

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn),
Norbert Röttgen, Dr. Norbert Lammert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der CDU/CSU**

– Drucksache 14/3816 –

Internet und Öffentlichkeit des staatlichen Handelns

Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft – Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“ hat in ihrem Schlussbericht im Kapitel „Bürger und Staat 21“ folgende Empfehlung abgegeben:

„Die neuen Medien bieten besonders über das Internet für Parlamente, Regierungen und Verwaltungen auf allen Ebenen neue Möglichkeiten, Bürger schnell und unmittelbar zu informieren und das eigene Handeln transparenter zu machen. Für die Bürger bieten sich neue Möglichkeiten der gezielten unmittelbaren Information. Das Informationsangebot aller öffentlichen Stellen sollte daher rasch ausgeweitet und vervollständigt werden.“

Eine umfassende und benutzerfreundliche Darstellung von Informationen im Internet durch alle staatlichen und kommunalen Einrichtungen ist eine große Chance, staatliches Handeln verständlicher und durchschaubarer zu machen. Gleichzeitig werden wichtige Anreize zur Internetnutzung geschaffen. Der Ausbau der Internet-Informationsangebote durch Bund, Länder und Kommunen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Spitzenstellung Deutschlands auf dem Weg in die Informationsgesellschaft.

In ihrem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ vom September 1999 hat die Bundesregierung allgemeine Aktivitäten für ein besseres Internet-Angebot aller Bundesministerien und nachgeordneten Behörden angekündigt. Ziel muss es sein, alle Dokumente des Bundes, die nach der gegenwärtigen Rechtslage öffentlich zugänglich sind, benutzerfreundlich im Internet zu präsentieren.

Daneben gibt es in Deutschland, anknüpfend an den „Freedom of Information Act“ der Vereinigten Staaten, eine Diskussion, welche Informationen über staatliches und kommunales Handeln zusätzlich öffentlich gemacht werden sollen. Die Bundesländer Berlin, Brandenburg und Schleswig-Holstein haben Gesetze erlassen, die den Zugang der Bürger zu Informationen erweitern sollen. In den Koalitionsvereinbarungen wird gefordert, auch auf Bundesebene

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 20. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

einen „Freedom of Information Act“ zu erlassen. Im Programm der Bundesregierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung – Leitbild und Programm der Bundesregierung“ vom 1. Dezember 1999 wird diese Forderung nochmals erwähnt.

1. Welche Rechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Verwaltungsvorschriften und anderes) des Bundes und der EU sind nach Auffassung der Bundesregierung zu beachten bei der Frage, welche Daten und Informationen Bundesbehörden an die Öffentlichkeit geben dürfen?
2. Welche Daten und Informationen des Bundes sind nach der gegenwärtigen Rechtslage öffentlich zugänglich?

In eine Vielzahl von Spezialgesetzen, die z. B. den Zugang zu Registern, zu Verwaltungs- und Gerichtsverfahren und zu Archiven regeln, wird festgelegt, welche Informationen an die Öffentlichkeit gegeben werden müssen. Ein Informationszugangsrecht (auch) gegenüber Bundesbehörden ergibt sich aus dem Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 8. Juli 1994, durch das die Richtlinie 90/313/EWG vom 23. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt umgesetzt wurde.

Außerdem haben am 28. Juni 1998 der Ratsvorsitzende und die Kommission der EU das UN/ECE-Übereinkommen (Aarhus-Konvention) vom 16. Dezember 1998 über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet. Auch Deutschland hat die Aarhus-Konvention gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Hinsichtlich der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf deutsches Recht wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Bulling-Schröter (Bundestagsdrucksache 14/3568 vom 7. Juni 2000) verwiesen.

Von hoher praktischer Bedeutung sind darüber hinaus Ansprüche nach dem Stasiunterlagengesetz und den Pressegesetzen der Länder auf Informationszugang. Zur Frage, welche Informationen Bundesbehörden an die Öffentlichkeit geben dürfen, enthalten Spezialgesetze Regelungen, die die Weitergabe von Daten aus Gründen des Datenschutzes einschränken. Das gilt insbesondere, wenn das Informationsverlangen unmittelbar auf personenbezogene Daten zielt oder solche Daten untrennbarer Bestandteil eines Aktenvorgangs sind, auf den sich das Informationsverlangen richtet. Die Weitergabe personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen ist – auch wenn sie durch Einsichtnahme in behördliche Unterlagen ermöglicht wird – eine Datenübermittlung (vgl. § 3 Abs. 5 Satz 2 Nr. 3 Bundesdatenschutzgesetz), die sowohl nach dem Bundesdatenschutzgesetz als auch nach sonstigen bereichsspezifischen Datenschutzgesetzen nur eingeschränkt zulässig ist. Das ist erstens der Fall, wenn die Übermittlung dieser Daten zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der übermittelnden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist, oder zweitens, wenn der Empfänger ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegt und der Betroffene kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat. Einschränkungen gelten des Weiteren auch für Informationen, deren Geheimhaltung im öffentlichen Interesse liegt.

3. Ist der Bundesregierung bekannt, in wie vielen Fällen Bürgern Daten und Informationen verweigert wurden?

Wenn nein, wie hoch schätzt die Bundesregierung die Zahl der Ablehnungsfälle ein?

Welche Gründe sind für die Ablehnungen maßgeblich?

4. Wurden in den letzten Jahren wegen der Verweigerung des Zugangs zu Daten und Informationen und der Verweigerung von Veröffentlichungen von Daten und Informationen Gerichtsverfahren gegen Bundesbehörden angestrengt?

Wenn ja, wie viele, in welchen Sachgebieten und mit welchem Erfolg?

Dazu liegen der Bundesregierung weder konkrete Zahlen noch Schätzungen vor. Prozesse der in Frage 4 angesprochen Art sind dem Bundesministerium der Justiz nicht bekannt.

5. Sind der Bundesregierung Untersuchungen über die Auswirkungen des Umweltinformationsgesetzes, das 1994 in Kraft getreten ist, bekannt, und was sagen diese Untersuchungsergebnisse gegebenenfalls aus?

Der Bundesregierung hat keine systematischen Untersuchungen zu den Auswirkungen des Umweltinformationsgesetzes durchgeführt.

6. Gibt es Zahlen oder Schätzungen über die Häufigkeit der Informationsgesuche, die im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes eingegangen sind?

Es liegen weder Daten noch Schätzungen zur Anzahl der Informationsgesuche vor, die im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) eingegangen sind. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Zahl der schriftlichen Anfragen, die einen größeren Bearbeitungsaufwand erfordern, gering ist.

7. Sind der Bundesregierung Untersuchungen über die Auswirkungen der Landesgesetze „Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein“, „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz von Brandenburg“ sowie „Berliner Informationsfreiheitsgesetz“ bekannt, und was sagen diese Untersuchungsergebnisse gegebenenfalls aus?

Die einschlägigen Landesgesetze existieren erst seit kurzem, nämlich in Brandenburg seit dem 20. März 1998, in Berlin seit dem 30. Oktober 1999 und in Schleswig-Holstein seit dem 25. Februar 2000. Der brandenburgische Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht hat in seinem Tätigkeitsbericht zum 31. Dezember 1999 darauf hingewiesen, dass es keine einschlägige Landesstatistik gibt. Untersuchungen über die bisherigen Auswirkungen des Informationsfreiheitsgesetzes in Schleswig-Holstein sind der Bundesregierung nicht bekannt. Die Erfahrungen mit dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz vom Oktober 1999 sollen erst nach Ablauf eines Jahres ausgewertet werden. Der Bericht ist nicht vor Ende des Jahres 2000 zu erwarten.

8. Gibt es Zahlen oder Schätzungen über die Häufigkeit der Informationssuche, die im Rahmen der in Punkt 7 genannten Gesetze eingegangen sind?

Das brandenburgische Ministerium des Innern hat im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage (LT-Drs. 2/6098) mitgeteilt, dass im Jahr 1998 lediglich 68 Anträge nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz gestellt worden seien. Nach öffentlichen Äußerungen des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht haben bisher auch in Berlin nur sehr wenige Bürger und Bürgerinnen von ihrem Recht auf Informationszugang Gebrauch gemacht.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Erfahrungen aus dem Umweltinformationsgesetz und den bereits zitierten Ländergesetzen, und welche Folgerung zieht sie aus dieser Beurteilung?

Die Bundesregierung möchte den Zugang zu Umweltinformationen erleichtern. Nach den bisherigen Erfahrungen beim Vollzug des Umweltinformationsgesetzes mangelt es einigen Vorschriften dieses Gesetzes an Klarheit. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in zwei Urteilen (Rechtssachen C-321/96 und C-217/97) der Bundesrepublik Deutschland die unzureichende Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie (90/313/EWG) vorgeworfen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bereitet deshalb einen Gesetzentwurf mit entsprechenden Änderungen vor. Dieser Entwurf sieht u. a. eine Präzisierung des Informationsanspruchs, eine Konkretisierung der Ausschlussgründe sowie Anpassungen bei den Kostenvorschriften vor.

Die bisherigen Erfahrungen in Berlin und Brandenburg widerlegen die vielfach geäußerten Befürchtungen, allgemeine Informationszugangsansprüche belasteten die Behörden mit einem unzumutbaren Verwaltungsmehraufwand. Da vielen Bürgern und Bürgerinnen die Informationszugangsgesetze in der Anfangsphase noch unbekannt waren bzw. sind, wird die Zahl der Anträge im Laufe der Zeit allerdings wahrscheinlich zunehmen. Andererseits werden die Bürger mit dem Ausbau der Internet-Präsenz der Verwaltungen und dem damit verbundenen breiteren Informationsangebot staatlicher Einrichtungen in geringerem Umfang auf Anträge nach den Informationszugangsgesetzen angewiesen sein.

10. Welcher Anteil der nach der gegenwärtigen Rechtslage öffentlich zugänglichen Daten und Informationen der Bundesbehörden ist im Internet öffentlich einsehbar?

Die erbetenen Informationen ließen sich – ungeachtet des erheblichem personellen und sachlichen Aufwands – in dem für die Beantwortung einer Kleinen Anfrage gesetzten Zeitrahmen nicht beschaffen. Einerseits ist eine große Zahl von Ressorts und Behörden betroffen, die mit eigenen Haushaltsansätzen unabhängige Informationsangebote sowohl in Papierform als auch im Internet anbieten. Andererseits fehlt der Maßstab (Anzahl der Seiten/Dokumente, Gesetze, aktuellen Informationen) für die Berechnung einer solchen Relation, da das aufbereitete Material ganz unterschiedlicher Natur ist. Insgesamt ist jedoch ein hoher Anteil der öffentlich zugänglichen Daten online verfügbar –

entweder direkt auf den Internet-Seiten der Bundesregierung oder über Verknüpfungen (Links) mit anderen Anbietern.

Inzwischen sind alle Bundesministerien und die meisten nachgeordneten Bundesbehörden mit eigenen Auftritten im Internet präsent. Einen umfassenden Überblick und raschen Zugriff auf das Angebot bieten unter anderen der Internet-Auftritt der Bundesregierung (www.bundesregierung.de), die vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung gestaltet wird, und das Adressenverzeichnis des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ (www.staat-modern.de).

Das Internetangebot der Bundesregierung richtet sich grundsätzlich an den Ressortzuständigkeiten aus und begleitet das aktuelle politische Geschehen mit Nachrichten, Beiträgen und Hintergründen. Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung bietet im Internet sämtliche Informationen an, die es auch anderen Medien zugänglich macht. Alle wichtigen Dokumente (Pressemitteilungen, Berichte, Reden, Bilder, Erklärungen, Abschlusserklärungen, Programme, Konferenzunterlagen, Akkreditierungsaufrufe, Normentwürfe etc.) werden im Internet zum Herunterladen (Download) angeboten.

11. Wie hoch veranschlagt die Bundesregierung den Personal- und Sachaufwand für die Internetpräsenz des Bundes insgesamt?

Ebenso wie bei Frage 10 sind diese Informationen im Rahmen einer Kleinen Anfrage nicht ermittelbar. Die hohe Flexibilität und Effizienz des Internet beruhen auf seiner dezentralen Netzwerkstruktur. Diese Struktur steht aber einer zentralen Steuerung entgegen. Die Bundesregierung betrachtet die Internettechnologie als Chance, um in der Wechselbeziehung von Prozessorganisation und Informationstechnologie die Verwaltungsmodernisierung voranzutreiben. Das bedeutet, dass Zulieferung und Pflege der Internet-Inhalte in den meisten Häusern bewusst dezentral in den Fachreferaten organisiert sind und sich die entsprechende Technik meist nicht von der sonstigen IT-Infrastruktur der Häuser, z. B. den Intranets trennen lässt. Die Größe der eigentlichen Internet-Redaktionen – in den größeren Bundesministerien zwei bis fünf Mitarbeiter – gibt daher nur sehr eingeschränkt Auskunft über den tatsächlichen Aufwand für den Internet-Auftritt. Darüber hinaus verursacht der Aufbau neuer Internet-Angebote Einrichtungskosten.

12. Wie hat sich die Informationsnachfrage der Bürger und die Darstellung der Bundesbehörden seit Einführung der Internetpräsenz des Bundes verändert?

Insgesamt ist eine stetig zunehmende Nachfrage nach Dokumenten und Inhalten im Internetangebot der Bundesregierung erkennbar. Dies liegt zum einen daran, dass die Nutzerzahlen im Internet derzeit generell rasch wachsen. Zum anderen ziehen qualitative Verbesserungen (u. a. höhere Aktualität, nutzergerechte Textaufbereitung) und die Neustrukturierung viele Angebote neue Interessenten an.

So wurde auf die Website www.bundesregierung.de als Reaktion auf ihren Relaunch im Mai dieses Jahres für den Zeitraum vom 1. bis zum 21. Juni 2000 rund 3,6 Millionen Mal zugegriffen. In früheren Jahren zählte die Website durchschnittlich nur 1,6 bis 2 Millionen „Pageviews“. Auf starkes Interesse sind auch die Web-Seiten des Umweltinformationsnetzes Deutschland (www.gein.de)

gestoßen, das Bundesminister Jürgen Trittin am 9. Juni 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Schon allein im Juni wurden 151 277 Seitenzugriffe bei 16 247 Besuchen gezählt.

Daneben steigt die Zahl der als Email eingehenden Bürgeranfragen kontinuierlich, wohingegen die Anfragen auf dem traditionellen Postweg eher rückläufig sind. Förderlich für diese Entwicklung hat sich die in Einzelfällen erfolgte Einstellung von Email-Adressen der zuständigen Arbeitseinheiten auf den Internet-Seiten erwiesen. Die Nachfrage nach traditionellen Publikationen (Brochüren) ist nach wie vor groß, aber die neuen Vertriebswege über das Internet (Download als pdf-Datei, online-Bestellung) werden zunehmend genutzt.

13. Wie wird sich nach Einschätzung der Bundesregierung die Informationsnachfrage im Laufe der nächsten Jahre verändern?

In den nächsten Jahren wird die Nachfrage nach Informationen im Internet mit Sicherheit zunehmen. Einige Gründe dafür sind offensichtlich: die Einfachheit des direkten Zugangs zum Anbieter, die Schnelligkeit, die Parallelität (zeitlich wie inhaltlich) in der Informationsverteilung. Die Informationsvermittlung über das Internet erfreut sich dabei nicht nur bei Bürgerinnen und Bürgern wachsender Attraktivität; auch die Medien fordern immer stärker Dienstleistungen und Information über das Internet in Ablösung der herkömmlichen Informationswege. Auf das Internet als ein Medium neben den herkömmlichen Medien wird künftig keine Institution bei ihrer Presse- und Öffentlichkeitsarbeit verzichten können.

Es wird erwartet, dass die Nachfrage stark bis sehr stark ansteigen wird – wobei nicht nur mehr, sondern auch höherwertigere Informationen nachgefragt werden. Der Mailverkehr wird den Briefverkehr verstärkt ablösen. Angebotene interaktive Anwendungen der Verwaltung werden durch den Bürger (Kunden) angenommen und intensiv genutzt werden.

14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die bisherigen rechtlichen und technischen Möglichkeiten zur Akteneinsicht bei Bundesbehörden ausreichend sind, das Interesse der Öffentlichkeit zu befriedigen, Transparenz zu gewährleisten und das staatliche Handeln kontrollierbar zu machen?

Die Nutzungsmöglichkeiten des Internet sind noch lange nicht erschöpft – auch nicht mit Hinblick auf die Forderung nach Transparenz staatlichen Handelns. Die Bundesregierung hat sich in der Koalitionsvereinbarung „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“ das Leitbild des aktivierenden Staates gegeben. Dieses Leitbild geht von einem gewandelten Verhältnis von Staat und Gesellschaft aus. Ziel ist eine neue Balance zwischen staatlichen Aufgaben und Befugnissen einerseits und der eigenverantwortlichen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürgern am staatlichen Leben andererseits. Unabdingbare Voraussetzung zu stärkerem gesellschaftlichem Engagement ist, dass die Bürgerinnen und Bürgern die zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung nötigen Instrumente erhalten. Dazu zählt auch der Zugang zu Behördeninformationen.

Die Bundesregierung hat entsprechende Programme wie das im Vorspann dieser Anfrage zitierte „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ initiiert. Der Ausbau eines modernen Informationsmanagements für die Bundesregierung – als

Voraussetzung für weitere Transparenz nach außen – ist im Gange. Steigende Zugriffszahlen und elektronische Nachfragen bestätigen diese Politik und bieten zugleich Anreiz, das elektronische Angebot weiter auszubauen.

15. In welchem Umfang, in welcher Aufbereitung und in welchem zeitlichen Rahmen will der Bund mit seinen Behörden das Informationsangebot im Internet erweitern?

Da das Internet-Angebot der Bundesregierung laufend weiter entwickelt wird, kann ein zeitlicher Rahmen nicht genannt werden. In Abhängigkeit von den verfügbaren Ressourcen (Sachmittel, Personal) wird die Verwaltung den Umfang der Informationen bedarfsgerecht erhöhen und die Qualität und Nutzerfreundlichkeit der Aufbereitung weiter verbessern. Über das Informationsangebot hinaus sollen dabei vor allen die interaktiven Funktionalitäten erweitert werden.

16. Plant die Bundesregierung neue Rechtsvorschriften, um die Möglichkeit der Bürger und Institutionen auf Akteneinsicht in einem so genannten Informationsfreiheitsgesetz zu erweitern?

Die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 sieht für die Bürgerinnen und Bürger Informationszugangsrechte unter Berücksichtigung des Datenschutzes vor. Damit sollen die demokratischen Beteiligungsrechte gestärkt werden. Im Bundesministerium des Innern wird zurzeit der Gesetzentwurf für ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz vorbereitet, das – jedenfalls zunächst – nur für die Bundesverwaltung gelten soll.

17. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um sich selbst und ihre nachgeordneten Behörden zur elektronischen Darstellung von Daten und Informationen der Bundesbehörden zu verpflichten?

Auf die Antwort zu Frage 16 wird verwiesen.

18. Mit welchen EU-Richtlinien oder EU-Verordnungen, die aus dem „Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft“ entwickelt werden, ist demnächst zu rechnen, und wie will die Bundesregierung gegebenenfalls darauf reagieren?

Das Grünbuch ist als KOM Drucks. (98) 585 end. veröffentlicht. Vorschläge für Rechtsakte, die über Artikel 255 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV) hinausgehen, sind darin nicht enthalten.

Die EU-Kommission will die Umwelteinrichtlinie ändern und hat dazu im Dezember 1999 ein Arbeitspapier vorgelegt. Dabei sollen auch Passagen aus der Aarhus-Konvention in EU-Recht umgesetzt werden.

Darüber hinaus gibt es einen Verordnungsvorschlag über die Einzelheiten des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rats und der KOM auf der Grundlage von Artikel 255 EGV. Grundsätzlich besteht hier ein solcher Anspruch, ohne dass dafür eine Begründung nötig ist. Ausnah-

men bedürfen der Rechtfertigung (Geheimnisschutz, Datenschutz etc.). Der Entwurf wird derzeit in der Arbeitsgruppe Information der KOM beraten. Die Konsultationen zum Grünbuch haben einen starken Wunsch nach Verbesserung des Zugangs zu Informationen des öffentlichen Sektors für Bürger und Wirtschaft zum Ausdruck gebracht. Entsprechend fordert der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen von Lissabon (Mai 2000), dass die öffentlichen Verwaltungen die neuen Technologien dazu einsetzen sollen, größtmögliche Transparenz zu schaffen.

Zur Umsetzung dieser Forderung hat der Rat in seinem Aktionsplan „E.Europe. Eine Informationsgesellschaft für Alle“ (Feira, 19./26. Juni 2000) beschlossen, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2002 alle grundlegenden öffentlichen Daten ins Internet stellen sollen. Gleichzeitig sollen sie bis 2003 den allgemeinen elektronischen Zugang zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen sicher stellen. Der Gebrauch elektronischer Unterschriften wird in diesem Zusammenhang gefördert werden. Für die europäische Ebene wird die Kommission ein Konzept für den Informationszugang koordinieren.

Die Bundesregierung wird Vorschläge aus dem Grünbuch wie auch die Forderungen des Aktionsplans in ihre Überlegungen zu dem geplanten Informationsfreiheitsgesetz einbeziehen.