



**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, des  
Informationszugangsgesetzes und Straßen- und Wegegesetzes**

**Gesetzentwurf der Landesregierung**

**Stand: 11. Dezember 2014**  
**Drucksache 18/2582 des schleswig-holsteinischen Landtages**

**Stellungnahme für:**

Netzwerk Recherche e.V.  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin  
info@netzwerkrecherche.de

vertreten durch  
Dr. Wilhelm Mecklenburg  
Dr. Manfred Redelfs

16. März 2015

---

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.  
Das Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Wiesbaden. 1. Vorsitzender: Oliver Schröm 2. Vorsitzende: Julia Stein. Adresse: Netzwerk Recherche e.V., Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin, Telefon: 030 4985 4012, E-Mail: info@netzwerkrecherche.de

## INHALT

1. **Vorbemerkung**
2. **Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs**
3. **Zur Bewertung des Gesetzentwurfes als solchem**
4. **Grundsatz der minimalistischen Umsetzung des Europarechts**
5. **Zugang zu Informationen des Landesrechnungshofs**
6. **Historischer Rückblick**
7. **Schlussbemerkung**

### 1. **Vorbemerkung**

Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation bedankt sich für die Einladung des Landtages, zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung der Landesverordnungsgebers, des Informationszugangsgesetzes und des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein Stellung zu nehmen. Im Einklang mit dem Aufgabenbereich des Vereins wird Netzwerk Recherche jedoch nur zu dem Kapitel "Änderung des Informationszugangsgesetzes" Stellung nehmen.

Zu diesem Themenbereich hat Netzwerk Recherche jedoch als Journalistenorganisation mit einem geborenen Interesse am Zugang zu Informationen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vielfache Aktivitäten entfaltet. Hervorzuheben ist die Veröffentlichung eines Entwurfs für ein Informationsfreiheitsgesetz des Bundes im Jahre 2004 (gemeinsam mit dem DJV, der dju, Transparency International und der Humanistischen Union).

Im Jahre 2013 hat Netzwerk Recherche

<https://netzwerkrecherche.org/handwerk/informationsfreiheit-und-auskunftsrechte/ifg-guide/gesetzentwurf-baden-wuerttemberg/>

einen Entwurf für ein Transparenzgesetz Baden-Württemberg vorgelegt, der als Anregung aus der Zivilgesellschaft für das von der dortigen grünroten Koalition versprochene umfassende Informationsfreiheitsgesetz gemeint war. Nur in einem Nebensatz sei darauf hingewiesen, dass die Landesregierung Baden-Württemberg nicht geneigt ist, derartigen Anregungen zu folgen. Bisher wurden von der dortigen Landesregierung lediglich einige Eckpunkte veröffentlicht, deren Verwirklichung zu einem der restriktivsten Informations"freiheits"gesetze in Deutschland führen würde, vgl.

<https://netzwerkrecherche.org/blog/traut-baden-wuerttemberg-seinen-buergern-nicht/#more-3978>.

## 2. Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs

Dies vorausgeschickt, beschränkt sich der Gesetzentwurf der Landesregierung gemäß Artikel 3, Seite 19f der Drucksache (unbeschadet redaktioneller Anpassungen an den Gesetzgebungsstand) auf zwei Änderungen im § 2 Abs. 4 des bestehenden Informationszugangsgesetzes.

In synoptischer Darstellung:

§ 2 Abs. 4 IZG (Aktuell)	§ 2 Abs. 4 IZG (Geplante Änderung)
Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht:	Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht:
1. Der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit,	1. Der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit,
2. die obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden,	2. die obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, <u>und es sich nicht um Umweltinformationen handelt,</u>
	<u>2a. Die obersten Landesbehörden, soweit und solange sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren tätig werden und es sich dabei um Umweltinformationen handelt,</u>
3. die Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafverfolgungsbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden,	3. die Gerichte, Strafverfolgungs- und Strafverfolgungsbehörden, soweit sie als Organe der Rechtspflege tätig werden,
4. der Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird und es sich nicht Umweltinformationen handelt.	4. der Landesrechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird und es sich nicht Umweltinformationen handelt.

Zur Begründung bezieht sich der Gesetzentwurf auf zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zum europarechtlich in der Richtlinie 2003/4/EWG geregelten Umweltinformationsrecht (EuGH C-204/09 vom 14. Februar 2012 -

Flachglas Torgau und EuGH C-515/11 vom 18. Juli 2013 - Deutsche Umwelthilfe).

Vor diesem Hintergrund betreffen die Änderungen nur den Zugang zu Umweltinformationen, nicht aber den Zugang zu Informationen, die nicht als Umweltinformationen anzusehen sind.

