

HIIG Discussion Paper Series

Discussion Paper 2013-02

Informationsgesellschaft und Politik.

***Vom neuen Strukturwandel der
Öffentlichkeit zur Global Privacy
Governance***

12.02.2013

Ingolf Pernice

pernice@hiig.de

Alexander von Humboldt Institute
for Internet & Society

Abstract

Die Informationsgesellschaft und die Politik stehen in zunehmend enger Wechselwirkung zueinander. Das Internet ist Auslöser und Katalysator dieses Zusammenspiels. Die Politik begreift allmählich, welche Chancen für Wirtschaft, Bildung und soziale Entwicklung die räumlich unbeschränkte und zeitlich unmittelbare Kommunikation bietet und vor welche Herausforderungen sie uns stellt. Sie sucht nach Lösungen, um diese Potentiale für die wirtschaftliche Entwicklung und eine effektive Verwaltung zu nutzen und zu entwickeln. Umgekehrt verändert der Zugang zu Daten, Information, Wissen und sozialen Netzwerken nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch Politik und das Verhältnis des Bürgers zum Staat. Open Government, Open Data und Partizipation des informierten Bürgers sind Stichworte für die geforderte proaktive Transparenzpolitik des Staates, mit der sich auch das Verhältnis von Staat und Bürger verändert. Das Semantic Web eröffnet neue Dimensionen des Zugangs zum Wissen. Grenzen der neuen Offenheit sind durch die grundrechtlichen Ansprüche des Datenschutzes gesetzt. Sie müssen global bestimmt werden. Was als „Global Privacy Governance“ zu konzeptualisieren ist, erscheint als ein weiteres Symptom für den zunehmenden Wandel, dem die Informationsgesellschaft selbst unterliegt.

Keywords

Informationsgesellschaft, Öffentlichkeit, Datenschutz, Bürger, Staat, Global Privacy Governance

Inhalt

EINFÜHRUNG	1
1. STRUKTURWANDEL VON ÖFFENTLICHKEIT UND POLITIK	6
1.1 Paradigmenwechsel im Verhältnis von Bürger und Staat	6
1.2 Informierte Demokratie und das Grundrecht auf Information	9
1.3 Proaktive Information und partizipative Demokratie	10
2. POLITIK DER OFFENHEIT UND INFORMATIONSGESELLSCHAFT	14
2.1 Anstöße der Enquête-Kommission Zukunft der Medien (1994-98)	14
2.2 EU-Initiativen: Von der Lissabon-Strategie zur Digitalen Agenda	16
2.3 Insbesondere: Open-Government und Datenzugang auf drei Ebenen	18
3. GRENZE DER OFFENHEIT: PRIVATHEIT UND DATENSCHUTZ	21
SCHLUSS	24

Einführung*

Substanzielle, bisher allerdings wenig beachtete gesellschaftliche Veränderungen prägten den September 2012: Im Internet verbreitete Gerüchte über die Frau eines ehemaligen Bundespräsidenten beschäftigen die Medien noch Monate nach seinem Rücktritt.¹ Ein weltweit zugänglich gemachtes Schmähdvideo entrüstet die muslimische Welt, fordert Todesopfer. In Deutschland wird intensiv über die Frage des Verbots der öffentlichen Aufführung gestritten.² Petitionen für eine ausgewogenere Berichterstattung und Persiflagen per Tweet auf überzogene Begriffe wie „muslim rage“ lassen nicht lange auf sich warten.³ Meldungen der Europäischen Zentralbank über die Absicht, künftig unbegrenzt Staatsanleihen kriselnder Euro-Länder aufzukaufen, entzünden eine lebhafte Debatte in Medien und Internet; eine Vielzahl von Informationen, die offizielle Pressemeldung und erste Debatten sind im Internet abrufbar.⁴ Dasselbe gilt für den Antrag von Herrn Gauweiler beim Bundesverfassungsgericht, die Ratifikation des ESM solange zu verbieten, bis die EZB ihre Entscheidung über den unbegrenzten Ankauf von Staatsanleihen zurücknimmt,⁵ und für das mit Spannung erwartete Urteil des

* Professor Dr. jur., Dr. h.c. Ingolf Pernice, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, gf. Direktor des Walter Hallstein Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (WHI) der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de), Sprecher der Direktoren des Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft (HIIG). Der vorliegende Beitrag ist die erweiterte Fassung eines Vortrags, den der Verf. auf dem Xinnovations-Forum für Internet, Politik und Innovation am 10.-12. September 2012 in Berlin gehalten hat. Für wertvolle kritische Bemerkungen und Mitarbeit danke ich Rike Meier und Paula Kift. Jörn von Lucke bin ich zutiefst verbunden für vielfältige weiterführende Anregungen, Osvaldo Saldías danke ich herzlich für wichtige Ergänzungen und die redaktionelle Aufbereitung.

¹ So z.B. Heribert Prantl, Bettina Wulff und Gerüchte im Netz - Wenn das Recht auf Vergessen nicht gilt, Süddeutsche Zeitung vom 15.9.2012, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/rolle-der-justiz-in-der-cause-bettina-wulff-wenn-das-recht-auf-vergessen-nicht-gilt-1.1468695>, Zugriff: 24.9.2012.

² Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 18.9.2012, Debatte über Aufführungsverbot für Schmähdvideo hält an, verfügbar unter: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.deutschland-debatte-ueber-auffuehrungsverbot-fuer-schmaehvideo-haelt-an.9c35cd5f-65db-403a-aca7-dbfed1aebbec.html>, Süddeutsche Zeitung vom 18.9.2012, Aufführungsverbot spaltet Muslim-Verbände, verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/mohammed-schmaehvideo-auffuehrungsverbot-spaltet-muslim-verbaende-1.1470884>, Zugriff jeweils: 24.09.2012.

³ Avaaz Team, Who's afraid of Muslim Rage?, verfügbar unter: <http://en.avaaz.org/783/muslim-rage-protests-newsweek-salafists>, Zugriff 24.9.2012.

⁴ Homepage der europäischen Zentralbank, verfügbar unter: <http://www.ecb.int/ecb/html/index.de.html>, Zugriff 15.11.2012.

⁵ Zum Antrag Gauweilers, den Verkündungstermin des ESM-Urteils zu verschieben, vgl. die Pressemitteilung Nr. 65a/2012 vom 11. September 2012. Der Antrag wurde nicht im Urteil 2 BvR 1390/12 vom 12.9.2012 - ESM behandelt.

Bundesverfassungsgerichts im Eilverfahren gegen die Ratifikation von ESM und Fiskalpakt, das kurz nach Verkündung im Internet schriftlich verfügbar gemacht wurde.

Das Internet ermöglicht einen freien Zugang zu Informationen. Dies war früher einer privilegierten Klasse und praktisch nur Medienvertretern vorbehalten. Was immer passiert, Interessierte können sich vom Schreibtisch zu Hause aus informieren, Dokumente einsehen und die betreffenden Daten herunterladen, Meinungen aus den unterschiedlichsten Medien und Quellen studieren und überprüfen und dazu das Hintergrundmaterial in Dossiers abrufen. In den Online-Ausgaben der Zeitungen und Fernsehsender, in Blogs und auf eigenen Webseiten kann jeder selbst und unmittelbar zu allem, was ihn interessiert, Stellung nehmen, twittern, bloggen, sich in den Diskurs einschalten, die „öffentliche Meinung“ mitgestalten.

Das ist ein Teil dessen, was ich unter Informationsgesellschaft verstehe. Zugang zu Daten und Information bedeutet Zugang zu Wissen. Und Wissen ist Macht. Das bleibt nicht ohne Wirkung auf die Politik. Das Internet führt zu einer neuen Zugänglichkeit und Verteilung von Wissen. Es führt zu einer Erweiterung dessen, was eines Tages die Informations- oder, im neueren Jargon, die Wissensgesellschaft bedeuten könnte: Sie wird dank der staatenübergreifenden Daten- und Informationsflüsse, dank der globalen Kommunikation und Netzwerke über geographische und politische Grenzen hinweggehen. Der Staat verliert an Relevanz als Heimstatt und Bezugspunkt der Gesellschaft, die Informationsgesellschaft wird europäisch, prinzipiell sogar global. Vom Bürger aus gesehen, und für den Bürger, organisiert sie sich daher nicht notwendig mehr national, sondern am Staat vorbei etwa über ICANN, W3C, die Wikimedia Foundation oder die Open Knowledge Foundation tendenziell global.

Informationsgesellschaft und Politik haben viel miteinander zu tun. Es wird aber wegen der rasanten Entwicklungen nötig werden, über Begriff, Institutionen und Bezugspunkte von Politik neu nachzudenken. Einige der genannten Beispiele machen aber auch deutlich, dass es Informationen gibt, die weder im Internet noch in anderen Medien wünschenswert sind. Es geht also auch um die Grenzen der Informationsgesellschaft, mit denen sich die

Politik auseinander zu setzen hat. Dabei wird aufgrund der globalen Herausforderungen nicht nur hinsichtlich des Internets der Staat immer weniger in der Lage sein, Politik in der traditionellen Form zu artikulieren und zu verwirklichen.

Was ist das also, die Informationsgesellschaft?

Wir erleben einen neuen, grundlegenden Strukturwandel der Gesellschaft. Historisch gesehen ist es der dritte große Schritt einer Entwicklung: Von der Agrargesellschaft des Altertums über die Industriegesellschaft am Ende der Neuzeit bis hin zur Informationsgesellschaft der Zukunft. Man kann nicht ausschließen, dass eine treibende Kraft der Entwicklung auch der Zugang zu Daten, Information und Wissen ist: Die Verschriftlichung der Überlieferungen schon im Altertum, die Erfindung des Buchdrucks und die Verbreitung des Wissens in Druckschriften ab dem 16. Jahrhundert, die Erleichterung der Massenkommunikation durch Radio und Fernsehen seit dem letzten Jahrhundert, sowie die digitale Revolution und grenzenlose Verfügbarkeit durch das Internet und mobile Datendienste heute. Damit verbunden sind die zunehmend beschleunigte Entwicklung der Technologie, die Entstehung immer neuer Märkte und Marktmechanismen, aber auch neue Herausforderungen an die politische Gestaltung. In seinem Vortrag "The Internet is not a dark and scary place" zur Eröffnung des zweiten Expertenworkshops der 6. Initiative des Co:Lab⁶ stellte Ben Scott, Senior Advisor am Open Technology Institute und ehemaliger Berater Hilary Clintons zu den Themen der Außen- und Netzpolitik, diese grundlegende Umgestaltung der Gesellschaft anschaulich dar:

"We are now dealing with an information system that is entirely distributive: We have a mass media system, a personal communications network and the information networks of our economy, all converging on a single infrastructure. The first time in history that that has happened. And

⁶ S. Internet & Gesellschaft Co:laboratory, Rückblick: Zwischenworkshop der 6. Initiative, verfügbar unter <http://blog.collaboratory.de/2012/08/rueckblick-zwischenworkshop-der-6.html>, Zugriff: 1.10.2012.

that is profoundly disruptive to policy makers' ideas about how to control information systems".⁷

Gibt es einen kausalen Zusammenhang zwischen der Erleichterung des Zugangs zu Daten, Information und Wissen einerseits und der Entwicklung der politischen Systeme?

Der Computer und das Internet werden seit der Erfindung des Buchdrucks als die bedeutendsten Veränderungen für die Informationszugänglichkeit und –verbreitung bezeichnet.⁸ Seit 1990 ist es öffentlich zugänglich, und seine Entwicklung in den vergangenen 25 Jahren ist überwältigend. Das Thema „Informationsgesellschaft“ hat es damals rasch auf die Tagesordnungen großer Konferenzen geschafft, zuerst in der (Rechts-)Wissenschaft, bis hinein zu den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer.⁹ Und auch die Politik nahm sich des Wandels behutsam an: 1995 richtete der Deutsche Bundestag die Enquête-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft. Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ ein. Das Vorwort des äußerst lesenswerten Schlussberichts der Enquête-Kommission von 1998 spricht von „einer Informationsgesellschaft, die sich in rasantem Tempo global weiterentwickelt“.¹⁰

Der Bericht hebt das wirtschaftliche Potential hervor, das die neuen Möglichkeiten der räumlich unbeschränkten Kommunikation in Echtzeit mit sich bringen; er weist aber auch auf die Notwendigkeit hin, zur Intensivierung der Partizipation „eine zukunftsfähiger öffentlicher Kommunikation angemessene informationelle Grundversorgung“ sicher zu stellen.¹¹ Offener Netzzugang und Netzneutralität¹² sind die Postulate, die potentiellen

⁷ Ben Scott, Keynote: The internet is not a dark and scary place, verfügbar unter <http://www.youtube.com/watch?v=BdC6hhnE6Ic>, Zugriff: 1.10.2012.

⁸ Aus wirtschaftlicher Perspektive vgl. Handelsblatt vom 29.10.2012, Buchdruck hatte ähnliche Folgen wie das Internet, verfügbar unter <http://www.handelsblatt.com/politik/oekonomie/wirtschaftsboom-buchdruck-hatte-aehnliche-folgen-wie-das-internet/5754222-2.html>, Zugriff: 1.10.2012.

⁹ Vgl. zahlr. Nachweise schon bei Rolf Gröschner, Transparente Verwaltung: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, VVDStRL 63 (2004), S. 344, 358 Fn. 52, sowie bei Johannes Masing, ebd., S. 377, 392, (Fn. 45).

¹⁰ Schlussbericht der Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft, Bundestag Drs. 13/11004 v. 22.6.1998.

¹¹ Schlussbericht (Fn. 10), S. Empfehlung 5.

¹² Vgl. Michael Kloepfer, Netzneutralität und Pressegrösso in der Informationsgesellschaft, in: AfP 2010, 120 ff.; s. auch ders. (Hrsg.), Netzneutralität in der Informationsgesellschaft, 2011;

Gleichheits- und Freiheitsdefiziten der „Digital Divide“ entgegengesetzt werden.¹³ Und *Susanne Baer* fragt mit gutem Recht: „Braucht das Grundgesetz ein Update?“ – Brauchen wir ein „Grundrecht auf Netzzugang?“¹⁴

Die Informationsgesellschaft wird von der Politik als Herausforderung und zugleich als Chance verstanden. Die Politik hat sich inzwischen für ihre Förderung und Entwicklung entschieden. Umgekehrt stellt sich die Frage, inwieweit die vom Internet und seinen Innovationen getriebene Entwicklung der Informationsgesellschaft ihrerseits Veränderung der Politik mit sich bringt.¹⁵ Um diese mögliche Wechselwirkung soll es im Folgenden gehen.

In einem ersten Schritt stehen die Veränderungen im Vordergrund, die das Internet für die Struktur der Gesellschaft und die Politik mit sich bringt. These ist, dass die Informationsgesellschaft geprägt ist durch einen Strukturwandel der Öffentlichkeit und eine grundlegende Änderung des Verhältnisses von Bürger und Staat (dazu 1.). Die Entwicklung ist dabei ihrerseits zugleich Gegenstand und Ziel einer Politik der Offenheit auf allen Ebenen ist, von der Transparenz bis hin zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung und kooperative Regierung (dazu 2.). Zunehmende Offenheit, Öffentlichkeit und Partizipation in Staat und Informationsgesellschaft stoßen aber auch auf Grenzen angesichts von Sicherheitsinteressen einerseits und des Schutzes von Grundrechten andererseits, wie etwa im Bereich von Datensicherheit und Datenschutz deutlich wird (dazu 3.).

Franz C. Mayer, Die Verpflichtung auf Netzneutralität im Europarecht. Europaverfassungsrechtliche Vorgaben und netzpolitische Handlungsdefizite, ebd., S. 81 ff.

¹³ In einem neuen Sinne versteht Dirk Heckmann, Öffentliche Privatheit. Der Schutz des Schwächeren im Internet, K&R 2010, 770, 774, den Begriff als Frage des „kognitiven Zugangs“, also der Fähigkeit des Umgangs mit dem Internet, Medienkompetenz.

¹⁴ Susanne Baer, Braucht das Grundgesetz ein Update?, in: Demokratie im Internetzeitalter, Blätter für deutsche und internationale Politik 1 (2011), S. 90 (Manuskript des Vortrags v. 13.11.2010 verfügbar auch unter http://www.gruenes-blog.de/netzpolitik/files/2010/12/Baer_Netzpolitik_2010.pdf, Zugriff: 1.10.2012.

¹⁵ S. dazu auch Ingolf Pernice, Die Politik und die Internetgesellschaft in: FS Michael Klopfer, 2013, i.E.

1. Strukturwandel von Öffentlichkeit und Politik

In seinem großen Werk „Strukturwandel der Öffentlichkeit“¹⁶ beobachtet Jürgen Habermas den Übergang von der „bürgerlichen Öffentlichkeit“, die er als die „Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute“ begreift, zur Öffentlichkeit als Kommunikationsraum zwar ohne Hierarchie, in dem die Medien, Parteien und andere Meinungsführer aber den Raum dominieren.¹⁷ Mit dem Internet und der Öffnung des Zugangs zum Meinungsraum für alle, etwa in Form der Blogosphäre, jedenfalls mit der Peer-2-Peer-Kommunikation im Internet könnte ein neuer Strukturwandel einhergehen, gegenüber den Machthabern im Meinungsmarkt entsteht neue Konkurrenz, Gegenmacht, Alternative. Wer in sozialen Netzwerken, über Blogs und Twitter „nach außen“ tritt, wer mit seiner persönlichen Webseite Auskunft über sich erteilt, betritt die Sphäre der Öffentlichkeit ebenso, wie wenn er sein Haus verlässt oder sich schriftlich äußert. Überall kann er sich über PC, Laptop oder Smartphone äußern, sich aber auch über alles informieren und kommunizieren. Auf dem „digitalen Dorfplatz“¹⁸ vermischen sich Privatsphäre und öffentlicher Raum.

1.1 Paradigmenwechsel im Verhältnis von Bürger und Staat

Eng damit verbunden ist ein grundlegender Paradigmenwechsel, der die Informationsgesellschaft charakterisiert: Das Verhältnis des Bürgers zum Staat, zur öffentlichen Gewalt überhaupt und zur Politik. Was im klassischen Staatsverständnis monarchischer Tradition der Grundsatz war, wird heute zunehmend zur Ausnahme: Die Geheimhaltung aller dem Staat zur Verfügung stehenden Informationen, das Amtsgeheimnis, die „*arcana imperii*“. Der Staat war eine „black box“; seine Handlungen nach außen – und nur diese –

¹⁶ Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 1962, 15. Auflage 1984.

¹⁷ Habermas (Fn. 16), S. 28, 42 ff., 217 ff., 233 ff., 263 ff., 287 ff.; weiterführend ders., Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt 1995.

¹⁸ S. Fridtjof Küchemann, Wären wir doch alle anonym!, FAZ Nr. 104 v. 4.5.2012, S. 31, über eine von Sascha Lobo auf der „re:publica“ in Berlin diskutierte Frage.

unterliegen der Kontrolle durch die demokratische Öffentlichkeit oder durch Gerichte, wenn der einzelne in seinen Rechten betroffen ist. Was intern war aber blieb intern. Akteneinsicht gab es nur für die Betroffenen; allein die Presse hatte ein begrenztes Auskunftsrecht.

Der Anstoß für den Wandel kam aus Brüssel in Form der Umweltinformationsrichtlinie von 1990, welche auf die Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger bei der Durchsetzung des Umweltrechts abzielt.¹⁹ Die Richtlinie löste ein Umdenken aus, die Umkehr vom Grundsatz der Geheimhaltung zum Grundsatz der Transparenz. Für die Organe der EU folgte 2001 die Transparenzverordnung,²⁰ mangels Zuständigkeit der Union blieben entsprechende Schritte auf nationaler Ebene Sache der Mitgliedstaaten. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz von 2006 (IFG) wurde der freie und voraussetzungslose Zugang zu amtlichen Informationen auch in Deutschland der Grundsatz; die Geheimhaltung ist die Ausnahme und bedarf der Rechtfertigung. Das gilt etwa für den Schutz besonderer öffentlicher Belange (§ 3) und des behördlichen Entscheidungsprozesses (§ 4), für den Schutz personenbezogener Daten (§ 5) sowie des geistigen Eigentums und von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 6).

Die deutschen Behörden tun sich bei der Anwendung aber noch schwer. Der o, Frühjahr 2012 veröffentlichte 3. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit enthält Beispiele dazu. So verweigerte der Deutsche Bundestag etwa die Herausgabe eines Gutachtens seines wissenschaftlichen Dienstes, da dieses Gutachten der politischen Mandatsausübung zuzurechnen und außerdem urheberrechtlich geschützt sei.²¹ Das VG Berlin folgte dieser Argumentation nicht und gab den Zugang zum Gutachten frei.²² So entschied es auch, als die Bundeskanzlerin die Gästeliste für das Abendessen

¹⁹ Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. 1990 L 158, ersetzt durch die Richtlinie 2003/4 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003, ABl. 2003 L 41/26.

²⁰ Verordnung 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001, ABl. 2001 L 145/43.

²¹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar, 3. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit v. 24. April 2012, S. 44. verfügbar unter: http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.html, Zugriff: 1.10.2012,

²² VG Berlin, Urteil v. 1.12.2011 – VG 2 K 91.11, zit. In 3. Tätigkeitsbericht (Fn. 18), S. 44. Allerdings ging das Gericht davon aus, dass eine Weiterverwertung nicht vorgesehen war.

herausgeben sollte, zu dem sie anlässlich des Geburtstags des ehemaligen Chefs der Deutschen Bank geladen hatte.²³

Im europäischen Recht gilt das Transparenzprinzip auf Verfassungsebene spätestens seit dem Vertrag von Maastricht, 1993. Heute ist der Grundsatz in Art. 255 AEUV konkretisiert, und als Grundrecht in Art. 42 GRCh verbürgt. Die schon erwähnte Transparenzverordnung von 2001 regelt die Einzelheiten. Jeder hat auf Antrag Zugang zu den Dokumenten der EU. Die PSI-Richtlinie von 2003 regelt die Weitergabe von Informationen des öffentlichen Sektors und erweitert damit die Verfügbarkeit.²⁴

Auf internationaler Ebene wurde 2009 die Europarats-Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten beschlossen.²⁵ Zahlreiche Staaten haben bereits die internationale Open Government Declaration von 2011²⁶ unterzeichnet. Leider hinkt Deutschland hinterher. Unsere Probleme, auch mit der Ratifikation der Europarats-Konvention, mögen darauf beruhen, dass es 2012 in fünf großen Bundesländern noch kein Gesetz über die Informationsfreiheit gibt. Hier besteht ein Nachholbedarf, doch Schritt für Schritt wird der Druck auf die Politik stärker. In Baden-Württemberg ist ein Gesetz in Vorbereitung.

²³ Ebd., S. 47 f. Siehe auch: <https://fragdenstaat.de/suche/?q=Ackermann> und <https://fragdenstaat.de/anfrage/informationen-zu-abendessen-mit-herrn-ackermann-im-april-2008-841/>.

²⁴ Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. 2003 L 345/90. Zum Stand der Novellierung durch den Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors KOM(2011) 877, s. Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=201183.

²⁵ Council of Europe Convention on Access to Official Documents v. 8.6.2009, verfügbar unter <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=G> ER, Zugriff 1.10.2012. Vgl. dazu kurz Friedrich Schoch, Der Zugang zu amtlichen Dokumenten nach Europarecht, in Alexander Dix u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2011, 2012, S. 23, 55 ff.

²⁶ Verfügbar unter <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>, Zugriff: 1.10.2012.

1.2 Informierte Demokratie und das Grundrecht auf Information

Im Zentrum der Veränderung steht das Demokratieprinzip: „Information is the currency of democracy“, soll *Thomas Jefferson* gesagt haben.²⁷ Mein Kollege *Michael Kloepper* führt damit sein Vorwort für das Jahrbuch 2011 Informationsfreiheit und Informationsrecht ein und betont dabei,

„dass Informationen der Stoff sind, aus dem demokratische Steuerungserfolge gemacht sind. Werden in einem Gemeinwesen Informationen verfälscht oder vorenthalten, können demokratische Strukturen bestenfalls suboptimale Steuerungsergebnisse zeitigen. Von daher ist der freie Informationsfluss als vitaler Nährboden für den demokratischen Diskurs schlechthin konstituierend für die Demokratie“.²⁸

Im Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011 wirbt der Bundesbeauftragte für Datenschutz und die Informationsfreiheit, *Peter Schaar*, für die Aufnahme der Informationsfreiheit als Grundrecht ins Grundgesetz.²⁹ Dies wird in der Entschließung der 23. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28.11.2011 bestätigt. Die Begründung lautet:

„Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Verhaltens offen gelegt werden“.³⁰

Erst in der Informationsgesellschaft wird also Demokratie effektiv, ganz wie die Grundidee der politischen Selbstbestimmung indiziert: Demokratie als „informierte“ Demokratie.

Das neue Verhältnis von Bürger und Staat der Informationsgesellschaft hat aber eine weitere Konsequenz: Dazu gehört die Überlegung, dass das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG einer Neuinterpretation zugeführt

²⁷ Vgl. Monticello Website: <http://www.monticello.org/site/jefferson/information-currency-democracy-quotation>, Zugriff: 1.10.2012.

²⁸ Michael Kloepper, Vorwort, in: Alexander Dix u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2011, 2012, S. V.

²⁹ Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar, 3. Tätigkeitsbericht (Fn. 18), Ziff. 2.1.

³⁰ Abgedruckt in: 3. Tätigkeitsbericht (Fn.18), S. 10 (Kasten Nr. 2.1).

werden muss. Art. 5 Abs. 1 GG garantiert die Meinungsfreiheit, aber auch für jeden das Recht, sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten.³¹ Amtliche Informationen, also Dokumente im Besitz des Staates fallen nach der Rechtsprechung nur darunter, wenn der Staat die Dokumente oder Informationen ausdrücklich frei gibt, wie etwa jetzt durch das IFG.

Diese Rechtsprechung bedarf der Überprüfung. In der Tat gibt es keine Norm des Verfassungs- oder auch des einfachen Rechts, aus der sich ein Grundsatz der Geheimhaltung ableiten ließe. Für einen Bürger, der sich nicht als Untertan versteht, sondern als Ausgangspunkt, Legitimationssubjekt und Teilhaber der Staatsgewalt, ist die Ausgangshypothese nicht mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Die Geheimhaltung steht auch nicht im Einklang mit einer Neukonzeption von Staat und Verwaltung im Sinne der neueren Governance-Theorie. Wenn danach an die Stelle des „top-down“-Denkens ein kooperatives Verhältnis zwischen Staat und Bürger tritt, politische Steuerung also nicht verordnet, sondern kommunikativ verhandelt wird, so ist die Basis dafür der freie Zugang zu den Informationen von Staat und Verwaltung für jeden. Es gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit und der Transparenz, so wie er in Schweden schon seit 1766 gilt. So gehören auch amtliche Informationen und Dokumente grundsätzlich zu den „allgemein zugänglichen Quellen“ i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs.2 GG, und der Einzelne hat einen grundrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung dieses Zugangs. Ausnahmen bedürfen der besonderen Rechtfertigung.

1.3 Proaktive Information und partizipative Demokratie

Mit einem Anspruch des Bürgers auf Zugang zu amtlichen Informationen ist es aber nicht getan. Notwendig erscheint eine proaktive Information;³² es geht um die Entwicklung der „Verwaltungskultur einer aktiven Transparenz“, wie

³¹ Ingolf Pernice, Verfassungs- und europarechtliche Aspekte der Transparenz staatlichen Handelns, in: Alexander Dix u.a. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2012, i.E. (2013).

³² Vgl. 3. Tätigkeitsbericht (Fn. 29), S. 11: „Für eine Verwaltungskultur der aktiven Transparenz“.

Peter Schaar und *Jürgen Roth* sie fordern.³³ Wieder scheint Europa voran zu gehen: Über die Webseiten der EU werden die Institutionen minutiös erklärt und politische Ziele und Entwicklungen jedem zugänglich gemacht. Wie das EU-Sekundärrecht entsteht, findet man auf der Webseite „PreLex“, die online über alle Verfahrensschritte im Rechtssetzungsverfahren der EU unterrichtet.³⁴ Auch der US-amerikanische Präsident *Barack Obama* erklärte Transparenz, Partizipation und Kollaboration zu Grundzielen des Open Government, die seine Legislaturperiode kennzeichnen sollten:

“My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily find and use. Executive departments and agencies should harness new technologies to put information about their operations and decisions online and readily available to the public. Executive departments and agencies should also solicit public feedback to identify information of greatest use to the public.”³⁵

Seine 2012 verkündete Initiative “Digital Government – Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People” soll es den US-amerikanischen Bürgern ermöglichen, sich jederzeit und mit jeglichem internetfähigen Gerät, über Regierung und Regierungsinitiativen zu informieren.³⁶ So findet man etwa über das US-Bundesdatenportal www.data.gov eine Vielzahl an Datenbeständen zu Themen wie Bildung, Justiz, Energie und Gesundheit, zu denen sich die Bürger über aktuelle Regierungsinitiativen informieren und auch ihre eigenen Ideen und Vorschläge einbringen können.

³³ Peter Schaar/Jürgen Roth, Quo vadis Informationsfreiheit? Bilanz und Perspektiven des Informationsfreiheitsgesetzes, in: Alexander Dis u.a., Informationsfreiheit und Informationsrecht. Jahrbuch 2011, 2012, S. 1, 8. Vgl. auch Peter Schaar auf dem 2. BfDI-Symposium Informationsfreiheit in Berlin am 6./7. September 2012: „Staat in der Bringschuld: Ruf nach mehr Informationsfreiheit“, Frankfurter Rundschau v. 7.9.2012, verfügbar unter <http://www.fr-online.de/digital/staat-in-der-bringschuld--ruf-nach-mehr-informationsfreiheit,1472406,17196990.html>, Zugriff 1.10.2012.

³⁴ Verfügbar unter <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de>, Zugriff 1.10.2012.

³⁵ Siehe „Transparency and Open Government“, verfügbar unter http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment. Weitere Informationen unter <http://www.whitehouse.gov/open/about>, Zugriff 1.10.2012.

³⁶ Siehe „Digital Government – Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People“, verfügbar unter <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>, Zugriff 1.10.2012.

Über die informative Einzelwebseiten zahlreicher Städte, Ministerien und anderer Institutionen hinaus sind Ansätze einer wirklich proaktiven Informationspolitik in Deutschland systematisch erstmals im Bremer Informationsfreiheitsgesetz von 2006 vorgesehen. Inzwischen steht dem Bürger ein zentrales elektronisches Informationsregister und seit 2012 auch ein Datenkatalog zur Verfügung.³⁷ Diesem vielversprechenden Ansatz folgt das neue Hamburgische Transparenzgesetz.³⁸ § 10 dieses Gesetzes sieht eine Veröffentlichungspflicht für alle relevanten Informationen in elektronisch lesbarer Form vor und gewährleistet sogar ihre freie Weiterverwendbarkeit.³⁹

Die Idee hinter der Veröffentlichungspflicht wird in der Begründung dieses Gesetzes wie folgt erläutert: Es soll

„Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich im Vorfeld politischer Entscheidungen die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich eine alle maßgeblichen Umstände berücksichtigende Meinung zu bilden und entsprechend qualifizierte Vorschläge zur besseren Gestaltung eines Vorhabens einbringen zu können. Durch die proaktive Veröffentlichungspflicht wird die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert, eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie Korruptionsprävention ermöglicht und das Kostenbewusstsein der Verwaltung noch weiter geschärft, weil potentielle Nachfragen einen Rechtfertigungsdruck erzeugen. Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, dass Transparenz der öffentlichen Verwaltung nicht nur die

³⁷ Gesetz über die Freiheit des Zugangs zu Informationen für das Land Bremen - Bremer [Informationsfreiheitsgesetz](#) v. 16.5.2006, mit dem „zentralen elektronischen Informationsregister“, über das die Verwaltung dem Bürger eine Vielzahl von Informationen zur Verfügung stellt, verfügbar unter http://www.bremen.de/buergerservice/amtliche_informationen/dokumentensuche, Zugriff 1.10.2012.

