in starkem Maße auf Private übertragen werden könnten, die privatrechtlich tätig werden. Keines der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze - auch nicht das des Bundes - sieht diese Einschränkungen vor. Es wäre bedauerlich, wenn Schleswig-Holstein im Bereich der Informationsfreiheit vom Vorbild zum Schlusslicht befördert werden würde.

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 Rechtsfolgenseite 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.

Zudem bietet eine Darlegung des Gesetzeszweckes auch dem „einfachen Bürger“ die Möglichkeit, sich schnell in die Grundaussagen eines Gesetzes und die damit verfolgten Absichten einzufinden.

2. Zu den Vorschriften des Gesetzesentwurfs in Einzelnen

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.

#### 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. Dies hat für den NABU in der Praxis hohe Relevanz. 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.

#### 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. Der NABU dringt darauf, die bestehende Regelung beizubehalten, da sie sich auch in der Praxis bewährt hat. Sollte es im Verfahren Schwierigkeiten bzgl. der Art und des Umfangs der Materialien geben, die der Antragsteller zugesandt zu bekommen wünscht, lässt sich dieses im Nachhinein präzisieren.

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 auch § 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 bei Unterrichtung nach § 13 verwiesen werden darf.

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 auch 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 erst recht kein Bedürfnis für diese Regelung besteht. Der NABU lehnt sie daher ab.

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

§ 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 Entscheidungsprozesses 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.

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

bb) § 7 Abs. 1 Nr. 2 IFG-SH-E

Der Ablehnungsgrund des „offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrages“ (§ 7 Abs.1 Nr. 2 a 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.

Der Ausnahmetatbestand in § 7 Abs. 1 Nr. 2 c) (Informationen sind nicht verfügbar) ist überflüssig, da sich der Ablehnungsgrund bereits aus § 3 i.V.m. § 4 Abs. 2 IFG-SH-E ergibt.

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

Satz 2 bestimmt, dass § 41 LDSG entsprechend Anwendung findet. In der Gesetzesbegründung ist ausgeführt, dass aus dem Fehlen einer allgemeinen Verweisung auf das LDSG – wie es das geltende IFG-SH vorsieht - folgt, dass das Beanstandungsrecht der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz nur noch bei Verstößen gegen Datenschutzbestimmungen besteht. Ein wirksames Anrufungsrecht setzt aber voraus, dass bei Verstößen Maßnahmen zur Durchsetzung des geltenden Rechts ergriffen werden können. Mit einer Beanstandung werden im Regelfall Vorschläge zur Mängelbeseitigung oder künftigen Mängelvermeidung verbunden. Diese Maßnahmen gewährleisten eine effektive und konstruktive Kontrollfunktion, die sich in der Vergangenheit bewährt hat und dringend beibehalten werden sollte. Die Möglichkeit der Betroffenen, ihr Recht auch gerichtlich geltend zu machen, besteht auch im Bereich des Datenschutzes. Die Einhaltung datenschutzrechtlicher

Bestimmungen ist als Verstoß gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG justiziabel.

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 eine Vielzahl von Anträgen auf Informationszugang zu Verwaltungsvorschriften gerichtet ist. Durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit bzw. Veröffentlichung im Internet könnte der Verwaltungsaufwand effektiv reduziert werden.

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.

Neumünster, 24. März 2006

Ingo Ludwichowski

GF NABU Schleswig-Holstein