

Leitfaden des ULD

Bauakten und Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein

Das Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein gewährt Zugang zu Informationen bei informationspflichtigen Stellen und legt die Bedingungen für diesen Informationsanspruch fest. Häufig stellen Bürgerinnen und Bürger Anfragen zum Baubereich. Dieser Leitfaden richtet sich an die informationspflichtigen Stellen wie Baubehörden, an die solche Anfragen gestellt werden.

Inhalt

I. Ausgangslage.....	2
II. Anforderungen nach dem IZG-SH.....	2
1. Voraussetzungsloser Anspruch für jedermann.....	2
2. Zum Begriff „Umweltinformationen“	2
3. Zum Begriff „Emissionen“ als ein Teil der Umweltinformationen.....	3
4. Bauakten und Umweltinformationen (Emissionen)	3
5. Vorliegen eines Ausschlussgrundes: Prüfung der §§ 9, 10 IZG-SH	4
III. Fallbeispiele.....	5
1. Antrag auf Erteilung von Auskünften aus dem Baulastenverzeichnis.....	5
2. Informationszugang nach dem VermKatG und nach der GBO	5
3. Anwendung des LBodSchG SH und des LVwG SH.....	5
4. Antrag auf Einsichtnahme in die Bauakten.....	5
4.1 Einsichtnahme durch einen unbeteiligten Dritten.....	5
4.2 Einsichtnahme durch Beteiligte	7

Kontakt:

Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein
Ansprechpartnerin: Katja Leowsky
Holstenstr. 98, 24103 Kiel
Tel: 0431 988-1200, Fax: -1223
E-Mail: mail@datenschutzzentrum.de

I. Ausgangslage

Es kommt häufig vor, dass Bürgerinnen und Bürger Einsicht in Unterlagen begehren, die den Baurechtsbereich betreffen, z.B. partielle oder vollständige Einsicht in Bauakten und in das Baulastenverzeichnis sowie konkrete Nachfragen, ob für eine bestimmte Situation eine Genehmigung erteilt worden ist.

Die Beurteilung, ob und in welchem Umfang die erbetene Auskunft oder Einsicht zu gewähren ist, hängt davon ab, welche Rechtsgrundlagen einschlägig sind. Dies hängt z. T. wiederum davon ab, wer Einsicht begehrt. Handelt es sich dabei um einen Verfahrensbeteiligten oder um einen unbeteiligten Dritten? Je nachdem, worauf die Anfrage gerichtet ist und wer diese gestellt hat, kommen als Anspruchsgrundlagen bereichsspezifische Regelungen und/oder das Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein (IZG-SH) in Betracht. Fraglich ist, in welchem Verhältnis die unterschiedlichen Regelungen zueinander stehen, ob in dem konkreten Fall Auskunft zu erteilen ist und wenn ja, in welchem Umfang.

Der Leitfaden soll bei der Lösung dieser Fragen als Hilfe für die informationspflichtigen Stellen in Schleswig-Holstein dienen.

II. Anforderungen nach dem IZG-SH

1. Voraussetzungsloser Anspruch für jedermann

Das IZG-SH gewährt mit § 3 einen voraussetzungslosen Anspruch für jedermann. Das bedeutet, dass der Anspruch auf Erteilung der Informationen – anders als bereichsspezifische Regelungen – an keine Voraussetzungen gebunden ist. Erforderlich ist lediglich, dass

- eine natürliche oder juristische Person (§ 3 Satz 1 IZG-SH)
- von einer informationspflichtigen Stelle (§ 3 Satz 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 IZG-SH)
- Zugang zu Informationen gewährt bekommen möchte, über die die informationspflichtige Stelle verfügt (§ 3 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 5 IZG-SH).

Das IZG-SH enthält jedoch Schranken (Ausschlussgründe, vgl. Ziffer II.5); diese greifen nicht auf die bereichsspezifischen Regelungen durch (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 31.01.2005, 21 E 1487/04).

2. Zum Begriff „Umweltinformationen“

In § 2 Abs. 2 IZG-SH wird katalogisiert aufgeführt, was von dem Begriff „Umweltinformationen“ erfasst ist. Es wird auf den Gesetzestext des IZG-SH verwiesen. Der Begriff der Umweltinformationen ist weit auszulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 17.06.1998, C 321/96). Im Zweifelsfall, ob eine Information als Umweltinformation einzustufen ist, ist die entsprechende EU-Richtlinie (Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates) als „Auslegungshilfe“ heranzuziehen. Diese Richtlinie ist textlich weiter

gefasst als § 2 Abs. 2 IZG-SH, so dass im Zweifel von dem Vorliegen einer Umweltinformation auszugehen ist. Von dem Begriff der Umweltinformationen sind auch subjektive Einschätzungen und Wertungen erfasst, die in einer Behörde vorhanden sind (vgl. Hk-UIG/Schomerus, 2. Auflage, 2001, § 3, Rn. 88).

Für die Einstufung als Umweltinformation kommt es nicht darauf an, ob sich eine Maßnahme, ein Vorhaben etc. mittelbar oder unmittelbar auf die Umwelt auswirken; maßgebend ist vielmehr ein gewisser Umweltbezug der Angaben (vgl. BVerwG, Urteil vom 21.02.2008, 4 C 13/07, BVerwG, Beschluss vom 01.11.2007, 7 B 37.07). § 2 Abs.2 IZG-SH führt durch das Aufzählen von Fallbeispielen auf, welche Angaben einen derartigen Umweltbezug aufweisen.

So weist beispielsweise der Antrag auf das Erteilen einer Genehmigung zum Fällen eines Baumes einen Umweltbezug auf und kann gem. § 2 Abs.2 Nr. 1, Nr.3 IZG-SH als Umweltinformation erachtet werden. Gleiches kann für Baugenehmigungen gelten, da diese entweder Angaben zum Aussehen und der Gestaltung der Landschaft bzw. zu Veränderungen derselben (§ 2 Abs.2 Nr. 1 IZG-SH) oder Angaben zu Maßnahmen oder Tätigkeiten nach § 2 Abs.2 Nr.3 IZG-SH enthalten können.

Nach § 2 Abs.2 Nr.5 IZG-SH werden auch Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung und Durchführung von umweltrelevanten Maßnahmen verwendet werden, als Umweltinformationen definiert. Aus diesem Grunde werden von dem Begriff der Umweltinformationen z.B. auch Angaben erfasst, die die wirtschaftliche Realisierbarkeit einer umweltrelevanten Maßnahme betreffen (Angaben zur Finanzierung des Vorhabens, zur Finanzkraft des Vorhabensträgers; vgl. BVerwG, Urteil vom 21.02.2008, 4 C 13/07).

3. Zum Begriff „Emissionen“ als ein Teil der Umweltinformationen

In § 2 Abs.2 Nr.2 IZG-SH werden Emissionen als Bestandteil von Umweltinformationen aufgeführt. Unter Emissionen sind alle direkten oder indirekten, von einer Anlage ausgehenden Umwelteinwirkungen wie beispielsweise Luft-, Wasser- bzw. Bodenverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme und Strahlen zu verstehen (vgl. § 3 BlmschG; EuG, Urteil vom 08.10.2013, Rs T-545/11). Der Begriff der Emissionen ist weit auszulegen (vgl. EuG, Urteil vom 08.10.2013, Rs T-545/11).

Wird beispielsweise eine Baugenehmigung für den Bau einer Gaststätte beantragt, sind etwaige Angaben nach den Flächen bzw. der Zahl an Sitz- und Stellplätzen für den Verkauf, die Gastronomie, die PKW, Busse und Fahrräder anreisender Besucher als Informationen zu Emissionen zu erachten, wenn und soweit es dabei um die Auskunft über Begebenheiten geht, die sich auf den Ausstoß u.a. von Geräuschen beziehen. Ein weiteres Beispiel sind die Angaben in einer Baugenehmigung für den Bau einer Mastanlage, die sich auf die Anzahl der Tiere bzw. auf das Ausbringen der Gülle etc. beziehen (vgl. VG Stade, Urteil vom 19.06.2014, 2 A 2735/12).

