Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 15/5057

netzwerk recherche

An die
Mitglieder des Innenausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Dr. Manfred Redelfs
Krumdals Weg 1a
22587 Hamburg
Tel.: 040/30618-356 (Büro)
8500433 (privat)

Hamburg, den 14. Oktober 2004

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW zur Änderung des IFG-SH

Vorbemerkung zum „Netzwerk Recherche e.V.“:

Die Kommentierung, die ich für die Journalistenorganisation „Netzwerk Recherche e.V.“ vornehmen kann, ist nicht verwaltungsjuristisch ausgelegt, sondern folgt vorrangig einer „Anwenderperspektive“. „Netzwerk Recherche e.V.“ setzt sich für eine verbesserte Recherchekultur in deutschen Redaktionen ein. In diesem Zusammenhang macht sich die Organisation seit ihrer Gründung 2001 auch für ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene stark. Ein eigener Gesetzentwurf für ein Bundes-IFG wurde von uns gemeinsam mit dem Deutschen Journalisten-Verband, der Deutschen Journalistinnen- und Journalisten-Union in ver.di sowie der Anti-Korruptions-NGO Transparency International und der Bürgerrechtsorganisation Humanistischen Union ausgearbeitet und im April 2004 an Bundestagspräsident Thierse überreicht. Wir sind generell der Auffassung, dass Informationsfreiheitsgesetze die Rechercheмöglichkeiten deutlich verbessern und zu einem sehr positiven Klima der Offenheit in der Verwaltung beitragen. Auch aus übergeordneten demokratietheoretischen Gründen, jenseits der verbandlichen Interessen, begrüßen wir nachdrücklich jede Stärkung der Transparenz. Ein Ausbau der Informationsrechte stärkt die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger und kann letztlich die Demokratie beleben.

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: Dr. Thomas Leif, 2. Vorsitzender: Hans Leyendeccker. Adresse: Netzwerk Recherche, Marcobrunnerstr. 6, 65197 Wiesbaden. Telefon: 0611-495151, Fax: 0611-495152, E-mail: thomas.leif@faberdesign.de.

Dem „Netzwerk Recherche“ gehören freiberuflich tätige und festangestellte Journalistinnen und Journalisten aus Print- wie elektronischen Medien an, darunter viele bekannte Medienvertreter aus Redaktionen wie „Der Spiegel“, „Panorama“ oder „Monitor“. Erster Vorsitzender ist Dr. Thomas Leif (Chefreporter des SWR, Landessender Mainz). Zweiter Vorsitzender ist Hans Leyendecker (Leitender Redakteur Süddeutsche Zeitung). Ich persönlich betreue für das „Netzwerk Recherche“ den Themenbereich Informationsfreiheitsgesetz und leite hauptberuflich die Recherche-Abteilung von Greenpeace.

Zum Regelungsansatz:

Die Gesetzesnovelle bringt aus unserer Sicht vier wichtige Änderungen:

1) Der Kreis der Privaten, denen gegenüber ein Informationsanspruch besteht, wird erweitert.
2) Private können von Antragstellern direkt angegangen werden, ohne Umweg über eine Behörde.
3) Der Gesetzentwurf integriert IFG-SH und das novellierte UIG.
4) Die Kostenregelung wird dem UIG angeglichen.

Alle vier Punkte tragen nach unserer Auffassung zur Verbesserung des IFG-SH bei und sind daher zu begrüßen. Sie stellen eine sachgerechte Reaktion sowohl auf gesellschaftliche Tendenzen dar (zunehmende Übertragung ehemals staatlicher Aufgaben an private Dienstleister) als auch auf rechtliche Notwendigkeiten, die sich aus der neuen EU-Umweltinformationsrichtlinie ergeben (Notwendigkeit zur Verabschiedung eines Landes-Umweltinformationsgesetzes).

