

Informationsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein

Thilo Weichert

Schleswig-Holstein war bisher immer etwas zurückhaltender als andere Länder – wenn es um den Abbau von Bürgerrechten ging. Mit einem neuen Informationsfreiheitsgesetz setzt das Land nun – neben dem zeitgleich verabschiedeten Datenschutzgesetz – einen markanten Orientierungspunkt für den Ausbau von Bürgerrechten in der Informationsgesellschaft. Zusammen mit den in Brandenburg und Berlin verabschiedeten Informationsfreiheitsgesetzen wird die schleswig-holsteinische Regelung für die auf Bundesebene 1998 im rot-grünen Koalitionsvertrag vereinbarte Informationszugangsregelung von Bedeutung sein. Thilo Weichert stellt die Entstehungsgeschichte und die wesentlichen Inhalte des neuen Informationsfreiheitsgesetzes in Schleswig-Holstein dar und gibt einen Ausblick auf die Lösung von Anwendungsproblemen.



Dr. Thilo Weichert

Stellvertretender
Datenschutzbeauftragter
in Schleswig-Holstein. Vorsitzender
der Deutschen
Vereinigung für
Datenschutz (DvD e.V.)

E-Mail: ldsh@netzservice.de

1 Gesetzgebungsgeschichte

Nach der Vertagung des Themas am 24. November 1999 auf der Sitzung des Innenausschusses des schleswig-holsteinischen Landtags drängte der Landesverband von Bündnis 90/Die Grünen die Regierungsfractionen: „Informationsfreiheits- und Datenschutzgesetz verabschieden“: Es stünde der rot-grünen Regierung zwei Monate vor Ende der Legislaturperiode „mehr als gut an, wenn sie die beiden modernen, bundesweit wegweisenden Gesetze noch zur Verabschiedung brächte“.¹

1.1 Verfahren

Anders als für das Landesdatenschutzgesetz² hatte der Ausschuss für das Informationsfreiheitsgesetz keinen Zeitplan. Wider alle Vermutungen verabschiedete der Landtag dennoch auf der letzten Plenarsitzung der 14. Wahlperiode am 26. Januar 2000 – leicht modifiziert – den Entwurf der Abgeordneten des SSW eines „Gesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Schleswig-Holstein (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) mit den Stimmen von SPD, B 90/Grüne, SSW und einer Stimme der F.D.P. Der von der CDU-Fraktion eingebrachte Alternativvorschlag fand keine Mehrheit.“³

Dass es dazu kam, kann als eine Sternstunde des Parlamentarismus bezeichnet werden, war damit doch keine Regierungsvorlage, sondern ein Gesetz aus dem Parla-

ment heraus verabschiedet worden, das zudem von einer kleinen Oppositionspartei stammte.

Zwar ist das Thema „Informationsfreiheit“ seit Jahren eher ein bündnisgrünes Thema. Es war diese Partei, die auf Bundesebene hierzu erstmals Gesetzesentwürfe vorlegte.⁴ Doch versäumte sie es, Entsprechendes für Schleswig-Holstein bei den Koalitionsverhandlungen 1996 mit der SPD zu vereinbaren. Die erste Initiative in Richtung Informationsfreiheit ging im Rahmen der Verfassungsreform 1997 von dem Landesbeauftragten für den Datenschutz aus.⁵ Schon damals war erkennbar, dass von keiner der im Landtag vertretenen Parteien prinzipieller Widerstand zu erwarten wäre. Die Zeit war aber offensichtlich für eine Verfassungsinitiative noch nicht reif.

1.2 SSW-Entwurf

Es blieb dem Süd-Schleswigschen Wählerverband (SSW) vorbehalten, im Mai 1998 über einen Antrag die Landesregierung aufzufordern, innerhalb von einem halben Jahr den Entwurf eines IFG vorzulegen.⁶ Das Innenministerium machte sich umgehend an die Arbeit und legte dem Kabinett einen knappen Entwurf zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes (LVwG) vor, der aber dort keine ausreichende Akzeptanz fand.

