

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 03 20 · 50942 Köln

An den Vorsitzenden
des Ausschusses für Innere Verwaltung
und Verwaltungsstrukturreform
Herrn Klaus Stallmann MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

vorab per Fax: (02 11) 8 84-30 02



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

19.09.2001/rj

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-2.49
Telefax (02 21) 37 71-1 78

eMail regine.meissner@
staedtetag.de

Bearbeitet von:
Regine Meißner
Andreas Wohland
Dr. Marco Kuhn

Aktenzeichen
30.85.02 N

Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)
Gesetzentwurf der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Drucksache 13/1311

Ihr Schreiben vom 15.08.2001

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben, in welchem Sie der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen die Gelegenheit geben, zu dem Gesetzentwurf der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW), Drucksache 13/1311, Stellung zu nehmen.

Die drei kommunalen Spitzenverbände lehnen den Entwurf der Regierungsfractionen nach teilweiser Erörterung in ihren Verbandsgremien übereinstimmend ab. Sie stellen folgendes fest:

1. Allgemeines:

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen grundsätzlich alle Bemühungen, die Transparenz von Verwaltungsentscheidungen zu vergrößern. Transparenz von Verwaltungsentscheidungen und die rechtzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Willensbildungsprozess sind maßgebliche Kriterien der Verwaltungsmodernisierung, die insbesondere in den

kommunalen Gebietskörperschaften bereits weit fortgeschritten ist. Die Errichtung von Bürgerbüros und Servicecentern sowie der Ausbau einer modernen Informations- und Kommunikationstechnologie sind nur wenige Beispiele für eine transparente Verwaltung in Städten, Gemeinden und Kreisen.

Aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen wird bereits heute der Zugang zu Informationen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit für die Bürgerinnen und Bürger weitestgehend abgedeckt (vgl. z. B. die einschlägigen Regelungen zur Unterrichtung der Einwohner durch den Rat gemäß § 23 Abs. 1 GO NW, zur Zugänglichmachung von Ratsbeschlüssen gemäß § 52 Abs. 2 GO NW, zur Offenlegung der Haushaltssatzungen gemäß § 79 Abs. 3 GO NW, die Möglichkeit zur Durchführung von Einwohnerfragestunden gemäß § 48 Abs. 1 GO NW, die Offenlegungspflichten im Baurecht, die Informationspflichten im Umweltrecht oder auch die Rechte aus § 29 VwVfG). Andererseits können Belange des Datenschutzes und der informationellen Selbstbestimmung Betroffener nicht einfach durch ein Informationsfreiheitsgesetz aufgehoben werden. Der Gesetzentwurf enthält somit kaum einen realen "Mehrwert" für die Bürgerinnen und Bürger.

Das Informationsfreiheitsgesetz wird dagegen für die Kommunen einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten – eine Folge, die im Gegensatz zu den Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung, Standardabbau und Effizienzsteigerung steht.

Im übrigen weist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände darauf hin, dass die Schaffung eines verfahrensunabhängigen Informationsanspruches für alle Bürgerinnen und Bürger zu einem Wertungswiderspruch mit bereits bestehenden Informationsansprüchen führt. Während nämlich die besonders legitimierten Rats- und Ausschussmitglieder auf das besondere Verfahren und die besonderen Quoren aus § 55 GO NRW angewiesen sind, soll der Informationsanspruch für jede einzelne Bürgerin bzw. Bürger uneingeschränkt gelten.

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände sind gegen den nunmehr vorliegenden Gesetzentwurf der Regierungskoalition im Wesentlichen dieselben Kritikpunkte vorzubringen wie gegen den vormaligen Gesetzentwurf der CDU-Fraktion:

- Vor dem Hintergrund der Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Kommunen, des Landes wie auch des Bundes und den damit verbundenen Bestrebungen zu Transparenz und Bürgernähe ist der Erlass eines Informationsfreiheitsgesetzes politisch das falsche Signal. Zu Unrecht wird nämlich bei den Bürgerinnen und Bürgern der Eindruck erweckt, es bedürfe eines Informationsfreiheitsgesetzes, weil ihnen derzeit (angeblich) keine Informationsrechte zustünden. Informationszugang, Transparenz und Bürgernähe werden aber durch zahlreiche Vorschriften schon jetzt gesichert (s. o.).
- Der Vollzugsaufwand des Informationsfreiheitsgesetzes wird nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände erheblich sein. Die Prüfung der Voraussetzungen eines entsprechenden Antrages, die Untersuchung von Ausschließungsgründen, die Begründung einer etwaigen Ablehnung, die Einholung von Einwilligungen oder die Prüfung sonstiger Rechtsvoraussetzungen erfordern in jedem Fall eine sorgfältige und zeitintensive Bearbeitung. Hiervon werden in erster Linie die Kommunalverwaltungen betroffen sein.

- Ein Informationsfreiheitsgesetz von insgesamt vierzehn Paragraphen, von denen fünf Paragraphen den Anspruch auf Informationszugang einschränken, kann vom Bürger nicht als Fortschritt zu mehr Bürgernähe und Transparenz bewertet werden. Diese Einschränkungen des Anspruchs auf Informationszugang betreffen:
 - a) den Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung (§ 6)
 - b) den Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses (§ 7)
 - c) den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 8)
 - d) den Schutz personenbezogener Daten (§ 9) sowie
 - e) die Möglichkeit der Beschaffung der Information aus allgemein zugänglichen Quellen (§ 5 Abs. 4).

2. Im Einzelnen:

Ohne hiermit unsere grundsätzlich ablehnende Haltung aufzugeben, nehmen wir zu einzelnen Vorschriften des Gesetzentwurfes wie folgt Stellung:

§ 2 IFG –Entwurf NRW

Die Formulierung aus § 2 Abs. 4 des IFG-Entwurf, wonach sich der Anwendungsbereich des Gesetzes auch auf natürliche und juristische Personen des Privatrechts erstreckt, soweit diese öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, erscheint in mehrfacher Hinsicht bedenklich.

So führt die Vorschrift dazu, dass im Wettbewerb mit privaten Dritten stehende kommunale Einrichtungen als juristische Personen des Privatrechts Auskünfte erteilen müssen, die von der Konkurrenz unter Umständen gegen sie verwandt werden können. Insoweit erfährt die Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Einrichtungen gegenüber privaten Konkurrenten eine empfindliche Schwächung. In der Sache wirft § 2 Abs. 4 IFG-Entwurf überdies Auslegungsprobleme auf. Es ist unklar, ob die Vorschrift nur Fälle einer materiellen Privatisierung, bei der Organisation und Aufgabe privatisiert worden sind, erfasst, oder auch formelle bzw. funktionale Privatisierungen. In dem Zusammenhang stellt sich ferner die Frage, was für gemischtwirtschaftliche Unternehmen gelten soll.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, in Anlehnung an den IFG-Entwurf des Bundes auf § 2 Abs. 4 IFG-Entwurf zu verzichten. Dem Bund ist beizutreten, wenn er in den Begründungserwägungen zum IFG-Entwurf Bund feststellt, dass im Falle einer materiellen Privatisierung die ehemals öffentlichen Informationen aus dem Anwendungsbereich des IFG herausfallen. Ebenso wenig können Private bei formeller oder funktionaler Privatisierung Anspruchsgegner im Sinne des IFG sein. Dies steht nicht im Einklang mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der entsprechenden Vorschriften.

§ 3 IFG-Entwurf NRW

Materiellrechtlich sind die Gesetzentwürfe der CDU-Fraktion und der Regierungskoalition überwiegend identisch. Beide Gesetzentwürfe räumen einen umfassenden verfahrensunabhängigen Informationszugangsanspruch ohne Bedingungen für die Bürgerinnen und Bürger des Landes Nordrhein-Westfalen ein. Die Begriffsbestimmung der "Informationen" ist nahezu identisch. Es fehlt allerdings eine Klarstellung, dass Vorentwürfe, Notizen etc. nicht zu den Informationen im Sinne des Gesetzes gehören. Nur eine solche Klarstellung könnte sicherstellen, dass der behördliche Entscheidungsprozess nicht gestört wird und Fehlinformationen zugleich verhindert werden. Insoweit ist beispielsweise auf die Formulierung des Gesetzentwurfes des Bundes in § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG zu verweisen, in der die entsprechenden Ausnahmen festgelegt werden.

§ 4 IFG-Entwurf NRW

Die Regelung über das Informationsrecht in § 4 IFG-Entwurf NRW führt im Ergebnis zu denselben Auswirkungen wie der seinerzeitige Entwurf der CDU-Fraktion. Einzig der in dem CDU-Gesetzesentwurf noch enthaltene unbestimmte Rechtsbegriff des "berechtigten Interesses" als Voraussetzung für den Informationsanspruch ist in dem nun vorliegenden Entwurf nicht mehr enthalten.

Im Rahmen der Spezialitätsregel des § 4 Abs. 2 IFG-Entwurf NRW ist es nicht angezeigt, Vorgaben zum Wegfall der Amtsverschwiegenheitspflicht zu normieren. Gesetzessystematisch sollte eine entsprechende Vorgabe eher in § 4 Abs. 1 aufgenommen werden.

§ 5 IFG-Entwurf NRW

Die Verfahrensregelungen in § 5 IFG-Entwurf NRW erscheinen in mehrfacher Hinsicht ergänzungs- bzw. präzisierungsbedürftig.

Es gibt keine Regelung zur Zuständigkeit (abgesehen von Anträgen in inneren bzw. äußeren Schulangelegenheiten). Zuständig kann aber nur die Behörde sein – und dies sollte im Gesetz klargestellt werden –, die über die begehrten Informationen verfügen darf. Eine derartige Verfügungsbefugnis besteht jedenfalls hinsichtlich der eigenen, d. h. von der betreffenden Behörde selbst erhobenen Informationen. Bei Informationen, welche die Behörde von Dritten oder von anderen Behörden und Einrichtungen erhalten hat, dürfte – unbeschadet der sonstigen Ausnahmeregelungen des IFG – maßgeblich sein, ob die Behörde über diese Informationen kraft Gesetzes oder Vereinbarung ein eigenes Verfügungsrecht hat. In diesem Zusammenhang sollte aber nicht die Pflicht einer unzuständigen Behörde, bei ihr eingelegte Anträge weiterzuleiten, normiert werden. Nach allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätzen besteht eine solche Pflicht nicht. Dafür, dass sie ausnahmsweise im Anwendungsbereich des IFG normiert werden müsste, ist nichts ersichtlich.

Soweit in Abs. 2 der Vorschrift vorgesehen ist, dass Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Antragstellung zugänglich gemacht werden müssen, ist dem mit Nachdruck entgegenzutreten. Behörden sind nach § 10 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz ohnehin gehalten, Verwaltungsverfahren – und damit auch die Prüfung von Informationszugangsanträgen – zügig durchzuführen. Ist eine Beteiligung Dritter erforderlich, verlängert sich die Verfahrensdauer zwangsläufig. Da das Informationszugangsgesetz nicht generell dringlicher ist als sonstige gegen die Verwaltung gerichtete Ansprüche, ist es nicht gerechtfertigt, von der dreimonatigen Klagefrist für eine Untätigkeitsklage nach § 75 VwGO abzuweichen. Dem IFG-Entwurf des Bundes entsprechend sollte daher auf eine kurze Entscheidungsfrist verzichtet werden.

Ob die Regelung des Abs. 4 genügt, um querulatorischen Anträgen beikommen zu können, erscheint fraglich. Im Interesse der Kommunen sollte eine eigenständige Regelung für "Querulanz" normiert werden. Querulatorische Anträge sollten ohne weiteres abgelehnt werden können.