Im einzelnen:

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen), Absatz 5

Die Ausdehnung des Informationsanspruchs gegenüber Privaten, die mit der Neuformulierung vorgenommen wird, orientiert sich sprachlich und regulatorisch an der Umweltinformationsrichtlinie der EU vom 28. Januar 2003. Dieser Ansatz ist zu begrüßen, da nach der Rechtsauffassung des Bundesjustizministeriums aufgrund einer Änderung von Artikel 72 und 75 Grundgesetz der Bund bei der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie keine Regelungskompetenz für die Länder mehr besitzt. Demnach muss Schleswig-Holstein bis zum 14. Februar 2005 die EU-Umweltinformationsrichtlinie in Landesrecht umsetzen. Im Sinne der Rechtsvereinheitlichung und Entbürokratisierung ist es deshalb eine überzeugende Lösung, ein Nebeneinander von IFG und UIG zu vermeiden und stattdessen die zwingenden Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie bei der Novellierung des IFG-SH zu berücksichtigen und beide Bereiche in einem Gesetz zu vereinen.

Aus der Perspektive der Antragsteller - seien es Medienvertreter oder Bürger - ist es von Vorteil, die Unterscheidung zwischen einer Umweltinformation und einer Information nach IFG-SH aufzuheben, denn da das UIG von einem weiten Umweltbegriff ausgeht, wird die Abgrenzung zwischen beiden Anwendungsbereichen ohnehin schwierig. Als Greenpeace vor zwei Jahren unter Berufung auf das UIG und das IFG einen Antrag auf Akteneinsicht beim Energieministerium Schleswig-Holstein gestellt hat, um Unterlagen zum Störfall im KKW Brunsbüttel einzusehen, bedurfte es zunächst einer rechtlichen Expertise, um zu ermitteln, welches

Gesetz in diesem Fall anzuwenden sei. Derartige Klärungsprozesse würden mit dem Gesetzesvorschlag des SSW überflüssig.

Sofern es nicht zur Übernahme der Regelung aus der Umweltinformationsrichtlinie kommen sollte, würde die missliche Situation eintreten, dass der Auskunftsanspruch auf Landesebene nach dem UIG weiterreichender wäre als nach dem IFG-SH. Eine solche Auseinanderentwicklung könnte mit der vorgeschlagenen Formulierung, die sich an die Richtlinie anlehnt, von vornherein vermieden werden.

Zu §2 (Begriffsbestimmungen), Absatz 7

Auch diese Ausweitung des Informationsanspruches ist sehr zu begrüßen. Es wird klargestellt, dass ein Informationsanspruch auch dann besteht, wenn eine Information nicht bei der Behörde vorliegt, sie aber bei einer privaten Stelle für die Behörde bereitgehalten wird und dort abgerufen werden könnte. Wiederum folgt die Regelung der neuen Umweltinformationsrichtlinie (dort: Artikel 2, Absatz 4). Der Grundgedanke des Europäischen Umweltrechts, dass durch eine bessere Bürgerinformation auch staatliche Vollzugsdefizite leichter auffallen und zeitnäher ausgeglichen werden können, wird damit aufgegriffen. Sollte eine Behörde das Recht haben, Informationen von einer privaten Stelle im Zuge von staatlichen Aufsichtstätigkeiten abzufordern, dieser Aufsicht aber längere Zeit nicht nachgekommen sein, würde die vorgeschlagene Regelung dafür sorgen, dass solche Vollzugsdefizite schnell identifiziert und korrigiert werden können.

Zu § 5 (Ausgestaltung des Informationszugangsanspruchs), Absatz 1

Durch die neue Begriffswahl, die „Behörde“ durch „informationspflichtige Stelle“ ersetzt, wird in Kombination mit § 2 ein unmittelbarer Informationsanspruch auch gegenüber Privaten begründet. Mit dieser Änderung wird Neuland beschritten. Angesichts der Aufgabenverlagerung auf privatrechtliche Akteure ist die Ausweitung des Informationsanspruchs jedoch gut begründbar und zu begrüßen. Sie folgt im übrigen den Vorgaben der EU-Umweltinformationsrichtlinie, die in Artikel 2, Absatz 2 eine bisher zu wenig beachtete - aber höchst folgenreiche - Begriffsbestimmung für „Behörde“ vornimmt, die hier zitiert sei. Unter den Behördenbegriff fallen demnach

„a) die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,

b) natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und

c) natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.“

Aus dieser Definition folgt, dass die in Artikel 3 der Richtlinie aufgeführten Regeln für den Zugang zu Umweltinformationen immer dann, wenn dort von „Behörde“ die Rede ist, nicht nur den alltagssprachlichen Behördenbegriff bzw. eine öffentliche Stelle meinen, sondern sich ausdrücklich auch auf die unter b) und c) benannten privaten Stellen beziehen.

Aus dieser Behördendefinition ist in der Konsequenz auch der unmittelbare Informationsanspruch gegenüber Privaten abzuleiten. Der unmittelbare Informationsanspruch dürfte aus der Perspektive der Antragsteller zu einem schnelleren Informationszugang führen, als wenn zwingend eine öffentliche Stelle zwischenzuschalten ist. Sofern es nicht zu einer Einigung zwischen Antragsteller und privater Stelle kommt, wäre im Konfliktfall auch die Einschaltung des Informationsfreiheitsbeauftragten und der Klageweg schneller eröffnet.

Zu § 8 (Kosten)

Schon aus Gründen der Rechtsvereinheitlichung ist es naheliegend, die Gebühren für Auskünfte nach dem IFG-SH so zu gestalten wie für das novellierte UIG. Fällt mitunter schon die sachliche Abgrenzung schwer, welches Gesetz anzuwenden ist, so wäre es für die Antragsteller gänzlich verwirrend, wenn unterschiedliche Gebührenregelungen gelten würden.

Abweichend von der vorgeschlagenen Fassung des neuen Absatzes 1 regen wir die deklaratorische Klarstellung im Gesetzestext an, dass gemeinnützige Vereinigungen von der Gebührenerhebung befreit sind. Der jetzige Bezug auf das Verwaltungskostengesetz und das Kommunalabgabengesetz sind zwar für die Verwaltung verständlich, nicht aber für potenzielle Antragsteller. Da ein Informationsfreiheitsgesetz auch in seiner textlichen Gestaltung „transparent“ sein sollte, erscheint uns hier eine bürgerfreundliche und für jeden verständliche Formulierung geboten.

Zu Absatz 3 ist die kostenfreie Erteilung einfacher mündlicher und schriftlicher Auskünfte ausdrücklich zu begrüßen, genauso wie die kostenlose Einsichtnahme vor Ort. Diese Regelung folgt erneut den Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie und hier der Umsetzung, die im Regierungsentwurf für das UIG auf Bundesebene vorgesehen ist (vgl. Drucksache 15/3406, Artikel 4 über die Änderung der Umweltinformationskostenverordnung). Indem einfache Auskünfte gebührenfrei gehalten werden, wird der Verwaltungsaufwand im Sinne sowohl der Bürger wie der Verwaltung selbst minimiert, denn bei geringen Gebührentatbeständen liegt es auf der Hand, dass deren Erhebung im Verwaltungsaufwand den Erlös übersteigt. Wie die Befragung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz zur Anwendung des IFG-SH ergeben hat, verzichten die Ämter bei geringem Aufwand bereits von sich aus auf eine Gebührenerhebung. Eine explizite Regelung im Gesetz würde hier Klarheit und Transparenz herstellen, ohne dass das Land „Einnahmeausfälle“ befürchten müsste.

Die Klarstellung, dass Einsichtnahmen vor Ort kostenfrei sind, ist äußerst wichtig, weil es in der Vergangenheit insbesondere beim UIG viele Fälle gegeben hat, in denen Antragstellern die anteilige Arbeitszeit von Behördenmitarbeitern berechnet wurde, die ihnen die Akten zugänglich gemacht haben oder die sich während der Einsichtnahme im Raum aufhielten – selbst wenn sie dabei mit ihrer normalen Büroarbeit beschäftigt gewesen sind. Dieser missbräuchlichen und abschreckenden Interpretation der Kostenordnung wird durch die vorgeschlagene Neuformulierung vorgebeugt.

