

An den
Innen- und Rechtsausschuß
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Tel.: 0431-93027
Fax 0431-92047
eMail: LNV-SH@t-online.de
Landesbank Schleswig-Holstein
BLZ : 210 500 00
Konto: 00 530 528 50
Registergericht: Kiel - VR 2503

28. Juli 2006

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/1035

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW - Drucksache 16/82 –
- b) **Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein**
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/722 -

Sehr geehrter Damen und Herren,

der Landesnaturschutzverband Schleswig-Holstein e. V. (LNV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in diesem Gesetzgebungsverfahren und merkt zunächst zusammenfassend an:

Beide Gesetzentwürfe verfolgen das Ziel, die maßgeblichen Fortschritte der neuen Umweltinformationsrichtlinie in Schleswig-Holsteinisches Recht zu inkorporieren.

Nach dem **Gesetzentwurf des SSW** soll das bestehende IFG in zweifacher Hinsicht geändert werden. Einerseits soll der **Zugang zu Umweltinformationen** mit umfaßt werden. Dies war bisher - genauer: bis zum 14. Februar 2005 kraft Bestehens einer Bundesregelung nicht möglich. Die zweite Änderung betrifft den **Zugang zu Informationen bei Privaten**, die mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Der Entwurf des SSW möchte die fortschrittlichen Ansätze, die die Richtlinie für Umweltinformationen bringt, insgesamt für den Informationszugang fruchtbar machen.

Der **Gesetzentwurf der Landesregierung** verfolgt scheinbar das gleiche Ziel. Was die Umweltinformationsrichtlinie angeht, verfolgt er den Grundsatz der sogenannten 1:1-Umsetzung. Dies ist ein Euphemismus für den Grundsatz, dem Bürger höchstens soviel Rechte nach nationalem Recht einzuräumen, wie EU-rechtlich zwingend verlangt wird. Was jedoch den Zugang zu Informationen bei Privaten und bei privatrechtlichem Handel öffentlicher Stellen angeht, möchte die Landesregierung die bestehenden Rechte der Öffentlichkeit auf Informationszu-

gang für solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, **nicht erweitern, sondern vollständig abschaffen**. Der Entwurf der Landesregierung erweist sich daher als im Ansatz als ausgesprochen bürger(rechts-)feindlich, ist deshalb im Vergleich der beiden Entwürfe der eindeutig schlechtere und ebenso eindeutig abzulehnen.

Wenn in der nachfolgenden Stellungnahme gleichwohl der Entwurf der Landesregierung als (Haupt-) Bezugspunkt der Stellungnahme gewählt wird, hat dies rein handwerklich-technische Gründe. Denn der Entwurf der Landesregierung liegt als Vollentwurf und nicht als Änderungsentwurf vor, was zu größerer Übersichtlichkeit führt. Die Probleme des Gesetzentwurfes der Landesregierung hängen auch nicht an vielen verstreuten Einzelheiten, sondern an der Grundentscheidung, den bestehenden status quo des Informationszugangsrechts in Schleswig-Holstein zu verschlechtern. Diese Verschlechterung in eine Verbesserung umzuwandeln, ist jedoch handwerklich-technisch, bezogen auf den Entwurf der Landesregierung, völlig unproblematisch und würde alsdann auch den Zielen des Entwurfes des SSW vollständig gerecht werden.

1. Vorbemerkungen

Dies vorausgeschickt, begrüßt der LNV ausdrücklich den Ansatz beider Entwürfe, die Informationsfreiheit, d. h., das Recht der Schleswig-Holsteinischen Bürger auf voraussetzungslosen Zugang zu staatlichen Informationen, in einem Gesetz zu regeln.

Die Durchführung eines solchen Ansatzes könnte ein Gesetz ergeben, das sowohl anwenderfreundlich als auch bürgerrechtlich fortschrittlich ist.

Wenn der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung allerdings behauptet (Seite 21), mit dem Gesetzentwurf werde

"die Rechtsanwendung erleichtert und die Verständlichkeit verbessert",

so ist dies gerade nicht der Fall. Der Gesetzentwurf führt vielmehr zu höchster Verwirrung, indem der scheinbar einheitliche Ansatz bereits in § 1 Abs. 1 GE-Landesregierung verlassen wird. **Das Gesetz soll einen jeweils völlig anderen Anwendungsbereich erhalten, je nachdem, ob es um Umweltinformationen geht oder nicht.**

In der Sache geht es darum, ob informationsrechtlich einer "Flucht ins Privatrecht" vorgebeugt werden soll. Internationaler Entwicklungsstandard, repräsentiert durch die Umweltinformationsrichtlinie, ist, Zugang zu Informationen selbstverständlich auch bei privatrechtlichem Handeln von Behörden und soweit wie möglich auch dann zu gewährleisten, wenn öffentliche Aufgaben durch Private wahrgenommen werden.

Der Gesetzentwurf geht in die Gegenrichtung und will im Bereich solcher Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, weder das privatrechtliche Handeln von Behörden noch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private dem Blick der Öffentlichkeit aussetzen.

Damit wird, wiederum anders als der GE-Landesregierung behauptet, eben nicht die gesetzgeberische Entscheidung für ein Informationsfreiheitsgesetz des Landes aus dem Jahr 2000 beachtet (so aber: GE, Seite 21), sondern im Gegenteil teilweise zurückgenommen.

Nachdem Schleswig-Holstein hier im Informationszugangsrecht im Jahre 2000 eine **Spitzenposition** eingenommen hatte, soll es nunmehr die „**Schlußlichtposition**“ einnehmen.

Das IFG-SH ist mit Zustimmung auch der SPD-Fraktion im Jahre 2005 verabschiedet worden. Mit dem vorgelegten Entwurf macht die Fraktion ihre eigenen Entscheidungen zur Makulatur.

Die im Gesetzentwurf angesprochenen Auslegungsschwierigkeiten (Seite 2 unten) sind nur scheinbar. Sie bestehen im Wesentlichen darin, daß zwei Mitarbeiter des schleswig-holsteinischen Innenministeriums alsbald nach Verabschiedung des IFG-SH einen Kommentar veröffentlichten,

***Friedersen/Lindemann:** Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) - Kommentar, Wiesbaden, 2000*

der ersichtlich aus dem Bestreben verfaßt war, für eine am Amtsgeheimnis hängende Verwaltung "zu retten, was zu retten war". Ansatzpunkt dieser beiden Autoren war der in der Tat schwierige Begriff der "öffentlich-rechtlichen Aufgabe" und die Frage, ob derartige Aufgaben nur in öffentlich-rechtlicher Form erfüllt werden können. Ebenso unbestritten wie die Tatsache, dass die Schwierigkeit dieses Begriffs - mit dessen Einführung dem seinerzeitigen Umweltinformationsgesetz des Bundes gefolgt worden war - zu juristischen Streitigkeiten geführt hat, ist umgekehrt die Tatsache, dass die rigide Meinung der beiden genannten Ministerialbeamten, ein Informationszugangsrecht bestehe beispielsweise bei privatrechtlichem Handeln von Behörden nicht, nicht haltbar ist.

Soweit hier Unklarheiten bestehen, knüpft der GE-SSW zur Klarstellung an die Nomenklatur der neuen Umweltinformationsrichtlinie an und stellt klar, dass im gesamten Informationszugangsrecht Schleswig-Holsteins der informatorischen "Flucht ins Privatrecht" entgegenzutreten ist.

Dies ist, anders als der GE-Landesregierung (dort: Seite 3) meint, auch in der Sache geboten. Die Öffentlichkeit hat nicht nur bezüglich des Zustandes der Umwelt ein originäres Auskunftsinteresse, sondern auch, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht.

Der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH)** hat hierzu kürzlich festgehalten:

" Außerdem haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über die Verwendung der öffentlichen Gelder ... informiert zu werden. "

EuGH C-465/00 Rn 20

Vor einem solchen internationalen Hintergrund kann es nicht hingenommen werden, wenn - wie es die Landesregierung hier versucht - die gebotene Umsetzung der Umweltinformations-

richtlinie zum Anlaß genommen wird, die Schwierigkeiten des bestehenden IFG-SH zu einer Demontage der bestehenden Informationszugangsrechte in Schleswig-Holstein zu nutzen. Im Übrigen leisten beide Gesetzentwürfe, was das handwerkliche angeht, eine gute Arbeit. Der Vorwurf gegen den Entwurf der Landesregierung ist denn auch ein politischer, nicht einer des juristisch handwerklichen.

Dies wird nachfolgend im Einzelnen ausgeführt, wobei einige ausführlichere Anmerkungen zur Einbindung Privater in die Informationsverpflichtung Privater vorangestellt werden.

2. Privatrechtliches Handeln öffentlicher Stellen und die Verpflichtung Privater, Informationen zugänglich zu machen

2.1 Das informatorische Problem der **Flucht ins Privatrecht** hat zwei Facetten.

2.1.1 In dem einen Fall handelt eine Behörde privatrechtlich, aber selber, beispielsweise, indem sie einen Vertrag über die Errichtung eines Gebäudes, die Anschaffung von Dienstwagen oder den Verkauf von Grundstücken abschließt.

2.1.2 Der andere typische Fall ist, dass die Behörde eine juristische Person des Privatrechts schafft und dieser Aufgaben überträgt, die sie bisher selber übernommen hat. Der typische Fall ist hier der der Errichtung und/oder des Betriebes einer Abfallentsorgungsanlage. In Betracht kommt auch der Fall, dass - wie etwa in Lübeck¹ bzw. Kiel - eine Kommune und / oder das Land einen Flughafen betreiben, indem sie eine formell selbständige GmbH hierfür betreiben.

2.1.3 Die Umweltinformationsrichtlinie problematisiert den **ersten Fall** überhaupt nicht.

2.1.3.1 Sie legt stillschweigend den sogenannten "organisatorischen Behördenbegriff" zu Grunde. Nach diesem Begriff ist Behörde jede "Stelle der öffentlichen Verwaltung" (Umweltinformationsrichtlinie Artikel 2 Ziffer 2 lit a). Es spielt keine Rolle, in welcher Rechtsform die Behörde handelt.

Dies spiegelt sich auch im Behördenbegriff des Landesverwaltungsgesetzes wider. Nach § 3 Abs. 2 LVwG ist Behörde jede Stelle, die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausübt.

Eine Behörde verliert ihre Eigenschaft, Behörde zu sein, aber nicht dadurch, dass sie gelegentlich privatrechtlich handelt. Es gilt - dies ist der organisationsrechtliche Behördenbegriff - der Grundsatz: "Einmal Behörde, immer Behörde."

2.1.3.2 Der Gesetzentwurf der Landesregierung will für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, jedoch festhalten, dass das Gesetz nur gelte "für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit" (§ 1 Abs. 1 GE-Landesregierung).

1 Dem LNV ist bekannt, daß Lübeck "90% seines Flughafens verkauft" hat; ob dies tatsächlich so ist, kann allerdings nicht abschließend beurteilt werden, da der Verkaufsvertrag - im Übrigen gegen das Votum des Landesdatenschutzbeauftragten - geheim gehalten wird (!!).

2.1.3.3 Es ist genau diese Einschränkung, die eine erhebliche Verschlechterung des status quo gegenüber dem IFG-SH bedeutet.

