

/// Open Data ermöglichen öffentlich zugängliche Verwaltungsdaten

Transparentes Regierungshandeln

Wie viel Offenheit braucht, wie viel verträgt eine bürgerfreundliche Verwaltung? Von klassischen Auskunftsansprüchen über die Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern bis hin zu Open Data wurde der Zugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen über Jahrzehnte nur zaghafte ermöglicht und erweitert. Noch heute schwankt die Verwaltung zwischen Obrigkeit und Dienstleister. Warum eigentlich?

Offenheit der Verwaltung als Fortschritt

Eine der großen Errungenschaften der Digitalisierung ist, neben Vernetzung und automatisierten Geschäftsprozessen, die Schaffung von Transparenz und Partizipation. Dies betrifft auch und in erster Linie die öffentliche Verwaltung, für die die Möglichkeiten digitaler Informationsverarbeitung und -bereitstellung zugleich einen Paradigmenwechsel bedeuten: weg von einem Obrigkeitsdenken mit dem Bürger als Bitt- und Antragsteller hin zu einem Dienstleistungsdenken mit Webservice. Die damit einhergehende allgemeine Öffnung und Zugänglichkeit der Verwaltung (Open Government) lässt sich auf die Ebene konkreter Verwaltungsdaten herunterbrechen: Alle Informationen, die die Verwaltung – finanziert aus Steuergeldern – erlangt bzw. generiert, sollen im Regelfall ohne bürokratischen Aufwand jedem Interessierten unmittelbar zur Verfügung gestellt werden (Open Data). Je nach Art und Güte des Datenbestandes können diese Informationen von Bürgern, aber auch Unternehmen, unmittelbar oder nach weiterer Aufbereitung (weiter-)verwendet werden. Eine etwaige „Veredelung“ solcher Daten durch Strukturierung, Kontextualisierung oder Ähnliches mehr kann zu Wertschöpfung und neuen Geschäftsmodellen führen, mag aber auch „nur“ das Wissen über Verwaltungsvorgänge mehren und die Akzeptanz in der Gesellschaft stärken.

Dank Digitalisierung wurden öffentliche Ämter zu modernen Dienstleistern.

Open Government und Open Data haben ein großes Potenzial für Innovationen, Teilhabe und Akzeptanzstiftung. Dieser Weg, den die Open-Data-Charta der G8 vorgezeichnet hat, wird nach längerem politischen Ringen nun auch in Deutschland beschritten. Seit Ende 2016 beteiligt sich Deutschland an der Open Government Partnership. Innerhalb dieser Partnerschaft entwickeln die Mitgliedstaaten Aktionspläne und evaluieren diese regelmäßig. Ziel der 2011 gegründeten Initiative ist die stärkere Zusammenarbeit des Staates mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft auf der Basis offener Daten. Dabei verfolgt Open Government das langfristige Ziel, „die Arbeit von Politik, Regierung, Verwaltung und Justiz (d. h. des öffentlichen Sektors insgesamt) offener, transparenter, partizipativer und kooperativer zu gestalten“.

Allgemein zugängliche Informationen bergen zudem ein großes Potenzial für unternehmerische Entfaltung. Vor allem die Interessen der Wirtschaft an Open (Government) Data sind enorm, da die Informationen des öffentlichen Sektors von einer besonderen Qualität gekennzeichnet sind.

Weiterhin stärkt Open (Government) Data die Vernetzung der Akteure. Junge Startups und engagierte Entwickler weisen andere Interessen und eine andere Arbeitskultur auf als die öffentliche Verwaltung. Ein regelmäßiger Austausch soll dazu beitragen, sich gegenseitig näher kennenzulernen und die Bedürfnisse und Einschränkungen des anderen zu verstehen. Eine wichtige Funktion erfüllen dabei Veranstaltungen wie Hackathons, Meetups oder die regelmäßigen Entwicklertreffen in den „OK Labs“ der Open Knowledge Foundation. Derartige Interaktionen zwischen Anbietern und Nutzern sollen in Zukunft verstetigt, vielleicht aber auch institutionalisiert werden.

Open Government Data in der Praxis

Verwaltungsdaten sollen für die Privatwirtschaft geöffnet werden.

