

Informationsfreiheit ... alles eine Frage der Transparenz?

(Eine Skizze)¹

Wolfgang Keck

- I. Prolog
- II. Informationsfreiheit
 - a. Forum Informationsfreiheit und Rechtslage in Österreich
 - b. Was ist eigentlich Information?
 - c. Was verstehen wir unter Freiheit?
- III. Open Government - der freie Zugang zur Information
 - a. Partizipation und Verantwortung/Verantwortlichkeit
 - b. Transparenz
 - c. Open Government im Transparenzkreislauf
- IV. Überlegungen zu Transparenz & Intransparenz
- V. Resümee

*"Wie durch ein Wunder
bin ich nicht verantwortlich für das,
was Sie von mir verstehen.
Aber ich bin in jedem Fall verantwortlich für das,
was ich sage."
Humberto Maturana*

I. Prolog

Durch das exponentielle Wachstum von Informations- und Kommunikationstechnologien sind die unterschiedlichsten Gesellschaftsschichten und Interessengruppen heute weltweit wesentlich umfassender vernetzt, als dies noch vor wenigen Jahren denkbar war.

Der digitale und technologische Durchdringungsgrad des täglichen Lebens rückt Zeichen, Symbole, Signale, Daten und Informationen ins Scheinwerferlicht, wobei im Zeitalter sozialer Medien noch etwas Bedeutsames hinzukommt: "Dass auch für kritische Nutzerinnen und Nutzer, die über Medienkompetenz und eLiteracy verfügen, die Grenzen zwischen faktenbasierter, objektiver Berichterstattung und manipulativer Gehirnwäsche

¹ Referat anlässlich der Linzer Legistik-Gespräche 2016 im Landhaus, Brauner Saal, Landhausplatz 1, 4021 Linz zum Rahmenthema: "IT-Verträglichkeitsprüfung & Informationsfreiheit und Verschwiegenheitspflichten".

fließend verlaufen und die übelsten Wahrheitsverdreher sich zudem bewusst und frech den Nimbus der Seriosität geben. Als würden sie den Verwirrten und von den Eliten Alleingelassenen die Hand reichen und sie zum Hort der Wahrheit führen."²

Thomas Jakl³ schrieb am 30.9.2016 in der Presse zum Thema: "Zersetzung der Demokratie in der postfaktischen Welt: Ein Klima des Zweifels, der Ohnmacht und der Ratlosigkeit wirkt wie eine Einfallspforte für Manipulationen aller Art."

Und ich zitiere weiter, weil es an Aktualität bis heute gültig ist:

"Ob es sich um Kriminalstatistik, Anteile einzelner Ethnien an der Gesamtbevölkerung oder den Klimawandel handelt: Da werden sinkende Trends zu steilen Zunahmen, Millionen zu Milliarden, Lehrbuchwissen einfach vom Tisch gewischt. Als wäre er die amerikanische Antwort auf Pippi Langstrumpf: 'Ich mach mir die Welt, widde-widde-wie sie mir gefällt.'

Trump ist so etwas wie die Endausbaustufe einer Haltung, die Fakten zunächst (oft wider besseres Wissen) in Zweifel zieht, unbedeutenden Details und Nebenaspekten übergroßes Gewicht verleiht, um dann das aus Unsicherheit und Überdruß entstehende Vakuum mit ihrer neuen Wirklichkeit zu füllen.

Das am Beginn stehende Säen von Zweifel an gesicherten Zusammenhängen ist etwa die Spielwiese all jener, die meinen, es müsse schon erlaubt sein, die Frage zu stellen, ob das Weltklima nicht doch von okkulten Mächten beeinflusst werde (Stichwort Chemtrails). Eine Taktik, die aber keineswegs auf Verschwörungstheoretiker beschränkt ist."

II. Informationsfreiheit

Den Kampf um **Ideen-, Meinungs-, Presse- und nicht zuletzt Informationsfreiheit**, den gibt es schon länger:

"Als am 17. Februar 1600 auf dem römischen Campo-de'-Fiori-Markt der Scheiterhaufen loderte, waren sich nicht nur die Pilger des Heiligen Jahres, zu deren Erbauung das makabre Schauspiel vorrangig inszeniert wurde, sondern auch die Wohlgesinnten aller Länder einig: Derjenige, der hier lebendig verbrannt wurde, hatte es nicht anders verdient. Giordano Bruno,

² <https://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/5094499/Zersetzung-der-Demokratie-in-der-postfaktischen-Welt>.

³ *Thomas Jakl* (* 1965) ist Biologe und Erdwissenschaftler. Er arbeitete bis 1991 an der Uni Wien, wechselte dann ins Umweltministerium. Heute leitet er im Landwirtschaftsministerium die Abteilung Chemiepolitik, Risikobewertung und Risikomanagement. Er ist stellvertretender Aufsichtsratsvorsitzender des Umweltbundesamtes und war Vorsitzender des Verwaltungsrates der EU-Chemikalienagentur.

so sein Name, stand in weiten Teilen Europas für Ketzerei und schlimmer noch: für absolut unannehmbare, unerträgliche, nie und nimmer tolerierbare Ideen. Mit anderen Worten: Er war ein ambulanter Ansteckungsherd, der ausgemerzt werden musste, um eine weiterreichende Infektion, im schlimmsten Fall gar eine Epidemie des Irrglaubens und der verhängnisvollen Meinungen, zu verhindern.

In sechzehn Wanderjahren zwischen 1576 und 1592 hatte Bruno, der sich nach seinem Geburtsort Nola bei Neapel 'der Nolaner' nannte und in dieser dritten Person auch von sich schrieb, einen bis heute nicht eingestellten Rekord erreicht: Er war von allen großen Kirchen und Konfessionen vertrieben und verurteilt worden."⁴

Die Auseinandersetzungen um die **Deutungshoheit** haben eine lange Geschichte und sind höchst aktuell, wie der Fall des deutschen Verfassungsschutz-Präsidenten Hans-Georg Maaßen zeigt.⁵

Gemeinhin wird im deutschen Sprachraum unter Informationsfreiheit das Grundrecht verstanden, wonach "jeder" das Recht hat, "sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten".⁶

Informationsfreiheit, auch **Informationszugangsfreiheit**, **Informations-transparenz**, **Freedom of Information (FOI)** ist ein Bürgerrecht zur öffentlichen Einsicht in Dokumente und Akten der öffentlichen Verwaltung. In diesem Rahmen können zB Ämter und Behörden verpflichtet werden, ihre Akten und Vorgänge zu veröffentlichen (Öffentlichkeitsprinzip) bzw. für Bürger zugänglich zu gestalten (Verwaltungstransparenz) und zu diesem Zweck verbindliche Qualitätsstandards für den Zugang zu definieren. Dies soll in erster Linie der demokratischen Meinungs- und Willensbildung dienen.

a. Forum Informationsfreiheit und Rechtslage in Österreich⁷

Dieses Forum versteht Informationsfreiheit als das international anerkannte BürgerInnenrecht auf Zugang zu Information von staatlichen Stellen; das bedeutet, dass BürgerInnen jegliche Informationen - Aufzeichnungen, egal in welcher Form, die bei einer staatlichen Stelle vorhanden sind - erhalten können, solange durch diese Herausgabe kein Schaden im Sinn von eng definierten Ausschlussgründen entsteht.

⁴ <https://www.nzz.ch/feuilleton/inquisition-gibt-es-noch-heute-sie-funktioniert-nur-anders-als-vor-vierhundert-jahren-ld.1380666>.

⁵ <https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5492596/Verfassungsschutzschef-sorgt-mit-steilen-Thesen-zu-Chemnitz-fuer>.

⁶ <http://de.wikipedia.org/wiki/Informationsfreiheit>.

⁷ <https://www.informationsfreiheit.at/transparenzgesetz-at/>.

Geheimhaltung ist etwa dann legitim, wenn eine Veröffentlichung Dritten einen Schaden zufügen würde (zB durch Verletzung der Privatsphäre), eine Gefahr für die nationale Sicherheit entstehen, oder ein behördliches oder gerichtliches Verfahren untergraben werden würde - und wenn es kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Veröffentlichung der Information gibt.

Das Recht auf Information lässt sich aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 19)⁸ der Vereinten Nationen, welchen Österreich ratifiziert hat, ableiten.

Relevant sind auch die Grundrechtecharta der Europäischen Union (Artikel 11, "Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit") und Artikel 10 ("Meinungsfreiheit") der Europäischen Menschenrechtskonvention, die in Österreich im Verfassungsrang steht.

- **Auskunftsrecht auf Bundes-Ebene**

In Österreich ist eine Verpflichtung für Behörden, Auskunft zu erteilen, seit 1987 im Artikel 20 Abs.4 des Bundesverfassungsgesetzes (BVG) verankert. Dieser Verpflichtung zur Auskunftserteilung steht jedoch (unter anderem) das sogenannte Amtsgeheimnis in Artikel 20 Abs. 3 BVG entgegen.

Das Auskunftspflichtgesetz von 1987 verpflichtet Bundes-Behörden, BürgerInnen "ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber binnen acht Wochen" auf eine mündliche oder schriftliche Anfrage hin Auskunft zu gewähren - "soweit eine gesetzliche Verschwiegenheitspflicht dem nicht entgegensteht", etwa das "Amtsgeheimnis", aber etwa auch der Schutz der Privatsphäre.

- **Auskunftsrecht bei Ländern und Gemeinden**

Für Landesbehörden und Gemeinden gelten die folgenden Landesgesetze, die weitgehend ident mit dem Auskunftspflichtgesetz sind und zum Teil auch andere Bundesgesetze, etwa das Informationsweiterverwendungsgesetz, auf Landesebene umsetzen:

- Burgenland: Burgenländisches Auskunftspflicht-, Informationsweiterverwendungs- und Statistikgesetz - Bgld. AISG
- Kärnten: Kärntner Informations- und Statistikgesetz - K-ISG
- Niederösterreich: NÖ Auskunftsgesetz
- Oberösterreich: Oö. Auskunftspflicht-, Datenschutz- und Informationsweiterverwendungsgesetz

⁸ <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

- Salzburg: Gesetz über Auskunftspflicht, Dokumentenweiterverwendung, Datenschutz, Landesstatistik und Geodateninfrastruktur - ADDSG-Gesetz
- Steiermark: Steiermärkisches Auskunftspflichtgesetz
- Tirol: Tiroler Auskunftspflichtgesetz
- Vorarlberg: Auskunftsgesetz
- Wien: Wiener Auskunftspflichtgesetz

b. Was ist eigentlich Information?⁹

Im Kontext dieses Artikels wollen wir Information im Sinne der Kybernetik verstehen: Es geht um jede ausschlaggebende Einheit von Informationen, die einen Unterschied bedeuten, der zu Veränderungen führt bzw. führen kann.

Gregory Bateson: "The elementary unit of information is a difference that makes a difference." Er definiert damit zwar nicht, was Information an sich ist, sondern ausschlaggebende Einheiten (!) von Information.

Botschaften, Signale, Daten, Informationen, Wissen können nicht übertragen werden, sonst wäre es leicht, Menschen einer Gehirnwäsche zu unterziehen.

Und damit stehen wir vor dem grundsätzlichen Problem nicht nur menschlicher **Kommunikation**, dass der Austausch von Informationen zwischen Sendern und Empfängern nicht so einfach funktioniert:

Beim **Sender** fasst das Gehirn bzw. ein Programm einen Gedanken oder Impuls, es folgt die sprachliche Codierung, die über einen technischen oder biologischen Wandler läuft und als Signal über ein Medium oder einen Kanal ausgegeben wird.

Beim **Empfänger** langt dieses Signal bzw. die Botschaft ein, wird über einen technischen bzw. biologischen Wandler der sprachlichen Decodierung zugewiesen und führt zu einem Ergebnis bzw. einer Erkenntnis.

Somit bestimmt nicht der Sprecher/Autor, sondern der Hörer/Leser die Bedeutung einer Aussage.

All jene Signale und Daten, die gar nicht registriert bzw. nicht sinnvoll verarbeitet werden (können), führen zu sogenanntem **Rauschen** in den Kommunikationskanälen. Schlichtweg Lärm, der die unverfälschte Signalübermittlung stört.

⁹ Maria Pruckner, "Komplexität im Management 2, InFormation", 2014, Verlag BoD, Books on Demand, Norderstedt ISBN: 978-3-7357-2369-7.

c. Was verstehen wir unter Freiheit?

Der Begriff Freiheit benennt in Philosophie, Theologie und Recht der Moderne allgemein einen Zustand der Autonomie eines Subjekts. In der Regel nämlich die Möglichkeit, ohne Zwang zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten auswählen und entscheiden zu können.¹⁰

Im Kontext des gegenständlichen Artikels sei eine Reihe von Zitaten in Erinnerung gerufen:

- Jean Jacques Rousseau: "Die Freiheit des Menschen liegt nicht darin, dass er tun kann, was er will, sondern, dass er nicht tun muss, was er nicht will."
- Herbert Pietschmann¹¹ zum Feld Naturnotwendigkeit und Freiheit:
 - "Im Bereich der Naturnotwendigkeit gibt es Fremdbestimmung; Selbstbestimmung im Bereich der Naturnotwendigkeit ist Dummheit."
 - "Im Bereich der Freiheit gibt es Selbstbestimmung; Fremdbestimmung im Bereich der Freiheit ist Feigheit."
- Hannah Ahrendt¹²:
 - "Frei sein können Menschen nur in Bezug aufeinander, also nur im Bereich des Politischen und des Handelns."
 - "'Freiheit' ist der eigentliche Sinn des Politischen selbst."
 - "In diesem Sinne sind Freiheit und Politik identisch, und wo immer es diese Art von Freiheit nicht gibt, gibt es auch keinen im eigentlichen Sinne politischen Raum."

III. Open Government - der freie Zugang zur Information

Im Rahmen für die Öffnung eines modernen Staates geht es bei "Open Government" in einem ersten Überblick um Folgendes:

- Die Förderung von Offenheit, Verantwortung, Transparenz, Partizipation, Kollaboration/Kooperation und Innovation.
- Den Paradigmenwechsel vom Geheimhaltungsgrundsatz zu mehr Transparenz.
- Die Stärkung demokratischer Kontrollrechte für die BürgerInnen.
- Den "Aufbau eines neuen Vertrauens".

¹⁰ <https://de.wikipedia.org/wiki/Freiheit>.

¹¹ Herbert Pietschmann, 1995, "Logik und Widerspruch bei Entscheidungen", Post-Graduate-Management-Wissen, Hrsg. Helmut Kasper, Verlag UEBERREUTER.

¹² <http://www.bpb.de/apuz/29509/politik-und-verantwortung?p=all>.

- Einen Kulturwandel für öffentlichen Verwaltung und deren Umfeld:
 - vom Antrags- zum Ex-Offo-Prinzip ("from pull to push-services");
 - Kommunikation auf Augenhöhe
 - keine Parallelwelten (BürgerIn/Angestellte[r]/Beamter/Beamtin)
- Frei verfügbare, maschinenlesbare Daten, offene Standards, Nahtstellen, quelloffene Software (siehe Informationsweiterverarbeitungs-G.) etc.

Prof. Dr. Jörn von Lucke und Christian P. Geiger, beide Zeppelin Universität, publizierten eine erste SWOT¹³-Analyse zu "Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors" am 3.12.2010, die sich auch in den Ergebnissen der Wiener Open-Government-Data-Konferenz widerspiegelt:

research institute		Open Government (Data) – SWOT-Analyse	
Einsatzfelder <ul style="list-style-type: none"> • Generierung von Fakten & Informationen • Information der breiten Öffentlichkeit • Visualisierung komplexer Daten • Gemeinsames Programmieren von neuartigen Anwendungen und Diensten auf Basis von Daten und Schnittstellen 	Nutzen <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der Gesellschaft durch eine behutsame Öffnung von Staat und Verwaltung • Wiederverwendung und Wiederverwertung • Transparenz, Partizipation, Kollaboration • Innovationsimpulse von Außen • Einbindung der kollektiven Intelligenz 		
Stärken <ul style="list-style-type: none"> • Intensivere Nutzung und Veredelung der Datenbestände der Behörden • Öffnung und Vernetzung der Daten • Meinungs- und Interessensvielfalt • Vertrauensbildende Maßnahmen • Beitrag zur Wirtschaftsförderung 	Schwächen <ul style="list-style-type: none"> • Herausforderung eines kulturellen Wandels für die öffentliche Verwaltung • Bedrohung bewährter Geschäftsmodelle • Unsicherheiten beim Umgang mit Urheberrechten und Haftungspflichten • Langwierige Standardisierungsprozesse • Vorhandene digitale Spaltung 		
Chancen <ul style="list-style-type: none"> • Stärkung der aktiven Bürgerbeteiligung • Paradigmenwechsel bedingt einen kulturellen Wandel in Staat und Verwaltung • Modernisierung der Verwaltung in einer sich zunehmend öffnenden Welt • Erhöhung der politischen Legitimation • Innovationen für Bürger und Verwaltung 	Risiken <ul style="list-style-type: none"> • Angriffsflächen durch eine Öffnung • Verlust der behördlichen Deutungshoheit • Missdeutungen und Fehlinterpretationen • Populistische Mobilisierung der Massen • Bereitschaft zu einer stärkeren Öffnung • Ignoranz von Kritik und offenen Plattformen 		
<p>Tabelle 2: Kompaktanalyse zu frei verfügbaren Daten der öffentlichen Verwaltung</p> <p><small>Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors 3.12.2010 Prof. Dr. Jörn von Lucke Christian P. Geiger, Zeppelin University</small></p>			
<p><small>Linzer Legistik-Gespräche 4.11.2016</small></p>		<p><small>Info-Freiheit_Eine Frage der Transparenz_wkeck</small></p>	
		<p>13</p>	

Die **Globalsoziologin Saskia Sassen** hielt in einem denkwürdigen Referat zu "**Veränderungen in der digitalen Wissensgesellschaft**" (Wiener Zeitung, Ausgabe vom Dienstag, dem 7.6.2011) fest: "...

