

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V. für die Einführung Transparenzgesetzes für Niedersachsen - NIZG

Verfasser:

Mehr Demokratie e. V. - Tim Weber

Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. - Christopher Bohlens, Arne Semsrott

Transparency International Deutschland e. V. - Sieglinde Gauer-Lietz

Datum: 15.03.2017

Wir, Mehr Demokratie e. V. (MD), die Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. (OKFN) und Transparency International Deutschland e. V. (TI-D) bedanken uns für die Einladung und die Möglichkeit der Stellungnahme und nehmen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung folgendermaßen Stellung:

Grundsätzlich begrüßt das Bündnis die Einführung eines Landes- Informationsfreiheitsgesetz in Niedersachsen, da es bisher keinerlei Regelungen zur Informationsfreiheit gibt. Jedoch sehen wir noch zahlreichen Änderungsbedarf, um den Aufgaben und Funktion eines Transparenzgesetzes gerecht zu werden. Über die bisher geplanten Reformen in dem Entwurf sind wir enttäuscht. Auch nach Einführung eines Informationszugangsgesetzes würde Niedersachsen lediglich 35 von 100 möglichen Punkten (siehe unter www.transparenzranking.de) erhalten und einen der letzten Plätze im bundesweiten Vergleich der Informationsfreiheitsgesetze einnehmen.

Einleitung

Informationsfreiheit ist das Recht auf freien Zugang zu amtlichen Informationen. Sie ist eines der wichtigsten Grundrechte in der Wissensgesellschaft, das sich aus Artikel 5 des Grundgesetzes zur Meinungs- und Informationsfreiheit ergibt. Weil der Zugang zu Wissen der Bevölkerung die Macht zum informierten und selbstbestimmten Handeln verleiht. Herrschaftswissen wird zu öffentlichem Wissen. Informationsfreiheit ist ein Mittel zur Kontrolle politischer Prozesse. Sie kann Korruption vorbeugen, erhöht die Transparenz und Rechenschaftspflicht von Politik und Verwaltung. Der freie Informationsfluss durch den Staat stärkt und belebt die Demokratie, weil er Partizipation möglich macht. Nur wer Einblick in das Zustandekommen kollektiv verbindlicher Entscheidungen hat, kann diese auch effektiv beeinflussen - vorausgesetzt, dass dazu passende demokratische Mittel bereitstehen. Bisläng verbleiben noch vier Bundesländer ohne Landes- Informationsfreiheitsgesetz (Bayern, Niedersachsen, Hessen und Sachsen). Im Schnitt werden ca. 10.000 IFG Anfragen bundesweit pro Jahr gestellt.

Mittels der Plattform FragDenStaat ist es möglich unkompliziert Fragen nach dem IFG zu stellen. Seit dem Bestehen der Plattform 2011 wurde sie mit mehr als 13.000 Anfragen genutzt - ein Großteil der Anfragen per IFG für den Bund und die Länder erfolgt über das Portal. Seit dem 28.09.2015 ist auch Niedersachsen, trotz fehlendem Informationsfreiheitsgesetz gelistet. Hier gibt es immerhin die Möglichkeit, nach dem [Umwelt-](#) und dem [Verbraucherinformationsgesetz](#) (UIG

und VIG) Dokumente zu erfragen. Alternativ können auch einfache Bürgeranfragen gestellt werden. Mehr unter: <http://fragdenstaat.de/niedersachsen>

Es sind 715 Behörden in Niedersachsen seit 28.09.2015 anfragbar. An sie wurden mit Stand 07.03.2017 bisher 100 Anfragen gestellt, die größtenteils abschlägig beschieden wurden.

Verpflichtung des Landes und der Behörden

Der Anspruch auf die Informationsfreiheit kann auch in die Landesverfassungen verankert werden, um die Bedeutung für die Bürger*innen hervorzuheben. Die Möglichkeit einer anonymen Antragstellung (§7 Abs. 2) sollte verankert werden. Bisher muss die Identität des Antragstellers genannt werden. Mittels einer anonymen bzw. pseudonym Antragstellung müssen die Antragsteller mit keinen persönlichen oder beruflichen Repressionen bzw. Nachteilen rechnen. Für den Nachweis einer Identität gibt es auch kein nachvollziehbares Argument, zumal Informationsfreiheit ohnehin ein Jedermannsrecht ist und somit kein Unterschied in der Art der Antwort gegenüber verschiedenen Personen bestehen dürfte.

