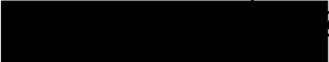


Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend,
Familie und Senioren | Postfach 70 61 | 24170 Kiel



Ihr Zeichen: xyz
Ihre Nachricht vom: 22.06.2021
Mein Zeichen: 74644/2021
Meine Nachricht vom: 28.06.2021

Ausschließlich per Email an:
@fragdenstaat.de

Coronavirus.rechtsfragen@sozmi.landsh.de

17.08.2021

Antrag nach §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) betreffend Allgemeinverfügungen der Stadt Flensburg zur Kontakt – und Ausgangssperre vom 19.02.2021 sowie der Ergänzung dieser Allgemeinverfügung vom 20.02.2021

Sehr geehrte 

auf den Antrag vom 22.06.2021 auf Zugang zu Informationen nach dem IZG-SH ergeht folgender

Bescheid

1. Ihr Antrag vom 22. 06.2021 wird abgelehnt.
2. Verwaltungskosten werden nicht erhoben.

I.

Mit E-Mail vom 22.06.2021 haben Sie einen Antrag nach dem IZG-SH gestellt. Mit dem Antrag baten Sie um Übersendung sämtlicher Dokumente, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Allgemeinverfügung der Stadt Flensburg zur Kontakt – und Ausgangssperre vom 19.02.2021 sowie der Ergänzung dieser Allgemeinverfügung vom 20.02.2021

erstellt wurden, insbesondere Entwürfe, Protokolle, Zusammenfassungen und Vermerke zu Beratungen, Auskünfte, Gutachten und (ggf. auch nicht-förmliche) Stellungnahmen Dritter und Briefverkehr. Per E-Mail vom 28.06.2021 wurde Ihnen mitgeteilt, dass aufgrund der Vielzahl der derzeit auflaufenden Anfragen und des vermuteten Arbeitsaufwandes die Beantwortung des Antrages voraussichtlich nicht fristgemäß erfolgen könne.

II.

Der Antrag ist zulässig, jedoch nicht begründet.

Gemäß § 3 IZG-SH hat jede natürliche oder juristische Person ein Recht auf freien Zugang zu den Informationen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt.

Der Antrag ist unbegründet, da dem Zugangsanspruch durchgreifende Ablehnungsgründe entgegenstehen, § 9 Abs. 1 Ziff. 3 IZG-SH.

Dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (nachfolgend: MSGJFS) liegen Dokumente zu den oben genannten Allgemeinverfügungen vor. Sie betreffen sowohl den Austausch innerhalb des Geschäftsbereichs des MSGJFS als Aufsichtsbehörde und der Stadt Flensburg als zuständiger örtlicher Gesundheitsbehörde.

1. Soweit Korrespondenz zwischen den genannten Behörden betroffen ist, liegt eine vertrauliche Beratung von informationspflichtigen Stellen vor, hinsichtlich derer das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt. Der Antrag war daher insoweit gem. § 9 Abs. 1 Nr. 3 IZG-SH abzulehnen.

a) Das MSGJFS und die in die Kommunikation eingebundene Stadt Flensburg sind informationspflichtige Stellen im Sinne von § 2 Abs. 3 Nr. 1 IZG-SH.

b) Der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Nr. 3 IZG-SH ist jedoch erfüllt.

Dieser Versagungsgrund schützt die Vertraulichkeit des Beratungsvorganges selbst, mithin die Korrespondenz zwischen den informationspflichtigen Stellen. Nicht geschützt sind hingegen Tatsachengrundlagen, bloße Sachinformationen und gutachterliche Stellungnahmen im Vorfeld (OVG Schleswig, Urt. v. 23.07.2020 – 4 LB 45/17, BeckRS 2020, 24121 Rn. 71 mwN). Die vorliegenden Dokumente enthalten ausschließlich Kommunikation zwischen den genannten informationspflichtigen Stellen. Vorbereitende Gutachten, reine Sachinformationen wie Statistiken etc. sind hingegen nicht enthalten.

Die Bekanntgabe hätte zudem nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen, wobei das öffentliche Geheimhaltungsinteresse das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt.

Nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig ist dabei Folgendes zu beachten:

„Für die Annahme nachteiliger Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen ist eine ernsthafte und konkrete Gefährdung des Schutzguts erforderlich, die hinreichend wahrscheinlich ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18.07.2011 - BVerwG 7 B 14.11 -, Juris Rn. 11). Dabei ist im Rahmen der gebotenen Einzelfallbetrachtung zu berücksichtigen, dass der Schutz innerbehördlicher Beratungen nicht auf laufende Beratungsvorgänge beschränkt ist.

