

Empfehlungen für eine Stärkung von Open Legislative Data und eine bessere Weiterverwendbarkeit parlamentarischer Informationen

August 2017, Version 1.0¹

Das Forum Informationsfreiheit (FOI) ist setzt sich als Bürgerrechtsorganisation für ein Recht auf Zugang zu Information ein und engagiert sich für mehr Transparenz in Politik und Verwaltung.

Mit unserer Plattform OffenesParlament.at wollen wir parlamentarische Inhalte neu aufbereiten und besser durchsuchbar machen.² Unser Ziel ist, die oft komplexen parlamentarischen Prozesse einfacher zugänglich und nachvollziehbar zu machen. Wir arbeiten etwa daran, dass Bürgerinnen und Bürgern sich per individuellen Email-Benachrichtigungen über das Geschehen im Parlament auf dem Laufenden halten können.

Open Data und eine einfache Weiterverwendbarkeit von vom Parlament veröffentlichten Inhalten sind essentiell, um ein derartiges zivilgesellschaftliches Projekt umsetzen zu können. Das Parlament publiziert bereits 20 offene Datensätze (in Form von RSS- bzw. XML-feeds) über das Open Data Portal der öffentlichen Hand, data.gv.at. Diese Feeds haben die Umsetzung unseres Projektes wesentlich erleichtert. Weitere Schritte sind jedoch vonnöten, um Informationen rund um die Arbeit des Parlaments der Öffentlichkeit noch besser zugänglich zu machen:

Schriftliche parlamentarische Anfragen und deren Beantwortungen

Zwischen dem Beginn der 25. Legislaturperiode am 29.10.2013 und dem Neuwahl-Beschluss am 16. Mai 2017 wurden mehr als 13.000 schriftliche Anfragen von Nationalratsabgeordneten an Regierungsmitglieder eingebracht, dazu kommen rund 300 schriftliche Anfragen durch Mitglieder des Bundesrates. Die entsprechenden Beantwortungen durch Regierungsmitglieder

¹ OffenesParlament.at sowie die Erstellung dieses Dokuments werden durch eine Projektförderung der Netidee der Internet Privatstiftung Austria (IPA) unterstützt.

² Geplante Fertigstellung: Herbst 2017. Mehr Informationen zu diesem Projekt unter <https://www.informationsfreiheit.at/offenesparlament-at/> sowie unter <https://offenesparlament.at/>

beinhalten oftmals Informationen und Statistiken, die – auch aufgrund des weiterhin geltenden Amtsgeheimnisses und eines fehlenden Informationsfreiheitsgesetzes – für die Öffentlichkeit anders nicht zugänglich sind.

Jedes Ministerium verwendet für die Beantwortungen eine eigene Vorlage. In der Regel werden die einzelnen Fragen der Abgeordneten in der Antwort nicht wiederholt, weshalb der Kontext für Leser, die etwa über eine Suchmaschine auf die Antwort gestoßen sind, nur schwer nachvollziehbar ist.

Verbesserungen bei der Erstellung und Veröffentlichung der Anfragebeantwortungen wären wünschenswert, um diese Informationen besser auffindbar, vergleichbar und analysierbar zu machen – und so den größten möglichen Mehrwert für die Öffentlichkeit zu schaffen.

Empfehlungen

- Ministerien sollten in der Beantwortung einer Anfrage stets die von den Abgeordneten gestellten Fragen wiederholen und jeweils unter der Frage ihre Antwort geben. Damit würde die Lesbarkeit verbessert und eine maschinelle Weiterverwendung möglich werden. Dabei sollte folgendes Schema verwendet werden:

Frage 1: ...?

Antwort: ...

Frage 2: ...?

Antwort: ...

Falls mit einer Antwort mehrere Fragen beantwortet werden, könnte die Antwort so gestaltet werden:

Frage 3: ...?

Antwort: siehe Frage 1.

- Wünschenswert wäre ein von allen Ministerien verwendetes, standardisiertes Antwort-Format mit einer einheitlichen Dokumentstruktur.
- Anfragebeantwortungen und etwaige Anhänge sollten von Ministerien, zusätzlich zum bislang benutzten PDF Format, wenn immer möglich auch in einem maschinenlesbaren, nicht firmeneigenen Datenformat veröffentlicht werden (etwa als XML-, JSON- oder CSV-Datei).
- Die Weiterverwendungsrechte von parlamentarischen Anfragen und Beantwortungen sollten geklärt werden (siehe unten).

Ein Beispiel für die zivilgesellschaftliche Weiterverwendung parlamentarischer Anfragen ist das vom Verein Open Knowledge Deutschland betriebene Portal [KleineAnfragen.de](https://kleineanfragen.de), das in deutschen Landtagen gestellte Anfragen und die Beantwortungen zusammenführt, aufbereitet und durchsuchbar macht.

Begutachtungsverfahren

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die Darstellung von Begutachtungsverfahren und von abgegebenen Stellungnahmen auf der Webseite des Parlaments:³

Empfehlungen

- Bei der Darstellung von Begutachtungsverfahren sollte die Bezeichnung des Ressorts, das den Entwurf eingebracht hat, vereinheitlicht werden, um unterschiedliche Bezeichnungen und Schreibweisen für ein Ministerium zu vermeiden. Zusatzinformationen, etwa die für den Entwurf verantwortliche Abteilung, sollten jeweils in einem eigenen (im HTML-Code der Webseite definierten) Feld angeführt werden.
- In einem Zusatzfeld sollten Email-Adressen angeführt werden, an die Stellungnahmen zu richten sind – nicht in allen Fällen gehen die entsprechenden Adressen klar aus dem Begleitschreiben hervor, was eine Beteiligung erschweren kann.
- Es sollte sichergestellt werden, dass in der Rubrik *Stand des parlamentarischen Verfahrens* stets das Ende der Begutachtungsfrist bekannt gegeben wird – nicht nur im Begleitschreiben, das nicht maschinenlesbar ist.⁴
- Die Bezeichnung der Dokumente bzw. die Bezeichnung der entsprechenden Dateien, die im Zuge des Begutachtungsprozesses veröffentlicht werden, sollten vereinheitlicht werden (Gesetzestext, Erläuterungen, Vorblatt und WFA, Textgegenüberstellung, Begleitschreiben Begutachtungsentwurf).
- Ausschussbegutachtungen sollten so weit als möglich so beschrieben und formatiert werden wie vorparlamentarische Begutachtungen von Ministerialentwürfen. Wünschenswert wäre insbesondere, dass die Überschrift die Materie beschreibt (bislang lautet der Titel: “Ausschussbegutachtung”) und das Ende der Begutachtungsfrist angeführt wird.⁵

Plenarsitzungen und stenographische Protokolle

Ein zeitnaher und maschinenlesbarer Zugang zu den Protokollen der Plenarsitzungen würde es für Bürgerinnen und Bürgern einfacher machen, Diskussionen im Parlament nachvollziehen zu können.

Empfehlungen

- Ein Redebeitrag eines/r Abgeordneten sollte über einen eigenen Link in einer HTML-Darstellung erreichbar sein, sobald die Abschrift autorisiert wurde. Derzeit sind

³ <https://www.parlament.gv.at/PAKT/MESN/>

⁴ Ein Beispiel für eine fehlende Angabe:
https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00315/index.shtml

⁵ Beispiel: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AUA/AUA_00006/index.shtml

nur PDF-Dateien mit dem Redebeitrag verfügbar⁶ bzw. kann nur auf die HTML-Seite des stenographischen Protokolls verlinkt werden, auf der der Redebeitrag beginnt.⁷

- Besonders wünschenswert wäre auch ein zeitnahe Zugang zu vorläufigen Protokollen der im Plenum getätigten Aussagen – bislang werden die autorisierten Mitschriften erst mit mehreren Monaten Verspätung öffentlich zugänglich.
- Die Diskussionen und Inhalte von Plenarsitzungen könnten für Bürgerinnen und Bürger besser zugänglich werden, wenn Verweise auf Personen, Dokumente und Inhalte in den Protokollen öfter als derzeit verlinkt würden. Auf OffenesParlament.at versuchen wir, die Protokolle visuell ansprechend aufzubereiten.⁸
- Nach internationalem Vorbild sollten frei verwendbare Videoaufzeichnungen von Plenarsitzungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wie dies in vielen anderen Demokratien der Fall ist.

Nachvollziehbarkeit des Gesetzgebungsprozesses

- Abstimmungsergebnisse sollten zusätzlich zur derzeitigen Veröffentlichung auch in einer klar strukturierten, maschinenlesbaren Form veröffentlicht werden, um eine maschinelle Aufbereitung des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen zu ermöglichen.
- Wünschenswert wäre, alle Dokumente, die Basis einer Abstimmung sind, in maschinenlesbaren Formaten öffentlich zugänglich zu machen, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, worüber genau abgestimmt wurde.
- Ziel sollte schlussendlich das Einführen eines sogenannten legislativen Fußabdrucks ("Legislative Footprint") sein. Ein solcher Annex zu einem Gesetz würde es der Öffentlichkeit erlauben, nachzuvollziehen, welche Akteure an einem Gesetz mitgewirkt bzw. versucht haben, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen.⁹ Dafür müsste mit jedem neuen Gesetz eine detaillierte Dokumentation des Entstehungsprozesses veröffentlicht werden, aus der auch hervorgeht, auf wessen Vorschlag welches Wording bzw. welche Änderungen in den Gesetzesentwurf übernommen wurden.

Recht auf Weiterverwendung von Protokollen, Anträgen und Anfragen

Ob und unter welchen Bedingungen die Allgemeinheit Inhalte weiterverwenden darf, die von Abgeordneten im Zuge ihrer parlamentarischen Arbeit geschaffen und auf der Webseite des Parlaments publiziert werden, scheint derzeit rechtlich nicht klar geregelt. Dies betrifft insbesondere im Plenum gehaltene Reden (stenographische Protokolle), eingebrachte Anträge und schriftliche Anfragen.

⁶ Beispiel: https://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_35520/#tab-Plenum

⁷ Beispiel: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00160/SEITE_0185.html

⁸ Beispiel: https://offenesparlament.at/debatten/XXV/NR/167#statement_165334

⁹ Siehe auch: Transparency International (2015): EU Legislative Footprint – What's the real influence of lobbying,

<http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/Transparency-05-small-text-web.pdf>

Damit derartige Informationen vom Parlament als offene Daten zur Verfügung gestellt werden können, muss Rechtssicherheit hergestellt werden. Ein zentrales Element von Open Data ist eine freie Lizenz, die Nutzerinnen und Nutzern die freie kommerzielle und nichtkommerzielle Weiterverwendung dieser Inhalte einräumt – gegebenenfalls unter bestimmten Bedingungen wie Nennung des Autors, der Lizenz, und der Angabe, ob Änderungen des Originals vorgenommen wurden.¹⁰

Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlässe, Bekanntmachungen und Entscheidungen sowie ausschließlich oder vorwiegend zum amtlichen Gebrauch hergestellte amtliche Werke genießen nach § 7 Urheberrechtsgesetz keinen urheberrechtlichen Schutz und können somit frei weiterverwendet werden.¹¹ Dies betrifft vermutlich alle Werke, die von Ministerien und anderen Behörden erstellt und dem Parlament übermittelt werden, etwa Ministerialentwürfe, schriftliche Anfragebeantwortungen und Tätigkeitsberichte.

Empfehlungen

- Alle Abgeordneten sollten dem Parlament das Recht einräumen, sämtliche Inhalte und Werke, die sie im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit erstellen und die öffentlich zugänglich gemacht werden, der Öffentlichkeit (über die Parlamentsverwaltung) unter einer freien Lizenz zur Verfügung zu stellen.
- Regierungsmitglieder und andere relevante Personen (etwa die Präsidentin des Rechnungshofs) sollten dem Parlament ebenso eine Zustimmung zur Weiterverwendung von im Rahmen parlamentarischer Prozesse erstellten Werken einräumen, sollte dies nötig sein.

Datenkonsistenz

Um die Auffindbarkeit und Verlinkbarkeit von Inhalten in Zukunft weiter zu verbessern, sollte erhöhtes Augenmerk auf Datenkonsistenz gelegt werden. Insbesondere bei Institutionen, Organisationen und Personen sollte versucht werden, standardisierte Bezeichnungen und Schreibweisen zu verwenden.

Sichergestellt werden sollte auch, dass Informationen in der HTML-Darstellung auf der Parlamentswebseite vollständig zugänglich sind und keine Datenpunkte fehlen bzw. keine inkonsistenten Datenpunkte hinzugefügt werden (etwa eine E-Mail-Adresse oder eine Telefonnummer in einem Feld, das eine Organisation oder Behörde beschreibt).

¹⁰ Offene Datensätze der öffentlichen Hand werden oftmals unter der Creative Commons Lizenz *Namensnennung 3.0 Österreich (CC BY 3.0 AT)* auf data.gv.at veröffentlicht. Eine detaillierte Beschreibung dieser Lizenz gibt es auf <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/at/deed.de> bzw. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/at/legalcode>

¹¹

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001848>

In Bezug auf die bereits in maschinenlesbarer Form zur Verfügung gestellten Daten wäre es wünschenswert, vor der Publikation eine Datenbereinigung durchzuführen, da eine Reihe an Datenfeldern HTML-Code beinhalten (das betrifft etwa das Feld "Beschreibung" in den XML-Feeds). Gerade im Zusammenhang mit den in diesem Feld beinhalteten Informationen ist eine Verbesserung der Granularität der Daten zu empfehlen – in einem einzelnen Feld werden oft verschiedenste Datenpunkte wie Abstimmungsergebnisse, Beschreibungen, Hyperlinks oder Personenzuordnungen vermengt, was eine maschinenbasierte Weiterverarbeitung verunmöglicht.

Im Allgemeinen sollte eine Weiterentwicklung des Open Data-Angebotes einen Angleich der maschinenlesbaren Daten an die in der HTML-Version der Webseite verfügbaren Daten vorsehen und die nötigen Schritte zur Bereinigung, Konsolidierung und Erhöhung der Granularität mit einschließen.

Ressourcen und politischer Auftrag

Die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung haben sich dem Thema Open Data angenommen und den Zugang zu parlamentarischen Inhalten stetig verbessert. Für weitere Schritte und eine Umsetzung unserer Empfehlungen bräuchte es ausreichende Ressourcen für die betroffenen Teams der Verwaltung. In einigen Bereichen bräuchte es auch einen politischen Auftrag an die Verwaltung, um Informationen rund um die Arbeit des Parlament besser zugänglich zu machen.

Wir freuen uns über Feedback zu diesem Empfehlungspapier an office@informationsfreiheit.at und werden dieses gegebenenfalls in eine nächste Version einarbeiten.

Mathias Huter – Generalsekretär, Forum Informationsfreiheit
mathias.huter@informationsfreiheit.at

Forum Informationsfreiheit
ZVR 796723786
<https://www.informationsfreiheit.at>

Veröffentlicht unter



[Namensnennung 3.0 Österreich](https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/at/)
(CC BY 3.0 AT)