

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1014



An die
Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Dr. Manfred Redelfs
Krumdals Weg 1a
22587 Hamburg
Tel.: 040/30618-356 (Büro)
8500433 (privat)

Hamburg, den 18. Juli 2006

Stellungnahme zur Novelle des Informationsfreiheitsgesetzes, IFG-SH:

- 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 geehrte Damen und Herren,

im Namen der Journalistenorganisation Netzwerk Recherche bedanke ich mich für die Gelegenheit, in diesem Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen zu können. Da der von mir vertretene Verband möglicherweise nicht allen bekannt ist, möchte ich zunächst eine Erläuterung zu unseren Arbeitsgebieten voran schicken, bevor die Details der Gesetzesvorlagen diskutiert werden.

Vorbemerkung zum „Netzwerk Recherche e.V.“

Die Kommentierung, die ich für die Journalistenorganisation „Netzwerk Recherche e.V.“ vornehmen kann, ist nicht verwaltungsjuristisch ausgelegt, sondern folgt vorrangig einer „Anwenderperspektive“. Netzwerk Recherche e.V. setzt sich für eine verbesserte Recherchekultur in deutschen Redaktionen ein. Es handelt sich um einen gemeinnützigen Verein, in dem sich zahlreiche bekannte Journalisten aus Redaktionen wie „Panorama“, „Monitor“, „Der Spiegel“, aber auch freie Mitarbeiter und Redakteure bei Lokal- und Regionalzeitungen engagieren. Erster Vorsitzender ist Dr. Thomas Leif, Chefreporter des SWR, Landessender Mainz.

Zweiter Vorsitzender ist Hans Leyendecker, leitender Redakteur der Süddeutschen Zeitung. Ich persönlich betreue für das Netzwerk Recherche den Themenbereich Informationsfreiheitsgesetz und leite hauptberuflich die Recherche-Abteilung von Greenpeace.

Seit ihrer Gründung im Jahr 2001 macht sich die Organisation auch für die Informationsfreiheitsgesetzgebung stark. Ein eigener Gesetzentwurf für ein Bundes-IFG wurde von uns gemeinsam mit dem Deutschen Journalisten-Verband, der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di sowie der Anti-Korruptions-NGO Transparency International und der Bürgerrechtsorganisation Humanistische Union ausgearbeitet und im April 2004 an Bundestagspräsident Thierse überreicht (vgl. http://www.netzwerkrecherche.de/docs/pdf_gesetz.pdf) Wir sind generell der Auffassung, dass Informationsfreiheitsgesetze die Recherchemöglichkeiten deutlich verbessern und zu einem sehr positiven Klima der Offenheit in der Verwaltung beitragen. Auch aus übergeordneten demokratietheoretischen Gründen, jenseits der verbandlichen Interessen, begrüßen wir nachdrücklich jede Stärkung der Transparenz. Ein Ausbau der Informationsrechte stärkt die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und kann letztlich die Demokratie beleben. Daher ist Netzwerk Recherche sehr daran interessiert, dass auch auf Landesebene moderne und bürgerfreundliche Informationszugangsrechte garantiert werden.

Zum Stellenwert des IFG-SH im Rechtsvergleich

Die landesgesetzliche Regelung aus dem Jahr 2000 hat in der IFG-Debatte der zurückliegenden Jahre eine Vorbildfunktion erreicht. So war das IFG-SH in vielen Punkten die Grundlage für den Regelungsvorschlag für ein Bundesgesetz, den wir im Jahr 2004 unterbreitet haben. Auch in der einschlägigen Literatur wird das bestehende Gesetz als fortschrittlich und vorbildlich angesehen. So heißt es in dem Handkommentar zum Bundes-IFG von Matthias Rossi: „Im Februar 2000 verabschiedete auch Schleswig-Holstein ein Informationsfreiheitsgesetz, das von der Literatur als besonders vorbildlich für eine mögliche Gesetzgebung in anderen Ländern und im Bund empfunden wird“ (Rossi 2006: 24).

Dieser Vorbildcharakter dürfte in politischer Hinsicht vor allem darauf zurückzuführen sein, dass bei der Verabschiedung des IFG-SH die Vorstellungen des SSW-Entwurfs, der in der skandinavischen Transparenztradition steht, weitgehend zum Tragen gekommen sind. So folgt das IFG-SH bisher dem zwingenden Grundsatz, dass die Ausnahmen vom Informationszugang möglichst eng definiert werden, um das Prinzip der Transparenz durchzuhalten und nicht durch die Einzelregelungen wieder auszuhebeln.

