

Bonn, den 12.09.2020

Stellungnahme

Gesetz zur Erleichterung des Zugangs zu amtlichen Informationen in Nordrhein-Westfalen, Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 17/8722

(Gesetz über den Zugang zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationszugangsgesetz Nordrhein-Westfalen – IZG NRW))

Zusammenfassung

Das IZG NRW-E stellt eine sinnvolle Ergänzung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG NRW) dar, mit der die Rezipientenfreiheit gefördert wird. Staatliches Handeln wird transparenter. Die Zugänglichkeit von Informationen eröffnet zugleich neue Nutzungsmöglichkeiten in Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft.

Punktuell besteht am Entwurf noch Anpassungsbedarf, u.a.:

- *Streichung von Behörden aus dem Kreis der anspruchsberechtigten Personen,*
- *Aufnahme von Verschlussachen als Ausnahmetatbestand,*
- *Vermeidung der Benachteiligung öffentlicher Stellen bei Beschaffungen,*
- *Modifizierung der Veröffentlichungspflicht der Termine von Ministerinnen und Ministern,*
- *Überprüfung des Ressourcenbedarfs bei der/dem LDI NRW und*
- *Anpassung des Inkrafttretens.*

Mit der Drucksache 17/8722 vom 25.02.2020 legt die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen einen Entwurf für ein Gesetz über den Zugang zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationszugangsgesetz Nordrhein-Westfalen – IZG NRW) und zur Änderung weiterer informationsfreiheitsrelevanter Regelungen vor.

Informationszugangsregelungen fördern das Grundrecht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu informieren (Rezipientenfreiheit, Art. 4 Abs. 1 Landesverfassung NRW i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. HS Grundgesetz), das gleichwertig neben der Meinungsfreiheit steht (BVerfGE 27, 71/81f.).

Das Anliegen, mit einem Informationszugangsgesetz auch in Nordrhein-Westfalen öffentliche Stellen (und weitere im Gesetz bezeichnete Stellen) dazu zu verpflichten, bestimmte Informationen proaktiv und elektronisch zu veröffentlichen, stellt eine sinnvolle Ergänzung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG NRW) dar. Vergleichbare Regelung gibt es in anderen Bundesländern (z.B. in Schleswig-Holstein). Ein IZG NRW kann zum einen Anträge nach dem IFG NRW überflüssig machen, die sich auf Informationen beziehen, die öffentliche Stellen bereits nach dem IZG NRW veröffentlicht haben, und zum anderen fördert es Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns, indem bestimmte Informationen ohne weitere Voraussetzung über ein Informationsregister (§ 7 IZG NRW-E) elektronisch zugänglich sind. Die freie Weiterverwendung und damit auch die Nutzung zu wirtschaftlichen oder anderen Zwecken ist zulässig (§ 4 Abs. 2 IZG NRW-E), soweit keine rechtlichen Hindernisse (z.B. Geheimhaltungsinteressen, Schutz personenbezogener Daten oder öffentlicher Belange) bestehen. § 8 Abs. 3 IZG NRW-E bestimmt, dass die Informationen in einem wiederverwertbaren, maschinenlesbaren Format vorliegen müssen, ähnlich dem Anspruch auf Datenportabilität in Art. 20 der EU-Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO - VO (EU) 2016/679. Die aufgrund des IZG NRW zugänglichen Daten könnten daher in vielfältiger Weise zum Nutzen von Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft oder im persönlichen Interesse verwendet werden.

Der Gesetzentwurf sieht als Regel vor, dass der Informationszugang durch das Informationsregister (§ 7 IZG NRW-E) gewährleistet wird, in das die in § 6 IZG NRW-E bezeichneten Informationen selbständig und proaktiv durch die zuständigen Behörden aufzunehmen sind. Ergänzend sieht der Entwurf als Ausnahme einen Informationszugang auf Antrag (§§ 4 Abs. 4, 9 IZG NRW-E) vor, wenn Informationen beispielsweise vor dem Inkrafttreten des IZG NRW angefallen sind oder noch keine unmittelbare Zugänglichkeit besteht.

Der vorgelegte Gesetzentwurf wirft an verschiedenen Stellen Fragen auf.

Dazu im Einzelnen:

1) Streichung von Behörden aus dem Kreis der anspruchsberechtigten Personen (§ 4 Abs. 1 IZG NRW-E)

Wie in § 4 Abs. 1 IFG NW sieht auch § 4 Abs. 1 IZG NRW-E einen Zugangsanspruch für natürliche Personen vor. Darüber hinaus bezieht der Entwurf in § 4 Abs. 1 IZG NRW-E aber auch Behörden in den Kreis der Anspruchsberechtigten ein (vgl. § 9 Abs. 1 IZG NRW-E). Nach der Systematik der Informationsfreiheit sind Behörden die Anspruchsgegner, denn Behörden sind gegenüber dem Bürger, der Öffentlichkeit und juristischen Personen des Privatrechts als staatliche Stellen regelmäßig dazu verpflichtet, dem Informationsanspruch

nachzukommen. Insoweit ist es systemwidrig, hier auch Behörden selbst einen Anspruch gegenüber anderen Behörden einzuräumen.

