

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4108

ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Polenz
Durchwahl: 988-1215
Aktenzeichen:
LD4-18.23/15.002

Kiel, 3. März 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, des Informationszugangsgesetzes und des Straßen- und Wegegesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/2582

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

Bezug nehmend auf den obigen Gesetzentwurf bedanken wir uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir hätten folgende Anmerkungen:

1. Zu Art. 1 – Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Mit der Neugestaltung von § 52a LVwG sollen die Möglichkeiten der Ersetzung der schriftlichen Form durch die elektronische Form erweitert und den geltenden Bestimmungen in § 3a Abs. 2 Satz 4 und 5 VwVfG angeglichen werden. § 52a LVwG sieht bisher nur vor, dass der elektronischen Form ein Dokument genügt, dass mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist.

Mit der Gesetzesänderung soll die Schriftform zum einen auch durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, ersetzt werden können. Bei der Eingabe über öffentliche Netze soll die Authentifizierung des Erklärenden über die Verwendung des elektronischen Identitätsnachweises (§ 18 des Personalausweisgesetzes) oder eines elektronischen Aufenthaltstitels (§ 78 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz) erfolgen. Mit dieser Authentifizierung wird allerdings nur die Identität des Absenders nachgewiesen. Es wird hingegen nicht nachgeprüft, ob die gesendeten Daten eines übersandten Dokuments unverfälscht vorliegen. Letzteres wird allein durch die qualifizierte elektronische Signatur sichergestellt, indem die Signatur ungültig wird, wenn auch nur ein einziges Zeichen im Dokument verändert wird. Maßgebend ist dabei § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LDSG, wonach technische und organisatorische Maßnahmen gewährleisten müssen, dass Daten unversehr, vollständig, zurechenbar und aktuell bleiben (Integrität). Diese Anforderung an die Integrität der übersandten Daten sollte im Gesetzentwurf Berücksichtigung finden.

Bezüglich der Regelung zum elektronischen Formular in § 3a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 VwVfG, die vom Wortlaut her identisch in § 52a Abs. 2 Satz 4 Nr. 1 LVwG aufgenommen werden soll, ist noch auf die Technische Richtlinie des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (TR-03107-2 „Elektronische Identitäten und Vertrauensdienste im E-Government“ Teil 2) zu verweisen sowie auf Leitfäden des IT-Planungsrates (z. B. der „eID-Leitfaden“; kurzfristiges Erscheinen angekündigt im Interview von Frau Rogall-Grothe am 10.2.2015 in der Zeitschrift „Kommune 21“), die Hinweise zur Umsetzung auf Seiten der Behörden geben. So wird beispielsweise ausgeführt, dass die abgegebene Erklärung dem Erklärenden in elektronischer Form (oder zum Ausdruck) bereitgestellt werden sollte, damit dieser eine unmittelbare Kontrolle der von der Behörde empfangenen Daten vornehmen kann. Auf entsprechende Dokumente sollte in der Gesetzesbegründung hingewiesen werden (vgl. zu § 3a VwVfG BT-Drucksache 17/11473, S. 48 f.).

Zum anderen soll die Schriftform bei Anträgen und Anzeigen durch Versendung eines elektronischen Dokuments an die Behörde mit der Versandart nach § 5 Abs. 5 des De-Mail-Gesetzes und bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörden durch Versendung einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Abs. 5 des De-Mail-Gesetzes, bei der die Bestätigung des akkreditierten Diensteanbieters die erlassende Behörde als Nutzer des De-Mail-Kontos erkennen lässt, ersetzt werden können. Die Versandart nach § 5 Abs. 5 De-Mail-Gesetz hat den Vorteil, dass ein Anscheinsbeweis dafür erbracht wird, dass die Nachricht vom De-Mail-Nutzer abgegeben wurde und unverfälscht vorliegt, da eine Überprüfung der Absendebestätigung erfolgt. Im Unterschied zur Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur wird bei De-Mail nicht ein einzelnes Dokument signiert, sondern die gesamte E-Mail-Nachricht (Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Auflage 2014, § 3a, Rn. 38e). Insofern werden die Anforderungen an die Integrität nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LDSG gewahrt. Die Nutzung von De-Mail-Diensten hat nur den Nachteil, dass gesendete Nachrichten nicht einer Ende-zu-Ende-Verschlüsselung unterliegen. Eine Verschlüsselung der Daten erfolgt bisher nur auf dem Transportweg, nicht hingegen am Speicherort. Damit werden die Anforderungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LDSG nicht optimal erfüllt, was Beachtung finden sollte: Die Transportverschlüsselung endet behördenseitig an der „De-Mail“-Kopfstelle, die die Inhaltsdaten von bzw. weiter zu den Fachverfahren der Behörden transportiert. Nach unserer Kenntnis plant die Landesregierung *eine* zentrale De-Mail-Kopfstelle für alle Landesbehörden. Daher ist es erforderlich, die weitere Kommunikation zwischen der De-Mail-Kopfstelle und den Fachverfahren so abzusichern, dass Integrität, Authentizität und Vertraulichkeit der Nachrichten weiterhin sichergestellt sind. Diese Anforderung sollte zumindest in der Gesetzesbegründung ausgeführt werden.