- Die Digitalisierung von Wissen ist weder gut noch schlecht.
- Der Fokus liegt auf 'neuen' Machtstrukturen und ihren 'Kommunikationskanälen'.

¹³ SWOT-Analyse ("Strength, Weaknesses, Opportunities, Threats").

- Der dezentralisierte Zugang, die weite Wissensverbreitung, die Gleichzeitigkeit und die Verbundenheit durch das Netz entfalten aber unterschiedliche Wirkungen:
 - Es geht um breite Aufklärungsarbeit und damit verbunden um die Zerstörung von Machtstrukturen;
 - formalisierte Wissenskanäle werden geöffnet;
 - lokale Organisationen nehmen an weltweiten Netzwerken teil;
 - der Arzt ist nicht mehr Alleinwissender ...
 - Es kommt zu Fragmentierungen und Granularisierung; davon sind besonders auch Parteien und Interessenverbände betroffen ..."

Beim **ISPA-FORUM im Juni 2014** diskutierten unter der Leitung von ISPA Vorstand Nikolaus Futter Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bereichen zu den brennendsten Fragen rund um Open Data und Informationsfreiheit. Im Sinne des gegenständlichen Artikels ausgewählte Aussagen seien hier wiedergegeben¹⁴:

Johann Maier - Datenschutzrat: "Jedenfalls setzt das Grundrecht auf Datenschutz einem umfassenden Informationsaustausch Grenzen, da die Wahrung überwiegender, berechtigter Interessen eines anderen wie etwa der Schutz der Privatsphäre oder Berufs-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sowie darüber hinaus auch noch völkerrechtliche und unionsrechtliche Verpflichtungen zu berücksichtigen sind."

Dieter Zoubek - UBIT: "Allerdings sollte die Anwendung von Hinderungsgründen liberal ausgelegt werden. Datenschutz wurde zu lange als Ausrede vorgebracht" ...

"Bei vielen Datenbeständen kann es gesellschaftspolitisch sinnvoll sein, sie gegen Entgelt öffentlich zu machen."

Peter - Parycek - DUK: "Offene frei nutzbare Daten werden die zentrale digitale Ressource für Politik, Wirtschaft Verwaltung und Gesellschaft, von mobilen Applikationen, über Visualisierungen bis hin zur Prognose der zeitnahen Zukunft."

Marion Breitschopf - Open Knowledge Foundation: "Die Verantwortung für open data liegt nicht im Verwaltungsbereich, sondern bei der Politik."

Angesichts aktueller Entwicklungen sei hier auf zwei Wissenschaftler und ihre Aussagen verwiesen:

- **Konrad Lorenz** schrieb ua. in seinem mit dem Nobelpreis 1973 ausgezeichneten Werk "Die acht Todsünden der zivilisierten Menschheit" zur **Zunahme der Indoktrinierbarkeit der Menschheit:**

¹⁴ https://www.wienerzeitung.at/dossiers/netzpolitik/637565_Wie-frei-sollen-Informationen-sein.html.

- "Die Vermehrung der Zahl der in einer einzigen Kulturgruppe vereinigten Menschen führt im Verein mit der Vervollkommnung technischer Mittel zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung, zu einer Uniformierung der Anschauungen, ..."
- "Die **entindividualisierenden** Effekte sind allen jenen willkommen, die große Menschenmassen manipulieren wollen ..."
- **Sir Karl Popper** hielt in seinem Aufsatz "Auf der Suche nach einer besseren Welt" (1987 Seiten 176/177) zu "**Öffentliche Meinung im Lichte der Grundsätze des Liberalismus**" fest:
 - "Jene ... nicht recht greifbare Wesenheit, die 'öffentliche Meinung' genannt wird, ist zwar oft aufgeklärter und weiser als die Regierungen, bedeutet aber ohne die Zügel einer starken liberalen Tradition eine Gefahr für die Freiheit."
 - "Die öffentliche Meinung darf nie als vox dei, als Schiedsrichter über Wahrheit und Falschheit anerkannt werden, aber sie ist manchmal ein erleuchteter Richter über Gerechtigkeit und andere moralische Werte."
 - "Leider ist die 'Öffentliche Meinung' bearbeitbar, kann in Szene gesetzt und geplant werden."

Am 30.9.2016 berichtet **Thomas Jakl** in der Presse in dem eingangs bereits zitierten Artikel zur Überschrift "**Das Internet erspart den Diskurs**":¹⁵

- "... Die Versuchung, sich die Mühe der eigenen Meinungsbildung zu ersparen und sich die vermeintliche Wahrheit gleich bei den bekannten Quellen abzuholen, wird größer und größer."
- "Das Internet und manipulative Medien ersparen den Diskurs."
- "Das Denken wird ausgelagert, denn das kleinformatische Druckwerk oder die bewährte Website liefert sie ja mundgerecht aufbereitet - die 'Erkenntnis to go'."
- "**Eduard Kaeser**¹⁶ beschließt seine **Betrachtung zur postfaktischen Gesellschaft** folgendermaßen: 'Die Zersetzung der Demokratie beginnt mit der Zersetzung ihrer erkenntnistheoretischen Grundlagen. Das heißt, sie ist bereits im Gange. Zeit, dass wir uns bewusst machen, was auf dem Spiel steht.'"

Doch wenn wir uns ernsthaft mit dem Thema der **Informationsfreiheit und der geforderten Transparenz** auseinandersetzen wollen, dann müssen wir noch etwas tiefer in die Materie eintauchen.

¹⁵ <https://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/5094499/Zersetzung-der-Demokratie-in-der-postfaktischen-Welt>.