³⁸ [Hamburgisches Transparenzgesetz](#) v. 13.6.2012, vgl. dazu Lars von Törne, *Neues Transparenzgesetz Hamburg öffnet seine Akten* – Berlin auch, Tagesspiegel online v. 13.06.2012, verfügbar unter <http://www.tagesspiegel.de/politik/neues-transparenzgesetz-hamburg-oeffnet-seine-akten-berlin-auch/6747322.html>, Zugriff: 1.10.2012.

³⁹ § 10 Abs. 5 HTrG lautet: Absatz 5 lautet: „Alle veröffentlichten Informationen müssen in einem wiederverwendbaren Format vorliegen. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Das Datenformat muss auf verbreiteten und frei zugänglichen Standards basieren und durch herstellerunabhängige Organisationen unterstützt und gepflegt werden. Eine vollständige Dokumentation des Formats und aller Erweiterungen muss frei verfügbar sein“.

demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärkt und damit der Politik- und Staatsverdrossenheit entgegenwirkt, sondern auch Manipulation und Korruption erschwert.“

Von der Transparenz des staatlichen Handelns wird also zugleich eine Veränderung der Politik erwartet. Es ist die Einbeziehung des Bürgers und seine aktive Einmischung, von der die positiven Effekte ausgehen sollen. Die Informationsgesellschaft ist also nicht nur die informierte Gesellschaft, sondern sie wird politisch aktiv.

Auch hierzu gibt es Vorbilder auf der europäischen Ebene. Dem Ziel der aktiven Partizipation diene in der EU schon die zur Information und aktiven Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfassungskonvent eingerichtete Webseite „futurum“.⁴⁰ Hier wurden nicht nur alle offiziellen Dokumente zu den Verhandlungen ins Netz gestellt, sondern auch der Dialog mit der Zivilgesellschaft erfolgte primär übers Internet. Ein zweites Beispiel: Der Vertrag von Lissabon, letztlich das Ergebnis der Arbeit dieses Konvents, stellt mit Art. 11 EUV die partizipative Demokratie gleichberechtigt neben die repräsentative Demokratie und führt in Abs. 4 die europäische Bürgerinitiative ein. Die dazu ergangene Verordnung 211/2011 sieht dazu die Möglichkeit der elektronischen Unterschriftensammlung vor, über das Internet.⁴¹

In Deutschland sind wir noch nicht so weit. Gleichwohl sehe ich die Einrichtung des sog. 18. Sachverständigen durch die Enquête-Kommission Internet und Digitale Gesellschaft als einen wichtigen Schritt zur offenen Bürgerinformation und -beteiligung an.⁴² Auch mit der Adhocracy-Plattform werden im Sinne von „*Liquid Democracy/flüssiger Demokratie*“⁴³ neue Wege

⁴⁰ Die Seite des Konvents ist archiviert unter: <http://european-convention.eu.int>, Zugriff 1.10.2012. Dort wird auch die Seite „futurum“ nachgewiesen, die freilich nicht mehr aktiv ist.

⁴¹ Vgl. Art. 11 Abs. 4 EUV, dazu die VO 211/2011 über die Bürgerinitiative, ABl. 2011 L 65/1. Über Grundlagen und erste Initiativen berichtet die Webseite <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>, Zugriff 1.10.2012.

⁴² Vgl. den Beschluss der Obleute der Enquête-Kommission vom 30.9.2010: Bürgerbeteiligung mit Adhocracy, <http://www.bundestag.de/internet/enquete/Adhocracy/index.jsp>. Die Plattform „Enquete-Beteiligung ist erreichbar“ unter: <https://enquetebeteiligung.de/>, Zugriff jeweils 1.10.2012.

⁴³ S. etwa die Webseite des Liquid Democracy e.V. <http://liqd.net/>. Vgl. auch eine Alternative: Dagmar Rosenfeld, Wenn alle mit allen über alles reden. Immer - Über die Software Liquid Feedback sollen die Piraten die Parteilinie mitbestimmen. Wie funktioniert das? Zeit online v. 26.04.2012, verfügbar unter <http://www.zeit.de/2012/18/Piratenpartei-Liquid-Feedback>, Zugriff 01.10.2012.

einer direkteren Beteiligung der Bürger bei der Meinungsbildung beschritten. Ein vielversprechender Versuch schließlich ist der Zukunftsdialog der Bundeskanzlerin 2012, mit dem sie dank der regen Beteiligung vieler Bürgerinnen und Bürger im Online-Dialog über die Zukunft Deutschlands eine Reihe von Anregungen zu politischen Grundsatzfragen gewinnen konnte.⁴⁴

Viel deutet darauf hin, dass Demokratie und damit auch Politik überhaupt künftig damit zunehmend als ein inklusiver kommunikativer Prozess zu verstehen sein wird. Wissen ist Macht. Gleicher Zugang zu Wissen verändert die Strukturen der Macht. In der Informationsgesellschaft entstehen also Bedingungen, unter denen Politik wirklich Sache der Bürger wird.

2. Politik der Offenheit und Informationsgesellschaft

Proaktive Information als Grundlage der Bürgerpartizipation in der Politik ist allerdings nur ein Teil dessen, was mit dem Begriff der Informationsgesellschaft verbunden ist. Verwaltung, Staat und Politik sind nicht nur passiv Gegenstand einer von außen kommenden Veränderung, sondern aktiv mit Ausbau und Nutzung der Potentiale der Informationsgesellschaft befasst.

2.1 Anstöße der Enquête-Kommission Zukunft der Medien (1994-98)

Hierzu hat die zuvor erwähnte Enquête-Kommission „Zukunft der Medien“ in den neunziger Jahren schon wichtige Impulse gesetzt. Es ging schon hier – neben Urheberrecht, Datenschutz und Datensicherheit, Jugend- und Verbraucherschutz, Cyberkriminalität und –sicherheit etc. – um

⁴⁴ S. unter: https://www.dialog-ueber-deutschland.de/DE/00-Homepage/homepage_node.html. Der Ergebnisbericht ist in Kurz- und *Langfassung* erhältlich, s. <https://www.dialog-ueber-deutschland.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ergebnisbericht/Ergebnisbericht-lang.html>.

Forschungsförderung, Infrastrukturen und Interoperabilität sowie wirtschaftliche Themen wie Information als Produktionsfaktor oder internationale Arbeitsteilung, Veränderungen von Arbeit und Arbeitsorganisation, bis hin zu Bildung, Kultur und Herausforderungen für die Gesellschaftspolitik, ja für die staatliche Souveränität.⁴⁵ Schon 1998 ist in der Analyse auch die globale Dimension angesprochen:

„Kennzeichen der neuen Gesellschaft ist nicht nur das Vorhandensein dieser neuen Medientechnologie, Kennzeichen ist vielmehr die erneute Ausdehnung der Reichweite der Gesellschaft aufgrund der globalen Vernetzung. Mit dem Schlagwort „Global Village“ hat McLuhan diese derzeitigen Veränderungen beschrieben. Mit dem Ausbau einer globalen Informations-Infrastruktur entsteht eine Art Marktplatz der globalen Informations-(Welt-)Gesellschaft - ein Marktplatz, auf dem nicht nur mit Waren gehandelt, sondern auf dem auch über Wissen und Werte, über Lebensentwürfe und um die Zukunft der Gesellschaft verhandelt werden wird.“⁴⁶

Die Informationsgesellschaft wird hier also zukunftsweisend als globale Gesellschaft konzeptualisiert. Mit der Digitalisierung der Bibliotheken weltweit und mit Fortschritten der automatisierten Übersetzung entfalten sich hier Potentiale, deren Ausmaß noch bei weitem nicht ausgelotet sind.

Viele der genannten Themen kehren jetzt in der laufenden Enquête-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ wieder.⁴⁷ Sie sollte sich auch damit befassen, inwieweit die Empfehlungen von 1998 umgesetzt wurden. Unter den neuen Themen fallen ins Auge: Demokratie und Staat, Internationales und Internet Governance, Öffentlichkeit, Netzneutralität, Bildung, Forschung und freie Software.

Das Themenfeld wird immer breiter und grundsätzlicher. Ich sehe die wachsende Komplexität als ein Zeichen für das Ausmaß, in dem das Internet unser Leben durchdringt und verändert. Wir erwarten den Schlussbericht der

⁴⁵ S. nur die Inhaltsübersicht im Schlussbericht (Fn. 10), S. 4 f.

⁴⁶ Schlussbericht (Fn. 10), S. 88.

⁴⁷ Deutscher Bundestag Enquête-Kommission Internet und Digitale Gesellschaft, vgl. die Webseite der Enquête: <http://www.bundestag.de/internetenquete/>, Zugriff: 1.10.2012.

neuen Enquête mit Spannung. Denn dieser wird Leitlinien geben für die Politik der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts.

2.2 EU-Initiativen: Von der Lissabon-Strategie zur Digitalen Agenda

Ein Teil der genannten Initiativen wird unterstützt durch die EU, die den Handlungsbedarf 2000 spezifiziert und in der Lissabon-Strategie umgesetzt hatte, mit dem Ziel,

„die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

Zur Erreichung dieses Ziels bedürfe es u.a.

„einer globalen Strategie, in deren Rahmen der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch bessere Politiken für die Informationsgesellschaft und für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie durch die Forcierung des Prozesses der Strukturreform im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und durch die Vollendung des Binnenmarktes vorzubereiten ist“.⁴⁸

Dieses Ziel bis 2010 zu erreichen, blieb ein ehrgeiziger Traum. Als Teil der (Nachfolge-) Strategie Europa 2020 aber wurde jetzt die „Digitale Agenda für Europa“ ein konkretes Programm. Stichworte daraus sind: Verschmelzung der digitalen Märkte, auch hier Interoperabilität, Cybersicherheit, Investitionen in Netze, Forschung, Innovation und Stärkung der digitalen Kompetenz.⁴⁹ Auf dem Programm stehen daneben konkrete Maßnahmen, wie die Erleichterung des E-Commerce einschließlich des Euro-Zahlungssystems SEPA, der Schutz der Verbraucherrechte, die Öffnung des Zugangs zu Online-Inhalten – das

⁴⁸ Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 5, verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, Zugriff 1.10.2012.

⁴⁹ Mitteilung der Kommission: Eine digitale Agenda für Europa, KOM(2010) 245 endgültig/2 v. 26.8.2010.

betrifft das Urheberrecht⁵⁰ – und die Stärkung des Vertrauens – das betrifft den Datenschutz.⁵¹ Auch der flächendeckende Ausbau elektronischer Behördendienste – des E-Government – gehört zu den Zielen. Zu ihrer Verwirklichung haben sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Digitalen Agenda bis 2015 verpflichtet.⁵² Open Government ist jetzt Programm.

So hat für Deutschland der IT Planungsrat am 24. September 2010 die Nationale E-Government Strategie (NEGS) beschlossen. Darin verständigen sich Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam darauf, wie die elektronische Abwicklung von Verwaltungsangelegenheiten über das Internet weiterentwickelt werden soll.⁵³ Inzwischen hat der Bund im März 2012 einen Referentenentwurf für ein E-Government Gesetz eingebracht.⁵⁴ Darin geht es nach der Begründung darum,

„nutzerfreundliche, ebenenübergreifende Verwaltungsdienstleistungen unter einer gemeinsamen Oberfläche anzubieten und sich dabei an den Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu orientieren“.

Zahlreiche Neuerungen, ganz abgesehen von der Problematik des elektronischen Identitätsnachweises mit dem neuen Personalausweis, bedürfen sicher einiger Debatten in Bundestag und Bundesrat. Die Idee einer

⁵⁰ S. inzwischen den Vorschlag einer Richtlinie über kollektive Wahrnehmung von Urheber- und verwandten Schutzrechten und die Vergabe von Mehrgebietslizenzen für die Online-Nutzung von Rechten an Musikwerken im Binnenmarkt, KOM(2012) 372 final.

⁵¹ S. inzwischen den Vorschlag einer Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endgültig.

⁵² Digitale Agenda (Fn. 43), Ziff. 2.7.4.

⁵³ IT-Planungsrat, Nationale E-Government Strategie, 2010, in der [sechs Ziele](#) festgelegt werden: „maßgebliche Orientierung am Nutzen von Bürgern, Unternehmen und Verwaltung, die Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns, die Transparenz über Daten und Abläufe, Datenschutz sowie die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe über Internetangebote des Staates“, verfügbar unter http://www.it-planungsrat.de/DE/Strategie/negs_node.html, Zugriff 01.10.2012.

⁵³ Vgl. BMI, E-government-Gesetz: Referentenentwurf, Zugriff 1.10.2012.

⁵⁴ Vgl. BMI, E-government-Gesetz: Referentenentwurf für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften v. 5.3.2012, s. unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwuerfe/Entwurf_EGo_v.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff: 1.10.2012. Zum Vorschlag zahlreicher Änderungen durch den Bundesrat s. Heise-Online v. 2.11.2012, „Bundesrat will E-Government-Gesetz nachbessern lassen“, unter: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundesrat-will-E-Government-Gesetz-nachbessern-lassen-1742543.html>.

einheitlichen Plattform für den Bürger im Gespräch mit den Behörden aber hat erheblichen Charme.

2.3 Insbesondere: Open-Government und Datenzugang auf drei Ebenen

Im Blick auf die Entwicklung der Informationsgesellschaft sind die Initiativen zum Thema Open Government auf beiden Ebenen von besonderem Interesse. Für den Bürger ist wichtig, dass er mit Hilfe eines Portalverbunds alles unter einem Dach finden kann.⁵⁵ Der „einheitliche Ansprechpartner“ nach der europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist ein Vorbild.⁵⁶ Das so gebündelte Angebot des freien Zugangs zu den in der öffentlichen Verwaltung verfügbaren Daten ist dabei für Bürger und Wirtschaft von besonderem Interesse.

Mit dem Ziel eines vom Bund betriebenen ebenenübergreifenden Online-Portals hat das Bundesinnenministerium am 1. August 2012 eine Studie vorgestellt, in der die Möglichkeiten der Offenlegung von Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung („Open Government Data“) untersucht werden. Dazu führt das BMI aus:

„Die Studie beschreibt den Status quo in Deutschland und gibt Empfehlungen für das weitere Vorgehen, insbesondere für die technische Ausgestaltung eines ebenenübergreifenden Online-Portals, Geldleistungs- und Lizenzmodelle sowie mögliche Betreibermodelle... Der Prototyp, der frei zugängliche Daten von Behörden aller Verwaltungsebenen verlinken wird, soll bis Anfang 2013 realisiert werden. Für Interessenten werden damit jene Datenbestände der öffentlichen Verwaltung, die zur Weiterverwendung freigegeben sind, schnell sichtbar und einfach nutzbar. Zugleich wird die Digitale Agenda der EU-

⁵⁵ Grundlegend: Jörn von Lucke, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, 2007.

⁵⁶ Richtlinie [2006/123/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ABl. 2006 L 376. Zum einheitlichen Ansprechpartner s. http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_de.htm.

Kommission mit ihrem Ziel berücksichtigt, öffentliche Daten bereitzustellen, um die Wirtschaft zu fördern und die Transparenz zu erhöhen.”⁵⁷

Auch in Berlin ist man dabei, eine Open Data Strategie zu entwickeln. Dem dient eine 2012 vorgelegte Studie.⁵⁸ Ein Pilot ist schon verfügbar. Wie in der einführenden Zusammenfassung der Studie erklärt wird, eröffnet die Adresse <http://daten.berlin.de/>

„den Zugriff auf rund 60 Datensätze aus fast 15 verschiedenen Datenkategorien, nicht nur der öffentlichen Hand, sondern auch bereits von anderen Organisationen. Die Nutzer von <http://daten.berlin.de> dürfen die Daten für alle Zwecke verwenden, solange nicht gegen die Nutzungsbedingungen und gegen Rechte Dritter verstoßen wird.“

Die Plattform ist so konzipiert, dass sie zwanglos in ein zentrales deutsches System integriert und die Daten außerdem auch auf europäischer Ebene z.B. auf publicdata.eu veröffentlicht werden können. Das bedeutet, dass die Berliner Plattform eines Tages auch mit den schon existierenden zentralisierten Plattformen etwa im Vereinigten Königreich⁵⁹ oder in Frankreich⁶⁰ verbunden werden kann.

Auf europäischer Ebene gibt es die Mitteilung der Kommission vom Dezember 2011 über „Offene Daten“.⁶¹ Sie nimmt Bezug auf den Bericht „Digital Britain“ von 2009, in dem Daten zukunftsweisend als „Innovationswährung“ und als

⁵⁷ Vgl. zuletzt: BMI, Pressemitteilung, „Bundesinnenministerium veröffentlicht Studie "Open Government Data Deutschland", verfügbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/open-government.html>, Zugriff: 1.10.2012. Die Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern v. 1.8.2012 ist verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/Entwuerfe/Entwurf_EGov.pdf?__blob=publicationFile, Zugriff: 1.10.2012.

⁵⁸ Vgl. Wolfgang Both/Ina Schieferdecker (Hrsg.), Berliner Open Data Strategie, Organisatorische, rechtliche und technische Aspekte offener Daten in Berlin. Konzept, Pilotsystem und Handlungsempfehlungen, 2012, verfügbar unter http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user_upload/pdf/sonstiges/Berliner_Open_Data-Strategie.pdf, Zugriff: 1.10.2012.

⁵⁹ Zu erreichen unter <http://data.gov.uk/>, Zugriff: 1.10.2012.

⁶⁰ 2011 eröffnete Frankreich ein offenes Portal, verfügbar unter <http://www.data.gouv.fr/>, Zugriff: 1.10.2012.

⁶¹ Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 12.12.2011 Offene Daten: Ein Motor für Innovation, Wachstum und transparente Verwaltung, KOM (2011) 882 endgültig, sowie den Vorschlag einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, KOM (2011) 877 endgültig.

„Lebenselixier der Wissenswirtschaft“ bezeichnet werden.⁶² Es geht um einen wichtigen Wachstumsmarkt, um wissenschaftliche und technische Innovation und damit letztlich um die Wettbewerbsfähigkeit der EU auf den globalen Märkten. Neben der politischen Bedeutung legt die Kommission auch die wirtschaftliche Bedeutung des offenen Datenzugangs dar:

„In einer aktuellen Studie wurde der Gesamtmarkt für Informationen des öffentlichen Sektors im Jahr 2008 EU-weit auf 28 Milliarden EUR geschätzt. In derselben Studie wird der wirtschaftliche Gesamtnutzen einer weiteren Öffnung von Informationen des öffentlichen Sektors durch Gewährung eines einfacheren Zugangs für die EU-27 auf etwa 40 Mrd. EUR pro Jahr beziffert. Der direkte und indirekte wirtschaftliche Nutzen, der aus PSI-Anwendungen und deren Nutzung in den Volkswirtschaften der 27 EU-Mitgliedstaaten erwächst, läge folglich in einer Größenordnung von jährlich 140 Milliarden EUR.“⁶³

Der Nutzen, der allein für das Gesundheitswesen durch die effektive Verwendung von Daten entsteht, wird unter Berufung auf eine McKinsey-Studie auf rund 300 Mrd. Dollar geschätzt. Und für die Wissenschaft führt „die zentrale Bedeutung von Daten“ nach Einschätzung der Kommission „zur grundlegenden Veränderung des Wissenschaftsprozesses“.⁶⁴

„Der durch die E-Wissenschaft bewirkte Wandel im Wissenschaftsprozess wird zu einer Steigerung der Forschungsproduktivität führen und Impulse für neue und unerwartete Lösungen gesellschaftlicher Herausforderungen liefern. Außerdem werden Stimulationseffekte zwischen öffentlich finanzierter Forschung und kommerziellem Sektor im „Europäischen Forschungsraum online“ es ermöglichen, die Innovation zu beschleunigen und ihre Wirkungskraft zu steigern.“⁶⁵

Innovation durch das Internet verdient besondere Aufmerksamkeit. Im Forschungsprogramm des Alexander von Humboldt-Instituts für Internet und

⁶² Mitteilung (Fn.61), Ziff. 2.1.

⁶³ Mitteilung (Fn. 61), Ziff. 2.1.

⁶⁴ Mitteilung (Fn. 61), Ziff. 2.2.

⁶⁵ Mitteilung (Fn. 61), Ziff. 2.3.

Gesellschaft in Berlin nimmt es einen zentralen Platz ein.⁶⁶ Insbesondere wenn es etwa um Crowdsourcing geht, betrifft dies nicht nur die Wirtschaft und den technischen Fortschritt, sondern auch den Wettbewerb der Ideen im politischen Prozess.

Zu den Vorschlägen der Kommission gehört nach allem die Novellierung der Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors,⁶⁷ aber auch eine Politik des offenen Zugangs zu Veröffentlichungen der Wissenschaft sowie die Digitalisierung des kulturellen Erbes und der Bibliotheken durch "Europeana".⁶⁸

Wenn es richtig ist, dass die verfügbaren Datenmengen jährlich um ca. 40% wachsen und über das Semantic Web nicht nur Dokumente, sondern Daten über RTF miteinander verknüpft werden, so dass für gezielte Suchanfragen ganz neue Möglichkeiten der Wissensgenerierung vor uns stehen, könnte das auch für die Informationsgesellschaft noch einmal einen erheblichen Wandel mit sich bringen. Die Politik scheint darin eine Chance zu sehen; welche Rückwirkungen das auf Staat und Politik hat, ist aber schwer abzuschätzen.

3. Grenze der Offenheit: Privatheit und Datenschutz

Mit Sicherheit aber wird sich ein Problem verschärfen, das wir schon heute haben: Der Schutz der Privatsphäre bzw. der personenbezogenen Daten und Informationen. Informatiker sagen, dass es schon heute aufgrund der im Internet vorhandenen Daten, mit der nötigen Software möglich ist, über jede Person ein komplettes Persönlichkeitsprofil zu erstellen. Das ist für die Werbewirtschaft interessant, aber auch für viele andere Akteure, wie Versicherungen, Arbeitgeber, Heiratsvermittler, Ehepartner etc. Viele meiner Aktivitäten hinterlassen Datenspuren. Das gilt nicht nur für meine Angaben in

⁶⁶ Näheres unter: <http://www.hiig.de/forschung/internet-basierte-innovation-und-okonomie/>, Zugriff: 1.10.2012.

⁶⁷ Vorschlag einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie), KOM(2011) 877 endgültig.

⁶⁸ Mitteilung (Fn. 61), Ziff. 3.2.1.

sozialen Netzwerken, beim elektronischen Einkauf oder bei der Nutzung von Suchmaschinen im Internet. Jedes Telefonat, die Ortungsfunktion im Smartphone, das Navigationssystem beim Autofahren. Im Zeitalter von „Smart Energy“ und dem „Internet of Things“ werden wir vollständig transparent.

Umgekehrt ist vieles, was wir als selbstverständlich mit unserem Computer tun, von der E-Mail bis zum Verfassen eines Sitzungsprotokolls oder anderer Texte, in denen von Personen die Rede ist, und ihrer Speicherung etwa auf einer Cloud, potentiell eine Verarbeitung personenbezogener Daten anderer. Dies gilt auch für das Hochladen von Fotos etwa auf Facebook, soweit darauf (auch) andere Personen als der Nutzer selbst zu sehen sind. Damit bewegen wir uns nach geltendem Recht potentiell oder vielfach bereits aktuell im Bereich der Illegalität.

In diesen Bereichen stößt die Informationsgesellschaft an ihre Grenzen. In Januar 2012 hat die Europäische Kommission wegen der durchgreifenden Veränderungen durch das Internet einen Vorschlag für eine komplette Neuregelung durch eine Verordnung zum Datenschutz im 21. Jahrhundert vorgelegt. Der Vorschlag stieß auf erhebliche Kritik, vor allem in Deutschland. Der Bundesrat erhob sogar die Subsidiaritätsrüge. Verfassungsrichter *Johannes Masing* schrieb in der *Süddeutschen Zeitung*, dass dem Bundesverfassungsgericht im Bereich Datenschutz die Zuständigkeit für den Grundrechtsschutz entzogen würde.⁶⁹ Kritisiert wird auch, dass es eine Verordnung sein soll anstatt einer Richtlinie, und dass Staat, Unternehmen und Privatpersonen grundsätzlich gleich behandelt würden.

Nach einer etwas eingehenderen Analyse wird indessen deutlich, dass eine Neuregelung des Datenschutzes überfällig ist. Wirksam geht das nur auf europäischer, eher noch auf globaler Ebene. Denn das Internet – vom Cloud-Computing gar nicht zu sprechen – kennt grundsätzlich keine Staatsgrenzen, trotz möglicher Sperren, wie China sie offenbar einrichtet. So sucht der Verordnungsvorschlag auch eine Lösung gegenüber Akteuren aus Drittländern. Vor allem aber greift er Vorschläge auf, die im Blick auf einen effektiven Datenschutz in der Diskussion sind:

⁶⁹ Johannes Masing, *Sueddeutsche Zeitung* vom 9.1.2012, Seite 10; sowie vertiefend ders., *NJW* 2012, 2305.

- Eine Regelung und Beschränkung des Profiling.
- Die Einführung des Rechts auf Vergessenwerden.
- Die Portabilität der persönlichen Daten auf Antrag jedes Nutzers.
- Voreinstellungen im Sinne von Privacy by design / default

Nur Experten der Informatik können sagen, ob mit diesen Instrumenten ein effektiver Schutz der personenbezogenen Daten möglich ist. Das blieb auch auf der von BMI und HIIG gemeinsam organisierten Tagung über den „Datenschutz des 21. Jahrhunderts. Spielregeln für die Informationsgesellschaft“ durchaus umstritten.⁷⁰ Unklar ist auch, ob – und ggf. nach welchen Kriterien – eine Unterscheidung zwischen besonders gefährlichen Formen der Datenverarbeitung und einer weniger gefährlichen „alltäglichen“ Datenverarbeitung möglich ist. Bei ersterer stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine Einwilligung wirksam sein kann, also etwa über welche Informationen der Betroffene verfügen muss, um „informiert“ einzuwilligen. Reicht eine pauschale Einwilligung? Was ist mit den Daten, wenn die Einwilligung widerrufen wird? Für die alltägliche Datenverarbeitung, wenn man sie denn definieren kann, ist zu klären, ob es überhaupt einer Regelung bedarf. Praktiker weisen darauf hin, dass in vielen Fällen illegaler Datenverarbeitung entweder schon das Bewusstsein der Rechtswidrigkeit fehlt oder jedenfalls die Durchsetzung des Rechts.⁷¹

Daher streitet man darüber, ob es richtig ist, das Verbotsprinzip aufrecht zu erhalten, oder ob umgekehrt die Verarbeitung auch personenbezogener Daten grundsätzlich erlaubt sein soll, verbunden mit der Festlegung, was genau mit welchen Folgen und unter welchem Vorbehalt verboten ist.

Ein dreitägiger Workshop über den „Datenschutz des 21. Jahrhunderts“ mit Experten aller Disziplinen hat dazu mehr Fragen aufgezeigt als Antworten gegeben. Ein Schritt weiter zu Lösungsansätzen wurde von der internationalen

⁷⁰ Zur Dokumentation einiger Beiträge auf der Webseite des BMI vgl. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2012/08/internat_datenschutzkonferenz.html.

⁷¹ So die Bemerkungen auf dem von BMI und HIIG am 28.-30. 8. 2012 durchgeführten Workshop zum „Datenschutz des 21. Jahrhunderts“ in Berlin, zusammenfassende Papiere über die Ergebnisse der workshops abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2012/09/internat_datenschutzkonferenz_workshop.html?nn=3314802.

Konferenz des BMI und des HIIG erwartet.⁷² Eine Lehre aus der Konferenz ist die Einsicht, dass übergreifende globale Normen für den Datenschutz entwickelt und dafür neue Wege der Normsetzung möglicherweise auch unter Nutzung des Internets selbst gesucht werden müssen, wenn die Freiheit des Internets erhalten bleiben soll. Hierfür könnten Erfahrungen mit dem Konzept der regulierten Selbstregulierung nutzbar gemacht werden. Ein Forschungsprojekt zum Thema „Global Privacy Governance“ soll darauf aufbauen. Ein weltweites Regime für den Datenschutz ist Funktionsbedingung einer Informationsgesellschaft, in der Politik offen und transparent gestaltet werden kann, frei von Ängsten über zu viel Wissen über jeden von uns in falschen Händen. Ob und wann es zu einer Regelung kommt, unter der wir alle sicher sein können, dass wir über unsere Daten wirklich selbst bestimmen können, wie es das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung fordert, bleibt vorerst offen.

Die Politik ist gefordert. Und die Informationsgesellschaft entwickelt sich ungebremst weiter.

Schluss

Die Zusammenfassung der erwähnten Studie über die Berliner Open Data Strategie beginnt mit einer bemerkenswerten Einsicht:

„Nicht zuletzt der unerwartete Erfolg der Piratenpartei bei den Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksparlamenten hat deutlich gemacht, dass Forderungen nach offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln, Öffnung von Datenbeständen und aktivem Bereitstellen von Regierungs- und Verwaltungsinformationen über Gesetzestexte und Verordnungen hinaus nicht irgendwo vom Rand der Gesellschaft erhoben werden. Bürgerbegehren, Bürgerbeteiligung, Bürgerproteste, Bürgerhaushalte zeigen, dass diese Themen in der Mitte der Gesellschaft angekommen sind.“⁷³

⁷² Vgl. oben, Fn. 70.

⁷³ Vgl. oben, Fn. 58, S. 11.

Das ist die Informationsgesellschaft. Und sie fordert die Politik, ebenso wie die Politik die Entwicklung der Informationsgesellschaft fördert.

Dabei dürfen wir nicht übersehen, dass es nur um ein, wenn auch wichtiges, Entwicklungsstadium der Gesellschaft geht, das auf den früheren Stadien aufbaut und diese auch modifiziert, ohne deren Essenz zu ändern:

- Wir bleiben ein Stück Jäger und Sammler – oder: Agrargesellschaft, weil wir essen wollen.
- Wir bleiben Industriegesellschaft, die auch die Landwirtschaft industrialisiert, um Autofahren zu können, zu bauen, Technik zu nutzen.
- Und wir sind Informationsgesellschaft, die auch die Industrie digitalisiert, um unsere Zukunftsprobleme besser und ziviler lösen zu können, bis ein neuer technologischer Schritt uns vielleicht wieder in eine neue Phase treten lässt.

Mit jeder Phase ändern sich auch die Politik und die Strukturen der Macht. In der Informationsgesellschaft bleibe ich optimistisch, dass der einzelne Bürger in der verfassten Gemeinschaft ein Maß an Freiheit, Gleichheit und Beteiligung in der Politik erreicht, wie es Menschen in der Vergangenheit sich kaum ernsthaft hätten träumen lassen.