2.1.3.4 Gerade die Beschaffungsfälle sind regelmäßig von größtem Interesse für die Allgemeinheit. Von ebenso großem Interesse sind die Fälle, in denen das privatrechtliche Handeln im eigentlichen Privatisierungsakt, also etwa in der Ausgründung eines kommunalen Eigenbetriebes oder dem Verkauf eines Unternehmens besteht.

2.1.3.5 Der GE-Landesregierung vertritt demgegenüber die Auffassung, dass gerade dann größtmögliche Geheimhaltung herrschen sollte, wenn die Verwaltung über öffentliche Gelder verfügt.

2.1.3.6 Demgegenüber ist festzuhalten, dass Informationsfreiheitsgesetze immer auch einer mittelbaren Kontrolle der Verwaltung dienen sollen,

so der Gesetzentwurf für das IFG-SH, LTDrs 14/2374 vom 2. September 1999, Begründung, Teil A

2.1.3.7 Spart man hier gerade die Fälle des privatrechtlichen Handelns aus, so entfällt insbesondere der gesamte Bereich der Korruptionskontrolle durch die Öffentlichkeit.

2.1.3.8 Dies ist zweckwidrig und sollte nach Auffassung des LNV so nicht weiter verfolgt werden. Nach Auffassung des LNV sollte im Gesetz unmißverständlich klargestellt werden, dass von einem organisationsrechtlichen Behördenbegriff auszugehen ist und es auf die Rechtsform des Handelns nicht ankommt.

2.1.4 Der **zweite Fall** privatrechtlichen Handelns betrifft die Konstellation, in dem Behörden nicht nur privatrechtlich, sondern auch durch einen Privaten, also nicht mehr selber handeln. Er betrifft des weiteren aber auch Fälle, in denen öffentliche Aufgaben selbständig durch Private erledigt werden, eine Behörde also nicht mehr in die Aufgabenerfüllung eingebunden ist.

2.1.4.1 Die Richtlinie vertritt auch hier den Ansatz eines weiten Regelungsumgriffs, der insoweit zutreffend durch die §§ 2 Abs. 1, 2 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 GE-Landesregierung wiedergegeben wird. (Im GE-SSW ergibt sich dies aus der Neufassung von § 2 IFG-SH und der entsprechenden Anpassung von § 4 IFG-SH).

2.1.4.2 Auch wenn die Regelung des § 2 Abs. 2 Ziffer 1 GE-Landesregierung sprachlich verunglückt ist, weil auch dann von Kontrolle gesprochen wird, wenn offensichtlich keine Kontrolle vorliegt, so ist dem GE zuzugeben, dass er hierin dem UIG des Bundes folgt und insoweit Regelungskonsistenz gegeben ist. Der gleiche Einwand und das gleiche Gegenargument gelten für den GE-SSW.

2.1.4.3 Gleichwohl sind die entsprechenden Regelungen exekutierbar und es sind hiernach solche Private auskunftsverpflichtet, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, wobei von weiten Begriffsbildungen auszugehen ist.

2.1.4.4 Der LNV vertritt die Auffassung, dass dieses Konzept - insoweit dem Ansatz des GE-SSW folgend - für das IFG insgesamt übernommen werden sollte.

2.1.5 Der **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft (EuGH)** hat in einem Grundsatzurteil zur Datenschutzrichtlinie (95/46/EG) festgehalten:

" Außerdem haben in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler und ganz allgemein die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf, über die Verwendung der öffentlichen Gelder gerade im Bereich der Personalkosten informiert zu werden."

EuGH C-465/00 vom 20. Mai 2003, Rn 85; siehe auch schon oben.

2.1.5.1 In der Entscheidung ging es um Informationen über die Höhe der Bezüge von Angestellten solcher Unternehmen, die (in Österreich) der Kontrolle der Rechnungshöfe unterliegen.

2.1.5.2 Dies belegt, dass die internationale Entwicklung dahin geht, das Handeln von Behörden auch und gerade im Hinblick auf Privatisierungstendenzen, sowie auch und gerade, wenn es um die Verwendung öffentlicher Mittel angeht, informatorisch zugänglich zu machen oder zu halten. Dies gilt nach dem EuGH selbst für den vergleichsweise streng geschützten Bereich personenbezogener Daten und muß alsdann erst recht für solche Bereiche gelten, in denen die entgegenstehenden Interessen weniger schützenswert sind.

2.1.6 Die neue Umweltinformationsrichtlinie erweitert nicht nur die Ansprüche der Bürger gegenüber früheren Recht dahingehend, dass ein größerer Kreis Privater und öffentlicher Aufgaben vom informatorischen Zugriff erfaßt wird.

Verfahrensmäßig haben die Bürger darüber hinaus, anders als früher, den Anspruch, Informationen direkt bei Privaten, nicht nur bei Behörden, "abzuholen". Dies gibt der Gesetzentwurf für Umweltinformationen zutreffend wieder (§ 1 Abs. 1 GE-Landesregierung).

Auch dies sollte nach Auffassung des LNV für ein neues IFG-SH insgesamt gelten.

3. Zu § 1 GE-Landesregierung (Anwendungsbereich)

3.1. Absatz 1

Der entscheidende Schwachpunkt des GE-Landesregierung liegt in der Kombination von Satz 1 und Satz 2, wonach für Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, der Informationszugang ausgeschlossen wird für die privatrechtliche Tätigkeit der Träger öffentlicher Verwaltung sowie für die Tätigkeit von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts insgesamt.

Im Übrigen wäre im Detail darauf zu verzichten, nur natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts zu verpflichten; die nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen wären hiernach ausgeschlossen.

Der LNV schlägt vor, diesen Absatz in einer umfassenden Umformulierung der §§ 1, 2 GE-Landesregierung in Anlehnung an § 1 UIG-Bund und / oder § 2 GE-SSW neu zu fassen und in der Sache auf jeden Fall die Spaltung der Gültigkeit des Gesetzentwurfs für Umweltinformationen und solche Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, aufzugeben.

3.2 Absatz 2

3.2.1 (**Ziffer 2**) Der Ausschluß des Anwendungsbereichs bei obersten Landesbehörden, soweit sie im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren tätig werden, ist ein Rückschritt gegenüber dem bestehenden IFG-SH.

3.2.2 (**Ziffer 2**) Der Ausschluß des Informationszugangs bei der **Vorbereitung von Rechtsverordnungen** bedeutet eine Verkürzung der Ansprüche gegenüber dem bestehenden IFG-SH, ist nicht sinnvoll und im Hinblick auf die Umweltinformationsrichtlinie zumindest problematisch. Im Bereich beispielsweise der Naturschutzgebietsverordnungen ist dies im Übrigen - auch unabhängig vom IFG-SH - weniger als nach der derzeitigen Gesetzeslage (vgl. § 53 Abs. 2 LNatSchG).

3.2.3 (**Ziffer 3**) Der Ausschluß sollte auf die Gerichte, soweit sie in richterlicher Unabhängigkeit tätig werden, beschränkt werden (vgl. § 2 Abs. 1 Ziffer 2 UIG-Bund, wo der Ausnahmegrund auf die Gerichte, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, beschränkt ist). Insofern sollte, das bestehende IFG-SH verbessernd, zugleich nicht nur regelungstechnisch dem Bundes-UIG, sondern auch dem IFG-Entwurf des SSW aus der 14. Legislaturperiode (Drucksache 14/2374) gefolgt werden.

3.2.4 (**Ziffer 4**) Der Ausschlußgrund sollte gestrichen werden; er hat sich im praktischen Gebrauch als zu restriktiv erwiesen. Auch das Bundes-UIG enthält einen entsprechenden Ausschlußgrund nicht. Die Vorschrift ist insoweit richtlinienwidrig. Zumindest sollte klar gestellt werden, dass abgeschlossene Prüfberichte öffentlich zugänglich sind.

4. Zu § 2 GE-Landesregierung (Begriffsbestimmungen)

4.1 Absatz 1

Die (materiellen) Einwände gegen die Vorschrift entstehen aus der Verkürzung des Anwendungsbereichs in der angezogenen Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 GE-Landesregierung.

4.2 Absatz 2

Die Regelung ist sprachlich unglücklich. Es könnte daran gedacht werden, die Formulierung der Richtlinie (dort: Artikel 2 Ziffer 2 lit b), c)) wieder aufzugreifen. Für die jetzige Formulierung spricht allerdings die Konsistenz mit dem Bundes-UIG. Das Gleiche gilt für den IFG-SSW.

4.3 Absatz 3

Die Begriffsbildung der "**amtlichen Informationen**" wird abgelehnt. Sie enthält ein finales Element (GE, Seite 26), das als solches nur zu einer Verkürzung von Ansprüchen führen kann. Erste Erfahrungen mit dem Bundes-IFG zeigen, dass die Formulierung, die sowohl vom Bundes-UIG als auch von der Richtlinie abweicht, zum Mißbrauch einlädt (Beispiel: Die "Terminkalender-Fälle").

4.4 Absatz 4

Die Vorschrift folgt weitgehend dem Bundes-UIG und ist insoweit nicht zu beanstanden.

4.5 Absatz 5

In **Satz 2** sollte (siehe zu ähnlicher Konstellation schon oben) festgehalten werden, dass auch nichtrechtsfähige Personenvereinigungen Informationen aufbewahren können.

5. Zu § 3 GE-Landesregierung (Informationszugangsrecht)

5.1 Der Anspruchsformulierung in **Satz 1** wird zugestimmt, wobei vereinfachend und dem Bundes-UIG folgend die drei genannten Fallgestaltungen auf die eine "jede Person" zurück geführt werden könnten.

5.2 Die Konkurrenzregel (**Satz 2**) sollte, wie im bisherigen IFG-SH, an hervorgehobener Stelle stehen. Die Konkurrenzregel ist sprachlich etwas unscharf. Die Begründung (Seite 28 f. GE-Landesregierung) verleitet zu einer Auslegung, die Spezialregelungen Vorrang einräumen würde; in dieser Form wäre sie zumindest mit der Richtlinie unvereinbar.

Nach Auffassung des LNV sollte das IFG einen Mindeststandard an Informationszugang festschreiben. Im Bereich der Umweltinformationen ist dies durch die Umweltinformationsrichtlinie ohnehin geboten.

Um dies zu erreichen, könnte auf die Konkurrenzregel des IFG-SH in der Fassung des seinerzeitigen Gesetzentwurfes des SSW zurückgegriffen werden:

"Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt."

In dieser Form ist sie klar und anwendbar.

6. Zu § 4 GE-Landesregierung (Antragstellung)

6.1 Absatz 1

6.1.1 Die Regelung dürfte zwar richtlinienkonform sein.

6.1.2 Der LNV begrüßt ausdrücklich, dass der Anspruch nunmehr auch gegen Private gerichtet ist und nicht mehr zwingend über eine Behörde umgeleitet werden muß (so aber noch der GE-SSW). Der Punkt ist für die Umweltinformationsrichtlinie inzwischen auch von der EU-Kommission klargestellt worden (Anfragen von MEP Breyer (Les Verts), Antworten der Kommission - E-3188/05DE, E-3189/05DE, vom 07.11.2005).

6.1.3 Aus Sicht des LNV wäre es jedenfalls zumindest wünschenswert, zumindest die Frist, innerhalb derer zur Präzisierung des Antrages aufgefordert werden muß, zu verkürzen.

