

Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz

Birthe Köster

Auf der Grundlage einer systematischen Erhebung des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) zur Praxis der schleswig-holsteinischen Kommunal- und Landesbehörden mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz liegen jetzt – zwei Jahre nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes – erste Ergebnisse über die Umsetzung des Gesetzes vor. Die Bilanz ist positiv. Der von den Skeptikern befürchtete Ansturm auf die Rathäuser ist ausgeblieben. Das Gesetz ist aber auch weitaus häufiger in Anspruch genommen worden als die Optimisten erwartet hatten.

1 Das Gesetz

Seit dem 25. Februar 2000 ist das Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in Kraft.¹ Es ermöglicht jeder Bürgerin und jedem Bürger Einblick in behördliche Vorgänge zu nehmen. Dasselbe Recht kann auch von juristischen Personennmehrheiten wie eingetragenen Vereinen oder privaten Unternehmen in Anspruch genommen werden. Das Informationsrecht erstreckt sich auf Akten, aber auch auf in elektronischen Vorgängen vorhandene Informationen.

Mit dem Gesetz soll in erster Linie eine größere Transparenz in das Handeln der öffentlichen Verwaltung gebracht werden. Hierfür bedurfte es einer grundlegenden Neuerung für das deutsche Verwaltungs- und Verfahrensrecht: Waren bisher Akteneinsichtsgesuche den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens vorbehalten, so kann nun jedermann Einblick in ihn interessierende behördliche Vorgänge nehmen, ohne hierfür den Grund nennen zu müssen. Will die Behörde nach Prüfung des Informationszugangsbegehrens den (formlosen) Antrag ablehnen, so muss sie ihre Entscheidung begründen.

Die Ablehnung eines Informationsbegehrens stellt einen Verwaltungsakt dar, der mit den üblichen verfahrensrechtlichen Mitteln angegriffen werden kann. Daneben besteht gemäß § 16 Satz 1 Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IFG-SH) die Möglichkeit, das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) anzurufen. Das ULD wird in diesem Fall als außergerichtliche Streit-schlichtungsstelle mit den Aufgaben und Befugnissen nach dem Landesdatenschutzgesetz tätig.²

2 Systematische Erhebung

Die vergleichsweise wenigen streitigen Fälle, die das ULD in den gut zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes erreichten, gaben Anlass, bei den Behörden nachzufragen, wie es um die Anwendungspraxis vor Ort bestellt ist. Die Ergebnisse der Umfrage sind durchaus positiv zu bewerten und zeigen, dass sich das IFG-SH mittlerweile gut etabliert hat. Die Darstellung stellt die Erhebung und ihre Resultate im Einzelnen dar.

Die Erhebung erfasst den Zeitraum Februar 2000 bis Mai 2002. Insgesamt wurden 372 schleswig-holsteinische Behörden angeschrieben, von denen sich 357 an der Umfrage beteiligt haben. Eine gewisse Anzahl von Behörden konnte keine oder lediglich eingeschränkte Angaben machen. Auch über Details der Bearbeitung konnte nicht immer Auskunft gegeben werden. Gleichwohl sind die grundsätzlichen Aussagen und Trends eindeutig.

Den Behörden wurden zehn Fragen zum Umgang mit dem IFG-SH gestellt. Im ersten Fragenkomplex sollte in Erfahrung gebracht werden, wie oft das IFG-SH bereits angewandt worden war. Dabei wurde auch danach gefragt, ob zusätzlich zu den Fällen einer expliziten Antragstellung unter Berufung auf das Gesetz auch Anträge im Sinne des IFG-SH ausgelegt und bearbeitet worden waren. Von Interesse war, welche Informationen die Bürgerinnen und Bürger nachfragten ebenso wie der Erfolg ihrer Anträge. Ein dritter Schwerpunkt lag auf der Dauer der jeweiligen Bearbeitung und den Kosten für die Informationsübermittlung.

2.1 Häufigkeit der Anwendung des IFG-SH

Ca. 1.150 Anträge sind bei den Kommunal- und Landesbehörden in dem Erhebungszeit-



Birthe Köster

Richterin am Verwaltungsgericht in Schleswig. Zzt. abgeordnet an das ULD als Referentin für Datenschutz bei Justiz, Polizei und

Verfassungsschutz.

E-Mail: ld5@datenschutzzentrum.de

¹ GVOBl. 2000, S. 166; Weichert DuD 2000, 262 ff.

