



Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit RLP
Postfach 30 40 | 55020 Mainz

Hintere Bleiche 34 | 55116 Mainz
Telefon +49 (0) 6131 208-2449
Telefax +49 (0) 6131 208-2497
poststelle@datenschutz.rlp.de
www.datenschutz.rlp.de

An die
Vorsitzende
der Enquetekommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“
Frau Abg. Pia Schellhammer

Landtag Rheinland-Pfalz

Stellungnahme für die Enquetekommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“
Sitzung am 26. Oktober 2012

**Staatliche Transparenz:
Grenzen und Möglichkeiten, Informationsfreiheit und Open Data**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder der Enquetekommission,

für die Einladung zur Sitzung der Enquetekommission am 26. Oktober 2012 bedanke ich mich. Gerne komme ich der Bitte nach, unter dem Gesichtspunkt der Informationsfreiheit und des Datenschutzes zum Thema „Staatliche Transparenz“ Stellung zu nehmen.

Da der übermittelte Fragenkatalog auch Problemkreise thematisiert, die jenseits der Expertise des LfDI Rheinland-Pfalz liegen, geht die nachfolgende Stellungnahme schwerpunktmäßig auf die Leitfragen 2 und 3 der Enquetekommission ein.

I.

Einführung

1. Bereits in meiner Stellungnahme zur Sitzung der Enquetekommission vom 14. September 2012 (Vorlage EK 16/2 - 126) habe ich auf die vielfältigen Verbindungen von Datenschutz und Informationsfreiheit zum Demokratieprinzip unserer Verfassung – unabänderlich verankert in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes – hingewiesen. Die Forderung nach mehr staatlicher Transparenz, nach dem Ausbau von Informationsfreiheit und Open Data muss in diesen Kontext eingeordnet werden. Im Sinne einer geschlossenen Darstellung des Themas „Informationsfreiheit“ seien mir daher wiederholende Bezugnahmen auf meine frühere Stellungnahme gestattet.

2. Der Datenschutz und die Informationsfreiheit betreffen zu einem großen Teil die Informationsbeziehungen, die zwischen Staat und Bürger bestehen. Sie sind Teil des allgemeinen Bürger–Staat–Verhältnisses, das sich im Laufe der letzten 200 Jahre in vielerlei Hinsicht verändert hat.¹ An Stelle des ursprünglichen Über-Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Bürger, bei dem der Staat selbstgesetzte Zwecke verfolgte und den Bürger zum bloßen Objekt seines Herrschaftsanspruchs machte, ist seit Beginn des 20. Jahrhunderts das Modell des „dienenden Staates“ getreten. Danach steht der Einzelne im Zentrum der staatlichen Tätigkeit (vgl. Art. 1 Abs. 1 GG); der Staat hat seinen Bürgern zu dienen und nicht der Bürger dem Staat.

Damit einher geht eine grundsätzliche Veränderung der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger. Mit Blick auf die Exekutive etwa hat sich der Bürger vom bloßen Verwaltungsobjekt zum Inhaber subjektiv-öffentlicher Ansprüche gegenüber der Verwaltung entwickelt. Diese Grundentwicklung hatte auch Konsequenzen für die **Informationsbeziehungen** zwischen Staat und Bürger. Spätestens seit der Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1) ist diese Informationsbeziehung auch Gegenstand verfassungsrechtlicher Ausgestaltung. Mit der Anerkennung eines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ging die Begrenzung staatlicher Informationswünsche gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern einher. Für jedes Informationsbegehren, das der Staat zwangsweise durchsetzen will, bedarf er eines förmlichen, bestimmten und verhältnismäßigen Gesetzes, das wiederum dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Bürger Rechnung tragen muss.

Diese zunächst eher einseitigen Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger wurden mittlerweile zu einer **Beziehung auf Gegenseitigkeit** ausgebaut. Der Staat ist nicht mehr nur informationserhebende und -verarbeitende Stelle; ihm wurde zusätzlich die Funktion als eigenständige **Informationsquelle** zugeordnet (vgl. dazu den in seiner Auslegung umstrittenen Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. GG).

¹ Zum strukturellen Wandel politischer Kommunikation vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen Vowe, Landtag Rheinland-Pfalz, EK 16/2 Vorlage 123, S. 1 f.

Im Zuge dieser Entwicklung, die in den USA und den skandinavischen Ländern ihren Ursprung hatte, wurden auch auf europäischer und nationaler Ebene Informationsfreiheits- und Informationszugangsgesetze geschaffen, die den Staat zur Weitergabe ihm vorliegender Informationen an den Bürger verpflichten und die Informationsfreiheitsbeauftragten hierüber wachen lassen.

Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürgern werden mittlerweile also wesentlich von den Bürgern selbst mitgestaltet. Sie können – negativ – die Informationsansprüche des Staates zurückdrängen (Datenschutz); sie können aber auch – positiv – Informationen von staatlichen Stellen als Informationsquelle erwerben und mit diesen Informationen nach selbstgesetzten Zwecken privat oder gewerblich arbeiten (Informationsfreiheit). Schließlich kann der Bürger auch die so gewonnene eigene Bewegungsfreiheit und die verstärkte Informationsbasis dazu nutzen, um – als Demokrat – an der Diskussion und Entscheidung über alle gesellschaftlich relevanten Fragestellungen zu partizipieren, auch im Internet.

Diese Informationsbeziehung ist jedoch nur ein Ausschnitt des komplexen Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Bürger. Allen Beziehungen gemein ist, dass sie von der Interaktion aller Beteiligten leben.² Die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen ist konstitutiv für das Funktionieren des demokratischen Systems insgesamt.

II. Informationsfreiheit

1. Die Informationsfreiheit zielt auf eine Stärkung der Demokratie. Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzestext des LIFG, wo es in § 1 heißt:

„Zweck dieses Gesetzes ist es, den Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren und die Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Es soll die Transparenz der Verwaltung vergrößern, die Möglichkeiten der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft fördern.“

Diese Zielrichtung wird auch aus der amtlichen Begründung diverser Informationsfreiheitsgesetze, etwa des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes, deutlich. Dort heißt es:

„Der Zugang zur Information und die Transparenz behördlicher Entscheidungen ist eine wichtige Voraussetzung für die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten. Dies gilt angesichts der wachsenden Informationsmacht des Staates heute mehr denn je. Lebendige Demokratie verlangt, dass die Bürger die Aktivitäten des Staates kritisch begleiten, sich mit ihnen auseinandersetzen

² Zu den Problemen moderner Informationsbeziehungen hinsichtlich Pluralität und Meinungszersplitterung vgl. die Stellungnahme des Sachverständigen Bevc, Landtag Rheinland-Pfalz, EK 16/2 Vorlage 121 – neu -, S. 4 f., 7.

und versuchen, auf sie Einfluss zu nehmen [...]. Das Informationsfreiheitsgesetz ist daher notwendig, um entsprechend innerstaatlichen, europäischen und internationalen Tendenzen die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger durch eine Verbesserung der Informationszugangsrechte zu stärken. [...] Das Informationsfreiheitsgesetz dient damit vor allem der demokratischen Meinungs- und Willensbildung.“

2. Die Frage ist nun, ob diese theoretisch vorgegebenen Zwecke in der Realität wenigstens ansatzweise erreicht werden. Eine Antwort geben die in der letzten Zeit durchgeführten Evaluationen, etwa des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und des rheinland-pfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes (vgl. dazu im Einzelnen meine Stellungnahme zur Sitzung der Enquetekommission vom 14. September 2012, Vorlage EK 16/2 - 126).

Danach stagnieren die Antragszahlen in Deutschland auf vergleichsweise niedrigem Niveau. So variierten die IFG-Anträge auf Bundesebene in den Jahren 2007 bis 2010 zwischen 1.250 und 1.550 Eingängen. Der Anstieg auf 3.280 Anträge im Jahr 2011 war auf die durch den Kollaps einer US-amerikanischen Investmentbank ausgelöste Finanzkrise und hier insbesondere auf das Betreiben einer kleinen Gruppe von Petenten zurückzuführen. Deren Anwälte hatten sich im Rahmen von Sammelverfahren mit IFG-Anträgen zur Tätigkeit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zielgerichtet an das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das Bundesministerium des Inneren und das Bundeswirtschaftsministerium gewendet.

Demgegenüber werden etwa in den USA auf Bundesebene jährlich rund 650.000 Anträge nach dem Freedom of Information Act gestellt. Die meisten Anträge auf Informationszugang richteten sich im Jahr 2011 gegen das Verteidigungsministerium, gefolgt vom Veteranen- und dem Heimatschutzministerium. Mit solchen Zahlen kann die Wahrnehmung des Informationsfreiheitsrechts in Deutschland bei weitem nicht mithalten.