6.1.4 Der Vorschrift wohnt verfahrensmäßig allerdings ein Mißbrauchspotenzial inne. Seitens des LNV wird befürchtet, dass die Vorschrift zu leicht angezogen werden wird (kann), um eine Fristverlängerung bei der Beantwortung zu bewirken. Der Gesetzentwurf selber nimmt Bezug auf sogenannte "Ausforschungsanträge", die *pauschal* als unbestimmt bezeichnet werden. Hier sollte zumindest die Begründung des Gesetzentwurfs im Sinne einer Differenzierung präzisiert werden. "Stufenanträge", in denen zunächst nach dem Vorhandensein bestimmter Informationen gefragt wird, sind keinesfalls immer unbestimmt, auch wenn die Grenze zum Ausforschungsantrag in manchen Fällen fließend sein kann.

6.1.5 Das bestehende IFG-SH regelt die Fallgestaltung nicht ausdrücklich. Ziel ist nach der jetzt bestehenden Gesetzeslage, die (Zwei-)Monatsfrist für die Informationserteilung (**Absatz 2**) auch bei unbestimmten Anträgen einzuhalten.

6.2 Absatz 2

Es fehlt im Gesetz eine Klarstellung, dass die Monatsfrist für das Gesamtverfahren einzuhalten ist.

7. Zu § 5 GE-Landesregierung (Verfahren, Frist)

7.1 Absatz 1

7.1.1 Beide Fallgestaltungen (**Ziffer 1** ebenso wie **Ziffer 2**) bedürfen nach Ansicht des LNV der Präzisierung.

7.1.2 Soweit Informationen bereits zugänglich sind, läßt die Regelung (**Ziffer 1**) offen, wem der Nachweis für die Zugänglichkeit obliegt. Das bestehende IFG-SH fordert deshalb sinngemäÙ, dass eine **Fundstelle** zu benennen ist. Dies sollte hier wieder aufgegriffen werden.

7.1.3 Ein Fallbeispiel der Verweisung auf eine andere Quelle nach **Ziffer 1** ist, wenn dem Einwender im Planfeststellungsverfahren das Protokoll des Erörterungstermins nur in Papierform, nicht aber als Datei zur Verfügung steht und auch nicht gestellt werden soll. Der Wunsch nach einer Datei kann für den Antragsteller darin begründet sein, weil eine Datei als Informationsquelle ganz anders erschließbar (elektronisches Suchen) ist als eine gedruckte Form des gleichen Dokuments. Verschickt die Behörde die Protokolle in Papierform, kann sie sich als

dann nach **Ziffer 1** darauf berufen, dem Antragsteller die elektronische Fassung zu verweigern. Dies sollte nicht so sein und ist möglicherweise nicht einmal so gemeint, denn die Vorschrift spricht ausdrücklich den genau umgekehrten Fall an (elektronische Fassung vorhanden, gedruckte nicht).

Es wäre wünschenswert, wenn im Gesetz festgehalten würde, dass elektronische Fassungen immer ergänzend zu anderen Fassungen beansprucht werden können. (Insoweit wäre für diesen Fall auch die Kategorie des "offensichtlichen Mißbrauchs" (GE-Landesregierung, § 7 Abs. 1 Ziffer 2 lit. a)) auszuschließen).

7.1.4 Was die **Ziffer 2** angeht, wonach zur Vermeidung deutlich höheren Verwaltungsaufwands der Antragsteller auf eine andere als von ihm gewünschte **Zugangsart** verwiesen werden kann, führt dies zu dem Problem, wer festlegen darf, was ein "deutlich höherer Verwaltungsaufwand" ist. Die Richtlinie (Artikel 3 Abs. 4 lit b)) konstituiert hier eine **spezifische Begründungspflicht**; dies sollte jedenfalls aufgenommen werden.

7.1.5 Entgegen getreten wird der Auffassung in der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 31), beispielsweise die Übersendung von Kopien auf Verlangen, sei behördlicherseits eine Selbstverständlichkeit. **Die praktischen Erfahrungen bestätigen diese Auffassung überhaupt nicht.**

Wenn der GE-Landesregierung ausdrücklich meint:

"Derartige Pflichten zum bürgerfreundlichen Verhalten sind behördliche Selbstverständlichkeiten."

(GE-Landesregierung, Seite 31)

so straft er diese Vorstellung einer bürgerfreundlichen Verwaltung bereits dadurch Lüge, dass er selber höchst bürgerunfreundlich die bestehenden Informationszugangsrechte der Bürger Schleswig-Holsteins massiv beschneidet.

Die entsprechenden Regeln des bestehenden IFG-SH sollten erhalten bleiben.

7.2 Absätze 2 und 3

7.2.1 Unbeschadet der Frage, ob man die von der Richtlinie vorgegebenen Fristen nicht "unterbieten" sollte (wofür seitens des LNV plädiert wird), kann aus rechtstechnischer Sicht der Vorschrift zugestimmt werden.

7.2.2 **Klarstellungs- bzw. Korrekturbedarf besteht dahingehend, dass diese Fristen nach der Richtlinie auch im Falle von Drittbetroffenheiten zu wahren sind.** Dies dürfte jedenfalls für das eigentliche Verwaltungsverfahren zutreffen. Soweit Widersprüche eingeleitet oder Klagen erhoben werden, lassen sich die Fristen des § 5 Abs. 2 und 3 GE nicht halten. Da die Einbindung von Fristen in das Widerspruchs- bzw. Klageverfahren eine gesetzgeberische Zuständigkeit für das Verwaltungsprozeßrecht voraussetzt und diese Zuständigkeit beim Bund, nicht bei den Ländern liegt, soll dieser Punkt hier jedoch nicht weiter verfolgt werden.

8. § 6 GE-Landesregierung (Ablehnung des Antrags)

Der Vorschrift kann zugestimmt werden.

9. Zu § 7 GE-Landesregierung (Schutz öffentlicher Belange)

9.1 Absatz 1: Einzelne Regelungen

9.1.1 Ziffer 1 lit a) GE enthält gegenüber der Parallelvorschrift des § 8 Abs. 1 Ziffer 1 UIG-Bund eine Erweiterung des Ausnahmetatbestandes. Dort sind "nachteilige Auswirkungen auf **bedeutsame Schutzgüter** der öffentlichen Sicherheit" verlangt. Dies sollte hier im Hinblick auf die Weite des polizeirechtlichen Begriffs der öffentlichen Sicherheit, aber auch im Hinblick auf Regelungskonsistenz, auch hier aufgegriffen werden. Nur am Rande sei angemerkt, dass mit Blick auf den gemeinschaftsrechtlichen Ursprung des Begriffes der öffentlichen Sicherheit die wörtliche Übersetzung desselben in einer deutschen Umsetzungsvorschrift, die alsdann auf den (weiteren) polizeirechtlichen Begriff führt, problematisch ist.

9.1.2 Ziffer 1 lit c) GE-Landesregierung sollte eine Bestimmung erhalten, wonach Informationen, die bis zur Einleitung des Verfahrens zugänglich waren, nicht durch die Einleitung des Verfahrens unzugänglich werden. Das alte UIG-Bund enthielt eine solche Vorschrift.

9.1.3 Ziffer 2 lit a) GE-Landesregierung: Der Ablehnungsgrund des "offensichtlichen Mißbrauchs" ist im IFG-SH nicht aufgenommen, dort nicht vermißt worden und generell überflüssig. Der Ablehnungsgrund sollte gestrichen werden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 7.1.3 verwiesen.

9.1.4 Ziffer 2 lit b) GE-Landesregierung: Es gilt entsprechendes wie zu Ziffer 9.1.3. Soweit der Ausnahmegrund beibehalten wird, sollte in der Begründung - der Rechtsprechung folgend - klar gestellt werden, dass "interne Mitteilungen" sich ausschließlich auf den Betriebsablauf innerhalb der Behörde beziehen. Noch besser wäre eine entsprechende Begriffsbestimmung im Text. Die praktischen Erfahrungen mit dem alten UIG des Bundes haben gezeigt, dass der Ausnahmegrund behördlicherseits gerne mißverstanden wird, indem als "intern" zunächst alles angesehen wird, was die jeweilige Behörde gern für sich behalten möchte.

9.2 Absatz 1: Ziffer 2 lit c) und e)

Die Vorschriften sind, betrachtet man sie im Zusammenhang mit der Abwägungsklausel (**Absatz 1 aE**), semantisch und logisch verunglückt.

Wenn ein Antrag nicht weitergeleitet werden kann, **dann** hilft hierüber eine Abwägung nicht hinweg.

Wenn ein Antrag zu unbestimmt ist, als dass er beantwortet werden kann, **dann** hilft auch hierüber eine Abwägung nicht hinweg.

Die Vorschriften sind in der jetzigen Form nur anwendbar, wenn **eigentlich doch** geantwortet werden kann. In diesem Fall läge allerdings Mißbrauch auf seiten der Behörde vor.

Es ist mißlich, dass der GE-Landesregierung ausgerechnet in einem solchen mißlungenen Punkt der Vorlage des UIG-Bund folgt.

9.3 Abwägungsregel

9.3.1 Was die Abwägungsregel für Umweltinformationen angeht, ist anzumerken, dass diese - insoweit im Gefolge des UIG-Bund - die Abwägungsregel der Richtlinie nicht zutreffend wiedergibt. Dort (Artikel 4 Abs. 2 Uabs. 2) ist festgehalten, dass das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abzuwägen ist. Die zweite Hälfte fehlt hier. Die Unterlassung ist nicht unbeachtlich. Eine Aufnahme würde zumindest klar stellen, dass die Interessen an der Verweigerung zu benennen sind.

9.3.2 Was den Schutz personenbezogener Daten angeht, ist die Vorschrift **nicht richtlinienkonform**. Der LNV regt an, auf die Formulierung des UIG-Bund zurückzugreifen, wo neben Zustimmung oder Abwägung zusätzlich gefordert ist, dass durch die Freigabe personenbezogener Daten Interessen Betroffener erheblich beeinträchtigt würden (siehe hierzu auch unten).

9.4 Absatz 2 (Rückausnahmen)

9.4.1 Der LNV kritisiert, dass die Rückausnahme (unkonditionale Offenlegung) auf Emissionen in die Umwelt beschränkt wird. Dies ist das von der Umweltinformationsrichtlinie erzwungene absolute Minimum.

9.4.2 Informationen, deren Offenlegung im Wege der Rückausnahme festgeschrieben wird, sollten durch Angabe der Dokumenttypen festgeschrieben werden. In Betracht kommen beispielsweise Gutachten und Ergebnisse der Beweiserhebung. Öffentlich sollten auch Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof sein. Von Bedeutung wäre auch die Veröffentlichung der Kommunikation in Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 EG-Vertrag. Soweit der Landesrechnungshof vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen ist (bleibt), sollte festgehalten werden, dass zumindest dessen abgeschlossene Berichte zugänglich sind. Schließlich sollte festgehalten werden, dass zumindest in bestimmten Materien Kabinettsvorlagen der Landesregierung jedenfalls nach Beschlußfassung zugänglich sind.

