

12.06.2001

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)

A Problem

Informationen sind ein immer wichtiger werdender Bestandteil unserer Gesellschaft. Demgegenüber ist das Verwaltungshandeln in der Bundesrepublik Deutschland und in Nordrhein-Westfalen traditionell geprägt vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses. Das geltende Recht räumt den Bürgerinnen und Bürgern in der Regel nur Informationsrechte zur Wahrung ihrer individuellen Rechte gegenüber dem Staat ein. In der Informationsgesellschaft gewinnt aber die Frage eines darüber hinausgehenden Informationszugangs und somit die Schaffung und Verwirklichung eines allgemeinen Informationszugangsrechts auch unabhängig von einer individuellen Betroffenheit zunehmend an Bedeutung.

Im Hinblick auf diese Entwicklung und die Vielzahl der allein bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen kann die bloße Möglichkeit, sich aus allgemein zugänglichen Quellen zu unterrichten, nicht mehr genügen. Ein Kennzeichen der Informationsgesellschaft ist, dass die einzelnen Bürgerinnen und Bürger in zunehmendem Maß vom Zugang zu Informationen abhängig werden. Nur durch den Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen amtlichen Informationen ist gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger mit hinreichender Sachkenntnis an Entscheidungsprozessen auf Landesebene und auf kommunaler Ebene beteiligt sind. Die Herstellung von Transparenz der öffentlichen Verwaltung ist daher eine Grundvoraussetzung bei der humanen Gestaltung der Informationsgesellschaft. Das Prinzip des freien Zugangs von Informationen ist wesentlicher Bestandteil des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips. Der freie Zugang zu Informationen erhöht die Transparenz der Verwaltung und die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen.

Datum des Originals: 12.06.2001/Ausgegeben: 12.06.2001

Die Veröffentlichungen des Landtags sind fortlaufend oder auch einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (02 11) 8 84-24 39, zu beziehen.

gen und der zu Grunde liegenden politischen Beschlüsse. Er dokumentiert das Prinzip einer offenen Verwaltung, die im Dienste der Bürgerinnen und Bürger steht.

B Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt einen umfassenden verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruch ohne Bedingungen für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen.

C Alternativen

Im Hinblick darauf, dass das Ziel des Gesetzentwurfs darin besteht, ein allgemeines Informationszugangsrecht als "Jedermanns-Recht" zu eröffnen, käme als Alternative die Schaffung eines allgemeinen Informationszugangsrechts im Rahmen des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen in Betracht. Für die hier gewählte Form eines eigenständigen Gesetzes sprechen jedoch die Gesichtspunkte der Geschlossenheit und Übersichtlichkeit der Regelung. Dies erhöht die Zugänglichkeit für informationssuchende Bürgerinnen und Bürger und entspricht der besonderen Bedeutung des Informationszugangsrechts.

D Kosten

Die Einführung eines allgemeinen Informationszugangsrechts kann zunächst einen erhöhten Arbeitsaufwand für die beteiligten öffentlichen Stellen bedeuten. Mittel- bis langfristig kann jedoch davon ausgegangen werden, dass das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung zu einer besseren Akzeptanz verwaltungsbehördlicher Entscheidungen führt, so dass Nachfragen, Beschwerden usw. von Bürgerinnen und Bürgern auf Grund der bestehenden Möglichkeiten eines frühzeitigen Informationszugangs entfallen, Klagen vermieden und damit Kosten für die öffentlichen Haushalte reduziert werden.

E Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Wie D

F Zuständigkeit

Zuständig innerhalb der Landesregierung ist das Innenministerium, beteiligt sind alle Ressorts.

Gesetz
über die Freiheit des Zugangs zu Informationen
für das Land Nordrhein-Westfalen
(Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)
vom 2001

Inhaltsverzeichnis

- § 1 Zweck des Gesetzes
- § 2 Anwendungsbereich
- § 3 Begriffsbestimmungen
- § 4 Informationsrecht
- § 5 Verfahren
- § 6 Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung
- § 7 Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses
- § 8 Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
- § 9 Schutz personenbezogener Daten
- § 10 Einwilligung der betroffenen Person
- § 11 Kosten
- § 12 Veröffentlichungspflichten
- § 13 Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information
- § 14 In-Kraft-Treten

§ 1

Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen (öffentliche Stellen). Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

(2) Für den Landtag und für die Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt dieses Gesetz, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Entsprechendes gilt für den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

(3) Für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen gilt dieses Gesetz nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden.