Neben der reinen Antragsbearbeitung sollten aber auch die Behörden Statistiken über die Nutzung des NIZG führen. Daher könnte im NIZG auch eine Pflicht eingeführt werden Statistiken darüber zu führen und diese beispielsweise jährlich auch zu veröffentlichen. Ein weiter gehender Schritt wäre, dass die Behörden entsprechende Berichte regelmäßig veröffentlichen in denen auch die Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs erhalten sind. Schließlich bildet dies bereits schon eine gute Datengrundlage für die positiv hervorzuhebende vorgesehene Evaluation.

Gebühren der Antragstellung

Unter einer transparenten und offenen Verwaltung für die Bürger*innen wird auch verstanden dass der Zugriff so einfach wie möglich gestaltet wird. Konkret für die Gebühren bedeutet dies: Gebührenfreiheit, Gebührenfreiheit in Sonderfällen, Kostendeckel und Ablehnungen grundsätzlich kostenfrei.

Dies können wir bei der geplanten Gebührenordnung (s. §11 i.V.m Gebührenordnung) nicht erkennen. Hinsichtlich der Bearbeitung von NIZG-Anträgen gilt, dass diese unter einer halben Stunde Bearbeitungszeit kostenfrei sind (§11 Abs. 2), jedoch wird für die Bearbeitung darüber hinaus die "Gebührenkeule" herausgeholt (Gebührenordnung). So werden die kompletten Kosten der Antragsteller*in auferlegt und dies ohne eine maximale Deckelung (§11).

Die meisten anderen Bundesländer sehen eine Gebührenobergrenze von maximal 500 Euro vor. Bei einer Gebühr von ab 200 Euro (§11 Abs. 4) werden der Antragsteller*in die voraussichtlichen Kosten mitgeteilt. Dies führt einfach zu einer abschreckenden Wirkung, sodass automatisch mit Gebühren von bis zu 200 Euro im Vorwege gerechnet werden muss. Hier hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass Behörden gut die Kosten abschätzen können und der Antragsteller*in dies im Vorwege mitteilen können und diese dann weiterhin entscheiden kann, den Antrag aufrecht zu halten oder zurückzuziehen.

Andere Landes-Informationsfreiheitsgesetze sehen auch eine Gebührenfreiheit in Sonderfällen, wie etwa soziale Härte vor. Dies könnte entsprechend angepasst werden (§11 Abs. 3).

Für einen Postversand eine Pauschale von 12 Euro (Gebührenordnung) zu erheben, ist nicht mehr zeitgemäß in Zeiten der Digitalisierung. Behörden haben die Möglichkeit, auf NIZG-Anträge auch elektronisch zu beantworten (§7 Abs. 2), sind jedoch nicht dazu verpflichtet. Nach unserer Auffassung sollte die Kommunikation vorzugsweise elektronisch stattfinden, um entsprechende Kosten zu vermeiden.

International ist eine Berechnung von Gebühren für Anfragen ohnehin unüblich – in den meisten Ländern wird die Beantwortung von Bürgeranfragen als eine der Kernaufgaben der Verwaltung gesehen, die nicht in Rechnung gestellt werden darf - beispielsweise in Großbritannien und Nordirland, Finnland, Niederlande und Vereinigte Staaten von Amerika.

Daher sollten für Anfragen nach dem NIZG grundsätzlich keine Gebühren erhoben werden.

Ablehnungsbescheide mit Gebühren

Selbst Ablehnungsbescheide (§9) der Verwaltung sollen nach dem Entwurf Gebühren (§9 i.V.m. Gebührenordnung) nach sich ziehen. Das würde effektiv gegenüber der Nichtexistenz des Gesetzes eine Verschlechterung bedeuten: Würden bisher Anfragen an Behörden kurz und knapp abschlägig beschieden, könnten Behörden künftig womöglich seitenlange Ablehnungsbescheide schreiben. Die bringen dann zwar keine neuen Erkenntnisse, werden aber unverhältnismäßig teuer. Dies sehen wir als ein großes Manko an und fordern das für Ablehnungsbescheide keinerlei Gebühren erhoben werden sollten.