10. Zu § 8 GE-Landesregierung (Schutz privater Belange)

10.1 Absatz 1

10.1.1 § 8 Abs. 1 Ziffer 1 dürfte in dieser Form mit der Richtlinie nicht vereinbar sein. In der jetzigen Form enthält die Vorschrift eine „*carte blanche*“, wonach unbenannte Rechtsvorschriften den Zugang zu Informationen blockieren könnten. Der Umsetzungsauftrag aus der Richtlinie besagt gerade, diese Vorschriften zu benennen, bzw. im Umsetzungsgesetz auszuführen.

10.1.2 Insoweit ist der Formulierung der Parallelvorschrift § 9 Abs. 1 Ziffer 1 UIG-Bund zwingend der Vorzug zu geben. Diese Vorschrift lautet -

"Soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden ... "

10.1.3 Ein allzu formalistischer Standpunkt beim Schutz personenbezogener Daten wird den internationalen Anforderungen nicht (mehr) gerecht. So verweigert die Schleswig-Holsteinische Landesregierung derzeit regelmäßig die Angabe der Empfängernamen von Empfängern von Agrarbeihilfen mit dem Argument, es handele sich um personenbezogene Daten. In einer Reihe anderer Mitgliedstaaten der EU sind derartige Informationen (beispielsweise, welche öffentlichen Mittel das englische Königshaus als Agrarbeihilfen erhält) inzwischen - durchaus im Geiste der oben angesprochenen EuGH-Entscheidung, zugänglich. Dies muss durch klare gesetzgeberische Vorgaben auch in Schleswig-Holstein ermöglicht werden.

10.1.4 Für die Formulierung der Abwägungsregel gelten die Ausführungen zu 9.3.1 entsprechend. Wie der Hinweis auf das Bundes-UIG zeigt, fehlt in der Tat die "zweite Waagschale" der Abwägung.

10.1.5 Die Formulierung des GE ist Bestandteil eines Versuchs, ein rein formal orientierten Datenschutz durchzusetzen. Praktische Anwendung (siehe zuvor) sind insoweit die Agrarsubventionsfälle, die gemeinschaftsrechtlich korrekt nur gelöst werden können, wenn dieser formale Standpunkt aufgegeben wird.

10.1.6 Rechtstechnisch ergibt sich der formale Ansatz dadurch, dass durch die allgemeine Bezugnahme auf "Rechtsvorschriften" auch das Landesdatenschutzgesetz (LDSG-SH) angezogen wird. So vorzugehen, übersieht aber, dass die Umweltinformationsrichtlinie die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie in den "Rahmen" des Artikels 4 Abs. 2 Uabs. Umweltinformationsrichtlinie einpaßt, eine Vorgehensweise, die im Hinblick auf Erwägungsgrund 72 der Datenschutzrichtlinie regelungskohärent ist.

10.1.7 Der LNV vertritt die Auffassung, dass das Abwägungskonzept der Richtlinie für den Informationszugang insgesamt zu Grunde zu legen ist. Dies wird durch die jetzige Formulierung des GE-Landesregierung nicht hinreichend klar.

Dies dürfte auch der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofes entsprechen. In der oben bereits angezogenen Entscheidung zur Datenschutzrichtlinie heißt es:

"Nach alledem ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Artikel 6 Abs. 1 Buchstabe c und 7 Buchstaben c und e der Richtlinie 95/46 einer nationalen Regelung wie der den Ausgangsverfahren zu Grunde liegenden nicht entgegenstehen, sofern erwiesen ist, dass die Offenlegung, die nicht nur die Höhe der Jahreseinkommen der Beschäftigten von der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern betrifft, wenn diese Einkommen einen bestimmten Betrag überschreiten, sondern auch die Namen der Bezieher dieser Einkommen umfaßt, im Hinblick auf das vom Verfassungsgesetzgeber verfolgte Ziel der ordnungsgemäßen

Verwaltung der öffentlichen Mittel notwendig und angemessen ist, was die vorlegenden Gerichte zu prüfen haben."

EuGH C-465/00, Rn 94

10.2 Absatz 2 (Rückausnahmen)

Es gilt das oben unter 9.4 Gesagte entsprechend.

10.3 Begriffsbestimmung für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

10.3.1 Der LNV regt weiter an, eine **Begriffsbestimmung** des Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in das Gesetz aufzunehmen. Vorgeschlagen wird:

"Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne dieses Gesetzes sind alle Tatsachen, Vorgänge und Umstände, die

1. technische oder kaufmännische Aspekte eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes betreffen;
 2. nicht offenkundig, d. h. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind;
 3. nach dem ausdrücklich oder stillschweigend erklärten Willen des Unternehmers geheim gehalten werden sollen;
- und
4. den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses des Unternehmers bilden".

10.3.2 Vor dieser Folie sind alsdann die **Rückausnahmen** leichter zu formulieren.

Angeregt wird die Aufnahme folgender Rückausnahmen:

Angaben über Emissionen (ohne die Einschränkung *Umweltinformationen*), Gesundheitsgefährdungen, Angaben über in Verkehr gebrachte Lebensmittel, soweit bei Herstellung, Behandlung oder Inverkehrbringen gegen Rechtsvorschriften verstoßen wurde;

Angaben über Empfänger und Höhe öffentlicher Fördermittel; Angaben über Bieter und die Höhe der Gebote bei Ausschreibungen durch öffentliche Stellen, soweit der Eröffnungstermin abgeschlossen ist, Angaben über Auftragnehmer und vereinbarte Preise bei freihändig vergebenen Aufträgen öffentlicher Stellen.

11. Zu § 9 GE-Landesregierung (Kosten)

11.1 Der Vorschrift wird grundsätzlich zugestimmt.

11.2 Es sollte bei den Auslagen jedoch eine Einschränkung auf tatsächliche Kosten ohne Einbeziehung von Gemeinkosten festgehalten werden. Die derzeitige Praxis gerade im kommunalen Bereich, für DIN-A-4-Kopien pro Stück ein Entgelt von 1,- Euro zu verlangen, sollte in Zukunft unterbunden werden.