Wir schlagen weitergehend vor, sich in der Formulierung des Absatzes 3 komplett an dem UIG-Entwurf der Bundesregierung zu orientieren. Dort werden „mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Duplikaten“ gebührenfrei gestellt. Diese Regelung sieht also vor, dass auch auf die Erhebung geringfügiger Auslagen für Fotokopien verzichtet werden kann. Dies folgt erneut der Überlegung, dass bei Bagatellbeträgen die Gebührenerhebung teurer wird als der Erlös für die Verwaltung. Auch nach der vom SSW angestrebten Novellierung wäre allerdings ein Verzicht auf die Erstattung von „Auslagen“ –

und seien es auch nur fünf Kopien - gesetzlich nicht möglich. Die Übernahme der Formulierung aus dem UIG-Bundesentwurf würde hier Klarheit schaffen (evtl. mit der Präzisierung in der Begründung, dass z.B. die ersten 10 Kopien grundsätzlich gebührenfrei sind).

Ferner regen wir an, sich auch bei der Berechnung der Auslagen-Höhe - jenseits der Bagatellschwelle - an dem UIG-Bundesentwurf zu orientieren. Dort wird für die Herstellung von DIN A-4-Kopien von Papiervorlagen ein Satz von 0,10 Euro pro Seite vorgesehen. Diese Klarstellung wirkt der Praxis in manchen bundesdeutschen Behörden entgegen, Auslagen von 0,50 Euro pro Seite zu verlangen, was vermutlich noch der Zeit geschuldet ist, als Fotokopierer eine technische Neuheit und entsprechend teuer waren.

Eine Anregung im gleichen Sinne hat übrigens auch das Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein selbst schon frühzeitig gemacht – und dabei einen Kopienpreis vorgeschlagen, der sich tatsächlich an den marktüblichen Sätzen orientiert. So schreibt Christine Nordmann 2001 in einem Beitrag für die Zeitschrift „Die Gemeinde“ (vgl. http://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/erfaifg.htm#kosten):

“Nach den oben zitierten Grundsätzen darf zwischen dem bei der Behörde zu betreibenden personellen und sachlichen Aufwand zur Erstellung der Kopien und dem wirtschaftlichen Wert bzw. Nutzen desselben für den Antragsteller kein Missverhältnis bestehen. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass sich der Preis für die Herstellung von Kopien auf dem Markt heutzutage in Bereichen um die 0,10 DM pro Seite bewegt und dank der Automation des Kopiervorgangs mit zunehmender Stückzahl sinkt, weil der dabei entstehende Aufwand nicht in gleicher Weise zunimmt. Demgemäß sind die in einigen Gebührentarifen noch zu findenden pauschalen Preise von 1,- DM/Seite - und dies unabhängig von der Anzahl der Seiten - heute nicht mehr zu rechtfertigen. Eine angemessene Gebührenerhebung für Kopien sollte einerseits eine Mindestanzahl an Kopien voraussetzen, um aus dem "Bagatellbereich" herauszukommen, der eine Gegenleistung nicht rechtfertigt und gemäß § 5 Abs. 1 Satz 2 KAG und § 7 Nr. 1 und 2 VwKostG deshalb auch gebührenfrei bleibt und andererseits mit steigender Anzahl der Kopien eine Staffelung vorsehen, die den gleichzeitig sinkenden Aufwand berücksichtigt, wie es zum Beispiel bei der Erhebung von Schreibauslagen im Justizbereich schon seit Jahren der Fall ist.“

Fazit:

Die von den Abgeordneten des SSW angeregten Änderungen des IFG-SH finden wir sehr begrüßenswert. Es handelt sich um Änderungen, die in angemessener und bürgerfreundlicher Weise auf die Tendenz reagieren, dass immer mehr Aufgaben von der öffentlichen Hand auf private Akteure verlagert werden. Indem das IFG-SH dieser Tendenz Rechnung trägt, kann die Vorbildfunktion aufrecht erhalten werden, die das IFG-SH für die Informationsfreiheitsrechte in Deutschland genießt. Gleichzeitig wird mit den vorgeschlagenen Änderungen auf die Gesetzesanpassungen reagiert, die sich aus der neuen Umweltinformationsrichtlinie der EU ergeben.

Mit freundlichem Gruß

gez. Dr. Manfred Redelfs