(4) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.

§ 3

Begriffsbestimmungen

Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind alle in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder auf sonstigen Informationsträgern vorhandenen Informationen, soweit sie amtlichen Zwecken dienen. Informationsträger sind alle Medien, die Informationen in Schrift-, Bild-, Ton- oder Datenverarbeitungsform oder in sonstiger Form speichern können.

§ 4

Informationsrecht

(1) Jede natürliche Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den in § 2 genannten Stellen Anspruch auf Zugang zu den bei der Stelle vorhandenen amtlichen Informationen.

(2) Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen bestehen, gehen sie den Vorschriften dieses Gesetzes vor. Im Rahmen dieses Gesetzes entfällt die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit.

§ 5

Verfahren

(1) Der Zugang zu amtlichen Informationen wird auf Antrag gewährt. Der Antrag soll schriftlich gestellt werden. Er muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist. Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen der Verwaltungstätigkeit von Schulen sind in inneren Schulangelegenheiten an die Schulaufsicht, in äußeren Schulangelegenheiten an die Schulträger zu richten. Begehrt die Antragstellerin oder der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf nur dann eine andere Art bestimmt werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt.

(2) Die Information soll unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Antragstellung, zugänglich gemacht werden. Die inhaltliche Richtigkeit der Information ist nicht zu überprüfen. Die Ablehnung eines Antrages nach Absatz 1 oder die Beschränkung des beantragten Zugangs zu einer Information ist schriftlich zu erteilen und zu begründen; bei mündlicher Antragstellung gilt die Schriftform nur auf ausdrückliches Verlangen der Antragstellerin oder des Antragstellers.

(3) Ist die Gewährung des Informationszugangs von der Einwilligung einer betroffenen Person abhängig, gilt diese Einwilligung als verweigert, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt.

(4) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn die Information der Antragstellerin oder dem Antragsteller bereits zur Verfügung gestellt worden ist oder wenn sich die Antragstellerin oder der Antragsteller die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

(5) Bei Anträgen, die von mehr als 20 Personen auf Unterschriftenlisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter gleichlautender Texte eingereicht werden (gleichförmige Anträge), gelten die §§ 17 und 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend. Sind mehr als 20 Personen aufzufordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, kann die öffentliche Stelle die Aufforderung ortsüblich bekanntmachen.

§ 6

Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung

Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit und solange

- a) das Bekanntwerden der Information die Landesverteidigung, die internationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land oder die innere Sicherheit beeinträchtigen würde,
- b) durch die Bekanntgabe der Informationen der Verfahrensablauf eines anhängigen Verfahrens, eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens, eines Disziplinarverfahrens oder der Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme erheblich beeinträchtigt würde.

§ 7

Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen für Entwürfe zu Entscheidungen, für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung sowie für Protokolle vertraulicher Beratungen.

(2) Der Antrag soll abgelehnt werden, wenn

- a) sich der Inhalt der Information auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht,
- b) das Bekanntwerden des Inhalts der Information die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung beeinträchtigt,
- c) es sich um Informationen handelt, die ausschließlich Bestandteil von Vorentwürfen und Notizen sind, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen und alsbald vernichtet werden.

(3) Informationen, die nach Absatz 1 vorenthalten worden sind, sind nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens zugänglich zu machen. Für Protokolle vertraulichen Inhalts gilt dies nur für die Ergebnisse.

§ 8

Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis offenbart wird und dadurch ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Dies gilt nicht, wenn die Allgemeinheit ein überwiegendes Interesse an der Gewährung des Informationszugangs hat und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Betroffen sein kann auch eine öffentliche Stelle.