§ 6 IFG-Entwurf NRW

Im Rahmen von § 6 lit. a) IFG-Entwurf NRW sollte klargestellt werden, dass der Antrag auf Informationszugang auch dann abzulehnen ist, wenn das Bekanntwerden der Informationen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann. Die Aufnahme dieses Tatbestandsmerkmals gewährleistet, dass neben anderem auch die Individualrechtsgüter geschützt werden können.

Der Klarheit halber sollte ferner im Rahmen von § 6 IFG-Entwurf NRW darauf hingewiesen werden, dass der Informationszugangsantrag abzulehnen ist, wenn die Informationen aufgrund eines Gesetzes der Geheimhaltung bedürfen. Wichtige Geheimnistatbestände begründen z.B. das Steuer-, Sozial-, Statistik- und Adoptionsgeheimnis sowie auch die ärztliche und anwaltliche Schweigepflicht.

Weshalb es angezeigt sein soll, den Ausnahmetatbestand des § 6 lit. b) IFG-Entwurf NRW auf „erhebliche“ Beeinträchtigungen zu begrenzen, ist nicht ersichtlich. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit sollte diese in der Praxis schwer handhabbare Einschränkung wegfallen.

Weiterhin sollte § 6 IFG-Entwurf NRW um eine Vorgabe ergänzt werden, dass der Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, wenn durch das Bekanntwerden der Informationen Angaben und Mitteilungen öffentlicher Stellen (z.B. anderer Bundes-, Landes- oder Kommunalbehörden) ohne deren Zustimmung offenbart würden (in diesem Sinne § 3 Nr. 5 IFG-Entwurf Bund).

§ 7 IFG-Entwurf NRW

§ 7 Abs. 1 IFG-Entwurf NRW sollte umfassendere Regelungen vorsehen. Der Antrag auf Informationszugang sollte generell abzulehnen sein, wenn er Informationen aus einem laufenden Verwaltungsverfahren betrifft. Alternativ sollte für diesen Fall die Möglichkeit der Ablehnung im Rahmen einer „Soll-Vorschrift“ vorgesehen werden (so § 4 Nr. 1 IFG-Entwurf Bund).

Im Rahmen von § 7 IFG-Entwurf NRW – nach Möglichkeit in Abs. 1 – sollte ferner klargestellt werden, dass der Antrag auf Informationszugang auch bei vertraulich übermittelten und erhobenen Informationen abzulehnen ist (alternativ: abgelehnt werden soll). Mit einer solchen Vorgabe wird die Bereitschaft der Bürger zu einer Informationskooperation mit den Behörden, auf die diese vielfach angewiesen sind, geschützt.

In Ergänzung zu § 6 lit. b) IFG-Entwurf NRW sollte in § 7 IFG-Entwurf NRW eine Vorgabe aufgenommen werden, wonach Informationszugangsanträge auch dann abzulehnen sind (alternativ: abgelehnt werden sollen), wenn durch deren vorzeitige Bekanntgabe der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen gefährdet werden könnte (in diesem Sinne § 4 Nr. 3 IFG-Entwurf Bund).

Eine Klarstellung, die § 4 IFG-Entwurf des Bundes enthält, sollte auch in das Landesgesetz übernommen werden: In Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG wird Zugang zu Informatio-

nen nur nach Maßgabe des § 29 VwVfG gewährt. Eine solche Vorgabe entspricht dem in § 4 Abs. 2 IFG-Entwurf NRW normierten Vorrang spezialrechtlicher Regelungen. Beteiligte und erst-recht Nicht-Beteiligte eines Verwaltungsverfahrens hätten danach während der Dauer des Verfahrens keinen Anspruch auf Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz.

