

Landtag Rheinland-Pfalz
Ausschuss für Inneres, Sport und
Infrastruktur
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

Prof. Dr. Christian Winterhoff
Rechtsanwalt
apl. Professor an der Universität Göttingen

Assistentin: Anja Schulz
T +49 40 35922-264
F +49 40 35922-224
c.winterhoff@gvw.com

Poststraße 9 - Alte Post
20354 Hamburg

10. September 2015

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung betreffend ein Landestransparenzgesetz, Landtags-Drucksache 16/5173¹

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich herzlich für die Möglichkeit, heute zu dem Entwurf eines Landestransparenzgesetzes Stellung nehmen zu dürfen. Ich bitte um Verständnis dafür, dass es mir aus zeitlichen Gründen leider nicht möglich war, vorab eine schriftliche Stellungnahme einzureichen. Ich werde meine heutigen Ausführungen allerdings baldmöglichst zu Papier bringen und Ihnen dann zur Verfügung stellen.

Ich möchte zu dem vorliegenden Gesetzentwurf insgesamt drei Bemerkungen machen. Die erste davon betrifft den verfassungspolitischen Kontext des Gesetzentwurfs, die zweite die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes sowie die mit der Umsetzung des Gesetzes verbundenen Kosten, und die dritte Anmerkung betrifft die im Gesetzentwurf nicht vorgesehene Einbeziehung von Selbstverwaltungsorganisationen in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes.

1. Ich komme damit zu meiner ersten Bemerkung betreffend den verfassungspolitischen Kontext des Gesetzentwurfs:
 - a) Das Landestransparenzgesetz verfolgt gemäß § 1 Abs. 2 der vorliegenden Entwurfsfassung das Ziel einer Förderung der demokratischen Meinungs-

¹ Der nachfolgende Text gibt den Inhalt der Sachverständigenstellungnahme in der Sitzung des Innenausschusses vom 10. September 2015 wieder. Der Vortragstil wurde beibehalten.

und Willensbildung. In der Vorschrift ist die Rede von einer Kontrolle des staatlichen Handelns, von einer Erhöhung der Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen und davon, dass die Möglichkeiten der demokratischer Teilhabe gefördert werden sollen. Das Gesetz nimmt damit deutlich auf das Demokratieprinzip Bezug. Dem Volk als Souverän und Ursprung aller staatlichen Gewalt sollen verbesserte Informationsmöglichkeiten eingeräumt werden.

- b) Die Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz konstituiert derzeit allerdings ein im Schwerpunkt repräsentatives System. Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung ist der Landtag das vom Volk gewählte *oberste* Organ der politischen Willensbildung. Die direktdemokratisch-plebiszitäre Willensbildung erscheint demgegenüber als nur ergänzendes Instrument. Gemäß Art. 108a Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung sind Volksinitiativen beispielsweise gegenständlich begrenzt. Sie dürfen nicht Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen betreffen. Außerdem kommen sie gemäß Art. 108a Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung nur zustande, wenn sie von mindestens 30.000 Stimmberechtigten unterstützt werden, was 1 % der Wahlberechtigten entspricht. Volksbegehren müssen gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung von mindestens 300.000 Wahlberechtigten unterstützt werden (entsprechend 10 % der Wahlberechtigten), und ein Volksentscheid ist nur dann angenommen, wenn sich mindestens 25 % der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligen (Art. 109 Abs. 4 Satz 3 der Landesverfassung). Für die direktdemokratische Willensbildung errichtet die Landesverfassung also nicht ganz leicht zu überwindende Hürden, was bestätigt, dass die plebiszitäre Willensbildung ein nur ergänzendes Instrument darstellt. Den Schwerpunkt bildet die Repräsentation des Volkes durch den Landtag und die Landesregierung.
- c) In einem repräsentativ ausgestalteten System müssen in erster Linie die dem Volk verantwortlichen Abgeordneten über die erforderlichen Informationen verfügen. Ein Informationsanspruch jedes einzelnen Bürgers ist demgegenüber unter diesem Blickwinkel von nachrangiger Bedeutung. Ein Mehr an Informationsrechten zugunsten der Allgemeinheit erscheint demgegenüber nur dann als sinnvoll, wenn mittel- oder langfristig das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie zugunsten der ersteren verschoben werden soll. Und dieses Ziel scheint mir das Gesetz in der Tat zu verfolgen. So heißt es etwa auf Seite 31 der vorliegenden Gesetzesbegründung:

„Ein zeitgemäßes Verständnis von Demokratie erstreckt sich nicht mehr nur auf die Instrumente der repräsentativen Demokratie, sondern schließt verstärkt auch Formen der direkten Demokratie sowie konsultativer und dialogischer Verfahren mit ein.“

- d) Das Landestransparenzgesetz erweist sich vor diesem Hintergrund als ein Schritt auf dem Weg zum weiteren Ausbau der direkten Demokratie und damit zugleich zur Zurückdrängung des bewährten repräsentativen Systems. Meine Damen und Herren Abgeordnete, diesen verfassungspolitischen Kontext sollten Sie bei Ihrer Entscheidung im Auge behalten.
2. Ich komme damit zu meiner zweiten Anmerkung. Diese betrifft die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes sowie die durch das Gesetz verursachten Kosten.
- a) Wie mehrere andere Sachverständige in ihren schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen festgestellt haben, wurden unter der Geltung des bisherigen Informationsfreiheitsgesetzes die meisten Anträge auf Informationszugang bei den Kommunen gestellt. In der Stellungnahme des Vereins Mehr Demokratie e. V. heißt es zu Recht, dass die Kommunen der Teil der Verwaltung seien, der durch die größte Bürgernähe gekennzeichnet sei. Ich möchte hinzufügen, dass es gerade die Kommunen, also die Gemeinden und Landkreise sind, mit denen die meisten Bürger unmittelbaren Kontakt haben. Der Eindruck, den der Bürger vom Staat bekommt, wird meist ganz entscheidend vor Ort, also durch die kommunale Verwaltung geprägt.
- b) Wenn nun Gemeinden und Gemeindeverbände in den Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen werden sollen (§ 3 Abs. 1 des Gesetzentwurfs), aber – mit Ausnahme von Organisationsplänen und Umweltinformationen – nicht der Veröffentlichungspflicht unterliegen sollen (§ 7 Abs. 5 Satz 1 des Gesetzentwurfs), dann wirft dies in der Tat die Frage auf, warum der aus Sicht des Bürgers wichtigste Teil der Verwaltung nicht in die Veröffentlichungspflicht einbezogen werden soll. Die Rechtfertigung dafür in der Gesetzesbegründung ist insoweit bezeichnend:

„Angesichts der haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen wurde von einer weitergehenden verpflichtenden Einbeziehung der Kommunen zunächst abgesehen“; so Seite 39 der Gesetzesbegründung.

- c) Wenn es aber so ist, dass für eine umfassende Einbeziehung der Kommunen in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes schlicht das Geld fehlt, dann stellt sich mir die Frage, warum man nicht – wenn man denn schon eine Veröffentlichungspflicht einführen will – bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden damit anfängt und die im Haushalt vorgesehenen Mittel dort investiert. Im Sinne der Bürgernähe wäre allein das die richtige Reihenfolge.
- d) Da in diesem Zusammenhang das Thema Kosten bereits angesprochen worden ist: Ich begrüße es sehr, dass die Gesetzesbegründung intensiv auf die voraussichtlich anfallenden Kosten eingeht und die diesbezüglichen Annahmen auch substantiiert. Kritisch anzumerken ist allerdings, dass der durch den Vollzug des Gesetzes bedingte personelle Mehraufwand im Bereich der laufenden Kosten in der Gesetzesbegründung als „nicht haushaltswirksam“ angesehen wird

vgl. Seite 28 ff. der Gesetzesbegründung.

Meine Prognose geht dahin, dass sich sehr schnell ein konkreter Mehrbedarf an Stellen ergeben wird, sodass es schon kurzfristig zur Haushaltswirksamkeit dieses Mehrbedarfs kommen wird. Im Übrigen passt es nicht zu einer auf Nachhaltigkeit angelegten Politik, wenn finanzielle Lasten in die Zukunft verschoben werden. Dass dies geschieht, macht die Gesetzesbegründung deutlich, wenn es auf Seite 31 heißt, die Entscheidung über die Schaffung zusätzlicher Stellen werde

„einem späteren Haushaltsgesetzgeber überlassen“.

- 3. Ich komme damit zu meiner dritten und letzten Bemerkung betreffend die bisher nicht vorgesehene Einbeziehung von Selbstverwaltungsorganisation insbesondere der Wirtschaft und der freien Berufe in den Anwendungsbereich des Transparenzgesetzes, soweit amtliche Informationen betroffen sind.
- a) § 3 Abs. 6 Satz 1 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass das Landestransparenzgesetz für die genannten Selbstverwaltungsorganisationen nicht anwendbar sein soll. Es appelliert an diese, in eigener Verantwortung für Transparenz und Offenheit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu sorgen. Mehrere Sachverständige haben die Angemessenheit dieser Bereichsausnahme in Frage gestellt. Ich möchte dem entgegenhalten, dass die Bereichsausnahme durchaus systemkonform ist, und zwar im Hinblick auf das Prinzip der funktionalen Selbstverwaltung.

- b) Mit der Schaffung einer Einrichtung der funktionalen Selbstverwaltung verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, den besonderen Sachverstand einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe zur Erfüllung ihrer eigenen Angelegenheiten zu aktivieren. Ein Beispiel, das mir nachvollziehbarer Weise sehr nahe liegt, sind die Rechtsanwaltskammern. Die Rechtsanwälte wählen eine mit Rechtsanwälten besetzte Kammerversammlung, die dann über wesentliche Belange der Anwaltschaft entscheidet. Die Rechtsanwaltskammer genießt eine weitgehende Autonomie und unterliegt lediglich einer staatlichen Rechtsaufsicht, nicht aber einer Fachaufsicht. Es existiert sogar eine eigenständige Anwaltsgerichtsbarkeit, die hinsichtlich wichtiger Teilbereiche der anwaltlichen Berufstätigkeit an die Stelle der staatlichen Gerichtsbarkeit tritt.
- c) Bezugssubjekt der demokratischen Legitimation bei der funktionalen Selbstverwaltung ist vor diesem Hintergrund primär die gesellschaftliche Gruppe, deren Sachverstand zwecks Erfüllung eigener Angelegenheiten aktiviert werden soll – und nicht das Gesamtvolk. Das Landestransparenzgesetz kann deswegen die demokratische Willensbildung des *Gesamtvolkes* insoweit gar nicht fördern, weil das Gesamtvolk als Legitimationssubjekt für die funktionale Selbstverwaltung schlicht nicht „zuständig“ ist. Das Gesamtvolk kann auch nicht inhaltlich auf die funktionale Selbstverwaltung einwirken, auch nicht vermittelt über die staatlichen Aufsichtsbehörden, weil es keine Fachaufsicht gibt, sondern lediglich eine Rechtsaufsicht. Vor diesem Hintergrund erscheint mir die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahme als durchaus systemkonform und mit den in § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs niedergelegten Zielen vereinbar.
- d) Schließlich ist zu berücksichtigen, dass es mit Blick auf Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung näherliegend erscheint, dem Transparenzgedanken im Hinblick auf deren *Mitglieder* zur Geltung zu verhelfen. Statt der Allgemeinheit Informationsrechte hinsichtlich der Interna beispielsweise Industrie- und Handelskammern und der Rechtsanwaltskammern einzuräumen, läge es näher, den Mitgliedern der genannten Einrichtungen gesetzliche Informationsansprüche einzuräumen. Ob dies durch Landesgesetz geschehen kann oder ob insoweit der Bundesgesetzgeber zu einer Regelung berufen wäre, ist freilich eine andere Frage.

Meine Damen und Herren Abgeordnete, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

gez. Prof. Dr. Christian Winterhoff
Rechtsanwalt