

MEHR DEMOKRATIE 



**Gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
PIRATEN-Fraktion
„Gesetz zur Verwirklichung von Transparenz und
Informationsfreiheit im Land Nordrhein-Westfalen“
Drucksache 16/3248
vom 12.06.2013**

Daniel Lentfer

Alexander Trennheuser

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Friedrich-Ebert-Ufer 52 - 51143 Köln
Tel. 0 22 03 – 59 28-59/Fax –62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

In Nordrhein-Westfalen wird, wie auch in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz im Rahmen einer Open Government-Debatte seit etwa eineinhalb Jahren eine Debatte über die Weiterentwicklung des bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) hin zu einem Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz nach Hamburger Vorbild geführt.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf stellt sich die Fraktion der Piraten einer besonderen Schwierigkeit in der Debatte. Denn die Adaptierung des Hamburger Vorbildes auf ein Flächenland macht einige Anpassungen notwendig. Die durch die Einbeziehung der Kommunen technischen und organisatorischen Fragen sind noch in keinem Flächen-Bundesland befriedigend beantwortet. Will man in die kommunale Selbstverwaltung an dieser Stelle eingreifen? Und wenn ja: wie? Wer übernimmt die Kosten? Wie hoch sind diese Kosten? Welche Frist ist für die Umsetzung auch auf der kommunalen Ebene angemessen? Dies sind nur einige von vielen Fragen, die sich bei der Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes hin zu einem Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz zwangsläufig stellen.

Um zur Beantwortung dieser Fragen auch aus den Reihen der Zivilgesellschaft beizutragen hat sich in NRW das Bündnis „NRW blickt durch“, bestehend aus den Gründungsorganisationen Bund der Steuerzahler, Mehr Demokratie und Transparency International Deutschland, sowie einer Reihe weiterer Bündnispartner gegründet. Wir sind als Bündnis in Übereinstimmung mit der Initiative Transparenz schafft Vertrauen aus Hamburg der festen Überzeugung, dass für eine Weiterentwicklung des bestehenden IFG angesichts bestehender Hürden und neuer technischer Möglichkeiten die Zeit gekommen ist. Zur Stärkung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gehört der umfassende Zugang zu Informationen.

Transparenz ist ein Grundrecht, das Bürgerinnen und Bürgern in einer Demokratie selbstverständlich zusteht. Nur so haben diese die Möglichkeit, ihrer demokratischen Pflichten nachzukommen. Transparenz ist dabei allerdings kein absoluter Wert. Sie sollte im Rahmen

einzelner klar definierter Ausnahmen ihre Grenzen finden. Transparenz ist es eine Anforderung die mit Augenmaß umgesetzt werden muss. Wir sind der Überzeugung, dass eine transparente Verwaltung mittelfristig zu mehr Effizienz und nicht zu mehr Arbeit führt. Gleichzeitig stärkt Transparenz das Vertrauen in das Handeln des Staates und ist die beste Methode zur Bekämpfung von Korruption und Manipulation.

Die vorliegende Stellungnahme gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil wird auf die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des IFG hin zu einem Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz Bezug genommen. Diese Weiterentwicklung würde durch den Gesetzentwurf der Piraten erreicht.

Der zweite Teil der Stellungnahme widmet sich daher dem Aspekt, inwieweit der Gesetzesvorschlag der PIRATEN-Fraktion aus Sicht der hier Stellungnehmenden die richtigen Antworten auf diese Fragen gibt und wo nach Ansicht des Bündnisses „NRW blickt durch“ Nachbesserungs- und Änderungsbedarf bestünde.

II. Von der Informationsfreiheit zur Transparenz

1. Zentrales Informationsregister

NRW war das erste westdeutsche Bundesland, das ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet hat. Diesen Schritt haben bei weitem noch nicht alle Bundesländer nachvollzogen. Fünf Bundesländer - Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen - haben nach wie vor kein vergleichbares Zugangsrecht zu Informationen für Bürgerinnen und Bürger geschaffen.

13 Jahre nach Verabschiedung des IFG NRW haben sich die technischen Möglichkeiten der Datenbereitstellung massiv gewandelt und auch die EDV-gestützte Verwaltung hat sich weitgehend etabliert. Es spricht also vieles dafür, dem Vorbild Hamburg zu folgen und den nächsten Schritt weg von einem Zugang zu Informationen auf Antrag, hin zu einer pro-aktiven Veröffentlichungspflicht zu gehen. Die Veröffentlichung sollte integrierter Bestandteil des Verwaltungshandelns sein, sofern nicht eng definierte Ausnahmetatbestände greifen. Zu diesem Zweck sollte ein elektronisches

Informationsregister errichtet werden, dass zentral geführt und allgemein zugänglich ist.

2. Veröffentlichungspflichtige und nicht veröffentlichungspflichtige Daten

Bei der Veröffentlichung von Daten ist der Grundsatz: „Private Daten schützen - öffentliche Daten nützen“ anzuwenden. Dies bedeutet, dass personenbezogene Daten zu schützen sind, ebenso wie Daten, deren Veröffentlichung wichtige öffentliche Belange oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beeinträchtigen. Im bestehenden IFG NRW sind allerdings Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht näher definiert, so dass hier kein objektiver Maßstab angelegt werden kann (vgl. §8 IFG NRW). Im Hamburger Transparenzgesetz wurde dies wie auch andere Ausnahmetatbestände wesentlich enger gefasst.

3. Der Nutzen eines Transparenzgesetzes

Eines der besten Argumente der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ für ein Hamburger Transparenzgesetz war die Kostenexplosion beim Bau der Hamburger Elbphilharmonie. Auch NRW kennt Bauvorhaben mit immensen Kostensteigerungen, so beim Bau des Landesarchivs in Duisburg oder der Kölner U-Bahn. Ein Transparenzgesetz ermöglicht hier eine verbesserte demokratische Kontrolle durch die parlamentarische Opposition, aber auch durch kritische Journalistinnen und Journalisten, zivilgesellschaftliche Organisationen und interessierte Bürgerinnen und Bürger.

Ein Transparenzgesetz für NRW wäre hierfür ein weiterer Eckstein; denn in der Vorbereitung auf ein Bürgerbeteiligungsverfahren oder gar ein Bürger- oder Volksbegehren ist der barrierefreie und kostenlose Zugang zu Informationen von hohem Wert. Aber auch bei der Willensbildung im Vorfeld eines Bürger- oder Volksentscheids ist ein Zugang für jeden von großer Wichtigkeit. Und nicht zuletzt zeigen - das erkennt auch der vorliegende Antrag an - Internetplattformen wie offeneskoeln.de, welche innovative Projekte aus dem Zugang zu Daten entstehen können.

Bereits angedeutet wurde, dass sich die technischen Möglichkeiten zur Bereitstellung von Daten seit Einführung des IFG NRW immens verbessert haben. Insofern ist es im Sinne des Bürgers, den

Zugang zu letztlich durch Steuergelder finanzierten Daten zu erleichtern. Dies führt, sobald die Veröffentlichung von Daten immanenter Bestandteil des Verwaltungshandelns geworden ist, voraussichtlich eher zu Kosteneinsparungen als zu höheren Kosten. Denn Recherche und Zusammenstellung von Informationen nach IFG können nach und nach entfallen.

Den genannten Zielen hat sich auch die Rot-Grüne-Koalition verschrieben. In dem Koalitionsvertrag heißt es hierzu:

„Über das Informationsfreiheitsgesetz werden wir die Holschuld unserer Bürgerinnen und Bürger bzgl. Informationen, Dokumente und Daten, in eine Bringschuld des Staates umwandeln. Hierfür werden wir ein zentrales Online-Portal für Daten des Landes einrichten und dieses im Informationsfreiheitsgesetz verankern. Wir werden die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Stellen deutlich ausweiten und damit das Informationsfreiheitsgesetz hin zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln.“ (S. 168)

Die wesentlichen Elemente eines Transparenzgesetzes, die pro-aktive Veröffentlichung sowie ein zentrales Online-Portal, sind damit abgedeckt. Die Novellierung der Ausnahmetatbestände sollte in diesem Rahmen ebenfalls stattfinden. In eine ähnliche Richtung gehen auch Ansätze der OpenNRW-Strategie.

Aus den genannten Gründen ist der Gesetzentwurf der Piraten ein wertvoller Beitrag zur Debatte um ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz. Er sollte im Rahmen der aktuellen und kommenden Anhörungen weiterentwickelt werden, damit NRW im Bereich Informationsfreiheit wieder in der ersten Liga mitspielen kann. Um hierzu einen Beitrag zu leisten werden im zweiten Teil der Stellungnahme nun einzelne Bestandteile der Gesetzesvorlage bewertet.

III. „Gesetz zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit im Land Nordrhein-Westfalen“

1. Allgemeine Anmerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich ausdrücklich auf andere bereits vorliegende Entwürfe, u.a. auch den vom Bündnis „NRW blickt durch“ vorgelegten Entwurf. Mangels eines für ein Flächenland gültigen Gesetzes, an dessen Erfahrungen und Problemen sich der Landtag NRW orientieren könnte, ist dieses Vorgehen sinnvoll.

So komplex die Materie auch ist: gerade bei einem Gesetz, das potenziell auch von juristischen Laien zu Rate gezogen werden wird, sollte ein besonderes Augenmerk auf die gute Lesbarkeit gelegt werden. Leider ist der Entwurf aber durchsetzt von Querverweisen, was die Lesbarkeit des Gesetzes stark einschränkt. Insbesondere bedauerlich ist, dass mehrere Querverweise auf falsche Paragraphen verweisen. Zudem gibt es eine Reihe definitorischer Unsauberkeiten. So ist bspw. an einer Stelle von Grundversorgung, an andere Stelle von Daseinsvorsorge die Rede. Auch enthält das Gesetz einige Dopplungen von Regelungen, die eine Übersichtlichkeit erschweren und auf Grund leichter Formulierungsabweichungen, z. B. bei der Regelung der Lizenzen oder den Informationspflichtigen Gremien bzw. Stellen in der Gesetzesauslegung zu Unsicherheit in der Anwendung führen könnten.

2. Paragraph für Paragraph

Zu § 1 Gesetzeszweck

Der Gesetzeszweck ist allgemein gut umschrieben, durch die Vermischung mit z.T. falschen Verweisen wird die programmatische Botschaft aber verwässert und der durch den Titel des Paragraphen vorgegebene Rahmen nicht eingehalten. Es ist zu empfehlen Satz 2 in §2 Abs. 1 zu integrieren. Dort sollte dann der Rechtsanspruch, der ja über den Zweck hinausgeht, aufgenommen werden. Der Verweis auf §3 Abs. 1 ist irreführend. Vermutlich ist §4 Abs. 1 gemeint. und sollte unbedingt um §4 Abs. 2-6 ergänzt werden, damit auch weitere Informationen z.B. im Falle eines öffentlichen Interesses eingeklagt werden können.

§ 2 Informationsanspruch

Der Informationsanspruch ist weitgehend durch §1 Satz 2 abgegolten, der wie bereits ausgeführt auch zur Vermeidung von Dopplungen hierhin übernommen werden sollte. In Anbetracht der Vielzahl an geregelter Inhalt wäre eine Unterteilung in Absätze hilfreich. Bezüglich der Informationen auf Antrag empfiehlt sich ein Verweis auf das Antragsstellungsverfahren, welches in den §§13 und 14 beschrieben ist. Es fragt sich auch ob die Begriffsbestimmungen nicht der Anspruchsnorm vorangestellt werden sollten die diese ja zumindest zum Teil verwendet.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Es ist zu begrüßen, dass die Begriffsdefinitionen deutlich über den Status Quo hinausgehen. Im Einzelnen:

Zu 2: Der Begriff Veröffentlichungen wird, jedenfalls im Plural, außerhalb der Begriffsdefinitionen nicht genutzt.

Zu 3: Es sollten juristische Personen des öffentlichen Rechts ergänzend erwähnt werden um einen Auslegungstreit, wie in Hamburg, zu vermeiden. Darüber hinaus ist es sinnvoll, genauer auf das Verhältnis von Kontrolle und öffentlicher Aufgabe einzugehen. Nach dem vorliegenden Entwurf müssen beide Bedingungen erfüllt sein. Dies sollte geändert werden, so dass es reicht, wenn eine Person entweder der öffentlichen Kontrolle untersteht oder öffentliche Aufgaben wahrnimmt.

Zu 6: Der Begriff Informationspflichtige Gremien wird im folgenden Gesetz nicht gebraucht. Stattdessen wird regelmäßig von Informationspflichtigen Stellen gesprochen, welche nicht definiert sind. Nach dem allgemeinen Verständnis bezieht sich letzterer Begriff aber vor allem die unter dem Begriff Behörde zusammengefassten Stellen.

Zu 11: Der Begriff der Grundversorgung erscheint hier nicht ausreichend zu sein. So fehlt u.A. der Bereich der Justiz. Vor allem aber ist es eine Verkürzung, sich nur auf die Übertragung dieser Rechte

zu fokussieren. Vielmehr sollte jeder Vertrag, der dies zum Gegenstand hat, entsprechend eingestuft werden. Des Weiteren wird in der Folge von Verträgen der Daseinsvorsorge gesprochen (vgl. § 4 4. a).

3. Bereitstellung von Informationen kraft Gesetzes - Veröffentlichung

§ 4 Anwendungsbereich der Veröffentlichungspflicht

Absatz 1:

Zu Nr. 1: Um eine Klarstellung zu bewirken und dem Bürger an einer Stelle eine Liste aller veröffentlichungspflichtigen Informationen und in der Praxis später auch einen einheitlichen Informationszugangspunkt zu bieten, sollten hier evtl. auch Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes aufgeführt werden, sowie im weiteren auch andere bereits veröffentlichungspflichtige Informationskategorien.

Zu Nr. 3: die Beschränkung auf „öffentliche Sitzung“ sollte entfallen, es sollte hier nicht auf die ursprüngliche Definition der Sitzungsöffentlichkeit ankommen, sondern darauf ob und inwieweit materielle Gründe zur Versagung des Informationszugangs bestehen, die an anderer Stelle im Gesetz hinreichend geregelt sind.

Zu 4: Es ist nicht ersichtlich, warum nicht grundsätzlich von einem öffentlichen Interesse bei Verträgen ausgegangen wird.

Zu a) Diese sind in § 3 Nr. 11 als Verträge der Grundversorgung bezeichnet.

Zu b) Es ist nicht ersichtlich, warum hier derart hohe Hürden gesetzt werden. Es wäre hier im Einzelfall wieder an Interessierten, nachzuweisen, ob ein öffentliches Interesse vorliegt. Damit wäre gegenüber dem Status Quo in diesem Bereich wenig gewonnen.

Die Abwägungsklausel bezüglich der finanziellen Interessen des Landes muss dringend ausgenommen werden. Dies ermöglicht es Anbietern, durch entsprechende Anreize die Veröffentlichungspflicht zu umgehen. Es sollte von dem Grundsatz ausgegangen werden, dass Vertragspartner entweder ein Interesse an Veröffentlichungen haben oder keine guten Vertragspartner für die öffentliche Hand sind. In der vorliegenden Form ist eine Umgehung der Veröffentlichung sehr leicht und für Außenstehende ist dies kaum nachvollziehbar.

Zu Absatz 2 und 3: Die beiden Absätze sollten zusammengefasst werden. der Teil „den in Absatz 1 genannten Gegenständen vergleichbaren“ sollte entfallen. Im zweiten Satz sollte klargestellt werden, dass eine Häufung von Anfragen ein hinreichendes, aber keineswegs ein notwendiges Indiz für öffentliches Interesse ist. Sinnvoll wäre eine Ergänzung um weitere Indikatoren die ein öffentliches Interesse begründen wie z.B. eine öffentliche Debatte, Unterschriftensammlungen oder Petitionen.

Zu Absatz 5 Ziff. 1: Es ist nicht ersichtlich, warum unter den gegebenen Einschränkungen der Verträge (Daseinsvorsorge oder öffentliches Interesse) eine weitere, monetäre Hürde eingefügt wird. Sofern die Beschränkung der Verträge in Absatz 4 aufgehoben wird, ist es hingegen sinnvoll, eine solche Hürde einzuführen. In diesem Falle könnte auch eine dynamische Hürde eingeführt werden, die sich an die Größe von Kommunen anpasst.

§ 5 Ausnahmen von der Informationspflicht

Zu Ziffer 3: Es ist nicht ersichtlich, warum für das Landesamt für Verfassungsschutz als Bereichsausnahme aufgeführt wird. Die Inhaltliche Arbeit ist durch § 8 ausreichend geschützt. Es besteht darüber hinaus keine Rechtfertigung für eine Bereichsausnahme.

Zu Ziffer 5: Auch hier sollte keine vollständige Bereichsausnahme sondern eine Einbeziehung in dynamischere inhaltsbezogene Ausnahmeregelungen vorgenommen werden.

§ 6 Schutz personenbezogener Daten

Die Regelung erscheint insgesamt ausgewogen.

§ 7 Schutz von Betriebs - und Geschäftsgeheimnissen

Die Definition ist nur z.T. deckungsgleich mit der in § 2 Ziff. 12 f. Die Unterschiede sind inhaltlich nicht groß, aber hier sollte unbedingt im Sinne der Einheitlichkeit nachgearbeitet werden.

Es ist darüber nachzudenken den Abwägungstatbestand, z.B. in der Begründung, konkreter zu fassen. Verträge, die für die öffentliche Hand zu erheblichen Kostensteigerungen führen, sollten von dem Schutzrecht ausgenommen werden.

§ 11 Informationsverfahren

Zu Absatz 1: Sofern hier der Begriff freie Lizenzen verwendet wird, sollte dieser definiert werden. Dies sollte einheitlich in Absatz 3 geregelt werden. Die Veröffentlichung von Informationen sollte darüber hinaus unmittelbar ohne schuldhaftes Verzögern stattfinden.

Zu Absatz 6: Für Verträge sollte eine Sonderregel eingefügt werden, dass die 10 Jahre mit der vollständigen Erbringen der Vertragsleistungen beginnen.

§ 12 Informationsweiterverarbeitung

Die Informationen aus §11 Abs. 1 sowie Abs. 3 sollten in eine einheitliche Regelung integriert werden.

4. Bereitstellung von Informationen auf Antrag - Auskunft

§ 16 Amtsverschwiegenheit

Die Ausnahme in Bezug auf die Amtsverschwiegenheit sollte ebenfalls nicht gelten, wenn die Veröffentlichung nach dem vorliegenden Gesetz vorgesehen ist.

§ 17 Kostenfreiheit

Gebühren wirken häufig als erfolgreiche Abschreckung. Es ist für Antragstellende nur schwer vorherzusehen, ob und in welcher Höhe Gebühren anfallen. Zumal häufig unklar ist, welchen Mehrwert die Information für die fragende Person hat.

Die Einnahmen durch Gebühren sind in der Regel keine Beträge, die geeignet sind Verwaltungsaufwand abzudecken oder Staatseinnahmen zu stärken. Das Recht auf Information ist ein Menschenrecht, Grundrechte dürfen nicht vom Geldbeutel abhängen. Gebühren haben einen stark abschreckenden Charakter und wirken den Zielen des Gesetzes (vgl. § 1) diametral entgegen. Daher sollte auf die Erhebung von Gebühren verzichtet werden.

Es können Ausnahmefälle geschaffen werden, die z.B. bei einem hohen Volumen an Anfragen greifen, wie dies z.B. auch bei Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht geregelt ist.

§ 24 Übergangsregelungen, Inkrafttreten

Es sollte ein regelmäßiger Bericht der Landesregierung gegenüber dem Landtag eingefordert werden, in dem z.B. alle sechs Monate über die Fortschritte bei der Umsetzung berichtet werden.

Die Regelung bezüglich des Inkrafttretens des Gesetzes für Kommunen sollte noch einmal überdacht werden. Es stellt für die Kommunen keine Herausforderungen da, nach einem

Übergangszeitraum von drei Monaten Anfragen nach dem vorliegenden Gesetz zu beantworten. Hingegen erfordert die pro-aktive Veröffentlichung einige Anpassungsprozesse innerhalb der Verwaltung. Hier könnte auch über Modellkommunen oder andere Wege nachgedacht werden. Unabhängig davon sollte allen Kommunen ein Zugang zu dem Portal eingerichtet werden und bestehende Systeme (wie z.B. RIS) importiert werden.

Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Daniel Lentfer

Bündnis „Transparenz schafft Vertrauen“

Alexander Trennheuser

Bündnis „NRW blickt durch“