

**vbw**

Die bayerische Wirtschaft



Studie

# Open Data – Rechtliche Bewertung

Eine vbw Studie, erstellt von Prof. Dr. Dirk Heckmann  
Stand: Februar 2018, 2., überarbeitete Auflage  
[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)



# Vorwort

## Wirtschaftliche Verwertung von Open Data – Rechtssicherheit ausbauen

---

Daten sind der Rohstoff des Informationszeitalters. Zu den wichtigsten Datensammlern und -haltern gehören Bund, Länder und Gemeinden. Entsprechenden Zugang vorausgesetzt, können mit diesen Datenbeständen vielfach Projekte besser geplant, Prozesse effizienter gestaltet und neue, attraktive Dienstleistungen entwickelt werden. Das Marktpotenzial öffentlicher Daten wird für EU und EFTA allein für die Jahre 2016 bis 2020 auf 325 Milliarden Euro geschätzt. Angesichts dessen muss der Zugang zu in Behörden gehaltenen Daten konsequent ausgebaut werden, um sie gesamtwirtschaftlich bestmöglich nutzen zu können.

Behörden benötigen klare rechtliche Regelungen, um entscheiden zu können, welche Daten sie in welcher Form zur privatwirtschaftlichen Verwendung zur Verfügung stellen dürfen und müssen. Unternehmen, die auf Basis öffentlicher Datenbestände neue Geschäftsmodelle entwickeln wollen, benötigen für den dauerhaften Zugang zu diesen Daten Rechtssicherheit.

Die vorliegende Studie skizziert anhand von Beispielen Möglichkeiten zum Umgang mit Open Data. Sie erläutert jüngere Bundesgesetzgebung und zeigt auf, wie weit im aktuellen und im geplanten Rechtsrahmen Daten der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellt werden können und müssen. Dabei geht es um das Spannungsfeld zwischen Datenschutz und Datenverwertung ebenso wie um Qualitätsansprüche und den Preis von Open Data.

Mit dieser Studie möchten wir den Weg zu einer breiten wirtschaftlichen Verwendung von Datenbeständen der öffentlichen Hand weiter ebnen.

Bertram Brossardt  
21. Februar 2018



# Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1	Open Data, Open Government und Öffnung des Staates im Informationszeitalter .....	1
1.2	Open (Government) Data – Notwendig für unternehmerische Entfaltung im Informationszeitalter .....	2
1.3	Beispiele für Open Data-Portale .....	4
1.4	Praxisbeispiele für die Nutzung von Open Data .....	5
1.4.1	Open Data für das Kerngeschäft .....	6
1.4.2	Open Data für das Nebengeschäft .....	7
1.4.3	Open Data als eigenes Geschäftsmodell .....	7
1.4.4	Nutzung von Open Data für gesellschaftliche Anliegen .....	8
<b>2</b>	<b>Der Rechtsrahmen für Open Data</b> .....	<b>10</b>
2.1	Das „Open Data-Gesetz“ .....	10
2.1.1	Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, § 12a EGovG .....	10
2.1.2	Open (Government) Data als Rechtsbegriff .....	13
2.2	Kritik am Open Data-Gesetz .....	14
2.3	Open Data-Befugnis .....	16
2.3.1	Außerhalb des § 12a EGovG .....	17
2.3.2	Im Rahmen des § 12a EGovG .....	17
2.3.3	Schranken einer Bereitstellungsbefugnis .....	18
2.4	Open Data-Anspruch .....	20
2.4.1	Proaktive Veröffentlichungspflichten der Behörde .....	21
2.4.2	Rechtsansprüche des Einzelnen auf Bereitstellung offener Verwaltungsdaten .....	24
2.5	Open Data-Qualität .....	26
2.6	Open Data-Kosten .....	31
2.6.1	Im Rahmen des § 12a EGovG .....	31
2.6.2	Außerhalb des § 12a EGovG .....	31
2.7	Open Data-Haftung .....	34
2.8	Open Data-Privilegierung .....	38
<b>3</b>	<b>Ausblick</b> .....	<b>41</b>

Anhang .....	43
Ansprechpartner / Impressum .....	45

**Hinweis**

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

# 1 Einleitung

## Politische und wirtschaftliche Einordnung von Open Data

---

### 1.1 Open Data, Open Government und Öffnung des Staates im Informationszeitalter

Eine der großen Errungenschaften der Digitalisierung ist, neben der Vernetzung und jederzeitigen Kommunikation, 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 hat, sollen im Regelfall ohne bürokratischen Aufwand allen 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.

Open Government und Open Data haben so ein großes Potential 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. In dem von der Bundesregierung am 17. September 2014 beschlossenen Programm „Digitale Verwaltung 2020“, das Maßnahmen zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes sowie Einzelprojekte festschreibt<sup>1</sup>, wird auch das Ziel wiederholt, mit Open (Government) Data das Wachstum innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen zu fördern sowie die Bundesbehörden zu Vorreitern bei der Bereitstellung offener Daten in Deutschland zu machen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, 2014, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-2020.pdf>, alle Onlinequellen wurden zuletzt abgerufen am 09.01.2018; vgl. hierzu auch Schoch, Informationsfreiheitsgesetz, 2. Aufl. 2016, § 11 Rn. 55.

Seit dem 07. Dezember 2016 beteiligt sich Deutschland an der Open Government Partnership.<sup>2</sup> Innerhalb dieser Partnerschaft entwickeln die Mitgliedstaaten Aktionspläne und evaluieren diese regelmäßig.<sup>3</sup> Ziel der 2011 gegründeten Initiative ist die stärkere Zusammenarbeit des Staates mit der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft auf der Basis offener Daten.<sup>4</sup> 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.“ In Deutschland existiert der „Arbeitskreis OGP Deutschland“. Dieser setzt sich für die aktive Mitwirkung Deutschlands an der Open Government Partnership ein und besteht aus einem offenen Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaftsvertretern und interessierten Einzelpersonen.<sup>5</sup>

## Mitglieder der Open Government Partnership

---

Die Mitglieder der Open Government Partnership können unter folgendem Link abgerufen werden: <http://www.opengovpartnership.org/countries> (derzeit sind es nach der Aufzählung der Länder über 70 Mitglieder).

---

### 1.2 Open (Government) Data – Notwendig für unternehmerische Entfaltung im Informationszeitalter

Allgemein zugängliche Informationen bergen ein großes Potential 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.<sup>6</sup>

Weiterhin stärkt Open (Government) Data die *Vernetzung der Akteure*. Junge Startups und engagierte Hobbyentwickler 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

---

<sup>2</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/germany>, <http://www.beraternews.net/it/open-data-gesetz-foerdert-innovationen-und-wachstum-35711845/>.

<sup>3</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/open-data-gesetz-union-und-spd-oeffnen-das-milliardengeschaeft-mit-daten/13840960.html>.

<sup>4</sup> <http://www.beraternews.net/it/open-data-gesetz-foerdert-innovationen-und-wachstum-35711845/>.

<sup>5</sup> <https://opengovpartnership.de/ueber-uns/>.

<sup>6</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199.

Open Knowledge Foundation. Derartige Interaktionen zwischen Anbietern und Nutzern sollen in Zukunft verstetigt, vielleicht aber auch institutionalisiert werden.<sup>7</sup>

Die Zielrichtung von Open Data wird oft mit den Grundsätzen Transparenz, Kollaboration und Partizipation umschrieben.<sup>8</sup> Unsere Gesellschaft befindet 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 für die Privatwirtschaft.<sup>9</sup>

Die Open (Government) Data-Datenbestände, die insbesondere für privatwirtschaftliche Unternehmen relevant sind, lassen sich anhand allgemeiner Themenbereiche und konkreter Datenbestände wie folgt zusammenfassen:

Ein Großteil der Anwendungen basiert auf den Open (Government) Data-Beständen der Verkehrsdaten und der Geodaten.<sup>10</sup> Diese können unter anderem für Smartphone-Apps und dabei konkret für Landkarten oder Verkehrsinformationen genutzt werden.<sup>11</sup> In den „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“, die die Europäische Kommission veröffentlicht hat, sind neben diesen beiden Datenkategorien noch folgende Kategorien als diejenigen mit der größten Nachfrage genannt: Erdbeobachtung und Umwelt, Statistik und Unternehmen.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Ein weiterer Anwendungsbereich wäre die Bereitstellung von Rechtsinformationen, wie beispielsweise Normen und Gerichtsurteile.

---

<sup>7</sup> Open Data in der Praxis, Bereitsteller und Anwender offener Daten in Berlin, 2016, S. 9, abrufbar unter: [https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128\\_TSB\\_OpenDataBerlin.pdf](https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf).

<sup>8</sup> Beyer-Katzenberger, DÖV 2014, 144 f.; Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 127.

<sup>9</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199.

<sup>10</sup> Open Data in der Praxis, Bereitsteller und Anwender offener Daten in Berlin, 2016, S. 9.

<sup>11</sup> Vgl. Yliniva-Hoffmann, ZD-Aktuell 2012, 02723.

<sup>12</sup> Amtsblatt der Europäischen Union v. 24.07.2014 – 2014 C 240/01, S. 5, abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN).

<sup>13</sup> Vgl. auch Hackenberg in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Multimedia-Recht, 43. Erg. 2016, Teil 16.7 Rn. 33.

<sup>14</sup> Vgl. Yliniva-Hoffmann, ZD-Aktuell 2012, 02723.

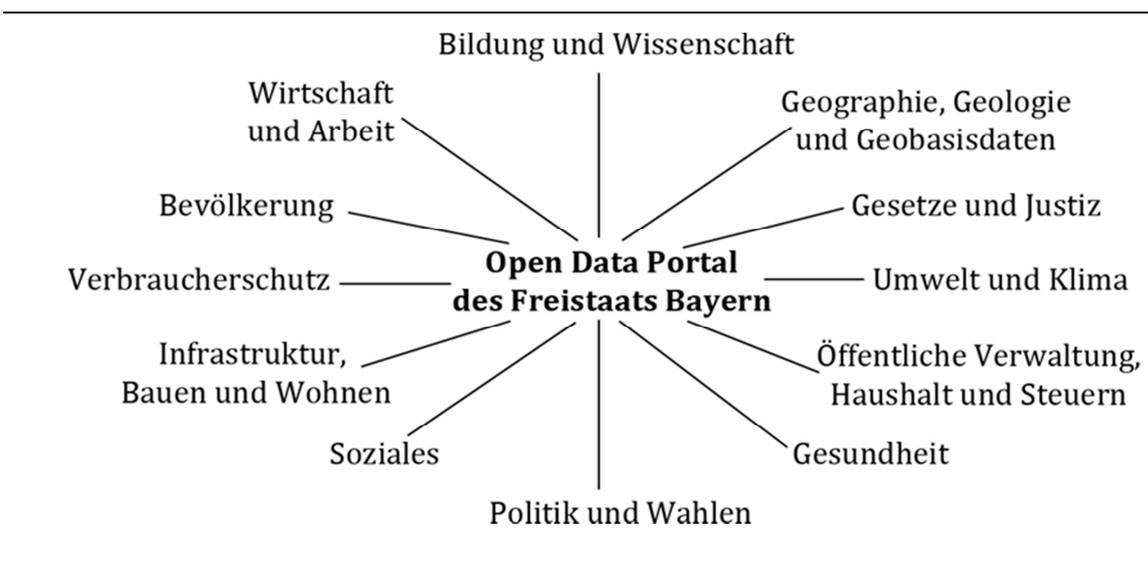
### 1.3 Beispiele für Open Data-Portale

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<sup>15</sup> sowie die der Städte Arnberg, Berlin, Bremen, Köln oder Moers.

Auf Landesebene ist das Open Data-Portal des Freistaats Bayern<sup>16</sup> 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.

Abbildung 1

#### **Kategorien des Open Data-Portals des Freistaats Bayern**



Auf Bundesebene gibt es das Datenportal für Deutschland (GovData)<sup>17</sup>, das vor allem durch die Änderungen des Informationsweiterverwendungsgesetzes (IWG) gestärkt werden sollte.<sup>18</sup> Auch auf diesem Portal kann in verschiedenen Kategorien gezielt nach Daten, Dokumenten und Apps gesucht werden. Durch § 12a Abs. 5 Satz 2 EGovG, der

<sup>15</sup> <https://www.opengov-muenchen.de/>.

<sup>16</sup> <https://opendata.bayern.de/?jsessionid=CD83DDC6E132B0215E1EA98D6EE156C9?0>. Auch in anderen Ländern wird zunehmend die Schaffung entsprechender landesweiter Portale gefordert, vgl. etwa für das Saarland: <http://gruene-saar.de/2017/08/30/landesweites-open-data-portal-einrichten/>.

<sup>17</sup> <https://www.govdata.de/>.

<sup>18</sup> MMR-Aktuell 2015, 366389.

jedoch nur auf Bundesebene gilt, wurde das Portal GovData zudem zum zentralen Datenportal erklärt.<sup>19</sup> Das Datenportal GovData basiert auf einer Verwaltungsvereinbarung, der bislang der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen beigetreten sind. Bremen beteiligt sich an der Finanzierung. Nur diesen Ländern ist es möglich, Daten auf dem Portal zu veröffentlichen.

