



**Gesetzentwurf der Landesregierung
Gesetz zur Modernisierung des Sparkassenrechts und zur Änderung weiterer Gesetze**

**Drucksache 18/9656 des Landtags Nordrhein-Westfalen
vom 19. Juni 2024**

Stellungnahme für:

Netzwerk Recherche e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
info@netzwerkrecherche.de

durch

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs

redelfs@netzwerkrecherche.de

30. Oktober 2024

INHALT

1. **Vorbemerkungen und erste Bewertung**
2. **Einzelheiten**
3. **Der Gesetzentwurf ist nicht effektiv**
4. **Ergebnis**

1. **Vorbemerkungen und erste Bewertung**

- 1.1 Ein Journalismus, der seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive ernst nimmt, braucht Informationsrechte – und diese nützen wiederum dem demokratischen Gemeinwesen insgesamt.

Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation hat deshalb seit seiner Gründung regelmäßig Initiativen zu gesetzlichen Informationszugangsregelungen auf Bundes- und Landesebene unterstützt oder mit angestoßen (bspw. zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (von 2006) sowie neuerdings zu einem Bundestransparenzgesetz (<https://transparenzgesetz.de/>), Transparenzgesetz Baden-Württemberg (https://netzwerkrecherche.org/wp-content/uploads/2014/06/transparenzgesetz_bw_entwurf_nr-1.pdf) sowie namentlich in parlamentarischen Verfahren Stellung zu Gesetzesinitiativen genommen.

- 1.2 Der vorliegende Gesetzentwurf, dessen zentrales Ziel nach seinem Titel die Modernisierung des Sparkassenrechts in Nordrhein-Westfalen ist, enthält als Artikel 2 die Einführung einer sogenannten "**Bereichsausnahme**" für kundenbezogene Daten von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten (Seite 37 LtDrs-NRW 18/9656 – nachfolgend Landtagsdrucksache).

Warum die Verkürzung von Informationszugangsrechten zu einer Modernisierung des Sparkassenrechts gehören soll, erschließt sich von vornherein nicht. Personenbezogene Daten sind bereits jetzt nach dem IFG NRW geschützt. Es wird auch nicht hergeleitet, dass die Anwendung des IFG NRW in der Vergangenheit zur Preisgabe personenbezogener Daten geführt hätte. Das ist auch insofern bemerkenswert, weil nunmehr auf 22 Jahre Anwendungserfahrung zurückgeblickt werden kann, in denen es offenbar die Schwierigkeiten nicht gab, die nun „behoben“ werden sollen.

Durch den Ausschluss „kundenbezogener Daten“ würde ein Ausnahmegrund eingeführt, der weit über die individuellen schützenswerten „personenbezogenen Daten“ hinausgeht. Denn letztlich sind auch aggregierte Daten „kundenbezogen“, ohne einen zu schützenden individuellen Personenbezug aufzuweisen. Damit würde eine Art Generalklausel eingeführt, mit der sich die Sparkassen in Zukunft der Transparenz weitgehend entziehen könnten.

Unerfreulich ist zudem, dass diese für die Transparenz der Verwaltung nicht ganz unwesentliche Änderung nicht durch einen eigenen Gesetzentwurf (eine eigene

Landtagsdrucksache), sondern versteckt in einem Artikelgesetz eingeführt werden soll. Dieser Mangel an Transparenz wird als solcher gerügt.

- 1.3 Eine solche Bereichsausnahme wäre nach Umweltinformationsrecht europarechtswidrig und ist deshalb im Umweltinformationsgesetz für Nordrhein-Westfalen auch nicht enthalten, ohne dass dies ersichtlich bisher zu Problemen geführt hätte.

Für ein praktisches Beispiel kann insoweit auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein verwiesen werden (OVG Schleswig 4 LB 3/19 vom 21. Januar 2021).

- 1.4 Es ist auch nicht so, dass kein Bedarf hinsichtlich des informatorischen Zugangs zu öffentlich-rechtlich verfassten Banken bestünde. Insoweit sei, wenn auch nur am Rande, auf die Vorgänge um die WestLB verwiesen, wobei zur Problematik der WestLB hier auch auf die Artikel 3 und 4 des vorliegenden Gesetzentwurfes und die dort genannten Gesetze und deren Hintergründe verwiesen werden kann.

- 1.5 Insgesamt tritt Netzwerke Recherche der mit Artikel 2 des Gesetzentwurfes beabsichtigte Schmälerung von Informationsrechten entgegen.

Artikel 2 des Gesetzentwurfes sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren gestrichen, eine entsprechende Vorschrift nicht verabschiedet werden.

2. Einzelheiten

- 2.1 Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 2 (Seite 31f der Landtagsdrucksache) folgende Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes vor:

§ 2 IFG NRW - Ausgangsfassung	§ 2 IFG NRW – Neue Fassung
§ 2 Anwendungsbereich	§ 2 Anwendungsbereich
(1) Dieses Gesetz gilt für die Verwaltungstätigkeit der Behörden, Einrichtungen und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen (öffentliche Stellen). Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.	<i>Unverändert.</i>
(2) Für den Landtag und für die Gerichte sowie für die Behörden der Staatsanwaltschaft gilt dieses Gesetz, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Entsprechendes gilt für den Lan-	<i>Unverändert.</i>

desrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.	
(3) Für Forschungseinrichtungen, Hochschulen und Prüfungseinrichtungen gilt dieses Gesetz nur, soweit sie nicht im Bereich von Forschung, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen tätig werden.	<i>Unverändert.</i>
(4) Für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gilt dieses Gesetz nur, soweit nicht Zugang zu kundenbezogenen Daten gewährt werden soll, die dem Kreditinstitut aufgrund, aus Anlass oder im Rahmen der Geschäftsverbindung zum Kunden bekannt geworden sind.	<i>Unverändert.</i>
<i>Neu:</i>	(4) Für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gilt dieses Gesetz nur, soweit nicht Zugang zu kundenbezogenen Daten gewährt werden soll, die dem Kreditinstitut aufgrund, aus Anlass oder im Rahmen der Geschäftsverbindung zum Kunden bekannt geworden sind.
(5) Sofern eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnimmt, gilt sie als Behörde im Sinne dieses Gesetzes.	<i>Unverändert bis auf die Absatzzählung (Absatz 5 war bisher Absatz 4)</i>

2.2 Zur Begründung führt der Gesetzentwurf im allgemeinen Teil zunächst aus:

Das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Kundinnen und Kunden und dem jeweiligen Kreditinstitut hinsichtlich der geschützten Kundendaten ist auch bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ein schützenswertes Gut. Dem Schutz kundenbezogener Daten sollte daher auch durch eine **moderate** Anpassung des Anspruchs auf Informationsgewährung gegenüber öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen Rechnung getragen werden.

Landtagsdrucksache, Seite 1 unten (**Hervorhebung** nicht im Original),

sowie:

Mit Artikel 2 wird das Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Nordrhein-Westfalen (Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – IFG NRW) um eine **Bereichsausnahme** für Kundendaten von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ergänzt.

Landtagsdrucksache, Seite 37, **Hervorhebung** nicht im Original.

2.3 In der Begründung zu Artikel 2 heißt es weiter:

II. Zu Artikel 2 (Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 4)

Mit der Änderung wird auf das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Kreditinstitut und Kunden Rücksicht genommen. Wenn nämlich Dritte unter Berufung auf ihren Anspruch nach dem Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen Informationen über kundenbezogene Daten begehren und die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als Auskunftspflichtige gezwungen sind, diese Informationen zu erteilen, besteht die reale Gefahr, dass das Vertrauen in die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute nachhaltig beschädigt wird.

Nicht-öffentlich-rechtliche Kreditinstitute unterliegen nicht dem Anwendungsbereich des IFG NRW. Durch die vorgesehene Regelung wird der Wettbewerbsnachteil von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gegenüber privaten und genossenschaftlich organisierten Kreditinstituten gemildert. Anders als es die Bereichsausnahmeregelungen in Informationszugangsgesetzen anderer Länder (Landesinformationsgesetz Baden-Württemberg, Sächsisches Transparenzgesetz und Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz) für die dortigen öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute vorsehen, bleibt in Nordrhein-Westfalen das IFG NRW dem Grunde nach vollumfänglich auf öffentlich-rechtliche Kreditinstitute anwendbar. Bei der Beschränkung des Zugangs Dritter zu kundenbezogenen Daten handelt es sich um eine nur geringfügige Informationszugangsbeschränkung, die einen angemessenen Ausgleich zwischen dem berechtigten Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Transparenz öffentlicher Stellen sowie den Interessen der Kundschaft an der Nichtpreisgabe ihrer Daten und dem Interesse der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute an möglichst gleichen Wettbewerbsbedingungen schafft.

Zu Nummer 2 (§ 2 Absatz 5)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Landtagsdrucksache, Seite 42.

- 2.4 Anzumerken ist zunächst, dass **Bereichsausnahmen** den modernen Informationsfreiheitsgesetzen systemfremd sind (vgl. für eine aktuelle Zusammenfassung nur: Schoch, Informationsfreiheitsgesetz – Kommentar, 3. Auflage 2024, Vorb. §§ 3-6, Rn 45-48).
- 2.5 Zwar handelt es sich bei der vorgeschlagenen Änderung gemäß Artikel 2 des Gesetzentwurfs begrifflich gar nicht um eine Bereichsausnahme, die als solche dadurch charakterisiert sind, dass sich z.B. Ministerien oder bestimmte Behörden(zweige) generell vom Informationszugang freizeichnen können (Schoch, Informationsfreiheitsgesetz – Kommentar, 3. Auflage 2024, Vorb. §§ 3-6, Rn 45).

Denn eine derartige Situation ist hier nicht gegeben. In der Tat spricht die Begründung des Gesetzesentwurfs (siehe Ziffer 2.3 zuvor) davon, das IFG-NRW sei auch nach der Änderung vollumfänglich auf öffentlich-rechtliche Kreditinstitute anwendbar und es handele sich bei der vorgesehenen Beschränkung nur um eine geringfügige Informationszugangsbeschränkung, die aber dadurch gerechtfertigt sei,

dass sie den Wettbewerbsnachteil von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gegenüber privaten und genossenschaftlich organisierten Kreditinstituten mildere (siehe Ziffer 2.3 zuvor).

Anwendbar ist allerdings eine etwas abweichende Begriffsbildung, wonach für die Bereichsausnahme im Informationsfreiheitsrecht charakteristisch sei, dass beim Vorliegen der Voraussetzungen der Bereichsausnahme von vornherein keine Einzelfallprüfung stattfindet (vgl. BVerwG 10 B 17.22 vom 17. Juli 2023, nach der Datenbank des Gerichts).

Dies ist hier der Fall und die vorgesehene Informationszugangsbeschränkung, die effektiv die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute weitestgehend aus der Informationsverpflichtung nach dem IFG NRW herausnimmt, ist keinesfalls "geringfügig" oder "moderat".

- 2.6 Worum es dem vorliegenden Gesetzentwurf aber ersichtlich geht, ist ein relativierender Vergleich mit den Informationszugangsgesetzen der Länder Sachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, wo derartige Bereichsausnahmen verankert seien (siehe Ziffer 2.3 zuvor).

Insoweit kann die Begründung des Gesetzentwurfes zwar zurecht behaupten, dass **relativ** zu den entsprechenden Regelungen in den Informationszugangsgesetzen der genannten Länder die neue Regelung des § 2 Abs. 4 IFG-NRW besser zu bewerten sei.

Dies spricht aber nur gegen die genannten Gesetze, kann aus Sicht von Netzwerk Recherche aber keinesfalls als Rechtfertigung für die hier geplante Verkürzung von Informationszugangsgesetzen dienen.

- 2.7 Soweit der Gesetzentwurf (siehe zuvor, 2.3) darauf abhebt, ohne die Gesetzesänderung würde das Vertrauen in die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute nachhaltig beschädigt, so ist zunächst anzumerken, dass das IFG-NRW seit dem 27. November 2001 ohne eine solche Klausel ausgekommen ist und die Begründung des Gesetzentwurfes jede Konkretisierung der geltend gemachten Schädigungsgefahr vermissen lässt.

Soweit der Gesetzentwurf jedenfalls mittelbar auf Rufschädigungen öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute verweist, geschieht dies in den Artikeln 3 und 4 des Gesetzentwurfes und mithin auf die WestLB-Affäre (siehe schon 1.4 oben), worauf hier nicht im Einzelnen eingegangen werden soll.

Die Rufschädigung ist hier jedenfalls, soweit bekannt, nicht durch Informationsfreigaben nach dem IFG NRW bewirkt worden.

- 2.8 Auch was den geltend gemachten Wettbewerbsschutz angeht,

Nicht-öffentlich-rechtliche Kreditinstitute unterliegen nicht dem Anwendungsbereich des IFG NRW. Durch die vorgesehene Regelung wird der Wettbewerbsnachteil von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten gegenüber privaten und genossenschaftlich organisierten Kreditinstituten gemildert.

so fehlt wiederum zunächst jede Konkretisierung.

Der gewichtigen Rechtsverkürzung müsste nach über 20 Jahren Gesetzentwurf auf der Grundlage einer Evaluierung eine substanzielle Konkretisierung zur Seite stehen. Der Gesetzentwurf enthält jedoch keine Bezugnahme auf eine Evaluierung und unternimmt auch keinerlei Versuch, die geltend gemachte "Milderung des Wettbewerbsnachteils" zu belegen.

2.9 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Sparkassen zwar am Wettbewerb teilnehmen, vgl. 3 2 Abs. 2 Satz 1 SpkG-NRW: "Die Sparkassen stärken den Wettbewerb im Kreditgewerbe.", dies aber im Verhältnis zu den angesprochenen privaten und genossenschaftlich organisierten Kreditinstituten relativiert wird, als es in § 2 Abs. 3 Satz 2 SpkG-NRW heißt: "Gewinnerzielung ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes."

2.10 Um den Umfang der Rechtsverkürzung zu beurteilen, kann als Beispiel für "kundenbezogene Daten, die dem Kreditinstitut aus Anlass oder im Rahmen der Geschäftsverbindung zum Kunden bekannt geworden sind" (so im neuen § 2 Abs. 4 IFG NRW) beispielhaft auf die Vermittlung von Förderungen für Investitionsvorhaben Bezug genommen werden.

Informationen über die Vergabe von Fördermitteln fallen nicht unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (ausführlich: OVG Münster 8 A 3348/08 vom 1. März 2011, II. 5. b) der Gründe (rechtskräftig)).

Alle diese Daten wären nach der derzeitigen Gesetzeslage zugänglich und sollen dies nach der Intention des hier besprochenen Gesetzentwurfes nicht mehr sein.

Der intendierte Umfang der nicht mehr zugänglichen Informationen ist, wie oben dargelegt, keinesfalls "geringfügig", wie in der Begründung unterstellt.

2.11 Auch Informationen über Kreditgewährungen sind nicht zwangsläufig und in vollem Umfang Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sollen aber mit Hilfe der hier besprochenen Gesetzesänderung nunmehr vollständig dem informatorischen Zugriff der Öffentlichkeit entzogen werden.

3. Der Gesetzentwurf ist nicht effektiv

3.1 Der Gesetzentwurf verfehlt im Übrigen in erheblichem Umfang sein Ziel.

3.2 Denn Informationen über die Förderung oder Finanzierung von umweltrelevanten Vorhaben sind Informationen über Tätigkeiten und Maßnahmen, die sich auf die

Umwelt auswirken (können), § 2 Satz 2 UIG-NRW i.V.m. § 2 Abs. 3 UIG-Bund, dort insbesondere die Nr. 3.

Dies ergibt sich aus dem weitgefassten Begriff der Umweltinformationen (jüngst: BVerwG 10 C 1.22 vom 29. Februar 2024, Rn 14, unter Bezugnahme auf die langjährige Rechtsprechung des EuGH).

- 3.3 Damit ist die vom hier besprochenen Gesetzentwurf intendierte Bereichsausnahme, soweit sie Umweltinformationen betrifft, mit EU-Recht nicht vereinbar.

Aufgrund der weitreichenden Anwendbarkeit des Begriffes der Umweltinformationen verfehlt der Gesetzentwurf in einem ganz erheblichen Umfange sein gesetzgeberisches Ziel, den Zugang zu den in § 2 Abs 4 (neu) SpkG-NRW genannten Informationen zu verhindern.

- 3.4 Dies ergibt sich, wie unter 3.2 zuvor kurz angesprochen, aus EU-Recht, nämlich dem Recht über den Zugang zu Informationen über die Umwelt (Richtlinie 2003/4/EG).

Für EU-Recht gilt der Grundsatz des Anwendungsvorrangs (EuGH, stRSpr. Seit EuGH C-6/64 vom 15. Juli 1964 (Costa)), so dass vorliegend § 2 Abs 4 (neu) SpkG-NRW, soweit diese Vorschrift Umweltinformationen betrifft, nicht angewendet werden darf.

- 3.5 Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass das IFG NRW nach der obigen Argumentation nicht für Umweltinformationen gilt. Insoweit ist die Intention des Gesetzgebers zu berücksichtigen, der in der Landtagsdrucksache mit keinem Wort auf das Problem der Anwendbarkeit des Umweltinformationsrechts hinweist und implizit davon auszugehen scheint, dass eine umfassende "Bereichsausnahme" konstituiert würde.

4. Ergebnis

Die mit Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs angestrebte Schmälerung der Informationszugangsrechte in Nordrhein-Westfalen ist abzulehnen.

Die Gesetzesänderung zielt auf eine systemwidrige Bereichsausnahme ab.

Die für die Gesetzesänderung geltend gemachten Gründe (Wettbewerbsschutz) sind teils spekulativ, teils überhaupt nicht vorhanden.

Der Schutz personenbezogener Daten ist auch jetzt schon durch die Ausnahmeklauseln des IFG NRW gewährleistet und Probleme mit der bestehenden Regelung werden aus den 22 Jahren Anwendungspraxis nicht dargelegt.

Die Ausweitung vom bestehenden Schutz individueller personenbezogener Daten auf den Schutz sämtlicher „kundenbezogener Daten“ klammert de facto fast alles aus, was an Informationen bei den Sparkassen vorliegt, weil mit der Klausel auch

aggregierte Daten zurückgehalten werden können, die keinen Bezug zu einer Einzelperson aufweisen.

Der Gesetzeszweck "Bereichsausnahme" kann im Übrigen gar nicht erreicht werden, weil die betroffenen Informationen auch Umweltinformationen einschließen würden und eine solche Klausel für diese nicht europarechtskonform wäre.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs