Der Bundesbeauftragte
für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit

Vortrag

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

Prof. Ulrich Kelber

# „Begrüßung zum 7. Symposium des BfDI zur Informationsfreiheit“

Berlin, 14. September 2023

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

## I. [Einleitung]

Ich heiße Sie herzlich willkommen zum siebten Symposium des BfDI zur Informationsfreiheit hier in der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz in Berlin. Nach einer pandemiebedingten Pause ist es das erste Symposium, das wir wieder in Präsenz durchführen und wir freuen uns über Ihr Kommen.

## II. Bewegte Zeiten schaffen Unzufriedenheit

Wir leben in bewegten Zeiten, wieder einmal. Unsere Demokratie steht unter Druck, sie wird von einer größer werdenden Gruppe an Menschen in Deutschland und in Europa hinterfragt. Es besorgt mich, wenn Umfragen zeigen, wie groß in manchen Teilen der Bevölkerung der Vertrauensverlust in demokratische Institutionen ist. Wir dürfen nicht tatenlos dabei zusehen, wie sich Menschen von der Demokratie abwenden.

Die Hinwendung zu radikalen Parteien drückt in meinen Augen neben vielen anderen Aspekten zumindest auch eine grundsätzliche Unzufriedenheit aus. Viele Menschen fühlen sich von der Politik mit ihrer Lebensrealität, ihren täglichen Herausforderungen und mit ihren Befürchtungen nicht wahrgenommen.

Und es ist gerade die Verwaltung auf allen Ebenen, in der die Menschen dem Staat und politischen Entscheidungen begegnen. Hier bekommen die Bürgerinnen und Bürger die Resultate des demokratischen Entscheidungsprozesses unmittelbar zu spüren.

## III. Notwendige Transparenz

Umso bedeutsamer ist unsere Arbeit im Bereich der staatlichen Transparenz. Staatliche Institutionen müssen Rede und Antwort stehen und dafür sorgen, dass ihr Handeln für die Bürgerinnen und Bürger transparent und nachvollziehbar ist. Nur so kann es gelingen, Vertrauen aufzubauen und zu pflegen.

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen haben wir ein wichtiges Werkzeug in unseren Händen, damit staatliche Institutionen nahbar sind und einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern führen.

Die amtierende Regierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag vorgenommen, die Informationsfreiheitsgesetze zusammenzuführen und zu einem modernen Transparenzgesetz mit proaktiven Veröffentlichungspflichten weiterzuentwickeln. Es sollte deshalb auch nicht lediglich bei einer Überarbeitung des Informationsfreiheitsgesetzes bleiben, sondern, wie es im Koalitionsvertrag formuliert ist, eine echte „Weiterentwicklung“ stattfinden. Der Anspruch an das neue Gesetz muss sein, den Zugang zu Informationen auf eine neue Entwicklungsstufe zu stellen und Hindernisse aller Art abzubauen.

Ich freue mich, dass die Kolleg:innen aus dem federführenden Bundesministerium des Innern vom Stand der Umsetzung dieses Projekts berichten werden.

Als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit begrüße ich dieses Vorhaben nachdrücklich. In meinem jährlichen Tätigkeitsbericht an den Deutschen Bundestag habe ich eine solche Modernisierung in den letzten Jahren immer wieder angeregt.

## IV. Forderungen an ein Transparenzgesetz

In einigen Bundesländern gibt es schon seit Jahren Transparenzgesetze, die die Verwaltung dazu verpflichten, Informationen nicht nur auf einzelne Nachfrage, sondern auf eigene Initiative allen Interessierten zugänglich zu machen. Zwei meiner Kollegen werden hier von Ihren Erfahrungen berichten.

Als Konferenz der Informationsbeauftragten – deren Vorsitz ich in diesem Jahr innehabe – haben meine Kolleginnen und Kollegen aus den Ländern und ich in einer Entschließung schon 2021 formuliert, welche Forderungen die Informationsfreiheitsbeauftragten an ein Transparenzgesetz des Bundes richten.

Der erste Schritt sollte in meinen Augen sein, der Informationsfreiheit Verfassungsrang zu geben. So, wie es das Bundesverfassungsgericht 1983 mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung getan hat. Der Gesetzgeber sollte ein klares Signal senden und dieses elementare demokratische Teilhaberecht aufwerten.

Die Informationsfreiheit darf nicht mehr hintanstehen. Dafür machen sich die Informationsfreiheitsbeauftragten seit vielen Jahren stark. Besonders mein Vorvorgänger Peter Schaar hat hierfür geworben.

Welche Inhalte soll nun das Bundestransparenzgesetz haben? In meinen Augen kann es – um zeitgemäß zu werden – nur gemeinsam mit der Digitalisierung der Verwaltung gedacht und realisiert werden. Deshalb arbeiten die Informationsfreiheitbeauftragten gerade an einer Handreichung, um „Informationsfreiheit by design“ mit konkreten Vorgaben zu erfüllen. Diese Vorgaben umfassen verschiedene Themenbereiche.

## V. Informationsfreiheit by design

Im Sinne von „Informationsfreiheit by Design“ müssen Behörden die Anforderungen des schnellen und reibungslosen Informationszugangs von Anfang an in die Gestaltung der IT-Systeme und der organisatorischen Prozesse einbeziehen. Konkret bedeutet das: Schon bevor Informationen verlangt werden, planen Behörden ihre inneren Abläufe und Strukturen so, dass die Informationsbereitstellung innerhalb kürzester Zeit möglich ist, beispielsweise durch das Klassifizieren von Informationen bei deren Erstellung, spätestens bei deren Veraktung.

Auch hier spielt die Digitalisierung der Verwaltung eine zentrale Rolle. Digitalisierte Informationsbestände lassen sich ohne großen Zeitaufwand durchsuchen, besonders, wenn sie sinnvoll verschlagwortet und maschinenlesbar sind.

Aus meiner Beratungs- und Kontrollpraxis weiß ich aber, dass nicht wenige Behörden noch immer die klassische Papierakte aus einer fast vergangen Zeit führen. Ich freue mich darauf – als Abschluss des heutigen Tages – über den Stand und die Hürden bei der Digitalisierung der Verwaltung zu diskutieren.

Behördliche Informationen müssen zudem integer und kontextualisiert sein. Hier helfen Metadaten, Hinweise zur Datenqualität und die Manipulationssicherheit von Daten und Informationen. Bei diesen Themen und allen weiteren rund um den Informationszugang kann ein behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter als zentraler Ansprechpartner in jeder Behörde beraten und unterstützen. Auch hier lässt sich die Parallele zum Datenschutz ziehen: behördliche und betriebliche Datenschutzbeauftragte sind längst nicht mehr wegzudenken. Behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte müssen durch das Transparenzgesetz etabliert werden.

Und letztlich meint Informationsfreiheit by design auch eine behördliche Kultur der Offenheit und ein klares gesetzgeberisches Bekenntnis dazu – wie beispielsweise in § 1 des rheinland-pfälzischen Landestransparenzgesetzes. Hier steht: „Transparenz und Offenheit sind Leitlinien für das Handeln der Verwaltung.“

Herzstück jedes Transparenzgesetzes ist ein Transparenzportal, in dem behördliche Informationen ohne Registrierung, barrierefrei und mit offenen Lizenzen erlangt werden können.

Das Bundestransparenzgesetz sollte – wie bereits in mehreren Ländern gesetzlich normiert – einen Katalog veröffentlichungspflichtiger Informationen enthalten. Dieser soll einen Mindeststandard definieren und Raum für die Veröffentlichung weiterer geeigneter Informationen lassen. Die Durchsuchbarkeit des Datenbestandes im Transparenzportal und die Weiterverwendbarkeit der Informationen sind eine weitere zentrale Voraussetzung.

Die Daten und Informationen im Transparenzportal sollen mit dokumentierten Schnittstellen – mit application programming interfaces - und für die einfache Auswertbarkeit größerer Datenmengen, mit offenen Lizenzen und in nicht-proprietäre Formaten, bereitgestellt werden.

Nur so lösen wir das Versprechen ein, mit offenen Informationen des öffentlichen Sektors die Forschung zu unterstützen, der Zivilgesellschaft einfachen Zugang zu Informationen zu ermöglichen und Unternehmen zu helfen, einen Mehrwert zu schaffen.

## VI. Rechtliche Forderungen

Nun zu den rechtlichen Inhalten: In ein modernes Transparenzgesetz gehört meiner Meinung nach auch der Grundsatz „access for one - access for all“. Informationen, die auf individuellen Antrag hin zugänglich gemacht wurden, sollen grundsätzlich auch im Informationsregister veröffentlicht werden.

Weiterhin sollte eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse – der „public interest test“ – den es im Umweltinformationsgesetz längst gibt, als zusätzliches Korrektiv eingeführt werden.

Die anderen Forderungen sind lange bekannt und immer wieder formuliert worden: Die vollständige Bereichsausnahme für den Verfassungsschutz sollte in einem neuen Transparenzgesetz nicht mehr enthalten sein, sondern durch eine Einzelfallprüfung ersetzt werden. Die Ausnahmetatbestände des IFG sollten allesamt überarbeitet, verschlankt und harmonisiert werden, um nur zwei Aspekte zu nennen.

Auch hier halte ich einen Gleichklang mit dem Datenschutz und dessen Regime für unabdingbar: Deshalb benötigt der Informationsfreiheitsbeauftragte in einem Bundestransparenzgesetz ebenso wie im Datenschutz Anordnungs- und Durchsetzungsbefugnisse. Meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen die dem BfDI vom Gesetzgeber aufgegebene Beratungs- und Kontrollaufgabe mit großem Engagement wahr. Im Konfliktfall darf der Informationsfreiheitsbeauftragte aber nicht machtlos sein, wenn er Verstöße gegen das Transparenzgesetz feststellt.

Es dann dem Informationssuchenden zu überlassen, den zeit- und kostenintensiven Rechtsweg zu beschreiten, konterkariert die Idee, die hinter allen Informationsfreiheitsgesetzen steht.

## VII. Weitere Anforderungen

Welche weiteren Aspekte gehören zu einer modernen Informationsbeziehung zwischen Bürger und Staat und damit in ein Transparenzgesetz?

Das sind die Effektivierung des gerichtlichen Eilrechtsschutzes für den Informationszugang und die Möglichkeit beschleunigter Verfahren. Denn der Wert von Informationen ist oftmals zeitgebunden. Wer Informationsfreiheit ernst meint, der muss den Informationssuchenden mit einem starken Anspruch ausstatten. Verfahren auf Informationszugang, die sich über Jahre hinziehen, konterkarieren dieses Recht. Vielmehr sind sie Zeugnis davon, wie viel Überzeugungsarbeit wir noch leisten werden müssen, um die Tradition der Geheimniskrämerei endgültig hinter uns zu lassen.

Umso besorgter stimmt mich, dass wir in unserer Beratungstätigkeit im Bereich der Gesetzgebung immer wieder mit gesetzgeberischen Initiativen konfrontiert werden, die darauf abzielen, einzelne Behörden oder große Bereich behördlichen Handelns von der Transparenzpflicht auszunehmen – sei es auf Bundes- oder auf europäischer Ebene. Diese Tendenz ist der Demokratie nicht zuträglich.

Ich kann Ihnen aus nun fast fünf Jahren Erfahrung als Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit versichern, dass bereits das bestehende Regime umfassend dafür Sorge trägt, dass geheimhaltungsbedürftige staatliche Belange, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und auch das geistige Eigentum umfassend geschützt sind.

Zu einem Ende unnötiger und schädlicher Geheimniskrämerei hingegen kommen wir nur dann, wenn alle Behörden des Bundes dazu verpflichtet sind, alle eingehenden Anträge auf Informationszugang zu prüfen. So wird Verwaltung nahbar und glaubwürdig.

## VIII. Schlusswort

Meine sehr geehrten Damen und Herren, jetzt ist die Chance für ein modernes, wegweisendes Gesetz, mit dem Deutschland auch in Europa Maßstäbe setzen und wieder zur Spitze aufschließen könnte. Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten!

Ich wünsche uns allen zwei Tage mit neuen Impulsen und vielen interessanten Gesprächen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!