² § 16 S. 2 IFG-SH i. V. m. §§ 39 ff. LDSG

raum gestellt worden. In weiteren nahezu 1.000 Fällen gelangte das IFG-SH zur Anwendung, ohne dass sich die Informationssuchenden ausdrücklich auf das Gesetz berufen hatten. Angesichts der bei einigen Behörden fehlenden Dokumentation ist darüber hinaus eine nicht unbeträchtliche Dunkelziffer zu vermuten. Die Gesamtzahl von gut 2.000 Anträgen zeigt, dass das Gesetz seinen festen Platz in der schleswig-holsteinischen Gesetzeslandschaft gefunden hat, ohne dass es dabei zu dem eingangs befürchteten Ansturm auf die Rathäuser gekommen wäre. Von den rund 250 angeschriebenen Kommunen (Ämter, Städte, Kreise und Gemeinden) hat knapp die Hälfte (105) Bekanntschaft mit dem Gesetz gemacht. 135 Kommunen konnten hingegen noch keine Erfahrungen sammeln.



Abb. 1: Erfahrungen mit dem IFG SH

Die Zugangsersuchen waren relativ gleichmäßig verteilt. Die ganz überwiegende Anzahl der Behörden hatte innerhalb von zwei Jahren maximal fünf Informationsgesuche zu bearbeiten (79 %). Bei weiteren 5 % waren es bis zu zehn Anträge; elf bis zwanzig Anträge kamen bei 10 % der Behörden vor. Lediglich in fünf Kommunen (6 %) gab es in diesem Zeitraum mehr als zwanzig Anträge. Im Gegensatz zu den Kommunalbehörden fiel die Anzahl der Anträge auf Informationszugang bei den Landesbehörden geringer aus. Auf eine systematische Auswertung im Detail wurde daher insoweit verzichtet.

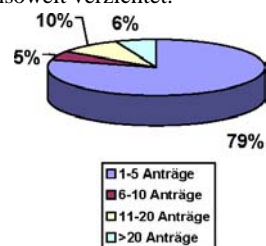


Abb. 2: Verteilung der Anträge

2.2 Gegenstände des Informationsrechts

Die Zugangsbegehren waren auf nahezu alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung gerichtet. Beispielphaft sind zu nennen:

- Zugang zu Erschließungsunterlagen,
- Auskunft über ordnungsbehördliche Maßnahmen in einer Tierschutzangelegenheit,
- Einsicht in Akten der Steuerverwaltung,
- Fragen zum Energieverbrauch,
- Einsichtnahme in Unterlagen einer öffentlichen Ausschreibung,
- Informationen über den Planungsstand des örtlichen Flughafenbaues,
- Einsichtnahme in Akten der Sektenstelle,
- Zugang zum Wirtschaftlichkeitsgutachten einer Kurverwaltung,
- Einsichtnahme in den öffentlichen Haushaltsplan.

Absoluter Spitzenreiter im kommunalen Bereich ist das Baurecht mit siebzig Nennungen³, gefolgt von den Bereichen Sozial- und Jugendhilfe, Soziales und Schule (siebzehn mal genannt) und Arbeit kommunaler Gremien (vierzehn mal angegeben). Aber auch der Umweltbereich nimmt mit dreizehn Angaben eine nicht unerhebliche Rolle bei den Informationsbegehren ein.

Diese Vielfalt ist in ähnlicher Art und Weise im Bereich der Landesbehörden festzustellen. Exemplarisch sind Fragen nach der Arbeitsbelastung der Richterinnen und Richter am Oberlandesgericht, zu dem Zugang zu den Daten einer Abfallentsorgungsanlage, zu Organisationsakten der Polizei sowie zu Auskünften über Altlasten zu nennen.

An diesen ganz unterschiedlich ausgerichteten Zugangsersuchen zeigt sich, dass der Gesetzgeber mit dem IFG-SH die Zeichen der Zeit erkannt hat. Bürgerinnen und Bürger interessieren sich zunehmend für öffentliche Informationen. Über die bloße Teilnahme an Wahlen hinaus können die Bürger aktiv am öffentlichen Leben teilnehmen. Damit können potentielle Konflikte eher angegangen und ausgeräumt werden. Eine stärkere Akzeptanz behördlicher Entscheidungen wird sich auf mittelfristige Sicht einstellen.

2.3 Erfolgsquote der Anträge

Auf die Erfolgsquote der Anträge ist ein besonderes Augenmerk zu richten. In über 90 % der Fälle wurde der gewünschte Informationszugang gewährt. Lediglich in 8 % der Fälle ergingen ablehnende Ent-

³ Es handelt sich um absolute Zahlen ohne Bezug zu der Anzahl der dahinterstehenden Anträge. Gefragt war allgemein nach den Gebieten, auf denen Zugangsersuchen gestellt worden waren.

scheidungen. An diesen Zahlen zeigt sich eindrucksvoll, dass Vieles, was bisher als geheimhaltungsbedürftig galt, bei Licht besehen zugänglich gemacht werden konnte. Über negative Konsequenzen aus der Öffnung behördlicher Unterlagen ist bislang nichts bekannt geworden.

Die Zahlen sind auch ein guter Beleg dafür, dass sich die Verwaltungen offenbar rasch auf das neue Gesetz mit seiner eingangs dargestellten grundlegenden Neuerung für das Verfahrensrecht einzustellen vermocht haben.

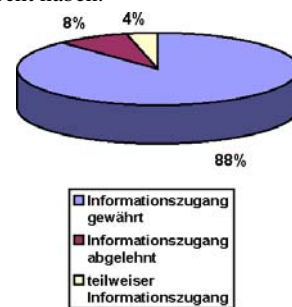


Abb. 3: Erfolgsquote

2.4 Ablehnungsgründe

In den unter 10 % liegenden Fällen, in denen eine negative Entscheidung gegenüber dem Bürger erging, lag dies zu über einem Drittel (38 %) daran, dass die nachgefragten Informationen nicht vorhanden waren.

Nach dem Gesetz muss nur offengelegt werden, was bei der Behörde tatsächlich vorhanden ist, und zwar unabhängig davon, ob sie in der Sache zuständig ist oder nicht. Ein weiteres gutes Drittel, nämlich 37 % der Ablehnungsfälle war mit dem Schutz entgegenstehender personenbezogener Daten Dritter begründet. Die restlichen 25 % teilen sich wie folgt auf: Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (10 %), laufender behördlicher Entscheidungsbildungsprozess (9%) sowie andere Ausschlussgründe (6%).



Abb. 4: Ablehnungsgrund

Als weitgehend unproblematisch stellten sich auch Abgrenzungsfragen zu anderen Informationsrechten dar. Lediglich in fünfzig Fällen stellte sich die Frage, ob das IFG-SH neben anderen Spezialgesetzen einschlägig ist. Hervorzuheben ist die Gemeindeordnung: fünfzehn Mal stellt sich die Frage, ob sich ein Gemeindevertreter, dem nach der Gemeindeordnung ein Kontrollrecht zusteht, auch auf das IFG-SH berufen kann. In acht Fällen ging es um die Abgrenzung zwischen dem IFG-SH und dem für den Bereich der Umweltinformationen als *lex specialis* geltenden Umweltinformationsgesetz.

Auch hieran zeigt sich, dass es mit der praktischen Handhabung offenbar keine größeren Probleme gegeben hat. Insbesondere die äußerst geringe Nennung der gesetzlichen Ausschluss- und Beschränkungsgründe⁴ ist hervorzuheben. Vieles kann offengelegt werden, was bisher als geheimhaltungsbefürdig galt. Muss der Informationszugang aber einmal wegen entgegenstehender öffentlicher oder privater Belange zurücktreten, schafft das Gesetz einen gut austarierten Ausgleich zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz.

Bemerkenswert ist, dass der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens intensiv diskutierte Ausschlussgrund „Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses“ in der Praxis längst nicht die Rolle spielt, wie man wohl ursprünglich angenommen hatte. Bei abgeschlossenen Vergabeverfahren unterhalb der sog. EU-Schwellenwerte besteht kein vernünftiger Grund, warum die Ausschreibungsunterlagen nicht offengelegt werden können, wenn es lediglich darum geht, den behördlichen Entscheidungsprozess nachzuvollziehen, in derartigen Fällen kann es sich anbieten, den anonymisierten Vergabevermerk offenzulegen, wenn kein Rückschluss auf dahinter stehende Bieter gezogen werden kann. Die jüngsten Korruptionsskandale aus dem Jahr 2002 sprechen eine deutliche Sprache und zeigen, dass Transparenz in diesem Sektor öffentlichen Handelns erforderlich ist.

⁴ Das Gesetz sieht den Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 9), den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 10), den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 11) und den Schutz personenbezogener Daten (§ 12).

