

1 **Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft** 23.11.2012 26.11.2012

2 **Projektgruppe Demokratie und Staat**

3

4 **Alternative Handlungsempfehlungen der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE**
5 **GRÜNEN und DIE LINKE, ... und der Sachverständigen Markus Bechedahl, Alvar**
6 **Freude, Dr. Jeanette Hofmann, Annette Mühlberg, Prof. Dr. Wolfgang Schulz, Lothar**
7 **Schröder, Cornelia Tausch, ...**

8 **Informationsfreiheit und Open Data**

9 In kaum einem Bereich der Beratungen in der Enquete-Kommission wurden die
10 unterschiedlichen Demokratie- und insbesondere Staatsauffassungen so offensichtlich
11 wie bei dem Themenkomplex Informationsfreiheit und Open Data und es ist daher
12 wenig überraschend, dass hier die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsvotums und
13 das hier formulierten Sondervotum zum Teil sehr weit auseinanderliegen.

14 Informationsfreiheit ist notwendig, um die demokratischen Teilnehmungsrechte der
15 Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu
16 stärken. Denn unabhängig von einer individuellen Betroffenheit sind Sachkenntnisse
17 entscheidende Voraussetzung für eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an
18 staatlichen Entscheidungsprozessen. Das Informationsfreiheitsrecht dient damit vor
19 allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. In der digitalen Gesellschaft
20 werden Informations-, Kommunikations- und Partizipationsanliegen der Bevölkerung
21 immer wichtiger und verwaltungstechnisch immer leichter erfüllbar. Gleichzeitig
22 wandelt sich das Verwaltungsverständnis: Neben das autoritative Handeln des Staates
23 tritt zunehmend eine konsensorientierte Kooperation mit dem Bürger, die eine
24 gleichgewichtige Informationsverteilung erfordert. Transparenz und
25 Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger stärken aber nicht nur das
26 Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und wirken Politikverdrossenheit
27 entgegen. Sie setzen auch Ressourcen bei den mitbestimmungswilligen Bürgerinnen
28 und Bürgern frei, die von der Verwaltung bei ihrer Entwicklung hin zu einer offeneren
29 und effizienteren Verwaltung genutzt werden können. Die Enquete-Kommission
30 empfiehlt daher, das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und auszubauen.

31 Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die
32 Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder
33 müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen
34 Handelns zu sorgen. Die Enquete-Kommission empfiehlt zu prüfen, ob und inwieweit
35 eine verfassungsrechtliche Verankerung eines Grundrechts auf Informationszugang
36 geboten ist. Geprüft werden soll insbesondere, ob durch eine Festschreibung des
37 Anspruchs auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und die
38 Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – eine echte Abwägung mit
39 anderen Grundrechten ermöglicht werden kann, wie er in anderen Rechtsordnungen
40 mit dem Public Interest Test bereits erfolgt. Dabei geht es nicht um einen allgemeinen
41 Vorrang des Informationszugangsanspruchs vor anderen Rechtspositionen, sondern
42 um die jeweilige Abwägung von verfassungsrechtlich geschützten Positionen.

43 Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfiehlt darüber hinaus die Aufnahme eines
44 Informationszugangsgrundrechts in das Grundgesetz, um so einen
45 verfassungsrechtlichen Individualanspruch auf Zugang zu Informationen zu schaffen,
46 der demokratische Mitbestimmung erst ermöglicht. Bei der Ausgestaltung des
47 Grundrechts sollte auch die Schutzpflichtdimension eines
48 Informationszugangsgrundrechts berücksichtigt werden, um die Normierung
49 gesetzlicher Informationsansprüchen gegenüber Privaten zu fördern, soweit dies den
50 überwiegenden Interessen der Allgemeinheit dient.

Kommentar [JK1]: Ergänzendes Votum
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

51 Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten
52 Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von
53 Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das
54 Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen. Als ein
55 Informationsfreiheitsgesetz neuer Generation kann das Hamburger Transparenzgesetz
56 (2012) angesehen werden. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Enquete-Kommission
57 die Absicht weiterer Landesregierungen, beispielsweise der neuen Landesregierung
58 von Baden-Württemberg, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu
59 bringen. Dabei sollte auch dort die Funktion eines unabhängigen Beauftragten für die
60 Informationsfreiheit vorgesehen und dem Landesbeauftragten für den Datenschutz
61 übertragen werden. Die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen
62 dagegen leider bis heute eine gesetzliche Regelung für einen Anspruch der
63 Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab. Die Enquete-
64 Kommission appelliert an alle Länder, entsprechende Informationsfreiheitsgesetze auf
65 den Weg zu bringen.

66 Die Enquete-Kommission begrüßt die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes
67 des Bundes und empfiehlt, auf der Basis des Evaluierungsberichtes und auf der Basis
68 der Tätigkeitsberichte des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die
69 Informationsfreiheit das Informationsfreiheitsrecht weiter zu entwickeln und
70 auszubauen.