Die Vertraulichkeit der Beratungen kann auch wegen des Wissens um die Offenlegung einzelner Beiträge und Meinungsbekundungen nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens beeinträchtigt werden. Der Abschluss des Verfahrens und die seither vergangene Zeit gehören daher zu den Kriterien, die bei der Prüfung nachteiliger Auswirkungen auf die geschützten Beratungen zu würdigen sind (BVerwG, Beschl. v. 02.08.2012 – Az. 2 C 7.12 -, Juris Rn. 30; dazu auch ausführlich OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 13.11.2015 – Az. 12 B 16.14 -, Juris Rn. 32 ff. m.w.N.).“ (OVG Schleswig, Beschl. v. 28.2.2017 – 15 P 1/15, BeckRS 2017, 107637 Rn. 28, beck-online)

Gemessen daran drohen nachteilige Auswirkungen für das Schutzgut. Die vertrauensvolle und offene Zusammenarbeit zwischen den informationspflichtigen Stellen wäre gefährdet, wenn der Inhalt der Beratungen bekanntgegeben würde.

Gemäß § 10 des Gesundheitsdienstgesetzes Schleswig-Holstein (GDG) sind die Kreise und kreisfreien Städte für die Umsetzung des Infektionsschutzes nach dem Infektionsschutzgesetz des Bundes zuständig. Das Gesundheitsamt der Stadt Flensburg ist entsprechende Gesundheitsbehörde gemäß § 10 GDG. Im konkreten Fall fanden intensive interne Beratungen zwischen der Stadt Flensburg als zuständiger Gesundheitsbehörde nach § 10 GDG und dem MSGJFS als Fachaufsicht über die konkrete Ausgestaltung der Allgemeinverfügung statt. Rechtsgrundlage für diese Beratungen war § 20 Abs. 2 der CoronaBekämpfVO. Die kreisfreie Stadt als Trägerin des öffentlichen Gesundheitsdienstes war und ist danach verpflichtet, geplante Allgemeinverfügungen, die über die Regelungen der CoronabekämpfVO hinausgehen, dem MSGJFS mindestens einen Tag vor Bekanntgabe vorzulegen. Dadurch hat das MSGJFS die Möglichkeit, zu prüfen, ob die geplanten Maßnahmen zweck- und verhältnismäßig sind, und es ist in der Lage, ggf. auf mögliche zielführende Maßnahmen hinzuwirken.

Die Prüfung fand – wie im Rahmen der auch hier letztlich zu Grunde liegenden Fachaufsicht gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 10 GDG üblich – im Rahmen einer kollegialen Beratung unter Behörden statt, die gleichermaßen gesetzlich dem Infektionsschutz durch Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes (IFSG) verpflichtet sind.

Unterschiedliche Aspekte und Möglichkeiten der Sicherstellung des Infektionsschutzes angesichts der in Flensburg – anders als in anderen Regionen des Landes – damals stark angestiegenen Inzidenzen wurden hier vertraulich erörtert. Die Offenlegung der konkreten Beratungsabläufe und Zwischenergebnisse lässt negative Auswirkungen auf das Vertrauensverhältnis zwischen der örtlich und funktional zuständigen Stadt Flensburg und der Fachaufsicht erwarten.

Die Vertraulichkeit dieser Beratungen ist auch deswegen besonders geschützt, weil das Wissen um die Offenlegung einzelner Beiträge und Meinungsbekundungen nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens die offene Beratung auch in Zukunft beeinträchtigen könnte. Es sollen damit negative Einflüsse auf eine Sachentscheidung ebenso wie auf die weitere kollegiale Zusammenarbeit ausgeschlossen werden.