2.5 Bearbeitungsdauer und Verfahrenskosten

Dass das Gesetz in der großen Mehrzahl der Fälle die jeweiligen Bearbeiter offenbar nicht vor unüberwindbare Hürden stellte, zeigt sich auch an der Bearbeitungsdauer. § 7 Abs. 1 IFG-SH sieht vor, dass der Informationszugang unverzüglich, spätestens jedoch binnen eines Monats zu gewähren ist. In 90 % aller Fälle erging die Entscheidung maximal binnen einer Woche. In weiteren 7 % dauerte die Bearbeitung zwei bis vier Wochen und hielt sich damit noch innerhalb der vom Gesetzgeber statuierten Frist. Lediglich in einer ganz untergeordneten Anzahl von Fällen musste die Frist für die Entscheidung wegen Komplexität der Sache gemäß § 7 Abs. 3 IFG-SH auf zwei Monate verlängert werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Behörden zurückhaltend gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Kosten (Gebühren und Auslagen) für die Information geltend gemacht haben. Ob dies in Zukunft so bleibt, wird angesichts zunehmend leerer Kassen abzuwarten bleiben. Wünschenswert wäre es, denn die Erhebung lässt in ihrer Gesamtheit den Schluss zu, dass die Ersuchen auf Informationszugang sowohl inhaltlich als auch zahlenmäßig mehrheitlich von einer Qualität gewesen sind, die in der Bearbeitung keinen erhöhten Aufwand erfordert haben.

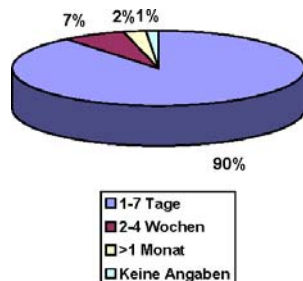


Abb. 5: Bearbeitungszeit

3 Fazit

Mit dem schleswig-holsteinischen IFG-SH hat sich die Informationsfreiheit in Deutschland weiter etabliert. Die bisherige Praxis verläuft geräuschlos.

Bislang existiert auf Bundesebene für den Bereich der Umweltinformationen das Umweltinformationsgesetz⁵. Auf Landes-

⁵ Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 08.07.1994; BGBl. S. 1490, in der Bekanntmachung der Neufassung des UIG vom 23. August 2001, BGBl. I, S. 2218.

ebene sind mit Brandenburg⁶, Berlin⁷ und Nordrhein-Westfalen⁸ drei weitere Länder zu nennen, die über entsprechende allgemeine Informationszugangsgesetze verfügen. Diese geringe Anzahl bundesdeutscher Gesetze ist angesichts der Tatsache, dass die Informationsfreiheit in vielen europäischen und außereuropäischen Ländern längst zum Standard der jeweiligen Rechtsordnungen gehört, erstaunlich.

Der Bundesgesetzgeber hat es in den vergangenen vier Jahren trotz einer entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag 1998-2002 versäumt, ein entsprechendes Gesetz auf Bundesebene zu verabschieden. Zu groß waren die Vorbehalte aus den eigenen Reihen. Soll Deutschland nicht endgültig international in die Rolle des Schlusslichts geraten, sollte die jetzt beginnende Legislaturperiode dringend für eine neue gesetzgeberische Initiative genutzt werden.

Der Koalitionsvertrag 2002-2006 beinhaltet wieder eine entsprechende Vereinbarung, die nun auch tatsächlich umgesetzt werden sollte. Von einem solchen Gesetz könnte Signalwirkung für die übrigen Bundesländer ausgehen, in denen es zurzeit recht ruhig um die Informationsfreiheit bestellt ist. Fest steht nämlich, dass die Informationsfreiheit - ein Wert an sich - aus dem öffentlichen Leben nicht mehr wegzu-denken ist. Die Erhebung des ULD mit ihren klaren Aussagen ist ein Beleg hierfür.

Alles in allem hat das Informationsfreiheitsgesetz in der Praxis offenbar mehr Bedeutung als bisher abgenommen. Die Gesetzesanwendung funktioniert allem Anschein nach weitgehend reibungslos und ohne Verzögerung. Schleswig-Holsteins Bürgerinnen und Bürger nehmen ihre neuen Rechte zunehmend in Anspruch und die Verwaltung beweist beim Umgang mit der neuen Offenheit, Souveränität und Umsicht.

Literatur

Anwendungshinweise des ULD zum neuen Informationsfreiheitsgesetz in Schleswig-Holstein; dort ist die Broschüre unter <http://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/> als PDF-File zum Download zur Verfügung gestellt.

⁶ Brandenburger Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz vom 10.03.1998, GVOBl. I, S. 46.

⁷ Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom 15.10.1999, GVOBl. S. 561.

⁸ Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 27.11.2001, GVOBl. NRW, S. 806.