

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2540



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung
German Research Institute
for Public Administration

FÖV / Postfach 14 09 / 67324 Speyer

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innenausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Bettina Engewald Ass. iur.
Forschungsreferentin
Telefon +49 6232 654 - 288
Telefax +49 6232 654 - 290
engewald@foev-speyer.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes
für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH)**

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP –
Drucksache 19/1436

Stellungnahme für das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

31. Mai 2019

Sehr geehrter Herr Dr. Galka, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, im Rahmen der Beratung des Innen- und
Rechtsausschusses zu oben genanntem Gesetzentwurf schriftlich Stellung
nehmen zu können. Anbei finden Sie die Stellungnahme für das Deutsche
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Mit freundlichen Grüßen

Bettina Engewald

Anlage:

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH)



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Stellungnahme

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH)

(Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und
FDP – Drucksache 19/1436)

für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen
Landtages

von

Bettina Engewald, Ass. iur.

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

Speyer, den 31. Mai 2019



Mit der Drucksache 19/1439 vom 30. April 2019 haben die Fraktionen der CDU, von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP einen Entwurf zur Änderung des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (im Folgenden: IZG) vorgelegt. Der Änderungsentwurf (im Folgenden: IZG-ÄE) sieht vor, in § 12 IZG einen neuen Absatz 5 einzufügen.

Die folgende Stellungnahme gliedert sich in eine kurze Darstellung des Inhalts von § 12 IZG (I.), der vorgeschlagenen Änderung (II.) und die sich aus der Änderung ergebenden Fragen (III.).

I. Inhalt von § 12 IZG

§ 12 IZG ist mit „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ überschrieben. Er setzt Art. 7 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 (im Folgenden: RL 2003/4/EG) teils wortwörtlich um.

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 IZG unterrichten die informationspflichtigen Stellen 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, § 12 Abs. 1 Satz 2 IZG.

§ 12 Abs. 2 Satz 1 IZG nennt die zu verbreitenden Umweltinformationen. Nach § 12 Abs. 2 Satz 2 IZG genügt es dabei, wenn in bestimmten Fällen darauf hingewiesen wird, wo die Informationen zu finden sind. Nach § 12 Abs. 2 Satz 3 IZG sind die veröffentlichten Umweltinformationen in angemessenen Abständen zu aktualisieren.

Nach § 12 Abs. 3 IZG hat die Verbreitung der Umweltinformationen in einer für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und in leicht zugänglichen Formaten zu erfolgen, wozu elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden sollen.

Nach § 12 Abs. 4 Satz 1 IZG haben die informationspflichtigen Stellen im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt 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 eine Folge menschlicher Tätigkeit ist oder eine natürliche Ursache hat, § 12 Abs. 4 Satz 2 IZG. Verfügen mehrere informationspflichtige



Stellen über solche Informationen, stimmen sie sich bei deren Verbreitung ab, § 12 Abs. 4 Satz 3 IZG.

Nach § 12 Abs. 5 IZG sind die §§ 9 und 10 IZG und § 8 Abs. 2 IZG entsprechend anzuwenden. Die §§ 9 und 10 IZG betreffen Regelungen über den Schutz von dem Informationszugang entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen. § 8 Abs. 2 IZG normiert die Pflicht der informationspflichtigen Stellen, zu gewährleisten, dass die Umweltinformationen korrekt sind.

II. Inhalt des Gesetzentwurfes

In § 12 IZG soll ein neuer Absatz 5 eingefügt werden. Nach § 12 Abs. 5 IZG-ÄE können informationspflichtige Stellen nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG Geheimnisse von Verfahrensbeteiligten nach § 88a des Landesverfahrensgesetzes (im Folgenden: LVwG) offenbaren, soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist. Das gilt unbeschadet anderer Vorschriften. Der bisherige Absatz 5 soll Absatz 6 werden.

Dies soll informationspflichtige Stellen ausdrücklich befugen, Informationen gegenüber anderen Behörden, sonstigen Dritten oder gegenüber der Öffentlichkeit zu offenbaren.¹

Nach dem Wortlaut können informationspflichtige Stellen, die zugleich Behörden sind, die Geheimnisse von Beteiligten an Verwaltungsverfahren offenbaren, soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist. Das scheint auch der Gesetzgeber mit seinem – wenig verständlichen – ersten Satz zur Begründung des Artikel 1 des Änderungsgesetzes so zu meinen.² Dabei sind die angesprochenen informationspflichtigen Stellen nur diejenigen Behörden, bei denen das Geheimnis bei der Durchführung des Verwaltungsverfahrens aufgelaufen ist. Das zeigt bereits der Wortlaut „Verfahrensbeteiligte“. Zudem verweist die Gesetzesbegründung nochmals ausdrücklich auf den Beteiligtenbegriff des § 78 LVwG.³

¹ LT Drs. 19/1436, S. 3.

² LT Drs. 19/1436, S. 3.

³ LT Drs. 19/1436, S. 3.



III. Unklarheiten aus dem Gesetzentwurf

1. Wortlaut: Wie soll offenbart werden?

§ 12 Abs. 5 IZG-ÄE schweigt drüber, wie die Offenbarung, insbesondere die Offenbarung gegenüber der Öffentlichkeit zu erfolgen hat. Auch die Gesetzesbegründung schweigt insoweit. Einerseits ist es zu begrüßen, dass die Behörden in möglichen Gefahrensituationen nicht auf ein zeitintensives Verfahren wie Amtsblätter oder Zeitungen verwiesen werden, sondern die Entscheidung über das „Wie“ der Offenbarung an die Öffentlichkeit im Einzelfall situationsangemessen treffen können. Dennoch wäre es sinnvoll, wenn für Fälle, die nicht notwendigerweise eine schnelle und Information möglichst der gesamten Öffentlichkeit betreffen, Regelungen darüber getroffen werden, wie offenbart werden soll. Andernfalls besteht die Gefahr, dass unterschiedliche Behörden unterschiedliche Möglichkeiten wählen. Während es denkbar ist, dass viele Behörden eine Veröffentlichung auf ihren offiziellen Internetseiten bevorzugen, hätten sie ebenso die Möglichkeit auf nicht-elektronische Wege, wie Inserate in Zeitungen, Amtsblätter oder Postwurfsendungen zurückzugreifen.

Aus Sicht der informationsinteressierten Öffentlichkeit wäre es sinnvoll, die der Öffentlichkeit zu offenbarenden Geheimnisse an einem zentralen Ort im Internet zu veröffentlichen. Dafür würde sich das Informationsregister nach § 11 IZG neue Fassung (im Folgenden: IZG n. F.) anbieten. Dies begegnet allerdings Hindernissen. § 11 IZG n. F. wird teilweise am 1. Januar 2020 und vollständig am 1. Januar 2022 in Kraft treten, wobei das Informationsregister am 1. Januar 2020 online gehen wird. Zudem unterfallen die zu offenbarenden Geheimnisse nach § 12 Abs. 5 IZG-ÄE nur § 11 Abs. 1 Satz 6 IZG n. F. bzw. § 11 Abs. 6 IZG n. F.. Nach § 11 Abs. 1 Satz 6 IZG n. F. können Landesbehörden über die nach § 11 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 IZG n. F. zu veröffentlichen Informationsgegenstände Informationen allgemein zugänglich machen und an das elektronische Informationsregister melden, deren Veröffentlichung sie für geeignet halten. Das betrifft nur die Landesbehörden und damit nur einen Teil der von § 12 Abs. 5 IZG-ÄE erfassten Behörden. Die Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter dürfen das Informationsregister nutzen, dürfen aber ebenso eigene Register schaffen, § 11 Abs. 6 IZG n. F.. Darüber hinaus haben die Landesbehörden nach § 11 Abs. 1 Satz 6 IZG n. F. auch noch zu prüfen, ob sie die Veröffentlichung für geeignet halten. Insoweit besteht die Gefahr einer Informationszersplitterung bzw. die Gefahr, dass die Informationszersplitterung, die schon dadurch entsteht, dass § 11 IZG n. F. die zu veröffentlichenden Umweltinformationen nicht erfasst, noch ausgeweitet wird.

Es würde sich insoweit anbieten, die Offenbarung so zu gestalten, dass zumindest immer auch eine Veröffentlichung auf dem noch zu schaffenden Informationsregister erfolgen muss. Das



betrifft insbesondere auch alle diejenigen Behörden, die keine Landesbehörden sind und die von der Veröffentlichungspflicht ausgenommenen Landesbehörden. Dies würde dazu führen, dass sowohl die Informationen nach § 11 IZG n. F. als auch die Informationen nach § 12 Abs. 5 IZG-ÄE (auch) an einem zentralen und bekannten Ort im Internet zu finden wären.

2. Systematik: Betrifft § 12 Abs. 5 IZG-ÄE nur auf Umweltinformationen?

Es ist unklar, ob sich § 12 Abs. 5 IZG-ÄE auf alle Informationen oder nur auf Umweltinformationen bezieht. Der Wortlaut von § 12 Abs. 5 IZG-ÄE erwähnt Umweltinformationen nicht. Die Entwurfsbegründung schweigt zu der Frage und erwähnt die Worte „Umwelt“ oder „Umweltinformation“ nicht. Aus dem Wortlaut und dem offensichtlichen Willen des Gesetzgebers bezieht sich § 12 Abs. 5 IZG-ÄE auf alle Informationen und nicht nur auf Umweltinformationen.

Systematisch steht der Absatz jedoch in einem insgesamt wesentlich umfangreicheren Paragraphen über Umweltinformationen. § 12 IZG behandelt Umweltinformationen wie der Wortlaut „Zustand der Umwelt“ (Abs. 1 Satz 1) und „Umweltinformationen“ (Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 1, Abs. 3 Satz 3) zeigt. Auch § 12 Abs. 4 IZG meint Umweltinformationen, da er teilweise wortwörtlich Art. 7 Abs. 4 RL 2003/4/EG umsetzt.

Um die wenig glückliche Stellung des § 12 Abs. 5 IZG-ÄE zu beseitigen, würde es sich anbieten, ihn in einen eigenen Paragraphen zu überführen.

3. Systematik: Verhältnis zu § 11 IZG n. F.?

Der Gesetzgeber will mit § 12 Abs. 5 IZG-ÄE eine neue, über den Informationsanspruch in § 3 Satz 1 IZG wesentlich hinausgehende antragslose proaktive Offenbarung von Amts wegen schaffen, die auch eine Offenbarung gegenüber der Öffentlichkeit zulässt. Insoweit ist unklar, wie sich § 12 Abs. 5 IZG-ÄE zum 2020 bzw. 2022 in Kraft tretenden § 11 IZG n. F. verhält. Beide Normen weisen signifikante Unterschiede auf.

§ 11 IZG n. F. richtet sich nur an Landesbehörden, § 11 Abs. 1 Satz 1 IZG n. F.. Von diesen sind wiederum die Landrätinnen und Landräte, die Schulämter und Schulen, soweit diese Aufgaben der Landesbehörden wahrnehmen sowie die Staatliche Arbeitsschutzbehörde bei der Unfallkasse Nord ausgenommen, § 11 Abs. 1 Satz 2 IZG n. F.. Den Behörden der Gemeinden, Kreise und Ämter steht die Benutzung des zentralen elektronischen



Informationsregisters frei, § 11 Abs. 6 IZG n. F.. Demgegenüber gilt § 12 Abs. 5 IZG-ÄE für alle Behörden im Sinne des § 2 Abs. 3 Nummer 1 IZG.

Wenn eine Landesbehörde einen Vertrag schließt, der unter die Veröffentlichungspflichten des § 11 Abs. 1 Satz 3 IZG n. F. fällt, hat sie ihren Vertragspartner auf diese Veröffentlichungspflicht vor Abschluss des Vertrages hinzuweisen, § 11 Abs. 1 Satz 4 IZG n. F.. § 12 Abs. 5 IZG-ÄE, der auch die Geheimnisse derjenigen Verfahrensbeteiligten erfasst, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließen will oder geschlossen hat, kennt keine solche Informationspflicht an den Vertragspartner.

§ 11 Abs. 1 Satz 3 Nrn. 3, 11 und 12 IZG n. F. ziehen Bagatellgrenzen bei der Veröffentlichung von öffentlichen Aufträgen und Verträgen (10.000 bzw. 50.000 €). § 12 Abs. 5 IZG-ÄE kennt keine Bagatellgrenze. Es können sich Fälle ergeben, in denen eine Veröffentlichung nach § 11 IZG n. F. nicht erfolgen muss, weil die Bagatellgrenze nicht erreicht ist, aber eine Offenbarung nach § 12 Abs. 5 IZG-ÄE erforderlich ist.

Insoweit wäre es aus systematischen Gründen und aus Gründen der Rechtsklarheit sinnvoll, beide Normen aneinander anzupassen. In dem Zuge würde es sich auch anbieten, § 12 Abs. 5 IZG-ÄE in § 11 IZG n. F. einzufügen. Das würde zugleich das Problem, dass § 12 Abs. 5 IZG-ÄE systematisch unglücklich in einem Paragraphen über Umweltinformationen steht, beseitigen.

4. Systematik: Wertungsunterschiede zu § 10 IZG?

§ 10 IZG enthält die gesetzgeberische Entscheidung über das Verhältnis des Informationsinteresses zum schutzwürdigen privaten Interesse an der Geheimhaltung. Nach § 12 Abs. 6 IZG-ÄE ist er im Rahmen des § 12 Abs. 5 IZG-ÄE zu prüfen. Das erfasst auch die Anhörung des Betroffenen nach § 10 Satz 3 IZG. Dennoch scheint zwischen beiden Normen ein Wertungsunterschied zu bestehen. § 10 IZG geht von einem Vorrang des öffentlichen Bekanntgabeinteresses aus, weshalb eine Bekanntgabe nur bei einem Überwiegen des privaten schutzwürdigen Interesses an der Geheimhaltung unterbleiben kann. Die Wertung in § 12 Abs. 5 IZG-ÄE für die Bekanntgabe ist exakt umgekehrt: Hier müssen die öffentlichen Interessen überwiegen, damit das Geheimnis offenbart werden kann.

Der Gesetzgeber scheint diesen Wertungsunterschied nicht zu beabsichtigen, wie einerseits die Existenz von § 12 Abs. 6 IZG-ÄE zeigt und andererseits der ausdrückliche Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass die Kriterien des § 10 IZG auch im Rahmen des § 12 Abs. 5 IZG-



ÄE heranzuziehen sind⁴. Der Gesetzgeber scheint vielmehr zu beabsichtigen, dass §§ 9 und 10 IZG im Rahmen der Prüfung von § 12 Abs. 5 IZG-ÄE zu prüfen sind, Es wäre wünschenswert, wenn das deutlicher zum Ausdruck käme.

5. Systematik, Wille des Gesetzgebers und Sinn und Zweck: Was macht eine Offenbarungsmöglichkeit einer Behörde gegenüber einer anderen Behörde in einem Informationsfreiheitsgesetz?

Weiterhin ist unklar, wieso eine Offenbarungsmöglichkeit einer Behörde gegenüber einer anderen Behörde in ein Informationszugangsgesetz inkorporiert werden soll.

Nach der Gesetzesbegründung soll § 12 Abs. 5 IZG-ÄE die informationspflichtige Stelle „ausdrücklich [befugen], Informationen gegenüber anderen Behörden“⁵ zu offenbaren. Die Behörden werden dabei vor den informationssuchenden natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts („sonstigen Dritten“⁶) und der Öffentlichkeit genannt.

Dies ist ein Fremdkörper im IZG. Das IZG gehört zum Informationsfreiheitsrecht. Informationsfreiheitsgesetze geben den Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Zugang zu Informationen gegen den Staat.⁷ § 3 Satz 1 IZG regelt den Anspruch auf Zugang zu Informationen. Er lautet: Jede natürliche oder juristische Person hat ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Bereits der Wortlaut zeigt, dass es sich um einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger, der Öffentlichkeit und der juristischen Personen des Privatrechts handelt. Verwaltungsträger sind nach der Systematik des IZG die Anspruchsverpflichteten, wie der Wortlaut von § 1 Abs. 1 IZG („bei informationspflichtigen Stellen“) und der Wortlaut von § 3 Satz 1 IZG „über die eine informationspflichtige Stelle verfügt“) zeigt. Das findet eine Parallele im Bundesrecht.⁸ Sinn und Zweck des Informationsfreiheitsrechtes ist es, die Wahrnehmung von Bürgerrechten und die demokratische Meinungs- und Willensbildung sowie die Kontrolle der Verwaltung durch die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern.⁹ Eine Anspruchsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist grundsätzlich nicht vorgesehen.¹⁰ Das verhindert ein Unterlaufen

⁴ LT Drs. 19/1436, S. 4.

⁵ LT Drs. 19/1436, S. 3.

⁶ LT Drs. 19/1436, S. 3.

⁷ Vgl. nur: *Friedrich Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz, 2016, Einl., Rn. 4-12.

⁸ Ebd., § 1 Rn. 75.

⁹ Vgl. insoweit zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (im Folgenden: IFG): ebd., § 1 Rn. 75.

¹⁰ Vgl. insoweit zum IFG: *Michael Kloepfer/Kai von Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, 1277 (1280); *Matthias Rossi*, Das Informationsfreiheitsrecht in der gerichtlichen Praxis, DVBl 2010, 554 (558f.); Schoch (Fn. 7), § 1 Rn. 75, 78.



der Beschränkung der Amtshilfenvorschriften¹¹ und des datenschutzrechtlichen Zweckbindungsgrundsatzes¹². Etwas anderes gilt nur bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die selbst Grundrechtsträger sind.¹³

Sollte der Gesetzgeber dennoch eine Auskunftsmöglichkeit von Behörden an andere Behörden vorsehen wollen, die § 88a LVwG vorgeht, würde es sich anbieten, dies im LVwG oder in den Amtshilfenvorschriften zu regeln. Es sei aber darauf hingewiesen, dass eine solche Auskunftsmöglichkeit wohl nicht ohne weiteres mit dem Datenschutzrecht vereinbar ist.

6. Wille des Gesetzgebers: Wann ist die Offenbarung erforderlich?

Es bleibt unklar, wann nach dem Willen des Gesetzgebers die Offenbarung der Geheimnisse erforderlich ist.

Nach dem Wortlaut von § 12 Abs. 5 IZG-ÄE können informationspflichtige Stellen die Geheimnisse offenbaren, „soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist“. Die Gesetzesbegründung ergänzt dazu: „Zur Offenbarung von Geheimnissen von Verfahrensbeteiligten (§ 88a LVwG) sind die genannten informationspflichtigen Stellen dann befugt, *soweit dies nach den Umständen zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen oder zum Schutz höher zu bewertender Rechtsgüter der Allgemeinheit erforderlich ist.*“¹⁴ Der zweite Halbsatz wiederholt nur den Gesetzeswortlaut. Der Gesetzgeber lässt in seiner Begründung noch drei Erwägungen folgen: 1. Der Gesetzgeber möchte, dass die informationspflichtige Stelle Einzelfallentscheidungen trifft. 2. Die Maßstäbe sind strenger, je mehr die Grundrechte des Betroffenen Geheimhaltungsberechtigten betroffen sind. 3. Nur die erforderlichen Informationen dürfen offenbart werden. Die Notwendigkeit von Einzelfallentscheidungen und die Berücksichtigung der Grundrechte ergeben sich aus der Natur der Norm. Die Offenbarung nur der „erforderlichen“ Informationen ergibt sich aus dem Wortlaut von § 12 Abs. 5 IZG-ÄE. Es bleibt die Frage, welche Fälle dem Gesetzgeber vorschweben, in denen die Offenlegung erforderlich ist.

¹¹ Vgl. insoweit zum IFG: Kloepfer, Lewinski (Fn. 10), DVBl 2005, 1277 (1280).

¹² Vgl. insoweit zum IFG: Rossi (Fn. 10), DVBl 2010, 554 (558f.).

¹³ Vgl. insoweit zum IFG: Kloepfer, Lewinski (Fn. 10), DVBl 2005, 1277 (1280); Schoch (Fn. 7), § 1 Rn. 79ff..

¹⁴ LT Drs. 19/1436, S. 3f., Hervorhebung durch die Autorin.



IV. Schlussbetrachtung

Die vorstehenden Anmerkungen dürfen nicht dahingehend missverstanden werden, dass der Gesetzentwurf in seiner Gesamtheit kritisch bewertet würde. Es ist ein wichtiges Signal, dass das Land Schleswig-Holstein sich Gedanken über die Verbesserung des IZG macht, auch wenn die vorhergehende Änderung des IZG noch nicht vollständig in Kraft getreten ist.

Bettina Engewald

(Bettina Engewald)