



Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen

Postanschrift: Landesbeauftragte für den Datenschutz NRW
Postfach 20 04 44, 40102 Düsseldorf

An den
Ausschuss für Innere Verwaltung
und Verwaltungsstrukturreform
im Landtag
Platz des Landtags 1

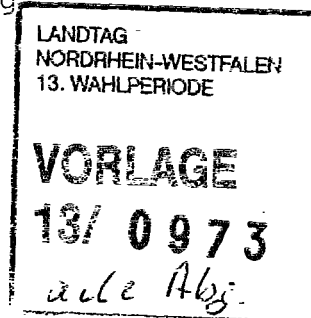
40221 Düsseldorf

Reichsstraße 43

Telefon
(0211) 38 42 40
Telefax
(0211) 38 42 410
Auskunft erteilt:

(0211) 38 424
Aktenzeichen

08.10.2001



Sehr geehrter Herr Stallmann,

der in der Ausschusssitzung vom 30. August 2001 geäußerten Bitte, zum Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 13/1311) Stellung zu nehmen, komme ich mit der anliegenden Stellungnahme gerne nach. Da ich mich zum Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU (LT-Drs. 13/321) bereits im Rahmen der öffentlichen Anhörung schriftlich (mit der Vorlage 13/566) und mündlich geäußert habe, erlaube ich mir, darauf zu verweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Bettina Sokol
B. Sokol
(Bettina Sokol)

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes über die Freiheit des Zuganges zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen

(Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW)

Drucksache 13/1311

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf ist als ein Schritt zu mehr Verwaltungstransparenz sehr zu begrüßen. In etlichen Punkten wäre allerdings eine konsequentere rechtliche Ausgestaltung der Informationsfreiheit wünschenswert. Angesichts des fortgeschrittenen Stadiums des Gesetzgebungsverfahrens benennt diese Stellungnahme vorab drei Bereiche, in denen die Änderungsvorschläge insbesondere darauf zielen, die konkrete Umsetzung und Anwendung des Gesetzes in der Praxis einfacher zu gestalten und vor voraussichtlich entstehenden Problemen zu bewahren. Für eine Berücksichtigung dieser Vorschläge wäre ich besonders dankbar.

Die weiteren Vorschläge und Anregungen beziehen sich zwar ebenfalls überwiegend auf Praktikabilitätsgesichtspunkte, thematisieren aber rein vorsorglich auch Fragestellungen, in denen nicht absehbar ist, welche praktische Relevanz sie tatsächlich in Nordrhein-Westfalen erlangen werden. Die Berücksichtigung dieser Anregungen wäre gleichwohl sehr erfreulich.

Nicht zuletzt sei der Hinweis erlaubt, dass bereits jetzt die anlassunabhängige Datenschutzkontrolle der öffentlichen Stellen und der gesamten Privatwirtschaft in Nord-

rhein-Westfalen von der Stellenausstattung meiner Dienststelle her nicht bewältigbar ist. Die neue Aufgabe der Wahrung des Informationszugangsrechts, die von mir mit großer Freude übernommen wird, lässt sich verantwortungsvoll nur mit zusätzlichen personellen Kapazitäten erfüllen.

II. Kernbereiche

1. Zu § 4 Abs. 2:

In § 4 Abs. 2 sollte Satz 1 durch folgende Sätze ersetzt werden:

"Der Informationszugang nach Maßgabe dieses Gesetzes geht anderen Gesetzen über den Zugang zu amtlichen Informationen vor. Unberührt bleiben Rechtsvorschriften, die einen weitergehenden Informationszugang als nach diesem Gesetz gewähren."

Die in Satz 1 vorgesehene Regelung über die subsidiäre Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) wird in der Anwendung zu Problemen führen. Es dürfte für die öffentlichen Stellen nicht immer einfach sein zu entscheiden, ob die bereichsspezifische Regelung abschließend ist oder das IFG subsidiär zur Anwendung kommt. Insbesondere würde das Verhältnis dieses Gesetzes zum Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) unnötig verkompliziert. Nach der vorgesehenen Regelung ergibt sich eine Gesetzeskonkurrenz zwischen zwei allgemeinen "Auffangregelungen", denn auch dem Landesdatenschutzgesetz gehen bereichsspezifische Regelungen vor. In § 16 DSG NRW ist eine Datenübermittlung an Personen und Stellen außerhalb des öffentlichen Bereiches – und um eine solche handelt es sich datenschutzrechtlich bei der Gewährung von Informationszugang – zwar ähnlich restriktiv wie im Informationsfreiheitsgesetz, aber nach völlig anderen Voraussetzungen geregelt als in den §§ 9, 10 IFG - E.