Wie hoch der Stellenwert von Open (Government) Data für die Wirtschaft eingeschätzt wird, zeigt eine Antwort der Bundesregierung<sup>20</sup> auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Das Potenzial von Open Data wird aufgrund zahlreicher Studien in Deutschland und anderen Staaten durchgängig als hoch eingestuft. Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Ergebnisse der durchgeführten Studien, hält sich jedoch mit eigenen Prognosen noch zurück.<sup>21</sup> Die ausdrücklich von der Bundesregierung genannte Studie der Europäischen Kommission „Creating Value through Open Data – Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources“<sup>22</sup> vom November 2015, die sich auf alle Mitgliedstaaten der EU und die EFTA-Länder bezieht, kommt dabei unter anderem zu dem Ergebnis, dass das unmittelbare Marktvolumen für Open Data<sup>23</sup> für den Zeitraum von 2016 bis 2020 325 Milliarden Euro betragen wird. Während in 2016 75.000 Arbeitsplätze im Zusammenhang mit Open (Government) Data bestehen, soll diese Anzahl bis zum Jahr 2020 auf knapp 100.000 ansteigen. Von dieser Zahl sind nur die Arbeitsplätze erfasst, die direkt mit Open Data zusammenhängen.<sup>24</sup> Dies bedeutet eine Steigerung von ca. 32 Prozent. In Bezug auf die Nutzung von Open (Government) Data im Verkehr folgert die Studie, dass 629 Millionen Stunden unnötige Wartezeit auf den Straßen eingespart werden könnten.<sup>25</sup>

#### 1.4 Praxisbeispiele für die Nutzung von Open Data

Der Nutzung von Open (Government) Data kommt vor allem in den nachfolgend genannten Bereichen ein besonderes Wertschöpfungspotential für privatwirtschaftliche

---

<sup>19</sup> Vgl. zum Ersten Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zu § 12a EGovG ausführlich unten 1.4 und 1.5.

<sup>20</sup> BT-Drs. 18/7485; MMR-Aktuell 2016, 375959.

<sup>21</sup> BT-Drs. 18/7485, S. 5.

<sup>22</sup> Abrufbar unter:

[https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_creating\\_value\\_through\\_open\\_data\\_0.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf).

<sup>23</sup> Die Studie spricht hier von „cumulative direct market size“ (im Gegensatz zu „cumulative total market size“, die für Open Data zwischen 1.138 and 1.229 Milliarden Euro betragen wird), vgl. Creating Value through Open Data – Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources, S. 9.

<sup>24</sup> Die Studie spricht insoweit von „direct Open Data jobs“, vgl. Creating Value through Open Data – Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources, S. 81 und Abbildung S. 79.

<sup>25</sup> [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical\\_report\\_n9\\_economic\\_benefits\\_of\\_open\\_data.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/analytical_report_n9_economic_benefits_of_open_data.pdf), S. 21.

Unternehmen zu. Dabei können Nutzungen im Rahmen des Kerngeschäfts, im Rahmen des Nebengeschäfts und im Rahmen eines eigenen Geschäftsmodells differenziert werden.

#### 1.4.1 Open Data für das Kerngeschäft

Die Nutzung von Open Data im Rahmen des Kerngeschäfts bedeutet, dass ein Unternehmen im Rahmen seines Unternehmenszwecks hauptsächlich offene Daten verwendet.

##### Beispiel: VISTA GmbH<sup>26</sup>

---

*Die VISTA Geowissenschaftliche Fernerkundung GmbH entwickelt aus der Auswertung von sog. Copernicus-Daten verschiedenste Anwendungen auf den Gebieten Landwirtschaft, Hydrologie und Umwelt (Copernicus besteht aus den Sentinel-Familien, einer Serie von Erdbeobachtungssatelliten). VISTA ist auf freie, operationelle und hochauflösende Satellitendaten angewiesen. Einzelne Produkte sind beispielsweise Smart Farming Services wie Düngeempfehlungen oder Biomasse- und Ertragskarten.*

---

##### Beispiel: Implisense GmbH<sup>27</sup>

---

*Die Implisense GmbH entwickelt einen Softwaredienst, auf dem verschiedene Daten zu ungefähr 2,2 Millionen Firmen veröffentlicht werden. Die Daten können über allgemeine Suchmaschinen wie beispielsweise Google aufgefunden werden und die Nutzer werden auf die öffentliche Profilseite der einzelnen Kunden weitergeleitet. Diese Profilseiten sollen zukünftig mit weiteren Analysen und Statistiken angereichert werden.*

---

---

<sup>26</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 15.

<sup>27</sup> [https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128\\_TSB\\_OpenDataBerlin.pdf](https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf), S. 22.

### 1.4.2 Open Data für das Nebengeschäft

Die Nutzung von Open Data im Rahmen eines Nebengeschäfts beinhaltet die Verwendung der offenen Daten zur Ergänzung oder Verbesserung der Produkte oder Dienstleistungen, deren Hauptzweck sich jenseits dieser offenen Daten bewegt.

#### Beispiel: Automobilindustrie

---

*Der Hauptzweck besteht darin, Autos herzustellen. Um den Wert der Fahrzeuge zu steigern, werden diese mit bereits eingebauten Navigationssystemen ausgestattet, die wiederum durch offene Geodaten angereichert werden können.*

---

#### Beispiel: Open Data Portal der Deutschen Bahn<sup>28</sup>

---

*Die Deutsche Bahn fungiert hier als Bereitsteller von Daten.*

*Der Hauptzweck liegt in der Beförderung der Passagiere. Durch die Bereitstellung verschiedener Datensätze, beispielsweise Aufzugdaten, Bahnsteigdaten, Betriebsstellen, Haltestellen, Reisezentren und Stationsdaten, werden den Nutzern zusätzliche Informationen angeboten. Diese Open Data-Strategie der Deutschen Bahn ist ein Teil des Programms „Zukunft Bahn“ und soll für mehr Qualität, Kunden und Erfolg sorgen.<sup>29</sup>*

---

### 1.4.3 Open Data als eigenes Geschäftsmodell

Offene Daten werden im Rahmen eines eigenen Geschäftsmodells dazu verwendet, um Applikationen für mobile Geräte zu entwickeln.

---

<sup>28</sup> <http://data.deutschebahn.com/>.

<sup>29</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 20.

---

**Beispiel: App „ally“<sup>30</sup>**

---

„ally“ ist eine kostenlose App, die aufgrund der Verarbeitung von Verkehrs- und Kartendaten die optimale Fortbewegungsrouten innerhalb einer Stadt anzeigt. Neben den Daten des öffentlichen Nahverkehrs werden weitere Mobilitätsservices wie beispielsweise Carsharing-Dienste in die App integriert. Ebenso können die Nutzer Live-Informationen an die App weitergeben, wodurch der Service weiter verbessert werden kann. Beispielsweise kann den Nutzern angezeigt werden, ob ein Zug Verspätung hat oder bereits überfüllt ist.

---

**Beispiel: Webtechnologie „plasmamap“<sup>31</sup>**

---

Die Webtechnologie plasmamap verarbeitet OpenStreetMap-Daten umfassend und ermöglicht dadurch komplexe Standortanalysen aus offenen Daten. Dabei werden auch Daten angezeigt, die für manche völlig irrelevant, für andere Nutzer wiederum hochinteressant sein können, wie beispielsweise die Standortdaten von Briefkästen, Recyclingcontainern und Laternen. Der Erfinder von plasmamap, Jan Schulte, beschreibt dieses als das „Wikipedia der Kartendaten“.<sup>32</sup>

---

Verschiedene Geschäftsmodelle können durch *Anschubfinanzierungen* gefördert werden. Die Verfügbarkeit offener Daten führt zu einer zunehmenden Entwicklung neuer Anwendungen. Da jedoch oft die finanziellen Mittel fehlen, kann eine gezielte Anschubförderung die notwendige Unterstützung bieten. Ein Beispiel ist der EU-Inkubator ODI-NE, der sich die Förderung der Open Data-Geschäftsmodelle zur Aufgabe gemacht hat und der auch von der Technologiestiftung als Regionalpartner unterstützt wird.<sup>33</sup>

**1.4.4 Nutzung von Open Data für gesellschaftliche Anliegen**

Mithilfe von Open (Government) Data können auch *Barrieren gesenkt* werden, um Menschen durch anschaulich aufbereitete Informationen bestimmte Inhalte näher zu bringen. Beispielsweise fördert in Nigeria Budget das Verständnis öffentlicher Ausga-

---

<sup>30</sup> [https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128\\_TSB\\_OpenDataBerlin.pdf](https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf), S. 20.

<sup>31</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 13.

<sup>32</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Geobusiness/standpunkte-kongress-16.pdf?__blob=publicationFile&v=4), S. 13.

<sup>33</sup> Open Data in der Praxis, Bereitsteller und Anwender offener Daten in Berlin, 2016, S. 9.

ben und Haushalte, indem es die öffentlichen Ausgaben in seinem Portal anschaulich darstellt. Das animiert die Nutzer dazu, sich mit derartig wichtigen, aber auch komplizierten Themen zu beschäftigen.<sup>34</sup> Zudem werden offene Daten auch im Rahmen privater oder gemeinnütziger Zwecke genutzt.

### **Beispiel: Plattform Performance in Context (PiC)**

---

*Diese Plattform wird in Großbritannien genutzt. Dort werden offene Bildungsdaten der Regierung zur Verfügung gestellt, um Personalverantwortlichen die Möglichkeit zu verschaffen, Bildungsabschlüsse im Kontext zu beurteilen. Dies soll zugleich zu einer Erhöhung der sozialen Vielfalt in Unternehmen führen.<sup>35</sup>*

---

---

<sup>34</sup> <http://opendata.sachsen.de/835.htm>.

<sup>35</sup> Ebenda.

## 2 Der Rechtsrahmen für Open Data

Rechtsrahmen, Kritik, Veröffentlichungsrechte und -pflichten, Datenqualität, Kosten, Haftung und Privilegien

---

Zuvörderst ist § 12a EGovG in den Blick zu nehmen, der seit seinem Inkrafttreten Mitte 2017 viele (wenngleich auch freilich nicht alle) der bislang offenen Fragen zu Open Data beantwortet.

Zudem wurden normative Eckpunkte in Anlehnung an einzelne Vorschriften ermittelt, die sich mit dem Zugang des Bürgers zu Verwaltungsinformationen oder einer Pflicht zu ihrer Veröffentlichung durch Verwaltungsbehörden befassen. Neben Einzelregelungen in den E-Government-Gesetzen sind etwa die Richtlinie 2013/37/EU über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (sog. PSI-Richtlinie) und das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) zu nennen, mithilfe dessen die PSI-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden soll.<sup>36</sup> Das IWG steht mit seinen Regelungen zur Weiterverwendung der bei den öffentlichen Stellen vorhandenen Daten im Kontext von Open (Government) Data, trifft jedoch keine Aussage darüber, welche Daten auf welchem Wege bereitzustellen sind.

### 2.1 Das „Open Data-Gesetz“

#### 2.1.1 Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung, § 12a EGovG

Am 09. Dezember 2016 wurde ein Gesetzentwurf der Bundesregierung unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern für ein „Erstes Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes“ in die ministerielle Abstimmung gebracht;<sup>37</sup> in der Folge wurde eine überarbeitete Fassung des Gesetzentwurfs mit Stand vom 13. Januar 2017 veröffentlicht.<sup>38</sup> Durch dieses Gesetzgebungsverfahren wurde erstmals mit § 12a („Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung“) eine Regelung ge-

---

<sup>36</sup> Beyer-Katzenberger, DÖV 2014, 144, 145.

<sup>37</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, Stand: 09.12.2016, abrufbar unter: <https://okfn.de/blog/2016/12/odgesetz/>.

<sup>38</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, Stand: 13.01.2017, abrufbar unter: <https://okfn.de/blog/2017/01/odgesetz-pm/>.

schaffen, die man als „Open Data-Gesetz“ bezeichnen kann.<sup>39</sup> Das Bundeskabinett stimmte diesem am 25. Januar 2017 zu; der finale Gesetzentwurf datiert vom 22. März 2017<sup>40</sup>. Dieser wurde in der Änderungsfassung des Innenausschusses<sup>41</sup> am 18. Mai 2017 vom Bundestag beschlossen. Die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt geschah am 12. Juli 2017, wodurch die Neuregelung seit dem 13. Juli 2017 in Kraft ist.<sup>42</sup>

§ 12a EGovG hat folgenden Wortlaut:

### **§ 12a Offene Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung**

---

*(1) Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellen unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereit. Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.*

*(2) Absatz 1 Satz 1 gilt nur für Daten, die*

- 1. der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen oder Listen,*
- 2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen,*
- 3. nicht das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde der unmittelbaren Bundesverwaltung sind,*
- 4. nach der Erhebung keine Bearbeitung erfahren haben, ausgenommen eine Bearbeitung, die aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt ist und ohne die eine Veröffentlichung der Daten nicht möglich wäre, und*
- 5. nicht für Forschungszwecke erhoben worden sind.*

*(3) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn*

---

<sup>39</sup> Die Länder sollen daran anschließend und, soweit dies nicht bereits geschehen ist, eigene Gesetze erlassen. Damit wird das Ziel verfolgt, bundesweite Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.

<sup>40</sup> BT-Drs. 18/11614.

<sup>41</sup> BT-Drs. 18/12406.

<sup>42</sup> BGBl I 2017, S. 2206.

1. *an den Daten*
  - a) *kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß den §§ 3 bis 6 des Informationsfreiheitsgesetzes besteht oder*
  - b) *ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,*
2. *die Daten ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ihr ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt werden oder*
3. *die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei bereitgestellt werden.*

*(4) Die Bereitstellung der Daten nach Absatz 1 Satz 1 erfolgt unverzüglich nach der Erhebung, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt wird, andernfalls unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung. Ist aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen.*

*(5) Die Daten werden grundsätzlich maschinenlesbar bereitgestellt. Sie sind mit Metadaten zu versehen. Die Metadaten werden im nationalen Metadatenportal GovData eingestellt.*

*(6) Der Abruf von Daten nach Absatz 1 Satz 1 muss entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung der Daten durch jedermann ermöglicht werden. Der Abruf von Daten nach Absatz 1 Satz 1 soll jederzeit, ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung möglich sein.*

*(7) Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sollen die Anforderungen an die Bereitstellung von Daten im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 bereits frühzeitig berücksichtigen bei:*

1. *der Optimierung von Verwaltungsabläufen gemäß § 9,*
2. *dem Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder Verarbeitung der Daten sowie*
3. *bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten.*

*(8) Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sind nicht verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.*

*(9) Die Bundesregierung richtet eine zentrale Stelle ein, die die Behörden der Bundesverwaltung zu Fragen der Bereitstellung von Daten als offene Daten berät und Ansprechpartner für entsprechende Stellen der Länder ist.*

*(10) Die Bundesregierung berichtet dem Bundestag alle zwei Jahre über die Fortschritte bei der Bereitstellung von Daten durch die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung als offene Daten.*

---

## 2.1.2 Open (Government) Data als Rechtsbegriff

Eine einheitliche Definition für den Begriff „Open (Government) Data“ existierte bislang nicht. Während der Begriff „Open Data“ als Oberbegriff „die Öffnung von Daten und Informationen durch private wie öffentliche Stellen“ erfasst, sind als „Open Government Data“ ausschließlich die Daten und Informationen gekennzeichnet, die durch den Staat offengelegt werden.<sup>43</sup>

Nunmehr gibt es mit § 12a Abs. 2 EGovG eine Erläuterung des Begriffs des offenen Verwaltungsdatums, die drei Kernelemente enthält, nämlich die Strukturiertheit, die eindeutige Beschränkung auf Fakten (in Abgrenzung u. a. zu Wertungen) sowie den Charakter als Rohdatum (außerhalb von Bearbeitungen, die erst im Rahmen der Weiterverwendung erfolgen sollen). Zudem sind nach § 12a Abs. 2 Nr. 5 EGovG nur Daten erfasst, die nicht für Forschungszwecke erhoben wurden.<sup>44</sup>

Damit folgt die gesetzliche Neuregelung den bislang diskutierten Definitionsansätzen nur teilweise:

Nach einer viel zitierten Definition von Lucke/Geiger sind offene Verwaltungsdaten „jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden.“<sup>45</sup> § 12a Abs. 2 EGovG erhebt die (Kosten-)Freiheit nicht zum Begriffsmerkmal. § 12a Abs. 6 EGovG spricht allerdings von Entgeltfreiheit und uneingeschränkter Weiterverwendbarkeit.

Die bisherige Diskussion gilt auch der Frage, ob der Begriff Open Data personenbezogene Daten umfasst. Nach der (ursprünglichen) Begründung des E-Government-Gesetzes wurde unter „Open (Government) Data – oder offene (Regierungs- und Verwaltungs-)Daten – [...] das öffentlich verfügbare Bereitstellen von Datenbeständen der öffentlichen Hand, in der Regel in Form von Rohdaten zur Nutzung, insbesondere zur Weiterverwendung und Weiterverbreitung, verstanden. Ausgenommen hiervon sind personenbezogene Daten, sowie Daten, die anderweitig schutzfähig sind (z. B. sicherheitsrelevante Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).“<sup>46</sup> Der nach dieser (ursprünglichen) Definition bereits auf Tatbestandsebene geforderte Ausschluss von personenbezogenen Daten wird teilweise kritisch betrachtet, da dies oft zu Rechtsunsicherheiten führt. Insbesondere könnte aufgrund schwieriger Abgrenzung zwischen

---

<sup>43</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 39.

<sup>44</sup> Hierzu krit. Richter, NVwZ 2017, 1408, 1409.

<sup>45</sup> Lucke/Geiger, Open Government Data, S. 6; Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 40.

<sup>46</sup> BT-Drs. 17/11473, S. 43; Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 105.

personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten und der Möglichkeit der nachträglichen Herstellung des Personenbezugs die Einordnung als Open (Government) Data erschwert werden.<sup>47</sup> Diese Ansicht wird durch § 1 Abs. 3 IWG bekräftigt, der die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten unberührt lässt. Wären personenbezogene Daten bereits auf Tatbestandsseite ausgeschlossen, so wäre der Verweis in § 1 Abs. 3 IWG für die Weiterverwendung nicht erforderlich gewesen, da es bezüglich der personenbezogenen Daten schon nicht zu einer Weiterverwendung kommen könnte. Dafür spricht ebenso, dass die Europäische Kommission in ihren „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“ ausdrücklich Hinweise zu der Weiterverwendung personenbezogener Daten gibt. Auch dies wäre nicht erforderlich, wenn die personenbezogenen Daten bereits auf der Tatbestandsebene ausgeschlossen wären.

Andere vertreten jedoch – wie es auch in der (ursprünglichen) Begründung zum E-Government-Gesetz deutlich zum Ausdruck kommt – die Auffassung, dass die Bereitstellung personenbezogener Daten bereits tatbestandlich nicht von Open (Government) Data erfasst wird.<sup>48</sup>

§ 12a EGovG entscheidet sich nunmehr konzeptionell gegen einen Ausschluss personenbezogener Daten auf der Begriffsebene und verweist auf die Schranken des Informationsfreiheitsgesetzes (§ 12a Abs. 3 Nr. 1 lit. a) EGovG).

Open (Government) Data kann nach diesem Konzept in zwei verschiedene Vorgänge aufgespalten werden: Erstens das freiwillige Bereitstellen der Informationen, um den Dritten einen Zugang zu diesen zu verschaffen, und zweitens das Weiterverwenden der Informationen durch Dritte.<sup>49</sup> Hinsichtlich des ersten Vorgangs geht es vor allem um Fragestellungen, ob die öffentlichen Stellen die Daten überhaupt zur Verfügung stellen dürfen und welche Einschränkungen diese möglicherweise zu beachten haben. Auf der zweiten Stufe werden viele Fragen der Weiterverwendung bereits durch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) beantwortet.

## 2.2 Kritik am Open Data-Gesetz

Bereits kurz nach der Veröffentlichung des Entwurfs zur Ergänzung des E-Government-Gesetzes durch § 12a haben sich bereits einige Verbände und Institutionen geäußert – zum Teil zustimmend, teils auch kritisch.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 42.

<sup>48</sup> So beispielsweise Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 127.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu auch Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 127.

<sup>50</sup> Die nachfolgenden Stellungnahmen bezogen sich alle auf den Stand des Gesetzentwurfs vom 09.12.2016, können jedoch auf den Stand des Gesetzentwurfs vom 13.01.2017 übertragen werden. Eine Übersicht mit Verweisen auf die Stellungnahmen findet sich im Anhang.

So fehlt nach der Stellungnahme der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. in dem Gesetz ein Anspruch auf Zugang zu den offenen Daten, der jedoch gerade für die Etablierung von Open Data unerlässlich sei.<sup>51</sup>

Die Stiftung Neue Verantwortung schätzt es als gefährlich ein, dass viele Begriffe in dem Gesetz(-entwurf) zu unscharf formuliert sind, sodass die öffentlichen Behörden die Veröffentlichungspflicht durch Auslegung umgehen könnten.<sup>52</sup>

Zudem sei zu bedenken, dass nach dem Gesetz(-entwurf) nur diejenigen Daten zur Verfügung gestellt werden, die bei den Behörden in elektronisch gespeicherter Form vorliegen. Eine zwingende gesetzliche Regelung, welche Daten digitalisiert (erhoben) werden müssen, bestehe jedoch nicht. So sei § 6 EGovG lediglich als eine Soll-Vorschrift ausgestaltet. Dies gebe der Bundesverwaltung die Möglichkeit, den Anwendungsbereich des Gesetzes selbst zu bestimmen.<sup>53</sup> Sämtliche vorgenannten Kritikpunkte fanden im Gesetzgebungsprozess keinen Widerhall.

Nach Ansicht der Stiftung Neue Verantwortung läuft überdies die grundsätzliche Entgeltfreiheit, die nunmehr in § 12a Abs. 6 EGovG geregelt ist, leer, da in Spezialgesetzen nach wie vor eine Entgeltpflicht für die Weiterverwendung geregelt werden kann.<sup>54</sup>

Der Digitalverband Bitkom fordert, dass der Freigabe der Daten keine langen Prüfzeiten vorausgehen und Echtzeitdaten auch in Echtzeit zur Verfügung gestellt werden.<sup>55</sup> Dieser Forderung wurde durch § 12a Abs. 4 EGovG insoweit Rechnung getragen, als die Daten unverzüglich nach der Erhebung bzw. unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung oder technischer oder sonstiger gewichtiger Gründe bereitgestellt werden.

---

<sup>51</sup> Während in dem Gesetzentwurf vom 09.12.2016 der fehlende Anspruch lediglich in der Gesetzesbegründung erwähnt wurde (S. 7), ist er in der Fassung vom 13.01.2017 ausdrücklich in § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG-E normiert („Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.“).

<sup>52</sup> Stellungnahme der Stiftung Neue Verantwortung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes („Open Data Gesetz“) v. 9.12.2016, S. 2, abrufbar unter: [http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv-stellungnahme\\_opendatagesetzentwurf.pdf](http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv-stellungnahme_opendatagesetzentwurf.pdf).

<sup>53</sup> Stellungnahme der Stiftung Neue Verantwortung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes („Open Data Gesetz“) v. 9.12.2016, S. 2 f., 4. Diese Einschätzung wird durch folgende Passage in der Gesetzesbegründung bestätigt: „Eine Pflicht zur Digitalisierung in maschinenlesbare Formate von nur analog vorliegenden Aufzeichnungen, Bilddateien und anderen nicht maschinenlesbaren Formaten zu dem Zweck der Veröffentlichung nach dieser Regelung entsteht nicht.“, vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, Stand: 13.1.2017, S. 14.

<sup>54</sup> Stellungnahme der Stiftung Neue Verantwortung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes („Open Data Gesetz“) v. 9.12.2016, S. 6.

<sup>55</sup> Presseinformation des Digitalverbands Bitkom - Open Data: Große Chance auf Innovationen und Wachstum, abrufbar unter: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Open-Data-Grosse-Chance-auf-Innovationen-und-Wachstum.html>.

Der Bundesverband Digitale Wirtschaft e.V. (BVDW) kritisiert wiederum die fehlende Verankerung eines subjektiven Rechtsanspruchs auf Veröffentlichung – belastbare Geschäftsmodelle seien auf dieser Grundlage nur vereinzelt denkbar.<sup>56</sup>

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird mit Blick auf die Begriffsbestimmung in § 12a Abs. 2 Nr. 2 EGovG bereits vereinzelt kritisiert, dass bei der Abgrenzung zwischen veröffentlichungspflichtigen und nicht-veröffentlichungspflichtigen Daten Abgrenzungsschwierigkeiten entstehen können.<sup>57</sup> Nach dem Wortlaut des § 12a Abs. 2 Nr. 2 EGovG unterliegen diejenigen Daten der Veröffentlichungspflicht, welche ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen. Hierunter fällt jedoch kein internes oder eine behördliche Bewertung enthaltendes Datenmaterial.<sup>58</sup> Auch die dynamische Verweisung auf andere Regelungsregime in § 12a Abs. 3 Nr. 1 EGovG wird in der Literatur als Erschwernis aufgefasst, welche zudem der Behörde eine regelmäßige Prüfung abfordert.<sup>59</sup> Insbesondere könnten die Ausnahmen von reaktiven Informationszugangsansprüchen aus anderen Gesetzen sinnvollerweise nicht pauschal auf den proaktiven Bereitstellungsanspruch aus § 12a EGovG übertragen werden.<sup>60</sup>

Der vorgenannten, bislang noch nicht umgesetzten Kritik ist teilweise zu folgen. Zunächst drohen die neu geschaffenen Open Data-Regelungen leerzulaufen, nachdem in § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG ein Anspruch auf Bereitstellung dieser Daten explizit nicht gegeben wird. Zuzustimmen ist auch der Kritik, dass § 12a EGovG stellenweise zu unbestimmt ist und die zahlreichen Verweise auf externe Rechtsvorschriften eine rechtssichere Anwendung erschweren. Zu folgen ist daher der Ansicht, dass § 12a EGovG die wesentlichen Ausnahmebestimmungen selbst regeln sollte. Dagegen ist eine Forderung nach zusätzlichen Open Data-Verpflichtungen für die Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie für Kommunen und Länder, jedenfalls im Rahmen des EGovG, verfehlt, insofern für diese bereits der Anwendungsbereich des Gesetzes nicht eröffnet ist.

### 2.3 Open Data-Befugnis

Darf die öffentliche Hand (und wenn ja, in welchem Umfang) Datenbestände im Sinne von Open Data zur Verfügung stellen?

---

<sup>56</sup> <https://www.bvdw.org/der-bvdw/news/detail/artikel/bvdw-vermisst-verbindlichkeit-beim-open-data-gesetz-3/>. Vgl. hierzu im Einzelnen unter 2.4.2.

<sup>57</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1409.

<sup>58</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1409.

<sup>59</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1410.

<sup>60</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1410.

### 2.3.1 Außerhalb des § 12a EGovG

Ob die Verwaltung zumindest einen Teil ihrer Datenbestände zum Abruf über das Internet bereitstellen darf, lässt sich noch nicht aus dem IWG herleiten. Dieses regelt zwar die Weiterverwendung öffentlicher Daten, was ohne deren Kenntnis bzw. Nutzbarkeit nicht möglich wäre. Damit ist allerdings nicht gesagt, dass bestimmte Daten bzw. welche Daten im Sinne des Open Data-Gedankens bereitzustellen sind.

Dass Transparenz und Offenheit der demokratischen Legitimation dienen<sup>61</sup>, genügt ebenfalls nicht zur Begründung einer Open Data-Befugnis der Verwaltung.

So stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit die Verwaltung einer gesetzlichen Grundlage dafür bedarf, dass sie Teile ihrer Verwaltungsdatenbestände zum (webbasierten) Abruf bereitstellt. Soweit die Bereitstellung zugleich einen Eingriff in (Grund-) Rechte Dritter darstellt, ist eine gesetzliche Grundlage (wie etwa §§ 2, 6 VIG) in jedem Fall erforderlich (sog. Vorbehalt des Gesetzes).<sup>62</sup> Das wäre etwa dann der Fall, wenn personenbezogene Daten übermittelt werden (Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) oder geschützte Unternehmensgeheimnisse preisgegeben würden (Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie). Soweit Open Data-Portale allerdings genau jene Informationen ausnehmen (was auch dem herkömmlichen Begriffsverständnis von Open Data entspricht), kann die Bereitstellung der Daten auch ohne explizite Rechtsgrundlage erfolgen.

### 2.3.2 Im Rahmen des § 12a EGovG

Seit dem 13. Juli 2017 regelt nunmehr – der im Übrigen neben dem IWG anwendbare<sup>63</sup> – § 12a EGovG eine Pflicht der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung zur Bereitstellung offener Daten. Nach § 12a Abs. 1 EGovG besteht insofern kein Ermessen. Im Gegenteil: Im Umfang der bereitzustellenden Daten (zur Begriffsbestimmung: § 12a Abs. 2 EGovG, zu den Hinderungsgründen: § 12a Abs. 3 EGovG) hat die Offenlegung „unverzüglich“ (§ 12a Abs. 4 EGovG), „entgeltfrei“ und zur „uneingeschränkten Weiterverwendung“ (§ 12a Abs. 6 EGovG) sowie „maschinenlesbar“ und mit „Metadaten“ versehen (§ 12a Abs. 5 EGovG) zu erfolgen. Diese gesetzliche Verpflichtung beinhaltet zugleich die Befugnis zur Bereitstellung im gesetzlich vorgesehenen Umfang.

---

<sup>61</sup> Vgl. Kurzfassung, Open Government Data Deutschland, Studie, S. 4.

<sup>62</sup> Grzeszick in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 78. EL September 2016, Art. 20 Rn. 75 ff.

<sup>63</sup> Weiterführend Richter, NVwZ 2017, 1408, 1412.

### 2.3.3 Schranken einer Bereitstellungsbefugnis

Zwar beziehen sich die nachfolgend genannten Schranken einer Bereitstellungsbefugnis vorrangig auf den Anwendungsbereich außerhalb des § 12a EGovG. Nachdem jedoch § 12a EGovG in ein bereits bestehendes „informationsrechtliches Ökosystem“<sup>64</sup> eingreift, ist das Verhältnis der Spezialvorschrift zu anderen Rechtsbereichen zu klären. Diese Fragen lassen sich auch dahingehend abstrahieren, als allgemein danach gefragt werden kann, ob und, falls ja, inwieweit ein bestehendes Regelungsregime einer Open Data-Befugnis entgegensteht. Mithin sind die nachfolgend erwähnten Schranken auch zugleich innerhalb des Anwendungsbereichs des § 12a EGovG von Bedeutung. Hierbei ist zusätzlich das sich anschließende Kapitel zum Open Data-Anspruch unter 2.4 von Relevanz.

#### 2.3.3.1 Personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzes

Diese Schranke spielt nur dann eine Rolle, wenn – wie im geltenden § 12a EGovG – personenbezogene Daten sinnvollerweise nicht bereits auf der Tatbestandsebene von dem Begriff Open (Government) Data ausgeschlossen werden.

Um Daten im Rahmen von Open (Government) Data an private Unternehmen bereitstellen zu können, darf die Verbreitung nicht gegen Datenschutzgrundsätze verstoßen. Handelt es sich bei den Informationen um personenbezogene Daten i. S. d. § 3 Abs. 1 BDSG bzw. Art. 4 Nr. 1 Europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)<sup>65</sup>, so können diese nur im Rahmen des datenschutzrechtlich Möglichen an Dritte weitergegeben werden. Vorliegend handelt es sich um den datenschutzrechtlich relevanten Vorgang des Übermittels von Daten i. S. d. § 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BDSG bzw. der Verarbeitung von Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Die Zulässigkeit der Bereitstellung der Informationen im Rahmen von Open (Government) Data richtet sich dann nach § 4 Abs. 1 BDSG bzw. Art. 6 UAbs. 1 Satz 1 lit. a DSGVO oder nach den landesrechtlichen Datenschutzgesetzen.

Im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) ist nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG ein Bereitstellen personenbezogener Daten auch dann möglich, wenn das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt. Eine derartige Interessenabwägung ist jedoch im Rahmen von Open (Government) Data nicht möglich, da es hier nicht um einen Antrag eines konkreten Antragstellers geht, dessen Interesse zu berücksichtigen ist, sondern um Daten, die ohne einen entsprechenden Antrag der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden sollen. Stehen datenschutzrechtliche Grundsätze entgegen, so können diese Informationen daher nicht durch eine Interessenabwägung überwunden werden

---

<sup>64</sup> Begriff bei Richter, NVwZ 2017, 1408, 1411.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen den bayme vbm Leitfaden „Datenschutzrecht 2018“, 2017.

und folglich auch nicht im Rahmen von Open (Government) Data zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr ist hierfür entweder eine ausdrückliche Einwilligung des Betroffenen erforderlich, die sich – sofern einschlägig – auch auf die Veröffentlichung nach § 12a EGovG bezieht, oder ein gesetzlicher Erlaubnistatbestand.<sup>66</sup> Als gesetzliche Ermächtigungstatbestände kommen dabei etwa bereichsspezifische Regelungen in Bezug auf die Veröffentlichung personenbezogener Daten in Verzeichnissen und Registern in Betracht.<sup>67</sup>

In der Praxis unterläuft den Behörden meist bereits ein Fehler bei der Bewertung, ob es sich um personenbezogene Daten handelt. Oftmals wird der Unterschied zwischen datenschutzrechtlich geschützten personenbezogenen Daten und Daten mit Bezug zu Personen verkannt.<sup>68</sup> Sowohl das BVerwG als auch das VG Regensburg haben hierzu entschieden, dass es sich bei dienstlichen Telefonnummern von Mitarbeitern eines behördlichen Jobcenters zwar um Daten mit Personenbezug handelt, die Veröffentlichung zu amtlichen Zwecken jedoch unbedenklich ist.<sup>69</sup>

Ansprechpartner für Fragen und Unklarheiten bayerischer öffentlicher Stellen ist im Übrigen nach Art. 25 Abs. 3 Satz 3 BayDSG der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, Prof. Dr. Thomas Petri.<sup>70</sup>

### 2.3.3.2 Sicherheitsrelevante Daten

Zudem darf die Behörde keine Daten veröffentlichen, die die Sicherheit der Behörde oder die Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährden können, vgl. hierzu etwa auch § 3 Nr. 1 lit. b, c, Nr. 2 IFG.

### 2.3.3.3 „Unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand“

Ob das Kriterium des „unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands“ einer Veröffentlichungspflicht entgegenstehen kann, wird unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird davon ausgegangen, dass in dem pauschalen Rückgriff auf den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand ein fehlerhaftes Amtsverständnis der zuständigen Behörde liegt.<sup>71</sup> Die Rechtsprechung erkennt den unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand hingegen als einen umfassenden Weigerungsgrund an.<sup>72</sup> Hierdurch soll verhindert werden, dass die grundsätzlich zur Auskunft verpflichtete Behörde umfänglichen, in Inhalt und Ziel-

<sup>66</sup> Ebenso Richter, NVwZ 2017, 1408, 1413.

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Gola/Klug/Körffer in: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 16 Rn. 13.

<sup>68</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 132.

<sup>69</sup> BVerwG, Beschl. v. 12.3.2008 - 2 B 131.07; VG Regensburg, Gerichtsbescheid v. 4.11.2014 - RN-9 K 14.488.

<sup>70</sup> Siehe hierzu <https://www.datenschutz-bayern.de/>.

<sup>71</sup> Partsch, AfP 2012, 516, 520 f.

<sup>72</sup> Schoch, NVwZ 2013, 1033, 1037.

richtung unzureichenden spezifischen Zugangsgesuchen ausgesetzt wird, die zu einer arbeitsintensiven Aufarbeitung des Informationsmaterials nötigen würden, die wiederum zum Informationsgehalt außer Verhältnis stünde.<sup>73</sup> Hier können die Grundsätze, die für das IFG entwickelt wurden, erst recht übertragen werden. Kann die Behörde ein Zugangsgesuchen aufgrund des unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands verweigern, so muss dies erst recht für die Informationen gelten, die ohne einen entsprechenden Antrag zur Verfügung gestellt werden sollen.

Dagegen kann die in der Gesetzesbegründung zu § 12a EGovG erwähnte Befreiung von der Pflicht zur Bereitstellung der Daten *in maschinenlesbarer Form* im Falle „unverhältnismäßigen Aufwands“<sup>74</sup> nur absolut ausnahmsweise zum Tragen kommen.<sup>75</sup> Denn einerseits handelt es sich wegen § 12a Abs. 2 Nr. 1 EGovG bereits zwingend um elektronisch gespeicherte Daten, andererseits wird die notwendige Anpassung der Infrastruktur (Aufbau einer Bereitstellungsinfrastruktur, Einpflegen der Datensätze, Sicherstellung einer konstanten Abrufbarkeit) bereits durch die Übergangsfristen des § 19 EGovG umfassend berücksichtigt.<sup>76</sup>

#### 2.3.3.4 Entgegenstehende geistige Eigentumsrechte

Schließlich dürfen einer Bereitstellung der Informationen im Rahmen von Open (Government) Data Urheberrechte Dritter nicht entgegenstehen. In der Vielzahl der Fälle wird es sich bei den Informationen der Behörden um schutzunfähige oder amtliche Werke i. S. d. § 5 Abs. 2 Urheberrechtsgesetz (UrhG) handeln, sodass hier geistige Eigentumsrechte einer Veröffentlichung nicht entgegenstehen.<sup>77</sup> Die Immaterialgüterrechte als pauschale Schranke für den Zugang zu öffentlichen Informationen zu sehen, wird der Thematik nicht gerecht und zeugt von einer mangelnden Auseinandersetzung.<sup>78</sup>

## 2.4 Open Data-Anspruch

Haben Unternehmen (ggf. auch Bürger) einen subjektiven Anspruch auf Zugang und Nutzung der „offenen Daten“?

Im Rahmen eines Open Data-Anspruchs von Bürgern oder Unternehmen muss zwischen dem antragslosen Informationszugang i. S. e. proaktiven Veröffentlichungspflicht

---

<sup>73</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 133 mit Verweis auf VGH Hessen, Beschl. v. 2.3.2010 - 6 A 1684/08.

<sup>74</sup> BT-Drs. 18/11614, S. 21.

<sup>75</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1410 f.

<sup>76</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1410 ff.

<sup>77</sup> In dieselbe Richtung Richter, NVwZ 2017, 1408, 1412 f., der allenfalls den Sui-generis-Schutz von Datenbanken nach §§ 87a ff. UrhG als möglicherweise einschlägig erachtet.

<sup>78</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 129, 139.

der Behörde (s. nachfolgend unter 2.4.1) und dem eigentlichen Rechtsanspruch des Einzelnen (s. nachfolgend unter 2.4.2) differenziert werden.

Die erste Alternative wird mit dem ursprünglichen Verständnis von Open (Government) Data in Verbindung gebracht. Open (Government) Data versteht sich somit als eine Bringschuld des Staates und nicht als eine Holschuld des Bürgers.

Klärungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang, ob Bürger oder Unternehmen ein subjektiv-öffentliches Recht im Sinne eines einklagbaren Anspruchs auf Bereitstellung offener Verwaltungsdaten haben, wenn die Verwaltung ihrer Bringschuld nicht nachkommt.

#### **2.4.1 Proaktive Veröffentlichungspflichten der Behörde<sup>79</sup>**

Eine umfangreiche proaktive Veröffentlichungspflicht für Open Data-Anwendungen existierte bislang nicht. Erst § 12a EGovG begründete eine solche Pflicht.

Die Vorschrift des § 11 IFG, der die Veröffentlichungspflichten regelt, wird nicht als ausreichend für einen allgemeinen Open Data-Anspruch angesehen.<sup>80</sup> Nach § 11 Abs. 2 IFG sollen die Behörden beispielsweise Organisations- und Aktenpläne ohne die Angabe personenbezogener Daten allgemein zugänglich machen. Die offene und freie Verfügbarkeit der Daten geht jedoch über die Zielrichtung des IFG hinaus.<sup>81</sup> Zudem gilt das IFG nur auf Bundesebene. In den Ländern bestehen teilweise keine Regelungen für die Veröffentlichung amtlicher Informationen (Ausnahmen: § 3 HmbTG<sup>82</sup> und § 4 LTranspG RP<sup>83</sup>).<sup>84</sup> Auch liegt der Fokus des IFG erkennbar nicht auf der Veröffentlichungspflicht. Dabei würden proaktive Veröffentlichungspflichten der Behörden die Verwaltungseffizienz steigern und Ressourcen einsparen.<sup>85</sup>

Ebenso wird in § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG normiert, dass Informationen in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen sind. Jedoch reicht auch diese Regelung nicht für

---

<sup>79</sup> Vgl. Schulz, VerwArch 2013, 327.

<sup>80</sup> Vgl. Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 135.

<sup>81</sup> Vgl. Schulz, VerwArch 2013, 327, 337.

<sup>82</sup> Nach § 1 Abs. 1 HambTG (Hamburgisches Transparenzgesetz) sollen die bei den Behörden vorhandenen Informationen der Allgemeinheit unmittelbar zugänglich gemacht werden. In § 3 Abs. 1 wird eine Veröffentlichungspflicht für bestimmte Dokumente statuiert. Bezüglich dieser Informationen besteht nach § 1 Abs. 2 ein Anspruch auf unverzüglichen Zugang für jedermann.

<sup>83</sup> § 4 Abs. 1 LTranspG RP (Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz) statuiert eine Transparenzpflicht hinsichtlich der in Teil 2 genannten Informationen. Ein subjektiver Anspruch des Einzelnen ergibt sich hierbei aus § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LTranspG RP.