Die Gesetzgebungsdebatte der zurückliegenden Monate zeigt leider, dass offenbar bei Teilen der Landespolitiker und der Verwaltung in Schleswig-Holstein nicht bekannt ist, welchen Stellenwert das IFG-SH erlangt hat: Indem der Gesetzentwurf der Landesregierung anstrebt, den Geltungsbereich auf die „öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Träger der öffentlichen Verwaltung nach § 2 des Landesverwaltungsgesetzes“ zu beschränken, wird nach dieser Vorlage das privatrechtliche Handeln öffentlicher Stellen vom Informationsanspruch ausgeklammert. De facto würde damit ein erheblicher Teil relevanter Informationen fortan dem Zugriff der interessierten Öffentlichkeit entzogen. Sollte diesem Regelungsvorschlag gefolgt werden, würde Schleswig-Holstein sich ohne Not von seiner Vorbildfunktion bei der Informationsfreiheitsgesetzgebung verabschieden und fortan als Schlusslicht auftreten. Dieser Wandel vom Vorbild zum abschreckenden Beispiel ist umso erstaunlicher, da es mit der Anwendung des bestehenden, bürgerfreundlichen Gesetzes offenbar keine nennenswerten Schwierigkeiten gegeben hat. Jedenfalls ist dies dem Erfahrungsbericht des Landesentrums für Datenschutz aus dem Jahr 2002 zu entnehmen, der eine überaus positive Bilanz der bestehenden Regelungen zieht (vgl. <http://www.datenschutzzentrum.de/download/ifgerh.pdf>). Angesichts dieser Aus-

gangslage erscheint es geboten, den Gesetzgeber darauf hinzuweisen, dass er Gefahr läuft, ohne erkennbaren Grund eine anerkannte Vorreiterrolle Schleswig-Holsteins aufzugeben und stattdessen zu demonstrieren, wie man Informationsfreiheitsgesetze nicht machen sollte.

Zum Regelungsansatz der vorliegenden Gesetzentwürfe

Beide Gesetzentwürfe verfolgen nach eigener Aussage das Ziel, die Vorgaben der neuen Umweltinformationsrichtlinie der EU in Landesrecht zu überführen und diese gesetzgeberische Verpflichtung dabei zum Anlass zu nehmen, das IFG-SH und das Landes-UIG in einem Gesetz zusammenzufassen.

Diesem Grundanliegen ist ausdrücklich zuzustimmen, denn aus der Perspektive des Antragstellers ist nicht immer erkennbar, wann er sich auf welches Gesetz berufen sollte. Einer möglichen Rechtsunsicherheit wird mit der Integration der Regelungen vorgebeugt. Gleichzeitig dient das Ziel der Zusammenführung der Verwaltungsvereinfachung, denn auch für die Behörden ist die Abwicklung einfacher, wenn sie eine gemeinsame Rechtsgrundlage heranziehen können.

Dieses lobenswerte Ziel wird allerdings in der Praxis nur von dem SSW-Entwurf verfolgt, der die in der Umweltgesetzgebung erreichten Standards auch auf den bisherigen Gültigkeitsbereich des IFG-SH ausdehnt. Der Entwurf der Landesregierung erweist sich hier bei genauerer Betrachtung gewissermaßen als Mogelpackung: In dem Bereich, der nicht unter den Begriff der Umweltinformationen fällt, wird der Informationszugang in erheblicher Weise beschränkt, weil privatrechtliches Handeln öffentlicher Stellen ebenso wie der Informationsbestand bei Privaten, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, grundsätzlich aus dem Anwendungsbereich herausgenommen wird. Mit dieser Beschränkung des Anwendungsbereichs wird in der Folge das Regelungsziel eines integrierten Gesetzes insgesamt zunichte gemacht, denn immer dann, wenn eine Information nicht unter den Umweltbegriff fällt, muss nach der Regierungsvorlage ganz anders verfahren werden als bei Umweltinformationen. Die Differenzierung, die im Anwendungsbereich vorgenommen wird, zieht zwingend eine unterschiedliche Handhabung auch bei den Ausnahmen nach sich. Die angestrebte erleichterte Rechtsanwendung verkehrt sich damit in ihr Gegenteil.