Um eine Verunsicherung der öffentlichen Stellen zu vermeiden, wäre eine Vorrangregelung des IFG zu treffen. Wie auch die Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz und Akteneinsicht des Landes Brandenburg bei der Sachver-

ständigenanhörung zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion (LT-Zuschrift 13/0429 Anmerkung zu Frage 4) zeigt, entstehen sonst Abgrenzungsfragen und Zweifelsfälle hinsichtlich der anzuwendenden Rechtsgrundlagen. Bundesrechtliche Regelungen (wie beispielsweise Bundesimmissionsschutzgesetz, Sozialgesetzbuch X, Luftverkehrsgesetz) gehen dem IFG ohnehin vor. Zumindest sollte in der Begründung klar zum Ausdruck gebracht werden, dass das IFG als Spezialregelung gegenüber dem DSG NRW verstanden wird.

2. Zu § 11:

Um keinen Abschreckungseffekt zu erzielen, wäre die folgende Kostenregelung zu bevorzugen:

"Kosten werden nur für die Überlassung und Übersendung von Kopien von Informationsträgern in Rechnung gestellt. Ist zu erwarten, dass die Sachkosten nicht nur geringfügig sind, ist der Antragsteller oder die Antragstellerin hierauf vorher hinzuweisen."

3. Zu den Regelungen, die die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten betreffen

Zu § 13:

§ 13 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"Für die Wahrung des Rechts auf Information ist die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz zuständig. Die Vorschriften des zweiten Teils des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen gelten entsprechend. Die Amts- und Funktionsbezeichnung lautet "Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit" und wird in weiblicher oder männlicher Form geführt.

Eine "Sicherstellung" des Informationszugangsrechtes ist durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz faktisch nicht möglich, weil die dazu erforderliche Weisungsbefugnis gegenüber den öffentlichen Stellen fehlt. Auch die "Sicherstellung" des Datenschutzes obliegt nach § 7 DSG NRW nicht der oder dem Landesbeauftragten, sondern den öffentlichen Stellen selbst. Wie in den Gesetzen in Berlin und in Brandenburg sollte von "Wahrung" gesprochen werden.

In Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 2 des Entwurfs wird jeweils Bezug genommen auf das Landesdatenschutzgesetz. Durch die zusätzliche Benennung von § 27 DSG NRW in Absatz 3 Satz 2 könnte der Eindruck entstehen, dass entgegen der ausdrücklichen Begründung zu Absatz 2 Satz 2 möglicherweise nicht alle Pflichten, Aufgaben, Rechte und Befugnisse des Landesdatenschutzgesetzes – von der Unterstützungspflicht öffentlicher Stellen bis zum Beanstandungsrecht und der Berichtspflicht der oder des Landesbeauftragten – entsprechend anzuwenden wären. Um hier unmissverständliche Eindeutigkeit zu schaffen, ist eine Harmonisierung der Absätze erforderlich. Dies ist am einfachsten dadurch zu erreichen, dass in Absatz 1 der Satz: "Die Vorschriften des zweiten Teils des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen gelten entsprechend." eingefügt wird. Die Absätze 2 und 3 können mit den jeweiligen Sätzen 1 in Absatz 2 zusammengefasst werden, um das Anrufungsrecht und den Bericht besonders hervorzuheben.

Dass es Informationsfreiheit in Nordrhein-Westfalen gibt, sollte nicht verheimlicht werden. Gleiches gilt dafür, dass es auch eine Ansprechstelle gibt, die Informationssuchenden gegebenenfalls bei der Durchsetzung ihres Anspruchs helfen kann, aber auch öffentliche Stellen beim Umgang mit Informationswünschen beraten kann. Das sollte auch in der Amts- und Funktionsbezeichnung zum Ausdruck kommen.

Zu § 2 Abs. 2 Satz 2:

§ 2 Abs. 2 Satz 2 sollte lauten:

"Entsprechendes gilt für den Landesrechnungshof, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und den Landesbeauftragten oder die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit."

Der nach Artikel 77a Abs. 2 der nordrhein-westfälischen Verfassung garantierten Unabhängigkeit der oder des Landesbeauftragten sollte ebenso Rechnung getragen werden wie der Unabhängigkeit etwa des Landesrechnungshofs.

III. Weitere Vorschläge

Zu § 2 (Anwendungsbereich):

Es wird vorgeschlagen, in Abs. 1 Satz 1 die Worte "Verwaltungstätigkeit der" zu streichen.

Die Verwendung des Wortes "Verwaltungstätigkeit" ist überflüssig, kann aber sogar zu Unsicherheiten und Missverständnissen führen. Wird nämlich darunter eine inhaltliche Einschränkung des Informationszuganges auf bestimmte Aufgabenfelder oder Handlungsformen verstanden, so läuft dies den in der Gesetzesbegründung angesprochenen Zielen zuwider. Für die öffentlichen Stellen würde es zudem wenig praxisgerecht sein, den Anwendungsbereich nach Handlungsformen differenziert prüfen zu müssen. Neben den "klassischen" öffentlich-rechtlichen Handlungsformen gehören zu den der Aufgabenerfüllung dienenden Tätigkeiten auch solche, die privatrechtlich oder rein fiskalisch erledigt werden. Die Streichung der Worte "Verwaltungstätigkeit der" brächte den gesetzgeberischen Willen in unmissverständlicher Klarheit zum Ausdruck.

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen):

Der letzte Satzteil von Satz 1 ("soweit sie amtlichen Zwecken dienen") sollte gestrichen werden. Die Zweckfestlegung bringt das Risiko mit sich, dass die damit verbundene Beschränkung des Informationszuganges auf zweckentsprechende Informatio-

nen gerade in den Fällen als Begründung für eine Informationsverweigerung herangezogen werden könnte, in denen es möglicherweise um die Aufdeckung etwaiger Unregelmäßigkeiten oder des unrechtmäßigen Handelns einer öffentlichen Stelle geht. Da ausweislich der Gesetzesbegründung eine umfassende Auslegung und damit ein weites Verständnis des Informationsbegriffs angestrebt wird, sollte der Satzteil gestrichen werden. Allenfalls käme als Alternativformulierung in Betracht: "die im dienstlichen Zusammenhang erlangt wurden".

Zu § 5 (Verfahren):

§ 5 Abs. 1 Satz 2 sollte wie folgt gefasst werden:

"Der Antrag kann schriftlich, mündlich oder in elektronischer Form gestellt werden."

Das Erfordernis einer schriftlichen Antragstellung erscheint im Zeitalter der zunehmenden Kommunikation über Telekommunikationsnetze nicht mehr ganz zeitgemäß. Beispielsweise sollte ein einfaches Auskunftsverlangen, das thematisch keine der in §§ 6 bis 9 IFG-E geregelten Tatbestände berührt, auch telefonisch vorgebracht und etwa eine Akteneinsicht auch per E-Mail beantragt werden können.

In § 5 Abs. 1 sollten nach Satz 3 folgende Sätze eingefügt werden:

"Sofern der informationssuchenden Person Angaben zur hinreichenden Bestimmung der erstrebten Information fehlen, ist sie von der öffentlichen Stelle zu beraten und unterstützen. Wird ein Antrag bei einer unzuständigen Stelle gestellt, ist diese verpflichtet, den gestellten Antrag unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten und die informationssuchende Person zu unterstützen."

Die früheren Sätze 4 und 5 werden zu den Sätzen 6 und 7.

Nach den bisherigen Erfahrungen in den Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen können bestehende Unsicherheiten bei den Bürgerinnen und Bürgern, denen die erforderliche Umschreibung des Antragsgegenstandes naturgemäß schwer fällt, durch eine kooperative Herangehensweise der öffentlichen Stellen ausgeräumt und unnötige Enttäuschungen sowie überflüssige Mehrarbeit vermieden werden.

§ 5 Abs. 2 sollte außerdem um den folgenden Satz ergänzt werden:

"Die informationssuchende Person ist im Falle der Ablehnung auch auf ihr Recht nach § 13 Abs. 2 hinzuweisen."

Die Regelung orientiert sich an der entsprechenden Regelung in § 18 Abs. 6 DSG NRW und soll der informationssuchenden Person zeigen, dass sie sich unabhängig von der Einlegung eines Rechtsbehelfes gegen die ablehnende Entscheidung auch an die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit wenden kann.

Zu § 6 (Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung):

Insgesamt entsteht hier - wie auch bei den §§ 7 und 8 - der Eindruck einer gewissen "Angst vor der eigenen Courage". Die Ausnahmen vom Informationszugangsgrundsatz sind zu weit gefasst. Insoweit sind manche Informationszugangsgesetze anderer Länder durchaus zugangsfreundlicher ausgestaltet. Als Minimum wäre zu erwarten, dass die in § 6 Buchst. a genannten Belange statt "beeinträchtigt" "geschädigt" würden und es in § 6 Buchst. b nicht um anhängige "Verfahren", sondern um anhängige "Gerichtsverfahren" geht. Auch der "Erfolg einer bevorstehenden behördlichen Maßnahme" dürfte wegen seiner Auslegungsmöglichkeiten Gefahr laufen, den Informationszugangsanspruch eventuell auszuhöhlen und sollte gestrichen werden.

Außerdem wird angeregt, den bisherigen § 6 zu § 6 Abs. 1 zu machen und folgenden Abs. 2 anzufügen:

"Die öffentliche Stelle kann den Informationszugang unter Berufung auf Abs. 1 nur für die Dauer von drei Monaten verweigern. Die Entscheidung ist entsprechend zu befristen. Nach Ablauf der Frist hat die öffentliche Stelle auf Antrag erneut zu entscheiden. Eine weitere Vorenthaltung des Informationszuges ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Abs. 1 weiterhin vorliegen."

Zu § 7 (Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses):

Zu § 7 Abs. 1:

Wegen der Unbestimmtheit des Begriffs der "unmittelbaren Vorbereitung" sollte als Satz 2 angefügt werden:

"Nicht der unmittelbaren Vorbereitung dienen insbesondere Ergebnisse von Beweiserhebungen sowie Gutachten und Stellungnahmen."

Zu § 7 Abs. 2:

Um den öffentlichen Stellen etwas mehr Spielraum zur Beurteilung des Einzelfalles zu eröffnen, sollte die Soll-Ablehnung wenigstens in eine Kann-Ablehnung geändert werden.

Zu § 8 (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen):

Es wird empfohlen, den letzten Satz zu streichen.

Für öffentliche Stellen gilt nach der Gesetzssystematik allein der Schutz öffentlicher Interessen nach den §§ 6 und 7. Die Regelung könnte zu unzuträglichen Fallgestaltungen führen. Dem Transparenzgebot könnten sich Verwaltungen durch eine "Flucht" ins Privatrecht entziehen. Unter dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses bräuchten sie keine Informationen über ihre wirtschaftliche Betätigung zu

offenbaren. Während auf der einen Seite eine fördernde Wirkung des IFG zur Bekämpfung der Korruption, zu größerer Transparenz bei der Auftragsvergabe und im Beschaffungswesen erreicht werden soll, könnten privatwirtschaftlich agierende Unternehmen öffentlicher Träger eine solche wirksame Kontrolle (etwa auch durch Wettbewerbsunternehmen) unter Berufung auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verhindern.