Staat und Wirtschaft befinden sich zurzeit in der Übergangsphase von der Papierakte hin zu elektronischen Wissensmanagement-Systemen. Dadurch werden nicht nur die Bedingungen für die öffentliche Verwaltung verbessert, sondern auch neue Chancen für die Gesellschaft eröffnet. Ein elementares Ziel ist die Öffnung von Verwaltungsdaten für die Privatwirtschaft.

So ergeben sich nützliche Anwendungen, basierend auf den Open (Government) Data Beständen der Verkehrsdaten und der Geodaten. Diese können unter anderem für Smartphone-Apps und dabei konkret für Landkarten oder Verkehrsinformationen genutzt werden. In den „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“, die die Europäische Kommission veröffentlicht hat, werden neben diesen beiden Datenkategorien auch Daten zu Erdbeobachtung und

Umwelt, Statistik und Unternehmen nachgefragt. Als konkrete Datenbestände kommen beispielsweise Materialien in Form von Studien, Kalkulationen oder Statistiken, medizinische Forschungsergebnisse, festgestellte Verstöße gegen Lebensmittelvorschriften oder Verkehrs- und Wetterinformationen in Betracht. Des Weiteren könnten Luftaufnahmen, digitale Höhenmodelle, Daten aus dem Grundbuch, aus dem Unternehmensregister, Daten zu Eigentumsverhältnissen, Verkehrswegen und Verwaltungsgrenzen und Daten zu Gebäuden und Gewässern zur Verfügung gestellt werden. Ein weiterer Anwendungsbereich wäre die Bereitstellung von Rechtsinformationen wie beispielsweise Normen und Gerichtsurteile.

Es existieren bereits einige Open Data Portale, die verschiedenste Daten für die Nutzer zur Verfügung stellen: Hierzu zählen unter anderem Open Data Portale der Kommunen wie jenes der Stadt München. Auf Landesebene ist das Open Data Portal des Freistaats Bayern zu nennen, das zusätzlich einen Leitfaden bereitstellt, in dem die wichtigsten Funktionen erklärt und Hinweise zur Nutzung gegeben werden. Auf dem Portal kann in verschiedenen Kategorien nach Daten gesucht werden. Es unterscheidet bei der Suche nach der Einteilung Daten, Dokumente und Anwendungen. Daneben bietet das Portal auch eine Suche nach Schlüsselwörtern an.

Auf Bundesebene gibt es das Datenportal für Deutschland (GovData), das vor allem durch die Änderungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) gestärkt werden sollte. Auch auf diesem Portal kann in verschiedenen Kategorien gezielt nach Daten, Dokumenten und Apps gesucht werden. Durch § 12a Abs. 5 Satz 2 EGovG, der jedoch nur auf Bundesebene gilt, wurde das Portal GovData zudem zum zentralen Datenportal erklärt.

Die Stadt München oder der Freistaat Bayern beispielsweise bieten bereits Open Data Portale an.

Open Government als Teil des demokratischen Rechtsstaats

Die Forderung nach einer Öffnung der Verwaltung oder zumindest ihrer Datenbestände für den Bürger ist älter als das Internet, hat aber durch dieses an Kraft und Realisierungschancen gewonnen. So sind es heute nicht nur die Piratenpartei oder die sog. Netzgemeinde, die sich für eine offene Verwaltung oder gar den „gläsernen Staat“ stark machen. Das Versprechen nach mehr Transparenz und Informationsfreiheit gehört auch bei den etablierten Parteien zum „guten Ton“, ist Bestandteil der Parteiprogramme und politischen Konzepte von Regierung und Opposition. Transparenz und Offenheit (oft synonym, zuweilen auch differenzierend in der Verwendung) sind als politische Forderungen durchweg positiv konnotiert und haben bereits jetzt eine bestätigende normative Verankerung. Weitaus weniger diskutiert werden die Grenzen solcher Offenheit im demokratischen Rechtsstaat.

Dass der Staat unter den Bedingungen des Grundgesetzes „offen“ sein soll und auch offen ist, ist nicht zuletzt eine Folge des Demokratieprinzips und dessen Umsetzung in einer „gelebten Demokratie“. Hieraus lässt sich Transparenz auch als Verfassungsprinzip herleiten. Volkssouveränität kann es in einer repräsentativen Demokratie nur geben, wenn sich Staat und Verwaltung offen zeigen und der Bürger weiß, welche Entscheidungen aus welchem Grunde ergehen. Deshalb sind Gerichtsverhandlungen in der Regel öffentlich, haben die Bürger Zugang zu den Sitzungen der Vertretungsorgane und gibt es zahlreiche Vorschriften zu Auskunftsansprüchen der Betroffenen von Verwaltungsverfahren oder Publizitätsregeln im Hinblick auf Gerichts-, Verwaltungs- und parlamentarische Entscheidungen.

