

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn
Daniel Sieveke, MdL
Vorsitzender des Innenausschusses
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/2495

Alle Abg

Vorab per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

16.04.2020

**Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
Drucksache 17/8722 (Neudruck)**

Ihr Schreiben vom 17.03.2020

Sehr geehrter Herr Sieveke,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Dazu ist aus unserer Sicht Folgendes anzumerken:

I. Allgemeine Anmerkungen

- Die Kommunen unterstützen Open Data. Die umfangreiche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen hat sich als feste Instanz innerhalb der Kommunalverwaltungen etabliert. Die Kommunen haben sich seit jeher in der Pflicht gesehen, ihren Bürgerinnen und Bürgern und den ansässigen Unternehmen Informationen, Statistiken und Daten zu allen Lebensbereichen anzubieten, damit Demokratie, Bürgernähe, Partizipation und Wirtschaftsfreundlichkeit zu fördern. Aus diesem Grund haben sich die Kommunen in dem mit dem Land abgeschlossenen Open Government Pakt die Selbstverpflichtung auferlegt, eigene Daten kostenfrei im Internet zur Verfügung zu stellen. Diese Selbstverpflichtung ist aus Sicht der Kommunen ausreichend.
- Wir sind der Überzeugung, dass für die Kommunen der mit dem Entwurf eines Informationszugangsgesetzes Nordrhein-Westfalen (IZG-E) gewählte Weg weder sinnvoll noch umsetzbar wäre. Eine Ausweitung des Informationsangebotes in der im Gesetzentwurf vorgesehen Form wäre mit erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwänden für die Kommunen verbunden.

Städtetag NRW
Dr. Hanna Sommer
Referentin
Telefon 030 37711-770
hanna.sommer@staedtetag.de
Hausvogteiplatz 1
10117 Berlin
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 10.20.16 D

Landkreistag NRW
Karim Ahajliu
Referent
Telefon 0211 300491-340
k.ahajliu@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 30.13.08

Städte- und Gemeindebund
NRW
Christiane Bongartz
Telefon 0211 4587-226
christiane.bongartz@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 17.0.5.12.3-001/001

Eine grundsätzliche, gesetzliche und fristgebundene Veröffentlichungspflicht in der im IZG-E angeregten Form wäre organisatorisch nicht leist- und steuerbar. Hierbei müssten sich die Kommunen teils rechtlicher Beratung bedienen, welche Informationen in welcher Form veröffentlicht werden dürften und wo eine Veröffentlichung im Konflikt mit anderen Interessen und Vorschriften stünde. Zudem wären der IZG-E in Einklang mit der DSGVO zu bringen und damit die rechtlichen Risiken für die Kommunen zu minimieren. Weiterhin müsste jeweils eine Abwägung stattfinden, was einen „zumutbaren“ Aufwand darstellte. Informationen müssten darüber hinaus mit hohem Aufwand anonymisiert bzw. geschwärzt werden, was einen weiteren erheblichen Mehraufwand bedeuten würde.

- Viele Kommunen sind bereits im Rahmen ihrer eigenen Open Data-Aktivitäten in engem Kontakt mit den Akteuren in diesem Themenfeld. Formulierten Wünsche auf weitere Informationen und Daten aus neuen Bereichen werden hier kooperativ bearbeitet und erfüllt, wo die Möglichkeiten bestehen. Hierbei besteht jedoch ein konkretes Interesse und ein Bedarf an den Daten. Eine *allgemeine* Veröffentlichungspflicht sämtlicher Daten, die nicht den Ausschlusskriterien genügen, würde dazu führen, dass eine Fülle an Daten überarbeitet, ggf. anonymisiert und technisch aufbereitet zur Verfügung gestellt werden müssten, für die es aktuell gar keine Nutzer gibt.
- Darüber hinaus bestünde ein Nebeneinander von Informationszugangsgesetz (IZG-E) und Informationsfreiheitsgesetz (IFG) NRW. Zur Verbesserung der Transparenz und zum Ausbau der Möglichkeiten der Mitgestaltung politischer und administrativer Prozesse soll das IZG flankierend neben das IFG NRW treten. Dieses Nebeneinander lehnen wir ab. Der IZG-E gewährt wie das IFG NRW einen antragsgebundenen Anspruch auf Informationszugang mit parallelen Einschränkungen, weicht aber in einigen Punkten von den Regelungen des IFG NRW ab:
 - Der IZG-E sieht einen wesentlich weiteren Kreis von Anspruchsberechtigten vor (nicht nur natürliche Personen, sondern auch juristische Personen des Privatrechts und des öffentlichen Rechts sowie Zusammenschlüsse von Personen (§ 4 Abs. 1 IZG-E).
 - Der IZG-E statuiert Kostenfreiheit (§ 12 Abs. 1 IZG-E). Nach dem IFG NRW sind Auskünfte bei besonderem Verwaltungsaufwand gebührenpflichtig nach Maßgabe der Verwaltungsgebührenordnung zum IFG NRW und dem Gebührentarif.
 - Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist nach dem IZG-E am Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (GeschGehG) ausgerichtet (§ 3 Abs. 5 IZG-E). Im IFG NRW orientiert sich dieser nach der in der Rechtsprechung entwickelten Begriffsbestimmung (vgl. nur OVG NRW, B. v. 14.11.2019, 15 B 946/19 – juris – Rn. 18 ff.).

Überschneidungen und Widersprüche ergeben sich auch zu den bereichsspezifischen Zugangsrechten nach UIG und VIG.

Es ist nicht erkennbar, warum es mehrere Gesetze geben soll mit teilidentischem Regelungsgegenstand, aber inhaltlich voneinander abweichenden Einzelregelungen. Kein Antragsteller würde sich mehr auf das IFG NRW oder das UIG stützen, da das IZG den Informationsanspruch gebührenfrei gewähren würde. IFG NRW und UIG würden überflüssig.

Politische Bestrebungen auf Bundesebene gehen in eine andere Richtung. Die Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert auf Bundesebene die Zusammenführung der unterschiedlichen Informationszugangsgesetze IFG, UIG, VIG, GeoZG und IWG in einem Transparenzgesetz (vgl. BT-Drucksache 19/14596 vom 29.10.2019). Dies erscheint sinnvoller als durch Verabschiedung eines weiteren Gesetzes einer Rechtszersplitterung weiter Vorschub zu leisten, das noch dazu eine teilidentische Regelungsmaterie abdeckt, mit inhaltlich aber teilweise abweichenden Regelungen.

II. Im Detail

§ 5

Organisationspflichten und Grenzen von Ausnahmen

Die Umsetzung des Gesetzes würde für die Kommunen mit erheblichen Kosten verbunden sein. So sieht beispielsweise § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vor, dass die informationspflichtigen Stellen geeignete organisatorische und technische Vorkehrungen treffen, damit Informationen zugänglich gemacht werden können. Dies umfasst die Pflicht, die betreffenden Informationen in geeigneten Formaten zu erfassen, zu speichern und so aufzubereiten, dass jene Informationen, für die eine Veröffentlichungspflicht besteht, unverzüglich veröffentlicht werden können.

Um die gesetzlichen Vorgaben erfüllen zu können, wären zwingende Investitionen in die IT-Systeme unerlässlich, unter anderem der Aufwand für das verwaltungsseitige Betreiben und Pflegen einer Schnittstelle sowie das Vorhalten der zum Abruf stehenden Daten. Eine doppelte Lagerhaltung samt geeigneter IT-Sicherheitsvorkehrungen wären hier unausweichlich. Es gibt in dem Gesetzentwurf keine erkennbaren Lösch- und Aufbewahrungsfristen, sodass einerseits die Datenmengen stetig anwachsen und andererseits entstünden durch die technische Weiterentwicklung von Datenformaten zusätzliche Belastungen für die Harmonisierung der Daten. Erkennbar ist aber auch, dass der Personalbedarf steigen wird, wenn die Kommunen die gesetzlichen Vorgaben binnen der in § 8 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Monatsfrist umsetzen müssen.

Nach dem Konnexitätsprinzip ist hier das Land gefordert, den Kommunen die erforderlichen finanziellen Mittel auf Grundlage einer Kostenfolgeabschätzung zur Verfügung zu stellen. Um entsprechende Planungssicherheit für die Kommunen zu erreichen, sollte dies im Gesetz festgeschrieben werden.

§ 6

Veröffentlichungspflichtige Informationen

Die Regelungen sind teilweise überlappend formuliert (z. B. § 6 Abs. 1 Nr. 17 und Nr. 10 IZG-E). Es ist nicht zu erwarten, dass diesem neuen enormen Aufwand in relevantem Umfang Einsparungen im Rahmen der Bearbeitung von Einzelanträgen auf Informationszugang gegenüberstehen, weil auf veröffentlichte Informationen verwiesen werden kann.

Zur Unbestimmtheit seien beispielhaft die Regelungen genannt, in denen auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden:

- „wesentliche“ Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide (§ 6 Abs. 1 Nr. 6 IZG-E)
- „wesentliche“ Daten von Unternehmen an denen informationspflichtige Stellen beteiligt sind (§ 6 Abs. 1 Nr. 16 IZG-E)
- Informationen, die bereits aufgrund einer Rechtsnorm außerhalb dieses Gesetzes offengelegt werden müssen sowie alle weiteren, den in diesem Absatz genannten „vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse“ (§ 6 Abs. 1 Nr. 21 IZG-E)

Die Reichweite der in dem Katalog des § 6 Abs. 1 und Abs. 2 aufgeführten veröffentlichungspflichtigen Informationen ist sehr weit und aufgrund der genannten Auffangnorm des § 6 Abs. 1 Nr. 21 IZG-E thematisch potenziell unbegrenzt.

Zu den möglichen Auswirkungen auf künftige Vergabeverfahren durch den geplanten § 5 Absatz 3 i. V. m. § 6 Absatz 1 Nr. 18 des Gesetzentwurfes (Vergabeentscheidungen und Verträge mit einem Gegenstandswert von mehr als 100.000 Euro):

Hiervon wäre eine Vielzahl von Vergabeverfahren im kommunalen Raum betroffen. Alle Vergabeverfahren über 100.000 Euro würden sich zunächst aufgrund der schwebenden Wirksamkeit um mindestens vier Wochen verlängern bzw. die Auftragsabwicklung würde sich entsprechend verzögern. Es würde zudem ein erheblicher Mehraufwand für die Vergabestellen durch zusätzliche Veröffentlichungs- sowie Organisationspflichten ergeben.

§ 7

Informationsregister

Die Schaffung eines beim Land geführten Informationsregisters (§ 6 Abs. 1 Nr. 8 ff., § 7 IZG-E) sowie die umfangreichen Veröffentlichungspflichten, die die Kommunen betreffen, werden sehr kritisch gesehen. Zum einen werden eine Reihe der als veröffentlichungspflichtig aufgeführten Informationen schon jetzt allgemein zugänglich veröffentlicht wie etwa Beteiligungsberichte, Mietspiegel oder Geodaten aufgrund bereichsspezifischer Regelungen. Zum anderen sind die Vorschriften einerseits inhaltlich vage und gleichzeitig potentiell so weitreichend, dass es bei den Kommunen einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen würde, alle potentiell veröffentlichungspflichtigen Informationen zu sammeln, die Reichweite der Übermittlungspflicht vor dem Hintergrund der Ausnahmetatbestände (§§ 13, 14 IZG-E) zu prüfen und dann entsprechenden Daten an das Informationsregister zu übermitteln.

§ 12

Kostenfreiheit

Eine generelle Kostenfreiheit wird abgelehnt. Die Verpflichtung, die Daten „kostenfrei“ auch zur wirtschaftlichen Nachnutzung bereit zu stellen, würde zusätzlich dafür sorgen, dass die Kommunen keine Möglichkeiten hätten, die anfallenden Aufwände zu decken. Sie würden damit direkt in das bei vielen Kommunen nach wie vor vorhandene strukturelle Defizit einfließen.

Es muss den Kommunen die Möglichkeit gegeben werden, mindestens teilweise entstehende Aufwände in Gebühren abzubilden. Die nach geltendem Recht vorgegebenen Gebührenrahmen und die hier bekannte Handhabung in der kommunalen Verwaltungspraxis sorgen hinreichend dafür, dass die Gebühren keinen unverhältnismäßigen Abschreckungseffekt bewirken.

Auch in dem unter 1. genannten Antrag der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird übrigens keine Kostenfreiheit gefordert (a.a.O. S. 5; der geforderte Höchstsatz von 500,00 Euro erscheint allerdings als zu gering angesetzt). Ebenso sieht das Hamburgische Transparenzgesetz vom 19.06.2012, das ansonsten einen dem IZG-E vergleichbaren Ansatz verfolgt, in § 13 Abs. 6 die Möglichkeit der Gebührenerhebung vor.

§ 14

Schutz privater Belange

Die Regelungen in § 14 Abs. 1 und 3 sehen vor, dass dann, wenn das Informationsinteresse mit dem Schutz personenbezogener Daten oder dem Schutz von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen kollidiert, eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird insoweit zu § 14 Abs. 3 ausgeführt: *„Die Vorschrift regelt, dass private und unternehmerische Belange geschützt werden, sofern nicht das Informationsinteresse das Schutzinteresse überwiegt. Es muss also stets eine Abwägung im Einzelfall stattfinden.“*

Schon die bisherige Praxis zum IFG NRW zeigt, dass hier ein erhebliches Haftungsrisiko für die Behörden und deren Mitarbeitende besteht. Dies führt zumindest gelegentlich dazu, dass im Zweifel Anträge nach dem IFG NRW abgelehnt und so eine gerichtliche Entscheidung herbeigeführt wird, um das Haftungsrisiko, auch vor dem Hintergrund der entsprechenden Regelungen der DSGVO, zu reduzieren. Insoweit erscheint es als zielführend, für den Bereich der Abwägungserfordernisse, eine am Spruchprivileg der Richter nach § 839 Abs. 2 BGB orientierte Haftungsbegrenzung einzuführen. So werden Verfahren beschleunigt und die Transparenz gefördert.

Wir bitten darum, auf eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen in der mit dem IZG-E angestrebten Form zu verzichten oder alternativ darzulegen, wie die absehbaren erheblichen Personalaufwände seitens des Gesetzgebers kompensiert werden sollen.

Für einen vertiefenden Austausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen