



Datum:	24.10.2016
Bearbeitung:	Prof. Dr. Utz Schliesky
Telefon:	+49(431) 880-4542
E-Mail:	uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

Stellungnahme

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein, LT-Drs. 18/4409 vom 6.7.2016

sowie zum **Änderungsantrag** der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 18/4465 vom 12.7.2016

Bearbeiter: Prof. Dr. Utz Schliesky

Mit Schreiben vom 22.09.2016 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf und Änderungsantrag Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. Utz Schliesky



I. Allgemeine Vorbemerkungen

Eine Novellierung des Informationszugangsgesetzes war ohnehin geboten, da Art. 53 LV SH nach der Verfassungsreform die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände dazu verpflichtet, amtliche Informationen zur Verfügung zu stellen, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Gegenüber dem bisherigen IZG hat sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis geändert; die Veröffentlichung von amtlichen Informationen ist nun der Regelfall, der nur bei überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen versagt werden kann. Mit dieser Verfassungsbestimmung ist aber keine Aussage darüber getroffen, ob es bei dem bisherigen Antragserfordernis der Bürger bleibt oder ob die öffentliche Verwaltung auch proaktiv amtliche Informationen veröffentlichen soll. Der Gesetzentwurf in der LT-Drs. 18/4409 beschreitet insoweit nun - wie die Bundesländer Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz - einen neuen Weg, indem der neue § 11 die grundsätzliche Veröffentlichung von behördlichen Informationen sowie die Schaffung eines zentralen elektronischen Informationsregisters vorsieht. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da das Land sich nun auch auf den Weg zum „Open Government“ bzw. zu „Open Government Data“ macht¹. Insgesamt findet der Gesetzentwurf einen begrüßenswerten Mittelweg zwischen Informationsinteressen der Bürger und Geheimhaltungsnotwendigkeiten der öffentlichen Verwaltung. Noch weitergehende Transparenzanforderungen wären problematisch, da eine „totale Öffentlichkeit“ den freiheitlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess in der repräsentativen Demokratie, zu dem auch Geheimnis- und Verschwiegenheitssphären gehören und rechtlich garantiert sind, letztlich unmöglich machen würde². Transparenz um ihrer selbst willen ist kein Verfassungsprinzip und auch nicht dem Demokratieprinzip zu entnehmen.

¹ Dazu *Hoffmann/Klessmann*, Open Data in der öffentlichen Verwaltung - Chancen und Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration - Web. 2.0 für die öffentliche Verwaltung, 2012, S. 41 ff.

² Dazu näher *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 51 Rn. 68 ff.



II. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 18/4409

Den Kern der Novelle bildet der neue § 11 (Art. 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs), mit dem nunmehr erstmals eine grundsätzliche Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Informationen für alle Landesbehörden statuiert wird. Letztlich entsteht so in den Fällen eines Informationsanspruchs nach § 4 Abs. 1 IZG grundsätzlich auch eine Pflicht zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen. Folgerichtig unterbleibt eine Veröffentlichung in dem zentralen Informationsregister nach § 11 Abs. 1 S. 3 IZG n.F., soweit ein Antrag auf Informationszugang nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften abzulehnen wäre.

1. Anwendungsbereich

Die grundsätzliche Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen, die nach § 11 Abs. 1 S. 1 IZG n.F. im Wege einer „Soll“-Bestimmung normiert wird, trifft grundsätzlich alle Landesbehörden. Den Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter wird nach § 11 Abs. 6 IZG n.F. die Benutzung des zentralen elektronischen Informationsregisters freigestellt, um dort Informationen zu veröffentlichen, auf die nach diesem Gesetz ein Informationszugsrecht besteht. Diese Freiwilligkeit für die kommunale Ebene ist angesichts der verfassungsrechtlich verbürgten Organisationshoheit der Kommunen (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 54 Abs. 1 LV SH) und angesichts der Konnexitätsfolge des Art. 57 Abs. 2 LV SH nachvollziehbar. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Pflicht zur Veröffentlichung amtlicher Informationen nach Art. 53 LV SH auch die Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände trifft. Es wäre nicht wünschenswert, wenn Kommunen ihrerseits Informationsportale errichteten, da dies unnötige Ausgaben von Steuergeldern verursachen und die gewollte Transparenz mindestens durch eine größere Unübersichtlichkeit konterkarieren würde. Insoweit ist auch an dieser Stelle bereits darauf hinzuweisen - und dies ist dem Gesetzentwurf offenbar nicht bewusst -, dass es sich bei dem zentralen Informationsregister i.S.d. § 11 Abs. 3 IZG n.F. um einen zentralen Dienst und damit einen Basisdienst i.S.d. Art. 14 Abs. 1 LV SH, § 8 EGovG SH handelt. Insoweit bestehen hier ohnehin schon Möglichkeiten zur verpflichtenden Einbindung von Kommunen.