Die vertrauensvolle und sachliche Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden war und ist gerade in der Corona-Pandemie von zentraler Bedeutung und im öffentlichem

Interesse schutzwürdig. Die schnelle Reaktionsfähigkeit auf sich ständig verändernde Lagebilder erfordert eine vorbehaltlose, sachliche und zügige Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden. Dabei liegt es – nicht zuletzt auf Grund des Zeitdrucks in der streitgegenständlichen Angelegenheit – in der Natur der Sache, dass sich Einschätzungen der Beteiligten im Laufe der Abstimmung ändern und kontinuierlich neue Aspekte in die Entscheidung einbezogen werden müssen. Umso wichtiger ist es, dass die Beteiligten in ihrer Arbeit nicht dadurch gehemmt werden, dass sie die Bekanntgabe persönlicher Einschätzungen und Äußerungen fürchten müssen, die sich im Rückblick anders darstellen oder sich im Ergebnis der Abstimmung nicht mehr niedergeschlagen haben. Zu diesem Zweck muss die Argumentationsfreiheit der handelnden Personen – wie sonst über die Einschränkung der Akteneinsichtsrechte gem. § 88 Abs. 3 Nr. 1 LVwG SH – auch im Zusammenhang mit dem IZG-SH gewahrt und geschützt werden. Die Vertraulichkeit der Beratung schützt dabei auch die beteiligten Mitarbeiter vor Anfeindungen durch Dritte, die ihnen wegen der im Beratungsprozess vertretenen – ggf. noch nicht abschließenden – Argumentation drohen (vgl. *Reidt/Schillerin* in: Landmann/Rohmer UmweltR, 94. EL Dezember 2020, UIG § 8 Rn. 23).

Die latente Gefahr der Bekanntgabe und ihrer Folgen würde die Beteiligten in ihrer offenen Kommunikation hemmen, zu längeren Entscheidungsprozessen auf eingeschränkterer Entscheidungsgrundlage führen und so im Ergebnis die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gerade in der sich schnell entwickelnden Pandemielage lähmen. Trotz Abschluss der Beratungen zu den konkreten Allgemeinverfügungen sind daher vorliegend ernsthafte Beeinträchtigungen des Schutzgutes der Vertraulichkeit von Beratungen zu befürchten, gerade auch mit Blick auf die Fernwirkung der Bekanntmachung für weitere Abstimmungen im Rahmen der Pandemiebekämpfung nicht nur in Flensburg, sondern im gesamten Bundesland Schleswig-Holstein.

c) Schließlich überwiegt das öffentliche Interesse an der Geheimhaltung, das letztlich aus der Bedeutung des beeinträchtigten Schutzgutes folgt, das öffentliche Bekanntgabeinteresse. Zu Gunsten des Antragsstellers war das grundsätzliche Interesse an der Transparenz behördlichen Handelns zu berücksichtigen (Art. 53 S. 1 LV SH). Vorliegend überwiegen aber die öffentlichen Geheimhaltungsinteressen. Der mit der Ablehnung des Zugangs einhergehende Eingriff in das öffentliche Informationsinteresse wiegt weniger schwer, da die streitgegenständlichen Dokumente nur einen Ausschnitt des vorgelagerten behördenseitigen Abstimmungsprozesses abbilden, dessen Ergebnis – die Allgemeinverfügung – bekannt und sogar mit einer Begründung versehen ist. Das öffentliche Informationsinteresse bezieht sich jedoch überwiegend auf das Ergebnis des internen Abstimmungsprozesses (vgl. zur Parallelvorschrift im UIG *Reidt/Schillerin* in: Landmann/Rohmer UmweltR, 94. EL Dezember 2020, UIG § 8 Rn. 23). Demgegenüber ließe die Veröffentlichung der jeweiligen Meinungsäußerungen und vorläufigen Einschätzungen der beteiligten Mitarbeiter gewichtige Beeinträchtigungen des Schutzgutes befürchten. Es ist zu erwarten, dass die begehrte Veröffentlichung in vergleichbaren Situationen den nötigen offenen, sachorientierten und raschen Austausch zwischen fachlich betroffenen Stellen beschränken würde. Die eingeschränkte Arbeits- und Abstimmungsfähigkeit der Behörden hätte in Zeiten der Pandemie wiederum zusätzlich unmittelbar negative Auswirkungen auf weitere Rechtsgüter von Verfassungsrang, insbesondere Leib und Leben der Bevölkerung, Art. 2 Abs. 2 GG.

2. Für den Bereich der Kommunikation innerhalb des MSGJFS war der Antrag gem. § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG-SH abzulehnen, da sich der Antrag auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stelle bezieht und das öffentliche Interesse am Funktionieren der Verwaltungsabläufe das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt.

a) Soweit Kommunikation innerhalb des MSGJFS betroffen ist, handelt es sich um interne Mitteilungen § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG-SH.

b) Vergleichbar dem Ablehnungsgrund zu 1. schützt auch der Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG-SH die vertrauensvolle, sachgeleitete Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung. Dafür ist es unabdingbar, dass die beteiligten Mitarbeiter nicht die Veröffentlichung der von Ihnen eingebrachten Aspekte und eine darauf gestützte Anfeindung durch Dritte fürchten müssen. Insoweit kann auf die Darstellung zu 1. verwiesen werden. Das Interesse am Funktionieren von Verwaltungsabläufen im Sinne einer vertrauensvollen, offenen und vorbehaltlosen Zusammenwirkens der verschiedenen Entscheidungsebenen der Behörde überwiegt hier – wie bereits oben dargestellt – gegenüber dem öffentlichen Bekanntgabeinteresse, das hinsichtlich des Inhalts des Abstimmungsprozesses weniger Gewicht hat als hinsichtlich des Abstimmungsergebnisses. Dabei ist erneut zu bedenken, dass die final abgestimmte Begründung der Entscheidung ebenfalls öffentlich gemacht wurde.

3. Für die in der Kommunikation enthaltenen Entwürfe war der Antrag – neben § 9 Abs. 2 Nr. 2 IZG-SH – auch deswegen abzulehnen, weil es sich um nicht abgeschlossene Schriftstücke im Sinne des § 9 Abs. 2 Nr. 3 IZG-SH handelt und das öffentliche Interesse am Funktionieren der Verwaltungsabläufe das öffentliche Bekanntgabeinteresse überwiegt.

a) Entwurfss Fassungen der Allgemeinverfügungen stellen nicht abgeschlossene Schriftstücke im Sinne von § 9 Abs. 2 Nr. 3 IZG-SH dar. Nicht abgeschlossen ist ein Schriftstück, das von seinem Ersteller als noch nicht abgeschlossen angesehen wird (*Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 94. EL Dezember 2020, UIG § 8 Rn. 69 mit Verweis auf VGH Kassel, Urt. v. 31.10.2013 – 6 A 1734/13 Z, NVwZ 2014, 533 Rn. 25). Vorliegend ist dies der Fall, da die Entwürfe im gemeinsamen Austausch der Beteiligten unter hohem Zeitdruck erstellt und erst unmittelbar vor der Veröffentlichung finalisiert wurden und davor zu keinem Zeitpunkt für die Kenntnisnahme durch Dritte bestimmt waren.

b) Wie schon zuvor unter 1. und 2. dargestellt, entstehen aus der Veröffentlichung von Dokumenten behördlicher Abstimmungsprozesse erhebliche Risiken für das Funktionieren der Verwaltungsabläufe. Dies gilt auch für Entwürfe. Zwar handelt es sich hier nicht unmittelbar um Kommunikation zwischen Behördenmitarbeitern, doch enthalten die Entwürfe (zumindest mittelbar) ebenfalls persönliche Wertungen und Einschätzungen der Mitarbeiter. Die Gefahr der Missinterpretation der nicht final abgestimmten und – wie hier unter zeitlichem Hochdruck erstellten Entwürfe – ist immens. Dadurch besteht auch umso mehr die Gefahr der gezielten Anfeindung der beteiligten Mitarbeiter durch Dritte (vgl. bereits

oben). Dem steht ein eher geringes Bekanntgabeinteresse hinsichtlich des Abstimmungsprozesses und der abzustimmenden Dokumente entgegen. Die Ausführungen zu 1. und 2. gelten daher entsprechend.

III.

Nach § 13 IZG i.V.m. §§ 1, 2 IZG-SH-KostenVO fallen für diese Entscheidung keine Gebühren an.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist beim Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein einzulegen.

Der Widerspruch kann schriftlich oder zur Niederschrift beim Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren des Landes Schleswig-Holstein, Adolf-Westphal-Straße 4, 24143 Kiel erhoben werden.

Dieses Schreiben ist ohne Unterschrift gültig.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr Team Rechtsfragen

Allgemeine Datenschutzinformationen:

Der telefonische, schriftliche oder elektronische Kontakt mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren ist mit der Speicherung und Verarbeitung der von Ihnen ggf. mitgeteilten persönlichen Daten verbunden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 6 Absatz 1 Buchstabe e der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) der Europäischen Union. Weitere Informationen erhalten Sie hier:

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Serviceseiten/Datenschutzerklaerung/datenschutzerklaerung.html>