Ein Informationsaustausch zwischen Behörden findet, soweit fachlich erforderlich, unter Beachtung von Verschwiegenheitspflichten, datenschutzrechtlichen Vorgaben und den Prinzipien der Amtshilfe statt. Dies würde durch einen Informationsanspruch einer Behörde gegen eine andere Behörde auf Grundlage des IZG NRW unterlaufen. Die Gesetzesbegründung liefert hier keine weiteren Gründe zur Aufnahme von Behörden in den Kreis der Anspruchsberechtigten.

§ 4 Abs. 1 IZG NRW-E sollte daher wie folgt geändert werden (Streichung):

„(1) Nach Maßgabe dieses Gesetzes und vorbehaltlich des § 2 Absatz 2 und 3 des Informationsfreiheitsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen haben jede natürliche Person, juristische Personen ~~des öffentlichen Rechts~~ und des Privatrechts sowie Zusammenschlüsse von Personen das Recht auf unverzüglichen und vollständigen Zugang zu den bei den informationspflichtigen Stellen vorhandenen Informationen, soweit nicht höherrangiges Recht oder §§ 13 bis 15 entgegenstehen.“

2) Verschlusssachen als Ausnahmetatbestand (§ 4 Abs. 5 IZG NRW-E)

§ 4 Abs. 5 IZG NRW-E regelt, dass die informationspflichtige Stelle einen etwaigen Hinderungsgrund für einen Informationszugang darlegen muss. Die Regelung sieht vor, dass die Einstufung einer Information als Verschlusssache keinen Ausnahmetatbestand darstellt. Dies steht im Widerspruch zum Ausnahmetatbestand in § 13 Nr. 3 IZG NRW-E, wonach die Informationspflicht z.B. dann nicht besteht, wenn die Bekanntgabe einer Information die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit nicht unerheblich gefährden würde. Die Gesetzesbegründung zu § 13 Nr. 3 IZG NRW-E (S. 38) nimmt hier auf die Einstufung „VS-NfD“ nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VSA) Bezug.

Aufgrund des Schutzbedarfs der gemäß VSA mit dem Merkmal „VS-NfD“ (oder höher) versehenen Informationen und dem Widerspruch zwischen § 4 Abs. 5 IZG NRW-E und § 13 Nr. 3 IZG NRW-E sollten Verschlusssachen als Ausnahmen eingeordnet werden, da sonst der Schutzzweck der VSA unterlaufen wird.

§ 4 Abs. 5 IZG NRW-E sollte daher wie folgt geändert werden (Streichung):

„(5) Der Nachweis des Vorliegens eines Ausnahmetatbestandes des § 2 Absatz 2 und 3 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen und der §§ 13 bis 15 ist von derjenigen Stelle zu erbringen, die sich auf diesen beruft. Die Nichtöffentlichkeit einer Beratung oder

~~Beschlussfassung oder die Einstufung einer Information als Verschlussache stellen [stellt] als solches keinen Ausnahmetatbestand dar.~~“

3) Keine Benachteiligung öffentlicher Stellen bei Beschaffungen (§ 5 Abs. 3 IZG NRW-E)

§ 5 Abs. 3 IZG NRW-E regelt, dass veröffentlichungspflichtige Verträge mit einem Gegenstandswert über 100.000 Euro frühestens einen Monat nach ihrer Veröffentlichung im Informationsregister (§ 7 IZG NRW-E) wirksam werden dürfen. Dies hätte zur Folge, dass Behörden bei derartigen Verträgen sicherstellen müssen, dass ihnen ein vertragliches Widerrufsrecht zusteht, das sie nach der Veröffentlichung noch ausüben können. Zwar sieht die Vorschrift Ausnahmen, z.B. bei Gefahr im Verzug, vor, jedoch dürfte die zwingende Widerrufsmöglichkeit in den Fällen, in denen keine derartige Ausnahme vorliegt, einen Nachteil für öffentlichen Stellen bedeuten. Zum einen sichert bereits das Vergaberecht eine ordnungsgemäße Beschaffung und zum anderen ist völlig unklar, unter welchen Voraussetzungen ein etwaiges Widerspruchsrecht ausgeübt werden kann. Die Gesetzesbegründung (S. 31) hilft hier auch nicht weiter. Es ist davon auszugehen, dass öffentliche Stellen jegliche Beschaffungen unter Beachtung der dafür geltenden Regelungen, insbesondere auch des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit vornehmen. Von daher bedarf es dieses Widerspruchsrechts nicht. Hinzu kommt, dass eine derart weitreichende Widerufsregelung für öffentliche Stellen als Nachfragende am Markt unter Umständen einen (wirtschaftlichen) Nachteil darstellen kann, da bestimmte Waren oder Dienstleistungen zu der zusätzlichen vertraglichen Bedingung eines Widerrufsrechts gegebenenfalls zu einem höheren Preis oder zu einem anderen Zeitpunkt verfügbar sein könnten.