<sup>84</sup> Hierzu krit. die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins (DAV) Nr. 2/2018, abrufbar unter: <https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-2-18-open-data-auf-der-ebene-der-kommunalen-verwaltung>.

<sup>85</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 135 mit Verweis auf Schulz, VerwArch 2013, 327, 338.

die Begründung eines Open Data-Anspruchs aus, da sie nur Anforderungen an das „Wie“ des Bereitstellens, nicht jedoch an das „Ob“ beinhaltet.

Auch das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) in seiner früheren Fassung konnte nur als ein erster Ansatz zur Normierung von Open (Government) Data angesehen werden. Eine vollständige Regelung war ihm nicht zu entnehmen. Dies zeigte sich bereits an der – teilweise noch immer bestehenden – Unverbindlichkeit der Vorschriften, dem beschränkten Anwendungsbereich für die Weiterverwendung und dem Fehlen von Veröffentlichungspflichten jenseits von § 3 EGovG. Im Kontext von Open (Government) Data beschränkte sich das Gesetz darauf, die Anforderungen für das Offenlegen von Daten zu formulieren. § 12 Abs. 1 Satz 1 EGovG verpflichtet die Behörden lediglich, grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden, wenn Daten über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt werden, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des IWG zu erwarten ist. Diese Pflichten bestehen allerdings nach § 12 Abs. 5 EGovG nur, soweit Rechte Dritter, insbesondere der Länder, nicht entgegenstehen. Die Maschinenlesbarkeit wird in § 12 Abs. 1 Satz 2 EGovG legaldefiniert. Danach ist ein Format maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Zudem wird die Bundesregierung nach § 12 Abs. 2 EGovG ermächtigt, in einer Verordnung die Nutzungsbestimmungen für die kommerzielle und nichtkommerzielle Nutzung festzulegen. Pflichten zur Schaffung von Transparenz werden hingegen nicht normiert.<sup>86</sup> In der Literatur wird § 12 Abs. 1 Satz 1 EGovG daher insgesamt als „weitgehend wirkungslos“ beschrieben.<sup>87</sup> Lediglich in § 3 Abs. 1 EGovG findet sich eine Verpflichtung für jede Behörde, Stammdaten wie Anschrift, Aufgaben und Erreichbarkeit in öffentlichen Netzen zur Verfügung zu stellen.

Jedoch existierten auch schon vor Inkrafttreten des § 12a EGovG für spezielle Bereiche eigenständige Regelungen einer proaktiven Veröffentlichungspflicht der Behörde.

Speziell für Geodaten und Geodatendienste des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl. § 2 GeoZG) sieht § 11 Abs. 1 Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) eine Veröffentlichungspflicht vor, sofern der Schutz öffentlicher und sonstiger Belange nach § 12 Abs. 1 und 2 GeoZG dem nicht entgegensteht. Nach § 11 Abs. 2 Satz 1 GeoZG sind Geodaten und Metadaten über Geodatendienste für die kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung zu stellen, soweit Rechtsvorschriften, vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen. Damit vereint das Geodatenrecht die zwei Grundgedanken, die auch dem Open (Government) Data zugrunde liegen: Informationszugang und Informationsweiterverwendung.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 104 f.

<sup>87</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1411.

<sup>88</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 102.

In diesem Zusammenhang wird die Frage aufgeworfen, wann ein Geodatum in ein (auch) personenbezogenes Datum umschlagen kann. Eine genaue Grenzlinie lässt sich zur Beantwortung der Frage nicht ziehen, vielmehr hängt diese von einer Einzelfallentscheidung der Exekutive und der Judikative ab.<sup>89</sup>

Für das Umweltrecht normiert § 10 Abs. 1 Satz 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) eine Pflicht, die Öffentlichkeit über die Umwelt zu informieren. Dabei sollen nach § 7 Abs. 1 UIG die Informationen in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen elektronischen Formaten gespeichert werden, um den Nutzern den Zugang zu erleichtern.

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass sowohl § 10 UIG als auch § 11 GeoZG als inhaltsgleiche Bestimmungen im Sinne der allgemeinen Kollisionsregel des § 1 Abs. 4 EGVG zur Unanwendbarkeit des § 12a EGVG führen.<sup>90</sup> Dasselbe gelte nach § 1 Abs. 4 EGVG für der Vorschrift entgegenstehende Bestimmungen wie z.B. § 47k Abs. 5 GWB oder auch § 111e EnWG.<sup>91</sup>

### **Spezialvorschrift Bayerisches E-Government-Gesetz**

---

*Eine Spezialvorschrift auf Landesebene bietet das Bayerische E-Government-Gesetz an (BayEGovG). Nach Art. 4 Abs. 1 BayEGovG sollen die Behörden ihre Dienste auch elektronisch über das Internet anbieten, soweit dies wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Hierfür werden nach Satz 3 dieser Vorschrift vorbehaltlich anderer Rechtsvorschriften keine zusätzlichen Kosten erhoben.*

---

Art. 4 Abs. 1 Satz 2 des Bayerischen E-Government-Gesetzes (BayEGovG) regelt für Behörden eine originäre, vom Fachrecht unabhängige Informationsbereitstellungspflicht über öffentlich zugängliche Netze, die für eine sachgerechte elektronische Inanspruchnahme erforderlich ist. Wegen der Vielzahl und Verschiedenartigkeit der erfassten Dienste wird ausdrücklich auf eine Normierung von Katalogtatbeständen verzichtet. Hierunter fallen insbesondere Informationen über Aufgaben und Zuständigkeitsbereiche der Behörde, Gebühren, beizubringende Unterlagen, die zuständige Ansprechstelle sowie die Erreichbarkeit.<sup>92</sup> Sofern Kommunen in anderen Rechtsvorschriften wie insbesondere Kostensatzungen keine abweichenden Regelungen treffen, dürfen für die elektronische Bereitstellung keine weiteren Kosten erhoben werden.

---

<sup>89</sup> Vgl. zu dieser Frage Martini, NVwZ 2016, 353.

<sup>90</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1412.

<sup>91</sup> Richter, NVwZ 2017, 1408, 1412.

<sup>92</sup> BayLT-Drs. 17/7537, S. 31; Denkhäus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 4 Rn. 6.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass eine umfassend geregelte proaktive Veröffentlichungspflicht im Bereich des Open (Government) Data bislang noch nicht existierte. Erst das Inkrafttreten des § 12a EGovG zum 13. Juli 2017 begründete eine entsprechende Bringschuld der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung.

#### 2.4.2 Rechtsansprüche des Einzelnen auf Bereitstellung offener Verwaltungsdaten

Ein subjektiv-öffentliches Recht im Sinne eines echten, einklagbaren Anspruchs auf Bereitstellung offener Verwaltungsdaten ist bislang nur in Spezialgesetzen normiert.

So ergeben sich Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen beispielsweise aus § 3 Abs. 1 Satz 1 Umweltinformationsgesetz (UIG) sowie aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Nach § 2 Abs. 1 VIG hat jeder nach der Maßgabe dieses Gesetzes einen Anspruch auf freien Zugang zu den dort bezeichneten Daten. Ein berechtigtes oder rechtliches Interesse muss nicht geltend gemacht werden. Es handelt sich um einen voraussetzungslosen Anspruch.<sup>93</sup> § 2 Abs. 1 VIG begründet daher ein subjektiv-öffentliches Recht auf Informationserteilung.<sup>94</sup> Für das Informationsweiterverwendungsgesetz regelt § 1 Abs. 2a IWG demgegenüber, dass ein Anspruch auf Zugang zu den Informationen durch dieses Gesetz gerade nicht begründet wird.

Anders als das E-Government-Gesetz des Bundes begründet Art. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 BayEGovG ein subjektives Recht auf Zugang zu Behördendiensten, einschließlich Datendiensten sowie den zur Nutzung relevanten Informationen.<sup>95</sup> Der Begriff der Behördendienste ist weit zu verstehen und umfasst den Zugang zu sämtlichen bestehenden Dienstleistungen der Verwaltung über das Internet sowie eine entsprechende Bereitstellungspflicht.<sup>96</sup> Das Recht bezieht sich allerdings nur auf bestehende Dienste und umfasst keine Verpflichtung dahingehend, neue oder zusätzliche Dienste anzubieten.<sup>97</sup> Daher begründet die Vorschrift kein originäres Informations- oder Datenzugangsrecht, sondern setzt die Eröffnung eines analogen oder digitalen Zugangs zu Informationen oder Daten aufgrund des Fachrechts vielmehr voraus.<sup>98</sup> Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG beinhaltet eine objektive Pflicht der Behörden, das gesetzgeberische Ziel eines Ausbaus der E-Government-Angebote aktiv umzusetzen.<sup>99</sup> Dieser Auf-

---

<sup>93</sup> Rossi in: Gersdorf/Paal, Beck-OK Informations- und Medienrecht, 14. Edition, Stand: 1.11.2017, § 2 VIG Rn. 8.

<sup>94</sup> Heinicke in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, 167. EL, Juli 2017, § 2 VIG Rn. 6 m.w.N.

<sup>95</sup> BayLT-Drs. 17/7537, S. 30; Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 2 Rn. 21 sowie Art. 4 Rn. 1.

<sup>96</sup> Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 2 Rn. 21.

<sup>97</sup> ebenda, Rn. 22.

<sup>98</sup> BayLT-Drs. 17/7537, S. 31.

<sup>99</sup> BayLT-Drs. 17/7537, S. 31; Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 4 Rn. 3.

trag steht jedoch unter einem Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsvorbehalt, wobei den Behörden ein Beurteilungsspielraum (Ermessen) eingeräumt wird (Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung i. S. e. fehlerfreien Informationszugangs).<sup>100</sup>

Nach Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayEGovG *sollen* dabei wiederum die staatlichen Behörden zugleich die Informationen bereitstellen, die für ihre sachgerechte elektronische Inanspruchnahme erforderlich sind. Ob hieraus ein umfassender Anspruch auf Veröffentlichung offener Datenbestände für Unternehmen erwächst, kann nicht sicher beantwortet werden, da die Veröffentlichungspflicht – wie aufgezeigt – unter der Einschränkung der Erforderlichkeit steht. Für elektronische amtliche Publikationen enthält Art. 4 Abs. 2 BayEGovG eine abschließende Spezialregelung. In diesem Bereich gibt es ebenfalls kein subjektives Recht auf zusätzliche oder gar ausschließliche elektronische Bekanntmachung.<sup>101</sup>

Auch § 12a EGovG ändert aus der Sicht des bundesdeutschen Gesetzgebers nichts an der bisherigen Haltung, Open Data als objektive Pflicht und nicht als subjektives Recht auszugestalten. In § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG ist nunmehr ausdrücklich gesetzlich normiert: „Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.“<sup>102</sup> Aufgrund dieser ausdrücklichen Regelung besteht endgültig kein Raum mehr, ein subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen herzuleiten.<sup>103</sup>

Soweit im Verwaltungsrecht allgemein Ansprüche geregelt sind, beziehen sich diese nicht auf Open Data als Bringschuld des Staates, sondern auf „klassische Auskunftsrechte“.

So besteht neben dem allgemeinen Anspruch auf Auskunft- und Akteneinsicht im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) nach § 1 IFG ein Anspruch des Einzelnen auf amtliche Informationen gegenüber Bundesbehörden. Der Zugang zu Informationen gegenüber Landesbehörden ist in den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder geregelt. Für den Freistaat Bayern existieren neben dem Art. 4 BayEGovG keine spezifischen Landesregelungen für weitergehende Informationszugangsrechte. Die Besonderheit für den Informationsanspruch nach § 1 IFG ist, dass der Antragsteller ein berechtigtes Interesse nicht nachweisen muss, es handelt sich vielmehr um einen sog. voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch.<sup>104</sup> Der Anspruch ist zudem sehr allgemein

---

<sup>100</sup> BayLT-Drs. 17/7537, S. 31.

<sup>101</sup> Denkhaus/Geiger, Bayerisches E-Government-Gesetz, 2016, Art. 2 Rn. 26.

<sup>102</sup> Im Gegenzug dazu wurde der fehlende Anspruch im Gesetzentwurf mit Stand vom 9.12.2016 lediglich in der Gesetzesbegründung erwähnt, die unter methodischen Gesichtspunkten nicht wie geltendes Recht zu behandeln gewesen wäre.

<sup>103</sup> Hierzu krit. der IV. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit des Landes Sachsen-Anhalt v. 11.09.2017, S. 9, LT-Drs. 7/1836.

<sup>104</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 129; Scheel in: Berger/Kollbeck/Partsch/Roth/Scheel, IFG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 3.

gehalten und betrifft grundsätzlich alle Lebensbereiche.<sup>105</sup> Der Zugang ist auf amtliche Informationen gerichtet, die in § 2 Nr. 1 IFG als jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, legal definiert werden. Unerheblich ist, ob die Informationen von der Behörde selbst oder von Dritten stammen.<sup>106</sup> Als Schranken differenziert das IFG zwischen öffentlichen (§§ 3, 4 IFG) und privaten Interessen (§§ 5, 6 IFG).

## 2.5 Open Data-Qualität

Soweit Datenbestände geöffnet werden oder zu öffnen sind: Welche Qualitätsmaßstäbe gelten hierfür (z. B. Richtigkeit, Vollständigkeit, Nutzbarkeit, Verknüpfbarkeit etc.)?