Im Übrigen stellt sich die Frage, ob die nach den deutschen Informationsfreiheitsgesetzen gestellten Anträge auch zum Zwecke der „demokratischen Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft“ (§ 1 Satz 2 LIFG) gestellt wurden. Zweifel hieran weckt ein Blick auf die unterschiedlichen Gruppen von Antragstellern. Nach den zitierten Evaluierungen der Jahre 2006 bis 2011 stellten auf Bundesebene die Bürgerinnen und Bürger zwar die größte Gruppe unter den Antragstellern, doch lag ihr Anteil bei lediglich 43,1 Prozent am Gesamtaufkommen aller gestellten Anträge. Die zweitgrößte Gruppe waren die Rechtsanwälte mit 23,8 Prozent, gefolgt von Journalisten mit einem Anteil von 10,1 Prozent. Von Wirtschaftsunternehmen wurden im Untersuchungszeitraum 8,6 Prozent aller Anträge gestellt. Der tatsächliche Anteil der Anfragen von Wirtschaftsunternehmen liegt dabei real noch höher, da der weit überwiegend Teil der anwaltlichen IFG-Anfragen im Auftrag von Firmen erfolgte.

Zwar soll es auch Wirtschaftsunternehmen nach dem Willen des Gesetzgebers ausdrücklich möglich sein, Anträge nach dem IFG zu stellen, doch ist dies kein Ausdruck

bürgerschaftlichen Engagements. Zu begrüßen ist demgegenüber die Inanspruchnahme des IFG durch Journalistinnen und Journalisten in Ergänzung ihres presserechtlichen Auskunftsanspruchs, da dieser Berufsgruppe – neben der Trias: Information, Kritik und Kontrolle – die konstitutive Aufgabe zukommt, Öffentlichkeit herzustellen. Journalisten recherchieren, selektieren und präsentieren Themen, die aktuell – also neu, faktisch und relevant – sind, und sorgen damit für eine Selbstbeobachtung und Synchronisation der Gesellschaft.

Für das IFG des Bundes und das LIFG Rheinland-Pfalz bedeutet das insgesamt, dass die Realität des Gesetzesgebrauchs noch nicht mit der *ratio legis* im Einklang steht. Die Evaluationen zeigen, dass es in erster Linie individuelle Informationswünsche sind, die von Anwälten und von Wirtschaftsunternehmen gestellt werden. Dies widerspricht zwar nicht der Zielsetzung des LIFG, ist aber kein genuiner Ausdruck bürgerchaftlicher Partizipation.

III. Leitfragen der Enquete-Kommission

1. Informationszugang

Was für Mittel und Wege gibt es, Informationen für die Öffentlichkeit aufzubereiten? Wie kann man Informationen besser aufbereiten, damit sie für jeden einfach zugänglich und verständlich sind?

Die Erkenntnisse des LfDI zu dieser Leitfrage sind begrenzt, im Rahmen meiner Stellungnahme zur Sitzung der Enquetekommission vom 14. September 2012 (Vorlage EK 16/2 - 126) habe ich allerdings bereits ausgeführt, was vor allem mit Blick auf das Web 2.0 getan werden muss, um die Informationsfreiheit ihrem demokratiethoretischen Ziel näher zu bringen. Antworten hierauf geben auch das jüngst im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedete Hamburgische Transparenzgesetz, ebenso die Open Data Bewegung sowie die Bemühungen von Bundes- und Länderregierungen im Bereich von Open Government.

Ein zentraler Gesichtspunkt ist dabei das so genannte „**e-Government**“. Der Einsatz moderner Medien im staatlichen Handeln von Legislative, Exekutive und Judikative birgt gerade mit Blick auf „staatliche Transparenz“ viele Chancen, aber auch einige Risiken. Elektronische Kommunikation macht das Handeln aller drei Gewalten für die Bürgerinnen und Bürger zugänglicher und transparenter. Bei Verwaltungsbehörden hat sich insoweit der Begriff „e-Government“ etabliert, hier geht es in erster Linie um die Bereitstellung staatlicher Leistungen mit modernen Kommunikationsmitteln im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung.³

Eine verbesserte Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen und eine erhöhte Transparenz staatlicher Entscheidungsabläufe ermöglichen dem Bürger zugleich eine intensivere Kontrolle staatlichen Handelns. Umgekehrt können Transparenz und Kon-

³ Vgl. hierzu im folgenden Paul Nolte, Was ist Demokratie, 2012, S. 408 ff.

trolle jedoch „auf die Bürger zurückschlagen“⁴, wenn der Staat seinerseits die Informationstechnologien einsetzt, um das Verhalten der Bürger transparent und kontrollierbar zu machen. Die Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürgern beruhen also auch insoweit auf Gegenseitigkeit (s.o. I.2).

2. Informationsfreiheitsgesetz

**Wie bewerten Sie die Informationsfreiheit allgemein und in Rheinland-Pfalz?
In welchen Bereichen sehen Sie Handlungsbedarf?**

a) Zur Informationsfreiheit allgemein

Die mit der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen in Deutschland verfolgten Ziele sind vielfältig und fundamental für einen demokratisch verfassten Staat. Durch die Abkehr vom Grundsatz des Amtsheimnisses und durch die Gewährung eines voraussetzungslosen Jedermann-Rechts auf Akteneinsicht und Aktenauskunft werden die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gestärkt. Ein Mehr an Transparenz in der Verwaltung fördert nicht nur das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik und staatliche Institutionen, sondern auch den demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess.

In zahlreichen Politikfeldern – etwa bei großen Infrastrukturprojekten, bei staatlicher Projektförderung oder bei länderübergreifenden Sachverhalten – ermöglicht erst der Zugang zu Informationen, die im Besitz der öffentlichen Verwaltung sind, eine qualifizierte demokratische Teilhabe. Informationsfreiheit ist daher eine zentrale und unverzichtbare Funktionsbedingung moderner Demokratie. Darüber hinaus ermöglicht sie eine verbesserte Kontrolle behördlichen Handelns und wirkt somit der Gefahr von Manipulation und Korruption im öffentlichen Sektor entgegen.

Gleichwohl darf man aber auch die Grenzen der Transparenz nicht aus den Augen verlieren. Eine Transparenz „um jeden Preis“, also auf Kosten des Schutzes personenbezogener Daten (§ 12 LIFG), des geistigen Eigentums, von Betriebs- und Geschäftsheimnissen (§ 11 LIFG) oder zentraler öffentlicher Belange (§ 9 LIFG) kann es nicht geben.

Hier wird es Aufgabe des Parlaments sein, in behutsamer Weise und unter Rücksichtnahme auch auf gesellschaftliche Normen das Informationsfreiheitsrecht fortzuentwickeln. Dass dabei auch die durchaus nachvollziehbaren Bedenken der öffentlichen Verwaltung, durch diese neuen Informationsaufgaben überfordert zu werden, berücksichtigt werden müssen, versteht sich auch von der Warte des LfDI aus von selbst.

Eine weitere wesentliche Aufgabe des Parlaments wird dabei sein, zu erwägen, ob Transparenzansprüche bei staatlichen Stellen enden sollen oder ob nicht auch gesellschaftliche Macht von Großunternehmen oder Medien der Kontrolle durch Transparenzpflichten bedarf. Transparenz ist insoweit – blickt man auf die Wahrnehmung der Antragsrechte nach den IFG durch Wirtschaftsunternehmen – keine Einbahnstrasse. Auch

⁴ Paul Nolte, Was ist Demokratie, 2012, S. 409.

diese Entwicklung ist im Übrigen keineswegs neu: Auch im Datenschutzrecht standen zunächst staatliche Stellen im Fokus, erst mit dem Siegeszug der EDV auch im privaten Sektor hat sich der Schwerpunkt der datenschutzrechtlichen Bemühungen immer mehr hin zu privaten Unternehmen als „verantwortliche Stellen“ verlagert. Wegen der besonderen politischen Tragweite dieses Aspekts soll es an dieser Stelle aber bei einem bloßen Hinweis darauf verbleiben.

b) Nutzung des Rechts auf Informationszugang, insbesondere in Rheinland-Pfalz

Das durch die seit 1998 in Deutschland erlassenen Informationsfreiheitsgesetze eröffnete Recht auf Informationszugang wird von den Bürgerinnen und Bürgern zwar genutzt, doch ist eine signifikante Steigerung der Nutzung insbesondere seit dem Herbst 2005 (Inkrafttreten des IFG des Bundes) sowohl in den Ländern als auch auf Bundesebene bislang ausgeblieben.

aa) Im Rahmen des Evaluationsberichts des Landesinformationsfreiheitsgesetzes⁵ wurden die Zahlen der Anträge nach dem rheinlandpfälzischen Landesinformationsfreiheitsgesetzes in den Jahren 2009 bis 2011 erhoben. Hier zeigt sich eine stetig steigende Entwicklung der Antragszahlen von 139 Anträgen im Jahr 2009, 204 Anträgen im Jahr 2010 zu 553 Anträgen im Jahr 2011.

Dieses etwas „schleppende Anlaufen“ der Nutzung des Informationsfreiheitsrechts sollte aus Sicht des LfDI Rheinland-Pfalz jedoch kein Anlass sein, sich von dem beschrittenen Weg der Öffnung der Verwaltung abbringen zu lassen oder das Tempo der Reformanstrengungen zu verringern. Der „Kulturwandel“, der mit der Forcierung des Informationsfreiheitsrechts eingeleitet wurde, steht gerade erst am Anfang und wird, ähnlich den Entwicklungen in Skandinavien oder den USA, seine Wirkung auch in Deutschland nicht verfehlen. Dieser Wandel benötigt aber auch Zeit.

Zudem wird deutlich, dass staatliche Transparenz keineswegs mit dem „Zurverfügungstellen“ von Informationen auf entsprechenden Plattformen endet. Die angestrebte breite und intensive Nutzung der Informationsrechte setzt eine weitergehende staatliche Hilfestellung vielmehr voraus. Nur wenn der Staat, zumindest in einer Anlaufphase und in Bildungseinrichtungen auch dauerhaft, als „Dolmetscher“ fungiert, also auf sein Informationsangebot aktiv hinweist, es erklärt, anbietet und erläutert, wird die Informationsfreiheit ihre erstrebte Funktion erfüllen können. Gerade an dieser Stelle sieht der LfDI seine besondere Aufgabe.

Ließe man mit den nun begonnenen Anstrengungen nach, so wäre nicht vermeidbar, dass Rheinland-Pfalz und auch die Bundesrepublik insgesamt im internationalen Vergleich völlig den Anschluss in Sachen Informationsfreiheit verlieren. Gleichzeitig würde sich das erhebliche Informationsungleichgewicht zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und der öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite, das durchaus als Indiz für ein Demokratiedefizit angesehen werden kann, weiter vertiefen.

⁵ Im Volltext abrufbar unter:

http://www.datenschutz.rlp.de/infofreiheit/de/ifgs/eval/Evaluationsbericht_LIFG_Rheinland-Pfalz.pdf (Stand Oktober 2012).

Der Wert der Informationsfreiheit lässt sich daher auch nicht alleine an Antragszahlen fest machen. Bereits die bloße Existenz eines gesetzlich normierten Anspruchs des Bürgers auf Zugang zu behördlichen Informationen ist ein wesentliches Element eines demokratischen Staatswesens; Transparenzvorschriften haben eine präventiv-disziplinierende Wirkung, auf die ebenfalls nicht verzichtet werden sollte.

bb) Dies belegt auch die jüngste Entwicklung im Stadtstaat Hamburg. In der freien Hansestadt hatte sich im Jahr 2011 unter der Beteiligung des Chaos Computer Club, von Mehr Demokratie e.V. und Transparency International die Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ gegründet. Ziel der Initiative war der Erlass eines Transparenzgesetzes im Wege der Volksgesetzgebung; die dafür erforderlichen ersten Hürden wurden innerhalb weniger Monate ebenso rasch wie öffentlichwirksam genommen. Der Volksinitiative gelang es binnen weniger Monate in der Hamburger Öffentlichkeit eine breite Unterstützung zu erlangen. Angesichts des großen Rückhalts in der Bevölkerung erschien es wahrscheinlich, dass ein entsprechender Volksentscheid erfolgreich verlaufen würde; vor diesem Hintergrund entschlossen sich auch diejenigen Parteien, die die Volksinitiative zunächst nicht unterstützt hatten, der Forderung nach umfassender Transparenz im wesentlichen Rechnung zu tragen. Am 28. Februar 2012 fand die Anhörung zum Transparenzgesetz im Justizausschuss statt und am 26. Juni 2012 wurde im Rahmen einer gemeinsamen Pressekonferenz von Volksinitiative und allen in der Bürgerschaft vertretenen Parteien verkündet, dass das **Hamburger Transparenzgesetz** bereits am folgenden Tag von allen Fraktionen in zwei Lesungen beschlossen werden werde. Dieses Gesetz ist bereits das dritte Hamburger Gesetz zur Informationsfreiheit innerhalb von sechs Jahren, nach dem HmbIFG vom 11.04.2006 (einem reinen Verweisungsgesetz) und der ersten Vollregelung vom 17.02.2009. Nach zutreffender Auffassung des Hamburgischen LfDI ist „die hohe Frequenz gesetzgeberischer Tätigkeit ein Beleg für die Aktualität und den ständigen Wandel des Themas“⁶.

Das zentrale Element des Hamburger Gesetzes ist die darin normierte Schaffung eines Informationsregisters, mit dem systematisch behördliche Informationen für die Bürger erschlossen werden:

„Dieses Register wird nicht nur Verwaltungsinterna öffentlich zugänglich machen, wie zum Beispiel in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen, Haushalts-, Stellen-, Bewirtschaftungs-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne, Globalrichtlinien, Fachanweisungen und Verwaltungsvorschriften sowie amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte. Daneben treten konkretere öffentliche Datenbestände wie Geodaten, das Baumkataster, öffentliche Pläne, insbesondere Bauleit- und Landschaftspläne, die wesentlichen Regelungen erteilter Baugenehmigungen und -vorbescheide sowie Informationen zu Subventions- und Zuwendungsvergaben.“⁷

⁶ Johannes Caspar (2012): Von der Informationsfreiheit zur Transparenz – Das Hamburgische Transparenzgesetz setzt neue Standards. In: Zeitschrift für Datenschutz 10/2012, S. 445f.

⁷ Vgl. Beitrag des Hamburgischen LfDI Johannes Caspar: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-_Editorial_in_ZD-Heft-10-2012.pdf (Stand Oktober 2012).

Darüber hinaus sind auch Verträge der Daseinsvorsorge und die wesentlichen Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen zu veröffentlichen.⁸

Die freie Hansestadt Hamburg hat mit ihrem Transparenzgesetz Maßstäbe gesetzt, insbesondere folgende Aspekte sind herauszustellen:

- Neben das Individualrecht auf Zugang zu behördlichen Informationen tritt die weitreichende Pflicht öffentlicher Stellen, umfassende Informationen über ihr Handeln aktiv der Öffentlichkeit bekannt zu machen;
- Die Informationen sollen in elektronischer Form in einem öffentlichen Informationsregister zusammengefasst und erschließbar werden;
- Der Zugang zum Informationsregister ist kostenlos und anonym.

Die Volksinitiative bezeichnet das neue Gesetz mittlerweile ironisch als „Exportschlager“ und erhält zahlreiche Anfragen nicht nur aus dem Ausland, sondern auch aus anderen Deutschen Ländern, die den Hamburger Impuls aufgenommen haben.

c) In welchen Bereichen sehen Sie Handlungsbedarf?

Im Folgenden werde ich – basierend auf meiner (noch kurzen) Erfahrung als Informationsfreiheitsbeauftragter und unter Bezugnahme auf den Evaluationsbericht zum LIFG – einige Anregungen geben, wie der Landesgesetzgeber mit Novellierungen im LIFG der Informationsfreiheit zu mehr Gewicht und zu einer verbesserten Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit verhelfen könnte.

aa) Das bedeutsamste Signal könnte dadurch ausgesandt werden, das Recht auf Informationsfreiheit durch die Aufnahme in die Landesverfassung in den **Verfassungsrang** zu heben. Derzeit haben über 50 Staaten weltweit Informationsfreiheitsgesetze, darunter alle Staaten der Europäischen Union (außer Luxemburg).⁹ In vielen dieser Länder ist ein allgemeines und voraussetzungsloses Informationszugangsrecht verfassungsrechtlich gewährleistet.¹⁰ Auf Bundesebene wird derzeit ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen diskutiert, der die Einführung eines Art. 5 Abs. 2a GG vorsieht und nach dem jeder das Recht erhalten soll „auf Zugang zu Informationen öffentlicher Stellen sowie zu Informationen nicht öffentlicher Stellen, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen“.

Auch in Rheinland-Pfalz wurde bereits über die verfassungsrechtliche Verankerung informationsfreiheitsrechtlicher Ansprüche intensiv diskutiert. So hat die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ des Landtags Rheinland-Pfalz in der 12. Wahlperiode die Empfehlung ausgesprochen:

⁸ Vgl. Beitrag des Hamburger LfDI Johannes Caspar: http://www.datenschutz-hamburg.de/uploads/media/Von_der_Informationsfreiheit_zur_Transparenz_-_Editorial_in_ZD-Heft-10-2012.pdf (Stand Oktober 2012).

⁹ Vgl. Jastrow/ Schlatmann (2006), S. 21.

¹⁰ Vgl. Rossi (2006), S. 25.

„Jedem soll ein verfassungsrechtlich garantiertes allgemeines Akteneinsichtsrecht eingeräumt werden. Dieses soll mit einem umfassenden Gesetzesvorbehalt versehen werden.“¹¹

Diese Empfehlung aus dem Jahre 1994 hat noch keinen Niederschlag in unserer Verfassung gefunden.

bb) Der Anspruch auf Informationszugang nach dem LIFG konkurriert mit einigen anderen Zugangsansprüchen nach dem Landesrecht und dem Bundesrecht. So sind beispielsweise auch im Umweltinformationsgesetz des Landes, im Verbraucherinformationsgesetz des Bundes und auch im Verwaltungsverfahrensgesetz Zugangsansprüche normiert. Die als „große Lösung“ in Wissenschaft und Politik diskutierte Idee, ein einheitliches „Informationsgesetzbuch“ zu schaffen, scheitert bereits an der föderal bedingten Kollision gesetzgeberischer Zuständigkeiten und ist daher wenig praktikabel. Begrüßenswert ist demgegenüber die im rheinland-pfälzischen Koalitionsvertrag 2011 aufgeführte Idee, die **Informationsfreiheitsgesetze des Landes zusammenzuführen**, also das Landesinformationsfreiheitsgesetz und das Umweltinformationsgesetz zu fusionieren.

cc) Der Landesgesetzgeber sollte darüber hinaus die Aufgabenwahrnehmung des LfDI – wie auch im Evaluationsbericht zum LIFG angeregt – auf angrenzende Gebiete erweitern. Dies könnte durch den **Ausbau der Anrufungsmöglichkeiten des LfDI seitens der Bürger** geschehen und der LfDI auch bei der Verletzung von weiteren Informationszugangsansprüchen etwa im Rahmen des Landesumweltinformationsgesetzes zur Beratung und Unterstützung der Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte beauftragt werden.

dd) Damit die Expertise des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu Fragen der Informationsfreiheit möglichst umfassend genutzt werden kann, sollte ihm ein **Beteiligungsrecht** bei Verfahren vor den Verwaltungs- und dem Obergericht eingeräumt werden, wie dies für den Vertreter des öffentlichen Interesses nach § 36 VwGO der Fall ist. Der Landesbeauftragten könnte in solchen Verfahren als **„Anwalt der Informationsfreiheit“** fungieren, wie er es entsprechend der Aufgabenzuweisung des LIFG bereits im Rahmen der Interaktion mit Behörden und Petenten tut. Ein solches Beteiligungsrecht könnte auf Basis der bestehenden bundesgesetzlichen Lage etabliert werden, wobei in der entsprechenden Landesverordnung¹² sicherzustellen wäre, dass eine Weisungsgebundenheit des LfDI – so wie bei allen Tätigkeiten des Landesbeauftragten (vgl. § 23 Abs.1 LDSG) – ausgeschlossen wird.¹³ Auch seitens der Verwaltung besteht offensichtlich Interesse an einer derartigen Ausweitung des Aufgabebereichs, da sie bereits verschiedentlich versucht hat, den Landesbeauftragten für den

¹¹ Enquete-Kommission Verfassungsreform, LT-Drs. 12/5555.

¹² Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten, GVBl 1960, 255.

¹³ Dafür plädieren auch *Ziekow/Sicko/Piesker*, Evaluation des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -), S. 115 f..

Datenschutz und die Informationsfreiheit in Widerspruchsverfahren beizuziehen und so seine wachsende Expertise im Prozess zu nutzen.

ee) Um dem Gesetzeszweck des LIFG – nämlich der Verbesserung und Erleichterung von Bürgerbeteiligung – zu dienen, sollte das **Antragsrecht** nach dem LIFG, auf Bürgerinitiativen und nichtrechtsfähige Vereinigungen **ausgeweitet** werden. Zwar war man in der Gesetzesbegründung zum LIFG noch davon ausgegangen, dass eine Zugangsbeziehung von Bürgerinitiativen und Verbänden nicht erforderlich sei,¹⁴ da deren einzelne Mitglieder ein eigenes voraussetzungsloses Zugangsrecht hätten, so dass keine Benachteiligung einträte. Doch erfolgt politische Partizipation oft nicht individuell, sondern im Rahmen von Personenzusammenschlüssen. Gerade Bürgerinitiativen kommt bei der Organisation und der Bündelung gesellschaftlicher Interessen und bürgerschaftlichen Engagements eine wichtige Aufgabe zu. Im Hinblick auf den Gesetzeszweck des LIFG könnten deshalb der Ausschluss von nichtrechtsfähigen Vereinen und von Bürgerinitiativen und die Beschränkung des Kreises der Antragsteller auf natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts eine kontraproduktive Wirkung entfalten.

ff) Die Informationsfreiheit ist nicht schrankenlos gewährt, sie ist mit im Einzelfall gegenläufigen Grundrechten in Ausgleich zu bringen. Bei der gesetzgeberischen Bewältigung dieses Ausgleichs zeigen sich momentan jedoch Wertungswidersprüche. Während etwa der Schutz personenbezogener Daten in § 12 LIFG als Ausschlussgrund für den Informationszugang grundsätzlich einer Abwägung mit dem Interesse des Antragstellers am Erhalt dieser Daten unterliegt (§ 12 Satz 1 Nr. 2 LIFG i.V.m. § 16 LIFG), ist bei den Ausschlussgründen des § 9 LIFG (Schutz öffentlicher Belange) sowie § 11 LIFG (Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) eine solche Abwägung grundsätzlich nicht vorgesehen. Vielmehr hat die Behörde bei Vorliegen der Ausschlussstatbestände den Informationszugang stets zu verweigern.

Das führt zu der paradoxen Situation, dass der Schutz personenbezogener Daten nach der Konzeption des LIFG einen geringeren Stellenwert einnimmt als insbesondere der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Dabei stellt der Datenschutz (in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)¹⁵ eine Ausprägung des unantastbaren Schutzes der Menschenwürde dar, während Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Teil des Eigentumsrechts Inhalts- und Schrankenbestimmungen unterliegen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG).

Deshalb sollte erwogen werden, dieses Ungleichgewicht in Bezug auf die einschlägigen Verfassungsgüter auszubalancieren und gleichzeitig einer Entwertung des Informationszugangsanspruchs entgegenzusteuern. Dies könnte, ähnlich wie im Rahmen der Abwägung bei dem Zugang zu personenbezogenen Daten, so realisiert werden, dass in §§ 9, 11 LIFG **Abwägungsklauseln** aufgenommen werden, die ein Obsiegen des Informationsfreiheitsanspruchs im Einzelfall ermöglichen. Im Sinne der Zielsetzung des LIFG (vgl. § 1 Satz 1 LIFG) sollte bei dieser Abwägung nicht allein auf ein persönliches Interesse des Antragstellers, sondern auf ein öffentliches Interesse an der Weitergabe der Informa-

¹⁴ Vgl. Drucksache 15/2085, zu § 4 (Informationsrecht), zu Absatz 1, S. 12.

¹⁵ Vgl. das „Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 65, 1, 152.

tion abgestellt werden. Solche Abwägungsklauseln finden sich beispielsweise in anderen Informationszugangsgesetzen wie dem rheinland-pfälzischen Landesumweltinformationsgesetz (§§ 8, 9 LUIG) sowie den Informationsfreiheitsgesetzen einiger anderer Länder.¹⁶ Sie sind – auch mit Blick auf die internationale Rechtslage – als erprobt und praktikabel anzusehen.¹⁷

gg) Der § 7 Abs. 3 LIFG sieht vor, dass im Fall eines Drittbeteiligungsverfahrens die Zustimmung des Dritten als verweigert gilt, wenn diese nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die Behörde erfolgt. Hierdurch wird ein Informationszugang in den Fällen vereitelt, in denen der Dritte nicht reagiert, weil er grundsätzlich keine Einwände gegen den Informationszugang hat, aber die Mühe scheut, die Behörde entsprechend zu benachrichtigen, oder weil es ihm schlicht gleichgültig ist, ob der Zugang erfolgt. Um solchen Fällen vorzubeugen und dabei eine größtmögliche Transparenz unter Wahrung der schutzwürdigen Interessen des Dritten zu gewährleisten, sollte die Verweigerungsfiktion des § 7 Abs. 3 LIFG in eine **Zustimmungsfiktion** umgewandelt werden.

hh) Zur Verbesserung des Wissensstandes zum LIFG in den Behörden und zur Beschleunigten Bearbeitung von IFG-Anträgen wird, ebenso wie im Evaluationsbericht, dringend die Einrichtung eines „**behördlichen Kümmerers**“ in Form eines behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten angeregt. Die Aufgabe dieses Kümmerers sollte jedoch gerade nicht in der Bearbeitung von eingehenden IFG-Anträgen, sondern in der Schaffung behördlicher Strukturen liegen, die zu einer reibungslosen und raschen Bearbeitung eingehender Anträge führen.

ii) Für diese Strukturen wäre es als Fernziel denkbar, in Anlehnung an den § 8 des Hamburgischen Transparenzgesetzes, ein so genanntes „**Trennungsgebot**“ gesetzlich zu normieren. Häufig entsteht ein hoher Verwaltungsaufwand dadurch, dass Akten und andere Informationsträger händisch und mit großem Zeitaufwand auf das Vorhandensein von Informationen, die den Ausschlussgründen der §§ 9-12 LIFG unterliegen könnten, durchgesehen und geprüft werden müssen. Ein Trennungsgebot würde eine Kennzeichnungspflicht hinsichtlich solcher Informationen bedeuten. Dies würde allerdings eine erhebliche Neuerung für die behördliche Praxis der Aktenführung bedeuten, so dass ein solches Vorhaben nur in Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung sinnvoll durchgeführt werden könnte.

jj) In § 13 LIFG ist derzeit geregelt, dass für Amtshandlungen nach dem LIFG – außer bei Erteilung von einfachen Auskünften und der Einsichtnahme von Informationen vor Ort – Gebühren erhoben werden. Hierbei kann eine grundsätzliche Pflicht zur Gebührentragung abschreckend auf potentielle Antragsteller wirken, insbesondere auf solche, die einen Zugang zu Informationen nicht aus eigenen wirtschaftlichen Interessen, sondern aus Gründen des gesellschaftlichen bzw. politischen Engagements begehren. Daneben hat die Praxis in Rheinland-Pfalz gezeigt, dass Gebühren bislang nur selten erhoben

¹⁶ §§ 4, 5 AIG Brandenburg; §§ 9, 10 IZG Schleswig-Holstein.

¹⁷ Ziekow/Debus/Musch, Evaluation des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) im Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Ausschuss-Drucks. 17(4)522 B, S. 441.

werden (zwischen 2009 und 2011 lediglich in 6,2 Prozent aller Fälle)¹⁸. Daher sollte der **Auskunftsanspruch nach dem LIFG grundsätzlich gebührenfrei** sein, um eine der großen Hemmschwellen bei der Antragstellung zu eliminieren.

Alternativ käme in Betracht, die Gebührenpflicht lediglich für solche Anträge beizubehalten, bei denen der Verwaltungsaufwand zur Bearbeitung des Antrags den üblichen Aufwand zur Bearbeitung vergleichbarer Anträge erheblich überschritten wird. Es wäre hier zu überlegen, ob man eine Gebührenerhebung nicht ohnehin nur in den Fällen vorsehen sollte, wenn die behördlichen Informationen **wirtschaftlich verwertbar** sind und einer solchen Verwertung auch zugeführt werden sollen. In jedem Falle sollte die Behörde jedoch verpflichtet werden, den Antragsteller vorab hierüber zu informieren und ihm anzubieten, den Antrag zurückzuziehen bzw. zu modifizieren.

Ebenfalls unter dem Gesichtspunkt Gebührenpflicht wird immer wieder die Frage angesprochen, ob die extensive oder gar **missbräuchliche Nutzung** des Antragsrechts nach dem LIFG zu einem Wegfall der behördlichen Antwortpflicht bzw. der Verhängung einer Missbrauchsgebühr führen sollte. Aus meiner Sicht sprechen die besseren Gründe gegen eine solche ausdrückliche Beschränkung des Antragsrechts. Zum einen entspricht es allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass der exzessive, schädigende oder nutzlose Gebrauch eines Rechts zu dessen Wegfall führen kann. Hierfür bedarf es also keiner eigenen gesetzlichen Regelung im LIFG. Zudem handelt es sich bei solchen querulatorischen Anfragen um absolute Ausnahmefälle. Sollte die weitere Erfahrung mit dem LIFG allerdings zeigen, dass doch ein dringender Bedarf an einer solchen Regelung besteht, würde sich der LfDI hiergegen aber auch nicht sperren.

kk) Die **Monatsfrist** des § 5 Abs. 4 Satz 1 LIFG erweist sich aus der Erfahrung der bisherigen Praxis des LfDI bislang als durchaus angemessen. Die Evaluation des LIFG hat ergeben, dass – insbesondere im Vergleich zu den Verfahren nach dem IFG des Bundes – die Gewährung des Informationszugangs in Rheinland-Pfalz in 75% aller Fälle innerhalb eines Monats erfolgt. Für eine Beschleunigung der Bearbeitung der verbleibenden 25% der Verfahren wird jedoch angeregt, die Soll-Frist des § 5 Abs. 4 Satz 1 LIFG in eine **Muss-Frist** umzuwandeln. Auch die **Frist zur Entscheidung über den Widerspruch** sollte im Interesse zügig durchgeführter Verfahren grundsätzlich auf einen Monat begrenzt werden.¹⁹

Für diejenigen Fälle, in denen es auf einen kurzfristigen Informationszugang ankommt, z.B. bei aktuellen Ereignissen, wäre – insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Schnelligkeit von Nachrichten und Ereignissen in der modernen Gesellschaft – die Einführung **beschleunigter Verfahren** zu begrüßen, wenn ein besonderes Interesse an einer unverzüglichen Auskunftserteilung dargelegt wird. Damit könnte vermieden werden, dass der Anspruch des Bürgers auf den Zugang zu amtlichen Informationen durch schlichten Zeitablauf ad absurdum geführt wird.

¹⁸ Ziekow/Sicko/Piesker, Evaluation des Landesgesetzes über die Freiheit des Zugangs zu Informationen (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG -), S. 83.

¹⁹ In diesem Sinne auch der *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, 2. Tätigkeitsbericht 2008 und 2009, BT-Drucks. 17/1350, S. 10, für das IFG des Bundes.

ll) Die Einführung einer **behördlichen Informationspflicht gegenüber dem Antragsteller**, dessen Antrag mit Verweis auf § 10 LIFG – dem Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses – abgelehnt wurde, wird angeregt. Sobald die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes weggefallen sind, der behördliche Entscheidungsprozess also abgeschlossen ist, sollte der Antragsteller hierauf hingewiesen werden, um ggf. sein Begehren jetzt weiter verfolgen zu können. So könnte verhindert werden, dass um Informationen ersuchende Bürgerinnen und Bürger sich von den Behörden abgewiesen oder verärgert fühlen. Eine entsprechende Regelung existiert bereits im § 4 Abs. 2 des LIFG Bremen: „Die antragstellende Person soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.“

mm) Mit nur geringem Aufwand wäre die Normierung einer gesetzlichen **Pflicht zur Weiterleitung** eines Antrags nach dem LIFG an die zuständige Behörde verbunden. Eine solche Regelung findet sich beispielsweise in § 4 Abs. 3 des Informationszugangsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein:

„Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die begehrten Informationen verfügt, leitet sie den Antrag so bald wie möglich an die über die Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die antragstellende Person hierüber. Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die antragstellende Person auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige Stellen hinweisen, die über die Informationen verfügen.“

Wichtig für den Erfolg der Informationsfreiheit wäre eine generelle Ermunterung und Motivation der öffentlichen Verwaltung, informationsfreiheitsfreundlich zu agieren.

nn) Schließlich möchte ich noch anregen, dass im Sinne von open data (mehr dazu allerdings im Folgenden unter 3.) die **behördlichen Publikationspflichten** des § 14 LIFG **ausgeweitet** werden, und zudem die Bestimmung von einer „Soll-Vorschrift“ in eine „Muss-Vorschrift“ umgewandelt wird.

3. Open Data

Wie beurteilen Sie den aktuellen Entwicklungsstand von open data, insbesondere von open government data? Welche tatsächlichen und rechtlichen Hindernisse sowie welche Risiken stehen einer Weiterentwicklung im Weg? Welche Strategien empfehlen Sie, damit open data einen Beitrag zu mehr Effektivität und Effizienz im öffentlichen Sektor leisten kann?

Während im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes die Übermittlung von Informationen als „Holschuld“ behandelt wird, der einzelne Antragsberechtigte also einen Antrag auf Zugang zu einem konkreten Gegenstand behördlichen Wissens stellen muss, wird der Informationstransfer im Rahmen von open data zur „Bringschuld“. Die Behörde selbst stellt, auf der Grundlage einer eigenständigen „Informationspolitik“ bzw. nach Maßgabe gesetzlicher Veröffentlichungspflichten bestimmte Teile ihres Informationsstandes ohne konkreten äußeren Anstoß der Allgemeinheit zur Verfügung. Die Zwecke von open data, also insbesondere die Stärkung demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, die Stärkung behördlicher Transparenz und die Verhinderung von Korruption sind mit jenen der Informationsfreiheit identisch.

Durch open data wird die Informationsfreiheit keineswegs obsolet, sondern erfährt eine aus demokratischer Sicht unabdingbare Ergänzung. Open data und Informationsfreiheit treten dabei nebeneinander, zugleich stehen sie untereinander in einer Wechselbeziehung. So kann es nützlich sein, behördliche Antworten auf Anträge nach dem LIFG im Rahmen von open data zu veröffentlichen, umgekehrt werden Informationen aus open data-Projekten häufig Anlass für tiefer gehende Anträge nach dem LIFG geben.

a) Bestandsaufnahme

Um eine adäquate Antwort auf die von der Enquete Kommission aufgeworfenen Fragen zum Themenkreis open data geben zu können, hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz in Abstimmung mit dem Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur eine Umfrage zum aktuellen Stand von open data an alle Ministerien in Rheinland-Pfalz, deren nachgeordnete Behörden sowie die 234 Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise gerichtet. Der Volltext des Fragenkatalogs befindet sich im Anhang dieser Stellungnahme.

Die Befragung war ursprünglich als Vollerhebung geplant, es sollten also sowohl alle Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise, als auch alle Hochschulen und Ministerien und nicht nur eine Auswahl aus dieser Grundgesamtheit befragt werden. Jedoch gestaltete sich der Rücklauf der versandten Fragebögen sehr heterogen. Während die Ministerien alle sehr detailliert auf die gestellten Fragen eingingen, war der Rücklauf aus der Gruppe der Gebietskörperschaften mit 105 Antwortschreiben (Stand 19. Oktober 2012) zwar durchaus zufriedenstellend, aber keineswegs vollständig.

Vorab möchte ich darauf hinweisen, dass die Aussagekraft der Umfrageergebnisse dahingehen relativiert werden muss, dass unterstellt werden kann, dass diejenigen Ge-

bietskörperschaften, die den Fragebogen beantwortet und Einblick in den Stand von open data innerhalb ihrer Behörde gegeben haben, wohl über eine größere Nähe zu der Thematik und einen moderneren Modus der behördlichen Informationspolitik verfügen als die Nicht-Teilnehmer. Zudem ergaben Stichproben, dass Art und Umfang der veröffentlichten Datensätze bei einigen Gebietskörperschaften deutlich größer waren, als in der Befragung angegeben; in keinem Fall wurden jedoch im Fragebogen angegebene open data-Aktivitäten unterschritten.

b) Erster Eindruck der open data-Aktivitäten

aa) Das open-data-Angebot der **rheinland-pfälzischen Ministerien** ist ein sehr umfassendes und entsprechend den – von den einzelnen Ressorts betreuten – unterschiedlichen Politikfeldern und Lebens- und Gesellschaftsbereichen ein stark unterschiedliches. Das Informationsangebot ist äußerst vielfältig und gut strukturiert. Das Angebot reicht vom „Kerndatensatz Maßregelvollzug“ bis hin zum Kulturportal. Viele Daten werden von den Ministerien bereits in Datenbanken zur Verfügung gestellt und erfüllen somit das Kriterium der maschinellen Weiterverarbeitbarkeit.

Im Wesentlichen verstehen die Ministerien die von ihnen bereitgestellten Informationen und Daten als Serviceleistung für die rheinland-pfälzischen Bürgerinnen und Bürger, wollen die Presse unterrichten und Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Zudem sollen Antworten auf häufig gestellte Fragen bereitgehalten und in vielen Bereichen entsprechende Ansprechpartner und Kontakte vermittelt werden.

Die Sicherstellung der Aktualität wird sehr professionell, zum Teil sogar durch Fachredakteure und mittels täglichem Datenbankabgleich durchgeführt. Zu den Hauptnutzergruppen gehören Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, Presse und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Kommunen bzw. aus anderen Ministerien.

Erweiterungsmöglichkeiten sehe ich insbesondere mit Blick auf eine open data-Grundausrüstung (vgl. dazu unten), die zu einer weiteren Vereinheitlichung der Angebote führen würde. Im Übrigen möchte ich auf den hierzu angekündigten Bericht der Landesregierung verweisen.

bb) Von den zwölf **rheinland-pfälzischen Hochschulen** hatten bedauerlicherweise nur sechs den Stand ihrer open data-Aktivitäten an das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur mitgeteilt (Stand 19. Oktober 2012). Aufgrund der geringen Fallzahl verbietet sich jede Prozentuierung; auch eine graphische Aufbereitung der Ergebnisse ist nicht sinnvoll. Das von den Hochschulen bereitgestellte Angebot ist recht breit gefächert: Eine große Zahl an Daten werden für Studierende und Studieninteressierte bereitgestellt, so etwa Studienführer, Leitfäden, Formulare und Antragsvordrucke, Prüfungsordnungen, Vorlesungs- und Klausurpläne und Terminkalender. Wohl für einen weiteren Personenkreis von Interesse sind Personenverzeichnisse, Publikationslisten, Beschreibungen von Forschungsprojekten, Tätigkeitsberichte von Instituten und Exkursionsberichte. Eine Hochschule gab zudem an, Daten zu erhaltenen Drittmittel auf der

hochschuleigenen Homepage zu publizieren. Die Informationen werden als Serviceleistung für Studierende und aus Gründen der Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellt. Weit überwiegend werden HTML und PDF als Formate verwendet. Die Aktualitätssicherung erfolgt bei den meisten Hochschulen eher unregelmäßig und dezentral. Nur eine Hochschule gab an, regelmäßige Kontrollen durchzuführen. Die Nutzergruppe setzt sich zusammen aus Studienbewerbern, Studierenden und deren Eltern, Beschäftigte anderer Hochschulen, kommunale Behörden und Unternehmen.

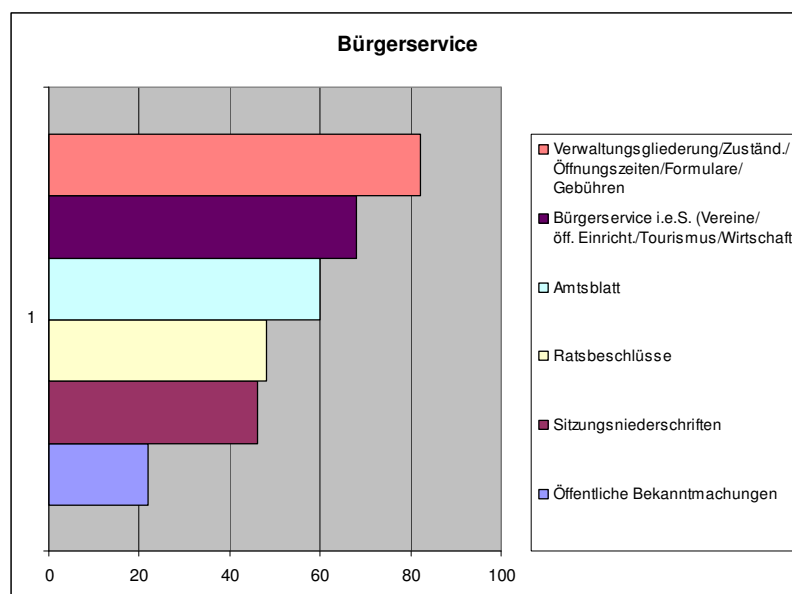
cc) Die zahlenmäßig erfreulichen Rückläufe von den **rheinland-pfälzischen Kommunen** ermöglichen eine präzisere Auswertung. In Frage 1 wurde erhoben, welche Informationen von den Behörden öffentlich zur Verfügung gestellt würden. Die mannigfachen Antworten wurden thematisch geclustert und den drei Obergruppen Recht, Bürgerservice und Transparenz zugeordnet.

In den Bereichen Recht und Bürgerservice werden von der Mehrzahl der Gemeinden umfassende Informationen ins Netz gestellt. So veröffentlichen 87% der Gebietskörperschaften Satzungen, 59 % gewähren proaktiv Einsicht in verschiedene Arten von Plänen, wie etwa in Haushalts- oder Bauleitpläne. Immerhin 29 % gaben an, Rechtsnormen und 15% Verwaltungsvorschriften zu veröffentlichen.

Im Bereich Bürgerservice waren die Aktivitäten noch ausgeprägter. So stellen 82 % der Gebietskörperschaften Angaben zur Verwaltungsgliederung, zu Zuständigkeiten und Gebühren online; insbesondere werden auch Formulare online gestellt.

Angaben zu öffentlichen Einrichtungen, Wirtschaft und Tourismus machen 68%, das Amtsblatt veröffentlichen 60%; 48% stellen Ratsbeschlüsse online und immerhin 40% der Gebietskörperschaften ihre Sitzungsniederschriften.

Abbildung 1: Veröffentlichungen der Gebietskörperschaften im Bereich Bürgerservice



Quelle: Eigene Darstellung

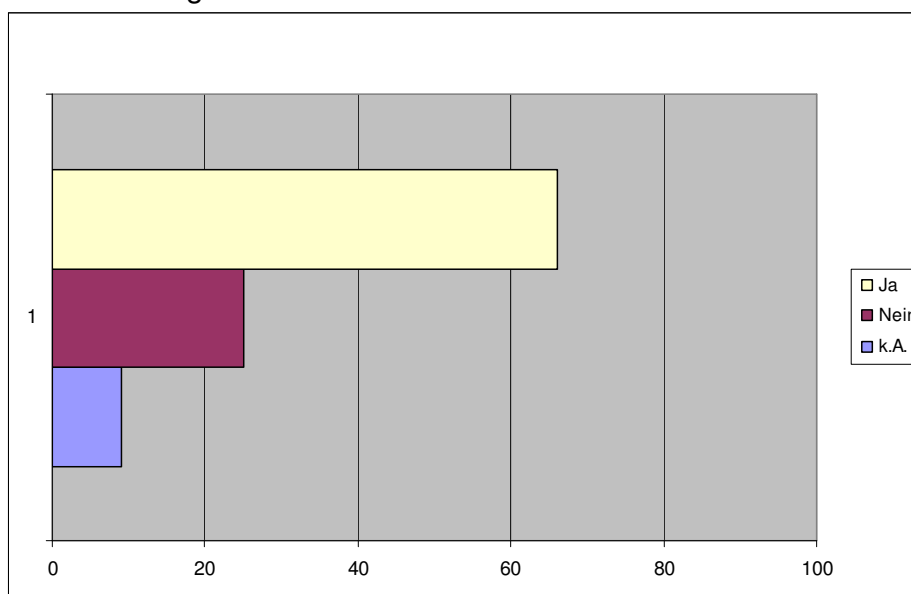
Ein signifikant geringeres Maß an Informationen wird in dem mit dem Begriff Transparenz bezeichneten Bereich öffentlich zugänglich gemacht. Nur 2% der Kommunen gaben an, Spendeneinnahmen zu veröffentlichen; 4% publizieren die Jahresberichte von öffentlichen Einrichtungen und 6% die Verträge, die öffentliche Einrichtungen schließen.

Gerade vor dem Hintergrund des oben vorgestellten Hamburgischen Transparenzgesetzes, zu dessen Kern die Pflicht zur Veröffentlichung von Verträgen der öffentlichen Hand auch mit Vertragspartnern des Privatrechts, zählt, offenbaren sich hier große Lücken in Sachen Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln.

Positiv zu bewerten ist, dass bei den Gebietskörperschaften offensichtlich bereits ein Bewusstsein für die Offenlegung und das Transparentmachen von Vorgängen innerhalb der Verwaltung besteht. Auf die Frage nach der **Motivation für die Veröffentlichung** von Informationen nannten 83% der Gemeinden, Verbandsgemeinden, Städte und Landkreise die Öffentlichkeitsarbeit, 72% führten Gründe der Informationspolitik an und nur 44% nannten rechtliche Verpflichtungen (Mehrfachnennungen möglich).

Ebenfalls sehr positiv für einen potentiellen Ausbau von open data in Rheinland-Pfalz war die Auskunft, dass 66% der Gebietskörperschaften eine **weitere Veröffentlichung von Daten planen** oder zumindest die Möglichkeit dazu sehen. Nur 25% lehnten es ab weitere Daten zur Verfügung zu stellen, 9% machten hierzu keine Angabe.

Abbildung 2: Planung bzw. Möglichkeit der Gebietskörperschaften zukünftiger Veröffentlichungen

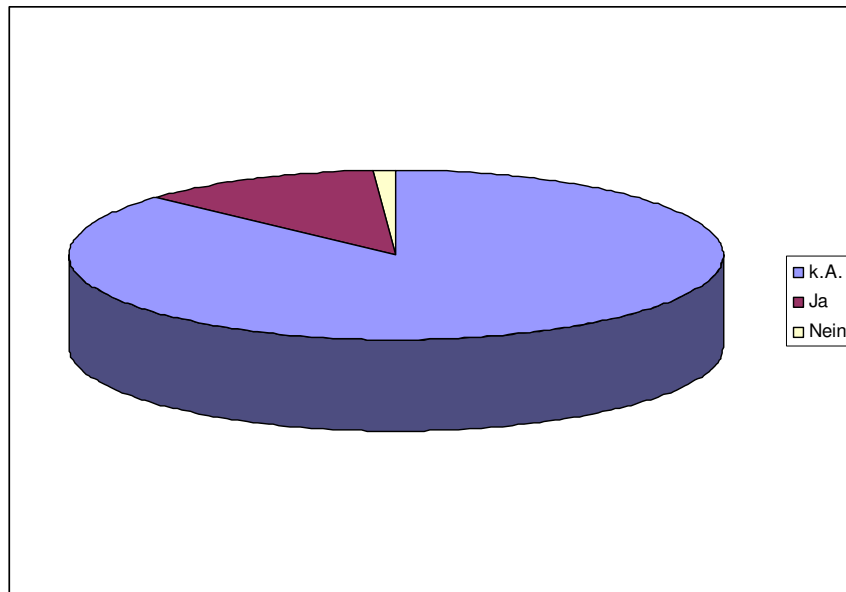


Quelle: Eigene Darstellung

Einen umfassenden Aufklärungsbedarf offenbarten die Antworten auf die Frage 5, in welchen **Formaten** die Datensätze vorlägen und ob die veröffentlichten Daten maschineninterpretierbar bzw. maschinenlesbar seien. So antworteten 87% der Kommunen,

dass sie es nicht wüssten, ob die von ihnen veröffentlichten Datensätze maschineninterpretierbar bzw. -lesbar seien, und nur 12% bejahten diese Frage.

Abbildung 3: Antworten auf die Frage: Sind die von Ihnen bereitgestellten Daten maschinenlesbar bzw. maschineninterpretierbar?



Quelle: Eigene Darstellung

Der faktische Befund, der sich aus den Antworten auf die Frage nach den verwendeten Dateiformaten ablesen lässt, ist wesentlich „open data-freundlicher“:

93% der Kommunen stellen Daten im PDF-Format zur Verfügung, 34% der Kommunen nannten Excel, 32% nannten Word, 16% HTML und 13% JPEG oder TIF. Alle diese Dokumente sind somit auf einer ersten Stufe alle maschinell verarbeitbar, d.h. sie alle lassen sich auf einem PC mithilfe gängiger, teilweise gemeinfreier Programme anzeigen. Auf einer zweiten Stufe können den Dokumenten auch – abhängig vom Format – Inhalte entnommen (kopiert) werden. Das gelingt zumindest bei den in Word oder Excel bereitgestellten Informationen. Bei Dateien im PDF-Format ist es dann möglich, wenn diese Option beim Erstellen der Datei eingeräumt wurde; lediglich die Formate JPEG und TIF lassen dies nicht zu. Die Möglichkeit einer maschinellen Weiterverarbeitung – die hier als dritte Stufe definiert werden soll – in Form der Übernahme von Daten in eine Datenbank - ist nur bei den in Excel bereitgestellten Informationen gewährleistet.

Zugriff auf die bereitgestellten Informationen und Daten erhalten die Nutzer bei allen Gemeinden über deren Homepage. Die Aktualität und Richtigkeit der dort veröffentlichten Daten wird nach deren Angaben in 90% der Kommunen durch turnusmäßige Kontrollen sichergestellt. Zudem nutzen 52% der Gebietskörperschaften Services der rlp-middleware, 55% ein Bürgerinformationsportal und 43% ein Ratsinformationssystem. Nur wenige Angaben konnten die Kommunen zu dem **Personenkreis** machen, der hauptsächlich auf die veröffentlichten Daten zugreift. Dennoch gaben 67% an sie würden

vermuten, dass hauptsächlich Bürgerinnen und Bürger und Touristen das bereitgestellte open data-Angebot nutzen.

d) Weiterentwicklung

Die Umfrage offenbarte zwei wesentliche Aspekte: Zum einen besteht in den Kommunen insbesondere hinsichtlich technischer Aspekte ein erheblicher Informationsbedarf im Bereich open data. Gleichzeitig erkennen wir eine große Aufgeschlossenheit und bei der überwiegenden Mehrzahl der Antwortenden auch eine große Bereitschaft, weitere Schritte zur proaktiven Veröffentlichung von behördlichen Daten zu vollziehen.

aa) Ausgehend von der Publikationspflichten des § 14 LIFG und basierend auf dem Konzept offener Daten plädiere ich für eine **open data-Grundausstattung an Informationen**, die bei allen öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz öffentlich und frei verfügbar sein sollte:

- a. Organisationspläne
- b. Rechts- und Verwaltungsvorschriften
- c. Beschlüsse von Gremien
- d. Inhalte, die durch IFG-Anträge nachgefragt werden
- e. Verträge
- f. Informationsmaterial, das von der öffentlichen Stelle in nicht-elektronischer Form öffentlich verfügbar gemacht wird, z.B. Broschüren oder Verzeichnisse

bb) Zudem möchte ich die Schaffung von **Veröffentlichungsfristen** anregen, innerhalb derer eine Behörde erlangte bzw. vorhandene Informationen und Daten im Wege der Bereitstellung in gängigen Formaten für die Öffentlichkeit nutzbar machen muss. Diese Fristen sollten durch einen subjektiv öffentlichen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger gestärkt und von einer unabhängigen Aufsicht kontrolliert werden. Nutzerfreundlich wäre darüber hinaus die Einführung themenspezifischer Benachrichtigungsmöglichkeiten, so genannter RSS-feeds.

cc) Die ideale Lösung sehe ich in einem **Rheinland-Pfalz weiten Portal**, in dem Meta-Daten eingestellt werden. In diesem Portal könnten die Nutzer nach Schlagworten gezielt nach Inhalten suchen; das Portal würde – ähnlich einem Index – den Weg zu den gesuchten Informationen weisen, wobei die jeweiligen Daten – wieder in gängigen Formaten – bei den Behörden vorgehalten würden. Eine derartige Lösung hätte den Vorteil, dass sie sich mit relativ geringem finanziellen und zeitlichen Aufwand realisieren ließe und die Aufgaben der Pflege und Aktualisierung der Datenbestände dezentral bei den Kommunen beließe.

dd) Eine solche Portal-Lösung hätte einen weiteren gewichtigen Vorteil: Bund und Länder erstellen derzeit in enger Zusammenarbeit ein Ebenen übergreifendes **Open Government Portal Deutschland**, dessen Prototyp im Frühjahr 2013 auf der Computermesse CeBIT vorgestellt werden soll. Diese föderale Plattform soll nach Auskunft des BMI unmittelbar nach seiner Vorstellung in den Wirkbetrieb überführt werden und mit den

bereits bestehenden Angeboten aus Bund und Ländern starten. Ziel des Portals ist es, über eine einheitliche Metadatenstruktur Informationen länderübergreifend einheitlich zu erschließen und zugänglich zu machen, wobei die Teilnahme an dem Portal auf freiwilliger Basis erfolgt.

Will Rheinland-Pfalz an diesem Portal teilhaben, so wäre der Aufbau eines eigenen Landesportals unabdingbar. Das Open Government Portal wird den Ländern kein eigenes System zur Verfügung stellen, sondern ist vielmehr so konstruiert, die Systeme bzw. Portale der Länder zu integrieren. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, den organisatorischen Aufwand bei den Teilnehmern so gering als möglich zu halten und darüber hinaus das sogenannte „Harvesting“, also das dezentrale Vorhalten von Daten. In der Startphase ist eine laufende Erweiterung, Evaluierung und Verbesserung des Portals geplant. So soll anhand der Anfragen ermittelt werden, welche Informationen nachgefragt und die bereitgestellten Daten entsprechend nutzerspezifisch erweitert werden.

ee) Unabhängig davon, ob zukünftig eine Portal-Lösung angestrebt wird, ist aus meiner Sicht die **laufende Aktualisierung und Revision** des open data-Angebots von zentraler Bedeutung. Nur wenn das behördliche Informationsangebot gut gepflegt, ständig aktualisiert und am gemäß Zugriffszahlen feststellbaren Bürgerinteresse ausgerichtet bleibt, wird es auch tatsächlich angenommen werden und so seinen wichtigen Beitrag zur verstärkten Bürgerbeteiligung leisten können.

IV. Fazit

Als Fazit möchte ich festhalten:

1. Die **Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürgern** unterliegen einem stetigen Wandel; im modernen Staat werden sie wesentlich von den Bürgern mitgestaltet. Die Bürger können die Informationsansprüche des Staates zurückdrängen (Datenschutz); sie können aber auch Informationen von staatlichen Stellen als Informationsquelle erwerben und mit diesen Informationen nach selbstgesetzten Zwecken privat oder gewerblich arbeiten (Informationsfreiheit). Schließlich kann der Bürger auch die so gewonnene eigene Bewegungsfreiheit und die verstärkte Informationsbasis dazu nutzen, um – als Demokrat – an der Diskussion und Entscheidung über alle gesellschaftlich relevanten Fragestellungen zu partizipieren, auch im Web 2.0.
2. Die Informationsfreiheit zielt auf eine Stärkung der Demokratie ab. Der tatsächlich **sehr zurückhaltende Gesetzesgebrauch** steht mit dieser ratio legis bislang nicht im Einklang.
3. Informationsfreiheit erschöpft sich nicht darin, staatliche Informationen auf Nachfrage oder eigeninitiativ anzubieten. Ihre volle Bedeutung wird die Informationsfreiheit nur dann entfalten, wenn der Staat auch entsprechende „**Dolmetscherleistungen**“ erbringt.
4. **Handlungsbedarf** sehe ich hinsichtlich der rechtlichen Verankerung der Informationsfreiheit in unserer Verfassung, bei der Ausweitung von Antragsrechten, der Unterstützung durch behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte, der zeitlichen Straffung des Antragsverfahrens sowie bei dessen grundsätzlicher Gebührenfreiheit.
5. Die **open data-Aktivitäten in Rheinland-Pfalz** sind bei den Ministerien, Hochschulen und Kommunen teilweise recht unterschiedlich ausgeprägt. Positiv ist die stark ausgeprägte Bereitschaft, open data-Ansätze aufzunehmen, negativ die Uneinheitlichkeit der bislang vorzufindenden Veröffentlichungen.
6. Die notwendige Vereinheitlichung der Angebote sollte über ein **open data-Portal Rheinland-Pfalz erfolgen, das eine Grundausstattung an Informationen** bei allen öffentlichen Stellen in Rheinland-Pfalz sicher stellt. Dazu zählen neben Organisationsplänen sowie Rechts- und Verwaltungsvorschriften insbesondere Beschlüsse von Gremien, durch IFG-Anträge nachgefragte Inhalte, Verträge sowie Informationsmaterial, das von der öffentlichen Stelle in nicht-elektronischer Form öffentlich verfügbar gemacht wird.

Mit freundlichen Grüßen



Edgar Wagner

Anhang

Umfrage des LfDI

1. Welche Informationen stellen Ihre Behörde, rechtlich selbständige Betriebe und/oder Ortsgemeinden öffentlich zur Verfügung? Bitte teilen Sie Beispiele für veröffentlichte Datensätze mit (Rechtsnormen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften / Verträge / Pläne / Karten / Register / Amtsblatt / Ratsbeschlüsse u.a.).
2. Aus welchen Gründen stellen Sie diese Daten zur Verfügung? (Rechtliche Verpflichtung / Öffentlichkeitsarbeit / Informationspolitik / anderweitige Motivation).
3. Könnten Sie weitere Datensätze zukünftig zusätzlich zur Verfügung stellen? Wenn ja, welche? (vgl. Frage 1)
4. Welche Rechtsvorschriften haben derzeit Einfluss auf Ihre Entscheidung über die Veröffentlichung von Datensätzen? (LIFG / Landesdatenschutzgesetz / Landespressegesetz u.a.).
5. In welchen Formaten liegen die veröffentlichten Datensätze vor? Sind sie maschineninterpretierbar/-lesbar? Wie werden sie bei Ihnen gespeichert? (z.B. Excel / PDF)
6. Auf welche Weise erhalten Nutzer darauf Zugriff?
7. Betreiben Sie ein Bürgerinformationsportal oder ein Ratsinformationssystem? Ist dieses Angebot Bestandteil Ihres eigenen Internet-Auftritts oder nutzen Sie hierfür eine andere Plattform (Fanpage / fremde Internetplattform)?
8. Nutzen Sie Services der rlp-middleware und wenn ja, welche?
9. Wie sichern Sie die Aktualität und Richtigkeit der veröffentlichten Daten? (Turnusmäßige Kontrollen / Qualitätssicherungsprogramme)
10. Welcher Personenkreis nutzt hauptsächlich die veröffentlichten Daten? Zu welchen Zwecken werden diese Daten verwendet? Wie erfahren Sie von den Nutzergruppen und deren Verwendungszwecken?