



**Innenausschuss (28.)
Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)**

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

5. Dezember 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:10 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU) (IA)

Protokoll: Iris Staubermann, Marion Schmieder (Federführung)

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit im
Land Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/3248

Hierzu werden die nachfolgend aufgeführten Sachverständigen gehört:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag NRW, Land- kreistag Nordrhein- Westfalen, Düsseldorf	Dr. Marco Kuhn	16/1283	3, 22
Städte- und Gemeinde- bund Nordrhein- Westfalen, Düsseldorf	Martin Lehrer	16/1283	5, 24, 39
Landesbeauftragter für Datenschutz und Informa- tionsfreiheit Nordrhein-	Ulrich Lepper	16/1297	6, 25

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

sm

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Westfalen, Düsseldorf			
Mehr Demokratie e.V., Landesverband Hamburg	Daniel Lentfer	16/1296	8, 29, 31
Mehr Demokratie e. V. Nordrhein-Westfalen, Köln	Alexander Trennheuser	16/1296	10, 32
netzwerk recherche e.V., Berlin	Dr. W. Mecklenburg	16/1277	11, 13, 33
Open Knowledge Foun- dation, Berlin	Stefan Wehrmeyer	16/1281	14, 36

* * *

Vorsitzender Daniel Sieveke: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch im Namen des Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik Herrn Christian Dahm darf ich Sie alle heute herzlich zu unserer Anhörung begrüßen. Gegenstand der heutigen Anhörung, die absprachegemäß per Livestream im Internet übertragen wird, ist der Gesetzentwurf zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit im Land Nordrhein-Westfalen. Die neben dem Ausschuss für Kommunalpolitik mitberatenden Ausschüsse – Rechtsausschuss, Hauptausschuss und Wirtschaftsausschuss – sind nachrichtlich beteiligt.

Gesetz zur Verwirklichung von Transparenz und Informationsfreiheit im Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/3248

Der Innenausschuss hat sich darauf verständigt, vor einer abschließenden Bewertung des Gesetzentwurfes gemeinsam mit dem Ausschuss für Kommunalpolitik eine Anhörung mit ausgewählten Experten durchzuführen. Dazu darf ich Sie heute recht herzlich begrüßen, liebe Experten. Die Namen der Experten sind dem ausliegenden Tableau zu entnehmen. Ich danke allen Sachverständigen für ihre zuvor schriftlich eingereichten Beiträge. Die schriftlichen Stellungnahmen bedeuten eine wesentliche Arbeitserleichterung für die Kolleginnen und Kollegen. Die Stellungnahmen liegen im Übrigen im Eingangsbereich aus.

Mit Blick auf unsere nachfolgende Sitzung mit einem umfangreichen Arbeitspensum sollte das Hearing möglichst zügig durchgeführt werden. Die als Redner angemeldeten Sachverständigen haben zunächst die Möglichkeit, jeweils ein kurzes Statement von etwa drei Minuten abzugeben. Dabei bitte ich die Redner, sich auf wesentliche Kernaussagen bzw. auf Punkte zu beschränken, die Sie besonders berühren. Sie dürfen im Übrigen unterstellen, dass Ihre schriftlichen Stellungnahmen bekannt sind. Die Reihenfolge der Redner orientiert sich am ausliegenden Tableau. Im Anschluss an alle Redebeiträge wird eine Fragerunde für die Abgeordneten eröffnet. Die Ausschussmitglieder haben dann die Möglichkeit, Fragen an einzelne Sachverständige zu richten, die ich zunächst sammeln möchte.

Als erster Redner erhält nun Herr Dr. Marco Kuhn vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen das Wort. Er vertritt zugleich den Städtetag Nordrhein-Westfalen. – Sie haben das Wort.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich im Namen der drei kommunalen Spitzenverbände für die Gelegenheit, zu diesem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Gemeinsam mit mir wird Herr Kollege Martin Lehrer vom Städte- und Gemeindebund die Position der Spitzenverbände erläutern. Um es vorwegzunehmen: Wir sind damit einverstanden, dass die Übertragung im Internet erfolgt.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich fange mit einer grundlegenden Bemerkung an. Nach unserem Verständnis ist Voraussetzung für jedwedes Handeln des Gesetzgebers, dass überhaupt ein entsprechender Bedarf für ein gesetzgeberisches Tätigwerden besteht. Einen solchen Bedarf sehen wir auf kommunaler Ebene mit Blick auf die Themen Transparenz und Informationsfreiheit derzeit nicht, um das ganz deutlich zu sagen.

Über die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze hinaus bedarf es nach unserer Einschätzung jedenfalls für den kommunalen Bereich keiner verpflichtenden gesetzlichen Vorgaben. Zur Begründung möchte ich kurz daran erinnern, dass die Kommunen ihre Bürgerinnen und Bürger seit jeher informieren und beteiligen. Sie bemühen sich, diese Ansätze weiterzuentwickeln; dies natürlich unter Nutzung sowohl moderner Informationstechnik als auch traditioneller Informations- und Beteiligungsformate. Einige Beispiele dazu haben wir in unserer schriftlichen Stellungnahme genannt.

Die Motive für diese seit Jahren gepflegte Beteiligung sind Ihnen allen geläufig. Es geht darum, die Potenziale und Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu nutzen und letztlich auch darum, eine größere Akzeptanz behördlicher Entscheidungen durch solche Beteiligungsformate zu erreichen. Um es noch einmal deutlich zu sagen: Zusätzlicher gesetzlicher Vorgaben bedarf es aus unserer Sicht vor diesem Hintergrund nicht.

Dabei könnte ich es eigentlich bewenden lassen. Gestatten Sie mir aber schlagwortartig noch insgesamt fünf Anmerkungen zu dem vorliegenden Gesetzentwurf.

Erste Anmerkung. Die von mir kurz angedeuteten Bemühungen der Kommunen um mehr Transparenz und Öffentlichkeit sind vor allem deshalb und dann erfolgreich, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen werden können. Insofern ist eine beachtliche Motivation innerhalb der Mitarbeiterschaft festzustellen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bringen sich und ihre Ideen ein. Vor diesem Hintergrund wäre es aus unserer Sicht unter Umständen sogar kontraproduktiv, wenn man dieses Mitwirkungspotenzial durch gesetzliche Vorgaben im Extremfall vielleicht sogar erschüttern würde. Das könnte als Bevormundung und letztlich Lähmung dieser positiven Ansätze empfunden werden.

Zweite Anmerkung. Wir haben auch Bedenken rechtlicher Art im Hinblick auf die kommunale Organisationsfreiheit, die bekanntlich durch Art. 28 Grundgesetz geschützt ist. Danach ist es, vereinfacht gesagt, Sache der Kommunen, darüber zu entscheiden, wie die Abläufe der Verwaltung vor Ort zu organisieren sind. In dieses Recht kann eingegriffen werden; es steht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Das gilt aber nicht, wenn das Ziel dieses Gesetzes auf freiwilliger Basis erledigt oder abgearbeitet wird. Genau in dieser Entwicklung befinden wir uns; das hatte ich eingangs bereits gesagt. Von daher haben wir große Bedenken, ob ein solches Gesetz den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen würde.

Dritte Anmerkung. Mit einer solchen erweiterten Zugänglichmachung von Verwaltungsdaten und Informationen wäre ein erheblicher Zusatzaufwand verbunden. Dazu wird Herr Kollege Lehrer gleich noch einiges sagen. An und für sich ist es Sache des Gesetzgebers, diesen Aufwand zu ermitteln und gleichzeitig mit einem solchen Gesetz eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung vorzulegen; Stichwort: Konnexi-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

tätsausführungsgesetz. Darin ist dies im Einzelnen vorgeschrieben. Unseres Erachtens ist es kaum möglich, eine zeitversetzte Geltung des Gesetzes für die Kommunen anzuordnen, wie es der Gesetzentwurf vorsieht. Das gilt allein schon deshalb, weil insofern die Jahresfrist für mögliche Klagen unterlaufen würde. Im Übrigen sehe ich es mit Blick auf den Landeshaushalt als problematisch an, wenn der Landesgesetzgeber im Grunde gar nicht weiß, welche möglichen Belastungen auf ihn zukommen und er insofern keine Planungen vornehmen kann.

Vierte Anmerkung. In dem Gesetzentwurf heißt es, die Transparenz der Verwaltung sei nicht nur eine Möglichkeit, sondern sogar Voraussetzung für die Kontrolle staatlichen Handelns. Im Bereich der repräsentativen Demokratie ist die Kontrolle der Kommunalverwaltungen aber Sache der Räte und Kreistage. Eine zeitliche Übertragung von Macht auf die betreffenden Mitglieder der Kommunalvertretungen hat stattgefunden. Eine weitere Kontrolle durch Transparenz und damit unmittelbar durch den Bürger wäre aus unserer Sicht ein Widerspruch zu diesem Modell.

Letzte Anmerkung. Für uns ist es nicht mittragbar – jedenfalls nicht in solcher Allgemeinheit –, dass ein Transparenzgesetz automatisch einen Beitrag zu mehr Vertrauen in Politik und Verwaltung darstellt. Die gleichen Bürger und Unternehmen, denen die Transparenz nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfs zugutekommen soll, müssen mit der Preisgabe ihrer eigenen privaten sowie geschäftlichen Daten rechnen. Wir haben Zweifel, dass darin eine vertrauensbildende Maßnahme zu sehen sein soll. Ganz im Gegenteil: Möglicherweise wird das Vertrauen in die zweckgebundene nichtöffentliche Verwendung von Daten und Angaben vielmehr erschüttert.

Mein kurzes Fazit zum Schluss: Die Kommunen sehen sich der Information und Bürgerbeteiligung sowie der Gewährleistung von Transparenz verpflichtet. Das möchten wir noch einmal klarstellen. Entsprechende Maßnahmen wurden und werden weiterhin auf freiwilliger Basis ergriffen. Deshalb bedarf es über die bestehenden Informationsrechte hinaus keiner verpflichtenden gesetzlichen Vorgaben im kommunalen Bereich. – Herzlichen Dank.

Martin Lehrer (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich will das, was mein Kollege Dr. Kuhn ausgeführt hat, aus Sicht der IT-Abteilungen und der Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen ergänzen. Vor allem möchte ich etwas zu Punkt II.2 unserer Stellungnahme – dem Belastungsausgleich nach Maßgabe des Konnexitätsprinzips – sagen.

Wir alle wissen: In den Kommunen hat – naturwüchsig, organisch – in den vergangenen zehn bis 15 Jahren eine kontinuierliche Zunahme stattgefunden. Es werden immer mehr Daten ins Netz gestellt, weil es einem Bürgerbedürfnis entspricht und die technischen Voraussetzungen dafür besser geworden sind. Als Beispiel möchte ich anführen, was die Stadt Dinslaken aus dem Anforderungskatalog, der im Gesetzentwurf der Piraten enthalten ist, bereits veröffentlicht hat: Daten von Unternehmensbeteiligungen, Haushaltspläne, Statistiken – allerdings in Textform, nicht in Tabellen –, Bauleitpläne, Landschaftspläne und teilweise auch Geodaten. Wir setzen also auf einen bestimmten Grundbestand auf.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Zur Datenqualität. In den Kommunen liegen ganz heterogene Datenquellen vor, zum Teil aus anderen Erhebungen wie der Kommunalinventur für das Neue Kommunale Finanzmanagement. Da sind Straßennetze untersucht worden, dies allerdings nicht unter dem Gesichtspunkt, wie man sie georeferenziert ins Internet stellen kann, sondern wie man deren Wert für die kommunale Bilanz bemessen kann. Hier wäre zum Teil von einem Nacherhebungsaufwand und zum Teil von einem Konvertierungsaufwand auszugehen.

Hinsichtlich der Datenaufbereitung hat die Umfrage bei meinen IT-Kollegen ergeben, dass in sehr vielen Dokumenten eine Prüfung daraufhin erfolgen müsste, ob personenbezogene Daten enthalten sind. Diese wären dann unkenntlich zu machen oder zu löschen. Das bezieht sich zum Beispiel auch auf Geburtsdaten. Weiterhin sind Gutachten, Entscheidungen der Kommunalaufsicht, Informationen über Zuwendungen und Spenden zu nennen. Gerade im Bereich „Soziales“ wären sehr viele personenbezogene Daten zu tilgen oder unkenntlich zu machen. Das würde einen erheblichen Einzelfallaufwand erfordern.

Unter dem Strich kann man sagen: Eine gesetzliche Verpflichtung mit einem Anforderungskatalog wie unter Abschnitt 2 § 4 des Gesetzentwurfes ausgeführt, würde die Kommunen nötigen, ein Redaktionskonzept einzurichten und mit einer Planstelle auszustatten. Jetzt kann die Kommune selbst entscheiden, welche Information sie in ihr Internetangebot oder in ihre Portale bei den sozialen Netzwerken einstellt. Gemäß dem Gesetzentwurf müsste sie hingegen verpflichtend bestimmte Kanäle regelmäßig bedienen. Es würde dann auch darauf geachtet, ob die Informationen noch aktuell sind. Hier müsste zwingend eine Redaktion für die gesamte Kommunalverwaltung mit gegebenenfalls vielen Hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingerichtet werden.

Jetzt kommen wir zum Knackpunkt: Mir wurde signalisiert, dass für die einmalige Einrichtung eines Datentransfers im Sinne des Transparenzgesetzes ein bis drei Personenmonate veranschlagt werden, bis die Schnittstellen eingerichtet sind und das Redaktionskonzept überall verankert ist. Der Pflegeaufwand wurde in meinem Mitgliederbereich auf 0,1 Planstellen pro 10.000 Einwohner geschätzt. Eine mittlere Kommune, eine große kreisangehörige Stadt ab 50.000 Einwohner, hätte auf Dauer schon mehr als eine halbe Planstelle für die Bereitstellung und Aufbereitung der Daten im Sinne eines Transparenzgesetzes zu besetzen, wie es der vorliegende Entwurf vorsieht.

Von der Qualifikation her wäre eine Stelle mit der Einstufung nach TVöD E 10 bis E 13 erforderlich, beträfe also eine Person mit IT-Ausrichtung und juristischer Zusatzqualifikation. Das wäre mit Kosten zwischen 80.000 und 100.000 € pro Jahr und voller Planstelle zu veranschlagen. Soviel zum Aufwand im Sinne eines verpflichtenden Transparenzgesetzes. – Danke schön.

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordneten! Ich bedanke mich für die Gelegenheit, einige Worte zu dem Gesetzentwurf zu sagen und hierzu Stellung zu nehmen. Ich halte den Gesetzentwurf für einen wichtigen Bei-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

trag in der Diskussion zur Fortentwicklung des Informationszugangs. Vor etwa einem Jahr habe ich mich im Rahmen einer Veranstaltung dieses Hauses für eine mutige Weiterentwicklung des Informationszugangs ausgesprochen, insbesondere für eine proaktive Bereitstellung von Informationen, ohne dass es eines Antrags im Einzelfall bedarf.

Dieser Bereich wird im Mittelpunkt der Diskussion stehen. Es stellt sich die Frage, ob der im Gesetzentwurf gefasste Veröffentlichungskatalog in dieser Weite durchführbar ist, insbesondere – was meinen Part anbelangt – mit Blick auf die Erfordernisse der Informationsfreiheit bzw. auf die Anforderungen des Datenschutzes, die Anforderungen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die Fragen der Rechtsklarheit. Diese Fragen stellen sich.

An anderer Stelle wiederum stellen wir fest, dass der Gesetzentwurf an manchen Punkten noch weitere Möglichkeiten vorsehen könnte. Er bleibt teilweise etwas hinter dem geltenden Recht zurück. Ich persönlich würde mich für eine Weiterentwicklung des geltenden Rechts aussprechen. Der Gesetzgeber kann möglichst weitgehend schon im Vorfeld abstrakt-generell umschreiben, welche Sachverhalte proaktiv von Amts wegen zu veröffentlichen sind, ohne dass es dazu noch einer gesonderten Prüfung in den Verwaltungen bedarf.