71 Die bislang zersplitterte und teilweise uneinheitliche Gesetzgebung zur
72 Informationsfreiheit in Bund und Ländern bedarf generell der Harmonisierung. In einem
73 ersten Schritt sollte zunächst die Zusammenlegung des Informationsfreiheits- und des
74 Umweltinformationsgesetzes des Bundes angestrebt werden, schon weil die
75 Abgrenzung im Einzelfall oftmals Schwierigkeiten bereitet. Das europarechtlich
76 geprägte UIG gewährt einen großzügigeren Informationszugang als das IFG. Anders
77 als das IFG verlangt es stets eine Abwägung zwischen dem „öffentlichen Interesse an
78 der Bekanntgabe“ und den von Drittbetroffenen geltend gemachten schutzwürdigen
79 Interessen (vgl. §§ 8 und 9 UIG). Mit der Zusammenfassung von IFG und UIG könnte
80 ein starker „Transparenzschub“ ausgelöst werden. Die Enquete-Kommission empfiehlt
81 daher, dass die Regelungen des Informationszuganges vereinheitlicht und ihr
82 Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet wird. Dabei sind Ausnahmeregelungen
83 enger und präziser zu fassen, Verfahrensvorschriften und Kostenregelungen
84 bürgerfreundlicher auszugestalten.

85 Ein unerlässlicher weiterer Schritt zur Weiterentwicklung des

86 Informationszugangsrechts sind verbindliche gesetzliche Veröffentlichungspflichten für
87 öffentliche Stellen. Zu einer neuen Verwaltungskultur der aktiven Transparenz gehört
88 auch, dass der Zugang zu Behördeninformationen nicht erst auf Antrag gewährt wird.
89 Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, dass Verwaltungsinformationen proaktiv
90 und nutzerfreundlich strukturiert bereitgestellt werden (Open Data). Das Internet bietet
91 hierfür eine gute Plattform. Die notwendigen Regelungen sollten im
92 Informationsfreiheitsgesetz verankert werden. Alle Behörden des Bundes sollten von
93 sich aus so viele Informationen wie möglich gut aufbereitet und kostenfrei für die
94 Nutzer öffentlich machen. Die Behörden sollen darüber hinaus zur Führung von
95 öffentlichen Dokumentenregistern verpflichtet werden, die so weit wie möglich den
96 Online-Zugang zu amtlichen Originaldokumenten erlauben.

97 Open-Data-Strategien sollten eine Ergänzung der im Informationsfreiheitsgesetz
98 festgeschriebenen Rechte darstellen. Dessen – zu reformierende – Schranken,
99 beispielsweise zum Schutz von privaten und öffentlichen Belangen, zum Schutz von
100 personenbezogenen Daten oder von Betriebsgeheimnissen) müssen auch im Bereich
101 Open Data gelten. Open Data sollte zum Grundprinzip werden, von dem nur in im
102 Einzelfall zu begründenden Ausnahmen abgewichen werden kann.

103 Dazu gehören auch Verträge der öffentlichen Hand, Public-Private-Partnership-
104 Verträge und andere Verwaltungsdokumente. Diese sollen jedermann zugänglich
105 gemacht werden, wenn das öffentliche Interesse an einer Einsicht das berechnete
106 Interesse der Anbieter am Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen
107 überwiegt. Dies gilt insbesondere für die Unterlagen zu Vergabeverfahren, bei denen
108 zum Teil hohe Haushaltsmittel verwendet werden. Dazu zählen beispielsweise auch
109 Gutachten und Stellungnahmen, Verwaltungsvorschriften und
110 Verwaltungsanweisungen.

111 Die Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung und des e-Government-Prozesses
112 auch auf das Erfordernis der Transparenz ist ein dabei ein Gebot der Effizienz. Die
113 Entwicklung der E-Government-Strategie sollte jedoch in der politischen Debatte nicht
114 von der Transparenz staatlicher Institutionen als Grundlage einer modernen
115 Demokratie abgekoppelt werden. Mit der Vorlage der Studie "Open Government Data
116 Deutschland" hat die Bundesregierung endlich die wichtigen Themen Open
117 Government und Open Data aufgegriffen. Viel zu lange hat sie diese Forderungen
118 insbesondere auch der Zivilgesellschaft ignoriert und eine Ausweitung der
119 Informationsfreiheitsrechte blockiert. Notwendig wäre es allerdings, dass nun auch die
120 die rechtlichen Grundlagen für Open Data und mehr Informationsfreiheit geschaffen
121 werden – das von der Bundesregierung gestartete Pilotprojekt kann daher nur ein
122 erster Schritt sein. Zudem hat der Bundesinnenminister bei der Vorstellung der Studie
123 erklärt, die Studie käme zu dem Ergebnis, „dass viele Verwaltungsdaten bereits auf der
124 Basis des geltenden Rechts offengelegt werden können - und zwar ohne oder nur mit
125 geringfügigen Änderungen.“¹ Das aber reicht nicht aus, denn es stellt es allein in das
126 Belieben der Bundesregierung, proaktiv Informationen zu veröffentlichen. Notwendig ist

¹ Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 01.08.2012, abrufbar unter:
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/opengovernment.html>

127 ein Rechtsanspruch auf die aktive Veröffentlichung von staatlichen Informationen,
128 soweit nicht Geheimhaltungsgründe dagegen stehen. Zu diesem Ergebnis kommt auch
129 die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Studie: Ziel müsse es sein, die
130 bestehenden Zugangsrechte nach den Informationsfreiheitsgesetzen auszubauen und
131 einen rechtlichen Anspruch auf proaktive Veröffentlichung zu schaffen.

132 Darüber hinaus empfiehlt die Enquete-Kommission, durch klare Positionierung der
133 Verwaltungsspitzen und entsprechende Schulungen innerhalb der Verwaltung
134 Sensibilität für die Bedeutung einer proaktiven behördlichen Informationspolitik für die
135 Verwirklichung des Informationsfreiheitsanspruches der Bürgerinnen und Bürger und
136 die Weiterentwicklung einer modernen Demokratie zu schaffen. Der
137 Evaluierungsbericht zum IFG stellt fest, dass es an einem entsprechenden Verständnis
138 in der Verwaltung bisher ebenso fehlt wie an der hinreichenden Nutzung einer
139 proaktiven Informationspolitik als Präventionsmechanismus gegen Konflikte zwischen
140 Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung.²

141 Die Kommission empfiehlt darüber, so bald als möglich ein zentrales Informationsportal
142 von Bund und Ländern zu verwirklichen. Für die Praxis empfiehlt die Enquete-
143 Kommission zur Vermeidung überholender technischer Entwicklungen durch
144 Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Bund, Länder und Kommunen die schnellstmögliche
145 Entwicklung einheitlicher technischer Standards. Die Entwicklung sollte in enger
146 Zusammenarbeit zwischen Behörden, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und den
147 Beauftragten für Informationsfreiheit und Datenschutz des Bundes und der Länder
148 erfolgen, um die Akzeptanz der Lösungen zu sichern. Die zu entwickelnden
149 technischen Standards sollten auf Open Source Software und freier Software basieren
150 und leichten Onlinezugriff und automatisierte Verschlagwortung ermöglichen. Das
151 zentrale Informationsportal, in dem Informationsangebote von Bund, Ländern und
152 Kommunen gebündelt werden, soll auf diesen Standards basieren. Auf der Grundlage
153 rechtlicher Verpflichtung zur proaktiven Information und Zurverfügungstellung von
154 Dokumentenregistern können weitergehende Aktionspläne den Prozess der
155 Umsetzung beschleunigen.

156 Die Enquete-Kommission empfiehlt weiterhin, die Informationspflichten der Verwaltung
157 so zu konkretisieren, dass zusätzlich zur allgemeinen Transparenzpflicht spezielle
158 thematische Informationsportale und die allgemeinverständliche und bürgernahe
159 Darstellung komplexer Sachverhalte im Internet zu gewährleisten ist. Die
160 allgemeinverständliche bürgernahe Darstellung der Sachverhalte soll dabei die
161 angestrebte Veröffentlichung von Rohdaten nach Open Data-Prinzipien nicht ersetzen,
162 sondern ergänzen. Diese Informationsportale sollten zudem Informationen über
163 Gegenstand, Zeitpunkt, Funktionsweise, Verlauf und Ergebnisse von
164 Partizipationsprozessen zum Thema in Bund und Ländern enthalten und idealerweise
165 die Partizipation direkt Information über das jeweilige Portal ermöglichen.

166 Die Kommission empfiehlt die kurzfristige Realisierung

² Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Evaluation des IFG im Auftrag des Deutschen Bundestages, Mai 2012, S. 450, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Analysen_und_Gutachten/index.html.

- 167 • eines thematisches Informationsportals zu geplanten Infrastruktur-Großprojekten
168 und der geplanten Bürgerbeteiligung in den verschiedenen Stufen der
169 Planungsverfahren,
- 170 • ein thematisches Informationsportal zum Bundeshaushalt nach dem Vorbild von
171 offenerhaushalt.de.
- 172 Die Enquete-Kommission empfiehlt daher, Lizenzfreiheit – soweit dies möglich ist - ggf.
173 schon im Vorfeld sicherzustellen, falls Daten aus externen Quellen verwendet werden.
174 Durch die Lizenzfreiheit können die Daten mit freier Software bearbeitet und ohne
175 Hindernisse weitergegeben werden.
- 176 Für Verwaltungsdokumente und Gutachten, Statistiken oder ähnliche Dokumente
177 empfiehlt die Enquete-Kommission die Lizenzierung mit entsprechender CC-Lizenz
178 auch gesetzgeberisch zu fördern.