4. Bauakten und Umweltinformationen (Emissionen)

Sofern es um Informationen geht, die sich auf Umweltinformationen bzw. explizit auf Emissionen beziehen, gelten die in §§ 9, 10 IZG-SH aufgeführten Ausschlussgründe nur eingeschränkt. Wenn es um das Vorliegen von Umweltinformationen geht, greift der Ausschlussgrund nach § 9 Abs. 1 Nr.2 IZG-SH (nachteilige Auswirkungen durch die Informationserteilung auf die Beziehung zum

Bund oder einem anderen Land) nicht ein (§ 9 Abs. 1 Satz 2 IZG-SH). Wenn es um Informationen zu Emissionen geht, greifen die Ausschlussgründe nach § 9 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 5 (nachteilige Auswirkungen durch die Informationserteilung auf die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen bzw. auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile) und nach § 10 Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 IZG-SH (Offenbarung personenbezogener Daten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. Beeinträchtigung der Interessen einer Person, die der informationspflichtigen Stelle die Informationen zur Verfügung gestellt hat, ohne dazu rechtlich verpflichtet zu sein) nicht ein (§ 9 Abs. 1 Satz 2, § 10 Satz 2 IZG-SH). Das bedeutet, der Informationszugang kann nicht aus den in § 9 Abs. 1 Nr. 2 IZG-SH bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 5 bzw. § 10 Satz 1 Nr. 1, 3 oder 4 IZG-SH genannten Gründen versagt werden. Liegen Umweltinformationen bzw. Informationen über Emissionen vor, muss daher auch keine Interessenabwägung (siehe unten) mehr durchgeführt werden, es sei denn, andere als die soeben genannten Ausschlussgründe greifen ein.

5. Vorliegen eines Ausschlussgrundes: Prüfung der §§ 9, 10 IZG-SH

Die Frage, ob und in welchem Umfang der Anspruch nach § 3 IZG-SH zu gewähren ist, bemisst sich anhand der in §§ 9, 10 IZG-SH abschließend aufgeführten Ausschlussgründe. § 9 IZG-SH stellt auf den Schutz öffentlicher Belange und § 10 IZG-SH auf den Schutz privater Belange ab. Das Vorliegen dieser Ablehnungsgründe muss jedoch nicht zwingend dazu führen, dass der Antrag auf Zugang zu den Informationen abgelehnt wird. Sowohl bei § 9 IZG-SH als auch bei § 10 IZG-SH handelt es sich um Abwägungsregelungen. Beide Vorschriften sehen vor, dass der Zugang zu den Informationen trotz Vorliegens gesetzlicher Ablehnungsgründe dann zu gewähren ist, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe zumindest genauso gewichtig ist, wie das Geheimhaltungsinteresse. Mit der jüngsten Novelle des IZG-SH (GVOBl. 2017, 279; Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 18/4409 und 18/4465) ist eine Verschiebung der Gewichtung der entgegenstehenden Interessen zu Gunsten des Antragstellers eingetreten. Die frühere Fassung des IZG-SH sah noch vor, dass Informationen bei gegensätzlichen Interessen nur herausgegeben werden dürfen, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Mit der Neuregelung des IZG-SH hat der Gesetzgeber Art. 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein Rechnung getragen und eine Umkehrung dieses Regel-Ausnahme-Prinzips vorgenommen (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drs. 18/4409, Seite 14, 15).

Im Falle des § 10 IZG-SH ist der Zugang alternativ auch dann bei Vorliegen eines Ablehnungsgrundes zu gewähren, wenn der Betroffene zustimmt. Nach § 10 Satz 3 IZG-SH sind die Betroffenen vor einer Entscheidung anzuhören.

Liegen entsprechende Ablehnungsgründe vor und haben die Betroffenen nicht zugestimmt bzw. überwiegt das entgegenstehende Geheimhaltungsinteresse, so dürfen die Informationen insoweit nicht erteilt werden. Die informationspflichtige Stelle hat den ablehnenden Bescheid (s. u.) zu begründen, d. h. es muss auch dargelegt werden, warum das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (vgl. zu der Interessenabwägung VG SL, Urteil vom 31.08.2004, 6 A 245/02; VG SL, Urteil vom 18.12.2007, 12 A 37/06; OVG SL, Beschluss vom 22.06.2005, 4 LB 30/04; OVG RP, Urteil vom 06.09.2012, 8 A 10096/12).

III. Fallbeispiele

1. Antrag auf Erteilung von Auskünften aus dem Baulastenverzeichnis

Soweit es um die Auskunft aus dem Baulastenverzeichnis geht, kommt neben § 80 Abs. 5 Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO SH) als bereichsspezifische Regelung § 3 IZG-SH in Betracht. Zwischen diesen Regelungen besteht Konkurrenz, da die gleiche Zielgruppe („jeder“) erfasst ist und die bereichsspezifische Regelung den Zugang durch das Aufstellen von Anspruchsvoraussetzungen (berechtigtes Interesse) begrenzt.

Die Einsichten in das Baulastenverzeichnis werden von den Antragstellern gewöhnlich aus dem Grunde begehrt, um für die eigene Rechtsposition hilfreiche Informationen zu erhalten. Der mit der Eingrenzung nach § 80 Abs. 5 LBO SH bezweckte Schutz zielt darauf ab, gegenüber dem Betroffenen sicherzustellen, dass nicht jedermann Einsicht in die ihn betreffenden Baulasten erhält, sondern nur ein durch das berechtigte Interesse begrenzter Personenkreis. Die Einschränkung durch das berechtigte Interesse dient letztendlich den Belangen des Betroffenen. Damit stellt die bereichsspezifische Regelung besondere Voraussetzungen auf, die gegenüber der Anwendung des voraussetzungslosen Anspruches nach dem IZG-SH eine Sperrwirkung entfalten.

§ 3 IZG-SH ist neben § 80 Abs. 5 LBO SH nicht anwendbar. Kann der Antragsteller kein berechtigtes Interesse darlegen, besteht kein Anspruch auf Erteilung von Auskünften aus dem Baulastenverzeichnis.

2. Informationszugang nach dem VermKatG und nach der GBO

Sowohl § 13 Abs. 3 Nr. 2 Vermessungs- und Katastergesetz (VermKatG) als auch § 12 Grundbuchordnung (GBO) verlangen, wie auch § 80 Abs. 5 LBO SH, ein berechtigtes Interesse des Antragstellers. Hinsichtlich der Anwendbarkeit des IZG-SH gilt daher das zu § 80 Abs. 5 LBO SH Gesagte.

3. Anwendung des LBodSchG SH und des LVwG SH

§ 6 Landesbodenschutz- und Altlastengesetz (LBodSchG SH) verlangt kein berechtigtes Interesse. Der bereichsspezifischen Regelung ist nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber diese als abschließend erachtet. Auch unterläuft der allgemeine Zugangsanspruch nicht den Schutzzweck der bereichsspezifischen Regelung. Gleiches gilt für § 88 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (LVwG SH). Das IZG-SH ist neben § 6 LBodSchG SH bzw. neben § 88 LVwG SH anwendbar.

4. Antrag auf Einsichtnahme in die Bauakten

Soweit es um die Einsichtnahme in Bauakten geht, ist danach zu differenzieren, ob ein am baurechtlichen Verfahren Beteiligter (§ 78 LVwG SH) oder ein unbeteiligter Dritter Einsicht begehrt.

4.1 Einsichtnahme durch einen unbeteiligten Dritten

Soweit ein unbeteiligter Dritter Einsicht begehrt, richtet sich dies nach dem IZG-SH, mit der Maßgabe, dass die in § 10 Satz 1 IZG-SH aufgeführten Ausschlussgründe zu prüfen sind, eine Anhörung Betroffener durchzuführen ist (§ 10 Satz 3 IZG-SH) und im Falle der fehlenden

Zustimmung der Betroffenen eine Abwägung erfolgen muss, ob das Geheimhaltungsinteresse überwiegt (§ 10 Satz 1 IZG-SH).

Für die Bauakten dürften vornehmlich die in § 10 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 IZG-SH aufgeführten Ausschlussgründe zu prüfen sein. Dabei ist insbesondere der Ausschlussgrund nach § 10 Satz 1 Nr. 1 IZG-SH relevant, wonach der Zugang zu Informationen zu versagen ist, wenn dadurch personenbezogene Daten offenbart würden, deren Vertraulichkeit durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist. Es sei denn, der Betroffene hat zugestimmt oder das Geheimhaltungsinteresse überwiegt nicht.

Der Begriff der personenbezogenen Daten ist sehr weit zu fassen. Als personenbezogene Daten werden gem. § 2 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein (LDSG SH) alle Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlichen Person verstanden. Dazu gehören angesichts des sehr weiten Begriffsverhältnisses auch die rechtlichen, sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen des Betroffenen zur Umwelt. Entsprechend dem weiten Begriffsverständnis sind in den Bauakten weitestgehend personenbezogene Daten enthalten. In der Bauakte sind beispielsweise alle Unterlagen zur Baugenehmigung enthalten. Dabei enthält jedes Blatt personenbezogene Daten (Unterschrift, Angabe des Namens, technische Daten aus den Anlagen etc.). Auch die Angaben aus den Plänen (z. B. Größe der Zimmer, Anordnung der Zimmer etc.) sind als personenbezogene Daten zu verstehen. Wird beispielsweise eine Einsicht in eine Baugenehmigung begehrt, ist zu prüfen, inwieweit ein Ausschluss nach § 10 Satz 1 IZG-SH greift und ob durch Anonymisierung einzelner Aktenbestandteile ein Rückschluss auf bestimmte Personen ausgeschlossen werden kann. Eine Anonymisierung wird jedoch nicht möglich sein, da die Baugenehmigung unweigerlich dem jeweiligen Grundstückseigentümer und/oder Bauherren als Adressaten des bauaufsichtsrechtlichen Verfahrens zuzuordnen ist. D.h. mit dem Zusatzwissen, dass eine bestimmte natürliche Person Inhaber dieser Baugenehmigung ist, lassen sich alle mit der Baugenehmigung verbundenen Angaben (einschließlich u. a. Bauzeichnungen und Lageplan) auf diese Person beziehen.

Folglich dürfen die Informationen zu der Baugenehmigung nicht erteilt werden, wenn der Betroffene nicht zugestimmt hat bzw. wenn das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Zu berücksichtigen ist aber die o.g. Einschränkung in Bezug auf Umweltinformationen. Ein öffentliches Interesse ist generell dann anzunehmen, wenn Belange der Allgemeinheit betroffen sind. Die Voraussetzungen des öffentlichen Interesses lassen sich im Einzelfall nur aus einer Gesamtschau von Sinn und Zweck der jeweiligen gesetzlichen Grundlage gewinnen. Entsprechend dem bereits aufgeführten Sinn und Zweck des IZG-SH (vgl. auch SH Landtag, Drs. 14/2374, Seite 11) hat eine Abwägung zu berücksichtigen, dass einerseits grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der Bekanntgabe von Informationen besteht, die eine Transparenz von Verwaltungshandeln schaffen soll, und andererseits die personenbezogenen Daten zu schützen sind. Sind Einsichtsbegehren in Baugenehmigungen beispielsweise ausschließlich durch wirtschaftliche oder rein persönliche Interessen des Antragstellers motiviert, ist das öffentliche Interesse zu verneinen.

Sofern es um Informationen zu Emissionen geht, kann der Zugang zu den Bauakten nicht aus den in § 10 Satz 1 Nr. 1, 3 und 4 IZG-SH aufgeführten Gründen versagt werden. Auf die Ausführungen zu Ziffer II. 4 wird verwiesen.

4.2 Einsichtnahme durch Beteiligte

Soweit ein Beteiligter des Verfahrens Einsicht in Bauakten begehrt, kommen § 88 LVwG SH i.V.m. § 72 LBO SH als bereichsspezifische Regelung sowie § 3 IZG-SH als allgemeiner Informationszugangsanspruch in Betracht (vgl. Ausführungen zu Ziffer III.3).

Für die praktische Handhabung gilt: Es sollte zunächst ein Anspruch nach der bereichsspezifischen Regelung (§ 88 LVwG SH i.V.m. § 72 LBO SH) geprüft werden. Soweit nach dieser Regelung keine Einsicht zu gewähren ist, sollte ergänzend geprüft werden, ob ein Anspruch nach § 3 IZG-SH in Betracht kommt. Was das Vorliegen der Voraussetzungen des § 3 IZG-SH bzw. das Vorliegen eines Ausschlussgrundes nach § 10 IZG-SH anbelangt, macht es keinen Unterschied, ob ein Beteiligter des Verfahrens oder ein Unbeteiligter Zugang zu den Informationen aus der Bauakte begehrt.

Es sollte auch geprüft werden, ob das Informationsbegehren durch einen Verweis auf konkret zu benennende, öffentlich einsehbare Daten (z. B. Geoinformationssystem) befriedigt werden kann (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 IZG-SH).