

# Informationsfreiheit und Informationsrecht

Jahrbuch 2014

Herausgegeben von

Alexander Dix

Gregor Franßen

Michael Kloepfer

Peter Schaar

Friedrich Schoch

Andrea Voßhoff

und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit

DER JURISTISCHE VERLAG

lexxion

• BERLIN  
• BRÜSSEL

**Informationsfreiheit  
und Informationsrecht**  
Jahrbuch 2014

# Informationsfreiheit und Informationsrecht

Jahrbuch 2014

## Herausgegeben von

Alexander Dix

Gregor Franßen

Michael Kloepfer

Peter Schaar

Friedrich Schoch

Andrea Voßhoff

und der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit

DER JURISTISCHE VERLAG

**lexxion**

• BERLIN  
• BRÜSSEL

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben vorbehalten.

Das Werk wurde mit größter Sorgfalt zusammengestellt, dennoch übernimmt der Verlag keine Haftung für inhaltliche und drucktechnisch bedingte Fehler.

Zitierhinweis: JB InfoR

ISBN Print: 978-3-86965-274-0

ISBN E-Book: 978-3-86965-275-7

© 2015 Lexxion Verlagsgesellschaft mbH · Berlin  
[www.lexxion.de](http://www.lexxion.de)

Satz: typossatz GmbH Berlin

Umschlag: Annika Langer

Foto: Annika Langer

## Vorwort

Die Entwicklung der Informationsfreiheit und des Informationsrechts blieben auch im Jahr 2014 spannend und herausfordernd. Der „Open Data“-Prozess bestimmt zunehmend die Diskussion; der Beitrag von *Mayer-Schönberger/Mack* sieht gar einen Zeitenwechsel vor uns. Auf dem Gebiet des Datenschutzrechts ist die EuGH-Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung von herausragender Bedeutung; *Dix/Schaar* erachten in ihrer Analyse das Urteil vom 8. April 2014 als wegweisend für den gesamten Datenschutz. Besondere Brisanz, gerade auch in praktischer und politischer Hinsicht, bergen die Erhebung und Auswertung von Passagierdaten im internationalen Luftverkehr in sich; am Beispiel des Datenaustauschs zwischen der EU und den USA auf diesem Sektor analysiert *Baumann* die rechtlichen Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Datenaustausch und zeigt Defizite sowie Optimierungsmöglichkeiten bei den Passagierrechten auf.

Das Informationsfreiheitsrecht war und ist von rechtspolitischen Entwicklungen und von Konsolidierungsleistungen der Rechtsprechung im Rahmen des geltenden Rechts geprägt. *Berger* vermittelt (im Anschluss an seinen Beitrag im Jahrbuch 2009, S. 117) einen Überblick zur rechtspolitischen Entwicklung der vergangenen fünf Jahre. Eine Rechtsprechungsübersicht zum IFG und zum UIG für die Jahre 2013 und 2014 bietet *Blatt*. Leitend für die Informationsfreiheit auf EU-Ebene ist die Transparenzverordnung (VO 1049/2001/EG); *Hofstötter* widmet sich der – kontrovers erörterten – Frage des Zugangs zu in Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätze.

Am 11./12. September 2014 fand in Berlin das 3. BfDI-Symposium statt. Das Jahrbuch 2014 dokumentiert die meisten der aus Anlass dieser Veranstaltung entstandenen Beiträge. Einen Erfahrungsbericht aus Anwendersicht nach fast neun Jahren IFG liefert *Hofmann*; in der Perspektive des BMI hat sich das IFG insgesamt bewährt, kritisch beleuchtet werden aber auch bestimmte („professionelle“) Antragsteller und der mitunter entstehende Verwaltungsaufwand. *Wewer* bricht gleichsam den Stab über die Informationsfreiheit und die Transparenzgesetzgebung; diese hätten – empirisch gesehen – ihre Ziele nicht erreicht und wirkten wie „weiße Salbe“. Anlass für rechtliche Auseinandersetzungen bietet der Informationszugang nach dem IFG im parlamentarischen Bereich; *Schoch* zeigt die aktuellen Konfliktfelder auf, legt die Parallelen zum EU-Recht (mit abweichenden Lösungen im Vergleich zum deutschen Recht) offen und schlägt Konfliktbereinigungen im Geiste der (limitierten) Informationsfreiheit vor.

Die Neuregelung der Transparenzpflichten des BRH (§ 96 Abs. 4 BHO) hat anhaltende Diskussionen ausgelöst; *Vogt* geht nicht nur hierauf ein, sondern beschäftigt sich in grundsätzlicher Art mit der Informationsfreiheit bei den Rechnungshöfen. Anlass zu „Dauerfehden“ bietet die Anwendung des IFG auf die Finanzdienstleistungsaufsicht; *Schmieszek/Langer* plädieren für die Schaffung einer Bereichsausnahme im IFG zu Gunsten der BaFin. *Huber* legt demgegenüber den Schutz der Bankenaufsicht im geltenden Recht durch die bestehenden Verschwiegenheitspflichten dar; einbezogen ist das EuGH-Urteil vom 12.11.2014 (Rs. C-140/13), das nach der RL 2004/39/EG die Vertraulichkeit von Informationen (als „Berufsgeheimnis“) auch dann als geschützt ansieht, wenn das Geschäftskonzept eines Unternehmens auf Anlagebetrug angelegt ist. Schutz gegenüber einem Informationsbegehren findet das Statistikgeheimnis (§ 16 BStatG) nach § 3 Nr. 4 IFG; *Schild* untersucht das Spannungsverhältnis zwischen Informationszugang und Statistikgeheimnis anhand anschaulicher Rechtsprechungsbeispiele. Den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 HmbTG erläutert *Schnabel*.

In einem besonderen Spannungsverhältnis stehen die Transparenz staatlichen Handelns und der Persönlichkeitsschutz bei dem Zugang zu Stasi-Unterlagen nach dem StUG; *Jahn* präsentiert die Diktaturaufarbeitung als Modell für die Informationsfreiheit. Auf einem ganz anderen Gebiet, dem Umweltrecht, setzt das EU-Recht Impulse für die Transparenz staatlichen Handelns; *Franßen* erklärt den rechtlichen Rahmen zur Veröffentlichung von bestimmten Umweltinspektionsberichten nach der Industrieemissionen-Richtlinie.

Informationsfreiheit und Informationsrecht befinden sich, jedenfalls in Teilbereichen, unverändert in einer dynamischen Entwicklung. Das betrifft die Rechtspolitik und die Rechtsprechung gleichermaßen. Das Jahrbuch 2014 legt hierüber Zeugnis ab.

*Prof. Dr. Friedrich Schoch*  
*Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht*  
*Universität Freiburg i. Br.*

# Inhalt

Vorwort .....	V
<i>Viktor Mayer-Schönberger und Leonard Mack</i>	
Zeitenwechsel – Wie Big Data Open Data verändert .....	1
<i>Alexander Dix und Peter Schaar</i>	
Der EuGH zur Vorratsdatenspeicherung: Wegweisend für den gesamten Datenschutz .....	17
<i>Bastian Baumann</i>	
Grenzüberschreitender Datenaustausch: Passagierdaten und Passagierrechte .....	29
<i>Sven Berger</i>	
Zur Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland seit 2009 .....	65
<i>Henning Blatt</i>	
Rechtsprechungsübersicht zum IFG und UIG für die Jahre 2013 und 2014 .....	73
<i>Bernhard Hofstötter</i>	
Verordnung 1049/2001 und der Zugang zu in Gerichtsverfahren eingereichten Schriftsätzen .....	133
<i>Hans Hofmann</i>	
(Fast) neun Jahre IFG – Ein Erfahrungsbericht aus Anwendersicht .....	149
<i>Göttrik Wewer</i>	
Wundermittel Transparenz? Über Informationsfreiheit und Transparenzgesetze .....	161
<i>Friedrich Schoch</i>	
Informationszugang im parlamentarischen Bereich .....	175

*Marten Vogt*

Informationsfreiheit und Rechnungshöfe . . . . . 201

*Hans-Peter Schmieszek und Olaf Langner*

Voraussetzungslose Auskunft von der Bundesanstalt  
für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)? –

Ein Plädoyer für Transparenz mit Augenmaß . . . . . 227

*Bertold Huber*

Rechtsfragen des Zugangs zu Daten der Bankenaufsicht. . . . . 237

*Hans-Hermann Schild*

Informationszugang und Statistikgeheimnis . . . . . 251

*Christoph Schnabel*

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

nach § 7 Hamburgisches Transparenzgesetz . . . . . 261

*Roland Jahn*

Transparenz staatlichen Handelns und Persönlichkeitsschutz –

Diktaturaufarbeitung als Modell für Informationsfreiheit . . . . . 293

*Gregor Franßen*

Veröffentlichung von Umweltinspektionsberichten

über Vor-Ort-Besichtigungen von IED-Anlagen . . . . . 299

Stichwortverzeichnis . . . . . 321

Viktor Mayer-Schönberger und Leonard Mack\*

# Zeitenwechsel – Wie Big Data Open Data verändert

## Inhaltsübersicht

- |  |                                    |
|--|------------------------------------|
| I. Von Small Data zu Big Data  | IV. Open Data als Nachfrageproblem |
| II. Von Big Data zu Open Data  | V. Zusammenfassung                 |
| III. Herausforderungen des <i>neuen</i> Open Data und der Umgang damit |                                    |

Open Data steht in der Tradition von Transparenz- und Informationszugangsregeln moderner Demokratien. Denn staatliches Handeln soll dadurch offener werden: vor allem, um Korruption und Willkür Einhalt zu gebieten, aber auch, um die demokratische Teilhabe und die damit einher gehende Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger über gesellschaftliche Fragen zu fördern.<sup>1</sup> Als Merkmal und Instrument dieser Politik geht es dabei letztlich auch um die bewusste Umverteilung informationeller Macht.<sup>2</sup>

Das ist einerseits ganz im Sinne einer Evolution der frühen informationsrechtlichen Zugangsregeln, die in Schweden ihre erste beeindruckende Blüte erlebten, und 200 Jahre später in den USA, unter dem Eindruck von Vietnamkrieg, Bürgerrechtsbewegung und Watergate, im Freedom of Information Act (FOIA) gipfelten, der seit 1966 mehrfach erweitert und gestärkt wurde.<sup>3</sup> In Europa taten sich Informationszugangsrechte außerhalb des nordischen Raumes zunächst schwer, erfuhren durch die Normierung des Zugangs zu Umweltinformationen<sup>4</sup>

---

\* Viktor Mayer-Schönberger ist Professor für Internet Governance and Regulation an der Universität Oxford; Leonard Mack M.A. (Universität Trier), M.Sc. (Universität Oxford, 2014).

1 Vgl. *Ubaldi*, Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives, OECD Working Papers on Public Governance No. 22 2013, S. 12 ff.; *Janssen*, Open Government Data: right to information 2.0 or its rollback version?, ICRI Working Paper 8/2012, S. 4; *Janda*, Mehr Transparenz und Partizipation durch Open Government Data. Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für eine Umsetzung in Deutschland, VM 2011, S. 225 f.

2 Vgl. *Mayer-Schönberger/Zappia*, Participation and Power: Intermediaries of Open Data, 2011, S. 5.

3 Kodifiziert als 5 U.S.C. § 552.

4 Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 7. Juni 1990, ABl. Nr. L 158/56; in Deutschland umgesetzt durch das Umweltinformationsgesetz 1994, BGBl. I S. 1490.

eine erste Anerkennung auf europäischer Ebene, und sind doch heute aus dem Rechtekanon der meisten EU-Mitgliedsstaaten kaum mehr wegzudenken – auch wenn die normative Ausgestaltung sowie die tatsächliche Anwendung dieser Rechte mitunter zu wünschen übrig lassen.

Andererseits unterscheidet sich Open Data jedoch deutlich von der traditionellen Logik der Informationszugangsrechte: Während Letztere eine *Holschuld* der Bürger vorsehen, welcher sich der Staat nur in Ausnahmefällen entziehen kann, beruht Open Data auf dem *proaktiven Tätigwerden* des Staates.<sup>5</sup> Rein praktisch ist dies nicht zuletzt der technischen Entwicklung geschuldet. Diese erleichtert, durch stark gesunkene Speicher- und Datenübertragungskosten sowie die Verfügbarkeit entsprechender Netze, eine vorausseilende Bereitstellung von Daten durch staatliche Stellen nicht bloß, sondern ermöglicht in vielen Fällen auch erst die einfache und kostengünstige Weiterverwendung dieser Daten.

Darüber hinaus kann jedoch die proaktive Architektur von Open Data auch als Antwort auf das oftmals eher zurückhaltende Verhalten der Zivilgesellschaft gesehen werden Informationen nachzufragen. Wenn staatliche Daten einfach erreichbar sind, so die Argumentation, dann erhöht sich auch der Appetit der Bürger auf deren Nutzung.<sup>6</sup> Hinzu kommt: Oftmals errahnen die Bürgerinnen und Bürger gar nicht, welche Datenschatze der Staat vorrätig hält, und können daher dieses „unknown unknown“ (*Rumsfeld*) gar nicht konkret abfragen. Auch dieser doppelten Blindheit soll der proaktive Ansatz von Open Data gezielt entgegen wirken.

In jüngerer Zeit vollzieht sich aber zudem ein noch grundlegenderer Zeitenwechsel im Umgang mit Daten, der bedeutende Auswirkungen auf Open Data hat, und geeignet ist, Open Data in einen nochmals erweiterten gesellschaftlichen Kontext zu rücken. Gleichzeitig ergeben sich daraus auch neue und gewichtige Bedenken gegen eine unbeschränkte Zurverfügungstellung staatlicher Daten, die in neue rechtliche Rahmenbedingungen im Umgang mit Open Data münden könnten. Um diesen Zeitenwechsel und die Konsequenzen für Open Data geht es in diesem Beitrag.

## I. Von Small Data zu Big Data

Seit jeher haben wir Menschen versucht, die Wirklichkeit, die uns umgibt, durch Beobachtung zu verstehen. Darauf aufbauend haben wir Theorien entwickelt, die wir durch weitere Beobachtungen zu untermauern oder zu falsifizieren suchten.

---

5 Vgl. *Janssen*, Fn. 1, S. 11 ff.

6 Cabinet Office, *Open Data, White Paper. Unleashing the Potential*, 2012, S. 11 f.

Aber das Sammeln, Festhalten und Auswerten der Daten war kosten- und zeitaufwändig. Aus diesem Grund entwickelten wir wissenschaftliche Methoden und Verfahren und richteten unsere Institutionen der Erkenntnisgewinnung darauf aus, aus wenigen Daten allgemeine Einsichten zu gewinnen.

In diesem Paradigma mussten wir die zu stellenden Fragen vor dem Sammeln der Daten genau wissen. Als Konsequenz wurden Daten nicht ziellos aufgelesen, sondern gezielt für einen ganz bestimmten Zweck erhoben. Viel Energie mussten wir darauf verwenden, die vergleichsweise wenigen Daten, die wir sammelten, in hoher Qualität zu ermitteln. Nachdem diese *Small Data* ihrem Zweck gedient hatten, vergaß man sie zumeist.<sup>7</sup>

Im modernen Datenschutzrecht westlicher Demokratien haben wir diesen Umgang mit Daten, soweit sie personenbezogen sind, festgeschrieben und zur Norm erklärt. Der Zweck, für den personenbezogene Daten verwendet werden, muss im Falle der Notwendigkeit der Einwilligung der Betroffenen schon zum Zeitpunkt der Datenerhebung feststehen weil er mitzuteilen ist. Die Daten dürfen dann auch nur genau für diesen bestimmten Zweck verwendet werden (*Zweckbindung*) und müssen nach erfolgreicher Zweckerfüllung wieder gelöscht werden.

Dieses System sorgt nach unserem bisherigen Verständnis für Datenschutz, aber es bildet zugleich den bestehenden Umgang mit Daten nach, der sich insbesondere aus dem unumgänglichen Aufwand der Datenerhebung und -analyse ergab. Das mag zum einen die Akzeptanz des Datenschutzrechts fördern. Es macht das Datenschutzrecht zum anderen aber auch anfällig, weil dessen Architektur an einen ganz bestimmten gesellschaftlichen Umgang mit Daten gebunden ist. Verändert sich dieses Fundament, entstehen Spannungsfelder mit dem aus der Zeit von Small Data stammenden Datenschutzrecht. An diesem Punkt befinden wir uns derzeit.

Durch technische Entwicklungen der letzten Jahrzehnte sind die Kosten für das Sammeln, Speichern und Analysieren von Daten drastisch gesunken. Gleichzeitig wurden die Werkzeuge für die Datenabfrage und Datenauswertung stetig weiterentwickelt und qualitativ verbessert. Als Produkt dieser Entwicklung sind heutzutage in vielen Bereichen Sensoren verfügbar, die mit geringem – und stetig sinkendem – wirtschaftlichem Aufwand immer mehr Aspekte unserer Wirklichkeit in Daten abbilden können.<sup>8</sup>

---

7 Nicht selten wurden diese Daten auch bewusst gelöscht oder waren aufgrund des Formats, in dem sie aufbereitet und festgehalten wurden, bald kaum mehr brauchbar. In jedem Fall war ihre Verwendung meist auf einen oder sehr wenige Anwendungsfälle begrenzt.

8 Dazu ausführlich *Mayer-Schönberger/Cukier*, Big Data, 2013, S. 95 ff.; siehe auch *Rubinstein*, Big Data: The End of Privacy or a New Beginning?, International Data Privacy Law, 2013, S. 1, 3.

Ganz unmittelbar bewirkt dieses Phänomen der *Datafizierung*<sup>9</sup>, dass die traditionellen Prämissen im Umgang mit Daten überdacht werden müssen. Denn dass Daten ganz grundsätzlich nicht bloß *einem* Zweck dienlich sein können, wird immer offensichtlicher. Dass sich ihr Nutzen in der Vergangenheit in der Regel derartig beschränkte, war die Folge einer bewussten, sich aus wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergebenden Entscheidung. Mit Big Data ändern sich diese Rahmenbedingungen zumindest in wirtschaftlicher Hinsicht. Daher kann, wo keine rechtlichen Schranken entgegenstehen, die Frage der Wiederverwendung der Daten für unterschiedliche Zwecke nicht länger als bereits beantwortet verstanden werden, sondern muss als Zielkonflikt (also als *trade-off*) neu diskutiert werden. Dieser Konflikt besteht zwischen dem Wunsch nach einer informationsökonomisch begrüßenswerten Wiederverwendung von Daten und den dadurch verursachten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten. In dem Maße, in dem diese Kosten sinken, steigt der Wunsch nach Wiederverwendung, denn nur so kann aus den vorhandenen Daten der ihnen innewohnende wirtschaftliche Wert über das bisherige, eingeschränkte Maß hinaus ausgeschöpft werden.

Aber noch eine zweite Dimension des Wandels von Small Data zu Big Data ist in unserem Zusammenhang von Bedeutung: die Veränderung dessen, wie wissenschaftliche Erkenntnisse durch Daten gewonnen werden können. Operiert man mit einer geringen Menge an Daten, die etwa randomisierten Samples entstammen, ist schon vor der Sammlung die zu untersuchende Fragestellung festzulegen. Forschungsmethodisch muss daher zu diesem Zeitpunkt auch schon die konkrete zu prüfende Hypothese bekannt sein. Werden hingegen nicht nur Samples, sondern alle oder nahezu alle Daten des zu studierenden Phänomens gesammelt, so lassen sich zusätzlich nicht nur jene Details untersuchen, die einem randomisierten Sample fehlen, sondern es können vor allem die zu prüfenden Hypothesen erst entwickelt werden, weil die Daten ja das Phänomen selbst (jedenfalls im zu untersuchenden Blickwinkel) nahezu vollständig abbilden. Dies lässt eine Automatisierung der iterativen Optimierung von Hypothesen zu, die letztlich nichts anderes zur Konsequenz hat als die dramatische Beschleunigung des gesamten Erkenntnisprozesses.

Beispielhaft für diesen paradigmatischen Wandel sind etwa Forschungsprojekte, die darauf zielen die Verbreitung der Grippe durch Internet-Suchanfragen vorherzusagen. Schon vor dem als Google Flu Trends bekannt gewordenen Projekt des Internet-Riesen verfolgten Wissenschaftler die Theorie, dass solche Anfragen mit der Verbreitung der Grippe korrelieren, weil Betroffene sich online über die

---

9 Vgl. Mayer-Schönberger/Cukier, Fn. 8, S. 24.

Grippe informieren würden. Aus dieser Theorie leiteten sie dann eine konkrete Hypothese ab, indem sie konkrete Begriffe definierten, nach denen von der Grippe Betroffene ihres Erachtens im Internet suchten bzw. Ausschau hielten. Eine nachfolgende Datenanalyse stellte eine Korrelation zwischen der Suchfrequenz der Begriffe und historischen Grippeverbreitungsdaten fest und bestätigte damit die menschliche Hypothese.<sup>10</sup>

Im Gegensatz zu diesem Ansatz gingen die Forscher bei Google anders vor. Ihr Ausgangspunkt war die gleiche Theorie, aber sie maßen sich nicht an, aus den 50 Millionen regelmäßig verwendeten Suchbegriffen jene Handvoll zu erraten, nach denen Grippebetroffene am häufigsten online suchen. Stattdessen testete das Google-Team jeden einzelnen Begriff und viele Kombinationen – insgesamt 450 Millionen Modelle – automatisiert durch, um daraus nicht nur irgendein Modell, sondern das optimal passende heraus zu filtern.

