



SACHSEN-ANHALT

Landesbeauftragter
für den Datenschutz

Open Government und Open Data – Theorie und Praxis

LfD LSA

Übersicht

A. Allgemeines (Seiten 3 – 12)

- Open Government – Begriff und Ziele
- Open Data / Open Government Data – Kernprinzipien / Open-Data-Gesetz des Bundes
- Das informationsfreiheitsrechtliche Open-Data-Verständnis

B. Die drei Säulen von Open Government in Theorie und Praxis

1. Säule – Transparenz (Seiten 13 – 19)

- Rechtsrahmen: Informationsfreiheitsgesetze
- Transparenzregister, Kosten – Nutzen, Einbeziehung der Kommunen
- Korruptionsbekämpfung

2. Säule – Partizipation (Seiten 20 – 23)

- Rechtsrahmen: Gesetze
- Beteiligungsportale als Hilfsmittel, Herausforderungen für die Demokratie

3. Säule – Kollaboration (Seiten 24 – 29)

- Rudimentärer Rechtsrahmen, Ziel: Open-Government-Gesetz
- Open-Government-Partnership
- 1. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung, Auswirkungen auf die Länder

Open Government – Begriff und Ziele

- Prinzipien:

Transparenz, Partizipation, Kollaboration
(Kooperation/Zusammenarbeit – „Kollaboration“
= offizieller Sprachgebrauch des BMI)

- Ziele: Kontrolle und Nachvollziehbarkeit des
Behördenhandelns, Information und Beteiligung
des Bürgers, Verbesserung von Verwaltungs-
leistungen

Die drei Säulen von Open Government

- **Transparenz**

= Transparenz im Hinblick auf die Zur-Verfügung-Stellung amtlicher Informationen u.a. auch als Voraussetzung für Partizipation und Kollaboration

- **Partizipation**

= Beteiligung Dritter i.S.d. Einbringens von Ideen und Gedanken ohne Austausch (Bürgerbeteiligung)

- **Kollaboration**

= Entscheidungsfindung im Wege eines gegenseitigen Austauschs, um effizientere Verwaltungsangebote zu schaffen.

Open Data / Open-Government-Data

- **Fünf Kernprinzipien** nach der G8 Open-Data-Charta (2013)
 1. **Open Data by Default.** Regierungsdaten sollen standardmäßig bereitgestellt werden
 2. **Qualität und Quantität.** Die veröffentlichten Daten sollen so genau, so aktuell und so umfangreich wie möglich sein
 3. **Nutzbar von allen.** Die Daten sollen in offenen Formaten zur Verfügung gestellt werden, damit sie von jedermann weiterverwendet werden können
 4. **Veröffentlichung von Daten für besseres Regierungshandeln** (unter den Regierungen)
 5. **Veröffentlichung von Daten für Innovationen.** Freigabe zur privaten und kommerziellen Nutzung der Daten

Open Data – geht es um Daten oder Informationen?

- Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 (2014):

Der Begriff „**Open (Government) Data**“ – offene Regierungs- und Verwaltungsdaten – bezeichnet bestehende Datenbestände, die in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, öffentlich bereitgestellt werden.

In Abgrenzung des Begriffs „Information“ werden unter „**Daten**“ nur **reine „Fakten“** – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext – verstanden. Erst indem solche „Daten“ (oder „Fakten“) in einem konkreten Bedeutungskontext interpretiert werden, werden aus diesen „Informationen“.

Ist die Unterscheidung zwischen Daten und Informationen sinnvoll?

- Problemstellung:

Akten, Vermerke und Gutachten sind demnach keine Daten, sondern Informationen. Dieses Begriffsverständnis mit der Beschränkung auf Rohdaten liegt auch dem beschlossenen „**Open-Data-Gesetz des Bundes**“ zugrunde (BT-Drs. 18/11614) -

Konferenzbeschluss der Regierungschefs und -chefinnen vom 14. Oktober 2016: Länder wollen dem Vorbild des Bundes folgen.

Begriff der Information

Die Informationsfreiheitsgesetze verstehen aber unter einer amtlichen Information **jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung**, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

Die von der Bundesregierung getroffene Unterscheidung zwischen Rohdaten und Informationen ist somit nicht sinnvoll, da **Rohdaten** ohne weiteres **amtliche Informationen** sind.

Ist die Unterscheidung zwischen Daten und Informationen sinnvoll?

Beispiel aus der Praxis:

Messdaten,

die in der Begründung des Open-Data-Gesetzes als Beispiel für Rohdaten genannt werden, sind verkörperte Aufzeichnungen, die einem amtlichen Zweck dienen.

Es handelt sich somit um amtliche Informationen, die bereits nach den Informationsfreiheitsgesetzen veröffentlicht werden dürfen.

Informationsfreiheitsrechtliches Open-Data-Verständnis

Zugänglichmachung amtlicher Informationen, insbesondere im Internet, vgl. **Open-Data-Klausel** nach § 11 Abs. 3 IZG LSA

Amtliche Informationen sind dabei unbearbeitete wie bearbeitete Daten. **Rohdaten meint amtliche Informationen als Originaldokument**

Offen heißt: Die Information ist frei zugänglich und darf frei weiterverwendet werden, d.h. die Verwendung ist **nicht durch Lizenzen eingeschränkt und muss unentgeltlich** möglich sein.

Open Data gehört nicht in das E-Government-Gesetz

- Standort der neuen Open-Data-Regelung des Bundes ist das E-GovG
- § 12a Abs. 1: Pflicht zur Bereitstellung öffentlicher Daten (Portal GovData) – aber kein Rechtsanspruch auf Veröffentlichung
- § 12a Abs. 3: keine Pflicht bei Vorliegen eines Hinderungsgrundes
- Hinderungsgründe sind u.a. Ausschlussgründe i.S.d. §§ 3 bis 6 des IFG des Bundes. **Behörde muss IFG prüfen! Open-Data im E-GovG ist also ein Fremdkörper!** (vgl. EntschlieÙung IFK)

- § 12a Abs. 9: Die Bundesregierung richtet eine zentrale Stelle ein, die die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zu Open Data berät und Ansprechpartner für die Länderstellen ist
 - Rolle der BfDI / LfDI?
- Sinnvoller ist die Einrichtung behördlicher Open-Data-Beauftragter, deren Aufgabe von einem behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten wahrgenommen werden könnte (vgl. Evaluierung des IFG des Bundes)

Streitfragen zu Open Data

- **Dürfen ganze Akten der Verwaltung veröffentlicht werden?**

Ob eine Information veröffentlicht werden darf, hängt vom Vorliegen eines Ausschlussgrundes ab. Geschützt sind z.B. personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, behördliche Beratungen, die öffentliche Sicherheit. Wegen der zahlreichen **Ausschlussgründe** ist es höchst unwahrscheinlich, dass eine komplette Akte veröffentlicht werden könnte.

Aber: Zu viele, teilweise sich überschneidende Ausschlussgründe konterkarieren Open Data und auch Open Government und damit Bürgerbeteiligung und **Demokratie**. Eine allgemeine Güterabwägung zwischen Informations- und Geheimhaltungsinteresse (**Public interest test**) ist als Korrektiv erforderlich.

- **Access for one = access for all?** Informationszugang soll in der Regel zur Veröffentlichung i.S.v. Open Data führen.

Streitfragen zu Open Data

- **Wird die Verwaltung gläsern?**

Die Verwaltung wird **nicht gläsern**, sondern **transparenter**. Da Entscheidungen besser kontrolliert werden können, wird die Verwaltung quasi gezwungen, noch sorgfältiger zu arbeiten sowie ihre Entscheidungen besser zu begründen. Es lässt sich leichter feststellen, ob sachfremd Einfluss genommen wurde (Korruptionsbekämpfung), und dient der Verbesserung von **Serviceleistungen**.

Open Data ist die Voraussetzung für Open Government (ohne Information ist keine Beteiligung und Zusammenarbeit möglich).

Open Data setzt einen **Kulturwandel** voraus und ist eine **Managementaufgabe**: Modernisierungsstrategie – Mobilisierung aller staatlichen Ebenen – Einbindung in die Digitale Agenda – prozessuales und gestuftes Vorgehen

Transparenz – Theorie und Praxis

Rechtsrahmen:

Klassische Informationsfreiheitsgesetze

gewähren den Informationszugang auf **Antrag**, dann aber i.d.R. **gebührenpflichtig**.

Moderne Informationsfreiheitsgesetze (Open Data)

Proaktive Veröffentlichung von Informationen (**Bringschuld** des Staates), bestenfalls über ein **Informations- oder Transparenzregister** mit Datenkategorien. Gilt für allgemeine und Umweltinformationen (IFG und UIG).

Informationen können von jedermann **anonym** und **unentgeltlich** abgerufen sowie weiterverwendet (IWG) werden.

Transparenz – Theorie und Praxis

Theorie:

Es werden möglichst alle veröffentlichungsfähigen amtlichen Informationen in einem **Transparenzregister** veröffentlicht

Praxis:

Sachsen-Anhalt hat noch kein Informationsregister. Einführung geplant bis zum 31.12.2018. Inhalt: nicht nur Öffentlichkeitsarbeit, sondern staatliche originale Informationen (siehe Landtagsbeschluss vom 4. Mai 2017)

Länder mit gesetzlich geregelterm Register:

Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen. Niedersachsen soll ein Register bekommen.

Transparenz – Theorie und Praxis

- **Kosten – wirtschaftlicher Nutzen von Transparenzregistern**

Kosten:

Aufbau und Wartung des Registers. Teuer sind die Digitalisierung von Dokumenten und die Schaffung von Schnittstellen für den Abruf maschinenlesbarer Daten. Kosten werden durch die Einführung der elektronischen Akte erheblich reduziert.

Nutzen:

KAS: Wirtschaftspotential für einen 10-Jahres-Zeitraum von 12,1 Milliarden im konservativen bis zu 131 Milliarden Euro im optimistischen Fall für Deutschland. Der Mehrwert wird durch die Wirtschaft geschaffen, indem sie die Daten auswertet und veredelt (Entwicklung von Softwareprogrammen und Apps).

Vorschlag: Zukunftswerkstatt mit der Wirtschaft

Erhebliches Einsparpotential in der Verwaltung, da sie ebenfalls auf die Daten (z.B. anderer Behörden) zugreifen darf

Transparenz – Theorie und Praxis

- **Rechtsanspruch auf Veröffentlichung?**

Theorie:

Der Wirtschaft müssen zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle / Start-ups die Daten umfassend zur Verfügung gestellt werden.

Praxis:

Willkürliche Veröffentlichungspraxis. Wirtschaft bekommt keine vollständigen Daten.

Theorie:

Teilhabe und Demokratie setzen voraus, dass der Bürger sich vollständig informieren kann und ihm nicht entscheidende Dokumente vorenthalten werden.

Praxis:

Stuttgart 21, Vergabeprojekte; Sachsen-Anhalt: JVA-Burg: keine Auskunft über die Verwendung von Steuergeldern

Fazit: einklagbarer Rechtsanspruch auf Veröffentlichung notwendig

Transparenz – Theorie und Praxis

Theorie:

Einbeziehung der kommunalen Ebene: Informationen der Kommunen gehören in ein Landesinformationsregister

Praxis:

Keine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Veröffentlichung allgemeiner amtlicher Informationen im Register. Argumentation: **Konnexitätsprinzip.**

Ist das zutreffend?

Kommunen müssen bereits Informationen auf ihrer eigenen Homepage veröffentlichen. Umweltinformationen müssen sogar kraft Europarechts veröffentlicht werden. Außerdem stellt das Land die Infrastruktur, auf die die Kommunen nur zurückgreifen müssten. Ausbau der Idee des Art. 91 c GG, vgl. Bürgerportal für Verwaltungsdienstleistungen.

Transparenz – Theorie und Praxis

Theorie:

Dann aber wenigstens **Veröffentlichung** der **kommunalen Ratsinformationen** im Internet unter Berücksichtigung von Ausschlussgründen (= Empfehlung der Landesregierung Sachsen-Anhalts im Rahmen der Evaluierung des IZG LSA)

Praxis:

Stadtrat Halle (zweitgrößte Stadt Sachsen-Anhalts) beschließt die Veröffentlichung, Oberbürgermeister legt Veto ein.

Beispiele für O-G-Kommunen:

Städte mit Open-Government-**Konzept**: Moers, Wien.
Wettbewerb BMI für Modellkommune Open Government: in Sachsen-Anhalt der LK Saalekreis i.V.m. der Stadt Merseburg

Transparenz – Theorie und Praxis

Theorie:

Transparenz dient der Korruptionsbekämpfung.
Veröffentlichung und Auswertung von Verträgen.
Kontrolle der Vergabepaxis etc.

Praxis:

Sachsen-Anhalt: eine systematische Auswertung findet nicht statt. Stichwort: „Beraterverträge“

Hamburg: Verträge unter Vorbehalt (§ 10 Abs. 2 HmbTG).

Partizipation – Theorie und Praxis

- **Beteiligung**

bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger „animiert“ werden, ihre Ideen zu Gesetzesentwürfen und Plänen etc. einzubringen, damit sie von der Verwaltung berücksichtigt werden können.

Wer/Wie?: Animateure? Politische Bildung?

Partizipation – Theorie und Praxis

Theorie:

Generelle Beteiligung bei Gesetzen und Vorhaben, ohne Notwendigkeit einer persönlichen Betroffenheit. Rechtsrahmen: Open Government-Gesetz

Praxis:

Die Beteiligung ist **vereinzelt in Spezialgesetzen** geregelt. Neu: frühzeitige Beteiligung bei Großvorhaben (Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren). Zielrichtung: Anhörung bei Betroffenheit des Einzelnen, um Rechtsverletzungen zu verhindern.

Eine generelle Beteiligung, z.B. beim Erlass von Gesetzen, ist nicht vorgesehen. Es gibt keine Open-Government-Gesetze. Aber: Der Erlass eines Open-Government-Gesetzes ist im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Sachsen-Anhalt vorgesehen (→ Digitale Agenda).

Partizipation – Theorie und Praxis

- Hilfsmittel: **Beteiligungsportale**

Idee: Beteiligung an Gesetzesvorhaben; Rechtsrahmen **in Sachsen-Anhalt im E-Government-Gesetz geplant** (Option für die Landesverwaltung)

Hinweis: Vorhaben des IT-Planungsrats für E-Partizipationssoftware

- **Problemfelder:**

- **Spielregeln:** Pflicht der Verwaltung zum Feedback, sonst Gefahr der Frustration
- Repräsentative Demokratie wird um Elemente der **direkten Demokratie** angereichert. Wie weit kann das gehen? **Bindung** an Voten der Bevölkerung? Müssen Bereiche ausgenommen werden? Bsp.: Haushaltsrecht des Parlaments?
- **Digitale Beteiligung:** Eine Beteiligung ohne Internet wird in der Zukunft kaum noch möglich sein. Wie wird die **Beteiligung von Menschen ohne Internet** gewährleistet?

Exkurs: Grundsatzprobleme bei digitaler Kommunikation / Beteiligung

Ausgangsposition:

Die Nutzung des Internets setzt **Vertrauen** in die Sicherheit der digitalen Kommunikation (**Datenschutz und Datensicherheit**) voraus. Vertrauenswürdiges E-Government ist die Voraussetzung für die Akzeptanz von Open Government. Stichwort: Möglichkeit der verschlüsselten Kommunikation.

Widerspruch:

Es ist daher ein Vertrauensbruch, wenn der Staat eine Behörde schafft, die die Verschlüsselung knacken soll. (= **“Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich“, Zitis**). Wenn der Staat dies schafft, können dies auch Kriminelle. Bsp.: Der Erpressungstrojaner WannaCry nutzte eine Windows-Lücke aus, die der NSA bekannt war und Microsoft nicht gemeldet wurde.

Warum soll mit dem Staat digital kommuniziert werden, wenn die analoge Kommunikation sicherer ist?

Kollaboration – Theorie und Praxis

- Theorie:

hierarchieübergreifend Zusammenarbeit im Verhältnis Staat – Bürger sowie Staat – Staat.

Multi-Stakeholder-Prinzip:

Der freiwillige Zusammenschluss von öffentlichen Stellen mit zivilgesellschaftlichen und privaten Akteuren soll dazu dienen, in Zusammenarbeit mit der Verwaltung bessere Verwaltungsleistungen zu erzielen.

Kollaboration – Theorie und Praxis

Theorie:

- **regelmäßige Workshops** und Konferenzen der Verwaltung mit der Zivilgesellschaft
- **Bedarfsermittlung für Verwaltungsdienstleistungen** durch Input von außen (z.B. der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft)
- **Berücksichtigung von Vorschlägen** (keine Alibi-Veranstaltungen)

Praxis:

Workshops oder Konferenzen finden nicht regelmäßig, sondern allenfalls zu ausgewählten Themen statt.

Kollaboration – Theorie und Praxis

Theorie:

Erlass eines Open-Government-Gesetzes.

Idee: Vorgabe eines Rechtsrahmens. Abkehr vom Freiwilligkeitsprinzip. Die Verwaltung wird zur Einhaltung von Kernelementen verpflichtet.

Testfragen: Gehört Open Government nicht auch zum Recht auf gute Verwaltung, vgl. u.a. auch Art. 41 der EU-Grundrechtecharta? Gehört zur Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aufbauend auf Open Data auch eine verbindliche Open-Government-Rechtspraxis?

Erste Praxisschritte:

Sachsen-Anhalt: Die Prinzipien der Transparenz, Partizipation und Kooperation sind zu berücksichtigen, § 3 Abs. 1 Satz 3 OrgG LSA. Das Nähere regelt ein Gesetz (§ 3 Abs. 3 OrgG LSA)!

Bund: 1. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Open-Government-Partnership (2017, Teilnahme Deutschlands ab Dezember 2016). Ein Open-Government-Gesetz ist nicht vorgesehen.

Open-Government-Partnership

Begriff:

Die Open-Government-Partnership ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern ein **Zusammenschluss** von über 70 Teilnehmer-**Staaten**, die sich für ein offenes und modernes Regierungs- und Verwaltungshandeln einsetzen.

- Ziele:
 - Förderung von Open-Government im Wege der **Selbstverpflichtung**
 - **Keine** Pflicht zu **gleich hohen Standards**
- Durchführung ist **freiwillig, keine Sanktionen**
- Überprüfung der Ziele durch **Evaluierung**: bei Zielverfehlung wird der Teilnahme-Status inaktiv

1. Nationaler Aktionsplan

- Sachstand:
 - Plan soll bis **Ende Juni 2017** vorliegen
 - Workshop mit Zivilgesellschaft ist erfolgt, keine Beteiligung von Behörden
 - Zahlreiche, auch neue Vorschläge, z.B. Einrichtung eines Open-Government-Kompetenzzentrums, Innovationslabore für die Entwicklung neuer Verwaltungsdienstleistungen, Datenschutz-Stresstests für Open Data
 - BMI befindet sich in der Phase der Auswertung, Inhalt steht noch nicht fest ...

1. Nationaler Aktionsplan

- Auswirkungen auf die Länder

Der 1. Nationale Aktionsplan wird voraussichtlich keine verbindlichen Auswirkungen auf die Länder haben.

Der 2. Nationale Aktionsplan soll sich mit dem Thema Länder und Kommunen befassen.

Problem: fehlende Zuständigkeit des Bundes. Länder und Kommunen sollen dem Vorbild des Bundes freiwillig folgen (eigene Pläne?). Es fehlt der verbindliche, ganzheitliche Ansatz.

Vielen Dank für Ihre offene Aufmerksamkeit!