**Die Gründe für eine
Einsichtnahme von Daten
braucht der Bürger
nicht mehr darlegen.**

Die einfachgesetzlichen Ausprägungen dieses Transparenzprinzips gehen aber noch weiter, indem etwa die Darlegungslast beim Zugang der Bürger zu Verwaltungsinformationen umgekehrt wird. So muss dieser z. B. beim Umweltinformationsgesetz oder Informationsfreiheitsgesetz nicht darlegen, warum er bestimmte Daten einsehen möchte. Vielmehr muss die Verwaltung erklären, warum die Information im Einzelfall vorenthalten wird. Auch wenn diese Gesetze nicht das gesamte Verwaltungshandeln in Deutschland erfassen, zeigen sie doch die Tendenz, Staats- und Verwaltungshandeln offen zu gestalten. § 12a EGovG, das sog. „Open Data Gesetz“, bringt solches informationelles Verwaltungshandeln auf eine neue Stufe: Das Prinzip „Abruf statt Antrag“ zeigt deutlich die Rolle der Verwaltung als Dienstleister für den souveränen Bürger.

Open Data als erfüllbare Selbstverständlichkeit

Open Data, so wie dies in aktuellen politischen Konzepten verstanden wird, klingt zunächst nach einer Selbstverständlichkeit. Staat und Verwaltung mögen alle Daten, die im Allgemeininteresse erhoben und verarbeitet werden, eben dieser Allgemeinheit zur Verfügung stellen. Dies solle in bestimmten maschinenlesbaren Formaten geschehen, die eine Weiterverwendung dieser Daten ermöglichen soll. So kann es auch zu einer Veredelung der (Roh-)Daten in der Weise kommen, dass nützliche Anwendungen mit Mehrwert für die Bürger entstehen. Vor diesem Hintergrund ist Open Data auch ein Innovationstreiber, wie man am Wettbewerb „Apps für Deutschland“ sehen kann.

Dass dieses Verständnis von Open Data wiederum eigene Grenzen kennt, nämlich den Ausschluss des Zugriffs auf personenbezogene Daten, Staats- oder Geschäftsgeheimnisse, unterstreicht die Selbstverständlichkeit. Genau genommen geht es darum, künftige Geschäftsprozesse der elektronischen

Verwaltung gezielt auf die Transparenzerfordernisse hin zu modellieren. Früheren Einwänden wird so vorgebeugt: Die wünschenswerte Weitergabe vieler Daten kann nicht mehr mit dem Argument abgelehnt werden, die Bereinigung dieser Informationen um geschützte Anteile sei unverhältnismäßig aufwändig. Bei passender Modellierung ist eine solche Trennung von offenen und nichtoffenen Daten quasi bereits „eingebaut“. Auch fällt nun etwa das Kapazitätsargument weg, wonach die Verwaltung überfordert sei, wenn Tausende Bürger Auskunft verlangen würden. Die Information erfolgt nämlich nicht mehr in der Behörde, sondern per Remote-Zugriff auf die Verwaltungsserver. Diese stehen rund um die Uhr zur Verfügung.

Grenzen der Offenheit

So positiv das Thema Open Data damit besetzt ist, kann es aber nicht grenzenlos gewährleistet werden. Manche Risiken, die mit einer Freigabe von Verwaltungsinformationen verbunden sein können, sind erst auf den zweiten Blick erkennbar.

Schutz vor missbräuchlicher Profilbildung

So wird etwa davor gewarnt, dass selbst „entpersonalisierte“ und damit anonyme Daten Rechte der Bürger gefährden können. Als Beispiel werden Geodaten genannt, die zunächst sehr nützlich sein können, etwa bei der Feststellung der Hochwassergefährdung in bestimmten Regionen. Doch könnten solche Daten auch zur Geo-Referenzierung genutzt werden, indem zum Beispiel Grundbücher, Durchschnittseinkommen und andere Informationen kombiniert würden, was nachteilige Folgen (etwa bei der Beurteilung der Bonität) für betroffene Bürger haben kann. Dies spricht für sich noch nicht gegen die Aufbereitung bestimmter Geodaten in einem „Open Data Konzept“. Jedoch muss vor der Freigabe bestimmter Daten sichergestellt werden, dass diese nicht in einem anderen Kontext, insbesondere zur Profilbildung, missbraucht werden können.