Als ein Jahr später im Parlament immer noch kein Entwurf vorlag, brachte der SSW mit seiner (einzigen) Abgeordneten *Spoorendonk* einen eigenen Text ein.⁷ Dieser Entwurf wurde gemeinsam mit dem inoffiziellen Entwurf des Innenministeriums in die schriftliche Anhörung gegeben. Die

¹ Pressedienst Bündnis 90/Die Grünen Nr. 081.99/26.11.99.

² Dazu der Beitrag von Bäumler in diesem Heft.

³ Schleswig-Holsteinischer Landtag (14. WP) 104. Sitzung., Parlamentsprotokoll S. 7935 ff. mit Beiträgen der MdL Spoorendonk (SSW), Puls (SPD), Geißler (CDU), Böttcher (B 90/Gr), Kubicki, Happach-Kasan (F.D.P.) sowie IM Wienholtz.

⁴ BT-Drs. 12/5694 v. 20.9.93; BT-Drs. 13/8432 v. 27.08.97; dazu Häfner/Gerlach ZRP 1998, 123 ff..

⁵ König DÖV 2000, 54.

⁶ Pressemitteilung SSW 6.5.1998, LT-Drs. 14/1435.

⁷ LT-Drs. 14/2374 v. 2.9.99.

Resonanz der Sachverständigen war erstaunlich positiv, wobei der SSW-Vorschlag insgesamt wohl etwas „bessere Noten“ erhielt als der des Innenministeriums. Nach der Vertagung des Themas im November '99 schien dann der Entwurf der Diskontinuität anheimzufallen.

Als sich aber – im Kontext des CDU-Spendenskandals – abzeichnete, dass Rot-Grün nach den Landtagswahlen am 27. Februar auf die Stimmen des SSW für die Wahl der Ministerpräsidentin angewiesen sein könnte, beschlossen die Regierungsfractionen, dem SSW-Vorschlag die Gesetzesweihe zu geben: Behandlung am 13. Januar im Innenausschuss, Verabschiedung am 26. Januar, Inkrafttreten am Tag nach der Verkündung am 24. Februar 2000.⁸

1.3 Haltung der Opposition

Wer nun vermuten würde, die Opposition von CDU und F.D.P. hätte dieser Initiative ablehnend gegenüber gestanden, der täuscht sich. Vielmehr machte sich die CDU-Fraktion den Vorschlag des Innenministeriums zu eigen und brachte diesen als Alternativvorschlag zum SSW-Entwurf zur Abstimmung.⁹ Damit legte – soweit ersichtlich – bundesweit die CDU erstmals einen eigenen Vorschlag für ein Informationsfreiheitsgesetz vor, der sich in der Substanz vom letztendlich verabschiedeten Gesetz in folgenden Punkten unterscheidet: kein eigenständiges Gesetz, sondern eine Regelung im Landesverwaltungsgesetz (LVwG), Integration der Akteneinsicht der Beteiligten in die Jedermannsregelung, Einschränkung des Informationszugangs durch stark auslegungsbedürftige Generalklauseln, keine außergerichtliche Streitschlichtung. Der unbestreitbare Charme des CDU-Vorschlages lag darin, dass durch seine Schlankeheit eine hohe praktische Flexibilität erreicht worden wäre.

1.4 Erste Erfahrungen

Für die Verwaltung bestand wenig Zeit, sich auf die neue Gesetzeslage einzurichten. Praktisch direkt nach der Veröffentlichung des Gesetzes waren die ersten Anträge zu vermelden. Besonders hervor tat sich das sog. Menschenrechtsbüro von Scientology

Deutschland mit Sitz in München, das bei einigen Ministerien und Kammern sowie beim schleswig-holsteinischen Sektenbeauftragten Akteneinsicht forderte zu Stichworten wie „Scientology“, „Sekten“ und „Psychogruppen“.¹⁰ Während die Vereinigung der Industrie- und Handelskammern in Schleswig-Holstein hierauf mit einem Generalangriff gegen das Gesetz reagierte¹¹, blieb der Sektenbeauftragte kühl. Er werde Scientology „in die allgemein zugänglichen Unterlagen“ blicken lassen, nicht aber in die, in denen es um Bürgeranfragen oder um Aussteiger geht. Scientology werde wie jeder andere Verein oder jeder Bürger behandelt: „Das Gesetz teilt nicht in Gut und Böse, Grüne oder Weiße“.¹²