¹⁶ Auf den sich Jakl bezieht.

a. Partizipation und Verantwortung/Verantwortlichkeit

Carl Friedrich von Weizsäcker meinte einmal, lapidar formuliert, "**Demokratie bedeute Entscheidung durch die Betroffenen**". Es stellt sich zu dieser Aussage die bescheidene Frage, ob es dann nicht Aufgabe und Kunst der Politik ist, aus Betroffenen Beteiligte zu machen? Jeder Veränderungsprozess ist doch von diesem Motto geprägt.

Artikel I der österreichischen Bundesverfassung bestimmt, dass Österreich eine demokratische Republik ist, in der das Recht vom Volk ausgeht. Erläuternd findet sich ua. auf der Parlamentssite¹⁷ hierzu:

"Das demokratische Prinzip hat zwei wesentliche Inhalte:

- Einrichtungen und AmtsträgerInnen des Staates müssen jede ihrer Entscheidungen und Handlungen gegenüber allen BürgerInnen verantworten.*
- Die politische Freiheit aller BürgerInnen soll verwirklicht und gesichert werden. Alle BürgerInnen sollen sich frei an der politischen Meinungsbildung und an Wahlen beteiligen können, alle sollen die Möglichkeit haben, auch selbst politisch aktiv zu werden.*

Die Bestimmung, dass das Recht vom Volk ausgeht, bedeutet jedoch nicht, dass eine Mehrheit der BürgerInnen beschließen kann, was sie will und wie sie es will.

Für das demokratische Prinzip ist grundlegend, dass die politische Freiheit aller BürgerInnen gesichert werden soll. Daher ist es wichtig, dass alle Entscheidungen in klar geregelten Verfahren getroffen werden müssen. Ebenso müssen die Rechte derer gesichert werden, die in der Minderheit sind.

Die Verfassung bestimmt, dass Demokratie in Österreich in erster Linie eine parlamentarische Demokratie sein soll. Parlamente in Bund und Ländern sollen in klar geregelten und transparenten Verfahren Gesetze beschließen und die Regierung kontrollieren. Das wird ergänzt um verschiedene Möglichkeiten der direkten Beteiligung von BürgerInnen am politischen Prozess wie zB Volksbegehren oder Volksabstimmungen."

Vor diesem Hintergrund wollen wir den Gedanken der **Partizipation** reflektieren: Denn Partizipation soll **intermittierend zwischen den Instrumenten direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie** durch Teilhabe an den politischen Lern- und Entscheidungsprozessen zum Zusammenhalt und durch Zusammenarbeit wirken, damit sich der einzelne Bürger/die einzelne Bürgerin der Verantwortung und Verantwortlichkeit im

¹⁷ <https://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/GRUND/index.shtml>.

Kontext demokratischer Spielregeln für die **"RES PUBLICA"** verstärkt bewusst werden.

Konstruktiv und positiv werden als wesentliche Intentionen der **Partizipation** (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) angesehen:

- die Förderung neuer Modi demokratischer Willensbildung (Habermas - Deliberation),
- die Stärkung der Entscheidungsmodi direkter Demokratie,
- die Dezentralisierung von Kompetenzen: "Think global, act local",
- die Demokratisierung funktional definierter Systemeinheiten und
- **die Förderung des Verständnisses, Repräsentation als Delegation zu verstehen, damit das erteilte Mandat, die Legitimation, als Demut vor der Aufgabe begriffen wird.**

Wie bei fast allem im Leben kann man sich der Ambivalenz der Werkzeuge in der Anwendung durch ihren Nutzer nicht entziehen, denn wie schon Erich Kästner so treffend formulierte: "*...Leben ist immer lebensgefährlich!*"

Die kritischen Stimmen zum Konzept **Partizipation** meinen:

- Viele Aussagen zu den positiven Aspekten der Partizipation werden als zu wenig empirisch abgesichert angesehen.
- Der Partizipationsgedanke folge einem unrealistisches Menschenbild, weil: "*Der Mensch ist ein Maximierer individuellen Eigennutzens und nur unter speziellen Bedingungen zu gemeinwohlorientierter Kooperation willens und fähig.*"
- "Eine umfassende Demokratisierung steigere die Gefahr des Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus. Die steigende Gleichheit gefährdet die Freiheit des Individuums. Die Allmacht der Mehrheit ist ein gefährliches Konzept, das schnell zur Unterdrückung von Minderheiten führen kann." (Tocqueville's Problem)
- Es drohe eine Destabilisierung des demokratischen Systems durch Übermobilisierung, durch Überschuss an Beteiligungen und Ansprüchen gegenüber dem politischen System.
- Es bestehe die Gefahr der Eindimensionalität, weil Effizienz vernachlässigt werde und Ignoranz gegenüber Zielkonflikten bestünde.

Bei den letzten beiden Punkten habe auch ich Bedenken, aber nicht weil ich gegen Partizipation bin bzw. ihre positive Wirkung bezweifle, sondern weil ich die **Basis "BILDUNG"** als nicht ausgereift und genug vertieft in der Breite angelegt betrachte. Empirische Werte können wir erst durch die Praxis in kleinen Piloten erlangen (und davon liegen unzählige Praxisbeispiele vor); zu den Punkten "unrealistisches Menschenbild" und "Tocqueville's Problem"

gibt es bereits ausgereifte Methoden im Moderationsprozess, um diesen möglichen Abweichungen entgegenzuwirken.

Denn Partizipation findet nicht nur als eParticipation, sondern vor allem auch face-to-face statt. Die Instrumentarien der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) können und sollen nur unterstützend wirken. Das verhält sich so wie eLearning-Strecken in Kombination mit Präsenzveranstaltungen, die erst im "Blended Learning-Prozess" ihre größte Wirkung durch Ausgewogenheit der Methoden entfalten.

Für Österreich scheint es mir in der gegenwärtigen Lage für sinnvoll,

- die rechtlichen Rahmenbedingungen der direkten Demokratie zu schärfen und auf Länder- und Gemeindeebene zu harmonisieren und
- den vertretenden Organisationen der repräsentativen Demokratie zu raten, ihre eigenen Strukturen hinsichtlich der von ihnen vertretenen demokratiepolitischen Werte zu evaluieren.

Es sei denn, unsere politischen Parteien wollen den Beweis des unrealistischen Menschenbildes für ihre eigenen Organisationsstrukturen antreten: "*... als Maximierer partiell kollektiven Eigennutzens ...*".

Positiv gesehen kann das Pflänzchen "**PARTIZIPATION**" wohl behütet, in einem demokratischen Beet auch ohne plebiszitäres und populistisches Unkraut gedeihen, wenn es im **Interesse der Res Publica** gefördert wird und alle **Verantwortung** hierfür tragen und **Verantwortlichkeit** wahrnehmen wollen, ohne den Eigennutzen in den Vordergrund zu stellen.

Lassen sie uns das Gesagte vor dem Hintergrund der **Open-Government-Standards** zu **Partizipation** und **Verantwortung/Verantwortlichkeit** reflektieren:

- **PARTICIPATION:**
 - *That members of the public can*
 - *engage directly in the consideration of policy options and in government decision making,*
 - *and contribute ideas and evidence that lead to policies, laws, and decisions which best serve the society and broad democratic interests.*
 - *That governments actively seek to*
 - *mobilize citizens to engage in public debate, and*
 - *that mechanisms exist which permit the public to participate at their own initiative.*
 - *Principles/Attributes are seen in*

- *openness, timeliness, clear and comprehensive information, active Collaboration, clear engagement procedures, empowerment, transparency and accountability*
- **ACCOUNTABILITY:**
 - *That there are rules, regulations and mechanisms in place that govern the behaviour of elected and public officials in their exercise of public power and the spending of public funds.*
 - *These norms should include requirements that decisions are fully reasoned and justified with full information made available to the public.*
 - *That there is protection for whistleblowers and mechanisms which react to disclosures of wrongdoing.*
 - *Principles/Attributes are seen in*
 - *clear standards of behaviour, independent enforcement bodies, lobby controls, limiting conflicts of interest, reducing corruption opportunities, whistleblower protection.*

b. Transparenz

Gehen wir nun zum dritten Baustein der Open-Government-Standards, der **Transparenz**, zu der ich im Juni 2011 in Compliance-Praxis einleitend schrieb:

"Wenn von Korruption, Lobbyismus, Parteienfinanzierung, Auftragsvergabe, WikiLeaks, Open Data, der Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government), Beteiligung (Participation) und Zusammenarbeit (Collaboration) die Rede ist, dann ist der Begriff Transparenz zur Stelle. Doch was steckt dahinter, worum geht es im Kern?"

Transparenz soll im Sinne dieses Artikels als **ein** Merkmal eines kulturellen Wandels verstanden werden, der durch ein neues partnerschaftliches Verhältnis zum Bürger - "**Aufbau eines neuen Vertrauens**" - gekennzeichnet sein soll. Wir in "Kakanien" kranken an angeborenem Misstrauen und wir lieben das Abtauchen in die Intransparenz, in die Anonymität, in das "Nirwana" der Nichtverantwortung.

Transparenz ist uns irgendwie fremd, tut uns weh: Deswegen ist wahrscheinlich auch in den wenigsten Gesetzen, wo Transparenz drauf steht, auch wirklich verpflichtende Transparenz enthalten: Bspw. Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz, Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (MedKF-TG), Transparenzdatenbankgesetz – TDBG etc.

Tun wir uns deswegen so schwer mit dem Amtsgeheimnis und einem "Informationsfreiheitsgesetz"?

Es geht wohl auch um eine Art von Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten und den einzelnen Bürgerinnen/Bürgern. Denn auf der einen Seite durch Sicherheitspolizeigesetze die Überwachung bis zum "Gläsernen Menschen" voran zu treiben, aber auf der anderen Seite sich selbst als Staatsgewalt im Dunkeln bedeckt zu halten, das erinnert stark an längst vergangen geglaubte Zeiten vor 1848.

Prof. Dr. Jörn von Lucke schrieb in einem Artikel zu "Öffnung von Staat und Verwaltung" v. 9.5.2010: "Die behutsame Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft kann zu mehr Transparenz, zu mehr Teilhabe, zu einer intensiveren Zusammenarbeit, zu mehr Innovation und zu einer Stärkung gemeinschaftlicher Belange beitragen."

Die Betonung liegt auf "**kann ...**", denn Transparenz ist kein Allheilmittel, doch wenn das nötige Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die öffentlichen Institutionen krankt oder gar fehlt, dann tut es Not an der richtigen Dosis "Transparenz". Dann kann es wohl auch nicht demokratiepolitisch opportun sein, dass mit öffentlichen Geldern bezahlte Studien - rein aus Willkür, ohne Regelwerk - der Öffentlichkeit verwehrt werden; es sei denn, es gibt zwingende Gründe bspw. überzuordnende Staatsinteressen, die auch offen zu legen sind, dass und warum nur ein bestimmter Adressatenkreis den Informationszugang erhält.¹⁸

Der grundsätzlich **positiv** besetzte Begriff der Transparenz, für die Informationen im Sinne einer "RES PUBLICA" differenziert zu beurteilen sind, wirft viele Fragen auf, die es aus meiner Sicht wert sein müssten, einer **breiten und durchaus kontroversiell geführten gesellschaftlichen Diskussion** zugeführt zu werden: *"Nicht nur bedingt mangelndes Vertrauen den Ruf nach Transparenz. Vertrauen ist auch die Basis für Transparenz und deliberative Politik."*

c. **Open Government im Transparenzkreislauf**

Lassen sie uns auch hier wieder das bisher Gesagte vor dem Hintergrund der **Open-Government-Standards** zu Transparenz reflektieren:

- **TRANSPARENCY:**
 - *That information about the activities of public bodies is*

¹⁸ Vgl. Informationssicherheitsgesetzes (InfoSiG) und der Informationssicherheitsverordnung (InfoSiv); aus Gründen der Vollständigkeit seien hier noch folgende Normen mit dem Geltungsbereich für parlamentarische Behandlungen ergänzt: Informationsordnungsgesetz, Informationsverordnung, EU-Informationsgesetz.

- *created and is available to the public,*
- *with limited exceptions,*
- *in a timely manner and*
- *in open data formats*
- *without limits on reuse.*
- *This includes the disclosure of*
 - *information in response to requests from the public and*
 - *proactively at the initiative of public bodies.*
- *In addition that key information about the private bodies is available either directly or via public bodies.*
- *Principles/Attributes are seen in*
 - *right to know (limited exceptions)*
 - *all information, all public bodies*
 - *access is the rule - secrecy is the exception*
 - *free of charge and free for reuse*
 - *open formats*
 - *compilation of information*
 - *independent enforcement*

Es gilt den "Transparenzkreislauf", der von Jack Brewer entwickelt, 2011 von Mag.(FH) Robert Harm und Univ. Prof. Dr. Peter Parycek ins Deutsche übertragen wurde, systemisch und systematisch aufzubauen, zu fördern, zu fordern und zu leben, um eine demokratische Republik zu stärken:



Denn es kann nicht sein, dass sehr viele Maßnahmen zur Modernisierung von Staat, Verwaltung, Wirtschaft, Industrie und Gesellschaft angestoßen werden, in Permanenz von einem Monitoring gesprochen wird, aber die Öffentlichkeit bei einer Unzahl von Projekten nicht weiß, was tatsächlich aus Ankündigungen wurde bzw. wo und in welchen Kanälen zu welchem Zweck das Geld verwendet wurde, um nicht zu sagen "versickerte", nur weil es an entsprechend adressatengerechter Dokumentation und Visualisierung mangelt.

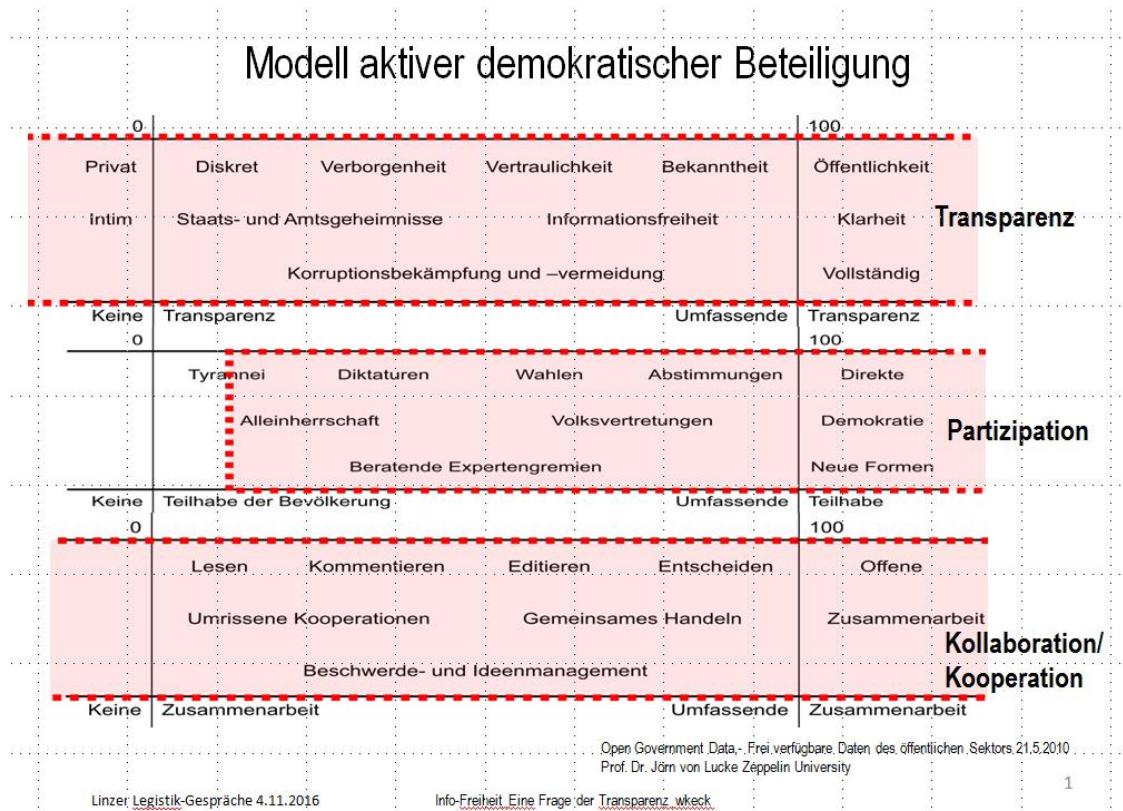
In diesem Sinne wäre es für Österreich ein großer Fortschritt, wenn die Grundprinzipien des "**Open Government**" und ihre Anforderungen in einem deliberativem Ansatz realisiert würden, der der "RES PUBLICA", der "ÖFFENTLICHEN SACHE", dem GEMEINWESEN dient durch:

- Teilhabe (Partizipation), Verantwortung und Verantwortlichkeit; Offenheit (Transparenz),
- den Weg vom Geheimhaltungsgrundsatz ("Amtsgeheimnis") zu mehr Offenheit ("**Informationsfreiheit**")¹⁹;
- den "Aufbau eines neuen Vertrauens" durch Stärkung demokratischer Kontrollrechte für die BürgerInnen;
- eine durchgängig transparente Normengenesse zur Förderung eines "allgemeinen" und "breiten" Normenverständnisses als Teil "deliberativer Politik", der hier nur skizziert sei:
 - Vom Monitoring des Policy-Cycles über die nicht nur verfahrensgemäße, sondern auch semantische Beurkundung von Normen, eine Mutterformulardatenbank bis hin zum User-Interface für Bürgerinnen und Bürger;
 - EINE webbasierte, mandantenfähige, skalierbare Applikation für Planungs-, Entwurfs-, Ministerratsvorlagen, Begutachtungserstellungen bis zum Gesetzesbeschluss und zur ordnungsgemäßen & semantischen Beurkundung.
 - Eine IKT-unterstützte Synopsenerstellung und automations-unterstützte Konsolidierung uvam.

Zur Rückgewinnung von Vertrauen und Stärkung der Legitimation politischen Handelns bedarf es eines politischen Commitments über transparente Strategien zur Öffnung von Politik, Gesetzgebung und Verwaltung, das alle Gebietskörperschaften, Artikel 120a ff. B-VG-Körperschaften öffentlichen Rechts, ausgegliederte und sonstige öffentliche Stellen umfasst.

¹⁹ Die Bestimmungen des Datenschutzes sollten jetzt nicht als Substitut für ein veraltetes "Geheimnisgebot" herangezogen werden, wie es mancherorts zu beobachten ist.

Das nachfolgende Modell²⁰ soll helfen, das Zusammenwirken von Transparenz, Partizipation und Kollaboration bzw. Kooperation zu veranschaulichen:



IV. Überlegungen zu Transparenz & Intransparenz²¹

Jansen (ehemals Zeppelin Universität) meint zu diesem Thema unter anderem:

- Systemvertrauen - also das Vertrauen auf eine nicht selbst kontrollierbare Kontrolle durch Dritte - ist die zentrale ökonomische Ressource im Umgang mit Unbeobachtbarkeit.
- Wird durch Intransparenz Unsicherheit absorbiert, sichert das die Entscheidungsfähigkeit in unsicheren und intransparenten Strukturen.
- Latente Transparenz oder Intransparenz sind förderlich für notwendig Privates, Vertrauliches. Und auch wenn sie Krisen erzeugen können - sie sind ebenso ein Mittel, Krisen zu vermeiden.

²⁰ Prof. Jörn von Lucke "Open Government Data - frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, 21.5.2010.

²¹ Prof. Stephan A. Jansen in Keck W "Der Ruf nach Transparenz - Symptom oder Allheilmittel", Compliance-Praxis 02/2011.

- Intransparenz entsteht oft durch Über-Transparenz oder, wie der Soziologe Niklas Luhmann formulierte, "in der Reproduktion von Intransparenz der Effekte durch die Transparenz des Wissens".
- Der Mangel an Acht- und Aufmerksamkeit für das transparent Gemachte erzeugt Krisen, Korruption etc.; im Wunsch nach Transparenz steckt auch die alte Frage: "Wer bewacht die Wächter?"

Aus Jansens Sicht sei der gut ankommende Ruf nach Transparenz zu relativieren:

- Ohne Intransparenz gibt es keinen Beginn, keine Neugier, kein Leben.
- Beziehungen, Firmen, Erfindungen und Entdeckungen entstehen, weil man noch nicht alles weiß.
- Intransparenz rettet vor sich selbsterfüllenden Prophezeiungen, wie die Kapitalmarkttheorie belegt: So führt (richtige oder gerüchteweise) Transparenz von insolvenzgefährdeten Unternehmen zur Insolvenz. Organisationen müssen also ihre Wahl zwischen Transparenz und Intransparenz selbst latent halten können.
- Die vorseilende Erfüllung dauernder Transparenz-Ansprüche Dritter können Organisationen selbst zu einem Treppenwitz²² werden lassen.

V. Resümee

Lassen Sie mich zum Schluss kommen:

- Es bedarf eines Kulturwandels und das nicht erst seit heute und seit jetzt, wie das nachfolgende Zitat aus 1984 beweist: "Bürgernähe wird gefordert, nicht bloß Bürgerfreundlichkeit." Das diagnostizierte Problem Bürokratie hieße Bürgerferne, bedingt durch wachsende Bürokratisierung aller gesellschaftlichen Verhältnisse, steigender quantitativer und qualitativer Anforderungen etc.²³
- Ein politisches Commitment über transparente Strategien zur Öffnung von Politik und Verwaltung ist gefragt, um den Kulturwandel zu meistern.
- **Informationsfreiheit** ist **der** Grundbaustein eines demokratischen Systems.

²² Ein Treppenwitz ist - im ursprünglichen Sinne von Witz - ein geistreicher Gedanke, der jemandem einen Moment zu spät ("beim Hinausgehen auf der Treppe") einfällt und der in der aktuellen Runde oder Diskussion nicht mehr vorgebracht werden kann. *Friedrich Nietzsche* vergleicht die Situation mit dem von ihm geprägten Treppen-Glück: "Wie der Witz mancher Menschen nicht mit der Gelegenheit gleichen Schritt hält, so dass die Gelegenheit schon durch die Türe hindurch ist, während der Witz noch auf der Treppe steht."

²³ *Eva Kreisky* (Wirtschaftspolitische Blätter 1/1984).

- Es geht um die Rückgewinnung von Vertrauen und Stärkung der Legitimation politischen Handelns.
- Im Sinne der Grundsätze der Ausgewogenheit und der Verhältnismäßigkeit geht es um das **politische Gleichgewicht zwischen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen und der Transparenz politischen Handelns.**

Neben rechtlich umfassenden Arbeiten sind gefordert

- Organisation, Informations- und Kommunikationstechnologien, Prozessorientierung, Katalogisierung der aktuellen bzw. archivierten relevanten Dokumente (siehe auch PSID²⁴) sind auf nationaler Ebene gefordert.
- An der Beseitigung von Barrieren, insbesondere jener, die durch Bildungsmängel bestehen, ist **DRINGENDST** zu arbeiten.
- Open Government, das ist mit seinen Anforderungen kein "Umschlagplatz" für parteipolitische Ideologien, kein "SELBST-LÄUFER", sondern eine beinharte politische Arbeit, die im Sinne einer "RES PUBLICA" nichts zu verbergen hat.
- Nicht zuletzt ist ein verantwortungsvoller Umgang mit Transparenz und Information gefordert: Sachbezogen und nachvollziehbar, mit Respekt vor Privatheit und schutzwürdigen Interessen des Gemeinwesens!

²⁴ PSID - Public Sector Information Directive.