Gleiches gilt für Widersprüche (§9 i.V.m. Gebührenordnung) die gegen Ablehnungsbescheide von der Antragsteller*in erhoben werden können. Hierbei sind Gebühren von mindestens 25 Euro bis maximal 500 Euro vorgesehen.

Informationsregister

Grundsätzlich ist die Einrichtung eines Informationsregisters (§12 Abs. 3) zu begrüßen, da es die Weiterentwicklung der Informationsfreiheitsgesetze zum Transparenzgesetz mit der Pro-Aktiven Bereitstellung von Dokumenten darstellt, jedoch bleibt die Einführung des Informationsregisters durch eine noch kommende Rechtsverordnung zeitlich und inhaltlich völlig offen (§12 Abs. 3).

Hierbei sollte auch das Informationsregister die Daten in einem maschinenlesbaren offenen Format herausgeben werden. Dies sollte auch im NIZG verankert werden.

Die aktive Veröffentlichungspflicht wie in Hamburg ist ein maßgeblicher Bestandteil des erfolgreichen Hamburger Transparenzgesetzes (HmbTG). Zentrale Dokumente wie Verträge der öffentlichen Hand, Pläne und Verwaltungsvorschriften sollten auch in Niedersachsen aktiv von öffentlichen Stellen online veröffentlicht werden. Die elektronische Aktenführung sollte vorangetrieben werden, um entsprechende Inhalte später einfach veröffentlichen zu können.

Es liegen zahlreiche Studien über den positiven Nutzen von Open Data vor. Daher sollte auch Niedersachsen die Chance zu der Digitalisierung ergreifen und entsprechende Daten aktiv in ein Transparenzportal einstellen. Insbesondere sind auch Dokumente, die die Bauleitplanung (Kommunale Ebene) betreffen, Planfeststellungsverfahren und Verträge der Daseinsvorsorge sowie Rohdaten zur Weiterverarbeitung zu veröffentlichen.

Kommunen

Eine transparente Verwaltung sollte sich dadurch kennzeichnen, dass es eine Durchgängigkeit der Transparenz von Bund, Land und Kommunen gibt. Für die Kommunen besteht mittels des Opt-In-Verfahrens (§12 Abs. 3 Satz 3,4) die Möglichkeit auch daran zu partizipieren. Dies sehen wir als einen falschen Weg für die Durchdringung einer Informationsfreiheit für das gesamte Niedersachsen an. Auch Kommunen sollten von vornherein den Regelungen des NIZG unterliegen. Andere Bundesländer, darunter nicht nur Stadtstaaten haben gezeigt, dass dies auch möglich ist und dass es im Bundesland ein gemeinsames Verständnis für Informationsfreiheit gibt. Einige Kommunen in Niedersachsen haben glücklicherweise schon entsprechende Informationsfreiheitsatzungen (u.A. Braunschweig, Cuxhaven, Göttingen, Langenhagen, Lingen(Ems)) erlassen.

Sollten die Kommunen nach dem Opt-In-Verfahren beteiligt werden, bleibt zu hoffen, dass die Bürger*innen gezielt den Wunsch nach Informationsfreiheit in den Kommunen forcieren und die entsprechenden Kommunen auch in Zukunft teilnehmen.

Mehr Demokratie e.V. vertritt eine abweichende Position. Im Sinne dezentraler Demokratie ist das Opt-In-Verfahren hinsichtlich des Transparenzregisters zu begrüßen, da eine Gemeinde mit 12.000 Einwohner anders als Landkreise und Großstädte zu bewerten sind.

Bereichsausnahmen

Aber nicht nur die Kommunen, auch viele Teile der Landesverwaltung können sich erfolgreich gegen mehr Transparenz sperren. So sind etwa große Teile des Landtags selbst, der Hochschulen und Schulen, des Landesrechnungshofs, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie der Gerichte und Finanzbehörden vom Gesetz ausgenommen (§3 Abs. 3). Auf den Landesverfassungsschutz wird das Gesetz, wie auch in Bund und den meisten anderen Bundesländern, überhaupt nicht anwendbar sein. Wir fordern daher die Bereichsausnahmen auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

Ein Beispiel zeigt sich bei den Bildungs-, Prüfungs- und Forschungseinrichtungen. Hierbei sind insbesondere Hochschulen, soweit sie im Bereich von Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfungen tätig sind, von dem bisherigen Entwurf ausgenommen (§3 Abs. 3). Gerade der Bereich „Herkunft der Drittmittel in der Forschung“ wird mit dem Entwurf ausgeblendet und bleibt weiter im Dunklen. Vollständig sind die fünf Stiftungshochschulen (Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg und Osnabrück) von der Pflicht ausgenommen, Sponsoringleistungen, Werbezuschüsse, Spenden und mäzenatische Schenkungen einer Geberin oder eines Gebers mit einem Wert ab 1.000 Euro im Kalenderjahr auszuweisen (§12 Abs. 1 u. §12 Abs. 3 Satz 3).