Letzteres ist ein wichtiger Gesichtspunkt, und zwar nicht mit Blick auf die von den kommunalen Spitzenverbänden angesprochenen Belastungen, sondern mit Blick darauf, dass sich die Verwaltungen in vielen Fällen überfordert fühlen, wenn keine klare gesetzgeberische Anordnung vorliegt. Der Verwaltungsaufwand bei der Entscheidungsfindung ist dann ein sehr großer. Deshalb plädiere ich dafür, einen Katalog von Veröffentlichungspflichten – falls er vorgesehen wird – sehr konkret und klar zu fassen, damit er in der Praxis Anwendung finden kann.

Lassen Sie mich noch eine kurze Bemerkung zu der im Gesetzentwurf formulierten Vorstellung zur Rolle des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit machen. Ich plädiere mit Nachdruck dafür, es – wie derzeit im geltenden Recht – beim Verweis auf das Datenschutzgesetz NRW zu belassen. Das betrifft die Inanspruchnahme des Landesbeauftragten für Gutachtaufträge und dergleichen. Bei der Novellierung des Datenschutzgesetzes vor zwei Jahren ist nicht umsonst – mit Blick auf die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten – die Frage der Inanspruchnahme für Gutachtaufträge auf den Landtag beschränkt worden. Dabei sind auch einzelne Vorkehrungen getroffen worden. Der Gesetzentwurf verabschiedet sich ein wenig von dieser Vorstellung.

Ganz wichtig: Ich sehe mich als Datenschutzbeauftragter mit einer Behörde in dieser Größenordnung nicht in der Lage, anstelle der verpflichteten Stellen Entscheidungen über den Informationszugang zu treffen. Ich kann aufgrund der mir vorgelegten Unterlagen Bewertungen abgeben. Wir werden ja aufgrund von Eingaben und Beschwerden mit Sachverhalten befasst. Ich kann auch ein Votum abgeben. Aber eine Entscheidung, die dem Datenschutzbeauftragten nach dem Gesetzentwurf übertragen werden soll, scheint mir sehr problematisch zu sein. Das ist vom Arbeitsaufwand her nicht zu leisten.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Auch mit Blick auf verfassungsrechtliche Fragestellungen wird sicherlich noch eine Reihe von Problemen zu klären, wenn es darum geht, dass die eine öffentliche Stelle Regelungen im Aufgabenvollzug für eine andere öffentliche Stelle treffen können soll. – Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Daniel Lentfer (Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hamburg): „Wissen ist Macht.“ – Herr Vorsitzender, mit diesem Zitat von Francis Bacon möchte ich mich bei Ihnen für das Wort bedanken. Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Zuschauer an den neuartigen Rundfunkempfangsgeräten! Die Staatsgewalt geht in der Demokratie vom Volke aus. Wenn wir erkennen, dass Wissen Macht ist, dann wird uns deutlich, dass Informationsfreiheit und Transparenz die Grundlage für unser Zusammenleben bedeuten.

Doch das ist für die Politik nicht nur auf der Input-Seite wichtig; Transparenz hat auch auf der Outcome-Seite eine wesentliche Funktion. Vor wenigen Tagen ist der neue Corruption Perceptions Index von Transparency International veröffentlicht worden. Wenn man sich die Zusammenhänge anschaut, sieht man, dass Transparenz einen wesentlichen Einfluss bei der Bekämpfung der Korruption haben kann. Auch stärkt Transparenz das Verantwortungsbewusstsein. Ich bin der Überzeugung, dass Transparenz dazu führen kann, verloren gegangenes Vertrauen wiederherzustellen. Wenn ich das Gefühl habe, jemand hat etwas zu verbergen, kann ich ihm nur schwer vertrauen.

Ich möchte mich im Hinblick auf den vorliegenden Gesetzentwurf auf drei wesentliche Punkte konzentrieren: das angesprochene Register, die Regelung zur Veröffentlichung von Verträgen und die Frage der Einbindung der Kommunen.

Es braucht definitiv ein zentrales Register, in dem alle Informationen zusammengeführt werden. Wenn ich mich als Bürger für etwas interessiere, brauche ich eine zentrale Zugangsstelle, eine Option, wo ich diese Information finde. In der Regel ist den Bürgern nicht gleich im ersten Moment klar, welche Stelle für was zuständig ist. Sie wollen eine Information; es geht ihnen nicht um Zuständigkeiten.

Daher braucht es eine zentrale Anlaufstelle, in der Informationen nach einem standardisierten Verfahren vorgehalten werden, d. h. übersichtlich und anwendungsfreundlich. Dies kann im Übrigen dazu führen, dass der Vergleich zwischen verschiedenen Kommunen, wie man jeweils mit verschiedenen Problemen umgeht, deutlich leichter wird. Das kann auch dazu führen, dass Best Practices im Umgang mit verschiedenen Situationen Schule machen, und so langfristig Innovationen in die Breite getragen werden. Dann muss das Rad nicht in jeder Kommune neu erfunden werden.

Der nächste Punkt betrifft die Verträge. Innerhalb des Gesetzentwurfes werden für die Veröffentlichung von Verträgen mehrere Hürden genannt. Ich schlage vor, die erste Hürde zu streichen, wonach es heißt, dass ein Vertrag nicht veröffentlicht werden darf, wenn es einen finanziellen Schaden des Landes gibt. Dies ist ein klares Anreizprinzip für Vertragspartner, Verträge so zu gestalten, dass sie nicht veröffentlicht werden, indem man im Falle der Veröffentlichung, auch wenn es eigentlich gar nicht

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

relevant ist, den Preis einfach höher ansetzt. Somit habe ich ein klares Anreizprinzip. Dies ist dem definierten Gesetzesziel nicht zuträglich.

Zwei weitere Hürden sind genannt: Es handelt sich zum einen um die inhaltliche Einschränkung, welche Gruppe von Verträgen verpflichtend zu veröffentlichen ist, und zum anderen um eine finanzielle Hürde in Höhe von mindestens 20.000 €. Da heißt es, ab dieser Höhe könne man selbstverständlich von einem öffentlichen Interesse ausgehen, schon weil es unser aller Geld ist.

Ich plädiere dafür, diese Punkte nicht additiv zu nutzen. Es sollten also nicht beide Bedingungen erfüllt sein müssen, vielmehr soll es reichen, wenn eine der Bedingungen erfüllt ist. Dann können wir selbstverständlich davon ausgehen, dass es ein besonderes Interesse der Öffentlichkeit daran gibt, dass dieser Vertrag im Register auftaucht.

Die Regelung zur Veröffentlichung von Verträgen würde ich im Übrigen auch auf die Staatsverträge anwenden, die im Schlussteil des Gesetzentwurfs geregelt sind. Auch diese sollten einen Monat vor der finalen Behandlung in diesem Hohen Hause öffentlich gemacht werden, damit eine öffentliche Debatte stattfinden kann. Das ist dem Ziel des Gesetzes sehr zuträglich.

Zu den Kommunen: Ich möchte Sie alle ermutigen, den Kommunen mehr zuzutrauen. In der Kommunalverwaltung sind viele fähige Menschen tätig. Wir sollten das als Chance sehen, und nicht immer als Gefahr und Bedrohung. In Form von Sonntagsreden sprechen wir von den „Herzkammern der Demokratie“, wo sich die Menschen unmittelbar beteiligen. Genau an dieser Stelle sollen nun Einschränkungen im Bereich der Transparenz vorgenommen werden? Das erscheint mir widersinnig. In Bayern beispielsweise gibt es sehr viele Kommunen, die Informationsfreiheitssatzungen haben. Diese gehen an einzelnen Stellen sogar über das hinaus, was in diesem Gesetzesentwurf steht, obwohl sie schon viele Jahre alt sind. Es ist also gar nicht die Frage, wer Innovationsträger ist.

Wenn wir in diesem unmittelbaren Umfeld Bürgerbeteiligungsverfahren praktizieren und die Menschen mitnehmen wollen, wenn das Ganze als Schule der Demokratie gesehen werden soll, dann müssen wir den Menschen zuallererst die Informationen an die Hand geben. Dann brauchen wir einen klaren gesetzlichen Rahmen, um ein Umfeld zu schaffen, in dem Bürgerbeteiligung auf einer Vertrauensbasis langfristig funktionieren kann.

Es gibt einige Probleme, die aufgrund mangelnder Transparenz auftreten. Das Stichwort „Korruption“ ist bereits gefallen. Es finden aber auch viele andere Situationen auf kommunaler Ebene statt, z. B. Diskussionen über Bebauungspläne oder anderes. Hier gibt es einen großen Bedarf. Der Arbeitsaufwand aber ist nicht so groß, wie dieser lange Gesetzentwurf zuerst einmal vermuten lässt. Sehen Sie sich die Liste der 25 Tatbestandsmerkmale an: Auf die Schnelle habe ich sieben Tatbestandsmerkmale identifiziert, bei denen die Kommunen aktiv veröffentlichen müssten, wo also keine automatische Zulieferung aus anderen Systemen oder bereits veröffentlichten Informationen in das Register erfolgt. Das sind viele nicht alltäglich auftretende Dinge wie beispielsweise behördeninterne Gutachten, Stellungnahmen etc.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Wenn man ein solches Gutachten intern verwaltet, ist es jeder Kommune zuzumuten, ein Verfahren innerhalb von zwei Jahren so anzupassen, dass diese Veröffentlichung im Register den letzten logischen Schritt in der internen Verarbeitung des Gutachtens darstellt. Dementsprechend plädiere ich vor allem an die rot-grüne Landesregierung: Lassen Sie Ihren Worten im Koalitionsvertrag Taten folgen. Nehmen Sie den Gesetzentwurf der Piraten als einen ersten Aufschlag. Setzen Sie sich in einer der nächsten Sitzungen gemeinsam hin und entwickeln diesen Gesetzentwurf weiter, damit NRW hier am Puls der Zeit bleibt. – Vielen Dank.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. NRW): Meine Damen und Herren! Ich habe zum Einstand kein schickes Zitat vorbereitet; das von vorhin fand ich ziemlich gut. Ich möchte mich im Namen von „Mehr Demokratie“ und im Namen der anderen Bündnispartner im Bündnis „NRW blickt durch“, „Transparency International Deutschland“, dem Bund der Steuerzahler, dem „Whistleblower-Netzwerk“ und dem Naturschutzbund NRW – um nur einige zu nennen – sehr dafür bedanken, dass wir, wie schon vor einem Jahr, im Rahmen dieser Anhörung zu dem nun vorliegenden Gesetzentwurf der Piratenfraktion Stellung beziehen dürfen.

Der Gesetzentwurf der Piraten ist ein Extrakt aus bereits vorliegenden Gesetzentwürfen; das gibt die Fraktion unumwunden zu. Ich habe auch die eine oder andere Formulierung aus unseren Arbeitsentwürfen wiedererkannt. Unser Bündnis „NRW blickt durch“ hat sich in den letzten Monaten ebenfalls mit der Frage auseinandergesetzt, wie wir in Sachen Informationsfreiheit den nächsten Schritt gehen können, wir also die Adaptierung von einem Stadtstaat wie Hamburg auf ein Flächenland wie NRW und die dadurch in zahlreichen Kommunen nötigen Umstellungen hinbekommen können.

Bei allen Schwierigkeiten, die wir entdeckt haben, bleibt unsere Überzeugung dieselbe. Ein Transparenzgesetz stärkt die demokratische Kontrolle durch die parlamentarische Opposition, aber eben auch durch kritische Journalisten, engagierte Bürgerinitiativen und andere. Ich habe denselben Satz bereits in der Anhörung vom 5. Dezember 2012 gesagt: Die Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes hin zu einem Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz mit proaktiver Veröffentlichungspflicht und eng gesteckten Ausnahmen ist in unseren Augen angesichts gewachsener technischer Möglichkeiten für die Landesebene, aber auch für die Städte und Gemeinden ein wichtiger Arbeitsauftrag im rot-grünen Koalitionsvertrag. Nach ziemlich genau einem Jahr füge ich jetzt hinzu: Diesen Auftrag sollte die Koalition jetzt endlich einmal verstärkt angehen.

Nach Verabschiedung des Gesetzes muss für die Umstellung im Verwaltungshandeln genügend Zeit eingeräumt werden. In Hamburg hat man für die Umstellung zu einer proaktiven Veröffentlichungspflicht den Zeitraum von zwei Jahren eingeräumt. Die Piraten haben in ihrem Entwurf drei bis fünf Jahre vorgesehen. Wir als Bündnis halten für das Land drei Jahre und für die Kommunen sogar sechs Jahre für notwendig. Wir sehen die Kommunen definitiv mit im Boot, um das noch einmal ganz deutlich zu betonen.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Veröffentlichungspflichtiges und Ausnahmen sind im Entwurf der Piraten gut aufgelistet. Der Betreiber der zentralen Plattform sollte das Land NRW sein, so unsere Empfehlung. Damit übernimmt es auch die Kosten für die Umstellung in den Kommunen. An dieser Stelle möchte ich Herrn Dr. Kuhn widersprechen. Ich glaube, mit Freiwilligkeit erreichen wir an dieser Stelle nicht so viel. Freiwilligkeit hieße, dass wir in Zeiten knapper Kassen in den Kommunen Zugänge erster und zweiter Klasse zu Informationen schaffen, je nachdem, in welcher Kommune man wohnt und wo noch freiwillige Leistungen möglich sind oder wo nicht.

Meine Damen und Herren, der Entwurf der Piraten ist sicherlich nicht an allen Ecken rund. In einigen Stellungnahmen sind hier und da handwerkliche Mängel benannt worden. Aber das mag auch den knappen Ressourcen einer kleinen Fraktion geschuldet sein. Anerkennenswert ist, dass die Oppositionsfraktion der Piraten einen ersten Aufschlag für eine Regelung macht, die die Landesregierung ebenfalls im Koalitionsvertrag verankert hat. Jetzt erwarten wir mit Spannung den sicherlich bald folgenden Vorschlag der Landesregierung zu diesem Thema. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Wilhelm Mecklenburg (netzwerk recherche e. V.): Ich darf mich im Namen der Journalistenorganisation „netzwerk recherche“, die sich thematisch dem investigativen Journalismus verpflichtet fühlt, für die Einladung bedanken. Wir stimmen mit den Zielen des Gesetzesentwurfes absolut überein. Sie zielen vor allen Dingen darauf ab, ein erhöhtes Maß an Transparenz dadurch zu erreichen, dass ein Tableau an Veröffentlichungen vorgeschrieben wird.

Wir haben in unserer Stellungnahme aber auch festgehalten, dass der Entwurf unserer Meinung nach einige kleine handwerkliche Probleme aufweist. Gestatten Sie mir zunächst eine Antwort auf die Ausführungen der Vertreter der Kommunen. 1992 habe ich das erste Mal Vertreter der Kommunen reden gehört – das war nicht hier im Hause, sondern anderweitig –, und es war immer der gleiche Tenor. 1992 oder 1993 wurde bei der Einführung des Umweltinformationsgesetzes auf Landesebene in Schleswig-Holstein gesagt, der Aufwand sei zu groß und die Kommunen würden kollabieren. Ich glaube das nicht. Der Kontrollvorbehalt muss selbstverständlich ins Gesetz. Das ist sehr lobenswert.

Der Hinweis auf die repräsentative Demokratie ist immer als Konter gekommen. Das reicht aber nicht. Ein Vertrauen in die staatlichen Institutionen im Hinblick auf die sorgfältige Handhabung von Informationen ist in Zeiten der NSA nicht mehr kann nicht mehr glaubwürdig vermittelt werden. Ich bin schon sehr lange im Geschäft. Meine persönliche Erfahrung ist nicht gerade, dass die Verwaltung wirklich sorgfältig mit Daten umgeht, an denen sie interessiert ist. Hier zu fordern, man müsse den Bürger kurzhalten, halte ich für die falsche Reaktion.

Wir brauchen unbedingt klassifizierte Veröffentlichungen, in denen gesagt wird, was veröffentlicht werden soll. Wir brauchen Register, um an die Veröffentlichungen heranzukommen. Meiner Ansicht nach kann das Internet nicht Firmen wie Google überlassen bleiben, die eine Suche vorgeben. Hier gibt es an sich ein enormes Staatsversagen zu beklagen. Die Frage ist, wie wir diesen unheimlichen Schatz, diesen

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Reichtum an öffentlichen Informationen, wieder an die Öffentlichkeit heranbekommen.