11.3 Es sollten weiter Sozialklauseln aufgenommen werden.

11.4 Die Gebührenbefreiung für gemeinnützige Vereinigungen, die in Schleswig-Holstein schon nach dem Verwaltungskostengesetz bzw. Kommunalabgabengesetz vorgesehen ist, sollte, wie derzeit schon im bestehenden IFG-SH, im Gesetz klarstellenderweise aufgenommen bleiben.

12. Zu § 10 (Anrufung des Landesdatenschutzbeauftragten)

Die Vorschrift ist gegenüber dem bestehenden IFG-SH unverändert. Durch die Beibehaltung in einem integrierten Gesetz für Umweltinformationen und Informationen, die nicht Umweltinformationen sind, wird die Kompetenz des Datenschutzbeauftragten stillschweigend auf den Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen ausgedehnt.

Dies wird angesichts der guten Erfahrungen mit der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten bei der Umsetzung des IFG-SH vom LNV ausdrücklich begrüßt.

13. Zu § 11 (Rechtsschutz)

13.1 Die Vorschrift ist weitgehend bundesrechtlich vorgegeben. Im Geiste der allgemeinen Bemerkungen sollte die Einschränkung auf Umweltinformationen fallen gelassen werden.

13.2 Es wäre allerdings einen Versuch wert, Informationsstreitigkeiten zwischen Privaten durch die Zivilgerichte entscheiden zu lassen, nicht zuletzt, um die lange Verfahrensdauer der Verwaltungsgerichte zu umgehen.

13.3 Der LNV regt weiter an, eine zentrale Widerspruchsbehörde, sinnigerweise beim Datenschutzbeauftragten in seiner Eigenschaft als Informationsbeauftragten, einzurichten.

13.4 Derzeit werden, gerade im kommunalen Bereich, die meisten Widersprüche von den gleichen Stellen entschieden, die auch die Ausgangsentscheidung getroffen haben, so dass die Unabhängigkeit der Widerspruchsbehörde nicht gewährleistet ist.

14. Zu § 12 (Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen)

14.1 Die Vorschrift ist zumindest in der Sache, wenn schon nicht nach den Anforderungen der Richtlinie, unzureichend.

14.2 Fallbeispiele, in denen Behörden sich auf ihre eigene Unordnung berufen und versuchen, Informationsanträge im Hinblick auf den Suchaufwand abzuwehren, liegen vor.

14.3 Die Vorschrift sollte nicht nur für Umweltinformationen gelten.

14.5 Die Vorschrift muß im Sinne einer klaren Registerpflicht (Artikel 3 Abs. 5 lit c) Spiegelstrich 3 der Umweltinformationsrichtlinie) umgestaltet werden.

Erschließung von Informationen

(1) Die informationspflichtigen Stellen erstellen Organisationspläne und Aktenordnungen sowie ein Register der bei ihnen vorhandenen Informationen sowie allgemeinverständliche Erläuterungen dieser Pläne, Ordnungen und Register und machen diese öffentlich zugänglich. Hinweise auf Informationen werden unverzüglich in das Register aufgenommen. Der Zugang zum Register in elektronischer Form, insbesondere durch das Internet, ist sicherzustellen.

(2) Die Gliederung des Registers nach Absatz 1 erfolgt nach Dokumenten. Das Register enthält für jedes Dokument

1. eine eindeutige Bezugsnummer;

2. gegebenenfalls das Aktenzeichen des Vorgangs, zu dem das Dokument gehört;

3. eine kurze Beschreibung der in dem Dokument festgehaltenen Informationen;

4. das Datum der Herstellung des Dokuments, des Eingangs bei der öffentlichen Stelle und das Datum der Aufnahme in das Register.

(3) In dem Register ist auch festzuhalten, ob und wann eine Information nachgefragt wurde. Eine Information, die mehrfach nachgefragt wurde, ist unverzüglich elektronisch zu veröffentlichen.

(4) Informationen, die in einem elektronischen Format vorliegen, sollen elektronisch veröffentlicht werden.

(5) Die Vorschriften entsprechender Paragraphen (Schutz öffentlich, privater Belange) sind bei der Erstellung der Informationen nach Absatz 2 zu beachten.

15. Zu § 13 (Unterrichtung der Öffentlichkeit)

15.1 Der LNV regt auch hier an, die Vorschrift nicht als reine Umweltinformationsvorschrift aufzufassen, vielmehr insbesondere Absatz 2 Ziffer 5 auf alle Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben auszudehnen.

15.2 Das Aktualisierungsgebot (Absatz 2 aE) ist zu präzisieren.

16. Zu § 14 (Umweltzustandsbericht)

16.1 Eine detailliertere Beschreibung des Inhalts des Berichts wäre wünschenswert.

16.2 Es sollte jedenfalls aufgenommen werden, dass die **Entwicklung im Berichtszeitraum** von Umweltqualität und -belastung aus dem Bericht ersichtlich werden.

17. Zu § 15 GE-Landesregierung (Übergangsvorschrift)

Die Vorschrift entspricht der Rechtsprechung; ihr wird daher zugestimmt. Die klarstellende Aufnahme in das Gesetz wird begrüßt; dies unkonkonditional allerdings nur unter der Bedingung, dass die Verschlechterungen gegenüber dem bestehenden IFG-SH nicht Gesetz werden.

Wir behalten uns vor, im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Hinweise und Anregungen vorzubringen und bitten Sie, uns eine Synopse der Stellungnahmen und Antworten zu überlassen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Achim Peschken