2 Das Gesetz

Tatsächlich besteht kein Grund zur Panik. Das Gesetz lässt trotz seiner Kürze an Klarheit nichts vermissen, sowohl hinsichtlich des Aktenzugangsrechts als auch der Ausnahmen, sowohl hinsichtlich des Verfahrens bei der aktenführenden Stelle als auch des Rechtsschutzes.

2.1 Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, „den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten (§ 1). Erfasst werden alle auf Informationsträgern gespeicherten Informationen, unabhängig davon, ob diese als Schrift, Bild, Ton oder in elektronischer Form vorhanden sind (§ 2). Damit ist das Gesetz offen für weitere technologische Entwicklungen.“

2.2 Verpflichtete

Verpflichtet werden alle Behörden (§ 3 Abs. 2 LVwG) und beliebige Unternehmen des Landes, der Kreise, der Ämter und Gemeinden sowie der sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, auch soweit diese Bundesrecht oder Recht der Europäischen Gemeinschaft ausführen. Ausgenommen sind der Landtag im Rahmen seiner Gesetzgebungstätigkeit, die

Gerichte und Justizbehörden sowie der Landesrechnungshof, soweit diese Stellen in ihrer unabhängigen Funktion tätig werden (§ 3). Diese Stellen folgen nach deutscher Verfassungstradition eigenen Regelungen über die Öffentlichkeit ihrer Tätigkeit und ihres Informationsanfalls. Der Zugangsanspruch wird in § 4 normiert: „Jede natürliche und juristische Person des Privatrechts hat Anspruch auf Zugang zu den bei einer Behörde vorhandenen Informationen“. Der Nachweis eines rechtlichen, berechtigten¹³ oder sonstigen Interesses ist nicht erforderlich.

2.3 Verfahren

Bestimmend für die Ausgestaltung des Informationszugangs ist der Wunsch der Antragstellerin oder des Antragstellers (§ 5 Abs. 1). Sind vorübergehend beigezogene Akten anderer Stellen, die nicht Bestandteil der eigenen Unterlagen werden sollen, betroffen, so ist der Antragsteller darauf hinzuweisen, dass und welche andere Stelle für die Auskunft zuständig ist. Die Behörde stellt ausreichend zeitliche, sachliche und räumliche Möglichkeiten für den Informationszugang zur Verfügung, im Bedarfsfall auch Kopien. Bei elektronischer Speicherung werden die erforderlichen Hilfen gewährt oder lesbare Ausdrücke zur Verfügung gestellt (§ 5). Im möglichst schriftlich zu stellenden Antrag sind die begehrten Informationen zu umschreiben.

Der ersuchten Behörde obliegt eine Beratungspflicht (§ 6), insbesondere bei inhaltlicher Unbestimmtheit des Antrages. Sie macht die begehrten Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats zugänglich oder lehnt das Begehren innerhalb dieser Frist ab. Bei umfangreichen oder komplexen Anfragen kann es zu einer Fristverlängerung auf zwei Monate kommen. Ein typischer Fall hierfür ist, dass bei Betroffenheit Dritter diese vor Einsichtsgewährung beteiligt werden müssen. Eine Nichtbescheidung bis zum Fristablauf gilt als Ablehnung (§ 7). Es dürfen Verwaltungsgebühren nach dem Verwaltungskostenengesetz erhoben werden (§ 8).

⁸ IFG-SH v. 9.2.2000, GVBl. SH Nr. 4/2000, S. 166 ff.; www.schleswig-holstein.Datenschutz.de

⁹ LT-Drs. 14/2690 v. 18.1.2000.

¹⁰ Vgl. OVG Münster NJW 1998, 3659: Ablehnung eines Rechts auf Einsicht für Scientology in Akten der Enquete-Kommission „so genannte Sekten und Psychogruppen“ des Deutschen Bundestags.

¹¹ Presseerklärung 14.3.2000.

¹² Hmb.Abl. 16.3.2000.

¹³ Dies verlangte bisher die Rechtsprechung und gestand der Verwaltung eine Ermessensentscheidung zu; vgl. z.B. VGH München, NVwZ 1999, 889 f.; VG Potsdam LKV 1999, 155 f.

2.4 Ausnahmen

Das IFG-SH kennt vier Gruppen von Ausnahmen für den Aktenzugang, die den Zwecken des Schutzes

- öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 9),
- des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10),
- von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11) und
- von personenbezogenen Daten (§ 12)

dienen. Zu den öffentlichen Belangen gehören der Schutz der internationalen Beziehungen, der Beziehung zwischen Bund und Ländern, der Landesverteidigung sowie der „inneren Sicherheit“ und der Schutz anhängiger Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten-, Disziplinar- sowie strafrechtlicher Ermittlungsverfahren.

Entscheidungsvorbereitungen müssen ebenso wie Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorverfahrens werden, nicht offenbart werden. Gleiches gilt für Protokolle vertraulicher Beratungen sowie bei drohender Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Landesregierung. Bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist eine Abwägung vorzunehmen, wobei dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

2.5 Datenschutz

Bei personenbezogenen Daten erfolgt grundsätzlich eine Ablehnung, es sei denn

1. die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt;
2. die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten;
3. die Einholung der Einwilligung der oder des Betroffenen ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, und es ist offensichtlich, dass die Offenbarung im Interesse der oder des Betroffenen liegt;
4. die Antragstellerin oder der Antragsteller machen ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Informationen geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der oder des Betroffenen stehen der Offenbarung nicht entgegen (§ 12 Abs. 1).

Soll dennoch Zugang zu personenbezogenen Daten gewährt werden, so ist – bei vertretbarem Aufwand – die betroffene Person zu unterrichten. Ist die Beeinträchtigung schutzwürdiger Betroffenenbelange denkbar, so muss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden (§ 12 Abs. 2). Auf Verlangen des Antragstellers ist die betroffene Person um Zustimmung zur Freigabe der Information zu ersuchen (§ 13).

2.6. Trennungsgebot

Nur soweit und solange ein Verweigerungsgrund vorliegt, darf der Informationszugang beschränkt werden. Die übrigen Informationen sind offenzulegen, im Zweifelsfall über eine einfache Auskunft (§ 14). Zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand ist – ähnlich wie in § 11 Abs. 4 S. 1 LDSG-neu – vorgesehen, dass durch organisatorische Vorkehrungen die Trennung geheimhaltungsbedürftiger von offengelegten Informationen sichergestellt wird (§ 15). Die Behörden sind gehalten, sich in ihrer Datenorganisation von vornherein auf mögliche Informationswünsche einzustellen.

2.7 Rechtsschutz

Ist eine Person der Ansicht, in ihrem Informationszugsrecht beeinträchtigt zu werden, kann sie sich an den Landesbeauftragten für den Datenschutz (LD) wenden. Ab 1. Juli 2000 gehen diese Aufgaben nach § 326 Abs. 1 LVwG auf das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) (§§ 32 ff. LDSG-neu) über.

Das ULD kann als neutrale Instanz eine Streitschlichtungsfunktion übernehmen und teure gerichtliche Verfahren vermeiden helfen. Die Regelungen bzgl. Aufgaben und Befugnisse im LDSG finden entsprechende Anwendung. Die Vorschriften über den gerichtlichen Rechtsschutz finden umfassende Anwendung (§ 16).

2.8 Verhältnis zu anderen Zugangsrechten

Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Zugang zu Informationen ermöglichen, bleiben unberührt (§ 17). Dies sind insbesondere die Akteneinsichtsansprüche für Beteiligte nach § 29 BVwVfG, § 88 LVwG, § 49 OWiG, die datenschutzrechtlichen Auskunftsansprüche (z.B. § 27 LDSG-neu, § 25 LVerfSchG-SH, § 198 LVwG) oder

eher wirtschaftlich motivierte Informationsrechte (z.B. § 12 GBO, § 9 HGB). Wegen des sich ausschließenden Anwendungsbereichs unabhängig vom IFG-SH sind die Akteneinsichts- und Auskunftsansprüche nach den §§ 147, 406e StPO.