Zu § 9 (Schutz personenbezogener Daten):

Die Regelung nimmt in Absatz 1 die Abwägung zwischen dem Interesse an einem freien Informationszugang und den datenschutzrechtlichen Belangen der Betroffenen in der Form eines strengen Ausnahmekataloges (Absatz 1 Buchstabe b bis e) selbst vor, so dass den anwendenden Stellen kein eigener Abwägungsspielraum verbleibt. Dies stellt zwar sicher, dass eine informationsfreundliche Gesetzesanwendung nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen des Datenschutzes steht. Andererseits lässt diese Regelung aber keinen Raum mehr für Erwägungen darüber, ob ein Informationszugang nicht doch gewährt werden kann, weil die Art der zu offenbarenden Daten (sog. Bagatelldaten, wie etwa Angabe über Beteiligten-, Eigentümereigenschaft der Betroffenen, über erfolgte Anmeldungen oder gesetzlich oder behördlich vorgeschriebene Erklärungen) oder der Verwendungszusammenhang keinen Schutz erfordert, der das Informationsinteresse der Allgemeinheit überwiegen könnte.

Zu § 10 (Einwilligung der betroffenen Person):

Es ist zu wünschen, dass die in Absatz 1 bestimmte Verpflichtung, wenigstens einen beschränkten Informationszugang zu gewähren, nicht nur auf den Ablehnungsgrund des § 9 Abs. 1 Buchstabe a) – und nicht Nummer 1 – sondern auf alle Ablehnungsgründe der §§ 6 bis 9 bezogen wird. Soweit nämlich ein Aussondern personenbezogener Daten oder Daten, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen unterliegen oder zum Schutz öffentlicher Belange oder eines behördlichen Entscheidungsprozesses nicht offenbart werden dürfen, durch Abtrennung oder Schwärzung möglich ist, kann dem Informationsanspruch immer nachgekommen werden. Außerdem könnte für den

Fall, dass ein Aussondern nicht möglich ist, zumindest ein Anspruch auf Auskunftserteilung gewährt werden. Die Bestimmung in § 10 Abs. 2 gehörte dann in diesen Regelungszusammenhang.

Zu § 12 (Veröffentlichungspflichten):

Angesicht von Gefahren für die Bevölkerung durch BSE, gentechnisch veränderte Lebensmittel, oder gefährliche Stoffe, die Warnhinweise erforderlich machen können, wäre es denkbar, neben den hier geregelten konkreten Veröffentlichungspflichten den Gefahrenabwehr-Behörden die Befugnis einzuräumen, die Öffentlichkeit über schädigende Ereignisse (Betriebsstörungen) oder Zustände (Verunreinigungen), die eine Gefahr für die Gesundheit oder das Leben bewirken können, sowie die dagegen eingesetzten Schutzvorkehrungen informieren zu können. Der Schutz personenbezogener Daten der von einer Veröffentlichung betroffenen Personen oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen muss zurücktreten, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Bekanntgabe besteht. Die allgemeine Eingriffsbefugnis in § 14 Ordnungsbehördengesetz (OBG) sowie die Befugnis zur Bekanntgabe personenbezogener Daten an die Öffentlichkeit nach § 24 Nr. 11 OBG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 Nr. 2 Polizeigesetz umfassen eine solche auch elektronische Veröffentlichungsbefugnis nicht normenklar genug. Leider enthält auch das Umweltinformationsgesetz keine entsprechende Veröffentlichungsbefugnis. Als Muster bietet sich insoweit § 8 des Berliner IFG an.

Außerdem wäre es wichtig, die im Allgemeinen Teil der Entwurfsbegründung genannte Gesetzesevaluierung zum Zwecke der Optimierung der Zielerreichung auch gesetzlich festzuschreiben. Eine solche Bestimmung könnte wie folgt lauten:

"Führung einer Statistik

Die öffentlichen Stellen, bei denen Anträge auf Zugang zu Informationen gestellt werden, sind verpflichtet, eine Statistik zu führen. Die Statistik umfasst den Gegenstand des Antrages, die Dauer der Bearbeitung, die Entscheidung über den Antrag sowie die Anzahl der Widersprüche und Klagen. Sie weist

außerdem aus, in wie vielen Fällen mit welchem Gegenstand betroffene Personen eine Einwilligung in die Offenbarung ihrer Daten erteilt haben und in wie vielen und welchen Fällen eine Einwilligung ausdrücklich nicht erteilt oder die Verweigerung der Einwilligung durch Nichtäußerung der betroffenen Person fingiert wurde. Gleiches gilt für die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 9 Abs. 2."