In diesem Punkt ist die entscheidende Schwäche des Regierungsentwurfs zu sehen, weshalb hier unbedingt dem Regelungsvorschlag des SSW gefolgt werden sollte.

Zu einzelnen Bestimmungen:

Im Sinne einer Schwerpunktsetzung wird im Folgenden nur auf die gravierendsten Punkte hingewiesen. Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit folgt der Aufbau der Kommentare dem Entwurf der Landesregierung.

§ 1, Anwendungsbereich

Wie bereits erläutert, sollte diesem Punkt wegen seiner grundlegenden Bedeutung eine entsprechende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Sofern hier der Regierungsvorlage gefolgt würde, könnte man de facto auch ganz auf die Zusammenführung in einem Gesetz verzichten, weil sich in der Praxis ohnehin gänzlich unterschiedliche Handhabungen ergeben würden.

Die Relevanz einer umfassenden Einbeziehung Privater ist darin begründet, dass die öffentliche Hand zunehmend Aufgaben in private Trägerschaft überführt. Dieser anhaltenden Flucht ins Privatrecht will das Informationsfreiheitsrecht Rechnung tragen, indem die Frage des Informationszugangs nicht allein von der Rechtsform abhängig gemacht wird, sondern an den Aspekt der öffentlichen Aufgabe geknüpft ist. In anderen Landes-IFG sowie im Bundes-IFG wird in selbstverständlicher Weise die privatrechtliche Handlungsform auch dem Informationsanspruch unterworfen. Das Umweltrecht geht neuerdings sogar so weit, einen direkten Informationsanspruch gegenüber Privaten zu eröffnen. Indem der Entwurf der Landesregierung einen erheblichen Teil der öffentlichen Aufgaben aus dem Anwendungsbereich des IFG herausnimmt, wird auch der Effekt der Korruptionsprävention und -kontrolle verspielt, den Transparenzgesetzgebung regelmäßig hat: Privatisierungsvorgänge werden dem Informationszugriff entzogen. Die Ausgründung eines kommunalen Eigenbetriebs kann nach dieser Vorlage weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen, denn interessierten Bürgern wird jede Chance zu einem kontrollierenden Auskunftsanspruch genommen.

Im Presserecht herrschte lange Zeit Unsicherheit, wie weit der Auskunftsanspruch gegenüber Behörden nach den Landespressegesetzen reicht, insbesondere wenn es um privatisierte Aufgaben der öffentlichen Hand geht. Sukzessive wurde hier der Informationsanspruch ausgedehnt. So hat der BGH im Jahr 2005 in einem Grundsatzurteil (AZ: III ZR 294/04) entschieden, dass auch Privatunternehmen, auf die die öffentliche Hand einen maßgeblichen Einfluss ausübt, gegenüber der Presse zur Auskunft verpflichtet sind. Dies betraf in dem konkreten Streitfall die Stadtwerke Schaumburg-Lippe GmbH, deren Stammkapital sich zu mehr als 70 Prozent in der Hand von Gemeinden befindet und über deren an die Aufsichtsratsmitglieder gezahlte Sitzungsgelder ein Redakteur Auskunft beehrte.

Während in anderen Bereichen die Rechtsprechung der Flucht ins Privatrecht also vorgebeugt hat, ist es in Schleswig-Holstein ausgerechnet der Gesetzgeber selbst, der die Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit zu beschneiden trachtet. Der umfassende Auskunftsanspruch, der sich in der Vorlage des SSW findet, ist hier dem restriktiven Entwurf der Landesregierung eindeutig vorzuziehen.

§ 3, Informationszugangsrecht

An dieser Stelle sollte eine Klarstellung erfolgen, dass das IFG-SH einen Mindeststandard für den Informationszugang definiert, weiterreichende Rechtsvorschriften also unberührt bleiben. Ansonsten besteht die Gefahr, dass engere spezialgesetzliche Regelungen dem IFG vorgezogen werden.

§ 7, Schutz öffentlicher Belange

Bei den Rückausnahmen nach Absatz 2 sind bisher nur die Emissionen in die Umwelt erfasst. Hier sollte dem in der Informationsfreiheitsgesetzgebung bewährten Standard gefolgt werden, regelmäßig auch Gutachten und Ergebnisse der Beweiserhebung auszunehmen, so wie es das Bundesgesetz tut (vgl. dort § 4, Absatz 1, Satz 2). Gerade bei Gutachten, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, dürfte die Öffentlichkeit ein Interesse haben, anhand dieser Expertisen die Gründe für eine Entscheidung nachzuvollziehen. Eine sinnvolle politische Partizipation ist nur möglich, wenn der erhebliche Informationsvorsprung der Exekutive zumindest

ansatzweise ausgeglichen wird. Dies wäre durch die Zugänglichkeit von Gutachten zu befördern.

§ 8, Schutz privater Belange

Hier gilt das oben Ausgeführte zu den Rückausnahmen entsprechend.

Ferner hat es sich als sinnvoll erwiesen, eine Begriffsbestimmung zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in den Gesetzestext selbst aufzunehmen. Weil der Punkt der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse immer wieder Gegenstand von Differenzen und gerichtlichen Auseinandersetzungen ist, würde sowohl für die Antragsteller als auch für die Rechtsanwender in den öffentlichen Stellen Klarheit geschaffen, sofern eine Legaldefinition im Gesetzestext zu finden wäre. Die in der Begründung auf Seite 36 genannten vier Kriterien, die sich in der Rechtsprechung und Literatur entwickelt haben, sollten deshalb unmittelbar in den § 8 integriert werden. Auch wenn dies formaljuristisch nicht zwingend erscheint, erleichtert es doch die Rechtsanwendung, ohne den Gesetzestext zu überfrachten. Diese Klarstellung würde z.B. dafür sorgen, dass nicht jede Information, deren Bekanntwerden den Geschäftsbetrieb eines Unternehmens negativ beeinflussen kann, automatisch zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis erklärt wird. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Entscheidung im Streit um Auskünfte zur Niedrigbefüllung von Fertigverpackungen, die von den Eichämtern Schleswig-Holsteins unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt wurde: Wenn klargelegt wird, dass ein „berechtigtes Interesse“ an der Geheimhaltung bestehen muss, dürfte es in Zukunft schwerer fallen, den Betrug von Verbrauchern zum Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu erklären, wie in der Vergangenheit in Schleswig-Holstein leider geschehen.

Fazit

Die Integration von Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz ist nachdrücklich zu begrüßen. Allerdings wird dieses Ziel nur von der Vorlage des SSW ernsthaft verfolgt, während der Gesetzesvorschlag der Landesregierung durch seine Begrenzung des Informationszugangs bei Privaten das IFG um einen zentralen Bereich beschneidet, der angesichts der Privatisierung ehemals in öffentlicher Trägerschaft erledigter Aufgaben auch in Zukunft immer wichtiger werden dürfte. In dieser Hinsicht stellt die Vorlage der Landesregierung einen höchst bedenklichen Rückschritt in der Informationsfreiheitsgesetzgebung dar, mit dem sich Schleswig-Holstein im Rechtsvergleich ohne Not vom Vorreiter zum Schlusslicht machen würde.

Auch anwendungstechnisch ist die Vorlage der Landesregierung abzulehnen: Indem der Anwendungsbereich des Gesetzes bei allen Belangen, die nicht unter den Umweltbegriff fallen, erheblich beschnitten wird, erweist sich die Integration in ein Gesetz letztlich als Makulatur.

Bei den weiteren parlamentarischen Beratungen sollte diese Trennung aufgegeben und stattdessen einheitlich den Standards aus dem Umweltinformationsrecht gefolgt werden, hinter die die landesgesetzliche Regelung schon wegen der EU-Vorgaben nicht zurückfallen kann. Der Gesetzesvorschlag des SSW ist in dieser Hinsicht eindeutig konsistenter und konsequenter ausgeführt. Der SSW regt Änderungen an, die in angemessener und bürgerfreundlicher Weise auf die Tendenz reagieren, dass immer mehr Aufgaben von der öffentlichen Hand auf private Akteure verlagert werden. Diesem Entwurf ist aus Sicht der Journalistenorganisation Recherche zu folgen, während der Entwurf der Landesregierung das Ansehen zu verspielen droht,

das Schleswig-Holstein zwischenzeitlich bei der Informationsfreiheitsgesetzgebung erlangt hatte.

Mit freundlichem Gruß

Dr. Manfred Redelfs