Das IFG-SH ist nicht anwendbar, soweit speziellere Vorschriften bestehen. Dies gilt derzeit vorrangig für den Bereich von Umweltinformationen, zu denen auch jedermann nach dem bundesrechtlichen Umweltinformationsgesetz (UIG)¹⁴ Zugang hat, aber auch für Zugangsregelungen zu öffentlichen Registern wie z.B. zum Vereinsregister nach § 79 BGB.

3 Anwendungsfragen

Der SSW-Entwurf ging realistischere Weise davon aus, dass es bei den Behörden zunächst zu einem gewissen höheren Arbeitsaufwand kommen wird. Die Erfahrungen mit schon bestehenden Informationsgesetzen zeigen aber, dass die konkreten Belastungen erheblich geringer waren, als jeweils im Vorfeld der Verabschiedung gemutmaßt wurde.

3.1 Auswirkungen

Mittel- bis langfristig wird laut Gesetzesbegründung erwartet, dass das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung zu einer effektiveren, klareren und übersichtlicheren Verwaltungsstruktur und zu einer besseren Akzeptanz verwaltungsbehördlicher Entscheidungen führen wird und damit letztlich Kosten spart.¹⁵

Nicht unterschätzt werden darf auch die Wirkung des IFG im Interesse der Korruptionsbekämpfung. Nicht nur, dass die potentielle Möglichkeit der öffentlichen Einsichtnahme in Akten eine präventive Wirkung bei korruptionsanfälligen Bediensteten entfalten kann. Hinzu kommt die aufklärende Wirkung, die konkrete Akteneinsichten bewirken können.¹⁶

¹⁴ Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 8.7.1994, BGBl. I S. 1490.

¹⁵ LT-Drs. 14/2374, 3.

¹⁶ Scholz Landeszeitung SH 14.3.2000: Gläserne Verwaltung auf dem Vormarsch; eine wichtige Maßnahme des Bürgermeisters Orlando zur Bekämpfung der Mafia in Palermo/Sizilien war die Herstellung von Verwaltungstransparenz und die Öffentlichkeit aller Entscheidungen; vgl. Raith, Mafia Ziel Deutschland, 1992, S. 141 f.

Durch die Möglichkeit des Verweises auf Veröffentlichungen, u.a. im Internet (§ 4 Abs. 6), ermuntert das Gesetz Behörden, ihr (elektronisches und konventionelles) Informationsangebot aktuell zu halten und dauernd zu erweitern. Durch das Erstellen und das Bereitstellen von Informationsverzeichnissen ist es Bürgerinnen und Bürgern möglich, die relevanten Handlungskriterien und den Informationsstand der Verwaltung sowie Zuständigkeiten zu erkennen. Damit wird der Trend zur verstärkten Serviceorientierung der Verwaltung nachhaltig gefördert. Zugleich wird die Rationalität des Umgangs der Menschen mit ihrer Verwaltung erhöht.

3.2 Fallgruppen

Sowohl der Zugangsanspruch als auch die Ausschlussgründe sind als zwingende Regelungen gefasst. Dies hat zur Folge, dass den Behörden kein Ermessensspielraum zusteht und diese rechtlich gebundene, richterlich vollständig überprüfbare Entscheidungen zu treffen haben. Angesichts der teilweise generalklauselartig formulierten Tatbestandsvoraussetzungen müssen mit der Zeit aus den Erfahrungen und Berichten des ULD wie aus der Rechtsprechung Fallgruppen und Musterfälle herausgearbeitet werden, die die Anwendbarkeit der Normen erleichtern.

