



Innenausschuss (65.) und Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

24. September 2020

Düsseldorf – Haus des Landtags

11:00 Uhr bis 12:25 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU)

Protokoll: Benjamin Schruff

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen

3

Gesetzentwurf
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/8722 – Neudruck

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

* * *

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/8722 – Neudruck

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzender Daniel Sieveke: Ich darf Sie alle zur gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation begrüßen, die per Livestream übertragen werden wird. Die Einberufung erfolgte mit der Einladung 17/1454; ich gehe vom Einvernehmen mit der Tagesordnung aus.

Ich begrüße die Sachverständigen, die der Einladung zur heutigen Anhörung nachkommen konnten – der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Professor Dr. Caspar ist per Video zugeschaltet – und danke für die vorab eingereichten schriftlichen Stellungnahmen, die die wesentliche Grundlage für unsere heutige Anhörung darstellen. Eingangsstatements sind nicht vorgesehen, stattdessen werden die Abgeordneten sich mit ihren Fragen direkt an die Sachverständigen wenden.

Matthi Bolte-Richter (GRÜNE): Vonseiten Bündnis 90/Die Grünen vielen Dank an die Sachverständigen, die uns hier und heute bezüglich dieses Gesetzentwurfs mit Rat und Tat zur Seite stehen. Ich darf anmerken, dass in diesem Gesetzentwurf von unserer und auch von meiner persönlichen Seite aus sehr viel Herzblut steckt. Insofern freue ich mich darauf, dass wir heute miteinander darüber sprechen können.

Zunächst möchte ich auf den Aspekt „Selbstverpflichtung versus landeseinheitliche Regelungen“ eingehen. Die kommunalen Spitzenverbände sind heute leider nicht hier, aber in ihrer Stellungnahme heißt es, dass es mit dem Open Government Pakt für NRW eine Selbstverpflichtung gebe, Daten zu veröffentlichen. – Herr Trennheuser und Herr Professor Caspar: Wie sind Ihre Erfahrungen mit Selbstverpflichtungserklärungen in der Praxis? Reichen diese aus, oder ist es sinnvoller, eine landeseinheitliche Regelung zu schaffen, die Klarheit bezüglich der rechtlichen bzw. der definitorischen Fragen schaffen würde, umso in der Rechtsprechung eine gewisse Breite zu ermöglichen und somit zur Sicherheit und letzten Endes auch zur Kostentransparenz beizutragen? Diesbezüglich würde das Land natürlich auch eine Rolle spielen.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Umsetzbarkeit unseres Gesetzentwurfs mit Blick auf die technischen bzw. elektronischen Grundlagen. Meine Frage richtet sich vor allem an Mehr Demokratie und Professor Caspar, aber auch an Herrn Eßer und Herrn Henrichmann: Was meinen Sie zur technischen Abstimmung zwischen Open Data und E-Government? Macht es Sinn, das miteinander zu verknüpfen und den Prozess der Verwaltungsoptimierung zu nutzen, um Open Data direkt mit anzulegen und somit die elektronischen und technischen Grundlagen dafür zu schaffen, Open Data mit weniger organisatorischem Aufwand vorantreiben zu können?

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der vorerst letzte Aspekt – bei dem ich davon ausgehe, dass einige Kollegen ihn auch noch ansprechen werden – betrifft die Systematik. Diese Frage richtet sich an Professor Caspar, Herrn Trennheuser und Herrn Eßer: Macht es für den Fall, dass Daten trotz der Veröffentlichungspflichten aus welchen Gründen auch immer nicht zeitnah veröffentlicht werden, Sinn, parallel zur allgemeinen Veröffentlichungspflicht, wie wir sie in unserem Entwurf für ein Informationszugangsgesetz vorsehen, auch einen Auskunftsanspruch auf Onlineveröffentlichungen zu schaffen? Wäre es ein Bruch, einerseits eine Veröffentlichungspflicht im Sinne eines Transparenzgesetzes und andererseits weiterhin ein Antragsverfahren, wie wir es aus den Informationsfreiheitsgesetzen kennen, vorzusehen?

Dr. Christos Georg Katzidis (CDU): Vielen Dank an die Sachverständigen für die Stellungnahmen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Henrichmann. Der Gesetzentwurf der Grünen orientiert sich am Hamburger Transparenzgesetz. Meinen Sie, dass man die Strukturen eines Stadtstaates ohne Weiteres auf ein Flächenland wie NRW mit seinen Gemeinden, Gemeindeverbänden und seinem mehrstufigen Landesverwaltungsaufbau übertragen kann?

Eine weitere Frage an Herrn Henrichmann ist, wie er den Gesetzentwurf im Hinblick auf Gesichtspunkte der Konnexität beurteilt. Aus einigen Stellungnahmen ging hervor, dass das zumindest geklärt werden müsse.

An Herrn Caspar habe ich zunächst eine Frage zum Nebeneinander, da er in seiner Stellungnahme darlegte, dass es wenig wünschenswert sei, wenn das nebeneinander existiere. Ich bitte Sie, zu konkretisieren, ob Sie sich anstatt eines zusätzlichen Gesetzes, das vielleicht nur für mehr Verwirrung sorgen würde, eine einheitliche Gesetzesregelung wünschen würden.

Meine zweite Frage an Herrn Professor Caspar betrifft die genannten Zahlen bezüglich der Kosten. Ich meine, Sie hätten einen Euro pro Einwohner angesetzt. Würde sich das auch auf Nordrhein-Westfalen übertragen lassen? Müsste man also mit 18 Millionen Euro rechnen?

Thomas Göddertz (SPD): Ich habe zunächst Fragen an alle Sachverständigen. Die kommunalen Spitzenverbände befürchten erhebliche personelle und finanzielle Mehraufwände für die Kommunen. Wie gehen Sie mit diesem Einwand um? Die generelle Kostenfreiheit wird kritisiert, da die Kommunen dann keine Möglichkeit mehr hätten, die anfallenden Aufwände zu decken. Wie stehen Sie dazu?

Außerdem habe ich noch eine Frage an Herrn Professor Caspar. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände bemängelt in ihrer Stellungnahme, dass es in dem Gesetzentwurf keine erkennbaren Lösch- und Aufbewahrungsfristen gebe, sodass die Datenmengen stetig anwachsen würden. – Wie ist das aus datenschutzrechtlicher Sicht zu bewerten?

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Dr. Werner Pfeil (FDP): Meine erste Frage richtet sich an alle Sachverständigen: Ist es sinnvoller, eine neue einheitliche gesetzliche Regelung zu schaffen, in der das Informationsfreiheitsgesetz und der vorliegende Entwurf zusammen aufgehen würden?

Folgende Frage richtet sich an Herrn Dr. Eßer: Können Sie darlegen, welche Auswirkungen auf das Vergabeverfahren die Regelung in § 5 Abs. 3 des Entwurfs hätte, nach der veröffentlichungspflichtige Verträge mit einem Gegenstandswert von über 100.000 Euro frühestens einen Monat nach ihrer Veröffentlichung im Informationsregister wirksam werden dürfen?

Meine vorerst letzte Frage richtet sich an Herrn Professor Caspar. Laut § 4 Abs. 1 des Entwurfs werden Behörden in den Kreis der Anspruchsberechtigten mit einbezogen. Halten Sie das für sinnvoll oder systemwidrig?

Markus Wagner (AfD): Ich habe zunächst eine Frage an Herrn Dr. Caspar. Im Fazit Ihrer Stellungnahme weisen Sie darauf hin, dass der vorliegende Gesetzentwurf teilweise über die Hamburger Regelung hinausgehe. – Ich bitte Sie, das für einen Laien wie mich zu spezifizieren.

Außerdem vertreten Sie die Ansicht, dass der Entwurf deutliche Schwächen aufweise, die durch die Integrierung der Veröffentlichungspflicht ins IFG umgangen werden könnten. – Ich bitte Sie, auch das auszuführen.

Meine letzte Frage in dieser Runde richtet sich an alle. Die kommunalen Spitzenverbände weisen auf erhebliche Personalaufwände hin. Kann man in Zahlen ausdrücken, was das bedeuten würde?

Marc Henrichmann (Mitglied des Deutschen Bundestages und des Beirats der Stiftung Datenschutz): Guten Morgen zusammen! Das war schon eine Menge Holz. Ich fange mal an, und dann schauen wir, was überbleibt und wo man noch nachhaken kann.