### 3. **Zur Bewertung des Gesetzentwurfes als solchem**

Der Gesetzentwurf versucht die Umsetzung der beiden Entscheidungen, soweit es um die Informationspflichtigkeit von obersten Landesbehörden geht, wenn diese mit der Vorbereitung von Gesetzgebungsakten (Parlamentsgesetze, Rechtsverordnungen) befasst sind.

Der Versuch erscheint redaktionell misslungen. Dies erschließt sich daraus, dass die neue Nr. 2 Tätigkeiten im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und Rechtsverordnungen regelt und die neue Nr. 2a die Gesetzgebungsverfahren noch einmal aufgreift.

Die Redundanz der beiden Formulierungen liegt jedoch daran, dass der Gesetzentwurf allenfalls das gewähren will, was von der Umweltinformationsrichtlinie in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof **erzwungen** wird. **Keinesfalls** soll dem Bürger bei solchen Informationen, die nicht Umweltinformationen, ein gleiches Niveau an Rechten zugesprochen werden. (Grundsatz der minimalistischen Umsetzung von Europarecht, soweit es zu Gunsten von Bürgern gesetzt ist, siehe auch unten.)

In der Tat:

In der Entscheidung Flachglas Torgau heißt es im Tenor Nr. 2:

2. Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4 ist 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.

**Hervorhebung:** Unterzeichner.

In der Entscheidung Deutsche Umwelthilfe heißt es im Tenor:

Art. 2 Nr. 2 Satz 2 der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates ist dahin auszulegen, dass die den Mitgliedstaaten darin eingeräumte Befugnis, „Gremien oder Einrichtungen ...“, soweit sie in ... gesetzgebender Eigenschaft

handeln“, nicht als Behörden anzusehen, die Zugang zu den bei ihnen vorhandenen Umweltinformationen gewähren müssen, nicht für Ministerien gelten kann, **wenn sie Recht ausarbeiten und setzen, das im Rang unter einem Gesetz steht.**

**Hervorhebung:** Unterzeichner.

Die beiden Entscheidungen des europäischen Gerichtshofes betreffen somit einmal das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren (Flachglas Torgau) und zum anderen die materielle Rechtsetzung im Rahmen von Rechtsverordnungen (Deutsche Umwelthilfe). In beiden Fällen bereiten die obersten Landesbehörden (Ministerien) vielfach Gesetzentwürfe (mit) vor bzw. erlassen bei Rechtsverordnungen sogar den jeweiligen Rechtsakt.

Bei der **parlamentarischen Gesetzgebung** können nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Ministerien als Gremien oder Einrichtungen angesehen werden, die in "gesetzgebender Eigenschaft" im Sinne der Richtlinie handeln (und damit von der Auskunftspflicht befreit werden können), dies allerdings nur solange, bis das jeweilige Gesetz verabschiedet ist.

Beim **Erlass von Rechtsverordnungen** kommt eine derartige Herausnahme von Ministerien aus der Informationsverpflichtung überhaupt nicht in Betracht.

Es hätte nahe gelegen, dies für das gesamte Informationsfreiheitsrecht entsprechend der Rechtsprechung des EuGH zu regeln. Dies wäre im Übrigen auch nicht mehr, als mit dem alten IFG-SH von 2000 bereits geregelt war (vgl. den seinerzeitigen § 3 IFG).

#### **4. Grundsatz der minimalistischen Umsetzung des Europarechts**

Bekanntermaßen verfolgt Deutschland im Umweltinformationsrecht aber unter dem Stichwort "1:1-Umsetzung" den Grundsatz, dass bürgerfreundliche Gesetzgebung nur unter Gewährung des geringstmöglichen Standards der Bürgerfreundlichkeit umgesetzt wird.

Dies ist auch hier zu beobachten und führt zu der sogar redaktionell klobigen Doppelformulierung der Nummern 2 und 2a in Abs. 4 des § 2 IZG-SH.

Es sei in diesem Kontext folgender Hinweis zum (weiteren) Entscheidungsgehalt der Entscheidung Flachglas Torgau erlaubt.

Bekanntermaßen,

siehe Umdruck 17/2876 des schleswig-holsteinischen Landtages, Stellungnahme Greenpeace zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung sowie der Fraktionen

CDU und FDP zur Novellierung des Informationszugangsrechts (Grundlagen für das jetzige IZG SH, das Anfang 2012 in Kraft trat), dort: Ziffer 3.1, Seiten 5ff, zu Flachglas Torgau: Seiten 7ff,

ging es auch um die Ausnahmeklausel der "Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden".

Das IZG-SH enthält hier (§ 9 Abs. 1 Nr. 3) eine sehr weitreichende Klausel, die nach der Entscheidung Flachglas Torgau nur bei restriktiver Anwendung (europarechtskonformer Auslegung) mit dem europäischen Recht vereinbar ist.

Hier hätte es im Interesse eines besseren Zugangs der Bürger zu Informationen nahe gelegen, gesetzgeberisch tätig zu werden und die Konturen dieses Ausnahmetatbestands enger zu fassen. Entsprechende Forderungen sind bereits in der genannten Stellungnahme von Greenpeace im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erhoben worden.

## **5. Zugang zu Informationen des Landesrechnungshofs**

Sozusagen ein Kontrapunkt zu der mangelnden Bereitschaft, bürgerfreundliche Gesetzgebung und Rechtsprechung affirmativ aufzugreifen und positiv zu wenden ist die Tatsache, dass (auch) Schleswig Holstein gesetzgeberisch klammheimlich tätig geworden ist und systemfremd (nämlich außerhalb des Informationszugangsgesetzes) eine erhebliche Einschränkung des Informationszugangsrechtes durch eine Änderung von § 96 Landeshaushaltsordnung eingeführt hat.

Ende 2012 hatte nämlich das Bundesverwaltungsgericht entschieden, der Bundesrechnungshof sei auch bei seiner Prüftätigkeit ("Hofbereich") auskunftsverpflichtete Behörde nach dem IFG des Bundes,

BVerwG 7 C 1.12 vom 15. November 2012 (Bundesrechnungshof).

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung initiiert, die mit einer Änderung des § 96 BHO auch umgesetzt wurde. Dem ist Schleswig-Holstein gefolgt und der neu gefasste § 96 Abs. 3 LHO lautet:

(3) Informationszugangsrechte, die andere Gesetze einräumen, bestehen, wenn das Prüfungsergebnis abschließend festgestellt wurde. Gleiches gilt für Berichte, wenn diese abschließend vom Landtag beraten wurden. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Satz 3 gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen.

Die Wirkungen des bürgerfreundlichen Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes (das

eben den Zugang zu den Akten der Prüfungs- und Beratungstätigkeit betraf) sind damit fast vollständig aufgehoben. Dies gelang übrigens wesentlich rascher als im Falle der Entscheidung Flachglas Torgau (letztere vom 14. Februar 2012, die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 2012).

Die Regelung dürfte im Übrigen dem europäischen Umweltinformationsrecht widersprechen, das besondere Ausnahmen für die Rechnungshöfe nicht kennt. Zu denken ist hierbei etwa an die Prüfung umweltrelevanter Vorhaben durch die Rechnungshöfe; für diese darf § 96 LHO nicht angewendet werden.

Es ist insoweit eine entsprechende Ergänzung des vorliegenden Gesetzentwurfes anzumahnen.

## **6. Historischer Rückblick**

Mit der Zusammenfassung des Informationsfreiheitsgesetzes Schleswig-Holstein mit dem Umweltinformationsgesetz durch das Informationszugangsgesetz von 2012 wurden eine Reihe bürgerfreundliche Regelungen des IFG-SH sozusagen stillschweigend aufgehoben (Dokumentation: Greenpeace-Stellungnahme, siehe oben).

Im vorliegenden Zusammenhang ist wichtig, dass das IFG-SH aus dem Jahre 2000 die obersten Landesbehörden umfassend verpflichtete, Auskünfte sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch im Verfahren der Verabschiedung von Rechtsverordnungen zu erteilen.

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung kehrt nicht zu diesem Stand zurück, sondern belässt es bei der hier kritisierten halbherzigen Novellierung, die den Zugang zu derartigen Informationen in minimalistischer Weise auf den Zugang zu Umweltinformationen beschränkt.

Netzwerk Recherche befürwortet ganz allgemein die Vereinheitlichung des Informationszugangsrechtes durch ein integriertes Gesetz. Insoweit ist der durch das IZG-SH gegebene Ansatz grundsätzlich positiv zu bewerten. Was am IZG-SH aber zu kritisieren ist, bezieht sich auf den Umstand, dass diese Vereinheitlichung nur halbherzig erfolgt. Immer dann, wenn dem Gesetzgeber das bürgerfreundliche Umweltinformationsrecht zu weitreichend erscheint, wird auf restriktive Einzelregelungen zurückgegriffen.

## **7. Schlussbemerkung**

Schleswig-Holstein, das im Jahr 2000 mit einem fortschrittlichen Informationsfreiheitsgesetz eine Vorreiterrolle in Deutschland übernommen hat, hat insoweit einen Ruf zu verlieren. Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung trägt nicht zur Rufsicherung bei.

Der vorliegende Gesetzentwurf ergreift bedauerlicher Weise nicht die Gelegenheit, die teilweise Demontage des IFG-SH durch die Vorgängerregierung rückgängig zu machen.

Insoweit ist es wohl nur konsequent, dass im Bereich der aktiven Bereitstellung von Informationen, wie sie gesetzgeberisch in Deutschland erstmals mit dem Hamburger Transparenzgesetz angegangen wurde, die jetzige Novellierung ebenfalls nicht zum Anlass für eine derartige Fortentwicklung der Informationsfreiheit in Schleswig-Holstein genommen wurde.