3.2.1 Vertrauliche Beratungen

Ein zentraler Ausschlussgrund für die Zugangsverweigerung ist der Schutz „vertraulicher Beratungen“. Dieser Rechtsgedanke wurde von § 7 Abs. 1 Nr. 1 3. Alt. UIG übernommen.¹⁷ Schutzgegenstand sind nicht die Beratungsgegenstände und –ergebnisse, sondern nur die Beratung als solche. Geschützt sind nur „vertrauliche“ Beratungen. Die Vertraulichkeit ergibt sich aus einer Abwägung zwischen öffentlichen Geheimhaltungsinteressen (vgl. § 9) und dem Publizitätsinteresse. Dient eine Beratung der unmittelbaren Vorbereitung einer Entscheidung, so ist deren Protokoll geheimzuhalten.¹⁸

¹⁷ Dazu jüngst VG Schleswig SchHA 2/2000, 45 f.

¹⁸ LT-Drs. 14/2374, 17 f.

3.2.2 Personenbezogene Daten

§ 12 nimmt personenbezogene Daten vom Informationsanspruch grundsätzlich aus. Es ist streitig, inwieweit die Daten über die in der Verwaltung Beschäftigten überhaupt zu den zu schützenden personenbezogenen Daten gehören.¹⁹ Aus dem Fehlen einer Regelung, die die Mitteilung so genannter Funktionsträgerangaben erlaubt²⁰, kann nicht geschlossen werden, dass Mitarbeiterdaten generell geschwärzt werden müssten. Vielmehr erlaubt das öffentliche Dienstrecht generell die Preisgabe dieser personenbezogenen Daten²¹, so dass sie regelmäßig auch bei Zugangssuchen zugänglich gemacht werden können.

3.3 Kostenregelung

Die Kostenregelung des § 8 hat von den ersten Tagen an zu offenen Fragen geführt. Generell gilt, dass Informationssuchende nicht durch zu hohe Kosten abgeschreckt werden sollen.

Die Vorschrift ist so strukturiert, dass nur die Obergrenze festgelegt wird. Es bleibt der Behörde unbenommen, z.B. bei Gesuchen gemeinnütziger Vereine oder wenn nur wenige Kopien erstellt werden mussten, den Rahmen zu unterschreiten. Es ist ihr auch nicht verwehrt, bei der Kostenfestsetzung das ökonomische Interesse an der Information mit zu berücksichtigen. Die Obergrenze der Kosten wird durch die tatsächlich angefallenen Sachkosten, einschließlich der Versendung, gesetzt. Personalkosten werden nicht berücksichtigt. Das Heraussuchen und Zusammenstellen der Auskünfte und die Erteilung von Auskünften müssen kostenfrei bleiben.²²

¹⁹ Dagegen z.B. Globig DöD 1991, 217 ff.; Beilecke, LDSG 1995, § 2 Rz. 12; dafür Weichert in: Kilian/Heussen (Hrsg.) Computerrechts-Handbuch 132 Rz. 59.

²⁰ So die Regelung in § 5 Abs. 3 AIG Bbg und in § 6 Abs. 2 Nr. 2 IFG Bln, Nachweise dazu in Fn. 24 u. 25.

²¹ Die rechtliche Herleitung kann über die dienstrechtliche Verpflichtung durch Arbeitsvertrag bzw. Beamtenrecht (Art. 33 Abs. 5 GG), vorzugsweise aber wohl über §§ 11 Abs. 1 Nr. 3, 23 Abs. 1 LDSG-neu, § 106 LBG erfolgen.

²² LT-Drs. 14/2374, 15 f.; zur Abschreckung über Gebühren König DÖV 2000, 52.

3.4 Zugangsberechtigte

Der Zugang zu Verwaltungsinformationen darf von jeder natürlichen und juristischen Person in Anspruch genommen werden, also auch von Wettbewerbsunternehmen, kommerziellen Informationsanbietern, Gliederungen politischer Parteien²³, organisatorisch hinreichend verfestigten Bürgerinitiativen, von Bürgern aus dem Ausland und sogar von einer Scientology-Organisation aus Bayern.