Anforderungen an die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten finden sich in gesetzlicher Form zum einen in § 12 Abs. 1 Satz 1 EGovG. Hiernach müssen Daten über öffentlich zugänglich gemachte Netze grundsätzlich in einem maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden. Nach der Legaldefinition in § 12 Abs. 1 Satz 2 EGovG ist dies dann der Fall, wenn die Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Die Definition orientiert sich an der Neufassung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie). Eine weitere Konkretisierung enthält § 12 Abs. 1 Satz 3 EGovG, wonach die Daten mit Metadaten versehen werden sollen, um ihre leichtere Auffindbarkeit zu gewährleisten. Diese sollten z. B. Kontaktinformationen, Veröffentlichungs- und Änderungsdaten, Beschreibungen, Verweise zu Nutzungsbestimmungen, geografische und zeitliche Granularitäten und Abdeckungen enthalten. Dabei sollte die Struktur möglichst einheitlichen Standards folgen und für die Nutzer offen und kostenfrei zugänglich sein.<sup>107</sup>

Dennoch ist § 12 Abs. 3 EGovG zu entnehmen, dass die Vorschrift mit der Maschinenlesbarkeit lediglich die Mindeststandards gewährleistet. Weitergehende Standards bleiben von § 12 EGovG unberührt.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 129 mit Verweis auf Schmitz/Jastrow, NVwZ 2005, 984, 985.

<sup>106</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 127, 129.

<sup>107</sup> Denkhaus/Bauer in: Bauer/Heckmann/Ruge/Schallbruch/Schulz, *Verwaltungsverfahrensgesetz und E-Government*, 2. Aufl. 2014, § 12 EGovG Rn. 42 und 44.

<sup>108</sup> Ebenda, Rn. 49.

Zusätzlich regelt § 3 Abs. 2 Satz 1 IWG, dass die Informationen in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der öffentlichen Stelle vorhanden sind, zur Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden sollen.

§ 12a EGovG greift die genannten Standards auf und regelt zudem in Abs. 7, dass die „Anforderungen an die Bereitstellung von Daten [...] bereits frühzeitig [zu] berücksichtigen [seien] bei 1. der Optimierung von Verwaltungsabläufen [...] sowie 3. bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten.“

So sehr damit bereits erste qualitative Elemente gesetzlich eingeführt wurden, entspricht dies allerdings noch nicht den Qualitätsstandards, die von verschiedenen Initiativen von Open Government und Open Data erwartet werden. Einige wesentliche, zentrale Aspekte sind im Folgenden genannt.

## Grundsätze der G8-„Open Data“-Charta

---

*Die G8-„Open Data“-Charta legt fünf Grundsätze fest, die bei Open Data-Anwendungen zu beachten sind.<sup>109</sup>*

### *Offene Daten als Standard (Open Data by Default)*

*Alle Verwaltungsdaten sollen standardmäßig als offene Daten zur Verfügung gestellt werden, Ausnahmen sind zu begründen.*

### *Qualität und Quantität (Quality and Quantity)*

*Die Daten sollen in qualitativ hochwertiger Weise im Originalformat und unbearbeitet veröffentlicht werden. Die Daten sollen so schnell wie möglich veröffentlicht werden.*

### *Von allen nutzbar (Usable by All)*

*Die Daten sollen gebührenfrei, ohne vorherige Registrierung und in offenen Dateiformaten abgerufen werden können.*

### *Für ein besseres Regierungshandeln (Releasing Data for Improved Governance)*

*Durch Open Data soll ein verbessertes Regierungs- und Verwaltungshandeln, insbesondere durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit, gewährleistet werden.*

### *Veröffentlichung der Daten für Innovationen (Releasing Data for Innovation)*

*Mit Open Data sollen innovative Geschäftsmodelle gefördert werden. Dies erfordert, neben maschinenlesbaren Dateiformaten, unter anderem offene Lizenzen sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Förderprogramme und weitere Unterstützungsangebote.<sup>110</sup>*

---

---

<sup>109</sup> Die folgenden Grundsätze wurden übernommen von der G8-„Open Data“-Charta, abrufbar unter <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>. Die Charta wurde frei ins Deutsche übersetzt sowie auf die elementaren Aussagen hin zusammengefasst. Weitergehende Erläuterungen sind abrufbar unter <https://okfn.de/blog/2014/01/empfehlungen-zum-deutschen-aktionsplan-zur-open-data-charta-der-g8/>.

<sup>110</sup> <https://okfn.de/blog/2014/01/empfehlungen-zum-deutschen-aktionsplan-zur-open-data-charta-der-g8/>.

Bei den Qualitätsmaßstäben kann außerdem zwischen dem bereitgestellten ursprünglichen Datenbestand, den versehenen Metadaten und dem anschließenden „veredelten“ Datenbestand inklusive Qualitätssicherungsmaßstäben differenziert werden. Für die Datenqualität der Rohdaten gelten nach Eble die folgenden sieben Kriterien:<sup>111</sup>

#### Vollständigkeit (Completeness)

Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob die Daten für den betreffenden Themenbereich umfassend und vollständig ermittelt wurden.

#### Richtigkeit (Accuracy)

Zudem ist erforderlich, dass die Daten richtig und ohne Fehler erfasst wurden.

#### Gültigkeit (Validity)

Die Daten sollen reale Sachverhalte repräsentieren.

#### Genauigkeit (Precision)

Hier stellt sich die Frage, ob die Daten hinreichend präzise ermittelt worden sind.

#### Zeitbezug (Timeliness)

Der Grad der Rechtzeitigkeit und des Zeitbezugs spielt ebenso eine große Rolle. Als Beispiel können hier die für Verkehrsapps erforderlichen Daten genannt werden, da diese gerade hochaktuell sein müssen, um ihren vollen Nutzen ausschöpfen zu können. Soll die App beispielsweise vor Verkehrsstaus warnen, so nützt es nichts, wenn die Warnung erst dann ausgesprochen werden kann, wenn der Stau sich schon längst wieder aufgelöst hat.

#### Einzigartigkeit (Uniqueness)

Ob der Wert, der ermittelt wurde, auch der einzige seiner Art ist, ist deshalb von Bedeutung, da ansonsten Widersprüche entstehen könnten, die die Datenqualität erheblich einschränken.

#### Verlässlichkeit (Reliability)

Es ist sicherzustellen, dass Daten verschiedener Quellen über gleiche Attribute in einen Zusammenhang gebracht werden können. Der Begriff der Verlässlichkeit ist daher dahingehend zu verstehen, dass die entsprechenden Rohdaten auch Verbindungen zu anderen Datenquellen zulassen.

---

<sup>111</sup> Vgl. hierzu die Darstellung vom Eble, DB Hackday, Datenqualität von ausgewählten Open Data Quellen und Möglichkeiten zur Verbesserung, 17.06.2016, [docplayer.org/20031239-Db-hackday-datenqualitaet-von-ausgewaehlten-open-data-quellen-und-moeglichkeiten-zur-verbesserung.html](http://docplayer.org/20031239-Db-hackday-datenqualitaet-von-ausgewaehlten-open-data-quellen-und-moeglichkeiten-zur-verbesserung.html); eine weitere Festlegung eines Standards für Daten findet sich bei Hoeren, MMR 2016, 8.

## Wichtige Vorgaben der EU

---

*Die „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“ der Europäischen Kommission messen neben der Qualität der Daten auch der Verfügbarkeit, Verwendbarkeit und Interoperabilität eine besondere Bedeutung zu.<sup>112</sup>*

---

Die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten spielt bei Open Data eine erhebliche Rolle, da diese Daten für weitere Anwendungen weiterverwendet werden und ein problemloses und einwandfreies Funktionieren nur durch eine hohe Datenqualität gewährleistet werden kann.

Als ein Beispiel für die Bestrebungen, die Datenqualität der Rohdaten zu verbessern und zu erhalten, kann das Open Data-Portal der Deutschen Bahn genannt werden.<sup>113</sup> Unter den Datensätzen befinden sich unter anderem Aufzugdaten, Bahnsteigdaten, Betriebsstellen, Haltestellen, Reisezentren und Stationsdaten. Nach Eble erfüllt keine der genannten Daten-Kategorien bislang alle Kriterien an die Datenqualität.<sup>114</sup> Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenqualität werden beispielsweise in vereinheitlichten Open Data-Prozessen gesehen.<sup>115</sup>

Auch wird auf dem Open Data-Portal der Deutschen Bahn großer Wert auf die Interaktion mit den Nutzern gelegt, um so die Qualität der zur Verfügung gestellten Daten, beispielsweise die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten, zu verbessern.<sup>116</sup>

Nachdem der Bestand der Rohdaten anhand der, bereits dargestellten, sieben Kriterien der Datenqualität überprüft wurde, werden von der Deutschen Bahn in einem zweiten Schritt die Kriterien pro Datenquelle formalisiert und abschließend die Ergebnisse aggregiert und zur Veranschaulichung visualisiert.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Amtsblatt der Europäischen Union v. 24.07.2014 – 2014 C 240/01, S. 5, abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN).

<sup>113</sup> Vgl. hierzu bereits oben unter 1.3.

<sup>114</sup> Vgl. Eble, DB Hackday, Datenqualität von ausgewählten Open Data Quellen und Möglichkeiten zur Verbesserung, 17.06.2016, S. 3.

<sup>115</sup> Vgl. hierzu und zu einem speziellen Beispiel, wie ein derartiger Open Data-Prozess aussehen könnte Eble, DB Hackday, Datenqualität von ausgewählten Open Data Quellen und Möglichkeiten zur Verbesserung, 17.06.2016, S. 4.

<sup>116</sup> Vgl. zu konkreten Beispielen, wie eine derartige Interaktion aussehen könnte <http://data.deutschebahn.com/faq>.

<sup>117</sup> Vgl. hierzu Eble, DB Hackday, Datenqualität von ausgewählten Open Data Quellen und Möglichkeiten zur Verbesserung, 17.06.2016, S. 7.

## 2.6 Open Data-Kosten

Soweit Datenbestände geöffnet werden oder zu öffnen sind: Welche Kosten können, etwa in Form von Gebühren, auf den Empfänger und Verwerter abgewälzt werden?

### 2.6.1 Im Rahmen des § 12a EGovG

§ 12a Abs. 6 Satz 1 EGovG regelt unmissverständlich: „Der Abruf von Daten nach Absatz 1 Satz 1 muss entgeltfrei [...] ermöglicht werden.“ Die Bundesverwaltung kann daher ihre Investitionen in Open Data-Portale und die Vorbereitung der Bereitstellung der offenen Verwaltungsdaten nicht über Gebühren oder Kosten amortisieren.

Möglich wäre jedoch die Festlegung einer Kostenpflicht für durch den Staat bereits weiterverarbeitete Daten. Diese sind von der Verpflichtung nach § 12a Abs. 1 Satz 1 EGovG nicht erfasst, die öffentlichen Stellen können diese Daten jedoch ebenso veröffentlichen, sofern sie dies für sinnvoll erachten.<sup>118</sup> Auch § 12a Abs. 6 Satz 1 EGovG steht nicht entgegen, da dieser für die Verpflichtung zur entgeltfreien Bereitstellung nur auf Daten i. S. d. § 12a Abs. 1 Satz 1 EGovG verweist. Hier könnte der sog. Freemium-Gedanke eine Rolle spielen, nach dem Basisleistungen geldleistungsfrei und Leistungen mit Mehrwertcharakter geldleistungspflichtig abgegeben werden.

### 2.6.2 Außerhalb des § 12a EGovG

Außerhalb dieser neuen Regelung gilt:

Bezüglich der Kostenerhebung ist zwischen den *Kosten für die Bereitstellung* der Informationen und den *Kosten für die Weiterverwendung* zu kommerziellen Zwecken zu unterscheiden.

Hinsichtlich der *Kosten für die Bereitstellung* ist eine Kostenpflicht abzulehnen. Auch wenn nach § 10 Abs. 1 Satz 1 IFG Gebühren und Auslagen für den Zugang zu den Informationen verlangt werden können, unterscheidet sich dieser doch grundlegend von der Bereitstellung im Rahmen von Open Data. Bei dem Auskunftsanspruch nach dem IFG gewährleistet die Behörde auf Antrag einen individuellen Informationszugang. Im Rahmen von Open Data werden die Informationen jedoch der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt, was vor allem der Gewährleistung der Grundrechtsausübung durch die Bürger und der Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates dient.<sup>119</sup> Ansonsten könnte die öffentliche Stelle aufgrund der Erhebung von Kosten gerade darüber disponieren, wer von seiner Informationsfreiheit Gebrauch machen kann und wer nicht.

---

<sup>118</sup> BT-Drs. 18/11614, S. 16.

<sup>119</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 518.

Laut gängiger Definition der Open Knowledge Foundation<sup>120</sup> sind Daten genau dann „offen“, wenn jeder Interessierte diese unbeschränkt nutzen, bearbeiten und wiederum verbreiten darf.<sup>121</sup> Offene Datensätze sollen niemanden von der Verfügbarkeit ausschließen und stehen deshalb im besten Fall kostenfrei zur Verfügung.<sup>122</sup>

Für die Kostenfreiheit spricht zudem, dass die öffentlichen Stellen fiskalische Interessen mit der Bereitstellung der Informationen verbinden könnten. Diese Gefahr besteht umso mehr, da der Staat für viele Informationen, die er im Rahmen seiner öffentlichen Tätigkeit erlangt, der einzige sein dürfte, der diese Informationen anbietet.<sup>123</sup> Aufgrund der enormen Machtstellung des Staates könnte dieser die Herausgabe der Daten an bestimmte Bedingungen knüpfen. Dies würde jedoch gerade nicht dem Zweck von Open Data entsprechen.

Nach einem in der G8-„Open Data“-Charta festgelegten Grundsatz (*Usable by All*) sollen die Daten kostenlos zur Verfügung gestellt werden.<sup>124</sup> Dies beinhaltet dem Wortlaut nach („should“<sup>125</sup>) jedoch keine dahingehende Verpflichtung.

