

Informationsfreiheit 2.0 und Open Data

Transparenz und Zugang zu Informationen in einer lebendigen Demokratie

Fraktionsbeschluss 28. Juni 2011

Transparenz und Zugang zu Informationen sind notwendige Voraussetzung für die Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger; sie sind notwendige Voraussetzung für Partizipation, Teilhabe und Mitbestimmung in einer modernen, lebendigen Demokratie. Geheimniskrämerei und Undurchschaubarkeit fördern nicht nur Filz und Korruption, sie erzeugen auch berechtigte Wut bei den Bürgerinnen und Bürgern. Nicht erst seit Stuttgart 21 wissen wir, dass kompetente Demokratinnen und Demokraten nicht damit zufrieden sind, wenn einmal gewählte Volksvertreter über ihren Kopf hinweg intransparente Entscheidungen treffen. Ohne Transparenz und Mitbestimmung fehlt staatlichem Handeln die Legitimationsgrundlage.

Durch Transparenz, Mitbestimmung und eingebrachte Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger werden politische Entscheidungen und Planungen aber auch besser. Die Sinnhaftigkeit eines Vorhabens kann diskutiert, widerstreitende Interessen können adäquat und sachlich berücksichtigt werden. Dadurch können Planungsfehler vermieden werden. Das spart Zeit und Geld.

Mehr offene Daten wagen. Für eine Informationsfreiheit 2.0

Wir Grünen setzen uns deshalb für novellierte Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern ein, die die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken. Das Internet muss ebenso wie andere moderne Kommunikationswege zur Stärkung der Informationsfreiheit in Deutschland genutzt werden. Besonders wichtig ist dabei die Entwicklung eines modernen Open-Data-Konzepts für eine proaktive Informationspolitik des Staates über das Internet. Eine solche Informationsfreiheit 2.0 wollen wir öffentlich, transparent und online wie offline zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern entwickeln.

Demokratie braucht starke Informationsrechte

Die EU-Grundrechtecharta enthält in Art. 42 ein Grundrecht jedes Einzelnen auf Zugang zu Dokumenten der EU-Institutionen und Einrichtungen. Ein solches Grundrecht dient der Verwirklichung des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatsprinzips. Wir Grüne haben schon 2008 die Aufnahme eines Grundrechts auf Zugang zu Daten öffentlicher Stellen in das Grundgesetz gefordert.

Auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), des Umweltinformationsgesetzes (UIG) und des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG), gibt es auf Bundesebene gegenüber der Verwaltung bereits einen individuellen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Das IFG ist eine Errungenschaft grüner Regierungsbeteiligung, während das UIG ganz wesentlich auf europarechtlichen Vorgaben beruht. Das VIG geht ebenfalls auf eine bundespolitische Initiative von uns Grünen zurück. Trotz vieler Fortschritte scheitert der Informationszugang in der Praxis aber vielfach an der Verweigerung des Zugangs durch die Behörden. Von sich aus stellen die Behörden der Öffentlichkeit bisher zu zögerlich Informationen zur Verfügung – erfolgreiche Modellprojekte wie das informationsregister.bremen.de sind noch viel zu selten. Im Internetzeitalter ist Informationsfreiheit als Voraussetzung für Partizipation mehr als nur Zugang zu Verwaltungsakten. Auch der Zugang zu analogen und digitalen Formen von Dokumenten, Dokumentensammlungen und Statistiken muss gewährleistet sein.

Zum Wohle Aller: Öffentliche Daten gehören schnell ins Netz

Wie sehr der Staat von seinen Bürgerinnen und Bürgern lernen kann, haben die Initiativen der Open-Data-Bewegung in den letzten Jahren gezeigt. Offengelegte Daten – von Bürgerhaushalten über Statistiken bis zu Verbraucher-, Geo- und Umweltdaten – können hervorragend im Sinne der Demokratie genutzt werden. So visualisieren Websites wie offenerhaushalt.de die komplexe Struktur des Bundeshaushaltes. Digitale Bürgerinitiativen, z.B. frankfurt-gestalten.de oder innovative Landesverwaltungen wie im Falle von maerker.brandenburg.de zeigen mit interaktiven Karten, wo in Stadt und Land welche Probleme zu lösen sind. Apps4democracy-Wettbewerbe und Open-Data Hackdays rufen zum Wettbewerb um die innovativste Anwendung auf.

Für das kreative und innovative Potenzial der Open-Data-Szene muss von staatlicher Seite ein adäquates Umfeld geschaffen werden. Entscheidend ist dabei die kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung, die von der Politik gefördert wird. Darin liegen auch große Potentiale für wirtschaftliche Innovation, die von der Nutzung offener Daten profitiert. So ist davon auszugehen, dass innovative Anwendungen, die mit Hilfe grundsätzlich kostenlos zur Verfügung gestellter Daten erstellt werden, einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen entwickeln. Dieser liegt über dem kurzfristigen Ertrag, den Veräußerungen von Informationen mit sich brächten und kommt mittel- bis langfristig über Steuereinnahmen dem Staat wieder zugute.

Erneuerung der Informationszugangsgesetze

Am 1. Januar 2011 ist das maßgeblich durch die Grünen geprägte [Informationsfreiheitsgesetz](#) (IFG) des Bundes fünf Jahre alt geworden. Mit seiner anstehenden Novellierung sollen die Informationsrechte gestärkt und Schwächen des IFG beseitigt werden. Wir fordern, dass auch in den Ländern, in denen es bisher keine Informationsfreiheitsgesetze gibt – Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen – Landesinformationsgesetze erlassen werden.

Außerdem wollen wir die geltenden Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern verbessern. Deswegen haben wir uns für eine qualitativ hochwertige Evaluation des IFG eingesetzt. Schon jetzt sind jedoch insbesondere aus den Berichten der Informationsfreiheitsbeauftragten des Bundes und der Länder wesentliche Stärken und Schwächen der geltenden Informationsfreiheitsgesetze klar ersichtlich, die bei den anstehenden Novellierungen berücksichtigt werden müssen. Ob die bessere Lösung ein einheitliches Informationszugangsgesetz ist, das auch Umwelt- und Verbraucherinformationen umfasst, prüfen wir.

Anspruch auf Informationszugang ohne weitere Begründung

Beibehalten möchten wir die größte Stärke des IFG: den allgemeinen Anspruch auf Zugang zu Information ohne weitere Begründung. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass Ausnahmeregelungen des IFG, aufgrund derer der Zugang zu Information verweigert werden kann, zu weitreichend und zu vage formuliert sind.

Das führt nicht nur zu ungerechtfertigter Zurückweisung von Informationssuchen, sondern auch zu unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand bei der Prüfung der Anträge. Besondere Probleme zeigen sich in der Praxis dann, wenn die begehrten Informationen laufende Verfahren oder die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und Privaten betreffen. Hier möchten wir klare Regelungen schaffen und außerdem die Möglichkeit, den Zugang zu Information unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder vertragliche Geheimhaltungsklauseln zu verweigern, stark einschränken.

Keine Informationsblockaden

Außerdem soll durch ein novelliertes IFG sichergestellt werden, dass die Regierung sich nicht unter Berufung auf einen angeblich per se geheimen Bereich des Regierungshandelns ihrer Pflicht zur Transparenz entzieht. Dem Grundrechtscharakter des Informationsanspruchs möchten wir dadurch gerecht werden, dass immer dann, wenn öffentliche Belange (z.B. Sicherheitsinteressen) oder berechnigte Interessen Dritter (z.B. Schutz von personenbezogener Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) betroffen sind, eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers bzw. der Öffentlichkeit einerseits und den Geheimhaltungsinteressen andererseits stattfindet (*public interest test*).

Nur dann, wenn diese Abwägung ausnahmsweise ergibt, dass das Informationsinteresse des Antragstellers oder der Öffentlichkeit zurücktreten muss, darf die Verwaltung den Zugang zu Informationen verweigern. Das Informationsinteresse überwiegt zum Beispiel dann, wenn es um die Verwendung öffentlicher Gelder und um Verträge zwischen der öffentlichen Hand und Privaten geht (z.B. Public Private Partnerships, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge).

Dokumentenregister ins Internet, e-Government für Transparenz nutzen

Wir fordern öffentliche Dokumentenverzeichnisse/-register im Internet, die das Auffinden relevanter Information überhaupt erst ermöglichen. Zudem soll eine zentrale Informationsplattform mit dezentral gepflegten Inhalten im Internet geschaffen werden. Die Verwaltungen sollen durch das neue IFG verpflichtet werden, Informationen im Internet online zur Verfügung zu stellen. Das Stellen von IFG-Anträgen über das Internet soll eine Selbstverständlichkeit werden. Der Zugang zu Informationen muss diskriminierungsfrei sein, das heißt zum Beispiel zugänglich für Internetnutzer und Internetnichtnutzer, für Behinderte und Nichtbehinderte, junge und alte Menschen.

Die Ausrichtung der Verwaltungsmodernisierung und des e-Government-Prozesses auch auf das Erfordernis der Transparenz ist ein Gebot der Effizienz. Technische Lösungen auf Basis offener Standards, die leichten Onlinezugriff auf freigegebene Daten und automatisierte Verschlagwortung ermöglichen, sind sukzessive einzuführen. Die Formulierung von verpflichtenden Open-Data-Prinzipien, ihre Umsetzung in Aktionsplänen und entsprechende Schulungen für die Verwaltung sind unabdingbar.

Open-Data-Konzept entwickeln und umsetzen

Ein zukunftsfähiges Open-Data-Konzept muss technische und rechtliche Offenheit der zur Verfügung gestellten Informationen garantieren. Auf der technischen Seite ist vor allem die Verfügbarmachung von maschinenlesbaren Daten zentral. Rechtliche Offenheit bedeutet, dass jeder die Informationen ohne weitere Genehmigung weiterverwenden kann. Vorbild hierfür kann die bereits etablierte britische Open Government Licence sein. Die Informationen sollen grundsätzlich kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Über die so freigesetzten Innovationseffekte entsteht ein deutlich höherer volkswirtschaftlicher Nutzen als durch Gebühren.

Die folgenden Open-Data-Prinzipien versteht die Grüne Bundestagsfraktion – nach Maßgabe eines modernisierten Informationsfreiheitsrechts, das auch die Rechte Dritter und der Allgemeininteressen wahrt – als anzustrebendes Reformziel:

a. Vollständigkeit als Ziel

Wir betrachten die proaktive Veröffentlichung von Daten und Informationen durch den Staat als einen zentralen Bestandteil der Informationsfreiheit. Grundsätzlich sollen staatliche Stellen möglichst alle Informationen für die Öffentlichkeit im Internet zugänglich machen. Vorrang haben dabei Informationen von hohem öffentlichem Interesse. Hierfür sollte ein Stufenplan entwickelt werden, welche Informationen als erstes zugänglich zu machen sind. Zur Beschleunigung der Veröffentlichung sollte das

- Prinzip „access for one, access for all“ gelten, d.h. die Beantwortung einer Einzelanfrage führt in aller Regel zur Veröffentlichung im Internet. Sicherheitsaspekte und berechnete Interessen Dritter (Datenschutz, Urheberrecht, Sicherheit etc.) sind dabei zu beachten.
- b. Zeitnähe: Daten werden so zügig wie möglich zur Verfügung gestellt. Dabei ist je nach Art der Informationen zu differenzieren. Umweltdaten brauchen ggf. Echtzeitzugriff, während Dokumente zu laufenden politischen Verhandlungen und Verwaltungsverfahren unter Umständen nicht sofort zugänglich gemacht werden können.
 - c. Zugänglichkeit: Daten werden Nutzerinnen und Nutzern über das Internet bereitgestellt. Auf abschreckende Nutzungskosten wird verzichtet.
 - d. Nutzungsfreundlichkeit: Erschließung und innovative Suchtechnologien werden nutzerfreundlich zur Erleichterung des Zugangs eingesetzt. Angebote werden in verständlicher Sprache bereitgestellt.
 - e. Nachhaltigkeit: Datenbestände werden über lange Zeiträume über zentrale Portale mit hohem Wiedererkennungswert publiziert und gepflegt. Standardisierung erfolgt aus Best-Practice-Ergebnissen heraus.
 - f. Nicht diskriminierende Bereitstellung: Daten sind für alle verfügbar, ohne vorherige Registrierung der Nutzer. Eine Bereitstellung in passwortgeschützten, abgetrennten Teilen des Internets reicht nicht aus. Der Zugang wird durch öffentliche Onlinezugänge in Bibliotheken für alle Bürgerinnen und Bürger garantiert.
 - g. Barrierefreiheit: Daten werden so bereitgestellt, dass sie für Menschen mit Behinderungen zugänglich und benutzbar sind.
 - h. Maschinenlesbarkeit: Daten werden so angeboten, dass sie maschinell gut weiter zu verarbeiten sind. Strukturierte Daten wie Tabellen sind hierfür bspw. besser geeignet als reine Textdateien.
 - i. Nicht-proprietäre Bereitstellung: Daten werden technikneutral in standardisierten, offenen Datei- und Datenbankformaten bereitgestellt. Geschützte Formate sind zu vermeiden, da sie den Zugang unnötig limitieren.
 - j. Freiheit von anderen Lizenzen: Daten unterliegen weder dem Urheberrecht noch Patenten, Markenzeichen oder Geschäftsgeheimnissen. Die Lizenzfreiheit ist ggf. schon im Vorfeld sicherzustellen, falls Daten aus externen Quellen verwendet werden (Bsp. Fotos in Broschüren). Durch die Lizenzfreiheit können die Daten mit freier Software bearbeitet werden und ohne Hindernisse weitergegeben werden.
 - k. Primär-/Rohdaten: Die Daten werden an ihrem Ursprungsort gesammelt und nicht weiter modifiziert. Rohdaten sind insbesondere bei großen Datensätzen (Statistiken, Geoinformationen etc.) mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad bereitzustellen. Schwärzungen in Dokumenten sind selbstverständlich nur im Rahmen gesetzlicher Ausnahmetatbestände zulässig.
 - l. Nutzungskosten: Offene Daten sollen grundsätzlich kostenlos zur Verfügung stehen.

Von der digitalen Zivilgesellschaft lernen – schnell Pilotprojekte umsetzen

Eine große Reform der Informationsfreiheit ist wichtig. Schon vorher aber wollen wir Schritte in Richtung Open Data gehen. Öffentliche Institutionen sollten rasch Erfahrungen sammeln, indem sie sich zunächst auf kleine Projekte konzentrieren. Gerade für den Anfang empfehlen sich klar umgrenzte Projekte, die sich schnell umsetzen lassen. Die Nutzung von Kompetenz und Engagement aus der Zivilgesellschaft ist dabei unverzichtbar. Auf Behörden kommt dabei die Herausforderung zu, mit der „Beta“-Kultur der Internetwelt umzugehen, die Unfertiges als gegeben akzeptiert. Ebenso müssen Open-Data-Aktivist:innen die langfristig orientierte Sicht von öffentlichen Institutionen berücksichtigen. Nötig ist eine neue Verwaltungskultur, in der Behörden und gesellschaftliche Initiativen miteinander zusammenarbeiten.

Grüne Vorschläge für schnell realisierbare Open-Data-Projekte auf Bundesebene sind:

1. ein zentrales Internetportal für alle bundesdeutschen Gesetze in konsolidierter Fassung, Staatsverträge, Verordnungen, alle Bundesgerichtsurteile, Verwaltungsabkommen und völkerrechtliche Verträge – kommentierbar, unter einer freien Lizenz, für die weitere Verwendung maschinenlesbar bereitgestellt, mit Recht zur kostenlosen Weiterverwendung,
2. die Etablierung eines Portals zur öffentlichen Diskussion von Gesetzesentwürfen im Internet nach dem Vorbild von beschaeftigten-datenschutz.de,
3. die jährliche Bereitstellung der strukturierten Daten des Bundeshaushalts zur zivilgesellschaftlichen Verwendung nach dem Vorbild von offenerhaushalt.de,
4. die Initiierung eines (ersten) bundesweiten Wettbewerbs für die besten Anwendungen für offene Daten im ersten Halbjahr 2012, unter dem Motto: „Deutschland macht sich transparent“,
5. die Benennung von Informationsfreiheits- und Open-Data-Beauftragten in jeder Behörde durch die jeweiligen LeiterInnen, nach dem Vorbild der [Bremer Informationsfreiheitsbeauftragten](#),
6. die Erstellung einer einfach zu handhabenden Lizenz für offene Regierungsdaten nach dem Vorbild der Creative Commons (Bsp. Open Government Licence in Großbritannien),
7. die Schaffung eines Open-Data-Portals des Bundes bis Mitte 2012, unter Einbeziehung der Bundesländer und der Zivilgesellschaft in dessen Entwicklung; Grundprinzip: dezentrale Daten werden zentral zusammengeführt und aufgearbeitet,
8. eine Institutionalisierung regelmäßiger Arbeitstreffen zwischen Bundesbehörden und zivilgesellschaftlichen Open-Data-Akteuren und
9. die Ausrichtung der laufenden Arbeiten der Bundesregierung am e-Government-Konzept auch auf verbesserte Transparenz und bessere Umsetzung offener Standards hin.

Anmerkung

Dieses Positionspapier stand von Mitte April bis Ende Mai 2011 unter <https://www.gruenes-blog.de/buergerbeteiligung> zur Diskussion. Wir bedanken uns ausdrücklich für die produktiven Kommentare und Anregungen der Internetöffentlichkeit.