2. Zu Art 3 – Änderung des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein (IZG)

§ 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG hat derzeit folgenden Wortlaut: „Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht die obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden.“

Mit der beabsichtigten Gesetzesänderung würde die Regelung (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 und 2a IZG) wie folgt lauten: „Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht die obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich nicht um Umweltinformationen handelt“ (§ 2 Abs. 4 Nr. 2 IZG). „Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht die obersten Landesbehörden,

soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren tätig werden und es sich dabei um Umweltinformationen handelt“ (§ 2 Abs. 4 Nr. 2a IZG).

Hintergrund der Gesetzesänderungen sind zwei Entscheidungen des EuGH zur Auslegung von Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie). Demnach gilt: „Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass diese Bestimmung keine Gremien oder Einrichtungen umfasst, soweit sie in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln.“ Der EuGH hat einerseits ausgeführt, dass die bezeichnete Richtlinienbestimmung nicht für Ministerien gelten kann, wenn sie Recht ausarbeiten und setzen, das im Rang unter einem Gesetz steht, wie dies etwa bei einer Rechtsverordnung der Fall ist (EuGH, Urteil v. 18.07.2013, C-515/11). Andererseits ist Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG dahin auszulegen, dass die den Mitgliedstaaten von dieser Vorschrift eingeräumte Möglichkeit, Gremien oder Einrichtungen, soweit sie in gesetzgebender Eigenschaft handeln, nicht als Behörden anzusehen, nicht mehr angewandt werden darf, wenn das betreffende Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist (EuGH, Urteil v. 14.02.2012, C-204/09).

Da die beiden Entscheidungen des EuGH sich nur auf Umweltinformationen beziehen, wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigt, zwischen obersten Landesbehörden zu differenzieren, welche

- im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens tätig werden und es sich um Umweltinformationen handelt,
- im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens tätig werden und es sich um keine Umweltinformationen handelt,
- beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich um Umweltinformationen handelt und welche
- beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden und es sich um keine Umweltinformationen handelt.

Soweit die obersten Landesbehörden im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens tätig werden und es sich um Umweltinformationen handelt, wird die intendierte Gesetzeslage weiter verkompliziert, indem nur für diese Konstellation mit der Formulierung „solange“ angedeutet werden soll, dass nach Beendigung des Gesetzgebungsverfahrens ein Informationszugang möglich ist.

Die unterschiedliche Behandlung von Umweltinformationen und sonstigen Informationen im Rahmen des Gesetzentwurfs zu § 2 Abs. 4 Nr. 2 und 2a IZG ist vorliegend nicht geboten. Der EuGH hat ausgeführt, dass während die Zurverfügungstellung von Umweltinformationen in einem laufenden Gesetzgebungsverfahren den ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens möglicherweise beeinträchtigen kann, dies grundsätzlich nicht mehr gilt, sobald das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist. Die Sachlage ist bei der Beantragung eines Informationszugangs zu sonstigen Informationen identisch. Auch in dieser Situation kann ein laufendes Gesetzgebungsverfahren nicht mehr beeinträchtigt werden. Der gesetzgeberische Entscheidungsprozess wird nicht mehr tangiert (vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 5.10.2010 - OVG 12 B 5.08 für die Prüfung eines Antrages nach dem Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, gerichtet auf Akten zu einem abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren). Ferner ist zu berücksichtigen, dass gegenüber EU-Organen, wie z.B. dem Europäischen Parlament, sogar während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens ein Anspruch auf Zu-

gang zu parlamentarischen Dokumenten bestehen kann (vgl. EuG, Urteil v. 22.03.2011, T 233/09; EuGH, Urteil v. 17.10.2013, C-280/11 P sowie Art. 1 a), 2 Abs. 1, 4 Abs. 3 der Verordnung [EG] 1049/2001 – Transparenzverordnung). Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird nach Art. 4 Abs. 3 der VO 1049/2001 verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. Der Informationszugang gegenüber dem EU-Parlament, dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission ist im Ergebnis damit weiter gehender ausgestaltet, als dies für die obersten Landesbehörden in Schleswig-Holstein der Fall ist.

Schwer begründbar ist es auch, die Unterlagen für den Erlass einer Rechtsverordnung noch während der Vorbereitung des Erlasses allein deshalb im Rahmen eines Antrags nach dem IZG dem Antragsteller zur Verfügung zu stellen, weil es sich mehr oder weniger zufällig um Umweltinformationen handelt, ein Informationszugang aber versagt werden soll, wenn sich die zu erlassende Rechtsverordnung nicht auf Umweltinformationen bezieht.

Vorgeschlagen wird daher eine leicht handhabbare Formulierung, die nicht zwischen Umweltinformationen und sonstigen Informationen differenziert. Diese könnte den folgenden Wortlaut haben:

„Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht die obersten Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens tätig werden.“

Mit freundlichem Gruß

Dr. Sven Polenz