

***Stellungnahme zum Gesetzentwurf
der rheinland-pfälzischen Landesregierung
für ein Landestransparenzgesetz
(Drucksache 16/5173) vom 23.6.2015***

Autoren:

Alexander Trennheuser

Nicola Quarz

Mehr Demokratie e.V.

Friedrich-Ebert-Ufer 52

51143 Köln

Tel. 0 22 03 59 28-59

alexander.trennheuser@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir uns herzlich bedanken. In Rheinland-Pfalz wurde - wie in einigen anderen Bundesländern auch - lange über die Weiterentwicklung des bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes hin zu einem Transparenzgesetz diskutiert. Nachdem die Initiative „Transparenz schafft Vertrauen“ - maßgeblich mitinitiiert von Mehr Demokratie - 2011 im Stadtstaat Hamburg ein Transparenzgesetz auf den Weg gebracht hat, legt Rheinland-Pfalz nun als erstes Flächenland einen Entwurf für ein Transparenzgesetz vor. Mehr Demokratie begrüßt den vorliegenden Gesetzesentwurf. Durch mehr Transparenz in Politik und Verwaltung wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung und aktive Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben gefördert und eine bessere Kontrolle staatlichen Handelns ermöglicht. Im Folgenden wird darauf eingegangen, inwieweit der vorliegende Gesetzesentwurf mit den Reformvorschlägen unseres Verbandes korrespondiert und in welcher Hinsicht wir Änderungsbedarf sehen.

Für Rückfragen stehen wir gerne unter den angegebenen Kontaktdaten zur Verfügung.

II. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf folgt dem Hamburger Vorbild und kehrt die Holschuld des bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes in eine Bringschuld der Landesverwaltung um. Für die weitgehenden Veröffentlichungspflichten wird eine angemessene Übergangsfrist festgelegt, so dass die Umsetzung politisch realistisch scheint. Rheinland-Pfalz wäre mit Verabschiedung dieses Gesetzes durch den Landtag das erste Flächenland, das diesen Schritt der Weiterentwicklung der Informationsfreiheit vollzieht.

Gleichwohl hat das vorliegende Gesetz einige wesentliche Schwächen. Die größte Schwäche ist, dass die kommunale Ebene weitgehend außen vor bleibt. Hier bleibt das Gesetz auf dem Stand des bereits bestehenden Landesinformationsfreiheitsgesetz stehen. Damit wird gerade der Teil der Verwaltung ausgenommen, der in den vergangenen Jahren von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz vor allen Dingen in Anspruch genommen wurde.

Eine weitere Schwäche des Entwurfs ist die fehlende Legaldefinition der „Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse“. Gerade hierauf wurde in Hamburg großen Wert gelegt. Wenn der bloße Verweis auf ein Geschäftsgeheimnis ausreicht, um eine Veröffentlichung zu verhindern, entkernt dies den Sinn des vorliegenden Entwurfs. Hier muss also noch dringend nachgebessert und die Beweislast umgekehrt werden. Derjenige, der eine Information zurückhalten will, sollte dies begründen müssen und nicht umgekehrt.

III. Stellungnahme zu den Details des vorliegenden Gesetzesentwurf

§ 3 Anwendungsbereich, transparenzpflichtige Stellen

§ 3 Absatz 1: Der Anwendungsbereich auf die Gemeinden und Gemeindeverbände, der hier zunächst eröffnet wird, wird in § 7 Absatz 5 in großen Teilen wieder ausgeschlossen. Die Einschränkung in § 7 Absatz 5, nach der Behörden der Gemeinden und Gemeindeverbände nur eine eingeschränkte Veröffentlichungspflicht trifft, sollte gestrichen werden, vergleiche hierzu unten § 7 Absatz 5.

§ 3 Absatz 2 Satz 3 Nummer 2: Natürliche oder juristische Personen des Privatrechts gelten nach dem Gesetzesentwurf nur dann als transparenzpflichtige Stelle, wenn es um öffentliche Dienstleistungen oder Leistungen der Daseinsvorsorge geht, die einen Umweltbezug aufweisen. Ein „Umweltbezug“ erfordert nach der Gesetzesbegründung, dass die jeweilige Tätigkeit auch dem Schutz der Umwelt dient oder bei der Ausführung der Tätigkeit Umweltbelange zu beachten sind. Hierdurch wird der Kreis der erfassten Personen des Privatrechts eingegrenzt. Mehr Demokratie empfiehlt, alle öffentlichen Dienstleistungen und Leistungen der Daseinsvorsorge aufzunehmen.

§ 7 Veröffentlichungspflichtige Informationen

§ 7 Absatz 1 Nr. 2: Hier empfiehlt sich die Aufnahme von Mitteilungen der Landesregierung an den Bundesrat.

§ 7 Absatz 1 Nummer 3: Hiervon sollten insbesondere auch Beschlüsse der Kommunalvertretungen erfasst werden, vergleiche zu § 7 Absatz 5.

§ 7 Absatz 1 Nr. 4: Verträge sollten nur unter diese Bagatellgrenze fallen, sofern zwischen den Vertragspartnern im Laufe der vergangenen zwölf Monate Verträge über weniger als insgesamt 20.000 Euro abgeschlossen worden sind. Wir regen deshalb folgende Klarstellung im Gesetzesentwurf an:

„...wenn zwischen den Vertragspartnern im Laufe der vergangenen zwölf Monate Verträge über weniger als insgesamt 20.000 Euro abgeschlossen worden sind“.

Für **§ 7 Absatz 1 Nummer 4** schlagen wir folgende Ergänzung für Verträge ab einem bestimmten Gegenstandswert vor:

„Verträge mit einem Gegenstandswert von mehr als 100.000 Euro, die nach Maßgabe des Gesetzesentwurfes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die transparenzpflichtige Stelle innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann. Bei Gefahr im Verzug oder drohendem schweren Schaden kann davon abgewichen werden. Es genügt auch, wenn der endgültige Vertragstext bereits vor Vertragsschluss für mindestens einen Monat veröffentlicht war.“

Als weitere veröffentlichungspflichtige Informationen in **§ 7 Absatz 1** sollten aufgenommen werden:

- Satzungen und Richtlinien*
- Amtsblätter und Ergebnisse der Rechnungsprüfung*
- Vergabeentscheidungen*
- aufsichtsrechtliche Entscheidungen der Fach- und Rechtsaufsicht*
- Bewirtschaftungspläne*
- Bauleit- und Landschaftspläne (soweit sie nicht von den öffentlichen Plänen umfasst sind, ggf. unter „insbesondere“ aufzunehmen)*

- die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide, sofern es sich nicht um ein Bauvorhaben in einem reinen Wohngebiet (§ 3 BauNVO) oder in einem allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO) handelt
- Informationen hinsichtlich derer die transparenzpflichtige Stelle eine Beteiligung der Öffentlichkeit oder Auslegung durchführt
- Informationen über Subventions- und Zuwendungsvergaben mit einem Wert über 1.000 Euro in einem Zeitraum von zwölf Monaten an eine Empfängerin oder einen Empfänger, Fördermittel, Sponsoring und Spenden, insbesondere über Gewährende, Empfänger, Höhe, Rechtsgrundlage und Zweck von erhaltenen oder gewährten Zahlungen und Leistungen
- Informationen, die auf Antrag oder im Rahmen presserechtlicher Anfragen an Medien herausgegeben wurden, wobei die jeweils antragstellende Person der Offenlegung ihrer Identität widersprechen kann
- Druckerzeugnisse oder elektronische Dateien, die zumindest Teilen der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich sind und deren Erstellung ausschließlich oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln transparenzpflichtiger Stellen finanziert wurde

§ 7 Absatz 5: Hier wird die Veröffentlichungspflicht, die zunächst gemäß § 3 Absatz 1 scheinbar begründet wird, für drei wichtige Fallgruppen in weiten Teilen wieder ausgeschlossen.

Die Kommunen unterliegen gemäß § 7 Absatz 5 ausdrücklich nicht der sich aus § 7 Absatz 1 ergebenden Veröffentlichungspflicht. Gemeinden und Gemeindeverbände trifft danach nur eine Veröffentlichungspflicht hinsichtlich Organisationsplänen und Umweltinformationen. Die aufgrund des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und des Landesumweltinformationsgesetzes bisher auch für Kommunen geltende Veröffentlichungspflicht wird durch das Transparenzgesetz nicht erweitert. Lediglich die Pflicht, auf Antrag Zugang zu Informationen zu gewähren, bleibt unverändert bestehen. Auch aus der Gemeindeordnung resultieren keine umfassenden Veröffentlichungspflichten für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Daraus ergibt sich lediglich eine Veröffentlichungspflicht für Verwaltungsgliederungsplan, Geschäftsverteilungsplan (§ 15 Absatz 3) und Satzungen (§ 24 Absatz 3). Der Gesetzesentwurf enthält keine neuen

Veröffentlichungspflichten für die Kommunen. Eine solche Veröffentlichungspflicht wäre daher angezeigt. Denn mit § 7 Absatz 5 wird gerade der Teil der Verwaltung ausgenommen, der in den vergangenen Jahren von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen von Anträgen nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz in Anspruch genommen wurde. Ausgerechnet der Teil der Verwaltung, der die größte Bürgernähe zeigen sollte, wird nicht zu mehr Transparenz verpflichtet. Zwar sieht der vorgelegte Gesetzesentwurf die Möglichkeit vor, dass Kommunen Informationen auf freiwilliger Basis auf der Transparenz-Plattform veröffentlichen. Die Praxis zeigt aber, dass Kommunen sehr unterschiedlich mit der Veröffentlichung ihrer Daten umgehen. In machen Kommunen gibt es erfreuliche Entwicklungen hin zu mehr Transparenz. Andere Gemeinden und Gemeindeverbände bräuchten aber einen Anreiz von außen, um den Bürgern mehr Informationen zugänglich zu machen. Der Anwendungsbereich des Gesetzes sollte daher dringend auf die Kommunen ausgeweitet werden. Dann würde das Gesetz auch auf kommunaler Ebene das Vertrauen in das Handeln von Politik und stärken und gleichzeitig das Kostenbewusstsein der Kommunen erhöhen.

Gleichzeitig gilt natürlich zu beachten, dass durch diese Umstellung ein enormer Aufwand für bspw. die Umstellung von Arbeitsabläufen in der Kommunalverwaltung, die Schaffung der IT-Infrastruktur und die Schulung der Verwaltungsmitarbeiter entsteht. Nach Auffassung von Mehr Demokratie sollte diesem Aufwand für die Kommunen durch eine angemessene Übergangsfrist von vier bis sechs Jahren Rechnung getragen werden. Bei der Berechnung der dadurch entstehenden Kosten sollten mittelfristig ohnehin entstehende Kosten, wie etwa Schulungskosten für die Einführung der elektronischen Akte, allerdings nicht dem Transparenzgesetz angelastet werden.

Auch sonstige der Rechtsaufsicht des Landes unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) werden von der umfassenden Veröffentlichungspflicht ausgenommen. Gleiches gilt für natürliche und juristische Personen des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient oder diesen Personen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde (vergleiche § 3 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes). Hier ermöglicht der Gesetzesentwurf den Behörden eine Flucht in das Privatrecht. Dieser Mangel sollte noch behoben werden.

§ 8 Anforderungen an die Veröffentlichung

§ 8 Absatz 1: Die transparenzpflichtigen Stellen sollten verpflichtet werden, die Informationen unverzüglich, spätestens innerhalb eines Monats auf der Transparenz-Plattform bereitgestellt werden.

§ 8 Absatz 4: Die Formulierung „in angemessenen Abständen“ halten wir für zu weich. Hier sollte eine konkrete Frist formuliert werden, vergleiche zu Absatz 1.

§ 16 Entgegenstehende andere Belange

§ 16 Absatz 1 Nr. 1: Der Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollte im Gesetz legal definiert werden:

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Unternehmens im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger wirtschaftlichen Schaden zuzufügen.“

So fällt es bei der Beurteilung leichter, einen objektiven Maßstab anzulegen. (vgl. hierzu das Hamburger Transparenzgesetz, wo Ausnahmen zur Veröffentlichungspflicht wesentlich enger gefasst sind, sowie den Gesetzesentwurf für ein Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetz NRW).

§ 16 Absatz 1: Hinsichtlich bestimmter Fälle sollte das Gesetz widerlegbar vermuten, dass das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse überwiegt. Dies gilt insbesondere für die *bloße Bezeichnung von Unternehmen*, sowie für *Inhalte von Verträgen der Daseinsvorsorge*.

Für die vorzunehmende Abwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse sollte gelten, dass zwischen transparenzpflichtigen Stellen im Sinne des Gesetzesentwurfs grundsätzlich das öffentliche Informationsinteresse überwiegen sollte.

§ 16 Absatz 1 Nummer 2 und § 16 Absatz 4: Abweichend von § 16 Absatz 1 Nummer 2 sollten personenbezogene Daten ergänzend zu § 16 Absatz 1 am Ende in folgenden Fällen nicht unkenntlich zu machen sein:

- Daten, zu denen der Zugang aufgrund anderer Rechtsvorschriften erlaubt ist
- die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide hinsichtlich der Bezeichnung der Flurstücknummer

§ 17 Abwägung

Es wird gesetzlich kein Vorrang des Informationsrechtes der Öffentlichkeit und des Rechts auf Informationszugang gegenüber entgegenstehenden schützenswerten Belangen festgelegt. Für bestimmte Fallgruppen sollte das Gesetz widerlegbar vermuten, dass das Informationsrecht überwiegt, vgl. zu § 16.

Zusätzlich empfiehlt Mehr Demokratie, hinsichtlich der Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht folgenden Passus aufzunehmen:

„Umfang und Gegenstand von Ausnahmen von der Veröffentlichungspflicht sind auf das absolut notwendige zu beschränken und soweit möglich deutlich zu machen. Abtrennbare Teile von Informationen, die selbst nicht den Ausnahmeregelungen unterfallen, unterliegen der Veröffentlichungspflicht. Der Nachweis des Vorliegens eines Ausnahmetatbestandes ist von der Stelle zu erbringen, die sich auf diesen beruft. Die Nichtöffentlichkeit einer Beratung oder Beschlussfassung oder die Einstufung einer Information als Verschlussache stellen als solches keinen Ausnahmetatbestand dar.“

§ 24 Kosten

Für Tätigkeiten aufgrund des Gesetzes sollten keine Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben werden. Soweit eine antragstellende Person die Bereitstellung von Informationen in einer besonderen Form oder in einem besonderen Umfang wünscht, sollte er der transparentpflichtigen Stelle die hierfür tatsächlich entstandenen angemessenen Kosten ersetzen müssen. Auf diese Pflicht sollte die Antrag stellende Person vorab hingewiesen werden. Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses sollte von der Kostenerhebung ganz oder teilweise abgesehen werden können (soweit diese Fälle nicht bereits von § 24 Absatz 1 Satz 4 abgedeckt sind).

Teil 6: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Mehr Demokratie empfiehlt, ein Benachteiligungsverbot zur Absicherung des Informationsrechtes in den Gesetzesentwurf aufnehmen:

„Niemandem darf ein Nachteil daraus erwachsen, dass er oder sie Rechte aus diesem Gesetz ausübt, Dritte bei der Ausübung von Rechten aus diesem Gesetz unterstützt oder eine Information zugänglich macht, die nach diesem Gesetz der Veröffentlichungspflicht unterlag.“