Selbst bei „entpersonalisierten“ Daten ist Vorsicht vor Datenmissbrauch angebracht.

Schutz vor kontraproduktiver Entscheidungshemmung

Transparenz hat ohne Zweifel auch eine disziplinierende Nebenwirkung. Was offen geschieht, ist sichtbar, damit kontrollierbar und steuerbar. Eine Verwaltung, die so vor den kritischen Augen der Öffentlichkeit agiert, kann an Qualität und Produktivität gewinnen. Es entstehen aber auch schädliche Nebenwirkungen. Am Beispiel von Open Government: So kann etwa bei der

Live-Übertragung von Stadtratssitzungen im Internet die Scheu zur Wortmeldung verstärkt werden, die Beteiligten gehen einem fruchtbaren offenen Schlagabtausch lieber aus dem Weg oder die Transparenz der Sitzung wird durch Absprachen im Vorfeld konterkariert. Ein solches Verhalten mag man kritisieren. Es ist aber realistisch, menschlich und kaum zu verhindern. Und es ist in einem gewissen Umfang sogar geschützt, nämlich als Bestandteil des Schutzes der Unbefangenheit, Unabhängigkeit und Neutralität der behördlichen Entscheidungsfindung. Daraus wird wiederum ein Überlegungs-, Entwurfs- und Vorbereitungsspielraum hergeleitet, der eine Offenheit „zur Unzeit“ beschränkt. In ähnlicher Weise räumt auch das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ ein, nach dem ihr ein „nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ zusteht. Auch dies setzt dem Gedanken von Open Data Grenzen. Bei der Bereitstellung von Verwaltungsinformationen ist zu analysieren, inwieweit offene Information und Kommunikation Transparenz tatsächlich herstellt oder nicht am Ende verhindert.

Schutz vor indirekter persönlicher Leistungskontrolle

Informationen des Staates dürfen keine Informationen über dessen Angestellte beinhalten.

Soweit die Transparenzdiskussion mit der Forderung nach dem „gläsernen Staat“ an Stelle eines „gläsernen Bürgers“ geführt wird, wird das Dilemma sichtbar, dass Informationen „des Staates“ nicht immer streng getrennt werden können von Informationen über dessen Bedienstete. Diese mögen formal als Funktionsträger gesehen werden, deren Handeln dem Staat zugerechnet wird. Sie haben aber auch den Status als natürliche Personen mit einem geschützten Rechtskreis. Wenn nun im Rahmen umfassender Bereitstellung offener Daten Rückschlüsse auf das Arbeitsverhalten und die Arbeitsleistung dieser Personen ermöglicht werden, bekommen die sachlichen Daten doch wieder einen persönlichen Bezug. Zwar hat das Prinzip des Benchmarking der Verwaltung sogar Verfassungsrang erhalten (Art. 91d GG). Dies rechtfertigt aber keine unkontrollierte Analyse und Veröffentlichung von Leistungsdaten von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes. Open Data ist also so zu gestalten, dass die berechtigten Interessen der Bediensteten gewahrt bleiben.

Fazit

Open Data ist wie dargestellt eine informationstechnologische Selbstverständlichkeit, beruht auf einer verfassungsrechtlichen Legitimation und trägt als Konzept eines freien Informationszugangs mit rechtskonformer Datenverarbeitung bestimmte Schranken (Datenschutz, Geheimnisschutz,

Sicherheit) in sich. Dabei sind aber auch schädliche Nebenwirkungen zu beachten, die sich aus den Umständen der Datenbereitstellung oder dem Kontext weiterer Datenverarbeitung ergeben können. Um solchermaßen einen Schutz vor übermäßiger Leistungskontrolle, Profilbildung oder Entscheidungshemmung zu gewährleisten, müssen entsprechende technische und organisatorische Vorkehrungen getroffen werden.

UNIV.-PROF. DR. DIRK HECKMANN

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Sicherheitsrecht und Internetrecht,
Universität Passau