§ 9

Schutz personenbezogener Daten

(1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn,

- a) die betroffene Person hat eingewilligt,
- b) die Offenbarung ist durch eine Rechtsvorschrift erlaubt,
- c) die Offenbarung ist zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Allgemeinwohl oder von Gefahren für Leben, Gesundheit, persönliche Freiheit oder sonstiger schwerwiegender Beeinträchtigungen der Rechte Einzelner geboten,
- d) die Einholung der Einwilligung der betroffenen Person ist nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich und es offensichtlich ist, dass die Offenbarung im Interesse der betroffenen Person liegt,
- e) die Antragstellerin oder der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person stehen der Offenbarung nicht entgegen.

(2) Soll Zugang zu personenbezogenen Informationen nach Absatz 1 Buchstabe b bis e gewährt werden, ist die betroffene Person von der Freigabe der Information zu benachrichtigen, wenn dies nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist. Können durch den Zugang zu einer Information schutzwürdige Belange der betroffenen Person beeinträchtigt werden, so hat die öffentliche Stelle dieser vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(3) Dem Antrag auf Informationszugang soll in der Regel stattgegeben werden, soweit sich die Angaben auf Namen, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und Rufnummer beschränken und

- a) die betroffene Person als Amtsträger an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt hat,

- b) die betroffene Person als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat, es sei denn, der Offenbarung stehen schutzwürdige Belange der betroffenen Person entgegen.

§ 10

Einwilligung der betroffenen Person

(1) Im Fall des § 9 Abs. 1 Nummer 1 ist zu prüfen, ob dem Antrag auf Informationszugang nach Abtrennung oder Schwärzung der personenbezogenen Daten stattgegeben werden kann. Ist dies nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich, hat die öffentliche Stelle unverzüglich die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen. Wird die Einwilligung nicht erteilt oder gilt sie nach § 5 Abs. 3 als verweigert, besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht.

(2) Die öffentlichen Stellen treffen gemäß § 4 Abs. 6 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen geeignete Maßnahmen, damit Informationen, die dem Anwendungsbereich der §§ 6 bis 9 unterfallen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

§ 11

Kosten

(1) Für Amtshandlungen, die auf Grund dieses Gesetzes vorgenommen werden, werden Gebühren erhoben. Die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang ist gebührenfrei.

(2) Die Landesregierung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform die Gebührentatbestände und die Gebühren durch Rechtsverordnung (Gebührenordnung) zu bestimmen. Die Bestimmungen des Gebührengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen bleiben im Übrigen unberührt.

§ 12

Veröffentlichungspflichten

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. Soweit möglich hat die Veröffentlichung in elektronischer Form zu erfolgen. § 4 Abs. 2 Satz 1 dieses Gesetzes bleibt unberührt.

§ 13

Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information

(1) Für die Sicherstellung des Rechts auf Information ist die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig.

(2) Jeder hat das Recht, die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz als Beauftragte oder Beauftragten für das Recht auf Information anzurufen. Das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

(3) Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz legt dem Landtag und der Landesregierung jeweils für zwei Kalenderjahre einen Bericht über ihre oder seine Tätigkeit als Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information vor. § 27 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend.

§ 14

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt einen umfassenden verfahrensunabhängigen Anspruch auf Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieser Anspruch wird als eigenständiger Bürgerrechtsanspruch aufgefasst. Er richtet sich an alle dem Landesrecht unterliegenden Verwaltungen. Damit wird der Gesetzentwurf dem Bedürfnis der Gesellschaft nach Informationen und dem Transparenzgebot der öffentlichen Verwaltung gerecht. Nicht nur die Transparenz des behördlichen Handelns wird durch den Zugang zu Informationen erhöht, sondern auch die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz behördlicher Entscheidungen und der zugrundeliegenden politischen Beschlüsse. Der Anspruch auf Informationszugang betrifft die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Interesse an der Entwicklung des Gemeinwesens. Ziel der Einführung eines Informationszugangsrechtes ist es auch, die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf das Handeln der staatlichen Organe dadurch zu optimieren, dass ihnen eine verbesserte Argumentationsgrundlage an die Hand gegeben wird. In diesem Sinn dient das Informationszugangsrecht einer – wenn auch mittelbaren – Kontrolle staatlichen Handelns. Sowohl das Ziel der Transparenz als auch das Ziel des bürgerschaftlichen Mitwirkens erfordern, dass die zur Verfügung gestellte Information möglichst originär, direkt und unverfälscht ist.

Der Anspruch auf Informationszugang wird ohne Bedingungen gewährt. Ein rechtliches oder berechtigtes Interesse ist nicht nachzuweisen.

Dennoch kann ein solcher Anspruch nicht unbegrenzt gelten, sondern ist einerseits Gegenansprüchen etwaiger Betroffener, andererseits gewissen Beschränkungen im öffentlichen Interesse ausgesetzt. Die sich hieraus ergebenden Ausnahmeklauseln sind entsprechend der Bedeutung des Informationszugangsanspruchs eng zu verstehen und werden in diesem Gesetzentwurf als eng umrissene, bestimmte Ausnahmetatbestände gefasst. Der Ansatz enger und bestimmter Ausnahmeklauseln folgt der internationalen Entwicklung im Informationszugangsrecht, wie es etwa in der Umweltinformationsrichtlinie der Europäischen Union und, dem folgend, auch im Umweltinformationsgesetz des Bundes Ausdruck gefunden hat.

Um die Durchführung dieser Ausnahmetatbestände zumindest für die Zukunft zu vereinfachen und den anfallenden behördlichen Aufwand möglichst klein zu halten, wird auf § 4 Abs. 6 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen verwiesen, wonach solche Informationen, die etwa aus Gründen des Schutzes von Betroffenen geheimgehalten werden müssen, möglichst ohne unverhältnismäßigen Aufwand abgetrennt werden können.

Die Verfahrensregelungen im Gesetzentwurf gewährleisten eine effektive Gestaltung des Informationszugangsrechtes. Zur Sicherstellung dieses Rechts ist im Streitfall die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig. Damit wird den Bürgern ein Mittel an die Hand gegeben, Zugangsverweigerungen überprüfen zu lassen.

Das Land Nordrhein-Westfalen betritt mit dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz ein neues Rechtsgebiet. Regelungen für ein allgemeines Akteneinsichtsrecht sind in Deutschland weitestgehend fremd. Lediglich in Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein gibt es seit wenigen Jahren bereits vergleichbare allgemeine Informationszugangsrechte. Die ersten Erfahrungen in diesen Ländern lassen allerdings noch keine allgemeinen Erkenntnisse mit dem neuen Recht in der Praxis zu. Zudem unterscheidet sich der vorliegende Gesetzentwurf in Teilbereichen von den Regelungen in diesen Ländern. Deshalb soll die Landesregierung nach Ablauf von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Gesetzes eine Evaluierung unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vornehmen und dem Landtag anschließend einen Bericht über das Ergebnis vorlegen. Dadurch sollen Erkenntnisse gewonnen werden, ob die mit dem Informationsfreiheitsgesetz verfolgten Ziele gegebenenfalls noch optimiert werden können.

B Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Die Vorschrift setzt den allgemeinen Rechtsgedanken um, dass die Informationsfreiheit um ihrer selbst Willen gewährt wird.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Absatz 1 definiert die vom Gesetz erfassten öffentlichen Stellen. Die Definition der Behörde entspricht § 1 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen.

Absatz 2 stellt klar, dass für den Landtag und für die Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft ebenfalls nur die Verwaltungstätigkeit erfasst ist. Dies entspricht der Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen. Gleiches gilt auf Grund ihrer unabhängigen Stellung auch für den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

Absatz 3 stellt klar, dass das Informationsrecht nicht gegenüber Forschung und Lehre sowie im Bereich von Leistungsbeurteilungen und Prüfungen greift. Die Ausforschung von Prüfungsunterlagen durch interessierte Dritte soll verhindert werden. Durch den Zugang zu amtlichen Informationen soll es insbesondere nicht dazu kommen, dass die Grundrechtspositionen von Wissenschaft und Forschung gefährdet werden. Nicht erfasst wird auch die pädagogische Arbeit mit Schülerinnen und Schülern.

Absatz 4 gewährleistet, dass auch bei natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts dieses Gesetz Anwendung findet, wenn diese öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Die Vorschrift enthält grundlegende Begriffsbestimmungen. Die Definition des Begriffes Informationen, wie sie hier vorgenommen wird, soll eine offene und umfassende Auslegung sicherstellen. Insbesondere wird der Begriff nicht durch Bezugnahme auf den der Daten eingeschränkt. Auch der Begriff des Informationsträgers ist offen angelegt und umfassend zu verstehen.

Zu § 4 (Informationsrecht)

Die Vorschrift formuliert in Absatz 1 den zentralen Anspruch des Gesetzes. Danach hat jede natürliche Person Anspruch auf Zugang zu den bei einer öffentlichen Stelle vorhandenen amtlichen Informationen. Der Nachweis eines rechtlichen, berechtigten oder sonstigen Interesses ist nicht erforderlich. Gemäß dem Bürgerrechtscharakter des Informationszugangsrechts werden die Informationsansprüche öffentlicher Stellen untereinander nicht verändert. Der Anspruch zielt auf die bei einer öffentlichen Stelle bereits vorhandenen Informationen; damit ist zugleich klargestellt, dass die öffentliche Stelle mit der Freigabe nur das Vorhandensein bestätigt, nicht aber auch die inhaltliche Richtigkeit der Informationen. Des weiteren ergibt sich hieraus, dass die öffentlichen Stellen nicht zur Beschaffung von Informationen verpflichtet sind.

In Absatz 2 wird der Grundsatz der Spezialität geregelt. Das Gesetz findet dann Anwendung, wenn nicht bereichsspezifische Gesetze des Bundes oder des Landes Nordrhein-Westfalen den Informationsanspruch regeln. Eine Ausnahme hiervon enthält Absatz 2 Satz 2, wonach im Fall der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entfällt. Die Amtsverschwiegenheit muss ausgenommen werden, weil das Gesetz sonst ins Leere liefe. Einer formalen Befreiung bedarf es nicht. Zwar gehört die Amtsverschwiegenheit nach § 64 LBG zu den Hauptpflichten der Beamtinnen und Beamten; sie dient in erster Linie dem Schutz dienstlicher Belange der Behörde, in zweiter Linie dem Schutz der von Amtshandlungen betroffenen Bürger. In dem Umfang, in dem nach dem Informationsfreiheitsgesetz ein Anspruch auf Informationszugang besteht, greift jedoch die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit nicht und kann dem Anspruch nicht entgegengehalten werden. Gleiches gilt im Tarifbereich für die Angestellten, da ein nach diesem Gesetz geregelter Anspruch auf Zugang zu Informationen der in § 9 Abs. 1 BAT normierten Verschwiegenheitsverpflichtung vorgeht.

Zu § 5 (Verfahren)

Absatz 1 verpflichtet zur Stellung eines bestimmten Antrags. Die öffentliche Stelle muss erkennen können, welche Information begehrt wird. Die Regelung zum Antrag auf Zugang zu amtlichen Informationen zur Verwaltungstätigkeit von Schulen trägt dem Umstand Rechnung, dass Schulen nur über eine sehr eingeschränkte Verwaltungskraft verfügen. Außerdem wird klargestellt, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller grundsätzlich selbst bestimmen kann, auf welche Art der Informationszugang erfolgen soll. Nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes darf die öffentliche Stelle eine andere Art vorsehen.

In Absatz 2 ist geregelt, dass die Information unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, spätestens aber innerhalb eines Monats nach Antragstellung zur Verfügung gestellt werden soll. Es handelt sich somit um eine verpflichtende Regelung, soweit keine Besonderheiten vorliegen. Die Festlegung einer Frist ist von zentraler Bedeutung für die Effektivität des Rechts auf Informationszugang. Ein solches Recht, das nicht einer stringenten Frist unterliegt, wäre weitgehend wirkungslos.

Bei Ablehnung eines Antrags oder der Beschränkung des beantragten Zugangs zu einer Information ist Schriftform nur erforderlich, soweit der Antrag schriftlich gestellt wird. Absatz 3 ist im Zusammenhang mit den §§ 9 Abs. 1 Nr. 1 sowie 10 Abs. 1 zu sehen.

Um die Entscheidung über einen Antrag auf Informationszugang fristgemäß treffen zu können, gilt eine Einwilligung als verweigert, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die öffentliche Stelle vorliegt.

Absatz 4 regelt den Fall, dass die Information bereits – ggf. auch durch eine andere Behörde - zur Verfügung gestellt worden ist oder in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschafft werden kann. Eine solche Einschränkung ist sachgerecht, wenn der Zugang zu den gewünschten Informationen in beiden Fällen im Ergebnis gewährleistet ist.

Absatz 5 ist an § 17 des Verwaltungsverfahrensgesetzes angelehnt. Um aber den Zugang zu den von mehreren Personen gleichzeitig beantragten Informationen nicht unnötig zu erschweren, ist die Anzahl der erforderlichen Personen, anders als im Verwaltungsverfahrensgesetz, für gleichförmige Anträge auf 20 Personen festgelegt.

§ 6 (Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung)

Die Vorschrift grenzt den umfassenden Informationszugangsanspruch zum Schutz öffentlicher Belange einschließlich der Rechtsdurchsetzung ein. Die Eingrenzung ist zwingend und unterliegt keinem Ermessensspielraum der öffentlichen Stelle. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen ist der Antrag auf Informationszugang abzulehnen. Die Vorschrift hat als Regelungsziel, dass der Zugang zu Informationen verweigert werden muss, wenn ("soweit und solange") durch die Freigabe der Informationen die aufgeführten Schutzgüter beeinträchtigt bzw. erheblich beeinträchtigt würden. Die Vorschrift ist eng auszulegen; insbesondere gilt der Schutz nur für eine bestimmte Zeit. Die entsprechenden Beeinträchtigungen müssen daher konkret bestehen.

Nr. 1 betrifft den Schutz bestimmter hochrangiger öffentlicher Interessen, nämlich verschiedene Aspekte des Staatswohls. Nach den Umständen des Einzelfalles muss klar sein, dass eine Freigabe der begehrten Information mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Schutzgüter führen würde. Auch die Beziehungen des Landes Nordrhein-Westfalen zu den anderen Ländern und dem Bund werden geschützt. Dies entspricht der im politischen Raum erhobenen Forderung, den Informationsfluss zwischen Nordrhein-Westfalen und den übrigen Ländern, die teilweise keine entsprechenden Informationszugangsrechte kennen, und dem Bund nicht durch die Verabschiedung eines nordrhein-westfälischen Informationszugangsgesetzes zu beeinträchtigen. Zur inneren Sicherheit gehört auch, dass Gefährdungen der Aufgabenerfüllung von Polizei sowie Straf- und Maßregelvollzugsbehörden vermieden werden.

Nr. 2 betrifft den Ablauf von Gerichts- oder Disziplinarverfahren. Hier wird eine erhebliche Beeinträchtigung gefordert. Eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzgutes "Verfahrensablauf" läge etwa dann vor, wenn einer betroffenen Person die Rechtsverfolgung in einem Gerichtsverfahren nicht unerheblich erschwert würde. Eine unerhebliche Beeinträchtigung, wie beispielsweise eine geringe zeitliche Verzögerung, reicht jedoch nicht aus. Mit einbezogen ist demgegenüber eine Gefährdung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens. Schutzgut ist hier der Erfolg des Verfahrens.

Zu § 7 (Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses)

Die Vorschrift ist in wesentlichen Zügen nach den Vorschriften über die Akteneinsicht von Beteiligten im Verwaltungsverfahren nachgebildet.

Absatz 1 soll die Effektivität des Verwaltungshandelns gewährleisten, indem der Zugriff auf unmittelbar entscheidungsvorbereitende Arbeiten beschränkt wird. Allerdings sind nur bestimmte Typen von Dokumenten dem Zugriff entzogen und dies auch nicht auf Dauer. Soweit allerdings die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, ist die Verweigerung des Informationszugangs zwingend.

Absatz 2 enthält Gründe, den Antrag auf Informationszugang abzulehnen, wenn behördeninterne Entscheidungsbildungsprozesse tangiert sind. So soll z.B. durch die Regelung in Nr. 2 der Kernbereich des Regierungshandelns geschützt werden.

Absatz 3 stellt klar, dass die Geheimhaltung mit dem Ende des Verfahrens nicht mehr besteht. Dies entspricht dem Sinn der Regelung, die auf den Schutz der behördlichen Entscheidungsfindung abstellt. Ein verschärfter Schutz gilt allerdings für die Protokolle vertraulicher Beratungen, die dauerhaft dem öffentlichen Zugriff entzogen werden.

Zu § 8 (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen)

Die Vorschrift enthält keine Legaldefinition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, sondern setzt diesen Begriff so voraus, wie er in der Rechtsprechung entwickelt ist. Ob ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis betroffen ist, ist anhand der Besonderheiten des jeweiligen Sach- oder Rechtsgebiets zu bestimmen. Ein Informationszugang ist dann abzulehnen, soweit durch die Übermittlung der Information ein wirtschaftlicher Schaden entstehen würde. Der Standort Nordrhein-Westfalen als wichtige Wirtschaftsregion soll durch dieses Gesetz nicht beeinträchtigt werden. Die Einschränkung des Informationszugangs in diesem Bereich gilt nicht, wenn ein überwiegendes Interesse der Allgemeinheit an der Information besteht und der eintretende Schaden nur geringfügig wäre. Im Zweifelsfall ist der oder dem Betroffenen (Geschäftsinhaber/Unternehmen) vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Der Informationszugang nach diesem Gesetz kann im Übrigen nicht greifen, soweit bundesgesetzliche Sonderregelungen gelten, z.B. Urheberrecht. Soweit sich daher der Informationsanspruch auf Inhalte bezieht, die als geistige, persönliche Schöpfung dem Schutz des Urhebergesetzes unterliegen, sind die dort festgelegten Urheberpersönlichkeitsrechte zu beachten.

Zu § 9 (Schutz personenbezogener Daten)

Die Vorschrift dient dem Schutz des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung, die von dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Artikels 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz umfasst wird. Auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Einschränkungen. Der Gesetzgeber kann es auf Grund der Gemeinschaftsbezogenheit der Personen im überwiegenden allgemeinen Interesse einschränken (BVerfGE 65, 1, 43 f.). Voraussetzung ist eine normenklare gesetzliche Grundlage und die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Vorschrift korrespondiert mit den

Datenerhebungs- und Übermittlungsvorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen.

In Absatz 1 ist präzise aufgeführt, unter welchen Voraussetzungen ein Zugang auch zu personenbezogenen Daten im Ausnahmefall zulässig ist. Eine allgemeine Abwägung zwischen schutzwürdigen Belangen von Betroffenen und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit ist hier nicht vorgesehen. Die Vorschrift geht vielmehr davon aus, dass personenbezogene Informationen grundsätzlich schutzwürdig sind und nur im Fall einzeln benannter Ausnahmen zugänglich gemacht werden dürfen.

Nach Absatz 2 ist die betroffene Person über die Freigabe personenbezogener Informationen zu benachrichtigen. Dies entspricht dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz des informationellen Selbstbestimmungsrechts. Soweit eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange möglich erscheint, ist die betroffene Person mit Blick auf einen effektiven Rechtsschutz vorher um Stellungnahme zu bitten. Das Verfahren ist unter Beachtung der Regelung des § 5 Abs. 3 zu gestalten.

In Absatz 3 werden diejenigen personenbezogenen Daten aufgeführt, deren Offenbarung die Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen in der Regel nicht verletzen. Dies betrifft vor allem personenbezogene/funktionsbezogene Daten von Amtsträgern. Ausnahmen sind denkbar, etwa im Bereich der Sicherheitsdienste oder bei Amtsträgern, die auf Grund ihrer Funktion vermehrt unpopuläre Entscheidungen zu treffen haben. Bei Gutachtern und Sachverständigen kann im Einzelfall ein schutzwürdiges Interesse an der Zurückhaltung ihrer Identität mit Blick auf anderweitige Gutachter-tätigkeiten vorliegen.

Zu § 10 (Einwilligung der betroffenen Person)

Nach Absatz 1 hat die öffentliche Stelle im Bereich des Schutzes von personenbezogenen Informationen zunächst zu prüfen, ob eine Abtrennung oder Schwärzung dieser Informationen möglich ist. Erst wenn dies nicht der Fall ist oder die Abtrennung bzw. Schwärzung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre, hat die öffentliche Stelle unverzüglich die Einwilligung der betroffenen Person einzuholen (abgestuftes Verfahren). Der zusätzliche Aufwand für die Behörde muss erheblich und nachweisbar sein.

Wird die Einwilligung nicht oder nicht innerhalb der Ein-Monats-Frist erteilt, dürfen die Informationen nicht zugänglich gemacht werden. Die Vorschrift stellt somit eindeutig dar, dass in diesen Fällen gegen den Willen der betroffenen Person ein Informationszugang unzulässig ist. Diese Regelung dient auch der Rechtsklarheit, da die öffentliche Stelle nicht in einen schwierigen Abwägungsprozess gerät.

Absatz 2 verpflichtet die öffentlichen Stellen, gemäß § 4 Abs. 6 des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, ihre Datenverarbeitung so zu organisieren, dass die Trennung von Daten nach den jeweils verfolgten Zwecken und nach unterschiedlichen Betroffenen möglich ist.

Zu § 11 (Kosten)

Die Wahrnehmung des Informationszugangsrechtes als einem Bürgerrecht ist nur möglich, wenn die informationssuchenden Bürgerinnen und Bürger nicht durch hohe Kosten abgeschreckt werden.

Andererseits entspricht eine grundsätzliche Kostenerhebung für Verwaltungshandeln der Praxis in Nordrhein-Westfalen und in anderen Ländern. Auch für Informationen nach dem Umweltinformationsgesetz des Bundes werden Gebühren erhoben. Die Vorschrift verweist im Übrigen auf das Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW). Die notwendige Gebührenordnung ist auf der Grundlage dieses Gesetzes durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform festzusetzen; das Gebührengesetz enthält die notwendigen Regelungen über die Bemessung der Gebühren und lässt aus Billigkeitsgründen auch Ermäßigung und Befreiung von Gebühren und Auslagen zu. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs werden für die Ablehnung eines Antrags auf Informationszugang keine Gebühren erhoben.

Zu § 12 (Veröffentlichungspflichten)

Die Vorschrift schreibt eine aktive Informationspolitik für die öffentlichen Stellen fest. Den Bürgerinnen und Bürgern soll ein Überblick ermöglicht werden, welche Informationen es bei welchen öffentlichen Stellen gibt. Entsprechende Übersichten müssen grundsätzlich offengelegt werden, damit die Antragstellerin oder der Antragsteller ihr oder sein Recht effektiv ausüben kann. So werden anhand von Aktenplänen Aufbau, Kommunikationsbeziehungen, Weisungsbefugnisse, Zuständigkeiten und Aufgabewahrnehmung innerhalb einer öffentlichen Stelle erkennbar. Der zunehmende Einsatz von Informationstechnik bei den öffentlichen Stellen ist auch bei den Veröffentlichungspflichten zu nutzen, etwa durch Veröffentlichungen im Internet.

Zu § 13 (Beauftragte oder Beauftragter für das Recht auf Information)

Die Vorschrift stellt in Absatz 1 klar, dass die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz im Streitfall für die Sicherstellung der in diesem Gesetz genannten Rechte zuständig ist. Besondere Regelungen für die Aufgaben und Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz im Hinblick auf die Durchführung dieses Gesetzes werden nicht getroffen. Stattdessen wird in Absatz 2 auf die Regelungen des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen verwiesen.

Absatz 3 sichert die regelmäßige Berichtspflicht der oder des Landesbeauftragten für den Datenschutz entsprechend der Berichtspflicht nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.

Zu § 14 (In-Kraft-Treten)

Die Vorschrift sieht das In-Kraft-Treten dieses Gesetzes am Tage nach seiner Verkündung vor.

Edgar Moron
Carina Gödecke
Frank Baranowski
Jürgen Jentsch

und Fraktion

Sylvia Löhrmann
Johannes Remmel
Monika Düker

und Fraktion