Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Open Knowledge Foundation
Deutschland e. V.
Singerstr. 109
10179 Berlin

per Postzustellungsurkunde

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
112-30.01

MR Fischer
Telefon 0211 871-2251
Telefax 0211 871-

Antrag auf Auskunft nach dem Informationsfreiheitsgesetz NRW (IFG NRW)
Antrag der Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. auf Übersendung einer Formulierungshilfe zum "Transparenzgesetz des MIK"

Sehr geehrter Herr Semsrott,

Ihren Antrag auf Übersendung einer Formulierungshilfe zum „Gesetz zur Stärkung der Transparenz“ des MIK lehne ich ab.

Sachverhalt:

Das Ministerium für Inneres und Kommunales hat auf Wunsch der Regierungsfraktionen eine Formulierungshilfe für ein „Gesetz zur Stärkung der Transparenz“ gefertigt, die - sofern sie eine Billigung der Landesregierung im Wege einer Kabinettbefassung gefunden hätte - den Regierungsfraktionen zur Verfügung gestellt werden sollte. Es liegt in der Entscheidungsgewalt der Regierungsfraktionen, unter Berücksichtigung dieser Formulierungshilfe ein Gesetzgebungsverfahren aus der Mitte des Landtages einzuleiten. Eine offizielle Abstimmung über die Formulierungshilfe ist im Kabinett (noch) nicht erfolgt. Eine Einbringung dieses Gesetzes noch in dieser oder in der nächsten Legislaturperiode ist aber möglich. Eine abschließende Positionierung der Landesregierung zu der Frage, ob und wie das IFG NRW zu einem Transparenzgesetz (nach Hamburger Vorbild) weiterentwickelt werden soll, liegt derzeit nicht vor.

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 732, 736, 835, 836, U71, U72, U73, U83
Haltestelle: Kirchplatz

Begründung:

Der Anspruch auf Übersendung der Formulierungshilfe ist nicht begründet.

Als eingetragener Verein besitzen Sie den Status einer juristischen Person. Da § 4 Abs. 1 IFG NRW nur einer „natürlichen Person" den Anspruch auf Zugang zu vorhandenen amtlichen Informationen nach dem IFG NRW einräumt, sind Sie kein nach diesem Gesetz befugter Antragsteller.

Ein Anspruch auf Übersendung der besagten Formulierungshilfe lässt sich auch im Übrigen nicht auf die Vorschriften des IFG NRW stützen.

Der Auskunftsanspruch nach dem IFG NRW setzt eine Verwaltungstätigkeit der öffentlichen Stellen voraus (§ 2 Abs. 1 Satz 1 IFG NRW). Bei der Entwicklung eines Formulierungshilfe und der Zurverfügungstellung derselben handelt es sich nicht um eine Ausführung oder Anwendung geltender Gesetze im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs des Ministeriums für Inneres und Kommunales, sondern um eine Unterstützungshandlung der Landesregierung für die Regierungsfraktionen im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren. Dass der Landtag, soweit er keine Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, sondern als Organ der Legislative tätig wird, vom Anwendungsbereich des IFG NRW ausgenommen ist, ergibt sich im Übrigen aus § 2 Abs. 2 Satz 1 IFG NRW. Bei der unterstützenden Zuarbeit der Landesregierung im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren der Regierungsfraktionen fehlt es daher an einer Verwaltungstätigkeit.

Aber selbst wenn man die Fertigung und Zurverfügungstellung der Formulierungshilfe für die Regierungsfraktionen als Verwaltungstätigkeit ansehen wollte, würde diese Tätigkeit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung unterliegen, wie er durch das Grundgesetz als ungeschriebener Versagungsgrund geschützt ist. Diese ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip insbesondere im Parlamentsrecht entwickelte Rechtsfigur schließt zur Wahrung der Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortung der Regierung einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-

, Beratungs- und Handlungsbereich ein. Zu diesem Bereich gehört die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen sind zur Wahrung eigenverantwortlicher Kompetenzausübung der Regierung geschützt. Aber auch bei abgeschlossenen Vorgängen sind Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen. Dieser Schutz der Regierungstätigkeit muss sich auch gegenüber einfachgesetzlichen Auskunftsansprüchen Dritter durchsetzen, damit er im Verhältnis der Verfassungsorgane untereinander nicht unterlaufen wird und ins Leere geht.

Die Entscheidung, ob und wie ein Gesetz geändert werden soll einschließlich der Frage, zu welchem Zeitpunkt eine solche Gesetzesänderung erfolgen soll, unterliegt allein der Entscheidung der Landesregierung. Mit Einbringung des Gesetzentwurfes - sei es aus der Mitte des Landtages, sei es durch eine Initiative der Landesregierung - wird das Gesetzgebungsverfahren mit sämtlichen Beteiligungsmöglichkeiten wie z.B. Sachverständigenanhörung eröffnet. Die Landesregierung kann nicht zu einer Veröffentlichung von Gesetzentwürfen und damit zu einer Diskussion über einen Gesetzentwurf gezwungen werden, obwohl sie den besagten Entwurf nicht bzw. derzeit nicht für einbringungsreif bewertet. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Landesregierung - wie ausgeführt - nur einen Beitrag zu einem Gesetzgebungsverfahren der Regierungsfraktionen leisten wollte, das aus der Mitte des Landtages angestoßen werden sollte.

Ungeachtet der vorstehenden Ausführungen genießt die besagte Formulierungshilfe den Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses nach § 7 IFG NRW. Der Antrag wird daher (hilfsweise) unter Bezugnahme auf diesen Ablehnungsgrund abgelehnt.

Wie bereits ausgeführt, wurde die Formulierungshilfe vom Ministerium für Inneres und Kommunales entwickelt. Zu einer abschließenden Abstimmung der Landesregierung über diese Formulierungshilfe im Wege einer Kabinettbefassung ist es aber nicht gekommen. Wäre die

Landesregierung gezwungen, diese Formulierungshilfe gleichwohl an den Antragsteller herauszugeben, so müsste sie diesen Gesetzentwurf an den Antragsteller übersenden, obwohl der behördliche Entscheidungsprozess - hier die notwendige Entscheidung der Landesregierung, ob der Innenminister ermächtigt wird, die Formulierungshilfe an den Landtag weiterzugeben - nicht zu einem Abschluss gekommen ist.

Mit der Herausgabe der Formulierungshilfe würden daher Vorarbeiten bzw. Entwürfe für ein immer noch mögliches Gesetzgebungsverfahren offenbart, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind und sich deswegen in der geschützten Sphäre des Ministeriums für Inneres und Kommunales befinden. Auch ist nicht auszuschließen, dass diese Formulierungshilfe noch Veränderungen erfahren kann, zumal die Landesregierung das Vorhaben, das IFG NRW weiterzuentwickeln, noch nicht abschließend aufgegeben hat. Der Antrag ist daher gemäß § 7 Abs. 1 IFG NRW abzulehnen.

Im Übrigen wird der Antrag gemäß § 7 Abs. 2 Buchstabe a IFG NRW abgelehnt, weil der Inhalt der Information sich auf den Prozess der Willensbildung innerhalb von und zwischen öffentlichen Stellen bezieht. Zweck dieser Bestimmung ist es, die nach außen tretende Entscheidung einer öffentlichen Stelle nicht dadurch angreifbar zu machen, dass interne Meinungsverschiedenheiten oder unterschiedliche Auffassungen zwischen mehreren beteiligten Stellen veröffentlicht werden. Staatliche Maßnahmen sollen als solche des Verwaltungsträgers als Einheit wahrgenommen werden. Angesichts des nicht zu einem Abschluss gekommenen Entscheidungsverfahrens der Landesregierung (fehlende Kabinettentscheidung) kann die vorliegende Formulierungshilfe nicht für sich in Anspruch nehmen, die Gesamtheit der Position der Landesregierung abschließend abzubilden. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass sie in Teilen Positionen enthält, die nicht von allen Ressorts der Landesregierung geteilt werden. Es besteht insofern die Gefahr, dass die Formulierungshilfe in der derzeitigen Fassung eben nicht die abgestimmte Position der Landesregierung als Ganzes, sondern nur von Teilen davon, wiedergibt.

Der Antrag auf Auskunft wird darüber hinaus unter Bezugnahme auf § 7 Abs. 2 Buchstabe b IFG NRW abgelehnt, weil das Bekanntwerden des Inhalts die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der

Landesregierung beeinträchtigen würde. Der Begriff der Eigenverantwortung der Landesregierung nimmt Bezug auf die vom Bundesverfassungsgericht zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse entwickelte Rechtsfigur des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung wird an dieser Stelle nochmals betont, dass die Landesregierung sich in diesem geschützten Kernbereich verletzt sieht, sollte sie zur Veröffentlichung verpflichtet sein. In diesem noch nicht zu einem Abschluss gekommenen Verfahren der Meinungsbildung, ob - und, wenn ja - in welcher Weise das IFG NRW weiterentwickelt werden soll, muss es einen nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich geben, zu dem die Willensbildung der Regierung gehört.

Der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses wäre daher auf jeden Fall verletzt, wenn eine Offenbarungspflicht bestünde.

Gemäß § 5 Abs. 2 Satz 4 IFG NRW weise ich Sie darauf hin, dass Sie gemäß § 13 Abs. 2 IFG NRW das Recht haben, die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit anzurufen.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung beim Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf (Postanschrift: Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich oder zur Niederschrift der Urkundsbeamtin / des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Klage erhoben werden.
Die Klage kann auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG – vom 07.11.2012 (GV.NRW. Seite 548) in der jeweils geltenden Fassung eingereicht werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten Signatur nach § 2 Nummer 3 des Signaturgesetzes vom 16.05.2001 (BGBl. I Seite 876) in der jeweils geltenden Fassung versehen sein und an die elektronische Poststelle des Gerichts übermittelt werden. Bei der Verwendung der elektronischen Form sind besondere technische Rahmenbedingungen zu beachten (siehe www.egvp.de).

Falls die Frist durch das Verschulden einer von Ihnen bevollmächtigten Person versäumt werden sollte, würde deren Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Fischer

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES
12
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Beglaubigt:

Absender

Ministerium für
Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Zu
(Datum, [illegible]zeit, Unters[illegible]

11/04/17

Aktenzeichen

Förmliche Zustellung

Weitersenden innerhalb des
- ☐ Bezirks des Amtsgerichts
- ☐ Bezirks des Landgerichts
- ☐ Inlands

Bei der Zustellung zu beachtende Vermerke
- ☐ Ersatzzustellung ausgeschlossen
- ☐ Keine Ersatzzustellung an:

_____

- ☐ Nicht durch Niederlegung zustellen
- ☐ Mit Angabe der Uhrzeit zustellen

Per Postzustellungsurkunde
Open Knowledge Foundation
Deutschland e. V.
Singerstr. 109
10179 Berlin