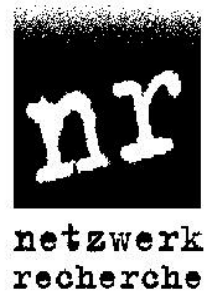


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2510



Änderung des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktionen von
CDU, Bündnis90/ Die Grünen und FDP

Landtagsdrucksache 19/1436
vom 30. April 2019

Stellungnahme für:

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

durch

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs

24. Mai 2019

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

1. Vorbemerkungen und erste Bewertung

- 1.1 Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation begrüßt die Absicht, das bestehende Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holsteins im Sinne stärkerer Transparenz weiterzuentwickeln.
- 1.2 Ein **Transparenzgesetz**, von dem ein erstes Beispiel 2012 in Hamburg aufgrund eines Bürgerbegehrens verabschiedet wurde, unterscheidet sich von einem **Informationsfreiheitsgesetz** maßgeblich dadurch, dass den Bürgern in großem Umfang digitalisierte Informationen der Verwaltung über das Internet ("proaktiv") zur Verfügung gestellt werden. Die Akzeptanz eines solchen Gesetzes ist, wie speziell die Zugriffszahlen in Hamburg zeigen, enorm und die Effektivität des Informationstransfers von der Verwaltung zu den Bürgern deutlich größer als bei den "klassischen" Informationsfreiheitsgesetzen, die einen Zugang zu Informationen weitestgehend nur auf Antrag gewähren.

Vgl. zur Nutzungsstatistik in Hamburg:
<http://transparenz.hamburg.de/statistiken/>

- 1.3 Dass der Gesetzentwurf diesen Entwicklungen folgen will, ist zu begrüßen. Nach dem Verständnis von Netzwerk Recherche ist beabsichtigt, informationspflichtigen Stellen eine Vorschrift an die Hand zu geben, die die Befugnis zur Veröffentlichung von bei ihnen vorhandenen Informationen erweitert, ohne dass hierfür Informationsanträge gestellt werden müssen.
- 1.4 Bei der Bearbeitung hat sich gezeigt, dass der Gesetzentwurf einer redaktionellen Anpassung bedarf, damit das angestrebte Ziel sicher erreicht wird. Die Notwendigkeit dieser redaktionellen Anpassung wird im Folgenden begründet. Abschließend wird ein Regelungsvorschlag formuliert.

2. Regelungsgehalt des Gesetzentwurfs

- 2.1 In dem bestehenden § 12 IZG-SH (Unterrichtung der Öffentlichkeit) sollen die Absätze 4 und 5

(4) Im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen,

unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit ist oder eine natürliche Ursache hat. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, stimmen sie sich bei deren Verbreitung ab.

(5) Die §§ 9 bis 10 sowie § 8 Abs. 2 sind entsprechend anzuwenden.

in der Weise ergänzt werden, dass nunmehr ein neuer Absatz zwischengeschoben wird.

2.2 Die neue Regelung im Gesamtzusammenhang lautet:

§ 12 IZG-SH (Unterrichtung der Öffentlichkeit)

(1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über den Zustand der Umwelt. Zu diesem Zweck verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen, oder richten Verknüpfungen zu Internet-Seiten ein, auf denen die Informationen zu finden sind.

(2) Zu den zu verbreitenden Umweltinformationen gehören:

1. Der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, Übereinkünften und Vereinbarungen, Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaften, des Bundes, der Länder, der Gemeinden, Kreise und Ämter über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt,

2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt,

3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie von Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden,

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken,

5. Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben,

6. Umweltvereinbarungen sowie

7. zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen nach §§ 24 und 25 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 2 Nr. 1.

In den Fällen der Nummern 5 bis 7 genügt zur Verbreitung die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können. Die veröffentlichten Umweltinformationen sind in angemessenen Abständen zu aktualisieren.

(3) Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.

(4) Im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt

haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Bedrohung Folge menschlicher Tätigkeit ist oder eine natürliche Ursache hat. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, stimmen sie sich bei deren Verbreitung ab.

(5) Unbeschadet anderer Vorschriften können informationspflichtige Stellen nach § 2 Absatz 3 Nummer 1 dieses Gesetzes Geheimnisse Verfahrensbeteiligter (§ 88a des Landesverwaltungsgesetzes) offenbaren, soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist.

(6) Die §§ 9 bis 10 sowie § 8 Abs. 2 sind entsprechend anzuwenden.

2.3 Die §§ 9 und 10 IG SH regeln den Schutz entgegenstehender öffentlicher (§ 9) und privater (§ 10) Interessen.

§ 8 Abs. 2 IZG-SH regelt:

§ 8 (Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen)

(1) ...

