

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit

Berlin, den 4. August 2006

Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für Schleswig-Holstein Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 16/722 -

1. Vorbemerkung zur Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit

Die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit hat sich im Mai diesen Jahres in Berlin gegründet und hat sich die Förderung und Fortentwicklung der Informationsfreiheit in Wissenschaft und Verwaltungspraxis zum Ziele gesetzt.

2. Allgemeine Vorbemerkung zum Gesetzentwurf

Die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit beschränkt sich grundsätzlich auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zum allgemeinen Informationszugang.

Die vorgesehene Zusammenfassung des Informationsfreiheitsgesetzes mit dem Umweltinformationsgesetz des Landes wird grundsätzlich begrüßt.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt für das allgemeine Informationszugangsrecht eine restriktive Tendenz erkennen, die von ihren Auswirkungen weit über rechtstechnische Anpassungen hinausgeht und deren Motivation nicht erkennbar ist. Angesichts der bislang relativ kurzen Geltungsdauer des Gesetzes (Inkrafttreten 9.02.2000) stellt sich die Frage, warum eine Novelle erforderlich ist und auf welcher Grundlage sie durchgeführt wird. Auch sollte einer grundlegenden Novellierung - wie vorliegend offenkundig beabsichtigt - eine Evaluation auf systematischer Grundlage vorangehen, an der es offenkundig fehlt.

3. Zu den vorgeschlagenen Regelungen

3.1 § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-SH-E; Beschränkung des allgemeinen Informationszugangs auf die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit

Die Anwendung des IFG-SH soll künftig ausgeschlossen sein, soweit die Behörden des Landes nicht hoheitlich, sondern privatrechtlich handeln. Im Ergebnis wird vom Anwendungsbereich des IFG-SH jedes Behördenhandeln in privatrechtlicher Form ausgenommen. Dies erfasst sowohl die privatrechtliche Beschaffungstätigkeit der öffentlichen Hand (sog. fiskalische Hilfsgeschäfte) als auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in privater Rechtsform (sog. Verwaltungsprivatrecht).

Begründet wird der Regelungsvorschlag damit, dass das IFG-SH nur Anwendung finden solle, wenn Behörden mit Sonderrechten, also hoheitlich handelten und dass kein Anlass bestehe, der öffentlichen Hand Wettbewerbsnachteile zuzufügen und sie anders als die Rechtssubjekte des Privatrechts zu behandeln, wenn die öffentliche Hand auf die Vorrechte des öffentlichen Rechts bewusst verzichte¹.

• **Stellungnahme**

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Regelung abzusehen und sich stattdessen an den entsprechenden Regelungen im IFG-Bund oder IFG-MV zu orientieren.

Der Regelungsvorschlag führt zu einer erheblichen Einengung des Anwendungsbereichs des IFG-SH gegenüber der geltenden Rechtslage, für den die Landesregierung eine substantiierte Begründung schuldig bleibt. Auch fiel das IFG-SH damit weit hinter das Transparenzniveau des IFG-Bund zurück. Dem IFG-SH würde auch mit der Beschaffung der Kernbereich der Korruptionsprävention entzogen. Weiter entzogen würde mit dem sog. Verwaltungsprivatrecht ein Bereich klassischer Verwaltungstätigkeit.

Es ist unzutreffend, dass ein allgemeiner und voraussetzungsloser Informationszugang für die Bürger und Bürgerinnen nur dann geboten sei, wenn der Staat hoheitlich in Wahrnehmung seiner "Vorrechte" handle. Die Landesregierung verkennt hier die öffentlich-rechtlichen Bindungen auch im Bereich des privatrechtlichen Handelns.²

Im Bereich des fiskalischen Handelns ist durchaus das berechtigte Interesse der öffentlichen Hand anzuerkennen, bei der Teilnahme am Wirtschaftsverkehr nicht durch andere Marktteilnehmer wie z.B. Konkurrenten, Käufer oder Verkäufer, ausgeforscht zu werden. Soweit die Landesregierung die öffentliche Hand vor Wettbewerbsnachteilen schützen will, verstößt der Regelungsvorschlag gegen das Übermaßverbot, da die Regelungswirkung weit über das Regelungsziel hinausgeht. Beispielhaft verwiesen sei hier auf das IFG-Bund, das im Gegensatz zum vorliegenden Regelungsvorschlag den Informationszugang ohne Rücksicht auf die Handlungsform der Behörde öffnet, aber gleichzeitig den Informationsanspruch in § 3 Nr. 6 IFG-Bund zielgenau zum Schutz der fiskalischen Interessen im Wirtschaftsverkehr ausschließt. Verwiesen wird auch auf das IFG-MV, dass sich an die Regelung des IFG-Bund an-

¹ Lt-Drs. 16/722, S. 3

² Vergl. z.B. zur Fiskalgeltung der Grundrechte v. Münch, Band 1, Vorb. Rn. 34, Band 1 5. Aufl. und zu den öffentlich-rechtlichen Bindungen im Bereich des Privatrechts Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Band 1, 11. Aufl., § 23, Rn. 20 ff.

lehnt und in § 5 Nr. 5 IFG-MV ebenfalls eine maßvolle Regelung zum Schutz fiskalischer Interessen des Landes im Wirtschaftsverkehr enthält.

3.2 § 1 Abs. 2 Nr. 2 IFG-SH-E; Anwendungsausschluss des IFG-SH für die obersten Landesbehörden im Rahmen der Rechtsetzung

Abweichend von § 3 Abs. 3 IFG-SH soll künftig das IFG-SH keine Anwendung mehr finden auf die Tätigkeit der obersten Landesbehörden im Rahmen der Rechtsetzung. Gleiches soll ausweislich der Gesetzesbegründung für die nachgeordneten Landesbehörden gelten, derer sich die Ministerien für bei der Vorbereitung von Gesetzen und Rechtsverordnungen bedienen.

- **Stellungnahme**

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage Regelung abzusehen.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer erheblichen Verschlechterung des Informationszugangs gegenüber dem geltenden Recht. Auch fielen das IFG-SH insoweit hinter den Regelungsstand des IFG-Bund zurück. Eine substantiierte Begründung bleibt die Landesregierung schuldig.

Gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG-Bund werden die obersten Bundesbehörden vom Informationszugangsanspruch ohne Beschränkung erfasst. Dem Informationszugang entzogen ist auch ohne ausdrückliche Erwähnung im IFG-Bund nur der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Dazu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Willensbildung der Regierung selbst. Das betrifft die Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinett- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Der Regelungsvorschlag IFG-SH geht jedoch darüber weit hinaus, da die gesamte Tätigkeit der obersten Landesbehörden - mithin der Ministerien - und der nachgeordneten Behörden in Bezug auf Rechtsetzung dem IFG-SH entzogen sein soll.

3.3 § 3 Satz 2 IFG-SH-E; Abschaffung des Vorrangs des Informationszugangs nach dem IFG-SH gegenüber Spezialregelungen

Abweichend von § 17 IFG-SH sollen nunmehr Informationszugangsrechte nach anderen Gesetzen, unberührt bleiben. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs steht dies unter dem Vorbehalt, der Verdrängung durch Spezialregelungen. Nach geltendem Recht bleiben weitergehende Informationszugangsregelungen unberührt.

- **Stellungnahme**

Es wird empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Die vorgeschlagene Regelung führt zu einer Verschlechterung des Informationszugangs. Die Landesregierung will mit der vorgeschlagenen Regelung den Vorrang spezieller Regelungen des Landesrechts vor dem IFG-SH außer Zweifel stellen. Dies stellt einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht dar, dass mit § 17 IFG-SH

den Vorrang des IFG-SH anordnet, ohne durch spezielleres Recht verdrängt zu werden. Eine substantiierte Begründung für den Regelungsvorschlag fehlt.

3.4 § 7 Abs. 1 Nr. 2 a) IFG-SH-E; Ausschluss des Informationszugangs bei missbräuchlicher Antragstellung

Neu ins Gesetz aufgenommen werden soll die Möglichkeit der Ablehnung "offensichtlich missbräuchlich" gestellter Anträge.

- **Stellungnahme**

Es wird empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Die Regelung hat rein deklaratorischen Charakter. Bereits nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Rechtsmissbrauchs werden querulatorische Anträge weder entgegengenommen noch bearbeitet.³ Der Gesetzentwurf der Landesregierung bleibt eine Begründung schuldig, warum dieser allgemein geltende Rechtsgrundsatz nunmehr Aufnahme in das Gesetz finden soll.

3.5 § 7 Abs. 1 Nr. 2 b) IFG-SH-E; Ausschluss des Informationszugangs bezüglich interner Mitteilungen

Neu geschaffen werden soll zum Schutz öffentlicher Belange die Ablehnung von Anträgen, die sich auf "interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen beziehen".

- **Stellungnahme**

Es wird dringend empfohlen, von der beabsichtigten Änderung der geltenden Rechtslage abzusehen.

Es ist nicht ersichtlich, was eine solche Information als "intern" qualifiziert. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich auf den Hinweis, dass die Vorschrift interne Mitteilungen schütze, die innerhalb einer informationspflichtigen Stelle abgegeben werden, womit die Effektivität interner Arbeitsabläufe gesichert werden soll.⁴ Was eine Mitteilung als intern qualifiziert oder von wem diese Mitteilung stammen soll erläutert die Gesetzesbegründung nicht. Weder die konkrete Regelungswirkung, noch das Regelungsziel (welche Kommunikation oder Information soll warum geschützt werden?) ist erkennbar. Eine substantiierte Begründung fehlt. Das IFG-Bund kennt den Begriff der "internen Mitteilung" nicht.

3.6 §§ 12 und 13 IFG-SH-E; Beschränkung der aktiven Informationspolitik auf Umweltinformationen

Die Landesregierung beabsichtigt, die Vorschriften zur Unterstützung des Informationszugangs und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit auf den Bereich der Umweltinformationen zu beschränken.

³ So ausdrücklich auch die Begründung zum IFG-Bund, BT-Drs. 15/4493, S. 16

⁴ Lt-Drs. 16/722, S. 34

- **Stellungnahme**

Es wird die Ausdehnung der Vorschriften zur aktiven Informationspolitik auf den allgemeinen Informationszugang empfohlen.

Die Landesregierung schweigt sich in der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf zu den Gründen für die vorgeschlagene Beschränkung der aktiven Informationspolitik auf die Umweltinformationen aus. Im Ausland sind umfangreiche Informationsverzeichnisse gängig. § 11 IFG-Bund, § 12 IFG-Nordrhein-Westfalen und § 17 IFG-Berlin enthalten entsprechende Vorschriften zur aktiven Informationspolitik. Solche Vorschriften schaffen die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer Informationsinfrastruktur, derer es in der Informationsgesellschaft zur Sicherung der notwendigen Kommunikation zwischen Staat und Bürger bedarf.⁵ Es erscheint widersprüchlich, dass der Gesetzentwurf in § 5 Abs. 1 Nr. 1 ausdrücklich auf den Informationszugang für den Bürger im Internet verweist, es aber keinerlei Vorschriften zur Einstellung allgemeiner Verwaltungsinformationen ins Internet geben soll. Es sollten mindestens in Anlehnung an § 11 IFG-Bund Vorschriften zur Veröffentlichung von Informationsverzeichnissen, Organisations- und Aktenplänen in den Gesetzentwurf aufgenommen werden.

Dr. Sven Berger

⁵ Schoch/Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz, Berlin 2002, § 15 Rn. 9.