Schon in den ersten Geltungstagen zeigte sich, dass das IFG-SH insbesondere auch von der Presse in Anspruch genommen werden würde. Nach § 4 Abs. 1 LPresseG sind Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Dieser Anspruch besteht unabhängig und neben § 4 IFG-SH. Materiell geht er darüber hinaus, da die Einschränkungen flexibler gefasst sind. Dennoch besteht eine Wechselbeziehung zwischen beiden Regelungen. Das IFG wird zu einer offensiveren Pressearbeit und Veröffentlichungspraxis der Behörden führen, so dass der Presse eine umfassendere Datenbasis als Recherchegrundlage zur Verfügung steht, auf Grund der dann gezielter spezifisch presserechtliche Anfragen gestartet werden können.

4 Stellenwert des Gesetzes

4.1 Vorläufer

Schleswig-Holstein ist bei weitem nicht das erste Land, das sich ein Informationsfreiheitsgesetz gegeben hat. Auf Bundesebene sind Brandenburg²⁴ und Berlin²⁵ Vorläufer. Im europäischen und außereuropäischen Ausland und im Recht der Europäischen Union²⁶ gehören allgemeine Akteneinsichts- und Informationszugangsansprüche von Jedermann schon zur Rechtskultur und haben in der Verwaltung eine teilweise sehr

²³ BVerwG DÖV 1999, 778 ff.

²⁴ Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) Bbg, GVBl. Bbg I vom 19.3.1998, Nr. 4, S. 46 ff.; dazu: Bleyl DuD 1998, 32 ff.; Breidenbach/Palenda NJW 1999, 1307 ff.; Dix DuD 1999, 316; Kneifel-Haverkamp DuD 1998, 438 ff.; Partsch NJ 1998, 346 ff.; ders. NJW 1998, 2559 ff.

²⁵ IFG Berlin v. 15.10.1999, GVBl. 1999 Nr. 45 S. 561; vgl. auch RDV 2000, 31 ff.; www.datenschutz-berlin.de/recht/bln/ifg/ifg.httr.

²⁶ Schrader NVwZ 1999, 42; EuGH NVwZ 1999, 59 f.

5 Ausblick

lange Tradition, so etwa in Schweden (seit 1766), in den anderen skandinavischen Ländern, in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und den Niederlanden²⁷, in den USA²⁸, in Kanada²⁹ oder auch in Japan.³⁰

Das Gesetz versucht, gezielt die Erfahrungen mit und die Kritik an den bestehenden Gesetzen zu berücksichtigen. Die Sprache ist auch für den Nichtjuristen leicht verständlich; auf Gesetzeslyrik wurde verzichtet; das Verfahren ist bürgerfreundlich konzipiert, aber dennoch leicht überschaubar.

4.2 Funktionen des Gesetzes

Folgendes Zitat zur Akteneinsicht in Indiana/USA zeugt vom normativen Grundverständnis der Zugangsregelungen: „Die Regierung ist nicht der Herr des Volkes, sondern dessen Diener. Es ist eine wesentliche Funktion einer repräsentativen Regierung und integraler Teil der Pflichten von Beamten und öffentlichen Bediensteten, die Menschen mit Informationen zu versorgen“.³¹

Der grundsätzlich freie Zugang aller Menschen zu Verwaltungsinformationen erfüllt im Wesentlichen drei Funktionen:

- Er verstärkt die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit (*Kontrollfunktion*),
- er verbessert den Dialog mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern (*Informationsfunktion*) und
- sorgt für eine bessere Akzeptanz der Verwaltungsentscheidungen (*Legitimationsfunktion*).³²

Dessen ungeachtet ist die deutschen Verwaltung noch stark in obrigkeitstaatlichem Denken verhaftet; normativ abgesicherte Transparenz ist für sie noch sehr ungewohnt. Es ist wohl der kulturellen wie auch räumlichen Nähe Schleswig-Holsteins zu Skandinavien und insbesondere zu Dänemark zuzuschreiben, dass diese traditionellen Widerstände hier kaum anzutreffen sind.

In Schleswig-Holstein wurden praktische Erfahrungen mit dem UIG gemacht, die u.a. letztendlich zum Urteil des EuGH³³ geführt haben, mit dem die restriktive deutsche Auskunftspraxis als europarechtswidrig verworfen worden ist. Es kommt nicht von ungefähr, dass diesem Land nun ein allgemeines IFG beschert worden ist. Dies war keine Kurzschlussreaktion oder ein politischer Unfall, sondern ein markanter Punkt auf dem Weg zu einem modernisierten Staatsverständnis. Dies signalisiert auch der soeben geschlossene Koalitionsvertrag in diesem Land für die neue Legislaturperiode mit folgenden Passagen: „*Das Recht des oder der Einzelnen auf Teilhabe an der Informationsgesellschaft soll in die Landesverfassung aufgenommen werden. ... Um allen Menschen die Teilhabe an der Informationsgesellschaft zu ermöglichen, strebt das Land die Einrichtung von allgemein zugänglichen, kostenlosen Internetzugängen in öffentlichen Einrichtungen an. Die Koalitionspartner wirken darauf hin, dass das Angebot an öffentlichen Informationen des Landes und der Kommunen im Internet verbessert wird. Sie werden weiterhin eine Aufklärungskampagne über die Möglichkeiten und Grenzen des Informationsfreiheitsgesetzes durchführen. ... Ein Informationsfreiheitsgesetz soll auch auf Bundesebene erlassen werden*“.³⁴

Und der IFG-Urheber, gestärkt in den Landtag eingerückt, sekundiert: „*Darüber hinaus will der SSW unter anderem die Bürgerinnen und Bürger mit einer Konferenz und mit Publikationen über die Vorteile des neuen Informationsfreiheitsgesetzes informieren*“.³⁵

In der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung heißt es unter den Überschrift „Beteiligungsrechte“: „*Durch ein Informationsfreiheitsgesetz wollen wir unter Berücksichtigung des Datenschutzes den Bürgerinnen und Bürgern Informationszugangrechte verschaffen*“.³⁶ Dieses Anliegen ist nichts anderes als die adäquate Antwort auf die Erkenntnis, dass Grundrechte in der

Informationsgesellschaft ihren Bedeutungsinhalt teilweise ändern.³⁷ Leider hat aber das Bundesinnenministerium noch nicht richtig erkannt, welches bürgerrechtliche, demokratische und auch welches politische Potential in eben dieser Initiative liegt. Sonst würde dieses Thema nicht so bürokratisch und verzagt wie bisher angegangen.³⁸

Früher hieß ein beliebter Abwehrspruch der Verwaltung: „Da könnte ja jeder kommen“. Nach Brandenburg und Berlin gilt nun auch in Schleswig-Holstein ein neuer Spruch: „Da kann jeder kommen“.³⁹ Wann ist dies in ganz Deutschland überall der Fall?

²⁷ Ruth DuD 1998, 434 ff.

²⁸ Dazu z.B. Gellmann DuD 1998, 8 ff.; Partsch NJW 1998, 2559.

²⁹ Huband DuD 1998, 442 ff.

³⁰ Weitere Nachweise bei König DÖV 2000, 55.

³¹ Originalzitat bei Partsch NJW 1998, 2559.

³² König DÖV 2000, 50.

³³ EuGH NVwZ 1998, 945 = DuD 1999, 536 (Fall Mecklenburg); dazu Schrader NVwZ 1999, 40; König DÖV 2000, 52; Vorlageinstanz OVG Schleswig ZUR 1997, 43.

³⁴ Koalitionsvertrag, parafiert am 20.3.2000, S. 29, 31 f.

³⁵ Pressemitteilung SSW v. 16.3.2000.

³⁶ Zit nach Breidenbach/Palenda NJW 1999, 1308.

³⁷ Dazu Weichert DuD 2000, 104; ders. DANA 1/2000, 4 ff.; zur verfassungsrechtlichen Verortung von Datenschutz und Informationszugang Sokol in: Bäumler (Hrsg.), Der neue Datenschutz, 1998, S. 35 ff.

³⁸ Für ein IFG auf Bundesebene Burkert DuD 1998, 430 f.; Häfner/Gerlach ZRP 1998, 123 ff.

³⁹ Scholz Landeszeitung SH 14.03.00: Gläserne Verwaltung auf dem Vormarsch.