



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3031

A09, A20

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit
Ludwig-Erhard-Str. 22, 20459 Hamburg

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Daniel Sieveke, Vorsitzender
Innenausschuss
Herrn Thorsten Schick, Vorsitzender
Ausschuss für Digitalisierung und Innovation
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ludwig-Erhard-Str. 22, 7. OG
20459 Hamburg
Telefon: 040 - 428 54 - 40 65 Zentrale - 40 40
Telefax: 040 - 428 54 - 40 00
Ansprechpartnerin: Frau Wallbraun
Referat G (Demokratie, Inneres, Grundversorgung,
Informationsfreiheit)

E-Mail*: Swantje.Wallbraun@datenschutz.hamburg.de

Az.: 04.50-12

Hamburg, den 17.9.2020

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

Zugangserleichterung - Anhörung A09, A20 - 24.09.2020 **Stellungnahme des HmbBfDI**

Sehr geehrter Herr Sieveke,
sehr geehrter Herr Schick,

für die Gelegenheit, zum Entwurf des Informationszugangsgesetzes (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/8722) Stellung zu nehmen, bedanke ich mich. Folgende Anmerkungen übermittle ich Ihnen hierzu vorab.

I. Einleitung

Die Informationsfreiheit soll die demokratische Willensbildung und das Vertrauen in staatliche Institutionen fördern. Gerade in Zeiten, in denen das Vertrauen in Regierungen, Parlamente und Verwaltungen zu schwinden droht, kann sie ein Instrument sein, um Demokratie zu stärken. Zu diesem Zweck wird der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, das Handeln der Verwaltung nachzuvollziehen, besser zu verstehen, aber auch fundiert(er) kritisieren zu können.

Die aktuell in Bund und Ländern geltenden Regelungen zur Informationsfreiheit lassen sich grob in drei Stufen unterteilen:

Einige Länder (Sachsen, Bayern und Niedersachsen) verfügen über keine allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze, wenngleich Transparenz in bestimmten Bereichen (z.B. Open Data) gewährleistet sein kann.

Website:
www.datenschutz-hamburg.de

E-Mail Sammelpostfach*:
mailbox@datenschutz.hamburg.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
S-Bahnen S1, S2, S3 (Station Stadthausbrücke),
U-Bahn U3 (Station St. Pauli), Busse 6 und 37

*Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.
Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 0932 579B 33C1 8C21 6C9D E77D 08DD BAE4 3377 5707)

Informationsfreiheitsgesetze der ersten Generation gewähren Auskunftsansprüche gegen die öffentliche Verwaltung; hierzu zählt vor allem das IFG des Bundes, aber auch einige Länder sind immer noch auf diesem Stand (z.B. NRW).

Die Informationsfreiheitsgesetze der zweiten Generation verpflichten die öffentliche Verwaltung, bestimmte Informationen selbständig und ohne vorangegangenen Antrag zu veröffentlichen. Sie kommen der Forderung des digitalen Rechtsstaats nach, Transparenz als Bringschuld des Staates auszugestalten, indem bestimmte, für die demokratische Kontrolle besonders aussagekräftige Dokumente jederzeit für jede Person abrufbar gemacht werden, ohne dass hierfür für Einzelne Gebühren anfallen. Zu diesen Gesetzen zählt das 2012 in Kraft getretene Hamburgische Transparenzgesetz; ähnliche Regelungen gelten inzwischen auch in Bremen und Rheinland-Pfalz. Das IZG-E unternimmt den Versuch, zu diesen Gesetzen aufzuschließen und auch in Nordrhein-Westfalen stärkere Veröffentlichungspflichten in einem umfassenden Informationsregister zu schaffen.

II. Erfahrungen mit dem Transparenzregister in Hamburg

Ins Transparenzregister der Freien und Hansestadt Hamburg sind inzwischen 117.447 Dokumente eingestellt (Stand 11.9.2020). Davon sind 107.807 Dokumente auf der Grundlage des HmbTG hochgeladen wurden. Die übrigen 9640 Elemente stammen aus dem älteren Open-Data-Portal, das im Transparenzregister aufgegangen ist. Die Dokumente im Transparenzregister sind ausschließlich solche, die aus Verwaltungshandeln entstehen und nur über dieses Auskunft geben können. Materialien, die unmittelbar für die Öffentlichkeit bestimmt sind (Broschüren u.ä.) sind an anderer Stelle abrufbar.

Die Zahl der Seitenaufrufe im Transparenzregister liegt grob bei 500.000-700.000 im Monat (abrufbar unter <http://transparenz.hamburg.de/statistiken/>; die geringen Zahlen im Juni/Juli und Winter 2019/2020 sind nach Auskunft der Fachlichen Leitstelle Transparenzregister auf technische Schwierigkeiten bei der Messung zurückzuführen). Während der Corona-Pandemie waren die Zugriffe rückläufig, haben im August aber wieder 600.000 überschritten.

Gemessen werden die Seitenaufrufe auf der Website des Transparenzregisters, nicht die Abrufe von Dokumenten. Informationen über die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer liegen nicht vor, da aus Datenschutzgründen die IP-Adressen nicht erhoben werden.

Die Betriebskosten für das Transparenzregister liegen bei rund 1,38 Millionen Euro im Jahr. Sie setzen sich wie folgt zusammen: 296.000 Euro Fachliche Leitstelle, 418.000 Euro Betrieb und Pflege softwareunterstützte Geschäftsprozesse, 485.000 Euro Betrieb und Pflege

Informationsregister, 181.000 Erweiterungs- und Innovationsbudget. In der Fachlichen Leitstelle arbeiten drei Vollzeitkräfte.

III. Bewertung des IZG-E

1. Systematik

Dass die beiden Ausprägungen der Informationsfreiheit, die Auskunftspflicht einerseits und die Veröffentlichungspflicht andererseits, in zwei unterschiedlichen Gesetzen geregelt werden, ist unüblich. Vor dem Hintergrund, dass mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG NRW), dem Umweltinformationsgesetz (UIG NRW), dem Transparenzgesetz betreffend die Bezüge von Führungskräften öffentlich-rechtlicher Unternehmen und Open-Data-Ansätzen wie in § 16a E-Government-Gesetz NRW (EGovG NRW) weitere gesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit in NRW vorliegen, würde eine solche gesetzliche Gestaltung zur weiteren Rechtszersplitterung beitragen. Dies ist wenig wünschenswert. In anderen Bundesländern werden Schritte unternommen, um der bislang schon existierenden und als unpraktisch empfundenen Zersplitterung entgegenzuwirken, indem zum Beispiel eine Integration des UIG in das IFG erfolgt (IZG S-H) oder wenigstens die Aufsicht über IFG, UIG und VIG zusammengelegt wird (Hamburg). NRW wählt den genau entgegengesetzten Weg, indem ein neues Gesetz geschaffen wird, anstatt die bisher schon schwierige Rechtslage zu konsolidieren.

Insbesondere erscheinen das IFG und das IZG-E nicht sauber voneinander abgegrenzt. § 4 IZG-E nennt als Gegenstand des Informationsrechts die aktive und selbständige Veröffentlichung im Informationsregister (Abs. 3) und die Veröffentlichung auf Antrag (Abs. 4). Unklar ist, warum zusätzlich in § 10 Abs. 1 IZG-E ein Auskunftsanspruch geregelt ist, der bei einer Trennung von Auskunfts- und Veröffentlichungspflicht doch eigentlich in den Regelungsbereich des IFG fällt.

Unklar ist auch die Bedeutung der Veröffentlichungspflicht auf Antrag (§ 4 Abs. 4 IZG-E). Es ist nicht klar ersichtlich, ob es sich hierbei um eine Erweiterung des individuellen Auskunftsanspruchs nach § 4 Abs. 1 IFG handeln soll, indem als Art der Informationserteilung nunmehr auch die Veröffentlichung vorgesehen wird, so dass auch diese Norm im IZG-E unglücklich platziert erscheint.

Die Abgrenzungsschwierigkeiten drohen in der Praxis eine Reihe von Problemen aufzuwerfen insbesondere betreffend die Ausnahmen zum Informationszugangsanspruch, die Kompetenzen des oder der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und die Erhebung von Gebühren. Zu diesen Aspekten enthalten IFG und IZG-E teils unterschiedliche Regelungen. So erweitert das IZG-E etwa im Vergleich zum IFG die

Kompetenzen der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit dahingehend, dass sie oder er nach zweimaliger ergebnisloser Beanstandung unter bestimmten Voraussetzungen bei erheblichen Verletzungen der Informationspflicht Dokumente selbst veröffentlichen darf.

Diese Probleme könnten vermieden oder jedenfalls verringert werden, wenn Auskunftspflicht und Veröffentlichungspflicht in einem Gesetz zusammengeführt werden. Dies ist daher dringend anzuraten, sollte aber kein Problem sein.

2. Positive Aspekte

Erfreulich ist der weite Begriff transparenzverpflichteter Adressaten des IZG-E, der auch Kommunen sowie die mittelbare Staatsverwaltung umfasst.

Der umfangreiche Katalog der Veröffentlichungspflichten ist ebenfalls positiv zu beurteilen. Dies betrifft insbesondere die Tatsache, dass öffentliche Verträge vor allem der Daseinsvorsorge umfasst sind. Eine Definition des Begriffs „Verträge der Daseinsvorsorge“ erschiene allerdings hilfreich. Diese könnte insbesondere klarstellen, ob auch Verträge zwischen privaten Rechtsträgern von der Veröffentlichungspflicht erfasst sind und ggf. verhindern, dass Veröffentlichungspflichten durch eine Flucht ins Privatrecht umgangen werden. In Hamburg hat sich eine solche Definition bewährt (§ 2 Abs. 10 HmbTG).

Weiter fällt positiv auf, dass die Veröffentlichungspflicht sich auch auf wahrgenommene Termine von Ministerinnen und Ministern erstreckt (§ 6 Abs. 11 IZG-E); die Regel erscheint geeignet, das Fehlen eines expliziten Lobbyregisters jedenfalls teilweise zu kompensieren. Es bleibt allerdings unklar und daher klärungsbedürftig, wie die Regelung nutzbar werden soll, wenn § 14 Abs. 1 IZG-E ein grundsätzliches Verbot der Veröffentlichung personenbezogener Daten vorschreibt. Informationen über wahrgenommene Termine der Regierungsmitglieder dürften stets Personenbezug haben. Hier wäre eine Auflösung des Normenkonflikts erforderlich, um die Regelung in § 6 Abs. 11 IZG-E nicht ohne Anwendungsbereich zu lassen.

Hervorzuheben in positiver Hinsicht ist weiter die Übertragung der Veröffentlichungspflicht auf WDR, anknüpfend an die Auskunftspflicht des WDR nach § 55a WDR-Gesetz. In diesem Punkt bleibt sich NRW treu, das schon immer vorbildlich war. Dies ist zu begrüßen. Die Erfahrungen aus Hamburg zeigen leider, dass die freiwillige Selbstverpflichtung des NDR es nicht vermocht hat, eine Transparenz herzustellen, die dem Standard des HmbTG zumindest vergleichbar wäre.

3. Probleme

Im Zusammenhang mit der Ausnahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen aus der Veröffentlichungspflicht (§ 7 Abs. 3 IZG-E) erscheint es sinnvoll, eine ausdrückliche Definition dieses Begriffs in das Gesetz aufzunehmen. Dies hat die Verwaltungspraxis in Hamburg befördert, auf sicherere Füße gestellt und kam so im Ergebnis sowohl Antragstellenden als auch den Unternehmen zugute. Insbesondere profitiert aber die Verwaltungspraxis von derartigen verlässlichen und verbindlichen Vorgaben.

Die Erfahrungen mit der an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelehnten Definition des HmbTG sind sehr positiv zu bewerten. Die Anlehnung an die Definition nach § 2 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen (§ 3 Abs. 5 IZG-E) wirft rechtsstaatliche Bedenken auf, weil sie auch illegale Geschäftspraktiken grundsätzlich als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse schützt. Ein Rechtsstaat, der sich ernst nimmt, darf seine Missachtung nicht auch noch belohnen. Empfehlenswert erscheint ein ausdrücklicher Hinweis darauf, dass Passagen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, zu schwärzen sind, damit das Dokument im Übrigen veröffentlicht werden kann.

Die Regelung zum Umgang mit personenbezogenen Daten (§ 14 Abs. 1 IZG-E) wirft Fragen auf und lässt befürchten, dass sich in der Praxis zahlreiche Betroffene gegen eine Veröffentlichung wenden könnten. Unklar ist, inwieweit von Regierungsmitgliedern wahrgenommene Termine veröffentlicht werden können (siehe hierzu schon oben unter II.) Auch andere Gegenstände der Veröffentlichungspflicht aus § 6 Abs. 1 IZG-E sind regelmäßig mit personenbezogenen Daten verbunden, zum Beispiel Informationen über die Vergabe von Subventionen und sonstigen Zuwendungen (Nr. 15) oder Baugenehmigungen (Nr. 13). Das Gesetz muss eine Lösung finden wie mit diesen Konflikten umzugehen ist. Im HmbTG haben sich spezifische Ausnahmen für Subventionen, Baugenehmigungen usw. bewährt.

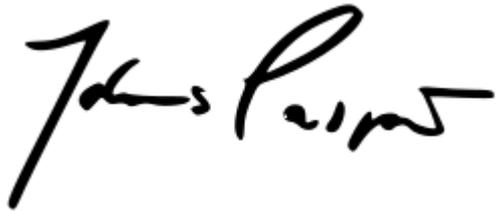
IV. Fazit

Es ist zu begrüßen, dass die Veröffentlichungspflichten der öffentlichen Verwaltung, die in Nordrhein-Westfalen bisher eher schwach ausgeprägt waren, mit dem IZG-E deutlich ausgeweitet werden sollen. Der vorliegende Entwurf greift einige Aspekte auf, die sich in Hamburg bewährt haben, und geht teilweise über die in Hamburg geltenden Regelungen hinaus.

Der Entwurf weist allerdings deutliche Schwächen auf, die die Gesetzesanwendung in der Praxis nicht unerheblich erschweren werden. Diese könnten zum Teil mit geringem Aufwand behoben werden, indem die Veröffentlichungspflichten ins IFG integriert würden. Hierdurch

könnten bewährte Regelungen übernommen und eine einheitlichere und übersichtliche Rechtslage geschaffen werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Johannes Caspar'. The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent initial 'J'.

Prof. Dr. Johannes Caspar