Etwas willkürlich mutet die Ausnahme von der grundsätzlichen Veröffentlichungspflicht nach § 11 Abs. 1 S. 2 IZG n.F. für Landrätinnen und Landräte, Schulämter und Schulen sowie die staatliche Arbeitsschutzbehörde an. Da diese Aufgaben im Weg der Organleihe von anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen werden und es sich somit für diese Aufgabenerfüllung um untere Landesbehörden handelt, erscheint die Begründung „der sich daraus ergebenden zwingenden Kostenfolgen“³ wenig überzeugend - löst doch der gesamte § 11 IZG n.F. durchaus beträchtliche Kostenfolgen aus. Konsequenter wäre es insoweit, *alle* Landesbehörden zur Veröffentlichung von Informationen zu verpflichten.

Der Anwendungsbereich des § 11 wird gegenständlich durch den Begriff der „Information“ bestimmt, der in Abs. 1 ausführlich, aber nur bedingt überzeugend geregelt wird. Unklar bleibt nämlich das Verhältnis zu dem Begriff der „amtlichen Information“ i.S.d. Art. 53 LV SH. Diesem Begriff unterfallen die in § 11 Abs. 1 S. 1 IZG n.F. genannten Informationen zweifelsohne. Der Gesetzentwurf verwendet dann den Begriff der „weiteren Information“, die in § 11 Abs. 1 S. 4 IZG n.F. näher definiert werden, wobei der Katalog nach der Begründung abschließenden Charakter aufweisen soll⁴. Dies ist schon angesichts der in das Ermessen der Landesbehörden gestellten Möglichkeit des § 11 Abs. 1 S. 6 IZG n.F., darüber hinaus Informationen allgemein zugänglich zu machen und an das elektronische Informationsregister zu melden, deren Veröffentlichung sie für geeignet halten, systematisch nicht überzeugend. Vielmehr hätte sich angeboten, den Begriff der „amtlichen Informationen“ aus der Landesverfassung zu übernehmen und in § 2 IZG (Begriffsbestimmung) näher zu spezifizieren. Bei der nun vorgesehenen Gesetzssystematik besteht die Gefahr, dass der ansonsten durchaus gewollte Gleichklang der Informationspflichtigkeit nach § 4 und § 11 angesichts der Spezifizierungen in § 11 Abs. 1 S. 4 IZG n.F. in Gefahr gerät.

³ LT-Drs. 18/4409, S. 16.

⁴ LT-Drs. 18/4409, S. 17.



2. Führung von Verzeichnissen, § 11 Abs. 2 IZG n.F.

Unabhängig von dem zentralen elektronischen Informationsregister verpflichtet § 11 Abs. 2 IZG n.F. - ebenfalls grundsätzlich im Wege einer Sollens-Bestimmung - dazu, über die veröffentlichten Informationen Verzeichnisse zu führen, diese allgemein zugänglich zu machen und an das elektronische Informationsregister zu melden. Neben dem nicht unerheblichen Aufwand der Landesbehörden, künftig Informationen auf ihre Veröffentlichungsbedürftigkeit zu überprüfen und diese dann an das zentrale Informationsregister zu melden, entsteht mit der Pflicht nach Abs. 2 zur Führung von Verzeichnissen ein weiterer Aufwand. Dieser ist angesichts des Regelungszweckes, mithilfe von Verzeichnissen den Bürgerinnen und Bürgern den Informationszugang zu erleichtern⁵, sicherlich zu rechtfertigen. Der Regelungszweck wird aber nur erfüllt werden können, wenn diese Verzeichnisse standardisiert und nach einheitlichen Kriterien (sog. Metadaten) sortiert erstellt werden. Ohne landeseinheitliche Vorgaben wird dies nicht gelingen; die Verordnungsermächtigung nach § 11 Abs. 5 IZG n.F. erwähnt Abs. 2 allerdings nicht. Angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten stellt sich auch die Frage, ob das zentrale Informationsregister nicht so ausgestaltet sein kann, dass die Verzeichnisse für die jeweiligen Landesbehörden automatisiert erstellt und fortgeschrieben werden. Dies zu prüfen gebietet ohnehin § 5 Abs. 1 EGovG; angesichts der beabsichtigten elektronischen Erledigung einer (neuen) Aufgabe ist vor allem die für das zentrale elektronische Informationsregister verantwortliche Landesbehörde verpflichtet, zunächst eine Analyse der betroffenen landesspezifischen Prozesse durchzuführen, diese zu dokumentieren und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der kooperativen Kommunikation, der verwaltungsträgerübergreifenden Funktionsfähigkeit sowie der Möglichkeiten und Erfordernisse der elektronischen Prozessgestaltung eine Lösungsstrategie zu entwickeln.

⁵ So die Begründung, LT-Drs. 18/4409, S. 24.



3. Zentrales elektronisches Informationsregister, § 11 Abs. 3 IZG n.F.

Ein zentrales elektronisches Informationsregister des Landes ist sicherlich der beste Weg, um das Ziel offener amtlicher Informationen in heutiger Zeit zu verwirklichen. Die vom Gesetz gewählte Konstruktion ist ein zentrales elektronisches Informationsregister mit einer dezentralen Struktur in Gestalt von Informationsregisterstellen, die in personeller, sächlicher und organisatorischer Hinsicht in den jeweiligen Landesbehörden zu errichten sind und die Verantwortung für die einzustellenden Informationen zu übernehmen haben⁶. Eine derartige Verantwortungsteilung im elektronischen Netzwerk⁷ ist sicherlich die richtige Lösung für die durchaus komplexe Verantwortungsproblematik hinsichtlich des Umgangs mit amtlichen Informationen und insbesondere der Prüfung von Geheimhaltungsnotwendigkeiten. Damit wird allerdings ein Basisdienst i.S.d. § 8 Abs. 2 Nr. 1 EGovG SH geschaffen, der entsprechend ausgestaltet werden muss. Nach dem bestehenden und insoweit spezielleren Landesrecht besteht hier eine Verordnungsermächtigung nach § 8 Abs. 3 EGovG zugunsten der für die Angelegenheiten der ressortübergreifenden Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen obersten Landesbehörde. Die derzeit in § 11 Abs. 5 IZG n.F. angedachte Verordnungsermächtigung zugunsten der Landesregierung läuft daher ins Leere und unterliegt angesichts ihrer Unbestimmtheit ohnehin Bedenken im Hinblick auf Art. 45 Abs. 1 S. 2 LV SH.

Hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung des zentralen Informationsregisters bleibt der Gesetzentwurf im Unklaren; die Verordnungsermächtigung nach Abs. 5 unterliegt - wie eben gezeigt - verfassungsrechtlichen Bedenken und übersieht das vorrangig anzuwendende EGovG SH. Vor allem aber bleiben die gesetzlichen Regelungen (zu) vage hinsichtlich der verbindlichen Schaffung von Metadaten, nach denen die zu veröffentlichenden amtlichen Informationen zu kategorisieren und zu sortieren sind. Ohne derartige Metadaten wird ein solches Informationsregister aber zu einem „Daten-

⁶ So die Erläuterung in der Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drs. 18/4409, S. 24.

⁷ Dazu *Schliesky*, Verantwortung im E-Government, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Transparenz, Partizipation, Kollaboration - Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung, 2012, S. 1 (5 ff.).



friedhof“, der interessierten Nutzerinnen und Nutzern allenfalls Zufallsfunde erlaubt. Mit dem zentralen Informationsregister wird schließlich der Nukleus von Open Government Data in Schleswig-Holstein geschaffen. Diese Aufgabe ist - wie vergleichbare Projekte in anderen Bundesländern und erst recht auf Bundesebene zeigen - alles andere als trivial und bedarf eines gründlichen Konzepts. Ob dieses binnen eines Jahres nach Inkrafttreten des Gesetzes überhaupt möglich ist⁸, erscheint äußerst fraglich, wenn man sich die bundesweite Entwicklung zu Open Government Data-Standards anschaut. Der Gesetzentwurf lässt insoweit auch offen, ob die Verfasser die Befassung des IT-Planungsrates mit diesem Thema realisiert haben. Insoweit ist eine Orientierung des schleswig-holsteinischen zentralen elektronischen Informationsregisters an dem offiziellen GovData-Portal nicht nur wünschenswert, sondern dringend erforderlich. Denn seit 2013 arbeitet der IT-Planungsrat an einer standardisierten Metadatenstruktur für offene Verwaltungsdaten⁹. Diese Standards sollen im Jahr 2018 vom IT-Planungsrat verabschiedet werden. Auf der Grundlage von Art. 91 c Abs. 2 GG sieht § 3 Abs. 2 S. 2 IT-Staatsvertrag die Verbindlichkeit dieser Beschlüsse vor¹⁰. Dies bedeutet, dass voraussichtlich ab 2018 die Metadatenstruktur für offene Verwaltungsdaten bundeseinheitlich festgelegt sein wird. Sollte Schleswig-Holstein sich bis dahin für andere Regelungen entschieden haben, so müssten ab 2018 alle Daten und damit vor allem das zentrale elektronische Informationsregister den bundesweit einheitlichen Vorgaben angepasst werden. Vor diesem Hintergrund kann nur gewarnt werden, die typisch deutschen Fehler des E-Government zu wiederholen, indem jeder Verwaltungsträger eigene Ideen zur elektronischen Ausgestaltung entwickelt, die zum einen am Ende nicht kompatibel sind und zum anderen den Bürger ratlos und verwirrt zurücklassen, wenn er identische Begriffe in völlig unterschiedlichen Systemen und Strukturen suchen muss. Da es sich mit dem zentralen elektronischen Informationsregister um den Nukleus von Open Government Data in Schleswig-

⁸ So die Verpflichtung in der Begründung, LT-Drs. 18/4409, S. 25, die sich im Gesetzestext allerdings nicht wiederfindet.

⁹ Dazu näher www.govdata.de/web/guest/standardisierung.

¹⁰ Dazu insgesamt näher *Schlieksy*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 91 c Rn. 43 ff.



Holstein handelt, muss auch technisch darauf geachtet werden, dass eine sog. Big Data-Tauglichkeit des Systems besteht. Ansonsten droht die Gefahr, viel Aufwand zu treiben, viel Geld auszugeben und letztlich keine zukunftsfähige Datenstruktur zu schaffen. Insoweit wäre auch zu überlegen, das Bundes-Datenportal für Deutschland, GovData, als Informationsplattform zu nutzen oder zumindest mit dem zentralen elektronischen Informationsregister zu verknüpfen.

III. Zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Abgeordneten des SSW, LT-Drs. 18/4465

Der Änderungsantrag sieht eine Neufassung des Ausnahmetatbestands des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG vor. Schon bislang war der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit von den informationspflichtigen Stellen ausgenommen, doch gab es in der Praxis Unklarheiten, inwieweit auch Gutachten und andere Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Dienstes der Landtagsverwaltung zu dem Bereich der Gesetzgebungstätigkeit zählen. Nach hier vertretener Auffassung sind Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes auch jetzt schon von dem Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 4 Nr. 1 IZG erfasst, doch lassen Gerichtsentscheidungen auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes im Hinblick auf den Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages eine Klarstellung dringend ange raten erscheinen. Nur so kann die „Waffengleichheit“ zwischen den Verfassungsorganen gewahrt werden. Denn die Ausnahmetatbestände des § 2 Abs. 4 IZG sichern verfassungsrechtlich garantierte Beratungs- und Entscheidungsspielräume von Verfassungsorganen und Behörden. Das Bundesverfas sungsgericht erkennt in ständiger Rechtsprechung einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung an, der für die Regierung und die Exekutive einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Bera tungs- und Handlungsbereich umfasst¹¹. Gleiches muss für das Parlament gelten; die Beratung der Fraktionen über eigene oder fremde Gesetzentwürfe unter Zuhilfenahme rechtlichen Fachwissens in Gestalt des Wissenschaftlichen Dienstes gehört zu einem ebensolchen nicht ausforschbaren Kernbe-

¹¹ S. etwa BVerfG, NVwZ 2012, 954 (960 f.); *Schliesky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlaments recht*, 2016, § 5 Rn. 73; *Lorz/Richterich*, ebd., § 35 Rn. 99 ff.



reich parlamentarischer Aufgabenwahrnehmung. Es würde die Gesetzgebungs- und Kontrollfunktion des Parlaments erheblich schwächen, wenn derartige Gutachten zwingend veröffentlichungspflichtig wären. Die unbefangene Beratung von Gesetzgebungsinitiativen wäre ausgeschlossen, wenn in der Öffentlichkeit eine Diskussion über die Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes und damit über die noch vertraulichen Ideen von Fraktionen stattfinden würde. Der mediale Druck würde diesen Kernbereich parlamentarischer Eigenverantwortung weiter schmälern. Nach allem ist der Änderungsantrag daher nachdrücklich zu begrüßen.

Für weitergehende Erläuterungen, auch im Rahmen einer mündlichen Anhörung, stehe ich gerne zur Verfügung.

Kiel, den 24. Oktober 2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Schliesky' with a stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand