

## **Open Data – Chancen und Grenzen**

Dr. Harald von Bose

### **I. Open Data – Begriff und Idee**

Hinter der Open-Data-Idee verbirgt sich der Gedanke, dass alle Daten, die vom Staat und der Verwaltung erhoben und verarbeitet werden, der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden sollen (Heckmann 2013). Die Kernargumentation lautet: Die Daten gehören dem Staat und damit allen. Allerdings gibt es bis heute keine allgemein anerkannte Definition, unter welchen Voraussetzungen die Daten des Staates „offen“ sind. Die Bestimmung von Open Data erfolgt vielmehr über verschiedene Kriterien. So nennt die im Auftrag des Bundesministerium des Innern erstellte Open-Government-Data-Deutschland Studie aus dem Jahr 2012 vorrangig drei Kriterien, damit staatliche Daten als frei bzw. offen bezeichnet werden können, nämlich die Maschinenlesbarkeit, die (grundsätzliche) Lizenz- sowie die Kostenfreiheit (Bundesministerium des Innern 2012).

#### **1. Die drei Kernkriterien**

Open Data meint die Zurverfügungstellung staatlicher Daten. Das gilt auch, wenn sich der Staat privat-rechtlicher Organisationsformen zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient. Nicht erfasst sind dagegen Daten, über die nur Private, also Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen oder Privatpersonen verfügungsbefugt sind. Die Daten müssen jedermann frei bzw. offen i. S. von jedermann zugänglich sein. Es dürfen also keine Ausschlussgründe hinsichtlich des Informationszugangs bestehen. Darüber hinaus sollen die Daten möglichst lizenz- und kostenfrei sein. Es dürfen keine Urheberrechtsbeschränkungen bestehen. Eine freie Weiterverwendung der Daten muss möglich sein. Die Daten müssen dazu maschinenlesbar sein, d. h. es müssen Dateiformate verwendet werden, die von Computern automatisiert verarbeitet werden können. Auf diese Art und Weise können Rohdaten veredelt und ausgewertet werden (Rossi 2014).

#### **2. Weitere Kriterien**

Die Open-Data-Idee geht von dem Grundsatz der Vollständigkeit aus, d.h. es sollen möglichst alle Daten des Staates veröffentlicht werden, die keinen Ausschlussgründen bzw. Beschränkungen unterliegen. So liegt der Public-Sector-Information-Richtlinie der EU über die Weiter-

verwendung der Informationen der Gedanke zugrunde, dass alle Daten einen Nutzen / Mehrwert haben können und damit auch zu veröffentlichen sind. Unklar ist, ob die Daten in aufbereiteter Form oder als Rohdaten (bzw. in beiden Formen) zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Internet-Gemeinde und die Wirtschaft fordern möglichst die Zurverfügungstellung von Rohdaten, also Daten, die (noch) nicht zusammengefasst und bearbeitet worden sind. Wer die Angaben des Staates kontrollieren oder neue Wirtschaftsmodelle entwickeln will, braucht Rohdaten und möchte sich nicht auf die u. U. nicht vorhandene Interpretation des Staates verlassen. Wer allerdings nur bestimmte Vorgänge verstehen möchte und der Verwaltung vertraut, ist für eine Aufbereitung der Information dankbar.

### **3. Open-Data-Prinzipien**

Am 19. Juni 2013 haben die G8-Staaten, zu denen auch Deutschland gehört, eine Open-Data-Charta unterzeichnet, die fünf Kernprinzipien enthält (UK Government 2013). Durch nationale Aktionspläne soll die Implementierung der Open-Data-Prinzipien möglichst bis zum Jahr 2015 abgeschlossen werden. Diese lassen sich wie folgt beschreiben: Erstens: Open Data by Default. Danach sollen Regierungsdaten standardmäßig bereitgestellt werden. Zweitens: Qualität und Quantität. Danach sollen die veröffentlichten Daten so genau, aktuell und umfangreich wie möglich sein. Drittens: Nutzbar von allen. Die Daten sollen in offenen Formaten zur Verfügung gestellt werden, damit sie von jedermann weiterverwendet werden können. Viertens: Veröffentlichung von Daten für besseres Regierungshandeln. Die G8-Staaten verpflichten sich insbesondere zu einem Austausch der Regierungsdaten. Fünftens: Veröffentlichung von Daten für Innovation. Die Daten werden nicht nur zur privaten, sondern insbesondere auch zur kommerziellen Nutzung durch die Wirtschaft freigegeben (Heise 2013).

## **II. Der Rechtsrahmen für den Zugang und die Veröffentlichung staatlicher Daten**

### **1. Der Rechtsrahmen für den Zugang zu Informationen**

#### **a) Verfassungsrecht**

Ob sich unmittelbar aus der Verfassung ein Anspruch auf den Zugang zu Informationen und ihre Veröffentlichung ableiten lässt, ist umstritten. Neuere Stimmen in der Literatur bejahen dies. Sie dürfen sich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschen-

rechte, der in einer im November 2013 ergangenen Entscheidung einen Informationszugangsanspruch unmittelbar aus Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeleitet hat, bestärkt sehen. Die Entscheidung ist allerdings noch nicht rechtskräftig. Zum Teil wird sogar aus der Verfassung eine Pflicht des Staates zum Erlass von Open-Data-Regelungen abgeleitet (Heise Online 2013). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der herrschenden Lehre lässt sich ein Informationszugangsrecht dagegen nicht unmittelbar aus der Verfassung, insbesondere nicht aus dem Recht auf Informationsfreiheit i. S. d. Art. 5 GG, herleiten (BVerfGE 103, 44). Vielmehr muss dieses Grundrecht erst durch einfachgesetzliche Regelungen aktiviert werden. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder in ihren verschiedenen Ausprägungen sowie um bereichsspezifisches Sonderrecht.

## **b) Informationsfreiheitsgesetze**

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder besitzt jedermann einen Anspruch auf Zugang zu den amtlichen Informationen der öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder, sofern kein Ausschlussgrund besteht. Für allgemeine Informationen gelten die allgemeinen Informationsfreiheits-, für Umweltinformationen die Umweltinformationsgesetze und für Verbraucherinformationen das Verbraucherinformationsgesetz. Die Informationen des Staates sind dem Grundsatz nach frei zugänglich, denn ein begründetes Interesse an der Information muss nicht geltend gemacht werden. Es gilt damit der Grundsatz der Aktenöffentlichkeit. Die Informationsfreiheitsgesetze kennen dabei verschiedene Wege des Informationszugangs: Den Zugang auf individuellen Antrag hin, die proaktive Veröffentlichung der Information durch eine Behörde auf ihrer Homepage und bei modernen Gesetzen die Veröffentlichung der Informationen aller öffentlichen Stellen eines Landes in einer zentralen Datenbank bzw. in einem zentral geführten Informations- oder Transparenzregister. Alle Daten, die keinem Ausschlussgrund nach den Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen, sind veröffentlichungsfähig. Ausschlussgründe sind z. B. der Schutz personenbezogener Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Urheberrechte, sicherheitsrelevante Belange.

Im deutschlandweiten Vergleich befindet sich Sachsen-Anhalt eher im Mittelfeld. Das Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt (IZG LSA) regelt den Informationszugang auf Antrag und enthält auch Veröffentlichungspflichten im Internet (vgl. § 11 Abs. 3 IZG LSA). Ein zentral geführtes Informations- oder Transparenzregister, also ein landesweites Open-Data-

Portal, kennt es im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wie z. B. Hamburg, Bremen und Thüringen nicht. Eine solche Open-Data-Datenbank sollen auch folgende Bundesländer bekommen: Rheinland-Pfalz sowie Baden-Württemberg und Niedersachsen. Interessanterweise wird auch Sachsen als eines der wenigen Bundesländer, das noch kein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz hat, ein Landes-E-Government-Gesetz schaffen und dort ein zentrales Open-Data-Portal regeln.

In Sachsen-Anhalt führt die Landesregierung in 2014 die Evaluierung des IZG LSA durch. Sie hat bereits angekündigt, das Gesetz weiter verbessern zu wollen. Ob Sachsen-Anhalt tatsächlich ein modernes Informationsfreiheitsrecht bekommt, ist jedoch weitgehend offen. Die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage im Landtag lässt Zweifel aufkommen. Danach soll derzeit keine gesetzliche Regelung für ein Transparenzregister nach dem Vorbild anderer Bundesländer geschaffen werden (LT-Drs. 6/2761). Die Regierung hat in ihrer Stellungnahme zum Zweiten Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit eine Zusammenlegung der Informationsfreiheitsgesetze zwar für grundsätzlich möglich gehalten, aber auch hier Bedenken vorgetragen (LT-Drs. 6/2522). Bei einem Verzicht auf beide Kernelemente würde Sachsen-Anhalt im Vergleich zu anderen Bundesländern somit kein Informationsfreiheitsrecht der neueren Generation erhalten. Es besteht durchaus die Gefahr, dass sich die Menschen in Sachsen-Anhalt mit weniger Informationsrechten zufrieden geben müssen als die meisten anderen Deutschen. Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit hat insbesondere die Weiterentwicklung des Landesportals zu einem Informationsregister unterstützt und dies auch gegenüber der Enquete-Kommission des Landtags, die sich mit der Bürgernähe und der Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung befasst, vertreten. Damit wären auch die Grundlagen für eine Teilnahme am Regelbetrieb des Bund-Länder-Portals „GOV-DATA“ geschaffen.

### **c) Bereichsspezifisches Sonderrecht**

Neben den Informationsfreiheitsgesetzen gibt es Sonderregelungen über die Akteneinsicht und die Veröffentlichung von Daten, die den Informationsfreiheitsgesetzen vorgehen. Diese Vorschriften sind zum Teil sogar älter als die Informationsfreiheitsgesetze, man denke z. B. an die Veröffentlichungspflichten bzw. Auslegungsvorschriften im Planfeststellungs- oder Baurecht. Der Open-Data-Gedanke kommt daher an verschiedenen Stellen des deutschen Rechts bereits zum Ausdruck. Neueren Datums sind allerdings die Regelungen über die

Transparenzpflichten für Gehälter der Abgeordneten oder die Parteispenden. Neu sind auch die Transparenzvorschriften, insbesondere zum Schutz des Verbrauchers wie der sog. Pflege-TÜV, hinter dem sich die Transparenzberichte über Pflegeheime verbergen.

## **2. Der Rechtsrahmen für die Art und Weise der Veröffentlichung / Maschinenlesbarkeit**

Open Data setzt die Zurverfügungstellung von Informationen in freien maschinenlesbaren Formaten voraus. Den Informationsfreiheitsgesetzen ist dieser Gedanke noch fremd. Sie lassen die Veröffentlichung der Information im Internet auf jede Art und Weise zu. Eine Ausnahme macht das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG), ein Informationsfreiheitsgesetz der neuen Generation, das explizit verlangt, Daten maschinenlesbar zu veröffentlichen (vgl. § 10 Abs. 5 HmbTG). Dennoch gilt diese Pflicht auch für Bundesländer, die kein oder ein Informationsfreiheitsgesetz der älteren Generation besitzen. Rechtsgrundlage ist zum einen das 2013 in Kraft getretene E-Government-Gesetz des Bundes, das Bundes- und Landesbehörden verpflichtet, Daten in maschinenlesbaren Formaten zur Verfügung zu stellen, sofern sie Bundesrecht ausführen. Das Gesetz gilt allerdings nicht, wenn Landesbehörden, Landesrecht ausführen. Zum anderen ergibt sich eine entsprechende Pflicht aus dem Europarecht, nämlich der Public-Sector-Information-Richtlinie in der Fassung vom 26. Juni 2013 (Richtlinie 2013/37/EU). Nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie sind die öffentlichen Stellen verpflichtet, ihre Dokumente in allen vorhandenen Formaten und Sprachen und soweit möglich und sinnvoll, in offenen und maschinenlesbaren Formaten zusammen mit den zugehörigen Metadaten zur Verfügung zu stellen. Die Mitgliedstaaten der EU sind verpflichtet, bis spätestens zum 18. Juli 2015 die erforderlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu erlassen. Die Umsetzung der Richtlinie steht für Sachsen-Anhalt noch aus. Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt hat vor diesem Hintergrund die Einführung einer Landes-E-Government-Regelung vorgeschlagen (Landesbeauftragter 2013).

## **III. Chancen von Open Data**

### **1. Hohes Wirtschaftspotential**

Die offene und maschinenlesbare Bereitstellung von Daten des Staates ist ein hoher Wirtschaftsfaktor. Durch Open Data wird eine Visualisierung und Verknüpfung von Daten mög-

lich. Die automatisierte Auswertung der Rohdaten nach möglichen Mustern, Regeln, Gesetzmäßigkeiten oder auffälligen Abweichungen, die Menschen nur schwer erkennen können, das sog. Data-Mining, führt zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Beispiele sind z. B. die Entwicklungen neuer Apps oder das auf Open Data basierende Hochwasserwarnsystem des Landes Niedersachsen. Eine europaweite Studie eines Marktforschungsinstituts identifiziert Open Data als massiven Wirtschaftsmotor. Sie prognostiziert bis zum Jahr 2020 ein BIP-Wachstum der 28 EU-Länder um 206 Milliarden Euro. Diese Summe entspricht dem EU-Wirtschaftswachstum eines Jahres (Kommune 21 2014).

## **2. Kontrolle der Verwaltung**

Eine gelebte Demokratie basiert darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger wissen, aus welchen Gründen und auf welcher Tatsachenbasis der Staat Entscheidungen trifft. Das Open-Data-Prinzip sieht vor, dass staatliche Entscheidungen sowie die sie tragenden Gründe und Tatsachen im Internet veröffentlicht werden. Dadurch wird behördliches Handeln überprüf- und kontrollierbar. Jedermann kann sich von der Nachvollziehbarkeit behördlichen Handelns ein Bild machen. Entscheidungen, die nicht nachvollziehbar sind, werden in der Bevölkerung auf Widerstand stoßen und nicht akzeptiert werden.

Interessant ist hier insbesondere die Rechtsentwicklung in den Bundesländern mit Informationsfreiheitsgesetzen der neuen Generation, wie z. B. in Hamburg. Der Gesetzgeber begreift hier Open Data ausdrücklich als Mittel, mit dem schlechte oder falsche behördliche Entscheidungen auch wieder rückgängig gemacht werden können. Nach § 10 Abs. 2 des Hamburger Transparenzgesetzes sind nämlich Verträge, die einer Veröffentlichungspflicht i. S. dieses Gesetzes unterliegen, so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach Veröffentlichung wirksam werden und die Behörde innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann. Das gilt z. B. für Verträge der Daseinsvorsorge der Stadt Hamburg mit Dritten, die einen Gegenstandswert von 100.000 Euro übersteigen. Dahinter steht die Idee, dass die Schwarmintelligenz des Internet, zu der auch viele externe Fachleute und Experten gehören, einen von der Verwaltung geschlossenen Vertrag auf seine Stichhaltigkeit überprüfen kann. Die neue Regelung trägt insofern dazu bei, den Abschluss von Verträgen zu verhindern, die für den Staat offensichtlich nachteilig sind. Für die mittlerweile im Internet veröffentlichten Verträge über den umstrittenen Bau der Elbphilharmonie kam diese Regelung allerdings zu spät.

Dass Transparenz in diesem Bereich sinnvoll ist, zeigt das Beispiel der zunächst geheimen Teilprivatisierungsverträge der Berliner Wasserbetriebe. So waren die Wasserpreise in Berlin in den vergangenen Jahren doppelt so stark gestiegen wie im Bundesdurchschnitt. Nach einem Bericht der TAZ stellte sich, nachdem die Verträge infolge eines Volksbegehrens veröffentlicht wurden, heraus, dass bei der Privatisierung der Wasserbetriebe den Käufern eine Gewinngarantie eingeräumt worden war, so dass die Wasserpreise zwangsläufig steigen mussten (TAZ 2010). Berlin und im Übrigen auch Bremen haben daher den Zugang zu entsprechenden Verträgen der Daseinsvorsorge in ihren Informationsfreiheitsgesetzen explizit geregelt.

Ein weiteres Beispiel für den Nutzen von Open Data ist die verbesserte Möglichkeit der Korruptionsbekämpfung. Da Korruption vom Geheimen lebt, ist Transparenz der natürliche Feind der Korruption. Macht der Staat seine Daten nicht auf Antrag, sondern von sich aus der Öffentlichkeit zugänglich, steigt das Entdeckungsrisiko der Täter erheblich. Entscheidungen insbesondere in korruptionsanfälligen Bereichen können nunmehr von jedermann überprüft werden. Mussten Täter früher vor allem die Innenrevision fürchten, reicht es heute aus, dass aufmerksame Bürger beim Studium behördlicher Entscheidungen im Internet Auffälligkeiten bemerken und diese der zuständigen Aufsichtsbehörde melden. Sie können sich zudem bei der Aufsichtsbehörde über das Ergebnis der Prüfung erkundigen und dieses veröffentlichen.

Open Data ist damit auch ein Motor für die Modernisierung der Verwaltung zu mehr Bürgerfreundlichkeit und Transparenz. Der Umstand, dass behördliches Handeln über Open Data von jedermann überprüft werden kann, wird langfristig dazu führen, dass sich die Verwaltung noch mehr als bisher bemühen muss, bürgernahe und nachvollziehbare Entscheidungen zu treffen, die auch Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Andernfalls wird ein erheblicher Rechtfertigungsdruck für die Verwaltung entstehen. Die Verwaltung wird daher transparenter.

### **3. Partizipation / Bürgerbeteiligung durch Open Data**

Wissen ist bekanntermaßen Macht. Um am demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess aktiv teilhaben und staatliche Entscheidungsprozesse beurteilen zu können, müssen sich die Bürgerinnen und Bürger die notwendigen Sachkenntnisse verschaffen. Erst durch den freien Zugang zu Informationen werden sie in die Lage versetzt, sich eine eigene Meinung zu bilden (Landesbeauftragter für Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt 2010). Mehr als je zuvor wünschen die Menschen bei allen maßgeblichen Entscheidungen – sei es auf kommunaler sei

es auf Landesebene – mehr Beteiligung und Mitsprache (Landesbeauftragter für Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt 2013). Die aktive Zurverfügungstellung von Informationen durch den Staat im Wege von Open Data kommt diesen Wünschen nach und vereinfacht daher die Partizipation und Bürgerbeteiligung erheblich. Dies setzt allerdings voraus, dass der Staat den Bürgerinnen und Bürgern auch alle entscheidungserheblichen Informationen möglichst früh zugänglich macht.

Ein Beispiel, wie Partizipation und Bürgerbeteiligung recht gut funktionieren, sind die Konsultationsverfahren im Rahmen der Gesetzgebung der EU. Im Rahmen eines solchen Verfahrens stellt die EU auf einer Open-Data-Plattform die notwendigen Informationen zur Verfügung, woraufhin jedermann sich beteiligen und Stellung zu dem jeweiligen Vorhaben nehmen kann. Deutschland ist, was die sog. eDemokratie anbelangt, noch nicht ganz so fortschrittlich. Sachsen-Anhalt hat in seinem Landesportal zwar eine eDemokratie-Seite unter dem Slogan „Mischen Sie sich ein“ eingerichtet. Tatsächlich sind dort aber keine aktuellen Gesetzes- oder politische Vorhaben und die für eine Diskussion notwendigen Hintergrundinformationen eingestellt. Eine echte Open-Data-Diskussion, insbesondere ein Dialog der Landesregierung mit ihren Bürgerinnen und Bürgern ist daher nicht zu erkennen. Hier besteht also noch Verbesserungsbedarf.

Hierzu gehört auch die Entwicklung von Spielregeln für die eDemokratie, die sowohl von Bürgerinnen und Bürgern wie auch der Politik akzeptiert werden. Damit das Internet nicht ausschließlich von einzelnen Bevölkerungsteilen, insbesondere von Minderheiten, zur Meinungsbildung genutzt wird, gilt es, digitale Medienkompetenz auch unter netzunerfahrenen Bürgerinnen und Bürgern zu verbreiten. Sollen Open Data und eDemokratie keine Alibi-Funktion für eine Bürgerbeteiligung bekommen und für Enttäuschung sorgen, muss geregelt sein, wie das Vorbringen bzw. die Einwände der Bürgerinnen und Bürger behandelt werden. Man denke z. B. an Mindestquoten für die Befassung des Parlaments mit Online-Petitionen. Die Politik wird lernen müssen, dass sie sich nicht nur mit Lobbyverbänden, sondern infolge von Open-Data und eDemokratie mit der Bevölkerung direkt auseinandersetzen muss, zumal sich über das Internet der Willen einzelner Bevölkerungsteile wesentlich schneller verbreiten und auch kanalisieren lässt. Dann aber stellt sich die Frage, ob man nicht gleich mehr Elemente einer direkten Demokratie, z. B. Volksabstimmungen, zulassen könnte. Dazu müsste aber u. U. das Grundgesetz geändert und das Gesetzgebungsverfahren dem Internetzeitalter angepasst werden.



Verbessert hat sich dagegen – insbesondere auch als Reaktion auf die Bürgerproteste gegen das Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart „Stuttgart 21“ – die Öffentlichkeitsbeteiligung an Großvorhaben privater Organisationen. Mit dem Gesetz der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren wurden die zuständigen Behörden verpflichtet, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor der Eröffnung des eigentlichen Genehmigungs- und Feststellungsverfahrens hinzuwirken, vgl. § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Neu ist auch die Pflicht, dass zur Einsicht auszulegende Unterlagen auch über das Internet der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden sollen, § 27a VwVfG.

#### **4. Vorteile für die Verwaltung**

Open Data bringt aber auch der Verwaltung viele Vorteile. Zu nennen ist hier z. B. der Imagegewinn, das gesteigerte Vertrauen und die erhöhte Akzeptanz behördlicher Entscheidungen, die mit dem Kulturwandel zu einer offenen und transparenten Verwaltung einhergehen (Schicktanzen 2012). Hinzu kommt der Abbau von bürokratischen Hindernissen, denn Informationen, die die Verwaltung von sich aus zur Verfügung stellt, muss sich der Bürger nicht mühsam besorgen. Muss sich eine Behörde jedoch nicht mehr individuell um jeden Bürger kümmern, sinkt auch bei ihr der Verwaltungsaufwand. Darüber hinaus fördert Open Data die Vernetzung von Wissen und sorgt so für ein besseres Wissens- und Informationsmanagement in der Verwaltung insgesamt; dadurch werden wiederum die Entscheidungsgrundlagen bei der Zusammenarbeit in der Behörde oder mit anderen Behörden verbessert (Schicktanzen 2012). Informationen, die eine Behörde nicht besitzt, kann sie in ihre Entscheidungen nicht einbeziehen. Vernetztes Wissen vermehrt den Wissensstand einer Behörde, wodurch sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass eine Behörde aufgrund einer umfassenden Tatsachenbasis richtige und nachvollziehbare Entscheidungen trifft. Open Data ermöglicht ferner eine Qualitätssicherung durch Experten außerhalb der Verwaltung (Schicktanzen 2012).

#### **IV. Grenzen von Open Data**

Den Vorteilen von Open Data werden oftmals einige Grundzweifel gegenübergestellt: Wird durch Open Data nicht alles gläsern? Steht der Nutzen von Open Data überhaupt in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch die Veröffentlichung entstehenden Verwaltungsaufwand bzw. Kosten? Ist Open Data – ein Mittel für Minderheiten, um sich gegen Mehrheiten

durchzusetzen? Führt Open Data gar zu einem Vertrauensverlust in die parlamentarische Demokratie? Ist Open Data daher möglicherweise nur ein vorübergehender Trend?

Tatsache ist, dass durch Open Data weder die Verwaltung noch der Einzelne gläsern werden, denn auch Open Data hat Grenzen. Ausschlaggebend ist insofern, dass Informationen, die gemäß einem Ausschlussgrund i. S. d. Informationsfreiheitsgesetze bzw. nach dem bereichsspezifischen Sonderrecht geheim zu halten sind, nicht veröffentlicht werden dürfen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, geistiges Eigentum, personenbezogene Daten, besondere öffentliche Belange wie die öffentliche Sicherheit oder vertrauliche Beratungen von Behörden, um nur einige Beispiele für Ausschlussgründe zu nennen, bleiben also grundsätzlich geschützt. Ein Verlust an Datenschutz sollte daher nicht eintreten. Denkbar ist, dass bei der Veröffentlichung anonymisierter Daten im Wege einer Kombination von staatlichen Daten (Open Data) mit personenbezogenen Daten der Privatwirtschaft (Big Data) eine Deanonymisierung möglich ist (Heckmann 2013). Das ist aber kein informationszugangsrechtliches, sondern ein datenschutzrechtliches Problem, das die Frage der Rechtmäßigkeit der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch die Privatwirtschaft betrifft. Wenn, dann müsste hier der Datenschutz verbessert werden.

Die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip ist legitim, aber im Ergebnis europarechtlich beantwortet. Die Public-Sector-Information-Richtlinie geht davon aus, dass grundsätzlich alle veröffentlichungsfähigen Informationen einen Mehrwert bzw. Nutzen haben können und daher auch veröffentlicht werden sollten. Diese Auffassung ist konsequent. Bei der Kontrolle der Verwaltung, der Partizipation und Bürgerbeteiligung wird zwar primär die Veröffentlichung von Informationen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, im Vordergrund stehen. Nimmt man jedoch den Gedanken ernst, dass es sich bei staatlichen Daten um Informationsrohstoffe handelt, die die Grundlage für den Motor der Wirtschaft bilden, dann ist eine Differenzierung zwischen Informationen, die für eine Veröffentlichung geeignet und solchen, die ungeeignet sind, nur bedingt möglich. Den Bedürfnissen der Verwaltung, durch Veröffentlichungspflichten nicht überfordert zu werden, wird man daher durch eine vorübergehende Beschränkung des Umfangs der tatsächlich zu veröffentlichenden Daten Rechnung tragen müssen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten hat daher in ihrem Positionspapier von 2013 zu Open Data z. B. ein zeitlich gestaffeltes In-Kraft-Treten von Veröffentlichungspflichten vorgeschlagen (IFK 2013).

Oftmals wird gegen Open Data und eDemokratie ins Feld geführt, dass diese nur ein Mittel für Minderheiten, der sog. Wutbürger, sei, um sich gegen Mehrheiten durchzusetzen. Wenn die Bürgerinnen und Bürger ihren Parlamenten nicht mehr vertrauten, wäre die parlamentarische Demokratie in Gefahr. Die Kritik ist jedoch nicht überzeugend. Schließlich sind die Parlamentarier die Vertreter des Volkes. Es ist schlicht nicht nachvollziehbar, dass die Demokratie gefährdet sein soll, wenn der Vertretene seinen Vertreter mit Hilfe von Open-Data und eDemokratie stärker als bisher kontrolliert. Vielmehr wirkt Open Data und eDemokratie einer Entmündigung der Bürgerinnen und Bürger entgegen, da diese durch die Partizipation an der Willensbildung der Parlamente, in die Lage versetzt werden, Fehlentscheidungen rechtzeitig zu verhindern oder nachträglich zu korrigieren.

## **V. Open Data und Journalismus**

### **1. Chancen**

Da sich der Rechtsrahmen für Open Data aus den Informationsfreiheitsgesetzen ergibt, ist es sinnvoll, zunächst allgemein die Vorteile dieser Gesetze für Journalisten zu betrachten.

#### **a) Die Vorteile der Informationsfreiheitsgesetze**

Ein ganz wesentlicher Vorteil der Informationsfreiheitsgesetze gegenüber dem Presserecht besteht darin, dass der Journalist statt Auskunft auch Akteneinsicht verlangen kann. Er ist also nicht mehr auf die Angaben des Pressesprechers einer Behörde angewiesen, sondern kann diese im Wege der Akteneinsicht auch überprüfen. Durch die Akteneinsicht eröffnen sich Journalisten durchaus auch neue Recherchemöglichkeiten, u. a. stoßen sie auf neue Spuren oder der Sachverhalt stellt sich anders dar als von der Behörde geschildert oder vom Journalisten vermutet (Redelfs 2010). Insbesondere lässt sich über das Informationsfreiheitsgesetz feststellen, wer auf die Entscheidung Einfluss genommen hat, denn nach der Rechtsprechung besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu den Namen der Bearbeiter und Entscheidungsträger sowie der behördlichen Berater (vgl. VG Berlin, Urteil vom 23. Oktober 2013, Az.: 2 K 294.12). Der Informationszugangsanspruch ist zudem voraussetzungslos. Anträge müssen nicht ohne weiteres begründet werden. Ein Antragsteller muss also einer Behörde keine Auskunft geben, wozu er die Daten verwenden möchte. Die Behörde darf auch nicht danach fragen. Das erleichtert das Recherchieren, insbesondere wenn es um die Aufdeckung

von Rechtsverstößen oder Korruption geht (Redelfs 2010). Damit wird auch das Visualisieren und Verknüpfen von Daten einfacher. Der Paradigmenwechsel vom Amtsgeheimnis zur Aktenöffentlichkeit in der Verwaltung sollte zukünftig die Recherchen weiter vereinfachen.

Ausschlussgründe müssen zudem nachvollziehbar begründet werden. Erforderlich ist nach der Rechtsprechung eine plausible Sachverhaltsdarstellung, die sich einem gesetzlich geregelten Ausschlussgrund zuordnen lässt. Bei Informationen, die Dritte betreffen, ist ein Beteiligungsverfahren durchzuführen. Damit unterliegt die Ablehnung von Informationszugangsbegehren, die zudem schriftlich zu erfolgen hat, im Vergleich zum Presserecht höheren Anforderungen. Dies zeigt sich z. B. beim Datenschutz. Dieser kann nicht ohne weiteres als „Totschlagsargument“ für die Ablehnung von Informationszugangsbegehren genutzt werden (Redelfs 2010). Zum einen besteht die Möglichkeit, dass betroffene Personen in die Preisgabe ihrer personenbezogenen Daten einwilligen, also mit der Recherche einverstanden sind. Zum anderen muss die Behörde eine Güterabwägung mit dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Geheimhaltungsinteresse des Dritten durchführen. Auch die Abwägung kann zugunsten der Presse ausfallen.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Bürger als Wegbereiter für die Recherche von Journalisten. Das Internet-Portal „Frag den Staat“ ist z. B. eine Fundgrube an interessanten Fragen, die die Bürger dem Staat stellen. Es ist erstaunlich, wie wenig Journalisten dieses Portal für eigene Recherchen nutzen. Wird ein Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz abgelehnt, muss der Journalist im Gegensatz zum Presserecht auch nicht sofort klagen. Vielmehr steht ihm mit dem Bundes- bzw. den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ein kostenloser außergerichtlicher Streitschlichter zur Verfügung (Redelfs 2010).

Die Kombination aus presserechtlichem Auskunfts- und informationszugangsrechtlichem Akteneinsichtsanspruch kann daher zu einer außerordentlich starken Waffe werden. – Warum haben in der Vergangenheit dann offensichtlich nur wenige spezialisierte Journalisten von den Möglichkeiten der Informationsfreiheitsgesetze Gebrauch gemacht? Ein Grund dürfte darin liegen, dass sich viele Journalisten der neuen Möglichkeiten noch gar nicht bewusst sind. Zwar sind die Behörden nach den Informationsfreiheitsgesetzen im Falle des Bestehens eines Informationszugangsanspruchs unverzüglich zur Informationszugangsgewährung verpflichtet, sie können aber einen schnellen Informationszugang (sogar legal) verzögern. Schließlich dürfte auch eine Rolle spielen, dass die Informationszugangsgewährung nach den Informa-

Informationsfreiheitsgesetzen im Gegensatz zum Presserecht gebührenpflichtig ist, so dass die Informationsfreiheitsgesetze eher für Hintergrundrecherchen genutzt werden. Die Kostenfrage hätte sich bereits erledigt, wenn Deutschland eine Europaratskonvention unterzeichnet hätte, die u. a. den kostenlosen Zugang zu amtlichen Dokumenten zum Inhalt hat. Darüber hinaus hat sich der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit in Sachsen-Anhalt dafür eingesetzt, dass die im bundesweiten Vergleich überdurchschnittlich hohen Gebühren für die Prüfung von individuellen Anträgen gesenkt werden. Die Verwaltung ist bisher seinen Vorschlägen nicht gefolgt, so dass hier der Gesetzgeber gefragt ist. – Betrachtet man die Vor- und Nachteile der Informationsfreiheitsgesetze, dann stellt man fest, dass die bisher bei individuellen Anträgen noch bestehenden Nachteile durch Open Data kompensiert und die Vorteile der Informationsfreiheitsgesetze noch verstärkt werden.

### **b) Die Vorteile von Open Data im Besonderen**

Die Vorteile von Open Data bestehen zum einen darin, dass die Informationen kosten- und lizenzfrei zur Verfügung gestellt werden. Der Streit um die Gebühren entfällt. Nimmt man zudem die Selbstverpflichtung der G8-Staaten aus der Open-Data-Charta ernst, dass die veröffentlichten Daten so genau, aktuell und umfangreich wie möglich sein sollen, dann werden Journalisten zukünftig stets auf aktuelle Datenbanken zugreifen können. Damit werden sie in die Lage versetzt, ebenso wie große Wirtschaftsunternehmen Data-Mining zu betreiben. Stehen den Journalisten die Datenbanken des Staates im Internet zur Verfügung, wird die Informationsgewinnung vor Ort unwichtiger, denn der Journalist kann sich ohne Ortsveränderung über das Internet informieren. Richtiges bzw. zielgerichtetes Recherchieren und das Verstehen von Daten werden bedeutsamer. Informationen lassen sich durch Nachfragen bei der Behörde einfacher überprüfen, denn das Behördenwissen steht ja größtenteils im Internet.

## **2. Grenzen / Risiken**

Allerdings birgt Open Data auch Grenzen und Risiken für Journalisten. Bisher profitierten sie von ihrem Sonder- und Exklusivwissen, das sie u. a. auch aufgrund ihres presserechtlichen Auskunftsanspruchs gegenüber den Behörden erhalten haben. Stellt der Staat seine Informationen der Allgemeinheit in jedermann zugänglichen Datenbanken zur Verfügung, haben Journalisten zukünftig weniger Exklusivwissen. Zudem erfolgt zunehmend über soziale Netzwerke die Verbreitung von Informationen. Die Menschen informieren sich also untereinander

ohne die Zuhilfenahme von Presse, Rundfunk und Fernsehen. Die journalistische Berichterstattung wird zudem in stärkerem Maße kontrollier- und überprüfbar, denn Berichte und Kommentare können generell durch das Internet ohne weiteres auf ihre Seriosität überprüft werden. Dadurch wird das Internet neben dem Volk, der Exekutive, der Legislative und der Presse zu einer fünften Gewalt (ähnlich Bunz 2012). Die Bürgerinnen und Bürger werden zunehmend zum Journalisten in eigener Sache.

### **3. Neue Anforderungen an den Journalismus**

Der klassische Journalismus hatte im Wesentlichen zwei Aufgaben: Er informierte die Bürgerinnen und Bürger und kontrollierte die Regierenden (ähnlich Bunz 2012). Journalisten waren damit auch zu einem gewissen Grad Mittler zwischen Regierung und Bevölkerung. Mit Hilfe von Open Data und sozialen Netzwerken können die Bürgerinnen und Bürger sich immer schneller und besser informieren. Ein Großteil der Nachrichten im Internet besteht heutzutage ohnehin schon aus Meldungen oder Videos auf YouTube, die von Privatpersonen als Quelle stammen. Im Rahmen von Open Government können die Bürgerinnen und Bürger zukünftig mit der Regierung oder der Politik sogar unmittelbar in Kontakt treten. Es stellt sich damit zwangsläufig die Frage, ob man Journalisten überhaupt noch braucht bzw. ob an den Journalismus nicht neue Anforderungen zu stellen sind. Sicherlich wird die Aufgabe, die Bevölkerung zu informieren weiterhin bestehen bleiben. Da die Bürgerinnen und Bürger sich jedoch die Informationen zunehmend selbst verschaffen können, werden sie langfristig einen qualitativ besseren Journalismus und mehr Hintergrundrecherchen verlangen. Schließlich wird niemand bereit sein, Geld für Informationen auszugeben, die er sich auf dem Wege von Open Data über das Internet selbst einfach, schnell und zudem kostenlos besorgen kann. Wertvoll sind daher vor allem gut recherchierte und aufbereitete Informationen. Dies setzt allerdings voraus, dass der Journalist seinerseits vertiefte Kenntnisse des Bereichs besitzt, über den er berichtet. Vor diesem Hintergrund wird Journalisten zunehmend auch eine Bildungsaufgabe zukommen, denn die Bürgerinnen und Bürger werden eine fachlich fundierte Berichterstattung von Fachjournalisten erwarten.

### **4. Ausblick**

Während Informationsfreiheit und Open Data im internationalen Vergleich eher selbstverständlich sind, muss in Deutschland eine entsprechende Tradition erst noch entstehen. Einem

Kulturwandel in der Verwaltung zu mehr Offenheit sollte jedoch nichts entgegenstehen, da das Informationsfreiheitsrecht das Bestehen von Geheimnissen und den Schutz der Privatsphäre weiterhin voraussetzt. Das Bewusstsein, dass es sich bei dem Recht auf Zugang zu Informationen um ein modernes Bürgerrecht handelt, das wie eine junge Pflanze gehegt und gepflegt werden will, muss sich aber noch entwickeln. Der Berufszweig des Journalisten kann hierzu einen erheblichen Beitrag leisten, indem er sich für dieses Recht engagiert und es häufig nutzt.

#### Literaturverzeichnis:

Bundesministerium des Innern 2012 = Bundesministerium des Innern, Open Government Data Deutschland. Kurzfassung der Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Stand: Juli 2012, S. 1 – 33,  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/.opengovernment\\_kurzfassung.pdf](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/.opengovernment_kurzfassung.pdf), zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Bunz 2012 = Bunz, Mercedes: Die fünfte Gewalt: Über die Neuausrichtung der medialen Gewaltenteilung,  
<http://www.boell.de/de/bildungskultur/netz-fuenfte-gewalt-mediale-gewaltenteilung-digitale-oeffentlichkeit-15060.html>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

UK Government 2013 = UK Government, G8 Open Data Charter and Technical Annex,  
<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Heckmann 2013 = Heckmann, Dirk: Legal Open Data: Wie offen darf die Verwaltung sein?  
 In: E. Slapio, F.-R. Habbel, A. Huber (Hrsg.): Wertschöpfung für die Wirtschaft, Glückstadt 2013, S. 46 – 50,  
<http://www.wertschoepfung-fuer-die-wirtschaft.de/?p=97>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Heise 2013 = Heise, Christian: „Open is the new normal“: G8-Mitglieder zeichnen Open Data Charter,  
<http://christianheise.de/2013/06/open-is-the-new-normal-g8-mitglieder-zeichnen-open-data-charter/>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Heise Online 2013 = Heise Online, Artikel vom 19. September 2013, Internetrechtler fordert „Open Data“-Gesetz,  
<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Internetrechtler-fordert-Open-Data-Gesetz-1962227.html>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Kommune 21 2014 = Kommune 21: Studie: Wirtschaftsmotor offene Daten,  
[http://www.kommune21.de/meldung\\_18054\\_Wirtschaftsmotor+offene+Daten.html](http://www.kommune21.de/meldung_18054_Wirtschaftsmotor+offene+Daten.html), zuletzt  
abgerufen am 28. Februar 2014.

Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt, 2010 = Landesbeauftragter  
für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt, Erster Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit  
für den Zeitraum vom 1. Oktober 2008 bis zum 30. September 2010, LT-Drs. 5/3001.

Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt, 2013 = Landesbeauftragter  
für die Informationsfreiheit Sachsen-Anhalt, Zweiter Tätigkeitsbericht zur Informationsfrei-  
heit für den Zeitraum vom 1. Oktober 2010 bis zum 30. September 2012, LT-Drs. 6/1913.

Grimme Institut 2010 = Grimme Institut, Im Blickpunkt Open Data, Stand Oktober 2010, S.  
1 - 6,  
<http://www.grimme-institut.de/imblickpunkt/pdf/IB-Open-Data.pdf?>, zuletzt abgerufen am  
28. Februar 2014.

IFK 2013 = Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland, Positionspapier  
der 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland am 27. Juni 2013 in  
Erfurt,  
[http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de/konferenz/entschliessungen/26-  
konferenz/positionspapier-informationsfreiheit-und-open-data/](http://www.informationsfreiheit.sachsen-anhalt.de/konferenz/entschliessungen/26-konferenz/positionspapier-informationsfreiheit-und-open-data/), zuletzt abgerufen am 28. Feb-  
ruar 2014.

Redelfs 2010 = Redelfs, Manfred, Netzwerk Recherche e.V.: Sieben Gründe, warum das In-  
formationsfreiheitsgesetz für Journalisten von Vorteil ist, März 2010,  
<http://www.netzwerkrecherche.de/Infofreiheitsgesetz-IFG/Was-bringt-das-IFG-Journalisten/>,  
zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.

Rossi 2014 = Rossi, Matthias, Staatliche Daten als Informationsrohstoff, Neue Zeitschrift für  
Verwaltungsrecht 2014, S. 1263 – 1266.

Schicktanz 2012 = Schicktanz, Ina: Open-Government Data – Ein echter Vorteil für die Ver-  
waltung oder doch nur ein Trend, Power-Point-Präsentation, Thüringer Ministerium für Bau,  
Landesentwicklung und Verkehr, 2012, S. 1 – 22,  
[http://www.thueringen.de/ikg-giz/download/8\\_GIS-Forum/Schicktanz.pdf?](http://www.thueringen.de/ikg-giz/download/8_GIS-Forum/Schicktanz.pdf?), zuletzt abgerufen  
am 28. Februar 2014.

TAZ 2010 = TAZ, Artikel vom 29. Oktober 2010, Die räuberische Wasser-Privatisierung,  
<http://www.taz.de/!60523/>, zuletzt abgerufen am 28. Februar 2014.