Eine *Kostenpflicht für die kommerzielle Weiterverwendung* der Informationen, etwa durch auf dem Freemium-Gedanken basierende Geschäftsmodelle, oder für die Aufrechterhaltung der Qualität der zur Verfügung gestellten Daten ist dagegen möglich.<sup>126</sup>

Die Festlegung der Gebührenfreiheit kann auch in einer Open Data-Satzung erfolgen. Im Rahmen von Open (Government) Data ist § 63 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO), der regelt, dass Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen, aufgrund einer teleologischen Reduktion nicht zu beachten, da diese Vorschrift nach dem Sinn und Zweck derartige Gegenstände erfasst, die der Behörde nach der Veräußerung nicht mehr zur Verfügung stehen. Bei einer Bereitstellung von Daten im Rahmen von Open (Government) Data wird die Nutzungsmöglichkeit durch die Verwaltung jedoch gerade nicht eingeschränkt.<sup>127</sup>

Der Rechtsrahmen für Geldleistungsmodelle kann den Ermessensspielraum der die Daten zur Verfügung stellenden Behörde begrenzen. Hierbei muss zwischen dem Entgelt für den Zugang zu staatlichen Diensten und demjenigen für eine Verwendung dif-

---

<sup>120</sup> <https://okfn.org/opendata/>.

<sup>121</sup> <http://www.gruenderszene.de/allgemein/open-data-startup>.

<sup>122</sup> Vgl. hierzu ebenso Kurzfassung, Open Government Data Deutschland, Studie, S. 4.

<sup>123</sup> Podszun, GRUR Int. 2015, 327, 330, 333.

<sup>124</sup> Vgl. Entwurf Eckpunkte zu einer gesetzlichen Regelung der Bereitstellung von Daten der Verwaltung als offene Daten („Open-Data-Gesetz“), abrufbar unter: <https://netzpolitik.org/2016/wir-veroeffentlichen-eckpunktepapier-open-data-gesetz-wird-luftnummer/#entwurf>.

<sup>125</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>.

<sup>126</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 518.

<sup>127</sup> Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 131 f.

ferenziert werden.<sup>128</sup> So sind Regelungen denkbar, die eine Bepreisung grundsätzlich (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 GeoZG und nunmehr § 12a Abs. 6 Satz 1 EGovG) oder auch nur partiell untersagen (vgl. den mit Wirkung zum 25. Juli 2017<sup>129</sup> neu eingefügten § 6 Abs. 2a Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz)) oder eine Gebühren- oder Entgelterhebung verpflichtend für bestimmte Datensätze verlangen (vgl. § 6 Abs. 2 DWD-Gesetz).

### **Gesichtspunkte, die bei der Bestimmung der Kosten für Open (Government) Data relevant werden können<sup>130</sup>**

---

**Geldleistungsfreiheit:** Die geldleistungsfreie Datennutzung findet im Zuge der Open Government Data-Bewegung zunehmend Verbreitung.

**Strategische Geldleistungsreduktion:** Um die Datennutzung zu fördern, etablieren zahlreiche Behörden einfache und standardisierte Geldleistungsmodelle, sodass die Höhe der Geldleistungen gesenkt werden kann.

**Beschränkung auf Zusatzkosten:** Aufgrund der Novellierung einiger Rechtsnormen erfolgt eine Begrenzung der Erhebung von Geldleistungen auf die Höhe der Zusatzkosten für die Datenbereitstellung.

**Geldleistungspflicht für kommerzielle Datennutzung:** Zudem wird die Erhebung von Geldleistungen vielfach nach dem Nutzungszweck differenziert und nur auf die kommerzielle Datennutzung angewendet. Demgegenüber werden bestimmte Zwecke wie z. B. die Forschung oder auch die Nutzung durch Start-ups teilweise im Sinne einer Kostenfreiheit privilegiert.

**Freemium:** Auch der aus der Internet- bzw. Medienwirtschaft stammende Freemium-Gedanke erlangt eine immer größere Bedeutung: Basisleistungen werden geldleistungsfrei und Leistungen mit Mehrwertcharakter geldleistungspflichtig abgegeben.

**Preisobergrenze:** Einige Behörden orientieren sich an privatwirtschaftlichen Flatrate-Angeboten und testen sukzessive Geldleistungsmodelle mit Preisobergrenzen.

---

Nach § 5 Abs. 1 IWG, der Art. 6 PSI-Richtlinie entspricht, sind Entgelte auf die Kosten beschränkt, die durch die Reproduktion, Bereitstellung und Weiterverbreitung verursacht worden sind. Werden diese Daten über das Internet bereitgestellt, so werden

---

<sup>128</sup> Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126.

<sup>129</sup> BGBl I 2017, S. 2642.

<sup>130</sup> Vgl. zu den folgenden Kriterien Kurzfassung, Open Government Data Deutschland, Studie, S. 8.

diese Kosten meist sehr niedrig ausfallen.<sup>131</sup> Grundsätzlich stellt sich aus der Sicht der Verwaltung die Frage, warum überhaupt Daten herausgegeben werden sollen, die unter gewissem Aufwand erhoben worden sind und aus denen erst der Verwerter den kommerziellen Nutzen zieht. Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass die Informationen ihren Wert in der Regel erst durch die „Veredelung“ durch das Unternehmen erlangen. Gegen eine Gebühr spricht ebenso bereits die Erhebung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Auftrags und dass dafür öffentliche Mittel beansprucht wurden.<sup>132</sup> Eine Ausnahmeregelung hierzu findet sich in § 5 Abs. 2 IWG, nach der in bestimmten Fällen ggf. die vollen Kosten auf die Weiterverwender umgelegt werden können.

Die Europäische Kommission hat zu dieser Thematik „Leitlinien für empfohlene Standardlizenzen, Datensätze und Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten“ erlassen und veröffentlicht.<sup>133</sup> Dort werden genaue Kostenpositionen und Berechnungsmethoden zusammen mit praktischen Hinweisen aufgezeigt und näher erläutert.

## 2.7 Open Data-Haftung

Soweit Schäden durch Minderqualität von Datenbeständen oder Datenzugängen entstehen: Wer haftet hierfür?

Werden die Qualitätsstandards nicht eingehalten, so kann dies im Zuge der Weiterverwendung zu erheblichen Schäden führen. Daher stellt sich die Frage, wer für derartige Verletzungen haftet.

Auch bei Open Data besteht für den Staat eine Pflicht zur Informationsrichtigkeit für die zur Verfügung gestellten Daten.<sup>134</sup> Werden etwa fehlerhafte Informationen seitens eines Trägers hoheitlicher Gewalt veröffentlicht, so stellt sich die Frage, ob dies den Tatbestand des Folgenbeseitigungsanspruchs, der Amtshaftung gem. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG sowie der Haftung im öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis auslösen kann.<sup>135</sup>

Jedoch findet vor der Veröffentlichung aufgrund des erheblichen finanziellen und personellen Aufwands nur eine beschränkte Richtigkeitsprüfung statt, da ansonsten die

---

<sup>131</sup> Beyer-Katzenberger, DÖV 2014, 144, 150.

<sup>132</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199, 204; Beyer-Katzenberger, DÖV 2014, 144, 150. Zu verschiedenen Gebührenmodellen vgl. Püschel, Informationen des Staates als Wirtschaftsgut, Berlin 2006, S. 203 ff. Zum Einfluss der Gebührenhöhe auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Hornung, Staatliche Daten als Güter in: Towfigh et al., Recht und Markt, Beiträge zur 49. Assistententagung Öffentliches Recht, 2009, S. 75, 91.

<sup>133</sup> Amtsblatt der Europäischen Union v. 24.07.2014 – 2014 C 240/01, S. 6 ff., abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN).

<sup>134</sup> Vgl. Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 129.

<sup>135</sup> Vgl. Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 283.

Herstellung einer Informationsöffentlichkeit nicht gewährleistet werden könnte.<sup>136</sup> Im einfachen Recht ist eine derartige beschränkte Richtigkeitsprüfung beispielsweise in § 7 Abs. 3 Satz 2 IFG und in den §§ 10 Abs. 6 i. V. m. 7 Abs. 3 UIG geregelt.<sup>137</sup> Dies hat zur Folge, dass eine Haftung für solche Informationen nicht bestehen kann, bezüglich derer eine Pflicht zur Gewährleistung der Richtigkeit aufgrund der beschränkten Richtigkeitsprüfung nicht vorliegt. Die damit verbundene Einschränkung der Staatshaftung steht dem nicht entgegen.<sup>138</sup>

Da eine Garantie für die Datenrichtigkeit angesichts der beschränkten Kapazitäten der Behörden eindeutig zu weit ginge<sup>139</sup>, werden zudem auch Haftungsbegrenzungen diskutiert. So besteht beispielsweise die Möglichkeit, die Haftung für bestimmte Einzelfälle auszuschließen.

Eine solche Haftungsbeschränkung ist der Rechtsordnung zwar nicht generell fremd. Sie findet sich im BGB bei unentgeltlichen Vertragsverhältnissen, beispielsweise bei der Schenkung. Es ist unterdessen fraglich, ob man die unentgeltliche Bereitstellung offener Daten als eine Art „Schenkungs“ des Staates ansehen darf. Letztlich ist der Staat Diener/Dienstleister der Bürger. Er hat die Daten, um die es hier geht, praktisch schon mit deren Steuergeldern finanziert und gibt ihnen deshalb nur das zurück, was ihnen praktisch bereits „gehört“.

Ebenso schließt der Umstand, dass die Daten unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, eine Haftung des Staates nicht aus.<sup>140</sup>

Da ohne Haftungsbegrenzungen die Informationsöffentlichkeit jedoch nur schwer zu erreichen ist, können diese als verhältnismäßig eingestuft werden.<sup>141</sup> Eine Beschränkung oder sogar ein Ausschluss der Haftung seitens des Staates ist daher möglich. Dies hat vor allem den Hintergrund, dass der Staat, würde er aufgrund der Bereitstellung der Daten einem enormen Haftungsrisiko ausgesetzt werden, die Informationen nicht mehr zur Verfügung stellen würde, was aber gerade die Etablierung von Open Data verhindern würde.<sup>142</sup>

Die allgemeinen Regelungen zur Haftung bleiben dagegen unberührt. So kann nach § 276 Abs. 3 BGB die Haftung für Vorsatz nicht ausgeschlossen werden. Ebenso ist, wie für allgemeine Geschäftsbedingungen in § 309 Nr. 7a BGB normiert, ein Ausschluss der Haftung für die Verletzung der Rechtsgüter Leben, Körper und Gesundheit

---

<sup>136</sup> Ebenda.

<sup>137</sup> Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 129.

<sup>138</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 283.

<sup>139</sup> Ebenda, S. 282.

<sup>140</sup> Martini/Damm, DVBI 2013, 1, 8.

<sup>141</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 281, 289 f.

<sup>142</sup> Martini/Damm, DVBI 2013, 1, 8.

nicht möglich, da diese einen höheren Schutz genießen.<sup>143</sup> Der Rechtsgedanke der letztgenannten Vorschrift kann auf die Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern übertragen werden.

§ 12a Abs. 8 EGovG geht jedoch einen anderen Weg, indem er nicht auf Rechtsfolgende eine Haftung ausschließt, sondern bereits im Vorfeld die Pflichten der öffentlichen Stellen begrenzt: „Die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung sind nicht verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.“ Dies bedeutet, dass die fehlende Überprüfung nicht als Pflichtverletzung eingestuft werden kann, sodass auch etwaige Schadensersatzansprüche nicht auf eine derartige Pflichtverletzung gestützt werden können.<sup>144</sup>

Eine Ausnahme gilt nur in jenen Fällen, in denen die öffentliche Stelle positive Kenntnis der Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der Informationen hat. Dann nämlich sind entsprechende fehlerhafte Daten zu korrigieren.<sup>145</sup> Unterlässt es die Behörde also, als unrichtig oder unvollständig bekannt gewordene Informationen nachträglich zu korrigieren, Informationen vollumfänglich wiederzugeben oder auf eventuelle Unsicherheiten hinzuweisen, so kann dies eine Haftung der Behörde auslösen. Ebenso kann die Wiedergabe von Informationen, die eine mangelnde Aktualität aufweisen, zu einer Haftung der öffentlichen Stelle führen. Solche Informationen liegen vor, wenn eine bereits veraltete Information mit einem aktuellen Datum angegeben wird.<sup>146</sup>

Hat die öffentliche Stelle Zweifel an der Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen, so hat sie diese aufgrund der Fürsorgepflicht mitzuteilen.<sup>147</sup> Die öffentliche Stelle trifft daher eine Pflicht zur Einhaltung einer allgemeinen Sorgfalt. Diese allgemeine Sorgfaltspflicht gilt grundsätzlich im Rahmen der proaktiven Veröffentlichungspflicht der Behörde (antragsloser Informationszugang). Jedoch kann dem geltenden Recht eine Verpflichtung, einmal veröffentlichte Daten dauerhaft zum Abruf bereitzuhalten oder diese laufend zu aktualisieren, nicht entnommen werden.

Ob es eine Mitteilungspflicht seitens der öffentlichen Stellen über die Korrektur der Daten gibt, ist bislang noch nicht vollumfänglich rechtlich geklärt. Zwar sprechen einige Argumente dafür, aufgrund der allgemeinen Sorgfaltspflicht, die den öffentlichen Stellen obliegt, auch von einer derartigen Mitteilungspflicht auszugehen. Deren Umsetzung wirft jedoch noch viele Einzelfragen auf.

---

<sup>143</sup> Ebenda.

<sup>144</sup> Ähnlich Richter, NVwZ 2017, 1408, 1411.

<sup>145</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 279.

<sup>146</sup> Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 130.

<sup>147</sup> Vgl. zum Auskunftsanspruch nach dem IFG Schoch, IFG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 129; Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 279.