In der Vergangenheit habe ich in diesem Bereich viel mit dem BMI in Berlin zusammengearbeitet. Das Informationsfreiheitsgesetz im Bund ist sozusagen die Messlatte. Es stellt sich die Frage, ob man Weiterentwicklungen vorantreibt, sodass es für andere, auch für NRW, eine Schablone sein kann. Ich werde mich jetzt in weiten Teilen auf die Arbeitsebene und die Rückmeldungen von den Menschen, die im Maschinenraum ihre Arbeit machen, beziehen.

Es ist festzustellen, dass die Zahl der IFG-Anträge, also darauf, nach dem klassischen System Informationen zu bekommen, explodiert. Bezogen auf den Geschäftsbereich des BMI waren es knapp 13.000 im Jahr 2018 und fast 57.000 im Jahr 2019. Dabei handelt es sich weniger um einzelne Bürger als vielmehr um institutionalisierte Vereinigungen, Rechtsanwälte und Konkurrenten. Sorgen bereitet, dass jetzt schon grundsätzlich alles herauszugeben ist, was nicht geschwärzt ist, Daten aber nicht ohne Weiteres geschwärzt werden dürfen. Diese Einschränkungen kennen wir hier alle.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wozu das führt, kann man mittels folgenden Beispiels aufzeigen: Beim Ausschussesekretariat des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestags wurde der Vermerk einer Sachbearbeiterin angefragt und herausgegeben. Die gute Dame wurde dann öffentlich so unter Feuer genommen, dass sie nicht mehr im Ausschussesekretariat arbeitet, nicht mehr dort arbeiten kann. Auch solche Fälle muss man im Blick behalten.

In Teilen hat es auch Missbrauch gegeben. Die spektakulärste Anfrage war die nach der Anzahl der verbrauchten Klopapierrollen im Innenministerium. Ich will das gar nicht ins Lächerliche ziehen, ich möchte nur, dass wir hier alle Seiten beleuchten.

Ein weiterer Punkt ist, dass grundsätzlich nicht nur die Vorgänge selbst zu verakten sind, sondern auch die Ablehnungen von IFG-Anfragen bzw. Anträgen; das heißt, es kommen weitere Vorgänge hinzu. Das ist ein Punkt, zu dem es Rückmeldungen aus dem Haus gibt, die ich grundsätzlich bestätigen kann. Eine Bundesbehörde hat eine andere Leistungsfähigkeit, mit Blick auf die Konnexität und den Bereich der Kommunalverwaltungen gilt aber wohl die Aussage, dass es in kleinen Einheiten grundsätzlich weder systematisch noch personell zu leisten ist.

Es wurden finanzielle Mehraufwendungen angefragt. So wie ich den Gesetzentwurf gelesen habe, sind sie nicht konkret beziffert. Ich meine, dass wäre auch überhaupt nicht möglich, wenn angelegte Vorgänge in Zukunft anfragelos bzw. anlasslos veröffentlicht würden.

Open Data ist in diesem Zusammenhang auch in Berlin ein Thema. Allerdings handelt es sich um technisch schon vorliegende Daten, und dann ist der E-Government-Gedanke natürlich richtig und wichtig. Man sollte Daten nicht dreifach erheben, sondern Datenpools schaffen.

Der vorliegende Gesetzentwurf berührt auch Bereiche der Verbraucherschutzrechte, womit man eine Überschneidung von Anspruchsgrundlagen schafft, weshalb man schauen muss, ob das überhaupt trennscharf möglich ist.

Auch der Datenschutz wurde angesprochen. Als Mitglied im Kuratorium der Stiftung Datenschutz sage ich Folgendes: Die Aufgabenfülle, die in diesem Fall der nordrhein-westfälischen Datenschutzbeauftragten zugewiesen wird, ist nicht klar umrissen. Im Hinblick auf die große Beratungsnotwendigkeit im Bereich Ehrenamt soll die Datenschutzbehörde eine federführende Rolle übernehmen, um die Verunsicherungen auszuräumen, die im Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung – die ohne Frage einen guten Kern hat – entstanden sind. Der Gesetzentwurf kehrt das zumindest in Teilen um, und die Datenschützer sollen auch Verstöße ahnden. Von „sanktionieren“ kann man nicht sprechen, da es keine konkrete Anspruchsgrundlage gibt. Ich habe gelesen, dass bei vorliegenden Verstößen Vorschläge für mögliche Sanktionen finanzieller Art gemacht werden sollten.

Hier kann man sich, wie in vielen anderen Bereichen auch, die Frage stellen, ob man mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen für eine Klageflut sorgt, die zu all den bürokratischen Aufgaben, die jetzt geleistet werden müssen, hinzukäme.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Es geht um Verträge und um die Frage, wo Verträge veröffentlicht werden müssen. Es geht aber auch darum, ob es dann vielleicht zu Ausweichreaktionen kommt – darüber redet derzeit gefühlt noch niemand. Wenn man mit Mitarbeitern in Behörden spricht, um das zu eruieren, bemerkt man einen Trend dahingehend, dass insbesondere in sensiblen Bereichen keine Verschriftlichungen mehr erfolgen. Man möchte – ich beziehe mich auf eine Mitarbeiterin des BMI – dem aus dem Weg gehen, weil man schlichtweg das Gefühl habe, dem Ganzen schon bezüglich des Arbeitsumfangs nicht mehr Herr werden zu können.

Laut meinen Rückmeldungen läuft es mit dem Hamburger Transparenzgesetz noch nicht hundertprozentig rund, und es sind noch längst nicht alle Informationen online verfügbar und einsehbar. Ich meine, dass es auf ein Bundesland von der Größe Nordrhein-Westfalens mit seinen feinen Verästelungen auf keinen Fall zu übertragen ist – Stichwort: Bürokratiemonster – und im Hinblick auf die Auslastung der Mitarbeiter in den Häusern auch kaum zu leisten ist.

Es gibt eine aktuelle PwC-Studie, die besagt, dass im öffentlichen Dienst ab dem Jahr 2030 860.000 Stellen nicht besetzt werden könnten. – In diesem Bereich ist also ein wirklich heftiger Fachkräftemangel zu erwarten. Daher meine ich, dass man insgesamt darüber nachdenken muss, wie man zugunsten der Mitarbeiter Entlastungen schafft.

Veröffentlichungen, grundsätzliche Transparenz – das sind richtige und gute Gedanken. Es muss technisch vielleicht noch mehr im Bereich Blockchain und Co angedockt werden. Das, was jetzt ansteht, geht meines Erachtens zu sehr auf die Knochen bzw. die Kapazitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Häusern, weshalb ich große Bedenken habe.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, zum vorliegende Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Es sind verschiedene Fragen an mich gerichtet worden, die ich von oben nach unten abarbeite.

Die erste Frage zielte auf den Aspekt „Selbstverpflichtung versus landeseinheitliche Regelungen“. Ich möchte die Möglichkeit nutzen, der Tatsache Anerkennung zu zollen, dass in diesem Bereich aktuell viel passiert: Es gibt Modellkommunen, die sich verpflichtet haben, Daten proaktiv zu veröffentlichen; es gibt den Open Government Pakt; es gibt das E-Government-Gesetz; es gibt den Wunsch bzw. das feste Vorhaben, elektronische Akten einzuführen usw. usf.

Man ist also schon erste Schritte gegangen. Der vorliegende Gesetzentwurf geht noch einen Schritt weiter und denkt den Weg konsequent zu Ende. Er gibt eine Regelung vor, die wir von Mehr Demokratie für den besseren Weg halten, um eine einheitliche Vorgabe für die proaktive Veröffentlichung von Verwaltungsdaten zu schaffen.

Es wurde auch nach der Umsetzbarkeit gefragt. Es ist richtig, dass das Ganze mit personellem Aufwand, mit Schulungsaufwand und mit Umstellungen im Verwaltungsprozess verbunden ist. Deswegen ist es sinnvoll, dass im Gesetzentwurf ein Stichtag,

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der 1. Januar 2025, für die Umsetzung auf kommunaler Ebene verankert ist. Großzügig gerechnet soll es also innerhalb eines Zeitraums von vier Jahren zur Umsetzung kommen.

Wenn man mit dem E-Government-Gesetz und den Open-Data-Verpflichtungen ohnehin dabei ist, neue Grundlagen zu schaffen, macht es Sinn, den nächsten Schritt direkt mitzugehen und ein klares Ziel vorzugeben: Wir möchten, dass alle Verwaltungsdaten, sofern nicht klar definierte Ausnahmereiche betroffen sind, proaktiv veröffentlicht werden.

Wenn man davon ausgeht, dass es eine steigende Zahl von IFG-Anfragen gibt, wäre das im Übrigen eher entlastend, denn was sich schon im Internet befindet, muss nicht beantragt und herausgesucht werden, stattdessen kann man einfach auf das Transparenzregister verweisen.

Es wurde auch nach der Systematik und danach, ob es nicht besser wäre, dass IFG und den vorliegenden Gesetzentwurf zu vereinen, gefragt. – Diese Frage kann man auf verschiedene Weise beantworten. Wir von Mehr Demokratie haben 2014 zusammen mit dem Bund der Steuerzahler, Transparency International und anderen auch einen Entwurf für ein Transparenzgesetz vorgelegt. Damals hatten wir uns dafür entschieden, dass IFG und das Transparenzgesetz zusammenzuführen. Wie man es macht, ist quasi eine Geschmacksfrage.

Wichtig ist aber, zu bedenken, dass es auch, wenn es ein Transparenzgesetz gibt, weiterhin ein Antragsverfahren braucht. Zumindest wir von Mehr Demokratie wollen nämlich nicht, dass ab sofort sämtliche Akten, egal, wie alt sie sind, aus dem Keller gezerrt und digitalisiert werden. Vielmehr sollte das Gesetz, so wie vorliegender Entwurf, darauf abzielen, dass nur für zukünftige Verwaltungsvorgänge eine Veröffentlichungspflicht besteht und dass alles, was vor dem Tag X bearbeitet wurde, lediglich auf Antrag veröffentlicht wird. Das kann man aber sowohl im bestehenden – und im Übrigen guten – IFG als auch in einem Informationszugangsgesetz regeln.

Zur Frage nach den personellen und finanziellen Mehraufwänden: Diese sind definitiv vorhanden. Darüber, ob sie erheblich oder sehr erheblich sind, gibt es unterschiedliche Schätzungen. Die Initiative für ein Transparenzgesetz in Berlin geht davon aus, dass 50 Cent pro Einwohner Berlins anfallen würden. Die Senatsverwaltung hat dem eine Kostenschätzung entgegengesetzt und einen Euro pro Einwohner als realistisch bezeichnet. Ich meine, das ist auch in etwa das, was der Hamburger Datenschutzbeauftragte in seiner Stellungnahme geschrieben hat – wenn ich damit falsch liege, kann er gleich widersprechen.

Die Kosten bewegen sich also pro Einwohner zwischen 50 Cent und einem Euro. Ich vermute, dass das pro Verwaltungseinheit gilt. Man kann also nicht einfach davon ausgehen, dass 18 Millionen Einwohner 18 Millionen Euro bedeuten würden, da das für die Städte parallel gilt. Wichtig ist aber auch, zu bedenken, dass man nicht einfach sämtliche technischen bzw. elektronischen Grundlagen, wie etwa die Ausstattung mit geeigneten Programmen und PCs oder Mitarbeiterschulungen, in diese Kosten mit einrechnen darf, da das wegen der stärkeren Digitalisierung der Verwaltung ohnehin nötig ist. Das wäre daher nicht besonders seriös. Ich schätze, dass man die Spanne

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

zwischen 50 Cent und einem Euro nicht reißen wird, aber viel günstiger wird es wohl auch nicht werden.

Dr. Martin Eßer (Bonn): Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich möchte auf vier Fragen eingehen, die ich aufgeschrieben habe.

Zunächst zur technischen Verknüpfung und Verwaltungsoptimierung im Rahmen der Digitalisierung: Im Zuge der Digitalisierung und der Umsetzung des E-Government werden wir in der Verwaltung erleben, dass sich die dortigen Prozesse nach und nach ändern. Deshalb ist es natürlich sehr sinnvoll, wenn der Transparenzgedanke von vornherein mit eingebracht werden kann.

Herr Caspar wird wahrscheinlich zustimmen, wenn ich sage, dass bezüglich des Datenschutzes eine frühzeitige Beteiligung sinnvoll ist. Viele Geschäftsordnungen, zum Beispiel die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, sehen ausdrücklich eine frühzeitige Beteiligung des Datenschutzes vor. Je eher dieser Gedanke einfließen kann, desto besser kann der Transparenzgesichtspunkt berücksichtigt werden.

Aus dem Datenschutz kennt man das Prinzip „Privacy by Design“, hier kann man über das Prinzip „Transparency by Design“ nachdenken. Es sollte zwar keine Grundeinstellung sein, dass alles von vornherein öffentlich ist, aber man sollte es bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen mitdenken können. Ähnlich, wie ein Bearbeiter für einen Vorgang aus einem behördenseitig bestimmten Katalog von Löschrufen wählen kann, kann er hier bestimmen, dass bestimmte Vorgänge, zum Beispiel nach Abschluss oder ab einem definierten Zeitpunkt, in ein Register aufzunehmen sind. Das wäre durchaus eine sehr sinnvolle Überlegung, die man im Zusammenhang mit der Digitalisierung frühzeitig einbringen könnte.

Bezüglich der Frage der Veröffentlichungspflicht und des bestehenden Antragsrechts, das wir derzeit im IFG haben, spricht einiges für eine Zusammenlegung. Der sehr einfache Grund mag sich spaßig anhören: Wenn wir mit einem Gesetz Transparenz herstellen wollen, sollten wir natürlich auch bei der Gesetzgebung selbst transparent sein. Für den Antragsteller, an den sich das richtet, und die Öffentlichkeit, der man sich öffnen will, ist nicht besonders klar, welcher Anspruch sich aus welchem Gesetz ergibt. Das spricht neben den allgemeinen systematischen Überlegungen – die hier bereits angesprochen wurden – dafür, es zusammenlegen.

Auf jeden Fall sollte man das Antragsrecht aufrechterhalten, da es sich auf Sachverhalte erstreckt, die eben nicht oder noch nicht im Register veröffentlicht sind. Meines Erachtens sollte man also einerseits ein in die Verwaltungsprozesse der Digitalisierung implementiertes Register mit definierten Inhalten und andererseits ein Antragsrecht für Sachverhalte, die das Register nicht umfasst, vorsehen.

Zum Thema „Kosten“ kann ich nichts sagen, dafür aber zu den Löschrufen: In § 8 Abs. 4 des Gesetzentwurfs ist eine Löschung durchaus angelegt. Vorgesehen ist, dass die Daten bis zu ihrer Archivierung, mindestens aber für zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung im Register vorgehalten werden. Das kann als ausreichend angesehen

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

werden, insbesondere, wenn man bedenkt, dass die Daten nach der Archivierung nicht verschwunden, sondern nach Archivrecht immer noch zugänglich sind, wenn auch nicht so einfach, wie in einem Informationsregister, wie es hier angedacht ist. Das erscheint mir durchaus sachgerecht, wenngleich es im derzeitigen Entwurf nicht besonders sichtbar bzw. nachvollziehbar ist.

Zum Vergabeverfahren bzw. zu § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs: Hier ist vorgesehen, dass Verträge, die veröffentlichungspflichtig sind und einen Gegenstandswert über 100.000 Euro betreffen, frühestens einen Monat nach ihrer Veröffentlichung im Register wirksam werden dürfen. Da stellt sich mir die Frage, wie man das in einem Vergabeverfahren abbilden kann. Es ist eine zusätzliche Hürde, die der öffentlichen Hand bei ihren Beschaffungen auferlegt wird.

Zudem kann der Vertrag innerhalb dieser Frist wieder rückgängig gemacht werden, da die öffentliche Hand sich ein Widerspruchsrecht vorbehalten soll. Ich habe arge Bedenken bezüglich der praktischen Umsetzung, weil nicht definiert ist, wann dieses Widerspruchsrecht ausgeübt werden kann. Im Übrigen haben wir schon ein sehr ausgeprägtes und ausdifferenziertes Vergaberecht, das, wenn es richtig angewandt wird, und das wird regelmäßig gerichtlich überprüft, dafür Sorge trägt, dass die Beschaffungen wirtschaftlich und rechtmäßig sind. Wie gesagt: Ich habe arge Bedenken, ob es die zusätzliche Restriktion geben sollte, dass sämtliche Vergabestellen ein solches Widerspruchsrecht, dessen Ausübung zudem unklar ist, in die Verträge hinein verhandeln müssen.

Prof. Dr. Johannes Caspar (Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit): Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung nach Düsseldorf, der ich zumindest virtuell nachkomme. Die mir gestellten Fragen beantworte ich gerne. Ich hoffe, dass ich sie alle halbwegs aufgenommen habe, mit der virtuellen Zuschaltung ist das ja so eine Sache. Sollte ich jetzt nicht alle Fragen beantworten, kann man aber möglicherweise noch mal nachfragen.

Zunächst gehe ich auf die Frage von Herrn Bolte-Richter zur Selbstverpflichtung hinsichtlich des Transparenzregisters ein, wozu ich ganz konkrete Erfahrungen aus Hamburg schildern kann. Vielleicht ist Ihnen bekannt, dass das Transparenzregister bei uns eine Zeit lang nur für die unmittelbare Staatsverwaltung lief. Die Umstellung auch auf die mittelbare Staatsverwaltung ist tatsächlich erst Anfang des Jahres vorgenommen worden. Wir hatten eine Diskussion darüber, warum die mittelbare Staatsverwaltung, also etwa Universitäten oder Handels- und Handwerkskammern, ihre Informationen nicht in das Informationsregister nach Transparenzgesetz einstellen mussten. Um Verpflichtungen zu vermeiden, hat man sich zunächst für Freiwilligkeit entschieden und an die betroffenen Stellen appelliert, sich zu beteiligen. Eventuell gibt es bei Ihnen auf kommunaler Ebene eine ähnliche Diskussion. Bei uns, das muss man sagen, hat es nicht funktioniert.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Ein ganz wesentlicher ist, dass Freiwilligkeit immer schwierig ist, wenn es darum geht, etwas umzusetzen, das Zeit und Geld kostet, weil die Bereitschaft dafür gering ist. Wenn man zusätzlich der Transparenz gegenüber

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

nicht sehr aufgeschlossen ist, wird daraus nichts. Viel wichtiger aber ist, dass freiwillige Lösungen durch rechtliche Problematiken erschwert werden. Bei freiwilligen Transparenzlösungen gibt es nämlich keine gesetzlichen Regelungen, die dazu ermächtigen, Daten mit grundrechtsrelevanten Inhalten einzustellen. Das betrifft insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, aber auch Daten von Betroffenen, also personenbezogene Daten. Wenn es eine derartige Regelung nicht gibt, kann man nur schwer etwas einstellen, das wird immer problematisch. Es kann also gar nicht richtig funktionieren.

In diesem Zusammenhang sehe ich den Gesetzentwurf etwas kritisch, da § 14 vorsieht, personenbezogene Daten quasi nicht einstellen zu können. Das ist sehr schematisch, das müsste man sicherlich etwas ändern. Man hat nämlich immer wieder mit personenbezogenen Daten zu tun, um die kommt man gar nicht herum. Wenn man diese von vornherein ausschließt, funktioniert das nicht. Man braucht in dieser Regelung also eine Ermächtigungsgrundlage für bestimmte Bereiche, beispielsweise für Baugenehmigungen, Subventionsbescheide oder auch die angeführten Termine von Ministerinnen und Ministern. Dafür braucht es eine Rechtsgrundlage, da das auf rechtsstaatlicher Ebene nur mit einer niedergeschriebenen Regelung funktioniert. Das ist auch deshalb klar, weil die politischen Vorgaben, um so etwas freiwillig umzusetzen, schwach sind und in der Praxis dazu führen, dass das Ganze versandet.

Zur Frage nach Open Data und E-Government: Natürlich kann man das zusammen betreiben. In Hamburg läuft Open Data in das Transparenzregister mit ein. Wenn man Datenbanken mit bereits veröffentlichten Daten mit dem Transparenzregister verknüpft, entstehen Synergieeffekte.

Zur Systematik der Regelungen, die hier mehrmals angesprochen wurde, hatte ich in meiner Stellungnahme schon etwas geschrieben. Ich halte es für schwierig, neben das wirklich wirksame und effektive nordrhein-westfälische IFG ein IZG zu stellen und zudem ein E-Government-Gesetz in Bearbeitung zu haben; hinzu kommen weitere Informationsregelungen im UIG und im VIG. Das führt zu einer Zersplitterung der Transparenzlandschaft, wodurch der Transparenz wenig geholfen ist, da diese – das klang bereits an – auch transparente Regelungen braucht. Wenn die entsprechenden Regelungen sich überschneiden und teilweise unterschiedliche Bereiche tangieren, ist das eher schwierig. Das gilt zum Beispiel für den Auskunftsanspruch, der parallel im Informationsfreiheitsgesetz und im Informationszugangsgesetz geregelt ist. Das halte ich für eher schwierig.

Ich meine, man sollte die Dinge trennen und systematisch in ein Gesetz gießen. Man würde also den Informationsanspruch aufteilen in einen Anspruch auf Auskunft nach Antrag und einen allgemeinen Informationsanspruch auf Grundlage einer Veröffentlichungspflicht und in ein Gesetz gießen. In Hamburg haben wir es so gemacht, auch Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind so vorgegangen. Im Übrigen hat man in den vergangenen Jahren auch die anderen Regelungen zur Transparenz mit in die Gesetze implementiert. Ich denke, es macht Sinn, die Regelungen aus den Bereichen Umweltinformation und Verbraucherinformation mit in diese Regelung hineinzunehmen. Das Nebeneinander ist schwierig, aber keine unüberwindliche Hürde. Man kann

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

die Gesetze sicherlich ohne Weiteres miteinander verzahnen bzw. sie zusammenfügen. Ich sehe nicht, dass das gegen die Intention dieses Gesetzes spricht.

Es wurde auch nach den Zahlen bzw. Kosten bezüglich des Informationsregisters in Hamburg gefragt, wozu wir in der Tat Angaben gemacht haben. Hier wurde von einem Euro pro Einwohner und Jahr gesprochen. – Das ist nicht ganz richtig. Unsere Kosten belaufen sich auf 1,38 Millionen Euro im Jahr, die sich wie folgt verteilen: 296.000 Euro für die fachliche Leitstelle, 418.000 Euro für den Betrieb und die Pflege softwaregestützter Geschäftsprozesse, 485.000 Euro für den Betrieb und die Pflege des Informationsregisters und 181.000 Euro für das Erweiterungs- und Innovationsbudget. Die insgesamt 1,38 Millionen Euro sind auf 1,8 Millionen Einwohner umzurechnen, womit wir deutlich unter der Marge von einem Euro sind.

Wir haben, das ist schwankend, 500.000 bis 700.000 Zugriffe im Monat. Hinzu kommt, dass sich das Register noch im Aufbau befindet; je mehr es beinhaltet, desto häufiger wird es natürlich auch genutzt.

Die Gefahr eines Datenfriedhofs oder zu viel aufgewendeter Verwaltungskapazitäten sehe ich nicht. In Hamburg hat das Transparenzgesetz funktioniert. Das einzige Problem in den vergangenen Jahren war, dass nicht ersichtlich war und niemand verstanden hat, warum private Unternehmen, die im öffentlichen Dienstleistungssektor Aufträge annehmen bzw. Daseinsvorsorgeleistungen erbringen, der Transparenz verpflichtet sind, während öffentliche Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung es nicht sind. Mit der Novelle vom Anfang des Jahres haben wir dann auch die mittelbare Staatsverwaltung aufgenommen.

Bezüglich der Frage nach dem Mehraufwand für die Kommunen bin ich als Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit eines Stadtstaates natürlich nicht der richtige Ansprechpartner. Mir ist aber bewusst, dass die Kommunen Mehraufwände haben werden. In welchem Ausmaß das in NRW der Fall sein wird, kann ich nicht sagen, sondern nur Überlegungen anstellen. Man könnte beispielsweise darüber nachdenken, ob man die Kommunen das zunächst freiwillig machen lässt. Ich hatte bereits gesagt, dass das eigentlich nicht funktioniert, jedenfalls nicht wirksam. Aber um die Bürden für die Kommunen gering zu halten, könnte man hier eine abgespeckte Version des Transparenzregisters umsetzen. Am Ende geht es aber darum, wie ein großes Land systematisch vorgehen und kostensparend Systeme aufsetzen kann, die umso weniger Geld kosten, je mehr Personen bzw. Institutionen daran angeschlossen sind. Ich meine, dass man sich dieser Frage widmen sollte.

Die Löschregeln sind auch in Hamburg ein Problem, da sie datenschutzrechtlich natürlich problematisch sind. In Hamburg werden die Daten nach zehn Jahren automatisch gelöscht. Ich halte das nicht für zulässig, wir haben in der Bürgerschaft auch schon angedeutet, dass man eigentlich eine Regelung schaffen müsste, die das in Europa geltende Recht auf Vergessenwerden stärker berücksichtigt. Es könnte eventuell eine Klausel geben, die es bei Widersprüchen von Betroffenen möglich macht, personenbezogene Daten aus diesen Registern zu löschen.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Allerdings braucht es, wie bereits erwähnt, eine konkrete Ermächtigungsgrundlage, um bestimmte personenbezogene Daten in das Transparenzregister einstellen zu können. Ansonsten wäre es zu wenig weitreichend, da die personenbezogenen Daten in den anderen Informationen enthalten sind. Würde man das als K.-o.-Kriterium werten, müsste man auf vieles verzichten.

Behörden in den Kreis der Anspruchsberechtigten mit hineinzunehmen, halte ich für sinnvoll. Warum sollten Behörden vom Transparenzregister abgeschnitten werden? Behörden sind selber Produzenten öffentlicher Informationen, und sie brauchen öffentliche Informationen.

Die Schwächen des Entwurfs hatte ich schon im Zusammenhang mit der Systematik angesprochen. Diese halte ich für nicht sehr gelungen, hier könnte man nachfassen. Darüber hinaus sind noch einige sich ergebende kleinere Problemstellungen zu nennen. Insbesondere scheint mir die Einbeziehung von öffentlich-rechtlichen Verträgen der Daseinsvorsorge in das Transparenzregister zu gering zu sein. Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen wäre im Prinzip auch auf der anderen Seite eine öffentliche Stelle vorauszusetzen. Es darf aber keine Flucht ins Privatrecht geben. Sobald privatwirtschaftliche Unternehmen in die Daseinsvorsorge involviert sind, müssen sie ihre Verträge ins Transparenzregister einbringen. Das scheint mir eine wichtige noch zu klärende Frage zu sein.

Bezüglich der Problematik mit den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann man sicher noch etwas konkreter die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit einbeziehen und insbesondere die Definition des Begriffs in den Gesetzentwurf implementieren. Das würde auch bei der Subsumtion im Zusammenhang mit Abgrenzungsfragen, die hier ja häufig vorkommen, helfen.

Zur Frage, wo der nordrhein-westfälische Entwurf über die Regelungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes hinausgeht: Im Entwurf sind im Zusammenhang mit veröffentlichungspflichtigen Informationen 21 Punkte angeführt, wohingegen es in Hamburg nur 14 sind. Für Nordrhein-Westfalen sind also mehr Transparenzgegenstände vorgesehen, als es sie in Hamburg gibt.

Es gibt aber nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Aspekte, die weitreichender sind, etwa die Übersichten zu wahrgenommenen Terminen von Ministerinnen und Ministern. Ich halte das für eine mutige und gute Regelung. Auf Bundesebene haben wir erhebliche Probleme, ein effektives Lobbyregister aufzustellen. Das wäre zumindest ein Surrogat für ein Lobbyregister. Ich meine, dass Transparenz in diesem Bereich sehr wichtig ist. Das gilt nicht erst seit den Vorfällen im Zusammenhang mit Wirecard, der Warburg-Bank oder Nebenbeschäftigungen von Abgeordneten, die aktuell ganz wesentlich die Diskussion bestimmen, sondern generell, um insgesamt mehr Vertrauen in staatliche Instanzen und Entscheidungsprozesse zu schaffen. Deshalb finde ich die Idee super und halte sie im Hinblick auf staatliche Transparenz für zielführend. Dafür bräuchte es allerdings, wie bereits im Zusammenhang mit der Systematik erwähnt, eine entsprechende Klausel, die es ermöglicht, personenbezogene Daten im Zusammenhang mit dienstlichen Tätigkeiten einzustellen.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ein weiterer Punkt, der deutlich weiterführt, ist die Einbeziehung der Landesrundfunkanstalt WDR. Natürlich haben wir in Hamburg Versuche unternommen, unseren NDR miteinzubeziehen; das ist uns aber bisher nicht gelungen. Er ist zwar pro forma dabei, allerdings haben wir in diesem Zusammenhang das Problem, dass es sich um eine Mehrländeranstalt handelt. Die übrigen Trägerländer des NDR, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, müssten sich also beteiligen. Solange es dort keine entsprechenden Regelungen gibt, kann der NDR über das Transparenzgesetz nicht verpflichtet werden, Informationen bereitzustellen. Insofern können wir in diesem Bereich bislang nicht auf gute Erfahrungen zurückblicken. Auch das freiwillige Eintreten des NDR in einen Transparenzmodus hat nicht das erbracht, was wir erwartet hatten. Das ist also ein weiteres Beispiel, das gegen eine freiwillige Heranziehung zum Transparenzregister spricht.

Florian Braun (CDU): Im Namen der CDU-Fraktion danke ich den Sachverständigen für die Antworten in der ersten Runde. In meiner Funktion als digitalpolitischer Sprecher, noch dazu aus Köln, würde ich gerne mit dem Kölner Herrn Trennheuser einsteigen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass das E-Government-Gesetz in NRW am 5. März beschlossen worden sei. – Das darf ich insofern richtigstellen, als dass wir das erst am 25. Juni dieses Jahres mit entsprechenden Änderungen im Parlament beschlossen haben. Zum § 16a, der sich mit Open Data befasst, schreiben Sie, dass dieser sogar hinderlich sei. – Vor dem Hintergrund, dass wir gerade in diesen Absatz Änderungen eingebracht sowie Formulierungen geschärft haben und somit aus meiner Sicht Open Data gestärkt und Ausnahmen verringert haben, würde ich gerne nachhaken, ob Sie das im Blick haben und dadurch vielleicht einiges in Ihrem Sinne geregelt ist.

Außerdem möchte ich den Gedanken von Herrn Caspar aufgreifen, dass schlanke Gesetzesregelungen möglicherweise von Vorteil wären. Müsste man, wenn es denn Nachbesserungsbedarf am Gesetz geben würde, nicht genau in diesem Sinne tätig werden?

Eine weitere Frage hätte ich gerne an die kommunalen Spitzenverbände gerichtet; hilfsweise stelle ich sie Herrn Henrichmann. Herr Caspar tat sich nachvollziehbarerweise schwer, den Finanz- und Arbeitsaufwand für die Kommunalverwaltungen zu beurteilen. Wenn ich Herrn Trennheuser richtig verstanden habe, hat er die Summe der für Nordrhein-Westfalen zu erwartenden Betriebskosten auf 36 Millionen Euro verdoppelt, was sicherlich kein geringer Betrag wäre. Gibt es für diesen Bereich Hochrechnungen aus der Perspektive des Bundes? Hat man außerdem eine Idee davon, wie es sich mit möglichen Klagewellen verhalten würde, die mit Arbeits- bzw. Kostenaufwand verbunden wären?

Nic Peter Vogel (AfD): Mit meiner Frage an Herrn Henrichmann und Herrn Trennheuser möchte ich einen kleinen Sprung in die Zukunft machen. Nehmen wir, ohne es bewerten zu wollen, mal an, wir wären im Jahr 2025, die juristischen Hürden wären genommen, die Regelungen harmonisiert und wir hätten die Fachkräfte bzw.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Mitarbeiter. Wenn ich das richtig herausgehört habe, sagen Sie, Herr Trennheuser, dass einmal im Netz befindliche Daten vorhanden seien und ältere Daten nur auf Anfrage zusammengestellt würden. – Wenn man ins Jahr 2030 springt: Ist dann eher mit einem höheren Personalaufwand zu rechnen, weil immer mehr Daten hereinkommen und auch noch alte Daten bearbeitet werden müssen, oder kann man von einem niedrigeren Personalaufwand ausgehen, weil die Abläufe, auch in Bezug auf Löschpflichten, automatisiert wurden? Dazu hätte ich gerne Ihre Einschätzung.

Matthi Bolte-Richter (GRÜNE): Auch wenn wir als Abgeordnete jetzt nicht untereinander diskutieren sollen, möchte ich meinen lieben Kollegen Florian Braun darauf hinweisen, dass es, obwohl die regierungstragenden Fraktionen sich noch mal mit § 16a E-Government-Gesetz befasst haben, nach wie vor keine verpflichtende Anspruchsgrundlage gibt. Das gehört in der Debatte durchaus dazu, wenngleich wir anerkennen können, dass schon etwas passiert ist.

Herr Henrichmann, Sie hatten zum Beispiel erwähnt, dass es auch für abgelehnte IFG-Anfragen eine Veraktungspflicht gebe. – Würden sich die Aufwände, wenn es ohnehin eine Veröffentlichungspflicht gäbe, nicht reduzieren, weil man keine abgelehnten IFG-Anträge mehr verakten müsste, da die Daten einfach veröffentlicht würden und von den Bürgerinnen und Bürgern eingesehen werden könnten?

Eine weitere Frage würde ich gerne in die Runde geben, da ich mir nicht sicher bin, wer sie beantworten kann. Die kommunalen Spitzenverbände hatten in ihrer schriftlichen Stellungnahme angemerkt, dass es bei Anwendung des IFG in der jetzigen Fassung Haftungsrisiken für Behörden und Mitarbeitende geben könnte. – Sollten einem von Ihnen Fälle bekannt sein, in denen Haftungsfragen tatsächlich eine Rolle gespielt haben, möge er das bitte einmal näher erläutern. Herr Professor Caspar, gibt es so etwas in Hamburg, und wie ist es dort geregelt?

Außerdem möchte ich noch mal auf die Frage des Datenschutzes eingehen, die uns in der ersten Antwortrunde sehr intensiv beschäftigt hat. Wir sind eigentlich nur an wenigen Stellen über das hinausgegangen, was es laut IFG bereits heute schon an Veröffentlichungspflichten gibt. Fast alles, was in unserem Gesetzentwurf an veröffentlichungspflichtigen Informationen angeführt ist, könnte man heute schon auf Grundlage des IFG abfragen. Das würde dann nur nicht auf Antrag herausgegeben, sondern proaktiv veröffentlicht werden. Vor diesem Hintergrund möchte ich von allen Sachverständigen wissen, ob sie Probleme bezüglich des Schutzes personenbezogener Belange bzw. Daten sehen. Könnte man dem abhelfen, indem Daten, soweit sie personenbezogen sind, geschwärzt würden? Gibt es für das Schwärzen inzwischen technische Lösungen, die diesen Prozess etwas vereinfachen?

Dr. Werner Pfeil (FDP): Meine Fragen gehen in eine ähnliche Richtung wie die von Herrn Bolte-Richter. Laut §§ 8 und 9 Informationsfreiheitsgesetz kann der Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden, wenn dadurch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. personenbezogene Daten offenbart würden.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Das würde jetzt komplett geändert. Meine Frage lautet daher, ob sich die Regelungen in §§ 8 und 9 IFG und die in § 14 des IZG-Entwurfs gegenseitig ausschließen oder ob es ein Über-/Unterordnungsverhältnis gibt. Wie schätzen Sie bezüglich dieser Paragraphen die sich verwaltungsintern und gerichtlich möglicherweise unterscheidenden Bewertungen der Verletzungen des Persönlichkeitsrechts und der Eingriffe in die eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebe und somit die Gefahr des Schadensersatzes ein?

Marc Henrichmann (Mitglied des Deutschen Bundestages und des Beirats der Stiftung Datenschutz): Damit hier kein falscher Zungenschlag entsteht, möchte ich Folgendes vorausschicken: Ich denke, wir sind uns alle einig, dass Transparenz ausgeweitet werden soll – wie auch immer man das definieren und beurteilen möchte. Auch der Gesetzentwurf sieht das vor. Ich meine, dass wir mit den bestehenden Regelungen schon auf einem sehr, sehr guten Weg sind.

Ich werde versuchen, die Antworten zu bündeln, da die Fragen teilweise in die gleiche Richtung gingen. Der Blick auf das Jahr 2025 wurde angesprochen. Ich betrachte das jetzt mal als jemand, der ein großes Herz für die kommunale Ebene hat. Ich meine, dass ein vierjähriger Blindflug in der Hoffnung, dass irgendwelche Standards für die Kommunen verfügbar sein werden, die es einfacher machen, zumindest mutig wäre.

Ich war seinerzeit selber Referendar in einer Gemeindeverwaltung, in der ich sozusagen der einzige Jurist im Haus war. Man muss unterscheiden, ob man über ein Ministerium mit entsprechendem Apparat wie einer Rechtsabteilung oder über die kleineren Häuser redet. Wenn ein Vorgang hereinkommt, sollen eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter auf Grundlage von § 5 des Entwurfs entscheiden, ob Informationen ohne unverhältnismäßigen Aufwand zugänglich gemacht werden können. Es stellt sich die Frage, wie sie das machen sollen. Erfassen, Speichern und Aufbereiten ist in diesen Zeiten selbstverständlich, aber es geht ja noch weiter. Er oder sie müssten entscheiden, welche Informationen nicht veröffentlicht werden dürfen und wie diese gekennzeichnet werden. Ich denke, das würde Prozesse in Gang setzen, die im Haus mindestens eine gewisse Unruhe auslösen würden.

Außerdem wurden die Verträge und das Widerrufsrecht bzw. der Monatsvorbehalt angesprochen. Wenn man im Zusammenhang mit kommunalen Grundstücksgeschäften einem Grundstückseigentümer sagt, dass man gerne Land für die Erschließung bzw. den Bau eines Gewerbegebiets hätte, aber gleichzeitig ankündigt, noch nicht zu wissen, ob man den Vertrag wirklich so abschließen könne, wird es für die Kommune nicht günstiger, sondern eher teurer und schwieriger, diesen Vertrag abzuschließen.

Zur Klagewelle: Es gibt hier viele, viele unbestimmte Rechtsbegriffe. Das ist im Gesetzkontext zwar häufig so, aber hier halte ich es für eklatant. In § 6 des Gesetzentwurfs werden als veröffentlichungspflichtige Informationen unter anderem Beschlüsse der Landesregierung, Sprechzettel der Regierungssprecher, Protokolle und Anlagen angeführt. Zusätzlich werden unter Ziffer 21 „alle weiteren, den in diesem Absatz genannten vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse“ genannt. Wenn man das auf die Kommunalverwaltungen herunterbricht, wird es zumindest sportlich. Hier sehe ich Schwierigkeiten, gerade auch, wenn es um sensible Themen vor Ort geht, wo der

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

persönliche Kontakt häufig noch mal eine andere Rolle spielt. Es könnte geklagt werden, oder es könnten Probleme und Auseinandersetzungen entstehen.

Vielleicht wird es wegen der Veröffentlichung personenbezogener Daten auch keine Klagewelle geben, aber ich habe schon den Eindruck, dass diesbezüglich in vielen Verwaltungen zu Recht ein gewisses Schutzinteresse besteht. Stand jetzt dürfen laut bundesgesetzlicher Regelung die Verfasser von Vermerken nicht anonymisiert werden. Im konkreten Fall ging es um den Migrationspakt bzw. eine Petition im Deutschen Bundestag, und die Mitarbeiterin hat es, als das öffentlich wurde, körperlich einfach nicht mehr ausgehalten. Zudem gibt es verschiedene Fälle von Studien, Gutachten und Stellungnahmen, bei denen im Zusammenhang mit dem Urheberrecht geklagt wurde; das ging bis zum BGH und wurde da letzten Endes entschieden. Hier geht es also auch um das Gegeneinander von Informationsrecht und Urheberrecht.

Spannend finde ich, dass im Zusammenhang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gesagt wird, dass differenziert werden müsse, ob das öffentliche Interesse überwiege oder nicht. Insbesondere bei Einwirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sei das der Fall. – Hier stellt sich die Frage, nach welchen Standards man das beurteilt, wobei, wie gesagt, hinzukommt, dass ein leistungsfähiges Ministerium andere Möglichkeiten hat als eine kleine Kommunalverwaltung.

Das Bundesinstitut für Risikobewertung hat im Zusammenhang mit dem öffentlichkeitswirksamen Thema „Glyphosat“ beispielsweise darauf hingewiesen, dass das Mittel wahrscheinlich krebserregend sei, wobei es in derselben Studie hieß, dass rotes Fleisch und Alkohol sicher krebserregend seien. – Ist dann alles im Zusammenhang mit Alkohol und rotem Fleisch gesundheitlich bedenklich und deshalb zu veröffentlichen?

Ich möchte nur die Konfliktfelder aufmachen. Hier ging es um menschliche Gesundheit und Umwelt, man könnte beispielsweise aber auch darüber nachdenken, was mit Menschenrechtsstandards ist. Wenn man das so sehr einengt, muss man für den Bereich der Gesetzgebung zumindest darüber nachdenken, ob man damit nicht das Willkürverbot berührt. Von daher führt mir das in großen Teilen ein bisschen zu weit.

Stand jetzt sind insbesondere abgeschlossene Verwaltungsvorgänge zur Veröffentlichung auf Antrag bestimmt. In Zukunft könnten es mehr laufende Verfahren als jetzt sein, die unverzüglich öffentlich gemacht werden. In diesem Zusammenhang möchte ich einen Bereich nennen, der im Moment leider eine traurige Konjunktur erlebt: Kindesmissbrauchsfälle. Schon jetzt können wir viele Hinweise von ausländischen Sicherheitsbehörden bzw. Diensten nicht verwerten. In den vergangenen Jahren lagen die Hinweise, die wir nicht bearbeiten konnten, manchmal zwischen 7.000 und 8.000; zuletzt bewegten sie sich zwischen 2.000 und 4.000. Schon jetzt haben wir Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit bestimmten Stellen, die uns Hinweise auf Kindesmissbrauchsfälle im Netz geben, weil diese ein Problem darin sehen, dass die G 10-Kommission eingeschaltet werden muss, um Telekommunikationsüberwachungen gegen Pornografierende usw. anordnen zu können.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Im Moment läuft es einigermaßen gut, aber das BMI in Berlin befürchtet, dass diese Dienste sich dann zurückziehen und die Hinweise nicht mehr geben würden. Wenn wir also schon im Vorgriff relativ weitreichend veröffentlichen, wird es im Bereich der Verbrechensbekämpfung sehr schwer. Man müsste also intensiv darüber diskutieren, wie und wo man Grenzen ziehen will, weil das schließlich ein Stück weit auch den Opferschutz betrifft.

Ich meine also, dass es sowohl in den großen Häusern als auch in den kleinen Kommunalverwaltungen noch sehr viel zu diskutieren gibt. Ich warne davor, den jetzigen Stand, also auf Antrag umfassende Informationen erhalten zu können, als rückständig oder schlecht im Sinne der Transparenz zu beurteilen.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. Nordrhein-Westfalen): Obwohl ich kein Kölner, sondern Leverkusener bin, beantworte ich gerne die Frage, inwieweit Open Data im E-Government-Gesetz verankert ist und ob sich das möglicherweise überschneidet. Ich hatte es eingangs gesagt und sage es gerne noch einmal: Das E-Government-Gesetz ist ein guter Schritt, da es Digitalisierungsprozesse und Abläufe in den Verwaltungen regelt.

Der vorliegende Entwurf setzt als Informationszugangsgesetz aber auf dem Informationsfreiheitsgesetz auf und legt fest, welche Informationen für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung gestellt werden sollten. Er begründet und erweitert diesen Anspruch. In § 16a E-Government-Gesetz steht, dass die Behörden des Landes elektronische Daten zur Verfügung stellen sollten, diese aber abweichend nicht bereitstellen müssten, wenn es kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht gemäß Informationsfreiheitsgesetz gebe. – Genau da setzt dieser Gesetzentwurf an, es ist also eine gegenseitige Ergänzung.

Bezüglich des Sprungs in die Jahre 2025 bzw. 2030 wird es – verzeihen Sie mir das lebensweltliche Beispiel – ungefähr so sein, wie beim Erlernen eines neuen Instruments. Wer das schon mal getan hat, weiß, dass es am Anfang wahnsinnig schwierig ist. Umso öfter man beispielsweise am Klavier übt, den zweiten oder dritten Finger der rechten Hand richtig zu setzen, desto besser klappt es. Ich habe großes Zutrauen in die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltungen, dass sie diesen Lernprozess meistern werden, und ich gehe davon aus, dass er 2030 gemeistert sein wird. Möglicherweise wird es dann einen leicht erhöhten Personalaufwand geben, weil es wegen der proaktiven Veröffentlichung zu mehr Datenflüssen auf den Internetseiten kommen wird. Vielleicht wird man dann aber auch die Vorgänge schon stärker automatisiert haben, als wir uns das heute vorstellen können. Als man im Jahr 2001 das IFG geschaffen hat, konnte man sich auch noch nicht vorstellen, dass es möglich sein würde, so große Datenmengen in derartiger Geschwindigkeit hochzuladen und zugänglich zu machen. Auch hier schreitet der technische Fortschritt voran.

Es wurde auch nach Haftung gefragt. Mir ist diesbezüglich kein Vorgang bekannt. Das mag aber auch daran liegen, dass das aktuelle IFG einen sehr umfassenden Ausschluss von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hat, was nach unserer Wahrnehmung auch genutzt wird. Alles, was nur annähernd nach Betriebs- und Geschäfts-

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

geheimnissen riecht, wird nicht veröffentlicht. Dann bleibt dem Bürger oder der Institution, die die entsprechende Information haben möchte, nur der Klageweg, den allerdings sehr viele Menschen scheuen, weil er mit Kosten verbunden ist.

Zur Frage nach den personenbezogenen Daten: Mit Schwärzungen kann man arbeiten. Das wird ein Lernprozess sein.

Ich habe festgestellt, dass ich in der ersten Runde einen Punkt vergessen habe, nämlich den der Gebührenfreiheit. Tatsächlich sprechen wir uns dafür aus, dass die beantragten Informationen gebührenfrei zur Verfügung gestellt werden. Im Transparenzregister würden sie das ja ohnehin, da es keine Gebühr kosten würde, die Internetseite aufzurufen. Aber es sollte – so unsere Position als Bürgerrechtsorganisation – auch gebührenfrei sein, wenn man einen Antrag stellt. Wir nehmen nämlich war, dass die eine oder andere Verwaltung das durchaus prohibitiv nutzt, indem sie sagt, dass es bis zu 500 Euro kosten könne, wenn man diese Information haben wolle. – Wenn es so teuer ist, schreckt der eine oder andere zurück und lässt lieber die Finger davon. Deshalb sprechen wir uns für Gebührenfreiheit aus. Allerdings habe ich auch noch keine Statistik gesehen, die aufzeigen würde, dass Kommunen mit den Gebühren für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz große Erlöse erzielen würden. Insofern ist es vielleicht finanziell gar nicht unbedingt notwendig, diese Gebühr zu erheben.

Dr. Martin Eßer (Bonn): Zunächst sage ich kurz etwas zu der von Herrn Bolte-Richter aufgeworfenen Frage nach den Schwärzungen bzw. nach der Reduzierung von Aufwand. Es ist durchaus möglich, dass durch das E-Government der Aufwand insgesamt reduziert werden kann. Es könnte auch sein, dass die Anzahl der IFG-Anträge wegen des Informationszugangsgesetzes und der dort geregelten Pflicht, Register zu führen, insgesamt rückläufig sein wird, zumindest in Bezug auf solche Themen, die von den Informationsregistern abgedeckt werden.

Die in der schriftlichen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände geäußerte Sorge vor großem Aufwand kann ich sehr gut verstehen, da dieser nicht unwahrscheinlich ist. Vielleicht kennen einige von Ihnen Portale wie zum Beispiel fragdenstaat.de, über die man bestimmte Auskunftersuchen und Anfragen an Behörden richten kann, was dort regelmäßig sehr viel Aufwand verursacht. Daher ist es sicherlich sinnvoll, diesbezüglich Verständnis zu haben.

Man könnte die kommunalen Spitzenverbände, die diese Sorge vorgetragen haben, fragen, ob sie bestimmte Cluster sehen, die verstärkt von Informationszugangsanträgen betroffen sind. Es könnte eventuell sinnvoll sein, dem Rechnung zu tragen und vorzugeben, diese Informationen proaktiv aufzunehmen, um die Anzahl der Anträge insgesamt zu reduzieren. Das wäre eine Idee, um das an dieser Stelle etwas zu schärfen.

Mir liegen keine Erkenntnisse dazu vor, dass es im Vergleich mit anderen regulären Verwaltungstätigkeiten bei den IFG-Anfragen besonders viele oder schwerwiegende Haftungsfälle geben würde. Diesbezüglich gibt es sicherlich Aufgaben, die konfliktge-
neigter sind.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Herr Dr. Pfeil fragte nach dem Konkurrenzverhältnis der Regelungen aus den §§ 8 und 9 IFG und aus § 14 des IZG-Entwurfs. – Meiner Meinung nach steht der Schutz personenbezogener Daten der Veröffentlichung von Übersichten, der von Ministern wahrgenommenen Termine, wie im IZG-Entwurf vorgesehen, nicht entgegen, da ähnlich wie beim IFG Ausnahmen vorgesehen sind. Man muss nur ein bisschen näher hinschauen, da es gut versteckt ist: Das Informationsinteresse überwiegt in der Regel, wenn sich die Veröffentlichung auf Namen, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung sowie Dienstanschrift beschränkt und man als Amtsträger am jeweiligen Vorgang mitgewirkt hat. Das betrachte ich also nicht als problematisch.

Es wäre natürlich wünschenswert, IFG und IZG zusammenzuführen. Wir befinden uns hier im Geltungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung – Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Es gilt eine Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 lit. e, die zur Veröffentlichung und Preisgabe von Informationen berechtigt. Gleichzeitig gilt eine Rückausnahme und ein Schutz der personenbezogenen Daten in den Ausnahmeregelungen, die sowohl das IFG als auch das IZG kennen. Es wäre sehr sinnvoll, wenn das gleichlaufend wäre und man es bündeln würde. Dann hätte man Ausnahmen für personenbezogene Daten, aber auch Regelbeispiele, wann man personenbezogene Daten, etwa den Namen eines Bearbeiters in der Verwaltung, preisgeben kann. Einzelfälle können dramatisch werden, wenn diese Person beispielsweise bedroht wird, ist das sehr bedauerlich, allerdings muss man das wegen eines solchen Falls nicht komplett herausnehmen.

Im Zusammenhang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und behördlichen Entscheidungsprozessen, die noch nicht spruchreif sind, gibt es natürlich auch einen Prozess, den man vielleicht noch herausnehmen sollte. Dazu gibt es verfassungsrechtliche Rechtsprechung, auch im Zusammenhang mit parlamentarischen Untersuchungsausschüssen, die man sich anschauen könnte.

Dann hätte man ein Gesetz, das eine Rechtsgrundlage für ein Register und für Anträge bieten würde. Es gäbe außerdem ein einheitliches System zum Schutz der personenbezogenen Daten, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und der behördlichen Entscheidungsprozesse.

In der Anwendung hilfreich wäre eine Definitionsnorm, die dem Gesetz vorangestellt ist. Wir kennen das aus der Datenschutz-Grundverordnung und anderen Gesetzen. So wird beispielsweise relativ ausführlich erläutert, was mit personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gemeint ist. Das schafft auch für die Anwender in der Verwaltung Klarheit, die nicht unbedingt so tief in der Materie drin sind. Damit gibt man ihnen etwas an die Hand, sodass sie ihre Aufgaben vernünftig erledigen können.

Prof. Dr. Johannes Caspar (Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit): Ich möchte die sehr spannende rechtstheoretische Frage nach dem Verhältnis zwischen Datenschutz einerseits und Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsgesetz andererseits ansprechen, die tatsächlich nicht ganz trivial ist.

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der Zweck eines Transparenzregisters besteht im Prinzip darin, alle Informationen, die in einem bestimmten Bereich zur Verfügung stehen, bereitzustellen. Dabei können viele personenbezogene Daten anfallen.

Statt eines einzelnen Auskunftsanspruchs gibt es eine permanente bzw. immer wiederkehrende Verpflichtung der Verwaltung, also quasi einen Automatismus, die Dinge einzustellen. Es kann also kaum passieren, dass es in diesem Bereich immer wieder zur Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse kommt, wie in § 14 beschrieben.

Im Prinzip wird hier eine abstrakte und generelle Regelung erforderlich sein, die den Datenschutz umfasst und eine Ermächtigungsgrundlage darstellt, um bestimmte Dinge veröffentlichen zu können. Aus meiner Sicht reicht dafür eine Blankettnorm nicht aus, die besagt, dass man zunächst alles einstellen solle, was keine Geheimhaltungsinteressen berühre.

Daher gibt es in Hamburg die Lösung – hinsichtlich derer wir sehr intensiv beraten haben –, dass zunächst geschwärzt wird, was ins Transparenzregister an Daten mit Personenbezug eingestellt wird. Problematisch daran ist, dass wir in bestimmten Bereichen Informationen über Personen brauchen, weil wir wissen wollen, wer dahinter steht; geschwärzte Informationen sind dann eigentlich sinnlos. Das betrifft beispielsweise Verträge mit Partnern im Bereich der Daseinsvorsorge, Gutachten oder Studien, die im Auftrag von staatlichen Instanzen umgesetzt wurden, oder Regelungen zur Baugenehmigung. Hier hat man natürlich ein Interesse daran, zu wissen, wer dahinter steht. Insofern braucht man eine spezielle Norm mittels derer es zulässig ist, derartige Informationen einzustellen.

Es bedarf also auch für NRW einer Regelung für eine Filterfunktion, die es ermöglicht, ungeschwärzt einzustellen. Im Einzelfall ist aber eine Abwägung möglich, und wenn man zu massive Grundrechtseingriffe befürchtet, macht man es nicht. Eine solche Abwägungsklausel kommt dann aber letztlich nur in besonderen Einzelfällen zum Einsatz. Dadurch ist das Verhältnis sehr fein austariert, und es wird ermöglicht, die Interessen Betroffener an einer Nichtveröffentlichung der Daten zunächst zu wahren.

Ein weiterer Punkt, der angesprochen wurde, war die Haftung im Zusammenhang mit Veröffentlichungspflichten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. In Hamburg ist das eigentlich kein Thema, da wir eine sehr klare Regelung dazu haben, was genau Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind:

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen.“

Innenausschuss (65.)

24.09.2020

Ausschuss für Digitalisierung und Innovation (43.)

bas

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Das ist eine Regelung, die der Anwendung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bereits von vornherein enge Grenzen setzt, was ganz wichtig ist. Aber dann kommen wir auch noch zu einer Abwägung:

„Informationen und Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten, unterliegen der Informationspflicht nur, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt.“

Wegen dieser Abwägung kommen wir also insgesamt zu einer sehr klugen Verfahrensnorm.

Es muss aber sichergestellt werden, dass diejenigen, die gegebenenfalls Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend machen wollen, von den informationspflichtigen Stellen über das Ersuchen und den Willen, die Daten auch zu veröffentlichen, in Kenntnis gesetzt werden. In dem Moment, in dem die Informationen fließen, dass die Daten im Transparenzregister veröffentlicht werden, können Rechtsmittel eingelegt werden, und dann kann per Gerichtsbeschlüssen festgestellt werden, ob das zulässig ist oder nicht. Nach einem solchen Gerichtsverfahren wird es normalerweise nicht mehr zu der Situation kommen, dass jemand im Zusammenhang mit Haftung klagt. Es gibt also allenfalls Unterlassungs-, aber keine Haftungsansprüche von Inhabern von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, da nach der gerichtlichen Feststellung, dass veröffentlicht werden dürfe, die Luft dafür raus ist, das Ganze auch noch vor dem Zivilgericht durchfechten zu wollen.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Ich darf mich bei allen bedanken, die an dieser Anhörung teilgenommen haben und wünsche den Gästen sowie den Zuhörerinnen und Zuhörern eine gute Heimreise.

gez. Daniel Sieveke
Vorsitzender

Anlage

13.10.2020/13.10.2020

24

Anhörung von Sachverständigen

Anlage

Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation

**Gesetz zur Erleichterung des Zugangs
zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/8722 Neudruck

am Donnerstag, dem 24. September 2020
11.00 Uhr bis max.12.30 Uhr, Raum E 3 A 02, Livestream**T a b l e a u**

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Mitglied des Deutschen Bundestages Marc Henrichmann	Marc Henrichmann MdB	---
Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen	- keine Teilnahme -	17/2495
Mehr Demokratie NRW Alexander Trennheuser Köln	Alexander Trennheuser Amun Ahmadiar	17/3032
Dr. Martin Eßer Bonn	Dr. Martin Eßer	17/3033
Professor Dr. Johannes Caspar Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	Professor Dr. Johannes Caspar	17/3031