Der Vorteil dieses, die Qualitäten von Big Data hervorhebenden Verfahrens liegt auf der Hand: Es wird am Ende nicht bloß eine vorgefasste Hypothese geprüft, sondern automatisiert die relativ zu den Daten optimale Hypothese iterativ ermittelt. Der damit einhergehende Zugewinn der Geschwindigkeit bei der Generierung neuer Erkenntnisse ist dramatisch. Er bleibt auch dann bestehen, wenn man berücksichtigt, dass der Umgang mit diesen neuen Werkzeugen großes statistisches Fingerspitzengefühl erfordert, um etwa *over-fitting* und andere Probleme einer automatisierten Hypothesenbildung zu vermeiden.<sup>11</sup>

Vor allem erlaubt es diese neue Methodik aber grundsätzlich, selbst komplexe Dynamiken und Zusammenhänge unserer Wirklichkeit in menschliche Erkenntnis zu fassen. Die idealisierte Vorstellung der Wirklichkeit, welcher systematisch vereinfachende Vorstellungen von Gesetzmäßigkeiten zugrunde liegen, können wir so immer öfter überwinden. Ähnlich wie beim Übergang von der Newton'schen zur Einstein'schen Gravitationstheorie in der Physik markiert dies einen Gezeitenwandel: Newtons Gesetz reichte für Jahrhunderte, aber es vereinfachte. Als wir es genau wissen mussten, benötigten wir das komplexere aber realitätsnähere Einstein'sche Modell.

---

10 Ganz konkret bediente sich der Studienautor einer sogenannten Google-Werbekampagne, weil er keinen direkten Zugang zu den Suchbegriffen hatte; vgl. *Eysenbach*, Infodemiology: Tracking Flu-Related Searches on the Web for Syndromic Surveillance, AMIA Symposium Proceedings 2006, S.244 ff.

11 Für eine Diskussion der Probleme iterativer Data-Mining-Prozesse im Kontext des Datenschutzes und der Privatsphäre siehe unter anderem *Rubinstein*, Fn. 8, S.3 ff.; *Zarsky*, Desperately seeking Solutions: Using implementation-based solutions for the troubles of information privacy in the age of data mining and the Internet society, *Maine Law Review* 2004, S. 14, 17 ff.; und *Boyd/Crawford*, Critical Questions for Big Data: Provocations for a Cultural, Technological, and Scholarly Phenomenon, *Information, Communication, & Society* 2012, S. 662 ff.

Im Ergebnis verspricht der Einsatz von Big Data somit nicht nur großen wirtschaftlichen Mehrwert, weil Daten durch die Mehrfachverwendung effizienter genutzt werden können. Vielmehr kann Big Data, richtig angewandt, auch zu einem erheblichen Zugewinn menschlicher Erkenntnis beitragen. Es ist dieser Erkenntnisgewinn der sich oftmals in weiteren Zugewinn, gesellschaftlich wie wirtschaftlich, ummünzen lässt. Und es ist daher nur verständlich, wenn jene, die das Potenzial von Big Data erkannt haben, vehement darauf drängen Big Data auch einzusetzen.

## II. Von Big Data zu Open Data

Auch viele durch Open Data zur Verfügung gestellte staatliche Datenquellen lassen sich im Paradigma von Big Data nutzen. Ihnen können dadurch ebenfalls nicht nur informationsökonomische Nutzen entlockt werden, sondern gerade auch Erkenntnisse über die Welt in der wir leben.

Das Ziel einer derartigen, durch die Erkenntnislogik von Big Data inspirierten Verwertung von Open Data ist freilich nicht selten ein anderes als in Zeiten von Small Data. Ursprünglich erwartete man sich durch die gezielte Erhebung und Analyse spezifischer Daten des öffentlichen Sektors eine direktere Kontrolle staatlichen Handelns sowie einen besser informierten bürgerlichen Diskurs über die wichtigen politischen Fragen einer Gesellschaft. Im Zeitalter von Big Data ist Open Data eine Erkenntnisquelle *sui generis*, also abgehoben von Kontroll- und Diskursfragen und stattdessen eingebettet in das Streben nach wirtschaftlichen Vorteilen und ebenso verwertbaren neuen Erkenntnissen.<sup>12</sup>

Unternehmen werden daher Open Data im Kontext von Big Data einsetzen, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Dies führt einerseits zu einer intensiveren Nutzung staatlicher Datenbestände, wodurch diese weniger häufig brach liegen und stattdessen eine informationsökonomisch effektivere Verwendung finden. Damit ist es nur nachvollziehbar, wenn die Proponenten von Open Data den Nutzen einer wirtschaftlichen Verwendung dieser Daten umso stärker herausstreichen.<sup>13</sup>

Dies kann durchaus nützlich sein, etwa wenn wirtschaftspolitisch die Herausbildung einer Big-Data-Gründerlandschaft gewünscht ist, aber für direkte staatliche

---

12 Vgl. Bates, Information Policy and the Crises of Neoliberalism: the case of Open Government Data in the UK, Proceedings of the IAMCR 2013 Conference, 25–29 June 2013, S. 1, 7 ff.

13 Vgl. Halonen, Being Open About Data: Analysis of the UK open data policies and applicability of open data, 2012, S. 85 ff.; Manyika et al., Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information, 2013, S. 6 ff.; Pollock, The Economics of Public Sector Information, 2009, S. 2 ff.

Zuschüsse aufgrund knapper öffentlicher Haushaltskassen das Geld fehlt.<sup>14</sup> Ohne die staatlichen Budgets nachhaltig zu belasten könnte die freie Zugänglichkeit staatlicher Daten und ihre in Aussicht gestellte einfache Verwendbarkeit für verschiedenste, auch kommerzielle Zwecke, einen wirtschaftlichen Anreiz zur Unternehmensgründung im Bereich Big Data bieten.

Dieses Potenzial von Open Data als Politikmodell zur Deregulierung der öffentlichen Informationsressourcen, welche bisher weit hinter ihrem tatsächlichen Nutzung- und Innovationspotenzial zurück bleiben, versteht man auch in nicht-westlichen Volkswirtschaften.<sup>15</sup> Dort überlegt man nicht aus demokratiepolitischen, sondern aus wirtschaftspolitischen Gründen, Open Data einzuführen, um dem als zukünftige Schlüsseltechnologie begriffenen Big Data staatlichen Anschub zu leisten. Macht man dort damit Ernst, kann dies wiederum im Zuge globaler Wettbewerbsdynamiken dazu führen, dass eine ähnliche Wandlung der politischen Agenda auch im Westen als wirtschaftspolitische Notwendigkeit mit neuem Nachdruck vertreten wird.

All das mag in sich nachvollziehbar und konsistent sein, führt aber andererseits in der Summe dazu, dass sich der Charakter von Open Data grundlegend verändert und sich von den Wurzeln bekannter Informationszugangsnormen zunehmend entfernt bzw. emanzipiert.<sup>16</sup>

### III. Herausforderungen des *neuen* Open Data und der Umgang damit

Mit dieser Verschiebung der Zielsetzungen von Open Data im Zeitalter von Big Data stellen sich gewichtige ethische und gesellschaftliche Fragen, ganz besonders in zwei Schlüsselbereichen.

- 
- 14 Unter anderem aus diesem Grund charakterisierte der britische Minister für Kabinettsangelegenheiten, *Francis Maude*, 2010 die britische Open-Data-Agenda als modernen Ansatz zur Deregulierung (wörtlich: „This is what modern deregulation looks like“, zitiert in: *Bates*, This is what modern deregulation looks like: Co-optation and contestation in the shaping of the UK's Open Government Data Initiative, *The Journal of Community Informatics* 2012, abrufbar im Internet unter <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/845/916#foot1> (letzter Zugriff: 10.9.2014)).
  - 15 Vgl. *Chan*, From Open Data to Open Innovation Strategies: Creating e-Services Using Open Government Data, Conference Paper presented at the 46th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Hawaii 2013, S. 1891 ff.
  - 16 Für eine detaillierte Diskussion des Verhältnisses von Open Data zu Informationsfreiheit und der Weiterverwendbarkeit von Daten des öffentlichen Sektors siehe *Janssen*, Fn. 1, S. 2 ff. und *Janssen*, The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments, *Government Information Quarterly* 2011, S. 446 ff.