Es ist deshalb heute im öffentlichen Interesse erforderlich, sicherzustellen, dass die drittmittelfinanzierte Forschung an öffentlichen Hochschulen nicht die Freiheit der Wissenschaft gefährdet. Wichtigstes Mittel ist hierbei mehr Transparenz: Dazu gehört zum einen die Einbeziehung von Hochschulen ins Informationsfreiheitsgesetz und zum anderen auch eine proaktive Offenlegung von Kooperationsverträgen (siehe dazu auch bereits 2012 die Entschließung der 24. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten zur Offenlegung von Kooperationsverträgen). Niedersachsen hat hierbei mit den „Leitlinien zur Transparenz in der Forschung“ einen guten Weg aufgezeigt, der nun nicht enden sollte beim NIZG mit Bereichsausnahmen.

Aber auch Gerichtsurteile werden weiterhin nicht kostenfrei verfügbar oder anfragbar sein, solange kein Informationsregister eingerichtet worden ist, denn Gerichte sind nach dem Entwurf des NIZG ausgenommen (§3 Abs. 3 Satz 3 u. §12 Abs. 3). Der Verfassungsschutz ist vollständig ausgenommen (§3 Abs. 3). Dies ist nicht nachzuvollziehen. Alleine schon über die Ausnahmetatbestände ist sichergestellt, dass der Verfassungsschutz keine sicherheitsrelevanten Informationen herausgeben muss. Die öffentliche Kontrolle der Nachrichtendienste wird so weiter erschwert.

Ebenso sollten Unternehmen, wenn diese mit dem Land Niedersachsen Verträge geschlossen haben, unter die Auskunftspflicht fallen, insbesondere Unternehmen der Daseinsvorsorge - nicht erst mit der Einrichtung des Informationsregisters (§12 Abs. 3).

Sparkassen, die in öffentlicher Hand liegen, und die Landesbanken, sollten unter Berücksichtigung des Datenschutzes zur Herausgabe von Daten verpflichtet sein.

Schließlich sind die berufsständischen Kammern überhaupt nicht gelistet. Es war immer wieder zu beobachten, dass die Kammern sich den Transparenzpflichten der Informationsfreiheitsgesetze widersetzen. Die Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf der Bundesebene sowie auf der Landesebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft in den Kammern. Die Kammern sind für die Berufszulassungen zuständig und haben oftmals weitgehende Sanktionsmöglichkeiten. Gerade das Beispiel in Hamburg nach der Wahl des Plenums zeigt, welches Bedürfnis nach Transparenz durch die Mitglieder notwendig ist.

Abwägung und Ausnahmetatbestände

Der Entwurf sieht keine Abwägung für viele Ausnahmetatbestände vor. Enthalten Dokumente etwa Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, dürfen diese nicht offenbart werden – selbst wenn das öffentliche Interesse an ihnen höher wäre als das schutzwürdige Interesse von Unternehmen. Eine Abwägungsklausel im Gesetz sorgt dafür, dass die entgegenstehenden Interessen (Geheimhaltungsinteresse und Informationsinteresse) gegeneinander abgewogen werden müssen. Idealerweise sollte dem Informationsinteresse grundsätzlich der Vorrang eingeräumt werden - siehe hierzu das IFG in Schleswig-Holstein. Das Gesetz sollte den Behörden ermöglichen, zugunsten des Informationsinteresses zu entscheiden. Hierzu ist eine gut formulierte Abwägungsklausel hilfreich. Dazu verweisen wir auf das Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz IFG

Derzeit würden nach dem Entwurf bei vielen Dokumenten, die im Zusammenhang mit dem in Niedersachsen beheimateten Konzern Volkswagen stehen, nicht veröffentlicht werden.

Landesbeauftragte für den Datenschutz / Informationsfreiheit Niedersachsen

Die Einhaltung des IFG ist durch einen Informationsfreiheitsbeauftragten hier die bisherige Datenschutzbeauftragte, an den sich jeder beschwerdeführend wenden kann, zu überwachen (§13). Hierbei sollten auch entsprechende Kapazitäten geschaffen werden, um eine effektive Überwachung zu ermöglichen. Bei einem Vergleich mit anderen Bundesländern hat sich gezeigt, dass die personelle Ausstattung zu niedrig ist, daher muss in Niedersachsen die Ausstattung deutlich höher sein als im Vergleich zu anderen Bundesländern (vgl. Otto-Brenner-Stiftung Arbeitspapier 23, Informationsfreiheit - Mehr Transparenz für die Demokratie, S. 45 ff.).

Ebenso sollte bei Nicht-Tätigkeit der Behörden hinsichtlich einer fehlenden Beantwortung entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Dazu gehören Beanstandungsrechte und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den auskunftspflichtigen Stellen, wenn er oder sie einen Verstoß gegen das entsprechende Gesetz feststellt, insbesondere eine zu Unrecht ergangene Ablehnung eines Antrags.

Eine weitere Möglichkeit wäre, dass die Landesbeauftragte entsprechende Klagerechte erhält, um strittige Fälle vor Gericht klären zu lassen.

Zusammenfassung

MD, OKFN und TI-D begrüßen den Vorschlag, nun auch in Niedersachsen ein Landes-Informationsfreiheitsgesetz mit dem Namen NIZG einzuführen. Der Entwurf ist jedoch ungenügend. Wir würden uns freuen, wenn das Parlament die Kriterien des im März 2017 veröffentlichten [Transparenzrankings](https://transparenzranking.de/laender/niedersachsen/) berücksichtigt. Mehr unter: <https://transparenzranking.de/laender/niedersachsen/>

Unsere Punkte zusammengefasst:

1. Die Antragstellung sollte auch ohne Nennung einer Identität, also anonym bzw. mit einem Pseudonym möglich sein.
2. Grundsätzlich sollten Anfragen kostenfrei sein, unsere Mindestforderung ist die Einführung einer Gebührenobergrenze von maximal 500 Euro. Falls Kosten anfallen sollten, müssen sie schon vorher genannt werden. Für Ablehnungsbescheide dürfen keine Gebühren erhoben werden.
3. Mittels elektronischer Kommunikation sollten die Kosten für Auslagen und Portopauschale auf ein Minimum reduziert werden.
4. Ein Transparenzportal nach dem Hamburger Vorbild mit einer aktiven Informationsbereitstellung sollte vorangetrieben werden. Hierbei sollten die Daten in einem maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden.
5. Kommunen sollten nicht ausgenommen werden, sondern bereits mit dem NIZG erfasst werden. Mehr Demokratie e.V., Landesverband Niedersachsen, nimmt hierzu eine abweichende Position ein.
6. Reduzierung der Bereichsausnahmen auf ein Mindestmaß, so sollen Landtag, Hochschulen, Landesrechnungshof, Rundfunkanstalten, Gerichte und Finanzbehörden nicht ausgenommen werden. Insbesondere Stiftungshochschulen sollten auch vollständig unter das NIZG fallen. Kammern, Sparkassen in öffentlicher Hand und Landesbanken müssen unter das NIZG fallen.
Ausnahmen von der Informationspflicht müssen eng und klar definiert und nachvollziehbar begründet sein.
7. Ausnahmen, zum Beispiel der Schutz besonderer öffentlicher Belange sowie personenbezogener Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sind eng und nur unter Abwägung mit ggf. höherrangigen Rechten zuzulassen. Ausnahmen von der Informationspflicht müssen eng und klar definiert und nachvollziehbar begründet werden.
8. Verträge, die mit dem Land Niedersachsen geschlossen worden sind, sollten veröffentlicht werden.
9. Die zukünftige Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit sollte über entsprechende personelle Ausstattung verfügen, um eine effektive Überwachung vornehmen zu können sowie Sanktionsmöglichkeiten und Beanstandungsrechte. Um strittige Fälle klären zu lassen, wäre ein Klagerecht möglich.

Weiteres unter:

<https://bremen-nds.mehr-demokratie.de/nds-informationsfreiheit.html>

<https://fragdenstaat.de/hilfe/ifg/>

<https://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html>

Rückfragen bitte an: office@transparency.de