§ 8 IFG-Entwurf NRW

Mit Blick auf § 8 IFG-Entwurf NRW ist zu besorgen, dass bei etwaigen Fehlern – beispielsweise dann, wenn Geschäftsgeheimnisse nach sorgfältiger Abwägung letztlich doch fehlerhaft weitergegeben werden – Amtshaftungs- bzw. Schadensersatzansprüche auf die Kommunen zukommen können. Von daher sollte klargestellt werden, dass ein Antrag auf Informationszugang abzulehnen ist, wenn nach Prüfung durch die Behörde Zweifel an der Offenbarung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses und eines dadurch entstehenden wirtschaftlichen Schadens verbleiben.

§ 8 IFG-Entwurf NRW ist weiterhin um eine Vorschrift zum geistigen Eigentum (Urheberrechte, Marken-, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrechte etc.) zu ergänzen. Denn auch außerhalb des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist das geistige Eigentum zu schützen (in diesem Sinne § 6 S. 2 IFG-Entwurf Bund).

§ 9 IFG-Entwurf NRW

§ 9 Abs. 1 IFG-Entwurf NRW ist insoweit zu begrüßen, als hier keine allgemeine Abwägung zwischen schutzwürdigen Belangen von Betroffenen und dem Informationsinteresse der Allgemeinheit vorgesehen ist. Vielmehr geht die Vorschrift zu Recht davon aus, dass personenbezogene Informationen grundsätzlich schutzwürdig sind und nur im Fall einzeln benannter Ausnahmen zugänglich gemacht werden dürfen.

§ 11 IFG-Entwurf NRW

Es ist zu begrüßen, dass für Amtshandlungen, die aufgrund des Gesetzes vorgenommen werden, Gebühren erhoben werden können. Dass bei Ablehnung eines Antrags keine Gebühren erhoben werden können, entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Umweltinformationsrecht. Problematisch ist demgegenüber, dass neben Gebühren nicht auch Auslagen erhoben werden können. Um eine entsprechende Regelung sollte § 11 IFG-Entwurf NRW ergänzt werden.

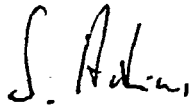
Was die einzelnen Gebührentatbestände und die Gebühren selbst anbelangt, so sollen diese durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt werden (§ 11 Abs. 2 S. 1 IFG-Entwurf NRW). Hierzu wird zu gegebener Zeit Stellung zu nehmen sein. In jedem Fall sollte aber – darauf ist bereits jetzt in aller Deutlichkeit hinzuweisen – die Rechtsverordnung auf dem Kostendeckungsprinzip beruhen.

§ 12 IFG-Entwurf NRW

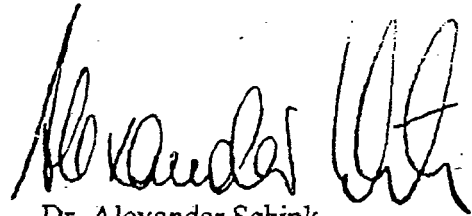
Mit den in § 12 IFG-Entwurf NRW normierten Veröffentlichungspflichten wird in die Organisationshoheit der Kommunen eingegriffen. Dass es einer solchen Verpflichtung überhaupt bedarf, kann ohnehin bezweifelt werden. Denn in den vergangenen Jahren haben alle Kommunen ihre frei zugänglichen Informationsangebote (Internet etc.) beständig ausgeweitet. Vor diesem Hintergrund könnte auch die in § 12 S. 2 IFG-Entwurf NRW vorgesehene „Soll-Vorgabe“, bestimmte Verzeichnisse zu führen, wegfallen.

Abschließend betonen die kommunalen Spitzenverbände noch einmal, dass sie - neben den kritischen Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen - den Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes insgesamt ablehnen.

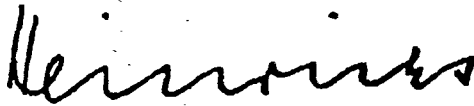
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Stephan Articus
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Alexander Schink
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Friedrich Wilhelm Heinrichs
Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes