



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Der Vorsitzende  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

**- Hauspost -**

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel  
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II  
Telefon: (0431) 880-4542  
Fax: (0431) 880-7383  
Homepage: [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)  
E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de)  
Durchwahl: 880-4541  
Datum: 21.10.2011

## Stellungnahme

### **zum Entwurf eines Gesetzes zum Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung (Informationszugangsgesetz)**

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP – Drucksache 17/1610

### **Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein**

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/171

und zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 17/215

### **Ihr Schreiben v. 31.08.2011**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Frau Schönfelder,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o.g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/2915

gez.

Thomas Warnecke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning



---

## Stellungnahme

zu den

### Gesetzentwürfen

der Fraktionen von CDU und FDP

**Entwurf eines Gesetzes zum Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltung (Informationszugangsgesetz) vom 16. 06. 2011, LT-Drucksache 17/1610**

und

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umweltinformationsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein vom 12. 01. 2010, LT-Drucksache 17/171**

sowie dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – LT-Drucksache 17/215

Bearbeiter: Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur. Thomas Warnecke

Mit Schreiben vom 31. 08. 2011 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zu den o. g. Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen.

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

---

Vorstand:

Prof. Dr. Ulrich Schmidt (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Christoph Brüning

## A. Vorbemerkungen

---

Die **Zusammenfassung** des Informationsfreiheitsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes zu einem einheitlichen Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, wie es der Entwurf LT-Drs. 17/1610 vorsieht, ist im Sinne einer Rechtsvereinheitlichung nachhaltig zu begrüßen und einer bloßen Anpassung des UIG SH unter Beibehaltung eines IFG SH vorzuziehen.

Erwägenswert bleibt darüber hinaus, die Entwicklung im Bereich der **Geodaten** in die gesetzgeberischen Überlegungen mit einzubeziehen. Dieser Bereich stellt ein wichtiges und wirtschaftlich bedeutendes Referenzfeld für Verwaltungsinformationen dar. Schleswig-Holstein hat im Wege der Umsetzung der Richtlinie 2007/2/EG – INSPIRE – ein Geodateninfrastrukturgesetz (GDIG SH) verabschiedet<sup>1</sup>. Um die Rechtsanwendung zu erleichtern und gleiche Maßstäbe für alle Arten von Geodaten zu schaffen, sollte ein Gesetz auch alle diese in einem allgemeinen Teil erfassen und die spezifischen Regelungen dann in einem besonderen Teil treffen. Somit kann unnötiger Regelungsaufwand vermieden und eine Entlastung der »Vollzugsebene« erreicht werden. Es sprechen gute Argumente dafür, von der bisherigen Praxis der Normierung in verschiedenen, fachspezifischen Gesetzen (UIG, GeoZG, VIG, IFG) abzuweichen und einen **allgemeingültigen Rechtsrahmen** zu schaffen, der die gemeinhin geltenden Grundsätze zu Datenschutz, Lizenzen und Nutzungsbedingungen, Kosten und sonstigen Zugangsmodalitäten möglichst einheitlich zusammenfasst und so der Verwaltung und den Nutzern gleichermaßen die erforderliche Rechtssicherheit im Umgang mit geöffneten staatlichen Datenbeständen gibt.

Allerdings sollte die Zusammenführung nicht zugleich genutzt werden, den Informationszugang für den Antragsteller in Teilbereichen zu erschweren. Zu berücksichtigen ist eine Entwicklung, wonach die Informationsfreiheitsgesetze ohnehin unter den Stichworten »Open Data« und »**Open Government**«<sup>2</sup> in den Fokus der Debatte gerückt sind. Open Data bezeichnet eine Handlungsmaxime, wonach Daten, die vom öffentlichen Sektor erhoben bzw. zusammengetragen werden und nicht offensichtlichen Einschränkungen unterliegen, offen und frei verfügbar gemacht werden. Es greift den Regelungsgegenstand der Informationsfreiheitsgesetze auf, geht aber in der Zielrichtung weit darüber hinaus<sup>3</sup>. Derzeit gibt es in diesem Zusammenhang verschiedene Initiativen und eine unterschiedlich weit fortgeschrittene Umsetzung in Bund, Ländern und Kommunen. Hervorzuheben ist beispielsweise die sog. »**Bremer Erklärung**« zu Open Government und die daraus abgeleiteten Maßnahmen, die auch und gerade auf eine Anpassung des IFG Bremen zielten<sup>4</sup>.

Der gesetzgeberische Handlungsspielraum hätte mit Blick auf diese Entwicklungen und unter dem Aspekt der Verwaltungseffizienz stärker genutzt werden können. Die skizzierte notwendige Einbettung in die »Open Data«-Bewegung verlangt zunehmend danach, bei gesetzlichen Änderungen auch die **Perspektive der Bürger und der Wirtschaft** stärker einzubeziehen, die die »offenen Daten« sowohl im Sinne der Partizipation als auch für wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. zur Entwicklung sog. »Apps«) nutzen können (und wollen). Um den (notwendigen) Kulturwandel in der Verwaltung zu befördern, sollten sich gesetzliche Neuerungen nicht auf Anpassungen im Sinne der Verwaltungseffizienz beschränken, sondern den durch die einschlägigen europäischen Richtlinien (INSPIRE, PSI) und andere Entwicklungen bezweckten Paradigmenwechsel möglich konsequent auch im einfachen Recht abbilden und ggf. auch darüber hinausgehen.

Denkbar wären verpflichtende gesetzliche Regelungen – nach Bremischem Vorbild –, die eine **proaktive Rolle der Verwaltung** bei der Bereitstellung von Informationen verlangen, sodass Anfragen an die informationspflichtige Stelle erst gar nicht entstehen, und auf diesem Weg auch die Verwaltungseffizienz befördert und Ressourcen auf Seiten der Verwaltung eingespart werden. Allerdings sollten derartige gesetzliche Veröffentlichungspflichten zugleich mit konkreten, die informationspflichtigen

---

<sup>1</sup> GVOBl. SH 2010, 717.

<sup>2</sup> Graudenz u. a., Vom Open Government zur Digitalen Agora, 2010; abrufbar unter [www.isprat.net](http://www.isprat.net).

<sup>3</sup> Janda, VM 2011, i. E.

<sup>4</sup> <http://www.senatspressestelle.bremen.de>.

Stellen entlastenden Maßnahmen flankiert werden. So erscheint der **Shared Service Center Gedanke** in diesem Kontext eine zielführende Alternative<sup>5</sup>.

## B. Zu LT-Drucksache 17/1610 im Einzelnen

### I. Zweck des Gesetzes (Art. 1 § 1 Abs. 1)

Der Zweck des Gesetzes (IZG) ist nach § 1 Abs. 1, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Informationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Informationen zu schaffen. Die derzeitige Fassung des IFG SH spricht in § 1 davon, den freien Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Informationen »zu gewährleisten«. Der Wortlaut des Entwurfes zum IZG bleibt damit hinter der derzeitigen Rechtslage zurück und bewirkt u. U. eine Einschränkung des Informationszugangs.

Eine korrespondierende gesetzlich verpflichtende proaktive Bereitstellung von Informationen – wie die Veröffentlichungspflicht, verbunden mit einem elektronischen Informationsregister in § 12 BremIFG – in einem standardisierten Format, z. B. auf Grundlage einer leicht erreichbaren und barrierefreien Plattform, könnte helfen, eine eventuell zu befürchtende Überlastung der Verwaltung zu vermeiden und das Leitbild der Verwaltung um einen Transparenzaspekt im Sinne des Open Government ergänzen.

### II. Begriffsdefinitionen (Art. 1 § 2)

Der Entwurf verwendet den Begriff der **Umweltinformationen** und **Informationen** parallel, eine Legaldefinition findet sich in § 2 Abs. 4 IZG SH aber nur für Umweltinformationen. Aus Gründen der Klarstellung und der leichteren Handhabbarkeit hätte der zentrale Begriff der Information hier legaldefiniert werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund, dass rechtliche Unterschiede bei den Begriffen Wissen, Information, Daten und »Akte« gesehen werden<sup>6</sup>, ist eine Legaldefinition sinnvoll, die derartige Unterschiede abbildet. Eine begriffliche Klarstellung führt insoweit auch zu einer einfacheren Rechtsdurchsetzung des Antragstellers. Insoweit greift die bloße Berücksichtigung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden von allgemeinen und Umweltinformationen, wie sie die Gesetzesbegründung enthält, zu kurz.

### III. Ausschluss der obersten Landesbehörden (Art. 1 § 2 Abs. 2 Nr. 2)

Nach § 2 Abs. 2 lit. b) IZG SH sollen die **obersten Landesbehörden** keine informationspflichtigen Stellen sein, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden. Diese Regelung ist kritisch zu sehen. Sie stellt eine Schlechterstellung des Antragstellers beim Zugang zu allgemeinen Informationen dar, indem sie die derzeitige gleichlautende Ausnahme aus dem UIG SH in das IZG SH übernimmt. Neben Zweifeln an der Vereinbarkeit mit europäischem Recht ist festzustellen, dass gerade beim Erlass von Rechtsverordnungen ein höheres Maß an Transparenz nötig wäre, da deren Erlass verwaltungsintern stattfindet. Eine Überlastung der Ministerialverwaltung ist nicht zu befürchten, insbesondere wenn eine proaktive Veröffentlichung der Entscheidungsgrundlagen im Internet realisiert wird. Auch aus anderen Bundesländern sind keine gleichlautenden Regelungen bekannt.

<sup>5</sup> Schulz, in: Schliesky/Schulz (Hrsg.), Die Erneuerung des arbeitenden Staates, 2012, i. E.

<sup>6</sup> Husein, LKV 2010, 337 (339).

#### IV. Rechtsschutz (Art. 1 § 7)

In Ergänzung zu den ohnehin bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten schafft § 7 Abs. 4 IZG SH einen Anspruch der antragstellenden Person auf **nochmalige Überprüfung** eines ablehnenden Bescheides durch die informationspflichtige Stelle. Angesichts der Tatsache, dass nicht erkennbar ist, warum die »Zweitprüfung« durch die gleiche Behörde ein anderes Ergebnis bewirken sollte, erscheint der Nutzen dieser Regelung aus Sicht des Antragstellers zweifelhaft.

#### V. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Art. 1 § 10)

Nach § 10 Satz 1 Nr. 3 ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen, soweit dem Antragssteller durch die Bekanntgabe der Informationen **Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse** zugänglich gemacht würden. Nach § 10 Satz 5 haben mögliche betroffene Private auf Verlangen der informationspflichtigen Stelle im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt. Welche Voraussetzungen im Einzelnen zu verlangen sind, kann dem Gesamtkontext der Regelung nur schwer entnommen werden – insbesondere im **Bereich der Daseinsvorsorge** ist sowohl bei Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung selbst als auch durch Private das Interesse der Bürgerinnen und Bürger groß, Informationen zu erhalten. Die Frage, inwieweit ein Antrag in diesen Fällen auf Informationszugang mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden kann, ist von der Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet worden<sup>7</sup>. Detaillierte Regelungen könnten demgegenüber für Klarheit und Rechtssicherheit sorgen. Die differenzierteste Vorgabe zu diesem Themenkomplex findet sich derzeit in §§ 7a und 17 IFG Berlin, die 2010 geschaffen wurden. Danach unterliegen Verträge im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr, Energieversorgung, Krankenhauswesen und der Verarbeitung von Daten, die im Zusammenhang mit hoheitlicher Tätigkeit stehen, grundsätzlich dem Informationsrecht. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist hier an das Entstehen eines wesentlichen wirtschaftlichen Schadens gekoppelt, den der Private darlegen muss. Wenn der Private keinen Wettbewerber in seinem jeweiligen Bereich hat oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist, überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers.

#### VI. Proaktive Bereitstellung durch die Verwaltung

In § 11 IZG SH ist eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über Umweltinformationen vorgesehen, welche grundsätzlich zu begrüßen ist. Positiv hervorzuheben ist die Regelung in Abs. 3, dass die Verbreitung von Umweltinformationen für die Öffentlichkeit in verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen soll.

Allerdings greift die Beschränkung auf Umweltinformationen angesichts der skizzierten Entwicklungen zum »Open Government Data« zu kurz. Notwendig ist eine **Ausdehnung auf allgemeine Informationen**. Eine proaktive Veröffentlichung auch allgemeiner Informationen, wie sie § 12 IFG Bremen vorsieht, ist geeignet, die Anzahl von Anträgen gering zu halten und gleichzeitig den dringend notwendigen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu fördern. Dieses ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Bund und einigen Ländern derzeit Konzepte entwickelt werden, um Verwaltungsdaten möglichst aller föderalen Ebenen auf einer gemeinsamen Plattform, ggf. auch über gemeinsame Shared Service Center, bereitzustellen.

Ergänzend muss im Falle der zunehmenden proaktiven Veröffentlichung aber eine leicht handhabbare und den widerstreitenden Interessen gerecht werdende Regelung zum **Datenschutz** gefunden werden. Wegweisend erscheint hier die Regelung in § 11 Abs. 3 GDIG SH, die eine frühzeitige Kategorisierung von Geodaten im Einvernehmen mit dem ULD und der Koordinierungsstelle nach § 9 GDIG SH vorsieht.

<sup>7</sup> OVG Schleswig, Beschl. V. 30.03.2005, 4 LB 26/04, NordÖR 2005, 208 (209f.); OVG NRW, Urte. V. 17.5.2006, 8 A 1642/05, NWVB1 2006, 292 (293 f.); OVG Bln-Bbg, Urte. V. 2.10.2007, 12 B 12.07; ein Überblick hierzu auch bei Polenz, DÖV 2010, 350 (356).

Beispielhaft im Sinne einer proaktiven Bereitstellung sind die Regelungen in Abschnitt II des GDIG SH zu den Anforderungen an die Geodateninfrastruktur. Hier gibt es differenzierte Regelungen zu Geodaten Diensten und Netzdiensten in § 6, Metadaten in § 7 sowie Interoperabilität und Geodatenportalen in § 8. In diesem speziellen Bereich der Geodaten wird gewissermaßen die Entwicklung zur Bereitstellung auf einer Plattform, wie sie bei den anderen Kategorien von Verwaltungsdaten zu erwarten ist, vorweggenommen.

Kritisch zu sehen ist der **Wegfall des Umweltzustandsberichtes**, der nach § 13 UIG SH derzeit bereitgestellt wird und auf den sich der Änderungsantrag LT-Drs. 17/215 bezieht. Dieser Bericht sicherte bisher die Bereitstellung von Informationen in einer verständlichen und institutionalisierten Form. Ob die aktiv zu veröffentlichenden Umweltinformationen nach § 11 IZG SH den Wegfall des Umweltzustandsberichtes kompensieren können, kann nicht abschließend beurteilt werden.

### C. Zu LT-Drucksache 17/171

---

Wie bereits ausgeführt, ist die o. g. Zusammenführung von IFG SH und UIG SH zum IZG SH grundsätzlich einer bloßen Anpassung des UIG SH vorzuziehen. Deshalb soll hier nur kurz auf einzelne Aspekte eingegangen werden.

- **Verhältnis von UIG-SH und IZG-SH**

Aus § 3 UIG SH geht hervor, dass das IFG SH für den Zugang zu Umweltinformationen keine Anwendung finden soll. Diese als »Klarstellung« bezeichnete Änderung führt aber dazu, dass die nach derzeitiger Rechtslage geltende parallele Anwendbarkeit von IFG SH und UIG SH nicht mehr möglich ist. Im Ergebnis führt das zu einer Schmälerung von Rechtspositionen der Antragsteller bei der praktischen Rechtsanwendung.

- **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**

Nach der Regelung in § 8 Satz 4 UIG SH hat die informationspflichtige Stelle in der Regel vom Vorliegen eines Betriebes- oder Geschäftsgeheimnisses auszugehen, wenn die übermittelten Informationen entsprechend gekennzeichnet sind. Nach dieser Regelung ist dem Betroffenen ein Verhinderungsmechanismus für den Informationsanspruch an die Hand gegeben, der in der Praxis eine bedeutsame Rolle spielt und in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich beurteilt wird<sup>8</sup>. Eine differenziertere Herangehensweise wäre geeignet, eine sachgerechte Absicherung der Betroffenenrechte zu gewährleisten, aber zugleich der Informationsfreiheit mehr Gewicht zu verleihen.

### D. Fazit / Empfehlungen

---

Grundsätzlich weist die Absicht, das UIG SH und das IFG SH in einem IZG SH zusammenzufassen, in die richtige Richtung. Der vorliegende Entwurf greift aber angesichts der Entwicklungen zu einem geänderten Umgang mit Verwaltungsdaten zu kurz und stellt zum Teil einen Rückschritt gegenüber der derzeitigen Rechtslage dar. Die gesetzgeberische Leitidee, Verwaltungsaufwand zu sparen, sollte nicht an dem Punkt ansetzen, materielle Rechtspositionen des Bürgers zu schmälern, sondern in einem integrierten Konzept im Sinne von Open Data die proaktive Bereitstellung von Verwaltungsdaten in den Blick nehmen, um die Zahl der Anträge an die Verwaltung auf diesem Wege gering zu halten.

Kiel, den 21. Oktober 2011

gez.

Dr. Sönke E. Schulz

Geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter

gez.

Ass. iur. Thomas Warnecke

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

---

<sup>8</sup> Polenz, DÖV 2010, 350 (356).