(2) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass die Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

2.4 Der im neuen Absatz 5 angesprochene § 88a LVwG-SH lautet im Zusammenhang:

§ 88 - Akteneinsicht durch Beteiligte

(1) Die Beteiligten haben einen Anspruch auf Akteneinsicht, soweit Rechtsvorschriften ihn zuerkennen. Im übrigen sollen nach pflichtgemäßem Ermessen die Behörden den Beteiligten auf Antrag Einsicht in ihre Akten des Verfahrens gewähren, soweit Belange der Beteiligten, einer oder eines Dritten oder der Allgemeinheit nicht entgegenstehen. Soweit nach den §§ 80 a und 80 b eine Vertretung stattfindet, steht die Akteneinsicht nach den Sätzen 1 und 2 nur der Vertreterin oder dem Vertreter zu.

(2) Die Akteneinsicht darf insbesondere nicht gewährt werden, soweit

1. das Bekanntwerden des Inhalts der Akten und Urkunden dem Wohl des Bundes oder eines deutschen Landes Nachteile bereiten würde,

2. die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach geheimzuhalten sind,

3. das Bekanntwerden des Inhalts die berechtigten Interessen einer oder eines Beteiligten oder einer dritten Person beeinträchtigen könnte.

(3) Die Akteneinsicht braucht insbesondere nicht gewährt zu werden,

1. soweit es sich um Entwürfe zu Beschlüssen und Verfügungen und die zu ihrer Vorbereitung angefertigten Arbeiten handelt,

2. soweit der ergangene Verwaltungsakt nicht in die Rechte der oder des Beteiligten eingreift oder dem Antrage der oder des Beteiligten in vollem Umfange stattgegeben worden ist,

3. wenn die Fristen für einen Widerspruch, für eine Anfechtungs- oder eine Verpflichtungsklage abgelaufen sind.

(4) Die Akteneinsicht erfolgt bei der Behörde, die die Akten führt. Im Einzelfall kann die Einsicht auch bei einer anderen Behörde oder bei einer diplomatischen oder berufskonsularischen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Ausland erfolgen; weitere Ausnahmen kann die Behörde, die die Akten führt, gestatten.

(5) Soweit Akteneinsicht gewährt wird, können sich die Beteiligten auf ihre Kosten durch die Behörde Auszüge und Abschriften erteilen lassen.

§ 88 a Geheimhaltung

Die Beteiligten haben Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden.

2.5 Wegen der Bezugnahme auf § 88a LVwG-SH ist es erforderlich, die Regelung des IZG-SH für das Verhältnis zu anderen Zugangsrechten in den Blick zu nehmen. Die entsprechende Regelung ist in § 3 IZG-SH zu finden. Die Vorschrift (§ 3 Satz 2 IZG-SH) lautet im Zusammenhang:

§ 3 - Anspruch auf Zugang zu Informationen

¹Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. ²Rechte auf Zugang zu Informationen, die andere Gesetze einräumen, bleiben unberührt.

2.6 Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs soll die Wirkung der Gesetzesänderung in Folgendem bestehen:

Der bisherige Absatz 5 wird der neue Absatz 6. Dadurch wird klargestellt, dass die Kriterien der §§ 9 und 10 IZG-SH nicht nur für die Entscheidung über die Gewährung von Informationszugang auf Antrag nach § 3 IZG-SH gelten, sondern auch für die Entscheidung der genannten informationspflichtigen Stellen über die Offenbarung von Geheimnissen von Verfahrensbeteiligten (§ 88a LVwG) heranzuziehen sind. Die Kriterien, die behördliche wie private Geheimnisse vor unberechtigter Kenntnisnahme durch Antragsteller (§ 3 IZG-SH) schützen, schützen die Geheimnisberechtigten in gleicher Weise vor einer Offenbarung ohne vorherigen Antrag auf Informationszugang.

3. Auslegung

3.1 Ausweislich der Angaben des Gesetzentwurfs, wie unter 2.6 zuvor angegeben, soll die Gesetzesänderung bewirken, dass die Kriterien der §§ 9 und 10 IZG-SH nicht nur für die **Gewährung des Informationszugangs auf Antrag** nach § 3 IZG-SH gelten, sondern auch für die **Offenbarung von Geheimnissen von Verfahrensbeteiligten**.

3.2 Da die neue Vorschrift im § 12 IZG-SH über die Verbreitung von Informationen eingefügt werden soll, könnte man meinen, "Offenbarung" sei verbreitungsbezogen, d.h. veröffentlichungsbezogen.

3.3 Diese Auslegung kommt jedoch **nicht** in Betracht, denn der Gesetzentwurf verwendet den Begriff der "Offenbarung" in gleicher Bedeutung wie den der "Bekanntgabe",

siehe § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG-SH (Offenbarung von personenbezogenen Daten)

sowie

§ 10 Satz 3 IZG-SH (Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 4 geschützten Informationen).

Beide Regeln beziehen sich auf die Zugänglichmachung aufgrund von Informationszugangsanträgen.

Tatsächlich benutzt das IZG-SH sogar zwei Begriffe, typischerweise in § 10:

Soweit durch die die **Bekanntgabe** der Informationen ... personenbezogene Daten .. Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse **offenbart** würden

Das Gesetz bindet hier die "Offenbarung eines Geheimnisses" ein in die Bekanntgabe aufgrund eines Antrags.

Eine Veröffentlichungsregel ist dies jedenfalls nicht.

3.4 Insoweit kann es nur um die "Entsperrung" von Informationen gehen, die nach § 88a LVwG-SH geschützt sind.

Diese Entsperrung könnte darin bestehen, das § 12 Abs. 5 (neu) IZG-SH als "Befugnisnorm" für § 88a LVwG-SH anzusehen ist, in dem Sinne, dass die in § 88a LVwG-SH genannten "zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse" unter bestimmten

Bedingungen "offenbart" werden dürfen.

3.5 Hierzu ist jedoch anzumerken, dass bereits jetzt die

Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

nach Maßgabe der §§ 3 und 10 IZG-SH freigegeben werden dürfen.

Dies ergibt sich (auch) aus der Konkurrenzklausel des § 3 Satz 2 IZG-SH. Nach dieser Regel bleibt § 88a LVwG-SH unberührt, aber nur insoweit, als das IZG-SH geringere Informationsansprüche vermittelt.

Das IZG-SH vermittelt durchaus Ansprüche auf behördliche Unterlagen, die bestimmten Verwaltungsverfahren zuzuordnen sind, wenn auch nach Maßgabe der §§ 9 und 10 IZG-SH und hierbei eben auch zu "Geheimnissen" der Verfahrensbeteiligten.

3.6 In dieser Auslegung läuft die Regelung insgesamt leer.

Sie schafft keine Grundlage für die Veröffentlichung (Verbreitung) der fraglichen Informationen und sie schafft letztlich auch keinen erweiterten Informationszugang im Antragsverfahren.

Netzwerk Recherche geht deshalb davon aus, dass die insoweit begründete Auslegung nicht dem von den Gesetzesautoren gemeinten entspricht. Hierfür spricht, dass die Änderung innerhalb des § 12 IZG-SH, einer Vorschrift über Veröffentlichung von Informationen, angesiedelt ist.

4. Bewertung und Schlussbemerkung

Die Begründung des Gesetzentwurfes und die Einordnung der neuen Vorschrift in die Regelungen über die Verbreitung von Informationen lassen vermuten, dass die Autoren des Gesetzes entgegen der vorangehend begründeten Auslegung des Textes eine Ermächtigung zur Veröffentlichung gemeint haben.

Sollte die Regelung also so gemeint sein, dass eine

(nicht durch einen Antrag initiierte) Veröffentlichungsbefugnis über den Katalog des § 12 Abs. 2 Satz 1 IZG-SH hinaus in Erweiterung der Veröffentlichungsbefugnis nach § 12 Abs. 4 IZG-SH

konstituiert werden soll, so wäre dies zu begrüßen, sollte dann aber auch redaktionell klargestellt werden.

Hierbei wäre zugleich klarzustellen, dass diese Veröffentlichungsbefugnis dann und nur dann besteht, wenn eine solche Veröffentlichung

nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist.

Eine solche Veröffentlichungsbefugnis sollte sich weiterhin nicht auf solche Informationen beschränken, die Geheimnisse Verfahrensbeteiligter im Sinne des § 88a LVwG-SH darstellen.

Die Behörde sollte unter den genannten Voraussetzungen Informationen ganz allgemein veröffentlichen dürfen.

Noch besser wäre es, ganz allgemein (auch) eine Veröffentlichungsbefugnis Privater hinsichtlich solcher Informationen, die nach dem IZG-SH auf Antrag freigegeben wurden, zu konstituieren.

4. Regelungsvorschlag

4.1 Sollte die Gesetzesänderung so gemeint sein, dass allgemein Veröffentlichungen aus dem Aktenbestand informationspflichtiger Stellen zulässig sein sollen, so würde sich anbieten, den neuen § 12 Abs. 5 IZG-SH wie folgt zu formulieren:

(5) Unbeschadet anderer Vorschriften können informationspflichtige Stellen nach § 2 Absatz 3 Nummer 1 Gesetzes bei ihnen vorhandene Informationen einschließlich der hierin enthaltenen Geheimnisse Verfahrensbeteiligter (§ 88a des Landesverwaltungsgesetzes) verbreiten, soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist.

(6) Die §§ 9 bis 10 sowie § 8 Abs. 2 sind entsprechend anzuwenden.

4.2 Hierbei ist "verbreiten" im Sinne des § 12 IZG-SH zu verstehen und meint "Veröffentlichung". Der Begriff wird bereits jetzt in § 12 IZG-SH verwendet. Da der neue § 11 IZG-SH ("Veröffentlichung von Informationen"), der am 1. Januar 2020 in Kraft treten wird, das Wort "veröffentlichen" für die Veröffentlichung auf dem zentralen Informationsregister des Landes verwendet, wird hier von

"Verbreiten" gesprochen. Dies hat den Vorteil, dass die Begrifflichkeit in das System des § 12 IZG-SH passt.

Dr. Wilhelm Mecklenburg, Dr. Manfred Redelfs