§ 5 Abs. 3 IZG NRW-E sollte daher ersatzlos gestrichen werden; Verträge bleiben dabei weiterhin nach Maßgabe des IZG NRW veröffentlichungspflichtig:

~~„(3) Verträge mit einem Gegenstandswert von mehr als 100.000 Euro, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und der informationspflichtigen Stelle für die Dauer dieser Frist ein vertragliches Widerrufsrecht zusteht. Bei Gefahr im Verzug oder drohendem schweren Schaden kann davon abgewichen werden. Satz 1 findet keine Anwendung, wenn der endgültige Vertragstext bereits vor Vertragsabschluss für mindestens einen Monat veröffentlicht war.“~~

4) Modifizierung der Veröffentlichungspflicht der Termine von Ministerinnen und Ministern (§ 6 Nr. 11 IZG NRW-E)

Im Katalog der zu veröffentlichenden Informationen ist vorgesehen, dass Übersichten über wahrgenommene Termine der Ministerinnen und Minister zu veröffentlichen sind. Die Gesetzesbegründung enthält dazu keine Erläuterung.

Es handelt sich hierbei um eine häufig anzutreffende Compliance-Regelung für Führungskräfte. Entsprechende Regelungen finden sich z.B. auf nationaler Ebene für den Vorstand der Deutschen Bundesbank (nach Maßgabe des Artikel 8 des Verhaltenskodex für hochrangige Funktionsträger der Europäischen Zentralbank). Üblicherweise wird jedoch danach differenziert, dass nur externe Termine und Termine in dienstlicher Funktion veröffentlichungspflichtig sind. Außerdem werden die Termine erst 3 Monate im Nachlauf jeweils zum 15. eines Monats veröffentlicht. Eine Unterscheidung zwischen externen und internen Terminen ist angezeigt, um den Übersichtscharakter der Terminlisten zu erhalten und diese nicht mit innerbehördlichen Terminen zu überfrachten. Zur Wahrung des Persönlichkeitsrechts der Ministerinnen und Minister gehören Termine ohne Dienstbezug und solche, die in privater Eigenschaft wahrgenommen werden, nicht in die zu veröffentlichende Übersicht. Zur Wahrung der Funktionsfähigkeit bzw. der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung sowie der vertraulichen Beratung der Ministerinnen und Minister sollten Terminübersichten mit einem Nachlauf von 3 Monaten veröffentlicht werden. Der Zeitablauf bis zur Veröffentlichung stellt sicher, dass die Exekutive in ihrem Entscheidungs- und Verantwortungsbereich aktuelle Entwicklungen und Entscheidungen auch zum Schutz ihrer Gesprächspartnerinnen und -partner verfolgen bzw. treffen kann.

Dementsprechend sollte § 6 Nr. 11 IZG NRW-E hier wie folgt ergänzt werden:

„11. Übersichten über wahrgenommene externe Termine der Ministerinnen und Minister in ihrer dienstlichen Funktion (jeweils mit einer Verzögerung von drei Monaten zum 15. eines Monats),“

Alternativ könnte in Betracht gezogen werden § 6 Nr. 11 IZG NRW-E zu streichen und stattdessen eine Selbstverpflichtung der Ministerinnen oder Minister anzustreben oder eine derartige Regelung in die Geschäftsordnung der Landesregierung aufzunehmen.

5) Ausnahmen von der Informationspflicht (§§ 13, 14 IZG NRW-E)

Der 4. Abschnitt des IZG NRW-E folgt der Ausnahmesystematik des IFG NRW und sieht vor, dass zum Schutz öffentlicher Belange (§ 13 IZG NRW-E) und zum Schutz privater Belange (§ 14 IZG NRW-E) Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht bestehen. Die Ausnahmetatbestände entsprechen damit systematisch denen des §§ 6 bis 9 IFG NRW und des §§ 5, 6 IFG Bund. Der Detaillierungsgrad der Ausnahmen in §§ 13, 14 IZG NRW-E entspricht weitgehend den Katalogen des IFG NRW.

Zum Schutz öffentlicher Belange werden in § 13 Nr. 2 a.E IZG NRW-E Arten von Informationen genannt, die nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen und daher keinen Ausnahmetatbestand begründen. Dies sind „Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, *Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter*“. Es kann jedoch nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass bei diesen Daten das Informationsinteresse stets das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Werden z.B.

Gutachten oder Statistiken eigens für bestimmte schützenswerte Maßnahmen erstellt, so könnte im Einzelfall das Geheimhaltungsinteresse überwiegen. Diesen Fall bildet die aktuelle Formulierung in § 13 Nr. 2 a.E. IZG NRW-E nicht ab. Daher sollte sie um den Zusatz „in der Regel“ ergänzt werden (wie es auch in § 14 Abs. 1 Satz 1 IZG NRW-E der Fall ist):

*„2. Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung nach Nummer 1 dienen **in der Regel** Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten oder Stellungnahmen Dritter,“*

Im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten (§ 14 IZG NRW-E) gilt das Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt (vgl. Art. 6 Abs. 1 DSGVO), und es ist bei Nichtvorliegen einer Einwilligung der von der geplanten Veröffentlichung betroffenen Person eine Abwägung zwischen dem Informations- und dem Geheimhaltungsinteresse vorgesehen. Kriterien und Regelbeispiele werden aus § 9 IFG NRW sinngemäß in § 14 IZG NRW-E übertragen. Dies ist ein begrüßenswerter Ansatz, da so grundsätzlich die Übernahme der Rechtsprechung und Verwaltungspraxis in diesem Themenfeld ermöglicht wird.

6) Ressourcenbedarf bei der/dem LDI NRW (§ 16 IZG NRW-E und D. Kosten)

Mit § 16 IZG NRW-E werden der/dem LDI NW umfassende Überwachungs-, Informations-Beratungs- und Eskalationsaufgaben übertragen. Allein angesichts der umfangreichen Bestandsaufgaben der/des LDI NW aufgrund der EU-Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO - VO (EU) 2016/679 - dürfte hier eine Überprüfung des Ressourcenbedarfs bei der/dem LDI NW hinsichtlich der Wahrnehmung der neuen Aufgaben nach dem IZG NRW-E angezeigt sein. Zwar sind die Aufgaben teilweise mit den Aufgaben im Zusammenhang mit dem IFG NRW vergleichbar, jedoch dürfte vor allem auch die Beratungsaufgabe im Hinblick auf das zu erarbeitende Informationsregister zu einem dauerhaft signifikanten Mehraufwand führen. Unter „D. Kosten“ sollte dies daher berücksichtigt werden.

7) Übergangsregelungen, Inkrafttreten (§ 21 Abs. 3 IZG NRW-E)

§ 21 Abs. 3 IZG NRW-E sieht vor, dass die Regelung zur Veröffentlichungspflicht und über das Informationsregister für unterschiedliche öffentliche Stellen gestuft in Kraft treten. Für Kommunen beispielsweise erst zum 01.01.2025 und für Behörden des Landes sowie ihrer Aufsicht unterstehenden Personen des Privatrechts bereits zum 01.01.2022. Die Errichtung eines Informationsregisters erfordert umfangreiche Vorarbeiten, wie z.B. eine strukturierte Planung für IT-technische Umsetzung, was aufgrund der hohen Zahl an zu beteiligenden bzw. anzubindenden öffentlichen Stellen einen nicht zu unterschätzenden Umsetzungsaufwand nötig werden lässt.

Aufgrund der zusätzlichen Anstrengungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sollte hier eine Verschiebung um 1 Jahr (oder einen anderen angemessenen Zeitraum) erfolgen.

Individuellen Informationsinteressen kann in der Zwischenzeit auf Grundlage des Antrags auf Informationszugang nach § 9 IZG NRW-E oder auf Grundlage des IFG NRW nachgegangen werden.

Vorschlag:

„(3) Die Regelungen zur Veröffentlichungspflicht und über das Informationsregister gelten jedoch
a) für informationspflichtige Stellen nach § 2 Informationsfreiheitsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen soweit es sich um Behörden des Landes Nordrhein-Westfalen sowie ihrer Aufsicht unterstehenden Personen des Privatrechts handelt ab dem 1.1.~~2022~~2023,
b) für alle anderen informationspflichtigen Stellen ab dem 1.1.~~2025~~2026,
c) für Informationen, die vor der Geltung der Veröffentlichungspflicht dieses Gesetzes aufgezeichnet worden sind, nur soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen.“

gez. Dr. Martin Eßer

- Die vorstehende Stellungnahme gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder. -