

An den Landtag Nordrhein-Westfalen –
Innenausschuss und Ausschuss für
Digitalisierung und Innovation
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3032**

A09, A20

Mehr Demokratie NRW
Gürzenichstraße 21a-c
50667 Köln
Tel. 0221 669 665 11
Fax 0221 669 665 99
nrw(at)mehr-demokratie.de

17. September 2020

Stellungnahme zum „Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen“ – Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/8722 Neudruck anlässlich der Anhörung des Innenausschusses und des Ausschusses für Digitalisierung und Innovation am 24. September 2020

A. Einleitung – Bedeutung von Transparenz aus Sicht von Mehr Demokratie e.V.

Mehr Demokratie bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf.

- 1 Unser Verein setzt sich seit Jahren für die Stärkung der Informationsfreiheit als Antrieb für Bürgerbeteiligung- und Engagement ein. Durch mehr Transparenz in Politik und Verwaltung wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung sowie aktive Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben gefördert.

In den Worten des *Bundesverfassungsgerichts* handelt es sich deshalb um

„eine der wichtigsten Voraussetzungen der Demokratie“.¹

Eine solche Beteiligung kann die Steuermittelverwendung bei Großprojekten verbessern, indem sich Bürgerinnen und Bürger auf breiter Informationsgrundlage mit einbringen können. Darüber hinaus erleichtert Transparenz die Korruptionsbekämpfung, womit das Vertrauen in Politik und Verwaltung gestärkt wird.

¹ Beschl. v. 03. 10. 1969 – 1 BvR 46/65 (Leipziger Volkszeitung) = BVerfGE 27, 71 (81).

Daneben profitieren weitere Akteure von mehr Transparenz. Sie ermöglicht einen fairen Wettbewerb auf wirtschaftlicher wie auf politischer Ebene, indem sie einen unkontrollierten und privilegierten Zugang von Einzelnen zu Entscheidungsträgern verhindert. Schließlich kann auch die Presse leichter an Informationen gelangen, die zur Verwirklichung ihres Auftrags nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 1 GG notwendig sein können.

2 Zur Bewertung des vorliegenden Entwurfs orientieren wir uns an den Kriterien, die auch in unserem Transparenzranking von 2017 zu finden sind.² Dazu zählen zuvorderst:

- Die Qualität des Informationsrechts, insb. Anspruch auf Veröffentlichung und uneingeschränkte Anspruchsberechtigung
- Der Kreis auskunftspflichtiger Stellen, insb. keine Umgehung der Transparenzpflicht durch Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf andere Träger (Unternehmen, Stiftungen etc.)
- Die Gestaltung von Ausnahmen, insb. Abwägungsklauseln anstelle absoluter Ausnahmeregeln
- Unterstützung von Informationssuchenden, insb. bei Antragstellung, Antwortfristen und Gebührenfreiheit
- Wirksame Rechte und Handlungsmöglichkeiten der bzw. des Beauftragten für Informationsfreiheit

Gemessen an diesen Kriterien hat NRW mit seinem IFG, das seit 2001 nicht mehr wesentlich überarbeitet worden ist, Platz sechs belegt. Es kennt keine proaktive Veröffentlichungspflicht durch Behörden, wie es etwa in Hamburg schon seit 2012 der Fall ist. Auch die Unterstützung von Informationssuchenden ist gering, da es an Regelungen zum Recht auf Kopien, zur Statistik oder zur Aktenführung mangelt. Ein weiterer großer Kritikpunkt ist die Ausgestaltung der Ausnahmegesetze. So können bereits nicht nur geringfügige Schäden einen Informationsanspruch ausschließen, unabhängig vom Grad des öffentlichen Interesses (§ 8 S. 3 IFG NRW). Hierdurch wird der Zweck der Abwägungsklausel teilweise unterlaufen, da die Schäden, die durch die Geheimhaltung für die Öffentlichkeit entstehen, überhaupt nicht einbezogen werden können.

Insofern begrüßen wir den vorliegenden Gesetzesentwurf als einen notwendigen und zukunftssträchtigen nächsten Schritt. Für Rückfragen stehen wir gerne unter den angegebenen Kontaktdaten zur Verfügung.

² *Darbishire/Quarz/Semsrott/Trennheuser*, Transparenzranking, 1. Aufl. 2017 – Zusammenarbeit zwischen Mehr Demokratie e.V. und Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

B. Zu den Gesetzeserwägungen

I. Zu Punkt „A. Problem“

- 1 Wir halten es weiterhin für richtig, entsprechend des IFG NRW einen voraussetzungslosen Informationsanspruch zu gewähren, der nur in konkreten Ausnahmefällen eingeschränkt wird. Bei denjenigen, die Informationen benötigen und suchen, handelt es sich oftmals um Laien. Die Teilhabe am politischen Geschehen muss auch ohne verwaltungstechnische oder juristische Kenntnisse gelingen können.
- 2 Die bestehende Veröffentlichungspflicht nach § 12 IFG NRW³ bleibt weit hinter einem modernen Verständnis von Transparenz zurück und ist daher nicht ausreichend. Mehr Demokratie hält es daher für essenziell, die Veröffentlichungspflichten durch das vorliegende Informationszugangsgesetz weiterzuentwickeln.

II. Zu Punkt „B. Lösung“

Die vorgeschlagene Lösung ist die einzige Möglichkeit, um die bereits erläuterten Ziele zu erreichen. Mehr Demokratie ist ebenfalls der Meinung, dass § 16a des Entwurfs für ein neues E-Government-Gesetz hinderlich ist, wenn es darum geht, der propagierten Vorreiterrolle NRW's in Sachen Digitalisierung und Teilhabe gerecht zu werden.

III. Zu Punkt „C. Alternative“

Eine rein freiwillige Bereitstellung von Informationen konterkariert den bereits erläuterten Zweck in jeder Hinsicht. Es ist nicht tragbar, einem für die Demokratie so wichtigen Prozess wie der Meinungsbildung und politischen Teilhabe Steine in den Weg zu legen. Schließlich gehört es auch zum Selbstverständnis der heutigen Gesellschaft, sich aus frei zugänglichen Quellen informieren zu können und diese aus einer Eigeninitiative heraus nutzen zu können. Dies zeigen schon die Entwicklungen in den anderen Bundesländern. Das Land NRW sollte insofern den Anspruch haben, selbst zum Vorreiter zu werden.

IV. Zu Punkt „D. Kosten“

Im Hinblick auf die entstehenden Kosten ist eine genaue Bezifferung im Vorhinein zwar nicht möglich. Nach unserer Ansicht führen folgende Anhaltspunkte jedoch dazu, dass sich die Befürchtungen bzgl. zu hohen Kosten relativieren:

- 1 Die Kosten für Sammlung und Verbreitung von Informationen werden stetig sinken und stehen mit erhöhter Transparenz in Wechselwirkung. Anerkannte Studien zeigen, dass eine gelungene Digitalisierung nur mit nutzbaren Informationen zu geringen Transakti-

³ § 12 S. 1 IFG NRW lautet: „Geschäftsverteilungspläne, Organigramme und Aktenpläne sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen. Die öffentlichen Stellen sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.“

onskosten gelingen kann und eine breite Informationsgrundlage wiederum Innovationen vorantreibt und somit die Gesamtwohlfahrt fördert. Hierauf weist auch der vorliegende Gesetzentwurf hin (S. 22). Nach der dort zitierten Studie der *Konrad Adenauer Stiftung* ist das wirtschaftliche Potential von Open-Data immens. In dieser Studie wird auch auf andere anerkannte Institutionen verwiesen, deren Ergebnisse noch aussichtsreicher sind, bspw. die Beratungsgesellschaft *McKinsey*.⁴

NRW könnte in diesem Zusammenhang aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung in der Bundesrepublik besonders profitieren.

Für eine positive Kostenschätzung ist vor allem langfristiges Denken entscheidend. Hierzu bedarf es nach Ansicht der Konrad-Adenauer-Stiftung

„eines Zielbildes, das durch „open by default“ charakterisiert werden kann: Anders als heute wird dann das Nichtveröffentlichen von Daten im Einzelfall öffentlich zu begründen sein.“⁵

Bisher liegen behördliche Daten auf Servern oder in Aktenräumen brach. Der Mehrwert dieser Daten ist in diesem Falle Null. Das ändert sich jedoch schlagartig, sobald diese Daten nicht mehr nur archiviert, sondern veröffentlicht, genutzt und verknüpft werden. Dass dieser Mehrwert noch nicht genau beziffert werden kann, liegt daran, dass wir uns am Anfang der Zukunft befinden. Der Fakt, dass ein Mehrwert geschaffen werden wird, bleibt dadurch unberührt.⁶

2 Im Vergleich zu Berechnungen anderer Bundesländer sollte bzgl. NRW schließlich folgendes berücksichtigt werden:

Für NRW gilt, dass die elektronische Akte ohnehin geplant ist. Durch das Transparenzportal entstehen in dieser Hinsicht also keine zusätzlichen Kosten.⁷ Solche Kosten sind bisher oftmals mit einberechnet worden. Generell stehen vermeintlich höheren Ausgaben in NRW auch entsprechend höhere Erträge gegenüber.

4 Konrad-Adenauer-Stiftung, Open Data – The Benefits: Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland (2016), S. 59; abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/open-data.-the-benefits>

5 Konrad-Adenauer-Stiftung, Open Data – The Benefits: Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland (2016), S. 58; abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/open-data.-the-benefits>

6 Konrad-Adenauer-Stiftung, Open Data – The Benefits: Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland (2016), S. 32; abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzelartikel/-/content/open-data.-the-benefits>

7 Dies wird im Gesetzentwurf zum IZG NRW berücksichtigt, siehe dort unter Punkt D: "Die aufgrund von anderen Rechtsvorschriften geforderte elektronische Akte wird die praktische Umsetzung der Veröffentlichungspflichten nachhaltig unterstützen."

V. Zu Punkt „F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“

- 1 Sofern die Selbstverwaltung erfasst sind, können Mehrkosten entstehen, die sich im Zuge der Digitalisierungspläne der Landesregierung jedoch relativieren. Angesichts des Gesetzeszwecks und der erläuterten Bedeutung der Informationsfreiheit für die Demokratie ist dies hinzunehmen. Denn nur wenn auch die Selbstverwaltung erfasst ist, kann eine Umgehung des Gesetzes verhindert werden. Zudem enthält der vorgelegte Entwurf auch Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht.
- 2 Betrachtet man die tatsächlichen Kosten pro Einwohner (dazu sogleich unter B. VI. Rn. 1) sind keine kritischen Auswirkungen auf die Finanzlage der Kommunen zu befürchten, sofern – wie hier vorgeschlagen – eine Übergangszeit zur Einrichtung eines Informationsregisters vorgesehen ist.

VI. Zu Punkt „G. Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte“

- 1 Die Kosten *pro Einwohner* sind gering. Für *Hamburg* ergaben die Rechnungen bspw. nur einen Euro Betriebskosten pro Einwohner.⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis führt eine Umrechnung der Kostenschätzung der Berliner Senatsverwaltung für die Stadt Berlin.⁹
- 2 Gerade aus unternehmerischer Sicht bietet der Zugang zu behördlichen Daten Potenzial. Ferner kann im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge für einen fairen Wettbewerb gesorgt werden. Zusätzlicher Organisationsaufwand ist hingegen nicht zu befürchten, da die Unternehmen in Einklang mit dem Geschäftsgeheimnisgesetz ohnehin ein hinreichendes Datenmanagement gewährleisten müssen.

C. Zu den Vorschriften des Entwurfs im Einzelnen

I. § 3 Begriffsbestimmungen

Abs. 3 verspricht i.V.m. der vorgeschlagenen Änderung des IFG NRW einen erweiterten Kreis an Anspruchsverpflichteten. Diese Erweiterung ist essenziell für die oben aufgeführte demokratische Bedeutung der Informationsfreiheit, verhindert Umgehungsmöglichkeiten und ist daher positiv hervorzuheben.

8 Verein Hamburgischer Staatsbeamter r.V., Internet macht Hamburger Verwaltung transparenter; abrufbar unter: http://www.vhst.de/cgi-bin/adframe/zeitschrift/top_themen/article.html?ADFRAME_MCMS_ID=1114

9 Die Senatsverwaltung geht von 100 Prozent höheren Kosten aus als die Volksinitiative. Letztere ging in ihrer Schätzung von 0,48 Euro pro Einwohner aus, vgl. <https://volksentscheid-transparenz.de/blog/2019/07/048-pro-einwohnerin-pro-jahr-st%C3%A4rkung-der-transparenz-in-berlin-w%C3%A4re-besonders-g%C3%BCnstig/>

II. § 4 Informationsrecht

- 1 Um Abschreckungseffekte insbesondere für finanziell Schwächere zu vermeiden ist es wichtig, die Informationsfreiheit nicht von Gebühren abhängig zu machen. Die in **Abs. 2** festgelegte Gebührenfreiheit halten wir daher für einen zentralen Aspekt, der keinesfalls gestrichen werden sollte. Die im Anschluss genannten Ausnahmen müssen wohl nicht explizit benannt werden, da sie sich aus allgemeinen Grundsätzen der Normenhierarchie ergeben.
- 2 In **Abs. 4** sollte jedenfalls klargestellt werden, dass *keinerlei* besonderes Interesse dargelegt werden muss. Der Begriff „rechtliches Interesse“ impliziert hingegen in unnachvollziehbarer Weise, dass ggf. andere Interessen – bspw. wirtschaftlicher Art – bestehen müssen. Dabei kann hier nur entscheidend sein, ob erstens überhaupt potenzielle Gründe gegen einen Informationsanspruch sprechen und zweitens ggf. dennoch das öffentliche Informationsinteresse überwiegt. Jegliche Beschränkung im Voraus ist unangebracht.
- 3 Der **Abs. 5** berücksichtigt sinnvollerweise das bestehende Machtgefälle zwischen den informationspflichtigen Stellen und den Informationssuchenden. Ferner wird die Umgehung des Gesetzeszwecks durch die bloße Bezeichnung von Informationen als nicht öffentlich verhindert.

III. § 5 Organisationspflichten und Grenzen von Ausnahmen

- 1 Die Erfahrungswerte sprechen für hohe Nutzerzahlen, so dass ein Transparenzportal nicht nur ein Zeichen setzt, sondern nachweislich die Bürgerbeteiligung fördert. In Hamburg wird das Portal jeden Monat im sechs- bis siebenstelligen Bereich aufgerufen.¹⁰
- 2 **Abs. 2** ist eventuell missverständlich, da es ja Ausnahmen der Veröffentlichungspflicht bei überwiegendem privatem Interesse geben kann, siehe § 14 des Entwurfs. Die Verträge so auszugestalten, dass in solchen Fällen Abtrennungs- oder Schwärzungsmöglichkeiten bestehen, ist jedoch richtigerweise vorzuschreiben.
- 3 **Abs. 3** stellt einen guten Kompromiss dar, durch den sowohl die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hinreichend ermöglicht wird, als auch bei Gefahr im Verzug Ausnahmen gemacht werden können. Die Flexibilität dieser Regelung sollte daher beibehalten werden.

10 S. taz-Zeitung, Volksentscheid Transparenz – Immerhin ein erster Wurf (28.11.2019); abrufbar unter: <https://taz.de/Volksentscheid-Transparenzgesetz/!5641150/>

IV. § 6 Veröffentlichungspflichtige Informationen

- 1 **Abs. 3 Nr. 2** spiegelt einen zentralen Grundgedanken wider, nämlich dass aus Steuermit-teln gewonnene Erkenntnisse auch den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen sollten, um die Meinungsbildung zu fördern.
- 2 **Abs. 4** ist eventuell besser in § 5 Abs. 1 verortet, sofern es um eine Pflicht zur übersichtli-chen Gestaltung der Akten geht.

V. § 12 Kostenfreiheit

Wie bereits erläutert, ist die Kostenfreiheit für Informationssuchende von größter Bedeu-tung und sichert die demokratische Teilhabe. Die vorliegende Regelung ist daher unein-geschränkt zu unterstützen.

VI. § 14 Schutz von privaten Belangen

- 1 Sofern Private mit der öffentlichen Hand kooperieren, gehen Sie diese Kooperation auch deshalb ein, weil hiermit besondere Vorteile (bspw. die Kreditwürdigkeit des Staates) ein-hergehen. Dass bei einem Vertrag nicht nur einseitig Interessen befriedigt werden, liegt auf der Hand. Insofern kann jeder Unternehmer weiterhin entscheiden, inwiefern er von öffentlichen Aufträgen profitieren will und im Gegenzug auch im Lichte des öffentlichen In-teresses aktiv wird – also eine kaufmännische Abwägung treffen. So werden gleiche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen und dadurch fairer, unverfälschter Wettbe-werb gesichert.

Bei Vorschriften zum Schutz privater Belange ist es aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. zwingend, einen sog. *relativen* Schutz durch den Einbau von geeigneten Abwägungs-klauseln sicherzustellen.

- 2 **Abs. 1** betrifft personenbezogene Daten. Innerhalb der europäischen Vorgaben – verwirk-licht durch die DSGVO – ist eine Abwägungsklausel bei widerstreitenden Rechtspositio-nen aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. in jedem Fall zu begrüßen.
- 3 **Abs. 2** betrifft den Schutz Geistigen Eigentums. Hierbei darf es nicht zu einer pauschalen Vermischung mit den Fällen des § 14 Abs. 3 des Entwurfs kommen. Dem wird mit der Darlegungspflicht nach § 4 Abs. 5 des Entwurfs Rechnung getragen.
- 4 In **Abs. 5** wird mit dem Verweis auf das „Dienst- oder Amtsverhältnis“ eine weitgehende, konflikträchtige Ausnahme gemacht, insbesondere durch die bloße Voraussetzung eines „Zusammenhangs“. In Anbetracht der hier widerstreitenden Interessen sollte erwogen werden, die Beschränkung lediglich auf den Bereich der internen Willensbildung bzw. den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu beschränken, siehe auch § 13 Nr. 1 des Entwurfs.

VII. § 16 Anrufung der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit

- 1** In **Abs. 1 S. 1** sollte die Formulierung „eine Person, die der Ansicht ist, dass [...]“ schlicht durch die Formulierung „Wer der Ansicht ist, [...]“ ersetzt werden, da auch Institutionen Informationssuchende sein können.
- 2** Die weiteren hier geregelten Handlungsmöglichkeiten und das Verfahren im Falle eines Zuwiderhandelns durch etwaige Behörden für uneingeschränkt empfehlenswert.

D. Fazit

Der vorliegende Gesetzentwurf bietet NRW eine große Chance. Die Etablierung eines echten Transparenzgesetzes, das nicht bloß als solches benannt wird, dient der dringend notwendigen Weiterentwicklung des IFG NRW.

Auch in Berlin fordern Teile der Zivilgesellschaft ein Transparenzgesetz. Der Vorschlag der Initiative „Volksentscheid Transparenz Berlin“ wurde mit 30.000 Unterschriften eingereicht und wird derzeit durch den zuständigen Senat überprüft.¹¹

Am 5. März 2020 hat NRW das neue E-Government beschlossen und geht damit den ersten Schritt für eine moderne Verwaltung. Prof. Dr. Andreas Pinkwart betont die Einsparungen, die die Digitalisierung von Behördeninformationen zur Folge hat.¹²

Die angekündigte Vorreiterrolle in Deutschland wird NRW aber nur dann erreichen, wenn Behördeninformationen für Unternehmen und Zivilgesellschaft ausreichend nutzbar gemacht werden. Unternehmen werden neue Wege erschließen, die Zivilgesellschaft besser entscheiden können, welche Wege zu beschreiten sind. Hierfür ist ein Transparenzgesetz wie das vorliegende IZG NRW der nächste logische Schritt.

Alexander Trennheuser

Amun Ahmadiar

11 Mehr hierzu auf: <https://volksentscheid-transparenz.de/info/>

12 Siehe: <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/kabinett-verabschiedet-neues-e-government-gesetz>