Werden solche fehlerhafte Informationen seitens eines Trägers hoheitlicher Gewalt veröffentlicht, so stellt sich die Frage, ob dies den Tatbestand des Folgenbeseitigungsanspruchs, der Amtshaftung gem. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG sowie der Haftung im öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis auslösen kann.<sup>148</sup>

Da der Folgenbeseitigungsanspruch lediglich einen hoheitlichen Eingriff in ein subjektives Recht und einen fortdauernden rechtswidrigen Zustand voraussetzt, besteht dieser unabhängig von einer eventuellen Beschränkung der Prüfpflicht.<sup>149</sup>

Ein Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG scheidet in diesen Fällen jedoch bereits an dem Fehlen einer drittbezogenen Amtspflicht. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass zwischen der verletzen Amtspflicht und dem betroffenen Dritten eine besondere Beziehung besteht, die von dem Schutzzweck der jeweiligen Amtspflicht erfasst wird.<sup>150</sup> Die Schaffung von Informationsöffentlichkeit lässt jedoch eine derartige Beziehung nicht entstehen, sondern dient vielmehr der Allgemeinheit.<sup>151</sup>

Eine Haftung aus öffentlich-rechtlichem Benutzungsverhältnis setzt in Anlehnung an § 280 Abs. 1 BGB eine schuldhafte Pflichtverletzung und einen kausalen Schaden voraus.

Weitere Beispiele für haftungsauslösende Pflichtverletzungen, insbesondere unter der Verletzung von Persönlichkeitsrechten oder Hinweispflichten:

Eine Haftung der Behörde besteht dann, wenn diese vermeintlich ausreichend anonymisierte Daten preisgibt, obwohl ein Personenbezug nach wie vor möglich ist.

Ebenso kann die Bereitstellung personenbezogener Daten ohne eine gesetzliche Erlaubnis oder eine Einwilligung des Betroffenen zu einer Haftung der öffentlichen Stelle führen.<sup>152</sup>

Ist dies der Fall, so kommt neben dem Folgenbeseitigungsanspruch hier auch ein Anspruch aus Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Betracht. Voraussetzung ist zum einen die Verletzung einer Amtspflicht. Es besteht die Amtspflicht zu gesetzmäßigem Verhalten. Werden personenbezogene Daten ohne gesetzliche Erlaubnis oder Einwilligung veröffentlicht, so widerspricht dies der Regelung des § 4 Abs. 1 BDSG bzw. Art. 6 UAbs. 1 Satz 1 lit. a DSGVO, sodass ein gesetzmäßiges Verhalten gerade nicht vorliegt. Auch die Drittbezogenheit der Amtspflicht ist hier zu bejahen. Als Anhaltspunkt zur Drittbezogenheit kann auf die Rechtsgüter des § 823 Abs. 1 BGB

---

<sup>148</sup> Vgl. Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 283.

<sup>149</sup> Ebenda, S. 284.

<sup>150</sup> Ebenda, S. 284 f.; vgl. zudem Papier/Shirvani in: MüKo-BGB, 7. Aufl. 2017, § 839 Rn. 229.

<sup>151</sup> Lederer, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 285.

<sup>152</sup> Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126, 129.

zurückgegriffen werden, da derartige Eingriffe auch Amtsträgern im Rahmen ihrer Tätigkeit untersagt sind.<sup>153</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist als Rahmenrecht nach § 823 Abs. 1 BGB geschützt.<sup>154</sup> Somit ist aufgrund der Veröffentlichung personenbezogener Daten auch die Drittbezogenheit zu bejahen.

Ebenso ergibt sich auch in diesem Fall eine Haftung aus dem öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis.

Von den Fällen der Staatshaftung für fehlerhafte Informationen sind jedoch die Fälle zu unterscheiden, in denen der Veredler der Daten, der also die durch Open Data erlangten Daten weiterverarbeitet, selbst Haftungsrisiken eingeht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn auf Grundlage der durch Open Data erlangten Daten Apps entwickelt werden, die jedoch ihrerseits aufgrund der ihnen zugrunde liegenden Daten Fehler aufweisen. Hier könnte es für den Verarbeiter der Daten sinnvoll erscheinen, seine eigene Haftung im Rahmen seiner AGB einzuschränken und auf die Datenquellen zu verweisen. Eine Inanspruchnahme ist dementsprechend nur noch in Ausnahmefällen möglich, insbesondere bei vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Schädigung trotz Kenntnis der Unrichtigkeit der Rohdaten.

## 2.8 Open Data-Privilegierung

Müssen „offene Daten“ für jedermann (und damit auch für ausländische Wettbewerber) verfügbar sein oder wäre eine Privilegierung von bayerischen bzw. deutschen Unternehmen rechtlich zulässig?

Dass bestimmte Leistungen des Staates, die dieser frei zur Verfügung stellt, auch von ausländischen Unternehmen genutzt werden, die in Konkurrenz zu deutschen Unternehmen stehen, ist ein allgemeines wirtschaftliches Risiko, das nicht ausschließlich bei Open (Government) Data besteht, sondern bei vielen Wirtschaftsprozessen auftritt. Vielmehr muss in der Möglichkeit der Weiterverwendung bzw. der „Veredelung“ der Daten durch Private ein Mehrwert und Innovationsanreiz gesehen werden, der Deutschland auf lange Sicht gesehen wettbewerbsfähiger gegenüber anderen Staaten macht.<sup>155</sup>

Eine Privilegierung der bayerischen bzw. deutschen Unternehmen ließe sich bereits mit der derzeitigen Rechtslage nicht vereinbaren.

---

<sup>153</sup> Vgl. Papier/Shirvani in: MüKo-BGB, 7. Aufl. 2017, § 839 Rn. 232.

<sup>154</sup> Wagner in: MüKo-BGB, 7. Aufl. 2017, § 823 Rn. 364.

<sup>155</sup> Wiebe/Ahnefeld, CR 2015, 199, 208. Vgl. hierzu ausführlich die vbw Position „Mehrwert durch Open Data“, 2017 (auch mit konkreten Beispielen auf S. 13 ff.).

In der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK normiert, der eine Diskriminierung wegen der Herkunft verbietet. Die EMRK findet – parallel zu dem Art. 19 Abs. 3 GG – auch auf juristische Personen und damit auch auf Unternehmen entsprechend Anwendung.<sup>156</sup>

Nach dem Grundgesetz wäre eine Privilegierung bereits mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1, 19 Abs. 3 GG nicht vereinbar, nach dem niemand wegen seiner Abstammung, seiner Rasse und seiner Heimat und Herkunft benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Das Diskriminierungsverbot weist keinen Gesetzesvorbehalt auf, sodass eine Ermächtigung zu Beschränkungen grundsätzlich nicht vorliegt. Zwar ist eine Differenzierung unter sehr engen Grenzen möglich, beispielsweise wenn das Kriterium „das konstituierende Element des zu regelnden Lebenssachverhalts bildet“ und eine Differenzierung zwingend erforderlich ist.<sup>157</sup> Eine derartige Ausnahme ist jedoch bei der Begrenzung des Open (Government) Data-Zugangs nur für bayerische bzw. deutsche Unternehmen nicht ersichtlich.

Zudem normiert § 3a Abs. 1 Satz 1 IWG, dass Regelungen über die Weiterverwendung der Informationen öffentlicher Stellen keine ausschließlichen Rechte gewähren dürfen. Im Rahmen von Open (Government) Data liegt die Ausnahme nach § 3a Abs. 1 Satz 2 IWG, dass zur Bereitstellung des Dienstes ein ausschließliches Recht über die Weiterverwendung von Informationen erforderlich ist, nicht vor. Auch diese Norm steht somit einer Privilegierung von bayerischen bzw. deutschen Unternehmen entgegen.

Eine Privilegierung bayerischer bzw. deutscher Unternehmen liefe zudem dem grundsätzlichen Verständnis von Open (Government) Data zuwider, da durch Open (Government) Data Informationen für jedermann bereitgestellt werden sollen. Vielmehr sollten internationale Synergien genutzt werden, um die erklärten Ziele von Open (Government) Data, nämlich Transparenz, Kollaboration und Partizipation, weltweit umzusetzen.<sup>158</sup>

Darüber hinaus gewinnt auf internationaler Ebene die Initiative der „Open Government Partnership“, die von den Staaten Transparenz, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und Rechenschaftslegung im Rahmen einer Open Government-Erklärung einfordert, immer mehr Zustimmung und Unterzeichner.<sup>159</sup> Mit der Beteiligung an der Open Government Partnership ist auch die Einführung innovativer Ansätze für mehr Transparenz und Beteiligung verbunden. So muss jeder beitragswillige Staat einen nationalen Aktionsplan im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsprozesses erarbeiten.

---

<sup>156</sup> Vgl. Schiedermaier, Der Schutz des Privaten als internationales Grundrecht, 2012, S. 177 m.w.N.

<sup>157</sup> Langenfeld in: Maunz/Dürig, GG, 81. EL September 2017, Art. 3 Abs. 3 Rn. 72.

<sup>158</sup> Vgl. zur Schaffung eines Open Government Ecosystems: Sandoval-Almazán et al., Building Digital Government Strategies, 2017, S. 79, 91 ff.

<sup>159</sup> Open Government Data Deutschland, Eine Studie zu Open Government im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, S. 328, [http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn\\_nbn\\_de\\_0011-n-2139459.pdf](http://publica.fraunhofer.de/eprints/urn_nbn_de_0011-n-2139459.pdf).

Zusätzlich muss sich der Staat bereit erklären, die Umsetzung des nationalen Aktionsplans von unabhängigen Experten überprüfen und bewerten zu lassen.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Open Government Data Deutschland, Eine Studie zu Open Government im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren, S. 328.

## 3 Ausblick

### Open Data etablieren

---

Deutschland liegt bei der Bereitstellung offener Daten im Rahmen von Open Data im Vergleich zu Ländern wie Großbritannien oder Frankreich eher zurück.<sup>161</sup> Dies hat auch der Gesetzgeber erkannt, der in der Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes ausdrücklich von der drohenden Gefahr spricht, dass in Deutschland die Chancen, die die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten im Rahmen von Open Data mit sich bringt, nicht vollumfänglich genutzt werden.<sup>162</sup> Die zum 13. Juli 2017 in Kraft getretene Normierung der Bereitstellung von offenen Daten durch die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung stellt in dieser Hinsicht gewiss einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar.<sup>163</sup>

Durch das Open Data-Gesetz und der damit einhergehenden Neuregelung des § 12a EGovG wurden zwar einige, aber sicherlich nicht alle offenen Fragen geklärt, zudem bedarf es in Bezug auf manche Problemfelder auch erst einer Erprobung in der Praxis.

Dies schmälert jedoch nicht den Wert von Open Data im Allgemeinen, der vor allem für die Wirtschaft als hoch einzuschätzen ist. Nicht umsonst wird Open Data sogar als „Digitales Gold für Wirtschaft und Gesellschaft“<sup>164</sup> bezeichnet. Mithilfe der durch Open Data bereitgestellten Daten können nicht nur neue Geschäftsmodelle entwickelt werden, auch für bereits bestehende Geschäftsmodelle besteht die Chance, diese durch den Einsatz von Open Data zu veredeln und in ihrem Wert zu steigern. Auch für den demokratischen Rechtsstaat kann sich Open (Government) Data als gewinnbringend erweisen – Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass neben der bloßen Bereitstellung der Daten staatlicherseits auch Verständnishilfen bereitgestellt werden.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> BT-Drs. 18/7485, S. 1; <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Stiftung-Deutschland-bei-Open-Data-nur-Schlusslicht-2679606.html>.

<sup>162</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes, Stand: 13.01.2017, S. 1.

<sup>163</sup> In dieselbe Richtung Richter, NVwZ 2017, 1408, 1413. Vgl. hierzu auch die vbw Position „Mehrwert durch Open Data“, 2017, S. 7 f.

<sup>164</sup> Technologiestiftung Berlin, Open Data in der Praxis, S. 5, abrufbar unter: [https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128\\_TSB\\_OpenDataBerlin.pdf](https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf).

<sup>165</sup> Vgl. Buchholtz, DÖV 2017, 1009, 1016.



## Anhang

---

### Übersicht der Stellungnahmen

---

- *Stellungnahme der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes*  
<https://okfn.de/files/blog/2017/01/OKFDE-StellungnahmeEGovG-Reform.pdf>
  - *Stellungnahme der Stiftung Neue Verantwortung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes („Open Data Gesetz“) vom 09. Dezember 2016*  
[http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv-stellungnahme\\_opendatagesetzentwurf.pdf](http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv-stellungnahme_opendatagesetzentwurf.pdf)
  - *Stellungnahme von Vitako zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes vom 03. Januar 2017*  
[http://www.vitako.de/Publikationen/Stellungnahme%20Vitako\\_%C3%84nderung%20eGovG%20Bund.pdf](http://www.vitako.de/Publikationen/Stellungnahme%20Vitako_%C3%84nderung%20eGovG%20Bund.pdf)
  - *Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes der Initiative D21*  
[http://initiated21.de/app/uploads/2017/01/stellungnahme-d21-egovg-opendata-bund\\_20161223.pdf](http://initiated21.de/app/uploads/2017/01/stellungnahme-d21-egovg-opendata-bund_20161223.pdf)
  - *Presseinformation des Digitalverbands Bitkom – Open Data: Große Chance auf Innovationen und Wachstum*  
<https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Open-Data-Grosse-Chance-auf-Innovationen-und-Wachstum.html>
  - *Beckedahl, Eckpunktepapier: Open-Data-Gesetz wird Luftnummer*  
<https://netzpolitik.org/2016/wir-veroeffentlichen-eckpunktepapier-open-data-gesetz-wird-luftnummer/>
-



## **Ansprechpartner / Impressum**

### **Dr. Benedikt Rüchardt**

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

[benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de](mailto:benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de)

## **Impressum**

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

### **vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw Februar 2018

Weiterer Beteiligter

Prof. Dr. Dirk Heckmann

0851/509-2290

[heckmann@mein-jura.de](mailto:heckmann@mein-jura.de)