Wir von „netzwerk recherche“ machen das etwas anders. Wie Sie vielleicht wissen, haben wir in den letzten Jahren zwei große Gesetzentwürfe vorgelegt, einmal auf Bundesebene und in diesem Jahr für das Jahr Baden-Württemberg. Wir warten mit großem Interesse darauf, ob die grün geführte Landesregierung unseren Gedanken folgt.

Wir sind etwas vorsichtiger, was die Veröffentlichungspflichten anbelangt. Das haben wir in unserer Stellungnahme ausgeführt. Es gibt einige Punkte, die technisch schlicht nicht machbar sind, wenn ich es richtig in Erinnerung habe. Der Satz „alle Umweltinformationen werden veröffentlicht“ ist nicht exekutierbar. Das ist einfach so. Die Formulierung mag dem jugendlichen Überschwang geschuldet sein. Das kann man korrigieren. Der Gesetzentwurf wird dadurch nicht unbrauchbar; es gibt lediglich einigen handwerklichen Reparaturbedarf. Dass die eingeschlagene Richtung die richtige ist, ist klar, Herr Lepper. Als Datenschutzbeauftragter sind Sie sich da einig mit Herrn Schaar. Proaktive Information, so lautet der richtige Weg; das hat auch die Europäische Kommission bei ihrer jüngsten Bewertung der Umweltinformationsrichtlinie gesagt. Das Umweltinformationsgesetz gibt einen guten Standard vor für die Information auf Antrag.

Von den Kommunen wurde zu Recht angesprochen, dass für Datenbanken mit personenbezogenen Daten Regelungen getroffen werden müssen. Das ist ein ganz schwieriges Kapitel. Ich selbst habe dafür auch keine Ideallösung, bin aber der Meinung, dass es gemacht werden muss.

Man kann nicht sagen, der Aufwand für die Bearbeitung einer Datenbank mit personenbezogenen Daten sei zu groß, weil sie 20.000 bis 30.000 Datensätze enthält und sie deshalb niemandem zugänglich gemacht werden könne. Das kann nicht das Ende der Geschichte sein. Ich kann aber ebenso wenig sagen, die Daten sollten einfach so auf den Markt. Da muss der Gesetzgeber tätig werden; das bekommen wir auf Verwaltungsebene nicht hin. Darin liegt im Moment ein schwieriges, ungelöstes Problem. Es gibt viele gute Datenbanken, und ich plädiere sehr dafür, diese zugänglich zu machen.

Es gibt viele andere Dokumente, an denen ich als Planungsrechtler beteiligt bin. Dabei geht es oft um technische Gutachten und Urheberrechtsfragen. Das ist eine Richtung mit Entwicklungspotenzial. Wir haben für den baden-württembergischen Entwurf eine sehr präzise Katalogisierung der vorzulegenden Veröffentlichungen und Register vorgenommen. So etwas kann man nicht am grünen Tisch in Form eines Gesetzes entscheiden. Wir haben eine begleitende Evaluationskommission vorgeschlagen, um in Kooperation mit den betroffenen Stellen zu klären, was man in welchem Zeitrahmen veröffentlichen kann und welche Datenbanken zu konstituieren sind. Das kann man nicht einfach so in ein Gesetz schreiben.

Eine Klausel, die uns als Journalistenorganisation unangenehm berührt, ist die auch anderweitig angesprochene Presseklausel, nach der jede Anfrage eines Journalisten sofort verschriftlicht und anschließend veröffentlicht werden soll. Das geht uns in der

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Tat zu weit. Als investigative Journalisten sehen wir darin ein Problem. Bestimmte Recherchen können dann nicht mehr durchgeführt werden. Ich selbst habe als Rechtsanwalt mit Recherchen zu tun, die mit ganz besonderer Vertraulichkeit behandelt werden und bei denen die Information selbst am Ende des Prozesses noch wertvoll ist. Durch eine solche Klausel würde man erreichen, dass ein Journalist niemals mehr einen Prozess führen kann. Das ist eine ganz schwierige Angelegenheit. Wir meinen, dass zwischen der Pressefreiheit einerseits und der Existenz einer funktionsfähigen investigativen Medienlandschaft andererseits eine Konkordanz gebildet werden muss.

Was wir gerne hätten, was in diesem Gesetz aber fehlt, ist die Vereinheitlichung von Umweltinformationsrecht und Informationsfreiheitsrecht. NRW hat zwei Gesetze. Schleswig-Holstein hat eine Vereinheitlichung, die nicht sehr gut ist; Berlin ebenso. Das müsste unserer Ansicht nach geändert werden, denn der Umweltinformationsbegriff ist sehr weit. Wenn diese Gesetze nicht von vornherein für allgemeine Informationen gelten, haben sie doch einen relativ engen Anwendungsbereich.

Die anderen Punkte habe ich schon weitgehend angesprochen. Ich habe noch eine dem Stand der Rechtsprechung angepasste Formulierung der Ausnahmen vermisst. Insbesondere ist die neuere Entwicklung, das Beratungsmaterial der Ministerien bei parlamentarischen Gesetzesvorbereitungen freizugeben, nicht aufgegriffen worden. Im Umweltinformationsrecht ist hierüber vom Europäischen Gerichtshof zweimal entschieden worden, nämlich bei den Entscheidungen zu Flachglas Torgau und zur Deutschen Umwelthilfe. Dies sollte ein allgemeiner Grundsatz sein.

Meiner Ansicht nach müsste man auch sehr sorgfältig an das Kabinettsmaterial herangehen, wie es im Umweltinformationsrecht zwingend geboten ist. Es muss in strukturierter Weise veröffentlicht werden. Dabei sollte klargestellt werden, was geheim gehalten wird usw. Wir würden uns sehr freuen, wenn der Landtag bzw. die regierungstragenden Fraktionen diese Aspekte aufgreifen würden.

Gestatten Sie mir, gerade nach unseren Erfahrungen in Baden-Württemberg in Richtung der Damen und Herren von den Grünen zu sagen: Sorgen Sie dafür, dass das, was man als grüne Programmatik kennt, auch den Weg ins Parlament findet. Wir sind gerade in Baden-Württemberg entsetzt darüber, dass dies nach zweieinhalb Jahren Koalition unter grüner Führung trotz eines eindeutigen Versprechens und einer sehr qualifizierten Vorlage nicht geschieht. – Die SPD braucht sich nicht zu freuen; sie ist nach meiner Erfahrung noch schlimmer. Da brauche ich nur die alten Bundestagsreden im Vorfeld zum Umweltinformationsgesetz nachzulesen.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Es geht um den vorliegenden Gesetzentwurf. Mit Blick auf die Zeit bitte ich Sie, sich auf den vorliegenden Gesetzentwurf zu beziehen.

Dr. Wilhelm Mecklenburg (netzwerk recherche e. V.): Entschuldigung, Herr Vorsitzender. – Ich meinte nur, der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form sollte als Startpunkt für die regierungstragenden Fraktionen genommen werden, um an dieser Stelle weiterzuarbeiten. Das ist unsere deutliche Empfehlung.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Stefan Wehrmeyer (Open Knowledge Foundation): Vielen Dank für die Einladung. Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich komme von der Open Knowledge Foundation Deutschland. Das ist ein gemeinnütziger Verein aus Berlin, der sich für Open Data und Open Government in Deutschland einsetzt. Wir versuchen, die Regierung und die Verwaltung dabei zu begleiten, ihre Daten zu öffnen.

Gleichzeitig betreiben wir auch ein Portal namens „FragDenStaat.de“. Auf dieser Webseite können Bürger Anfragen nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und einiger Länder stellen. Es wird ihnen da sehr leicht gemacht. Sie müssen sich einfach eine Behörde auswählen und schreiben, was sie wissen wollen. Dann bekommen sie hoffentlich eine Antwort innerhalb der gesetzlichen Frist.

Wir betreiben dieses Portal für Informationsfreiheit. Warum tun wir das? Wir machen eigentlich Open Data; das ist in Deutschland jedoch eine freiwillige Sache. Der Staat öffnet sich freiwillig und gibt Daten und Informationen heraus. Das ist zu begrüßen. Wir stehen voll dahinter. Wir unterstützen Regierung und Verwaltung sehr gerne bei diesem Vorhaben. Das Land NRW hat hoffentlich bald eine Open-Government-Strategie ausgearbeitet.

Aber das ist nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist die verpflichtende Veröffentlichung von Informationen und Daten, die die Bürger wirklich interessieren. Ich möchte nicht sagen, dass Open Data für die Bürger nicht von Interesse ist. Aber die Bürger haben auch noch andere Fragen. Diese können nur durch ein Informationsfreiheitsgesetz abgedeckt werden. Ein moderner Weg dafür ist ein Transparenzgesetz, wie es z. B. in Hamburg von der SPD-Fraktion verabschiedet wurde.

Hierzu gehören natürlich auch kommunale Informationen. Auf „FragDenStaat.de“ gibt es eine sehr ordentliche Liste mit Anfragen. Wir führen quasi eine Ministatistik darüber, wie Informationsfreiheit in Deutschland funktioniert. Diese Plattform haben wir vor eineinhalb Jahren gestartet. In NRW gibt es ungefähr 240 Anfragen. Das ist nicht gerade eine Explosion. Es zeigt, dass sämtliche Befürchtungen, die Kommunen würden hierdurch lahmgelegt, nicht eingetreten sind.

Ein Großteil dieser 240 Anfragen bezieht sich auf die kommunale Ebene. Daran sieht man, dass sich der Bürger tatsächlich für das interessiert, was vor Ort passiert. Die Kommunen können sich hier nicht ausnehmen. Dazu gehört natürlich auch eine verpflichtende Veröffentlichung.

Wenn man sich die Entwicklung der Anfragen auf Bundesebene ansieht, erkennt man in den letzten zwei Jahren jeweils eine Verdoppelung. Müssen wir uns jetzt doch Sorgen machen, dass das ganze System kollabiert? Ich glaube nicht. Das wird sich nicht so weiterentwickeln. Es zeigt aber auch: Der Bürger hat mehr und mehr Interesse an den Informationen, die bei Verwaltung und Regierung vorliegen.

Was macht man dagegen? Wir haben drei Möglichkeiten. Wir könnten erstens nichts machen. Wir können zweitens das Informationsfreiheitsgesetz wieder abschaffen; dann entfallen die Anfragen. Das löst natürlich nicht das Problem, dass die Bürger etwas wissen wollen. Drittens können wir verpflichtende Veröffentlichungen einführen, also ein Transparenzgesetz. Die Anzahl der Anfragen wird sinken, weil der Bür-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

ger nicht die gleiche Frage immer wieder stellen und die Behörde nicht nach den gewünschten Informationen fragen muss. Das einzige Mittel, um die steigende Anzahl der Fragen zu bekämpfen, ist die proaktive Veröffentlichung.

Gleichzeitig ist das Urheberrecht zu beachten. Auf „FragDenStaat.de“ gab es einige Fälle, bei denen die Weiterverarbeitung und Veröffentlichung von Informationen, die über das Informationsfreiheitsgesetz zur Verfügung gestellt wurden, nicht erlaubt wurde. Das kann nicht der richtige Weg sein. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eindeutig vor, dass Ergebnisse aus den Anfragen und alle Veröffentlichungen zur Weiterverarbeitung unter freien Lizenzen zur Verfügung stehen. Das möchte ich auch als Vertreter von Open Knowledge Foundation eindeutig begrüßen.

Wir machen Open Data. Open Data bedeutet immer, dass die Weiterverarbeitung im kommerziellen und nichtkommerziellen Bereich gleichermaßen erlaubt ist. Das muss auch für die Ergebnisse von Informationsfreiheit gelten. Es gibt keinen anderen praktikablen Weg. Es mag gelegentlich zu Konflikten kommen; das war auch bei „FragDenStaat.de“ der Fall.

Diesen Konflikten sind wir folgendermaßen begegnet: Sobald eine Information nicht veröffentlicht werden durfte, haben wir einen kleinen Button eingebaut. Jeder Bürger konnte dann auf diesen Button drücken und die Information für sich selbst anfragen. Wir haben das Problem also nicht gelöst, sondern der Verwaltung nur mehr Arbeit gemacht. Das tut uns auch leid. Der Bürger möchte aber an die Informationen herankommen, sie veröffentlichen und mit anderen teilen. Der Bürger ist vernetzt und möchte sich mit anderen Bürgern über Informationen austauschen. Das gelingt nur, wenn die Ergebnisse von Informationsfreiheit und die Veröffentlichungen weiter verarbeitbar sind und weiter verwendet werden dürfen.

Das Fazit lautet also: Wir brauchen eine verpflichtende Veröffentlichung von Information. Die im vorliegenden Gesetzesentwurf enthaltene Liste ist sehr gut und umfasst alles, was ein Bürger wissen möchte. Die Kommunen gehören selbstverständlich dazu. Der Bürger ist gerade auf kommunaler Ebene daran interessiert, was vor sich geht. Freie Lizenzen sind eine Grundlage dieser Information. Das Urheberrecht darf der Informationsfreiheit nicht im Wege stehen. – Vielen Dank.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. Das waren die Stellungnahmen der Experten. Ich eröffne hiermit die Fragerunde.

Frank Herrmann (PIRATEN): Ganz herzlichen Dank im Namen der Piratenfraktion für Ihre Stellungnahmen und dafür, dass Sie heute hergekommen sind und uns Rede und Antwort für die eine oder andere Nachfrage stehen.

Gleich zu Anfang habe ich Nachfragen an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Sie haben ausgeführt, dass Sie Transparenz grundsätzlich befürworten, aber – das habe ich mir als Stichwort aufgeschrieben –, im Ermessen der Verwaltung. Ich bitte Sie, folgenden Satz aus Ihrer Stellungnahme dazu zu erläutern:

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

„Die Grenzen werden dabei allerdings durch die Zuständigkeiten und Entscheidungsprivilegien der kommunalen Vertretungen und der demokratisch legitimierten Hauptverwaltungsbeamten vorgegeben ...“

Wie ist das zu verstehen? Soll tatsächlich jede Kommune für sich entscheiden können, was sie veröffentlichen möchte und was nicht? Ich glaube, das kann in unserer heutigen Zeit nicht wirklich passend sein.

Sie haben auch ausgeführt, dass Sie grundsätzlich Transparenz leben und viele Informationen zur Verfügung stellen. Sie führen die damit verbundenen Mehrkosten als ein wichtiges Gegenargument gegen ein Transparenzgesetz ins Feld. Wo sind die Mehrkosten? Sie sagen, Sie bieten Ihren Bürgern viele Daten transparent an. Da ist dann schon Aufwand betrieben worden.

Herr Lehrer, Sie hatten eben die Zahl von 0,1 Stellen genannt. Ich weiß nicht, woher diese Zahl kommt. Wir haben sie aber hochgerechnet und kommen dann auf 14,4 Mio. € für Nordrhein-Westfalen. Wenn das wirklich der Wert ist, den wir für mehr Demokratie zahlen müssten, ist das eine Summe, die wir uns leisten sollten. Ich halte sie für relativ überschaubar. Meine konkrete Frage lautet, wo für Sie die Mehrkosten stecken, wenn Sie schon so viel Transparenz leben, wie Sie es eben ausgeführt haben.

Ich habe auch eine Frage an Herrn Lepper. Sie erwähnen in Ihrer Stellungnahme, dass Sie lieber das Informationsfreiheitsgesetz weiterentwickeln wollen, statt ein Transparenzgesetz zu verabschieden. Daraus habe ich zunächst geschlossen, dass Sie diesen Paradigmenwechsel, also die Veröffentlichungspflicht, nicht befürworten, sondern vielmehr den Anfrageweg, wie er derzeit beschritten wird. Vorhin haben Sie aber gesagt, Sie sehen durchaus eine Veröffentlichungspflicht. Dafür bedanke ich mich.

Ein Punkt wurde nicht erwähnt; Sie haben ihn aber auf der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in der letzten Woche gefordert. Es geht darum, die Bereichsausnahme für Nachrichtendienste abzuschaffen. Diese ist in unserem Entwurf noch enthalten. Legen Sie Ihre Wünsche hierzu bitte noch einmal dar.

Sie hatten gesagt, Sie können anderen Behörden keine Vorschriften machen und sehen ein Problem darin, für eine andere Behörde eine Entscheidung darüber zu treffen, was sie veröffentlichen kann und was nicht. Das habe ich ehrlich gesagt nicht so ganz verstanden. Wenn Sie doch praktisch die Aufsichtspflicht haben, dann ist es doch auch Ihre Aufgabe, eine solche Entscheidung zu fällen. Erklären Sie diese Problembeschreibung bitte noch einmal, damit ich das besser nachvollziehen kann.

Herr Lentfer, Sie machen es schwer, noch viele Fragen zu stellen. Sie haben im Zusammenhang mit der Veröffentlichungspflicht von Verträgen einen Schwellwert erwähnt. Das habe ich nicht ganz mitbekommen. In unserem Entwurf sind zwei Grenzwerte enthalten, das Sachverzeichnis und die Wertgrenze. Sie haben ja auch einen Entwurf vorgelegt; was wäre nach Ihrer Auffassung hier ein guter Weg?

Wir haben die Kommunen angehört und vernommen, dass es große Probleme gibt. Herrn Trennheuser möchte ich deshalb fragen, warum Sie es so wichtig finden, dass

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

auch die Kommunen in der Regelung eines Transparenzgesetzes ihren Platz finden.
– Damit möchte ich schließen. Die Kollegen sind auch noch dran.

Matthi Bolte (GRÜNE): Auch im Namen der Grünen-Fraktion ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen. Ich habe einige Fragen zu Ihren Statements und Stellungnahmen.

Ich beginne mit Herrn Trennheuser. Sie haben in Ihrer Stellungnahme eine sehr allgemeine handwerkliche Kritik am vorliegenden Gesetzentwurf vorgebracht, also unsaubere Definitionen, Querverweise auf falsche Paragraphen usw. Jenseits dieser handwerklichen Aspekte interessiert mich, was den vorliegenden Gesetzentwurf von dem Entwurf Ihres Bündnisses unterscheidet bzw. was sich aus Ihrer Sicht konkret am vorliegenden Gesetzentwurf ändern müsste, um Ihrem Anliegen besser zu entsprechen.

Ich habe auch eine Frage an Herrn Lentfer. Sie sind im Hamburger Bündnis sehr aktiv gewesen. Hamburg ist sicherlich ein interessantes Beispiel, welches inspirierend für die Weiterentwicklung des IFG sein kann, wie wir es in NRW vorhaben. Was können Sie uns aus Ihren Hamburger Erfahrungen mitgeben? Welche Probleme hat es seit der Verabschiedung gegeben? Angenommen, wir wollen das, was in Hamburg gemacht wurde, auf ein Flächenland transferieren. Sagen Sie doch bitte etwas zur Abgrenzung des Geltungsbereichs zwischen dem heutigen IFG, dem Transparenzgesetz, das in NRW geschaffen wurde, und dem neuen Transparenzgesetz.

Herr Lepper, ich muss zugeben, ich war etwas überrascht als ich las, dass Sie bei der Ausweitung der Kompetenzen des LDI durchaus kritische Anmerkungen gemacht haben. Ich habe mich gefragt, wie es denn gehen soll, wenn nicht so. Sehen Sie hier überhaupt den Bedarf?

Herr Wehrmeyer, wie sollten aus Ihrer Sicht Vorgaben zu freien Lizenzen gesetzlich geregelt werden? Wie eng und wie weit? Das ist eine Frage, die uns in der Fachdiskussion immer wieder beschäftigt hat. Dazu würde mich Ihre Stellungnahme interessieren.

Als Letztes komme ich zu den kommunalen Spitzenverbänden. Woher kommen die Zahlen, die Sie genannt haben? Herr Kollege Herrmann hat diese Frage gerade schon angesprochen. Sie hatten auf eine bestimmte Zahl von Personenmonaten zur Vorbereitung abgehoben. Auf was war das bezogen? Sie hatten nur eine Zahl genannt. Ich habe nicht mitbekommen, worauf sie bezogen war, ob auf Kommunen oder worauf auch immer.

Dann habe ich noch eine grundsätzliche Fragestellung. Sie haben sowohl in Ihrem Statement hier als auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme ausgeführt, noch mehr Transparenz sei schön und gut, aber eigentlich sollte das Ganze freiwillig geschehen. Unser IFG gilt auch für die Kommunen. Was spricht dagegen, das Anliegen des IFG mit einigen weiteren Veröffentlichungspflichten fortzusetzen? Was spricht aus Ihrer Sicht gegen eine gesetzliche Regelung über Veröffentlichungspflichten, wenn wir ein IFG haben, welches sich dem Anliegen nach durchaus schon bewährt hat? – Herzlichen Dank.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Guido van den Berg (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch seitens der SPD-Fraktion zuerst einmal einen Dank an alle Sachverständigungen für die einleitenden Ausführungen.

Ich möchte mit Herrn Lepper beginnen. Herr Lepper hatte ausgeführt, der vorliegende Gesetzentwurf sei hinsichtlich der Regelungen, die den aktuellen Möglichkeiten des Informationsfreiheitsgesetzes hinterherhinken, noch einmal kritisch zu hinterfragen. Bitte führen Sie hierzu aus, an welchen Stellen das aus Ihrer Sicht der Fall ist und an welchen Stellen Sie progressiv die wichtigsten Bereiche sehen, wo man das Informationsfreiheitsgesetz weiterentwickeln sollte.

An Herrn Trennheuser und Herrn Lentfer möchte ich folgende Frage richten: Sie haben mitbekommen, dass bei uns die Diskussion natürlich etwas anders geprägt ist als im Stadtstaat Hamburg. Die Kommunen müssen ein kritisches Auge auf die Kosten von Konnexitätsfolgensetzen haben. Die Ausführungen von vorhin, wonach es eine Landesplattform gebe, wo das Ganze zum Teil „abgeräumt“ werde, fand ich nur zum Teil befriedigend.

Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände haben geltend gemacht, dass die personellen Herausforderungen vor Ort liegen. Sie haben es auch quantifiziert. Zu Zeiten, in denen ich mich in meiner Heimatkommune mit wegfallender Schulsozialarbeit auseinandersetzen muss, ist das eine Frage der Ressourcen. Meine Frage: Wie würden Sie solchen Argumenten begegnen? Wie schätzen Sie die Verhältnismäßigkeit ein? Wie würden Sie eine solche Diskussion abgewägt führen, wenn man die These verfolgt, dass sich das System des Stadtstaats nicht eins zu eins auf Kommunen übertragen lässt?

Nun richte ich mich an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände: Der Bedarf für ein Gesetz wird sicherlich nicht ausschließlich von Verbänden definiert. Das macht der Gesetzgeber immer noch selbst. Die Frage der Akzeptanzsteigerung durch Open Government und andere Verfahren ist offenkundig. Es gibt viele kommunale Beispiele, die Sie alle kennen. Das prominenteste ist der Stuttgarter Hauptbahnhof, wo man genau vor diesen Herausforderungen steht.

Sie sagen, es bestünden Sorgen vor Reglementierungen, die Sie zu sehr binden. Da möchte ich umgekehrt die Frage stellen: Wie begegnet die kommunale Familie diesem gesellschaftlichen Trend? Aggregieren Sie den Bedarf an solchen akzeptanzsteigernden Maßnahmen? Führen Sie Systeme zusammen und synchronisieren diese? Wie sieht Ihr Angebot an die gesellschaftliche Forderung aus, mehr Transparenz zu organisieren und den Service zu vereinheitlichen? Nur mit einer Abwehrhaltung kommt man nicht weiter; das ist meine These. Wie begegnen Sie dem also? – Meine anderen Fragen wurden im Wesentlichen schon gestellt. Deshalb möchte ich schließen und bin auf die Beantwortung gespannt.

Daniel Sieveke (CDU): Vielen Dank. – Als nächsten Redner habe ich mich auf die Liste gesetzt. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Lentfer und Herrn Wehrmeyer. Jetzt habe ich leider kein schickes Zitat. Herr Wehrmeyer, Sie haben eben gesagt,

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der Bürger sei vernetzt. Damit setzen Sie ja durchaus Marken und gehen davon aus, dass der Bürger tatsächlich vernetzt ist.

Was aber ist mit den nicht vernetzten Bürgern? Wie gehen Sie auf diejenigen zu, die bestimmte Dinge nicht Online anfragen kann? Das würde auch wieder eine Bindung von Ressourcen in der Kommune bedeuten, weil die Daten den Bürgerinnen und Bürgern auf einem anderen Weg zur Verfügung gestellt werden müssten.

Bitte verstehen Sie mich nicht falsch, aber glauben Sie wirklich, die vielen Anglizismen in den Stellungnahmen und Wortbeiträgen, die Sie benutzen, sind für jemanden transparent, der der englischen Sprache nicht mächtig ist? Das gilt auch für den Namen Ihrer Organisation. An dieser Frage möchte ich festmachen, wie schwer es ist, zu sagen, was transparent ist und was nicht.

Ich komme zu den kommunalen Spitzenverbänden. Im Gegensatz zu einigen Fragestellern zuvor habe ich die kommunalen Spitzenverbände nicht so verstanden, als würden sie sich gegen Transparenz aussprechen. Vor allem die schriftlichen Stellungnahmen habe ich dahingehend verstanden, dass Daten, die der Bürger über das heute schon mögliche Maß hinaus erfahren möchte und könnte, sehr häufig aus Datenschutzgründen oder weil es sich um Vertragsbestandteile handelt, gar nicht zur Verfügung gestellt werden können.

Ich habe es so verstanden, dass es sich sehr oft um Daten handelt, die den Bürger oder die Verfahrensteilnehmer interessieren, die aber vorenthalten werden müssen. Dadurch könnte es wieder zu Verärgerungen kommen. Was können sich die kommunalen Spitzenverbände über die heutige Situation hinaus noch weiter an Transparenz vorstellen? Ich glaube, es gibt einige Punkte, die man auch hinsichtlich der Aufmachung noch transparenter und zielführender darstellen kann.

Herr Wehrmeyer, Sie führten eben aus, dass der Bürger mehr Informationen haben möchte. Er möchte wissen, was vor sich geht. Ich habe es so verstanden, dass der Bürger aus Ihrer Sicht das Gefühl hat, ihm werde etwas vorenthalten. Können Sie genauer beschreiben, was dem Bürger vorenthalten wird und was ihm eigentlich zugänglich gemacht werden kann? Oder wollen Sie sagen, dass dem Bürger diese Informationen zwar auf Nachfrage zur Verfügung gestellt werden, es aber nicht mehr modern und zielführend ist, nachfragen zu müssen, sondern es müsse eine proaktive Darstellung erfolgen?

Sind Sie wirklich der Meinung, dem Bürger werde wissentlich etwas vorenthalten, was ihm eigentlich zur Verfügung gestellt werden müsste? Dann bitte ich Sie, genauer zu bezeichnen, was ihm denn vorenthalten wird. Gehen Sie bitte auch darauf ein, ob der Bürger manchmal Dinge wissen möchte, die ihm aus Ihrer Sicht nicht zur Verfügung gestellt werden können.

Eine weitere Frage habe ich an Herrn Dr. Mecklenburg. Ich habe eben sehr wohl verstanden, dass Sie für mehr Transparenz sind. Für den Journalismusbereich haben Sie dann aber Vorbehalte geäußert. Beschreiben Sie dies bitte genauer. Ich erkenne es sehr wohl an, dass eine Recherche schwieriger werden kann, wenn alles sofort veröffentlicht wird. Der Bürger erwartet im Verwaltungshandeln auf der Kommunalebene aber sehr frühzeitig, dass Informationen zur Verfügung gestellt werden;

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

so habe ich es zumindest verstanden. Auch auf dieser Seite kann es dazu kommen, dass zunächst Informationen zusammengetragen werden müssen, bis sich ein rundes Bild ergibt, sonst kann es zu Verwirrungen kommen, wenn jede Information von vornherein eingestellt wird. – Vielen Dank.

Dirk Wedel (FDP): Auch seitens der FDP-Fraktion herzlichen Dank für die schriftlichen Stellungnahmen und die mündlichen Ausführungen der Sachverständigen. Ich habe auch noch einige Nachfragen. Anfangen möchte ich mit zwei Fragen an die kommunalen Spitzenverbände.

Zum einen haben Sie verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich der kommunalen Organisationshoheit geäußert. Ich bitte Sie, etwas mehr ins Detail zu gehen. Sehen Sie hier den Kernbereich betroffen, oder ist das für Sie nur eine Frage der Verhältnismäßigkeit?

Zum anderen haben Sie Ausführungen zum Konnexitätsprinzip gemacht und dargelegt, der Gesetzentwurf genüge dem nicht. Für mich stellt sich die Frage, welche rechtlichen Schritte aus Ihrer Sicht einzuhalten wären, um ein Transparenzgesetz oder die Weiterentwicklung eines Informationsfreiheitsgesetzes mit dem Konnexitätsprinzip vereinbar zu machen.

Herr Lepper, Sie hatten in Ihrer Stellungnahme unter anderem geschrieben, es gebe heutzutage eine informationsrechtliche Flucht ins Privatrecht bzw. diese sei möglich. Könnten Sie dies bitte anhand von Beispielen erläutern? Meine weitere Frage an Sie betrifft einen ganz interessanten Punkt. Wir sprechen hier ja über Transparenz. Sie haben geschrieben, der Gesetzentwurf selbst sei hinsichtlich Aufbau, Übersichtlichkeit und Rechtsklarheit gerade nicht transparent; Sie vermissen die notwendige Transparenz für den Rechtsanwender. Führen Sie das doch bitte etwas näher aus.

In der Stellungnahme von „netzwerk recherche e. V.“ heißt es unter anderem, es würde begrüßt, wenn die Veröffentlichungspflicht gerade bei der erstmaligen Einführung auf Informationen beschränkt würde, die einerseits derzeit noch nicht veröffentlicht werden und andererseits von einer gewissen herausgehobenen Relevanz sind. Wäre es aus Ihrer Sicht ein gangbarer Weg, das Informationsfreiheitsgesetz weiterzuentwickeln? Diese Frage möchte ich gleichzeitig an den Vertreter von „Mehr Demokratie e. V.“ stellen.

An „Mehr Demokratie e. V.“ habe ich außerdem folgende Frage: Sie hatten in der Einleitung zu Ihrer Stellungnahme insbesondere die Frage der Konnexität aufgeworfen, bei den Erläuterungen zu § 24 aber nicht beantwortet. Daher meine Frage: Wie stellen Sie sich denn den Umgang mit konnexitätsrelevanten Fragen vor?

An vielen Stellen haben Sie von handwerklichen Mängeln gesprochen. Ist der Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht im Rahmen eines normalen parlamentarischen Verfahrens reparabel? Wie hätte eine solche Reparatur auszusehen?

Herr Dr. Mecklenburg, Sie haben im Zusammenhang mit dem Thema „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ Kritik an der Vorschrift geübt und gemeint, dass die Regelung insgesamt nicht gelungen erscheine. Können Sie dazu noch ein paar Ausführungen machen?

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Sie hatten die beiden EuGH-Entscheidungen zum Thema „Umweltinformation“ angesprochen. Inwieweit bliebe Ihrer Auffassung nach die Eigenverantwortung der Exekutive gewahrt, wenn man so vorgehe, wie Sie es vorschlagen?

Im Zusammenhang mit § 23 sehen Sie kompetenzrechtliche Probleme. Liegt das Ganze nicht eigentlich in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers, die in diesem Gesetz im Grunde nichts verloren hätte? – Dabei möchte ich es zunächst belassen. Danke.

Michele Marsching (PIRATEN): Zunächst für das Protokoll: Ich vertrete den Abgeordneten Sommer für den Kommunalausschuss. – Ich möchte ebenfalls allen Experten für die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen sowie für die Kritik danken. Es ist gerade für eine kleine Fraktion immer schwierig, einen solchen Gesetzentwurf zu schreiben. Wir werden sicherlich einige der geäußerten Kritikpunkte aufnehmen.

Herr Lepper, Sie haben ausgeführt, dass Sie keine Entscheidung über Informationszugänge treffen können; allenfalls könnten Sie aufgrund Ihrer Bindung als Gutachter für den Landtag Empfehlungen in Ihrer Funktion als Datenschutzbeauftragter aussprechen. Halten Sie es aufgrund der Kollision von Datenschutz auf der einen Seite und Informationsfreiheit auf der anderen Seite für einen sinnvollen Weg, einen Informationsfreiheitsbeauftragten neben einem Datenschutzbeauftragten gesondert zu installieren?

An Herrn Lehrer habe ich drei Fragen:

Erstens. Sie haben ausgeführt, die Umsetzung des Gesetzentwurfes löse einen erhöhten Planstellenbedarf aus. Meine Frage: Welchen Planstellenaufwand haben die Kommunen denn jetzt? Es werden jetzt schon Informationen veröffentlicht, wie wir von Ihnen gehört haben. Inwieweit handelt es sich da um einen Mehraufwand?

Zweitens. Sie haben davon gesprochen, Statistiken zu veröffentlichen. Mir sind dabei die Worte „in Textform“ aufgefallen. Stimmen Sie mit mir überein, wenn ich sage, dass Statistiken in Textform schwer maschinenlesbar und damit nur schwer für verschiedene Personen untereinander vergleichbar und auswertbar sind?

Drittens. Sie haben gesagt, die bereits vorhandenen Daten müssten Sie bereinigen und konvertieren. Stimmen Sie mit mir überein, dass diese Konvertierung und Bereinigung nur einmalig notwendig wären, wenn wir eine einheitliche Datenbank und ein einheitliches Format hätten? Danach wären diese Fragen geklärt und müssten nicht mehr behandelt werden.

Herr Dr. Kuhn, meine Frage ist in Verbindung mit den Ausführungen von Herrn Sieveke zu sehen. Sie sagten, es gibt eine Übertragung von Macht auf Zeit. Innerhalb dieser Zeit unterläge die Kontrolle den gewählten Vertretern. Sind Sie tatsächlich der Auffassung, dass diese Macht nicht von außen kontrolliert werden darf, wenn man die Macht auf Zeit überträgt? Wenn Daten veröffentlicht werden, geht es darum, dass man von außen auf diese „Mächtigen“ zugreifen darf. Herr Sieveke sagte, es gebe eventuell Dinge, die man nicht zur Verfügung stellen kann. Was könnte das Ihrer Einschätzung nach sein, wenn man von allgemeinen anderen Gesetzen wie dem Datenschutz etc. einmal absieht?

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Herr Lentfer, welche Erfahrungen wurden mit dem Informationsfreiheitsgesetz in Hamburg gemacht? Dazu haben Sie sich noch nicht ausgelassen. Mich interessiert insbesondere, welcher Mehraufwand auf die Stadt Hamburg aufgrund des Transparenzgesetzes zugekommen ist. Die Kommunen sprechen von einer freiwilligen Basis. Hätte die Veröffentlichung auf freiwilliger Basis in Hamburg nach Ihrer Einschätzung zu einer Veröffentlichung der auslösenden Verträge um die Hamburger Philharmonie geführt?

Herr Dr. Mecklenburg, welche Erfahrungen haben Sie im „netzwerk recherche e. V.“ mit dem aktuell geltenden Informationsfreiheitsgesetz gemacht, und wo stoßen Sie auf Schwierigkeiten? Hierzu hätte ich gerne ein paar Beispiele.

Herr Wehrmeyer, glauben Sie, wir bräuchten eine Veränderung des Urheberrechts, um eine größtmögliche und problemlose Veröffentlichung zu erreichen? Beispielsweise sind ja Erlasse urheberrechtlich geschützt und stehen unter Copyright. Welche Probleme und welche Lösungsmöglichkeiten sehen Sie hierbei?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. – Nun haben sich alle geäußert. Wir beginnen mit der spannenden Antwortrunde. Herr Dr. Kuhn, Sie haben das Wort.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich hoffe, bei der Beantwortung keine der vielen Fragen zu vergessen. Ansonsten wird Herr Lehrer noch einige Punkte ergänzen.

Wenn ich es richtig notiert habe, sagte Herr Herrmann zu Beginn, wir hätten davon gesprochen, die Transparenz solle im Ermessen der Verwaltung stehen. Das waren Ihre Worte, nicht unsere. Wir haben allerdings sehr wohl gesagt, die von der Kommunalverfassung vorgesehenen Entscheidungsprivilegien und Zuständigkeiten sowie gegebenenfalls Grenzen seien zu beachten. Danach haben Sie ja gefragt.

Im Grunde genommen habe ich nur gesagt, dass wir eine repräsentative Demokratie haben und dass bei allen aktiven Bemühungen um einen größtmöglichen Dialog, um eine größtmögliche Transparenz, um Beteiligung und Mitnahme der Bürgerinnen und Bürger irgendwann ein Punkt erreicht ist, an dem die Räte und Kreistage zu entscheiden haben. Nicht mehr und nicht weniger sollte mit diesem Zitat gesagt werden.

Herr Bolte hatte den Punkt „Freiwilligkeit“ angesprochen und die Frage aufgeworfen, warum wir so große Schwierigkeiten damit hätten, das IFG im Sinne eines Transparenzgesetzes weiterzuentwickeln. Die vielfältigen Bemühungen auf kommunaler Ebene, die derzeit auf Freiwilligkeit beruhen, sind auch deshalb vorangekommen – und dies wird auch weiterhin der Fall sein –, weil sie eben aufgrund von Ideen und Potenzialen innerhalb der Mitarbeiterschaft geboren wurden und weiterentwickelt werden können. Ich habe versucht, das in meinem Wortbeitrag deutlich zu machen.

Es macht einen Unterschied, ob ich nur die Vorgabe habe, eine bestimmte Sache erledigen zu müssen, oder ob ich meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbinden und diese mit Verantwortung versehen kann, um den Gedanken der Transparenz auf diese Weise weiter voranzutreiben. Das ist eines der Kernargumente dafür, warum wir an dieser Stelle Schwierigkeiten mit gesetzlichen Vorgaben haben. Ansonsten

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

gelten die Bedenken, die wir in der schriftlichen Vorlage dargelegt haben; daher möchte ich nicht noch einmal wiederholen, was ich eben schon gesagt habe. Das organische Wachsen scheint uns an dieser Stelle viel sinnvoller zu sein als ein Handeln des Gesetzgebers mit irgendwelchen Vorgaben.

Herr van den Berg sagte, es sei nicht Sache der Verbände, über den Bedarf von gesetzgeberischen Maßnahmen zu entscheiden. Da stimme ich Ihnen hundertprozentig zu; das wäre auch nicht mein Verständnis von Demokratie. Es ist natürlich Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden. Wir haben aber durchaus das Recht und die Aufgabe, darauf hinzuweisen, dass wir an dieser Stelle keinen solchen Bedarf sehen. Sie müssen bei Ihrer weiteren Beratung abwägen, ob Sie unseren Argumenten zustimmen. Wir sehen den Bedarf aus den genannten Gründen nicht. Ich komme gleich auf die rechtliche Komponente zu sprechen, warum wir diesen Bedarf nicht sehen.

Einige entsprechende Beispiele vor Ort; diese haben wir teilweise in der schriftlichen Stellungnahme benannt. Die kennen Sie auch, Sie sind ja selbst kommunalpolitisch aktiv. Wir als Verbände versuchen, diese Beispiele in sinnvoller Art und Weise aufzugreifen. In unseren Gremien wird regelmäßig darüber berichtet. Diese Form des „Lernens von anderen“ wird von uns im Rahmen unserer Möglichkeiten unterstützt.

Vonseiten der FDP-Fraktion sind verfassungsrechtliche Bedenken angesprochen worden. Solche Bedenken haben wir dahin gehend, dass der Gesetzgeber nur dann tätig werden soll, wenn ein Erfordernis für ein solches Tätigwerden besteht. Ich komme auf den Punkt zurück, den ich vorhin schon angesprochen habe: Es gibt bereits heute eine ganze Reihe von Aktivitäten. Insofern sehe ich die Verhältnismäßigkeit nicht mehr gewahrt, wenn der Gesetzgeber gleichwohl versucht, mit gesetzlichen Vorgaben einzugreifen.

Zur Klarstellung: Natürlich steht Art. 28 Grundgesetz unter dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Der Gesetzgeber kann selbstverständlich in das Recht der kommunalen Organisationshoheit eingreifen, aber eben nicht, wenn die Ziele seines Tätigwerdens heute schon weitestgehend erfüllt sind und auch weiterhin erfüllt werden können. Das sollte an dieser Stelle mit berücksichtigt werden.

Die FDP-Fraktion hatte nach dem Konnexitätsprinzip gefragt. Sie kennen das Konnexitätsausführungsgesetz. Darin sind relativ klare Vorgaben enthalten, wie eine Kostenfolgenabschätzung zu erfolgen hat. Die müssen im Übrigen auch nicht von den kommunalen Spitzenverbänden vorlegen, sondern die muss der Gesetzgeber mit Verabschiedung eines solchen Gesetzes vorlegen. Die anzulegenden und zu berücksichtigenden Kriterien sind im Konnexitätsausführungsgesetz aufgeführt, angefangen bei den Personalkosten bis hin zu den Sachkosten und einem Gemeinkostenzuschlag. Wir sind mit dem Konnexitätsausführungsgesetz relativ klar aufgestellt. Vom Gesetzgeber würden wir logischerweise erwarten, dass eine solche Kostenfolgenabschätzung vorgenommen wird.

Herr Marsching ist auf das von mir erwähnte Zitat der Übertragung von Macht auf Zeit eingegangen und hat in dem Zusammenhang das Stichwort „Kontrolle“ aufgegriffen. Es steht für repräsentative Demokratie, wenn an die Mitglieder des Landtags

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

genauso wie an die Mitglieder der kommunalen Vertretungen Macht auf Zeit vergeben wird. Diese haben letztendlich Entscheidungen zu treffen.

Das schließt nicht aus, dass auf die Betreffenden innerhalb der vier oder fünf Jahre dauernden Legislaturperioden Einfluss genommen werden kann, wird und muss. Das muss ich Ihnen nicht erläutern. Das steht für mich völlig außer Frage. Insofern bleibt es dabei, dass die gewählten Vertreter die letzten und verbindlichen Entscheidungen zu treffen haben. In der Sache sind wir da nicht weit auseinander. An diesem Grundsatz der repräsentativen Demokratie möchte ich schon festhalten.

Herr Marsching, Sie hatten auch danach gefragt, welche Daten wir nur, ich sage mal, ungern zur Verfügung stellen möchten. In diese Richtung zielte auch die Frage des Vorsitzenden. Der Datenschutz ist schon genannt worden. Das muss ich nicht weiter erläutern. Ich könnte mir gut vorstellen, dass unter Umständen auch geschäftliche Daten sehr ungern weitergegeben und von den Betroffenen herausgegeben werden wollen.

Dies kann man sofort wieder mit Totschlagargumenten ablehnen; aber ein Unternehmer hat schon ein Interesse daran, dass nicht alle seine Daten, die in irgendwelchen geschäftlichen und vertraglichen Regelungen aufgenommen sind, direkt per Transparenzgesetz mit entsprechenden Vorgaben allgemein bekannt werden. Unter diesem Gesichtspunkt könnte ich mir vorstellen, dass wir an dieser Stelle Schwierigkeiten bekommen. Letztlich ist hier eine Abwägung vorzunehmen. Diese Abwägung im Einzelfall vorzunehmen, ist höchst schwierig und diffizil. Auch das würde den eben angesprochenen Aufwand zusätzlich erhöhen, den die Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen vor Ort betreiben müssten.

Martin Lehrer (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich möchte die Ausführungen von Herrn Dr. Kuhn von der technischen Seite und der Kostenseite her ergänzen. – Herr Herrmann und Herr Bolte, Sie fragten, wodurch zusätzliche Kosten entstehen. Es gibt ja schon diese wunderschönen Internetangebote, die sich auch mehr oder weniger freiwillig entfaltet haben. Der Knackpunkt ist die gesetzliche Verpflichtung. Sobald per Gesetz eine Mindestleistung erbracht werden muss, muss auch kontrolliert werden, ob diese in der Verwaltung immer erbracht wird.

Bei den vorhandenen Online-Angeboten der Kommunen hingegen können diese selbst entscheiden, was sie wann einstellen und in welchen Zyklen eine Aktualisierung erfolgt. Dabei kann sie sehr kostensparende dezentrale Redaktionskonzepte verwirklichen. Man ertüchtigt also die schon vorhandenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dahin gehend, selbst ab und zu Inhalte einzustellen. Das ginge bei einer gesetzlichen Verpflichtung im Sinne eines Transparenzgesetzes nicht mehr. Dann müsste man jemanden haben, der regelmäßig prüft, ob die Inhalte aktuell sind oder wer dafür zuständig ist, sie zu aktualisieren, ob die Schnittstellen noch up to date und die Ausgangsdaten vollständig sind.

Unsere Kostenschätzungen verstehen sich ohne detaillierte Kalkulationen von IT-Leitern unserer Mitgliedskommunen. Für die Programmierung und Implementierung von Schnittstellen, Konvertierungsroutinen etc., überhaupt das Identifizieren von vor-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

handenen Datenbeständen und den Zieldatenformaten ist ein Aufwand von ein bis drei Monaten für eine Person nicht zu hoch gegriffen. Wenn man gesetzliche Mindeststandards vorschreibt, ist es sicher realistisch, eine halbe Planstelle für eine Kommune mit 50.000 bis 60.000 Einwohnern für den Pflegeaufwand zu rechnen.

Wir favorisieren die Entwicklung hin zu mehr Transparenz und mehr Veröffentlichungen in den kommunalen Internetangeboten. Wenn man dieser Entwicklung Entfaltungsmöglichkeiten gibt und es den Kommunen selbst überlässt, wie und in welchen Zeitschritten sie das Ganze realisieren, dann kommt man eventuell wesentlich billiger weg. Dann kann man in der Verwaltung Potenziale entdecken und dezentrale Konzepte umsetzen. Das befürworten wir auf jeden Fall.

Herr Marsching stellte noch die Frage nach Statistiken in Textform. Das ist ein gutes Beispiel dafür, dass in der kommunalen Welt viele Datenbestände im Ansatz vorhanden sind, aber nicht in der Form, wie man sie sich nach den Grundsätzen von Open Government, Open Data und den Transparenzkonzepten wünschen würde.

Das wissen auch die Fachleute in den Kommunen. Wenn man, wie bislang, einen statistischen Jahresbericht vorliegen hat und nun zusätzlich oder anstelle dessen die Datengrundlage veröffentlichen möchte, bedeutet das zuerst einmal Arbeit. Die Datensätze müssen lokalisiert, zum Teil isoliert und von den Bestandteilen abgetrennt werden, die da nichts verloren haben. Dann ist die Konvertierungsfrage zu klären. Technisch ist das alles machbar. Es gibt auch Lösungen dafür. Aber es muss eben gemacht und finanziell unterlegt werden. Das kann unter Umständen etwas Zeit erfordern. So viel zur technischen Seite.

Ulrich Lepper (Landesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen): Meine Damen und Herren! Ich versuche, mich bei der Vielzahl der Fragen kurz zu halten. Das Ansinnen dieses Gesetzentwurfs, eine proaktive Veröffentlichungspflicht vorzusehen und die Informationen, die der öffentlichen Hand vorliegen, nach Möglichkeit umfassend zur Verfügung zu stellen, wird von mir voll geteilt. Ich muss das nicht noch einmal wiederholen.

Hier ist vielleicht ein Missverständnis entstanden. Ich habe bereits vergangenes Jahr im Rahmen einer Veranstaltung in diesem Hause zum Ausdruck gebracht, dass ich mich mit Nachdruck für eine Verwirklichung des Transparenzgrundsatzes ausspreche. Der Gesetzentwurf ist in dieser Beziehung ein ganz wichtiger Beitrag, der uns diesem Ziel deutlich näherbringt.

Auf der Anwendungsebene stellt sich die Frage, wo der Gesetzentwurf hinter den Erwartungen zurückliegt, die im Bereich der Informationsfreiheit bestehen. Ich bin sehr für eine mutige und entschlossene, zugleich aber auch rechtsklare Umschreibung der Informationen, die proaktiv zur Verfügung gestellt werden müssen, ohne dass es eines Antrages bedarf. Das sind, wie es im Gesetzentwurf ausgeführt ist, in der Tat Verträge der Daseinsvorsorge. Die Frage ist, ob der Informationszugang erst dann gewährt soll, wenn zu bejahen ist, dass ein öffentliches Interesse an der Veröffentlichung vorliegt. Das sind wiederum Wertungsfragen, die in Bochum möglicherweise anders als in Düsseldorf oder bei der Bezirksregierung Arnsberg anders als

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

bei der Bezirksregierung Düsseldorf entschieden werden. Das muss man einfach sehen.

Daher plädiere ich proaktiv dafür, den Kreis der zu veröffentlichenden Verträge umfassend zu gestalten, um hier nur ein Beispiel herauszugreifen. Man macht die Veröffentlichung dann nicht abhängig von weiteren Voraussetzungen wie der Frage, ob ein öffentliches Interesse besteht. Das ist nicht einfach. Deshalb muss man die einzelnen Punkte von Fall zu Fall durchgehen. Es wäre wünschenswert, wenn sich der Gesetzgeber zu einer abstrakt-generellen Vorfestlegung entschließen könnte.

Auch was die Wertgrenzen anbelangt, sehe ich noch Spielraum im Hinblick auf Transparenz und Informationszugang. Eine Wertgrenze von 20.000 € sagt überhaupt nichts aus über die Frage der Einflussnahme oder Mitwirkung aus. Ich will das gar nicht negativ werten. Hinsichtlich der Frage der Mitwirkung nichtöffentlicher Stellen am staatlichen und kommunalen Aufgabenvollzug sind auch Verträge mit einem geringeren Gegenstandswert durchaus von Bedeutung. Ich denke an Beraterverträge oder Gutachten, die durchaus auch weit unterhalb eines Gegenstandswertes von 20.000 € für die Öffentlichkeit interessant sind. Sie sagen etwas darüber aus, wie der öffentliche Aufgabenvollzug aussieht. Insofern würde ich mir ein Mehr wünschen, was die materiell-rechtliche Seite anbelangt.

Herr Herrmann, Sie sprachen die Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten in Erfurt an. Ich habe in der vergangenen Woche an jener Sitzung teilgenommen. Es wäre wünschenswert, dass die Bereichsausnahmen, die in unserem und in anderen Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehen sind, noch einmal kritisch überprüft werden – die Rede ist unter anderem von Nachrichtendiensten, von Wissenschaft und Forschung –; das ist Sinn und Zweck dieser Entschließung.

Diese Verlautbarung verfolgt nicht die Zielrichtung, alles, was dem Geheimdienst bekannt ist, an die Öffentlichkeit zu bringen. Sie verfolgt auch nicht das Ziel, dass die durch Art. 5 Grundgesetz geschützte Wissenschaftsfreiheit nunmehr keine Geltung mehr haben darf. Dahinter steckt die eher gesetzestechnische Idee, nicht einfach von vornherein bestimmte Bereiche aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen, wenn man Transparenz wirklich ernst nimmt.

Diese Bereiche sollen grundsätzlich im Anwendungsbereich erhalten bleiben, aber Abstufungen erhalten, indem bestimmte Punkte aus diesen Bereichen nicht zugänglich sind. Das würde bedeuten, dass der bereichsspezifische Gesetzgebungsaufwand in den Fachgesetzen höher ist. Das ist nicht ganz einfach, aber es ist ein weiterer Schritt im Sinne von Transparenz und Informationszugang.

Die Frage der Rechtsklarheit ist angesprochen worden. Wenn ich mir die Veröffentlichungstatbestände anschau, so kann ich eine ganze Reihe positiver Beispiele erkennen. Von der Tendenz her ist der Gesetzentwurf zu befürworten. In den Details besteht aber noch ein sehr großer Diskussionsbedarf.

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 10 sind Ergebnisse von Messungen und Beobachtungen offenzulegen, die von einer Behörde außerhalb ihrer Überwachungstätigkeit im Einzelfall durchgeführt werden. Wenn derartige Erkenntnisse offengelegt werden sollen, erscheint mir das sehr offen und beinahe schrankenlos. Man weiß nicht: Sollen nur Er-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

kenntnisse veröffentlicht werden, die im Rahmen öffentlicher Aufgaben bei öffentlich angeordneten Messvorgängen festgestellt worden sind, oder auch Daten, die sonst noch festgestellt wurden? Das erschließt sich mir vom Gesetzesverständnis her nicht so ganz.

Die Rede ist davon, dass die wesentlichen Regelungen von erteilten Baugenehmigungen oder Vorbescheiden veröffentlicht werden sollen. Auch aufsichtsrechtliche Entscheidungen sollen pauschal veröffentlicht werden. Meine Damen und Herren, ich sage noch einmal: Es geht hier nicht darum, die Idee an sich infrage zu stellen. Es geht nur darum, passende Begriffe zu finden. Ich gebe zu, das ist für den Gesetzgeber eine unwahrscheinlich anspruchsvolle Aufgabe. Deswegen muss man das Ganze im Detail noch einmal durchgehen.

Es ist für den Gesetzgeber schwierig, im Vorhinein abstrakt-generell rechtsklar für die Praxis festzulegen, ob etwas proaktiv zu veröffentlichen ist oder nicht. Immer dann, wenn es um Wertungsfragen und unbestimmte Rechtsbegriffe geht, transportieren wir Schwierigkeiten in die Verwaltungspraxis hinein. Das müssen wir offen sehen. Insofern plädiere ich für möglichst klare Regelungen. Wenn ich hier die Rechtsklarheit infrage stelle, bitte ich, dies nicht als einen Dissens in der Sache misszuverstehen. Es geht mir um die Frage, wie man das Ziel – welches ich unterstütze – praktikabel umsetzen kann.

Hieran möchte ich die Frage nach den Befugnissen des Landesbeauftragten anschließen. Wenn hier der Eindruck entstanden sein sollte, der Landesbeauftragte lege keinen Wert auf Befugnisse, die man ihm angedeihen lassen möchte, dann wäre das sicherlich ein großes Missverständnis. Wenn wir uns über die Befugnissebene unterhalten, müssen wir über zwei Komplexe reden: einmal über den systematischen Bereich und einmal über den verwaltungspraktischen Bereich.

Der systematische Bereich ist dadurch gekennzeichnet, dass im geltenden Recht Anordnungsbefugnisse der Datenschutzkontrollbehörde nicht vorgesehen sind, was die Einwirkung auf den öffentlichen Sektor anbelangt. Dem liegen verfassungsrechtliche Erwägungen zugrunde. Diese kann man noch einmal prüfen, muss sie aber im Blick behalten.

Wenn die Kontrollbehörde mit Blick auf Datenschutz oder Informationsfreiheit bestimmte Dinge bezogen auf eine andere öffentliche Stelle anordnet, wird damit die Problematik des Zusammenwirkens von öffentlichen Stellen berührt und die Möglichkeit der einen Stelle, sozusagen zwangsweise auf die andere Stelle einzuwirken.

Das ist eine systematische Frage. Diese ist im Datenschutz bisher so beantwortet worden, dass keine Anordnungsbefugnis besteht. Auch dort sind bislang Beanstandungsmöglichkeiten vorgesehen, von denen wir lebhaft Gebrauch machen, wie Sie meinem Tätigkeitsbericht entnehmen können. Darüber werden wir ja gleich oder heute Nachmittag noch sprechen.

Ich bitte, ein ganz wichtiges systematisches Argument zu beachten. Vielleicht kommen wir heute Nachmittag bei der Beratung des einen oder anderen Tagesordnungspunktes noch darauf zu sprechen. Wir sollten mit einem Missverständnis aufräumen. Ich nehme die Kontrollaufgaben sowohl im Datenschutz als auch im Bereich

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

der Informationsfreiheit mit voller Inbrunst wahr. Wenn eine Kontrollbehörde vorhanden ist, bedeutet das nicht, dass man automatisch an diese Kontrollbehörde denkt, wenn es um Eingriffsbefugnisse in die Sphäre einer anderen Behörde geht.

Ich wiederhole mich, wenn ich sage, dass es immerhin den § 7 Datenschutzgesetz gibt. Ich bitte, das nicht außer Acht zu lassen. Auf diese Vorschrift wird im Informationsfreiheitsgesetz verwiesen. Danach bleibt die Verpflichtung der Aufsicht – wer auch immer das sein mag – unberührt, im kommunalen und staatlichen Bereich für die Einhaltung des Datenschutzes – in diesem Zusammenhang für die Einhaltung der Informationsfreiheit – Sorge zu tragen. Es ist also nicht nur Aufgabe einer Datenschutz- oder Informationsfreiheitsbehörde, dafür zu sorgen, dass den gesetzlichen Verpflichtungen entsprochen wird. Das lässt die Verpflichtung der staatlichen Aufsichtsinstanzen völlig unberührt.

Ich habe, ehrlich gesagt, nicht immer den Eindruck, dass dieses Grundprinzip tatsächlich beherzigt wird. Ich würde mir von der einen oder anderen öffentlichen Stelle ein wenig mehr Unterstützung und Besinnung auf diese ihr obliegenden originären Verpflichtungen wünschen. Das ist die eine Seite.

Die andere Seite bei der Frage nach der Kompetenz ist der Arbeitsumfang. Ich habe nicht umsonst gerade die praktischen Schwierigkeiten dargelegt, die sich für den Anwender im Einzelnen ergeben können, je nachdem, wie das Gesetz ausgestaltet wird. Das sind ganz schwierige und komplexe Fragen. Hier kann und muss die Praxis eine Lösung finden. Es gibt Beispiele dafür, dass die Praxis dies auch kann. Der Informationszugang auf Antrag funktioniert schließlich auch. Bei dem proaktiven Informationszugang sind die Anforderungen allerdings höher.

Wenn gleichzeitig eine Befugnis der Aufsichtsbehörde – hier des Informationsfreiheitsbeauftragten – vorgesehen ist, steht zu befürchten, dass die Zahl der Fälle, die streitig bleiben und dann uns überantwortet werden, enorm in die Höhe schnellte. Ich bin im Moment nicht in der Lage, Personalanforderungen im Einzelnen zu quantifizieren. Aber dies wäre unausweichlich. Meine bisherige Mannschaft reicht bei weitem nicht aus, um das hinzubekommen.

Das ist eine Angelegenheit in der Praxis. Nicht umsonst sieht das Datenschutzrecht als Korrespondenz- und Komplementärmaterie ebenfalls eine verantwortliche Stelle vor, die in erster Linie dazu da ist, die notwendigen Schritte zu unternehmen. Es ist Aufgabe der Datenschutzkontrollbehörde und des Informationsfreiheitsbeauftragten, auf die Unterstützung der Datenschutzbeauftragten vor Ort hinzuwirken, Leitlinien auszugeben und dafür zu sorgen, dass Voten und Stellungnahmen abgegeben werden können. Diese Aufgabe nehmen wir erfolgreich wahr und werden das auch weiterhin tun.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für mich überhaupt nicht die angesprochene Frage nach einer Trennung der Funktionen eines Datenschutzbeauftragten und einer Informationsfreiheitskontrolle. Ich glaube, es ist in diesem Raum unstrittig, dass beides zusammengehört. Es sind unterschiedliche Seiten einer Medaille. Diese Medaille nenne ich Rechtsstaat. Datenschutz und Informationsfreiheit bedingen sich gegenseitig, stehen aber nicht in der Weise in einem Spannungsverhältnis, dass sie sich

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

ausschließen. Insofern gehört beides zusammen. Das ist ganz wichtig, und dafür plädiere ich weiterhin.

Der Gesichtspunkt einer Flucht ins Privatrecht ist angesprochen worden. Ich begrüße den Gesetzentwurf sehr, weil er sich von den Formulierungen des geltenden Rechts löst. Es geht immer darum, dass auch diejenigen informationspflichtig sind, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Im Gegensatz dazu ist nach dem geltenden Recht von öffentlich-rechtlichen Aufgaben die Rede.

Dieser Terminus im geltenden IFG lässt den Schluss zu, dass es sich bei den Personen, die außerhalb öffentlicher Stellen Aufgaben wahrnehmen, nicht nur um private Stellen handelt, sondern auch um solche, die möglicherweise beliehen sind. Der Modus des Aufgabenvollzugs scheint durch diesen Begriff „öffentlich-rechtlich“ etwas eingegrenzt zu sein. Ich halte die Formulierung im vorgesehenen Gesetzentwurf für wesentlich charmanter und offener; sie ist zudem wichtig. – Ich hoffe, ich habe keinen Punkt vergessen. Herzlichen Dank.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. – Als nächster Redner hat Herr Lentfer das Wort. Antworten Sie in Ruhe. Ich möchte nur den Hinweis auf die Uhrzeit geben. Zu einer Besprechung am Nachmittag möchte ich es nicht unbedingt kommen lassen.

Daniel Lentfer (Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hamburg): Ich freue mich, dass mein Zitat so viel Anklang gefunden hat und möchte kurz auf die gestellten Fragen eingehen.

Von Herrn Herrmann wurde nach den Grenzen der Verträge gefragt. Im Gesetzentwurf sind zwei Grenzen genannt worden, wenn Verträge proaktiv einen Monat vorab veröffentlicht werden sollen. Ich komme jetzt nicht ganz ohne einen Gesetzesverweis aus. In § 4 Abs. 1 Nr. 4 werden drei Tatbestandsmerkmale aufgeführt. Außerdem finden sich einschränkende Tatbestandsmerkmale in § 4 Abs. 5; zum einen es geht um den Begriff der Daseinsvorsorge, zum anderen muss es ein öffentliches Interesse mit einer Wirtschaftlichkeitsabschätzung geben. Ich hatte das eingangs schon gesagt.

Zusätzlich heißt es sinngemäß, Verträge mit einem Gegenstandswert von weniger als 20.000 € seien nicht zu veröffentlichen. Hier sind zwei Anforderungen gestellt. Mein Plädoyer ist, dass es bereits ausreichen sollte, wenn eine der beiden Anforderungen erfüllt ist. Es sollten nicht verpflichtend beide Anforderungen erfüllt sein müssen.

Jeder Vertrag, der die öffentliche Daseinsvorsorge betrifft, hat ein besonderes öffentliches Interesse. Das ist einleuchtend. Dabei ist es ganz egal, ob der Gegenstandswert über oder unter 20.000 € liegt. Umgekehrt kann man ab einer bestimmten Summe selbstverständlich von einem besonderen Interesse ausgehen. Das Ganze muss legal definiert und konkret gefasst werden, um es handhabbar machen. Das ist für die Umsetzung entscheidend.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Hiermit kann ich geschickt zur Frage von Herrn Bolte bezüglich der Umsetzungsprobleme in Hamburg überleiten. Das Problem existiert konkret im Hamburger Gesetz; hier ist keine zufriedenstellende Regelung getroffen worden. Das ist schlichtweg der Art der Entstehung des Gesetzes in Hamburg geschuldet. Wir lernen ständig dazu. Aus dem wiederholten Lesen und Diskutieren des Hamburger Gesetzes habe ich für mich mitgenommen, dass es reichen sollte, wenn eine der beiden Bedingungen zutrifft.

Ein weiterer Punkt, der sich in Hamburg sehr schwierig gestaltet, ist die Definition des Behördenbegriffs. Es gibt verschiedene Rechtsauslegungen darüber, inwiefern die mittelbare Staatsverwaltung in Hamburg proaktiv veröffentlichen muss oder nicht. Dazu gibt es inzwischen verschiedene Stellungnahmen und Beschlüsse der Hamburgischen Bürgerschaft. Zum Glück hat sowohl der Entwurf der Piraten als auch der Entwurf des Bündnisses „NRW blickt durch“ aus diesem Problem gelernt. Das ist der Vorteil, wenn man nicht der erste Innovator ist.

Das Thema „Flächenland“ ist angesprochen worden. Ich verstehe die Frage so, dass es irgendwo Abgrenzungen zwischen Kommunen und Landesebene in Informationsfreiheitsgesetzen gibt. Nach meiner Kenntnis ist es in keinem Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland so geregelt, dass es geringere Befugnisse in Bezug auf Anfragen oder Veröffentlichungen für kommunale Ebenen gibt. Es gibt nicht nur in Hamburg proaktive Veröffentlichungen. Ähnliche Regelungen finden sich im IFG Brandenburg und in vielen anderen Informationsfreiheitsgesetzen. Die sind nur in der Regel nicht so weitgehend wie in Hamburg. Deswegen werden sie nicht als so innovativ angesehen.

Aber es gibt nirgendwo eine Einschränkung, dass die Kommunen weniger – angefragt oder proaktiv – veröffentlichen müssen als die Landesebene. Ich hatte eingangs gesagt, warum ich eine Einbindung der kommunalen Ebene für sehr wichtig halte. Wenn die Ziele bereits erfüllt sind, wie Herr Dr. Kuhn gesagt hat, sollte ein solches Gesetz nicht allzu sehr weh tun.

Herr van den Berg hatte nach den Ressourcen und den Kosten gefragt sowie nach der Verhältnismäßigkeit. Das kann ich mit der Frage von Herrn Marsching nach dem Mehraufwand ganz geschickt verbinden. Das Gesetz kostet in Hamburg im Aufbau – gerundet – 5,2 Millionen €, und zwar mit Register, der Schulung der Mitarbeiter und allem, was dranhängt, inklusive des Zukaufs von Kompetenzen externer Dienstleister. In der Umsetzung sind 1,2 Millionen € pro Jahr veranschlagt. In NRW würde der Betrag vermutlich ein wenig höher liegen. Wir haben aber auch in Hamburg zwei Ebenen: die Hamburger Ebene und die Bezirke darunter. Diese Probleme sind mit den genannten Beträgen abgegolten.

In Bezug auf die Verhältnismäßigkeit möchte ich auf die Zuliefersysteme zu sprechen kommen. Viele in der Auflistung genannte Punkte müssen bereits nach anderen Gesetzen veröffentlicht werden. Das hat auch Herr Dr. Mecklenburg in seiner Stellungnahme gesagt. Hier ist es wesentlich innovativer, wenn man diese Systeme identifiziert und sie in ein zentrales Register zusammenführt. Damit hebt man – jetzt kommen wieder die bösen Anglizismen – die Usability, also die Möglichkeit, mit solchen Daten umzugehen und sie anwendungsfreundlich zu gestalten, hervor und schafft

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

einen zentralen Zugang, damit diese Daten überhaupt nachgefragt werden können. Wir haben alle kein Interesse daran, einen Datenfriedhof zu schaffen. Wir wollen eine Datenstelle schaffen, wo die Menschen die von ihnen gesuchten Informationen und Daten schnell und übersichtlich finden können.

Im Übrigen bin ich der festen Überzeugung, dass ein solches Gesetz viele Verbesserungspotenziale bei Abläufen innerhalb der Verwaltung beinhaltet. Das zeigt sich auch in Hamburg. Innovationen werden jetzt innerhalb der Verwaltung umgesetzt. Die elektronische Akte wird in Hamburg dank des Gesetzes flächendeckend eingeführt.

Die Kosten dieser Umstellung sollte man nicht dem Transparenzgesetz zuschieben. Ich glaube, das Ganze ist eine Notwendigkeit. Auch die Zusammenarbeit zwischen Behörden wird gerade durch die Möglichkeiten dieses Transparenzgesetzes deutlich verbessert. So kann viel besser ein gemeinsamer Zugriff erfolgen. Hier gibt es jenseits von einzelnen Skandalfällen und Korruptionssituationen auch Einsparungspotenzial.

Herr Sieveke, von Ihnen kam eine Frage zur Verfügbarkeit im Internet. Hier ist darauf zu verweisen, dass es sich um ein zusätzliches Angebot handelt. Natürlich gibt es Menschen, die keinen Zugang zum Internet haben. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass im öffentlichen Raum genügend Gelegenheit für einen solchen Zugriff geschaffen wird. In Bürgerämtern steht zum Beispiel ein Rechner für solche Zwecke zur Verfügung. Dieses Angebot ist eine zusätzliche Option und sollte auf jeden Fall genutzt werden.

Sie sprachen davon, wer welche Informationen haben möchte. Ich weiß nicht, wer „der Bürger“ ist, von dem Sie sprechen. Ich kenne ganz viele verschiedene Bürger.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Sie haben von „dem Bürger“ gesprochen.

Daniel Lentfer (Mehr Demokratie e. V., Landesverband Hamburg): Es gibt, glaube ich, nicht die eine Information, die „der Bürger“ haben möchte. Viele Menschen haben ganz unterschiedliche Vorstellungen und Fragen, die für sie wichtig und interessant sind. Geben wir ihnen die Möglichkeit, das, was für sie relevant ist, in einem zentralen Register zu finden. Dafür plädiere ich.

Der Kollege der FDP-Fraktion fragte nach der Reparabilität des Gesetzes. Dazu kann ich nur sagen: Ja, das Gesetz ist reparabel. Lassen Sie mich ein Beispiel nennen, an welcher Stelle Nachbesserungsbedarf besteht: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind sowohl in § 3 Nr. 12 als auch in § 7 geregelt. Ich halte die Regelung in § 7 für besser, weil sie ausführlicher und klarer ist. Ich habe das in der schriftlichen Stellungnahme ausführlich dargestellt. Es bringt uns jetzt nichts, wenn ich die Paragraphen alle einzeln durchgehe. Wir sind uns alle einig, dass es im Laufe eines Anhörungsverfahrens gute Tradition sein sollte, einander auf Schwächen aufmerksam zu machen und gemeinsam auf eine hohe Qualität hinzuwirken.

Zum Schluss bleibt mir noch die schöne Frage von Herrn Marsching bezüglich der Elbphilharmonie. Es ist den Menschen nicht vermittelbar, zum einen Kulturdenkmäler

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

zu bauen und zum anderen zu sagen, dass für grundlegende Bedürfnisse der Demokratie kein Geld vorhanden sei.

Das Problem bei der Elbphilharmonie war die Flucht ins Privatrecht, die bereits angesprochen wurde. Für dieses Projekt wurde eine Realisierungsgesellschaft gegründet, die jedoch vom Informationsfreiheitsgesetz gar nicht mehr abgedeckt war. Man konnte theoretisch nur noch die Verträge zwischen der Realisierungsgesellschaft und der Kulturbehörde abfragen. Diese Verträge hatten eine Geheimhaltungsklausel. Damit waren sie komplett aus dem alten Informationsfreiheitsgesetz herausgenommen.

Dieses Beispiel zeigt uns allen, dass wir eine gesetzliche Weiterentwicklung brauchen. Wir müssen das Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz weiterentwickeln. Ich bin froh, dass die Verträge inzwischen auf dem Tisch liegen. Wir wissen jetzt, wo die Schwächen sind. Ich gehöre zu denen, die hohe Steuern für die Philharmonie in Hamburg zahlen durften und kann nur hoffen, dass andere Kommunen daraus lernen und solche Fehler in Zukunft vermeiden. Dafür ist Transparenz genau der richtige Schritt. – Danke schön.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. NRW): Vielen Dank. – Während Herr Lentfer geredet hat, habe ich eine ganze Reihe von Fragen wieder gestrichen, weil er sie schon beantwortet hat. Hierauf muss ich nicht noch einmal eingehen.

Herr Herrmann hatte gefragt, warum es so wichtig sei, die Kommunen einzubeziehen. Hierauf könnte man sicherlich sehr ausführlich antworten; das will ich aber gar nicht tun. Ich halte es für wichtig, die Kommunen einzubeziehen, weil wichtige Entscheidungen, die unmittelbaren Einfluss auf die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger haben, nun einmal nicht nur auf Landesebene, sondern auch in der Kommune getroffen werden. Auch dort gibt es teure Großprojekte, die aus dem Ruder laufen. Auch dort funktioniert an einigen Stellen die freiwillige Transparenz nicht. Ich möchte einen Beitrag aus „RP ONLINE“ vom 3. Dezember 2013 zitieren, in dem es um den Alten Stadtpark in Leichlingen geht:

„Stadtpark-Pläne geheim bis zur Kommunalwahl – Bürgermeister Ernst Müller und Investor Philipp Kiefer wollen die Innenstadt-Planung nicht von der Politik zerreden lassen. Die Entwürfe sollen deshalb erst nach der Kommunalwahl veröffentlicht werden ... Ursprünglich war angekündigt, dass Kiefer die Pläne seiner Architekten ... im November/Dezember der Öffentlichkeit präsentieren sollte. Nun haben Kiefer und Müller aber vereinbart, das ... Thema ... aus dem Kommunalwahlkampf herauszuhalten.“

Ich finde, das ist ein gutes Beispiel dafür, wo Transparenz eben noch nicht funktioniert. Das wäre ein interessantes Thema, welches man im Rahmen der Kommunalwahl – wo denn auch sonst? – diskutieren sollte.

Herr Bolte hatte nach den Unterschieden zwischen unserem Entwurf und dem der Piraten gefragt. Wir sind in der Stellungnahme nicht ausführlich darauf eingegangen, weil die Schlagrichtung eindeutig dieselbe ist: Gefordert wird ein zentrales Informationsregister, in dem alle Informationen auffindbar sind, mit einem eng gefassten Aus-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

nahmenkatalog unter Beachtung von Datenschutz und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, mit einer klaren Definition, was Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse überhaupt sind. Die Kommunen gehören mit an Bord.

Ausgehend von dieser Schlagrichtung unterscheiden sich die Entwürfe nur noch in relativ wenigen Punkten. Ich halte unseren Gesetzentwurf für etwas besser lesbar und ein wenig schicker aufgebaut; aber das ist jetzt Eigenlob. Wir haben ihn noch nicht veröffentlicht, aber das kommt bald. Inhaltlich weisen wir die Instandhaltung und das Aufsetzen des zentralen Informationsportals dem Land zu. Das unterscheidet uns von den Piraten.

Wir weisen auch die Kosten dem Land zu. Bei uns gilt das Auskunftsrecht auf Antrag unverzüglich. Da haben wir insofern eine andere Regelung getroffen. Wir haben in unserem Entwurf die Veröffentlichungs- und die Auskunftspflicht voneinander unterschieden. Die Auskunftspflicht mit dem Regelungskatalog, den öffentlichen Verträgen usw. kann man haben, das bedeutet, dass man diese Information auf Antrag sofort bekommen kann. Für die proaktive Veröffentlichungspflicht gilt eine Übergangsfrist von drei Jahren für das Land bzw. sechs Jahren für die Kommunen. Auch diese Zahlen unterscheiden uns von den Piraten.

Wie legt man fest, wo welche Kosten durch das Land entstehen? Ich vermute, dass seitens des Landes das Gesetz verfasst und der Standardkatalog der Veröffentlichungen festgelegt wird. Dann erhebt das Innenministerium die Kosten für die Umsetzung, bei den Kommunen die Kosten für Schulungen, für IT usw. Somit sind die Kosten im Rahmen des Konnexitätsgebotes eigentlich relativ klar. – Vielen Dank.

Dr. Wilhelm Mecklenburg (netzwerk recherche e. V.): Ich habe drei Fragen zu beantworten und möchte mich kurz fassen. Die für mich vielleicht unangenehmste Frage beantworte ich vorweg. Der Vertreter einer Presse- oder Journalistenorganisation tritt auf und macht Sonderrechte geltend. Da muss ich mich ein wenig verteidigen. Es geht um die Veröffentlichungspflichten, und das ist ein überraschend schwieriges regulatorisches Thema. Das haben wir heute auch vom Datenschutzbeauftragten gehört.

Wir können überhaupt nicht sagen, ob wir das, was wir jetzt sagen, in einem Jahr noch wiederholen würden. Wir sind einfach der Auffassung, man sollte nicht flächendeckend und nach dem Zufallsprinzip veröffentlichen. Das ist im Moment bei uns der Diskussionsstand. Man sollte das Ganze regulatorisch vorstrukturieren. Wir haben deshalb auch gesagt, dass uns das Zufallsprinzip Probleme bereitet, wonach einmal freigegebene Informationen sofort veröffentlicht werden.

Der Gesetzgeber sagt immer, dann müsse man sich in der journalistischen Recherche in Zukunft umstellen. Das alles ist ohnehin zu relativieren. Wir sind schließlich nicht dagegen, dass etwas zugänglich ist. Das möchte ich ganz deutlich klarstellen. Es soll kein Sticker an eine Information geheftet werden, nach dem Motto: Das hat ein Journalist gefragt und das wird jetzt geheim gehalten, bis der Rapport erschienen ist. Das ist selbstverständlich nicht der Fall.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der andere Punkt ist, dass in die presserechtlichen Anfragen eingegriffen wird. Das ist auch eine Praktikabilitätsgeschichte. Ich sehe die presserechtlichen Anfragen heute immer noch komplementär und ergänzend zum Informationsfreiheitsrecht. Das ist die klassische – auch mündliche – Anfrage, auf die sehr schnell reagiert wird. Gerade die Geschwindigkeit wird gefährdet, wenn man fordert, etwas müsse verschriftlicht und veröffentlicht werden. Darum geht es uns eher.

Wenn ein Journalist einer Tageszeitung eine Anfrage stellt, ist die Stadt im Grunde genommen verpflichtet, eine Presseerklärung herauszugeben und auf die Homepage zu stellen, bevor die Information in der Tageszeitung erscheint. Diese Bedenken haben wir aus der praktischen Berufserfahrung heraus. Aber es geht uns nicht primär um ein eigenes Recht, sondern primär geht es um die wirklich schwierige Frage, wie man aktive Veröffentlichungen, die aus unserer Sicht zwingend geboten sind, regulatorisch in den Griff bekommt.

In § 11 Abs. 1 S. 1 ist die Rede von allen Informationen, die auf Antrag freizugeben wären. Diese Regelung halte ich für zu weitgehend. Ich fände es eigentlich schön, wenn jeder Rechner, der bei einer Behörde steht, öffentlich zugänglich gespiegelt würde. Wir erhalten dann aber eine Datenflut, mit der wir als Bürger nicht mehr klar kommen.

Ich möchte auf die Frage nach unseren Schwierigkeiten eingehen. Wir haben sehr viele Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Gutachten. In § 10 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes ist die Unterrichtung der Öffentlichkeit geregelt. Danach sind wichtige Zulassungsentscheidungen und wichtige Überlassungstätigkeiten sämtlich für die Öffentlichkeit aufzubereiten. Ich weiß nicht, wie es bei Ihnen ist, aber in Schleswig-Holstein können Sie nicht auf eine zentrale Seite des Landes gehen und komfortabel etwas finden, so wie Sie es von modernen Kommunikationsmitteln gewohnt sind.

Um es etwas ortsnäher zu verdeutlichen: Versuchen Sie doch einmal, die Genehmigungslage des Flughafens Köln herauszubekommen. Diese durfte ich 2007 einmal recherchieren. Das war nicht so einfach. Ich habe es in der mir zur Verfügung stehenden Zeit auch nicht vollständig geschafft. Gerade bei Großvorhaben und großen Einrichtungen gibt es einen enormen Bedarf an Streamlining. Eine ordentliche Akte muss geführt und auch zur Verfügung gestellt werden. Gerade bei großen Flughäfen hat der Gesetzgeber mit dem § 71 Luftverkehrsgesetz nachgebessert; Schwarzbauten wurden nachträglich im Wege des Gesetzes genehmigt. Das wäre vielleicht nicht so lange gut gegangen, wenn alles öffentlich gewesen wäre. Das war bundesweit ein Problem.

Wir es haben immer wieder mit der Ausrede zu tun, dass noch ein Gutachten in Bearbeitung sei. Wir wissen dann, es gibt das Gutachten. Ich habe derzeit einen solchen – sehr spannenden – gerichtsanhängigen Fall. Das ist ein dauerndes Problem: Nur die Endfassung ist bekannt. Es gibt auch eine Vorfassung, zu der zahlreiche Stellungnahmen ergangen sind. Über diese Vorfassung gibt es eine interessante Pressemeldung. Der Journalist muss im Gegensatz zu mir gut informiert gewesen sein. Aber das Ganze ist leider nicht zugänglich; da weigert man sich.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ein weiteres Problem wurde vorhin angesprochen und leitet zur vorletzten Frage über. Ich meine die Vorbereitung von Verordnungen. In Deutschland wird zwar durchaus auch mit öffentlichen Hearings gearbeitet, jedoch dann das Detail herauszubekommen, warum nun die Schwelle bei Triebwerksprobeläufen in der Vierten Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz plötzlich hochgesetzt wird, ist zwar sehr spannend für den Frankfurter Flughafen; es ist jedoch nicht so einfach herauszufinden, warum es überhaupt gemacht wird.

Sie fragten nach den zwei Entscheidungen zu Flachglas Torgau und zur Deutschen Umwelthilfe. Es wurde gesagt, Deutschland dürfe sich nicht auf die Ausnahmeklausel der Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berufen, sondern dies sei grundsätzlich freizugeben. Zwischen Regierungsebene und unterhalb der Regierungsebene wird differenziert. Es stellt sich die Frage, ob während des laufenden Verfahrens eine Freigabe erfolgen muss usw. Der Grundsatz, wonach dieses auch gesellschaftlich sehr wichtige Material bisher in Deutschland blockiert war, ist seit Ende letzten Jahres aufgehoben. Er gilt nominell nur für das Umweltinformationsrecht. Unser Plädoyer geht selbstverständlich dahin, das Ganze umfassend auszudehnen.

Auf die Frage nach den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen möchte ich in Anbetracht der Zeit nicht so ausführlich eingehen. Das ist eine redaktionelle Frage. Wir haben in unsere Stellungnahme extra eine Formulierung dazu aufgenommen. Es gibt Formulierungen, die sowohl in der Rechtsprechung des BGH als auch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt sind. Von dieser Formulierung ist man abgewichen. Das ist das eine.

Zum anderen kam plötzlich das Sozialgesetzbuch ins Spiel. Ich habe bis heute nicht ganz verstanden, warum das so ist. Unser Haupteinwand war ohnehin, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch das Instrument der Rückausnahmen schärfer konturiert werden müssten, weil sie im Verwaltungsalltag so schwierig zu handhaben sind. Berühmtes Beispiel sind die Umweltimmissionen. Im Umweltinformationsrecht gilt: Wer Schmutz in die Luft pustet, also die allgemeine Ressource Umwelt belastet, darf sich nicht auf ein Geheimhaltungsinteresse berufen. Solche Rückausnahmen muss man erweitern.

Immer wieder gibt es Schwierigkeiten bei Finanzinformationen: Wer zahlt wann welches Geld? Ich folge dem Datenschutzbeauftragten sofort, wenn er sagt: Die 20.000 € bei einer Veröffentlichung – wenn man schon veröffentlicht – sind eine starre Grenze.

Lassen Sie mich mit der exekutiven Eigenverantwortung schließen. Das UIG kommt ohne aus. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit dem Flick-Ausschuss einen ganz mysteriösen Ausnahmegrund erfunden. Jedes Mal, wenn ich diese Urteile lese, habe ich die größten Schwierigkeiten, zu verstehen, was eigentlich gemeint ist.

Das Umweltinformationsrecht kommt aus der EU und verlangt, dass Sie ohne die exekutive Eigenverantwortung auskommen müssen. Also geben Sie sich den Ruck und lassen Sie den Unsinn. Das ist ein sehr weicher und schwer zu fassender Ausnahmetatbestand. Wir haben bei unserem Entwurf für Baden-Württemberg umge-

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

kehrt gesagt, wir gehen in vorsichtiger Weise an Kabinettsmaterie heran. Ich finde, das muss man. Man kann nicht mehr in der Weise vorgehen, dass alles geheim ist. Das ist im Umweltinformationsrecht vorgesteuert.

Zum Schluss komme ich noch zum Rechtsweg. Auch das ist eine technische Frage. Sie können in einem Landesgesetz keine prozessrechtliche Anordnung treffen, weil der Bund die Kompetenz für das Prozessrecht hat. Wenn Sie in das Transparenzgesetz hineinschreiben würden, es müsse immer ein Widerspruchsverfahren stattfinden, dann wäre das aber aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht durchsetzbar.

Solche Formulierungen finden sich immer in den neuen Umweltinformationsgesetzen, auch in den Landesgesetzen. Die Aarhus-Konvention und die entsprechenden Richtlinien sagen, im Umweltinformationsrecht müsse es ein Verfahren vor dem eigentlichen Gerichtsverfahren geben. Das kann das Widerspruchsverfahren sein. Deswegen muss es im Umweltinformationsgesetz stehen. Deshalb enthält das Bundesumweltinformationsgesetz eine ausdrückliche Kompetenzermächtigung an die Länder für das Umweltinformationsrecht, aber eben nicht weitergehend.

Das ist ein ganz lästiger Punkt. Er zeigt, dass man eine Regulierung benötigt, die die ganzen Mühseligkeiten zwischen Bund und Ländern wieder auseinanderbröseln lässt. Das ist jetzt nicht besonders aufregend; es lediglich ist ein technisches Detail, das irgendwie repariert werden muss. Es ist nichts, was in irgendeiner Weise gegen den Gesetzentwurf sprechen würde. Das möchte ich noch einmal betonen.

Wir sind selbstverständlich für eine umfassende Veröffentlichung sowie für eine aktive und bürgerfreundliche Nutzung des Internets in diesen Dingen. Das ist völlig unstrittig.

Stefan Wehrmeyer (Open Knowledge Foundation): Lassen Sie mich zuerst auf den Fall der Lizenzen eingehen; das war die Frage von Herrn Bolte. Ich sollte differenzieren, was machbar ist, wie weit oder wie eng das Ganze sein sollte. Als Grundlage hierfür ist die Open Definition – die Definition des Offenen – erforderlich, also die Weiternutzung und Veröffentlichung zu kommerziellen und nichtkommerziellen Zwecken. Dazu würde z. B. die Licence Creative Commonce mit der Attribution genügen.

Wenn man die Informationen der Regierung bzw. der Verwaltung veröffentlicht, muss man im Einzelfall allerdings immer einige Punkte prüfen: Ist die Schöpfungshöhe überhaupt gegeben? Bestehen überhaupt Urheberrechte an dieser Information? Wenn keine Urheberrechte daran bestehen, braucht man es nicht zu lizenzieren. Nach § 5 des Urheberrechtsgesetzes ist zu klären, ob es sich um ein amtliches Werk handelt. Ist es gemeinfrei qua Gesetz? Das soll nicht mit anderen Lizenzen vermengt werden. Wenn es gemeinfrei ist, darf es das auch bleiben.

Bei anderen Informationen müssen die Urheberrechte von vornherein abgegolten werden. Wenn z. B. ein Gutachten in Auftrag gegeben wird, muss von Anfang an klar sein, dass es vom Parlament oder von der Behörde veröffentlicht wird. Dabei muss in Betracht gezogen werden, dass der Urheber dafür entschädigt wird. Das Gutachten muss von Anfang an unter einer freien Lizenz verwendet werden können.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Weiterhin kann man die Nutzung schon vorhandener Werke unter freien Lizenzen vorantreiben. Wenn man sich beispielsweise den Kartenbereich anschaut, sieht man, dass es Alternativen zu Google Maps gibt. Wenn man OpenStreetMap verwendet, kann man es auch veröffentlichen und weinternutzen. Dafür muss man keine Lizenzgebühren zahlen. Das Urheberrecht steht dann nicht im Weg.

Ich erinnere an den Fall, als das Projekt „Offenes Köln“ von Marian Steinbach eine Karte veröffentlicht hat, die er im Ratsinformationssystem der Stadt Köln gefunden hat. Die Karte war aus Versehen dort hineingelangt und wurde dann erst vom Urheber auf der Seite „Offenes Köln“ gefunden. Dann musste Herr Steinbach als Aktivist dafür haften, dass eigentlich die Stadt Köln das Urheberrecht gebrochen hatte. So etwas muss von Anfang ausgeschlossen sein. Alles, was in Systemen wie einem Ratsinformationssystem veröffentlicht wird, darf urheberrechtlich nicht derart geschützt sein, dass eine Veröffentlichung und Weiterverarbeitung durch Bürger verhindert wird.

Hierfür sollte die Creative Commonce Licence mit der Attribution die Grundlage sein. Es sollte versucht werden, auch andere Rechte wie Datenbankrechte und andere Schutzrechte abzugelten, zum Beispiel durch die Creative Commonce Zero Licence, also eine Public Domain Dedication, eine Widmung zur Gemeinfreiheit.

Das löst aber nicht alle Probleme. Letztlich ist der Bundesgesetzgeber gefragt. § 5 Urheberrechtsgesetz ist leider sehr eng und wurde 2002 noch enger gefasst. Das muss dringend reformiert werden. Das ist aber nicht Aufgabe dieses Parlaments. Vielleicht sollte im Bundesrat entsprechend agiert werden. Sobald öffentliche Stellen etwas mit einer Schöpfungshöhe schaffen, woran Urheberrechte bestehen, sollte das automatisch gemeinfrei werden. Darauf sollte § 5 Urheberrechtsgesetz ausgedehnt werden.

Was mit öffentlichen Geldern bezahlt ist, sollte nicht an privaten Urheberrechten hängenbleiben. Wenn beispielsweise der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages ein Gutachten erstellt, haften daran noch Urheberrechte, sodass Bürger diese Gutachten nicht veröffentlichen dürfen. Das läuft gegen sämtliche Vorstellungen, wie ein Parlament oder die öffentliche Verwaltung arbeiten sollte. In den USA ist das ganz anders geregelt. Da ist alles gemeinfrei. Sämtliche Fotos der NASA können überall verwendet werden. Daran muss man sich orientieren. Hier ist der Bundesgesetzgeber gefragt.

Ich komme zur Frage von Herrn Sieveke. Lassen Sie mich vorher noch einen Satz zu den Anglizismen einschieben. Wir haben eben noch ganz viele gehört: Streamlining, öffentliches Hearing usw. Ich bin Teil der Open Knowledge Foundation. Unser Name kommt deshalb zustande, weil wir ein globales Netzwerk sind. Selbst die größte Antikorruptionsorganisation in Deutschland hat einen englischen Namen: Transparency International. Vielleicht ist das der Tatsache geschuldet, dass die deutsche Sprache noch einiges vom preußischen Amtsgeheimnis in sich trägt und man gelegentlich in die englische Sprache flüchtet, um mit mehr Offenheit zu agieren.

Lassen Sie mich auf Ihre Frage zu den vernetzten Bürgern eingehen. Ich bin der Meinung, es gibt gar keine nicht vernetzten Bürger. Schon bevor es das Internet gab,

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

vernetzten sich die Bürger: Sie reden miteinander; sie schreiben vielleicht Leserbriefe in einer Zeitung. Die Vernetzung basiert nicht auf den elektronischen Medien oder dem Internet. Das passiert einfach so. Es ist auch Teil der Definition des Bürgers, er ist Teil einer Bürgerschaft, er vernetzt sich und agiert mit anderen Bürgern.

Im digitalen Zeitalter zählt dazu allerdings auch die Möglichkeit, Informationen austauschen zu können, und zwar nicht nur bilateral, sondern auch in einem öffentlichen Forum. Gerade deswegen müssen die Urheberrechte abgegolten werden. Das gilt im Internet, wenn ich eine pdf.-Datei veröffentliche. Das gilt aber auch, wenn ich die pdf.-Datei ausdrücke und irgendwo hinhänge oder in meiner lokalen Zeitschrift veröffentliche. Eine Veröffentlichung ist nicht an ein Medium gebunden. Das kann auf Papier ebenso geschehen wie im Internet.

Kann dem Bürger etwas vorenthalten werden? Die Frage ist im Gesetz beantwortet: Natürlich; es gibt Ausnahmetatbestände. Dabei ist klar festgelegt, was das sein soll. Der vorliegende Gesetzentwurf konkretisiert dies und hält sich dabei an die Rechtsprechung. Herr Dr. Mecklenburg hat ein paar sehr sinnvolle redaktionelle Vorschläge gemacht. Letztlich ist genau geregelt, was man dem Bürger vorenthalten kann.

Das Gute an dem Gesetzentwurf ist, dass dort gleichzeitig der schöne Public Interest Test oder auch die Abwägung mit dem öffentlichen Interesse vorgenommen wird. Wenn der Bürger Bescheid wissen sollte, wenn das Interesse der Öffentlichkeit sehr groß ist, dann sollte das Ganze herausgegeben werden.

Gleichzeitig gibt es in dem Gesetzentwurf noch diese Rückausnahmen. Es ist sinnvoll, dass eine Ausnahme unter den dort spezifizierten Umständen zurückgenommen werden kann. Man kann dem Bürger etwas vorenthalten, aber man muss ihm nicht alles vorenthalten. Dass ihm einige Dinge vorenthalten werden müssen, ist klar. Das wird auch gar nicht angezweifelt. Er muss aber das Recht haben, an den Rest heranzukommen. Es gab viele Fälle, in denen das bisher nicht funktioniert hat. Ich hoffe, dieser Transparenzgesetzentwurf verbessert diese Sache.

Grundlage hierfür ist die digitale Vernetzung. Diese Vernetzung gibt es auch auf analoger Ebene. Auf digitaler Ebene müssen wir derzeit gestalten, wie das Ganze funktionieren soll. Dazu helfen Standards auf urheberrechtlicher sowie auf technischer Ebene. Dass dies nicht viel kosten muss und einfach funktionieren kann, sieht man an der Initiative „OParl“. Diese Abkürzung steht für „offenes Parlament“; das bezieht sich auf die Ratsinformationssysteme.

Der Gründer von „Offenes Köln“, Marian Steinbach, hat sich dazu überlegt, dass die Ratsinformationssysteme zueinander kompatibel werden sollten. Dies haben die Hersteller der Ratsinformationssysteme übernommen. Sie haben sich zusammengefunden, miteinander geredet und sich einen Standard zum Informationsaustausch und zur Veröffentlichung überlegt. Das hat ganz ohne Zutun des Gesetzgebers funktioniert. Ich weiß nicht, ob das auch für ein Informationsregister funktionieren kann, aber es zeigt, dass sich die Bürger untereinander vernetzen und Lösungen finden. Vor allen Dingen zeigt es, dass sie das auch wollen. Das ist die analoge und digitale Vernetzung des Bürgers. – Vielen Dank.

Innenausschuss (28.)

05.12.2013

Ausschuss für Kommunalpolitik (46.)

st

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Vorsitzender Daniel Sieveke: Ich habe zu danken. Danke für Ihre offenen und transparenten Worte zu einer Gesetzesinitiative in Nordrhein-Westfalen. – Herr Herrmann hat noch eine kurze Nachfrage, weil etwas unverständlich geblieben ist.

Frank Herrmann (PIRATEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Die Hälfte meiner Nachfrage ist schon beantwortet worden. Es ging um die offenen Standards, die Herr Wehrmeyer gerade angesprochen hat.

Meine Frage richtet sich an Herrn Lehrer vom Städte- und Gemeindebund. Vielen Dank dafür, dass Sie sich die Mühe gemacht haben, die Kosten zu ermitteln. Wir werden Ihre Anregungen von vornhin aufnehmen. Meinen Sie nicht, es könnte auch Einspareffekte geben? Haben Sie das bei Ihren Überlegungen berücksichtigt?

Beim Aufwand im Zusammenhang mit den Datenkonvertierungen handelt es sich ja um einmalige Kosten. Wenn ich mir vorstelle, dass jede Kommune diesen Aufwand freiwillig und nach eigenen Regeln betreibt, sehe ich nur großen Aufwand und wenig Gewinn. Was halten Sie davon, wenn Ihnen ein Katalog nach Open-Data-Standards mit Handlungsempfehlungen und Datenstandards an die Hand gegeben wird, aus dem Sie sich bedienen und den Sie für Ihre Arbeit verwenden können? Würden Sie das begrüßen?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Eine kurze Antwort, bitte.

Martin Lehrer (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Die Kommunen sind für jede Arbeitshilfe dankbar. Aber die Arbeit muss trotzdem gemacht werden. Wenn sie gemacht wird, erfordert sie immer einen Aufwand und verursacht Kosten.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. – Ich danke Ihnen für Ihre wertvollen Beiträge. Das Ausschussprotokoll des Hearings wird zu gegebener Zeit im Internetangebot des Landtages abrufbar sein. Der Innenausschuss wird sich nach Vorliegen des Protokolls weiter mit dem Gesetzentwurf befassen.

Hiermit schließe ich die 28. Sitzung und lade Sie um 12.15 Uhr zur Beratung der 29. Sitzung des Innenausschusses ein. Sie dürfen gern auch an dieser Sitzung transparent und offen teilnehmen. – Vielen Dank.

gez. Daniel Sieveke
Vorsitzender

28.01.2014/30.01.2014

350