

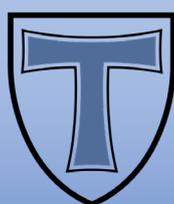
Tagung (Dienstag, 25.03.25, 9:15-17:00 Uhr.).

Transparenz von Public Sector-Informationen als Chance der Datentreuhand.

Am Dienstag, dem 25.03.2025, veranstalteten Professor Dr. *Johannes Buchheim* (Philipps-Universität Marburg) und Professor Dr. *Steffen Augsberg* (Justus-Liebig-Universität Gießen) im Rahmen des vom BMBF geförderten Projekts „Datentreuhand als Garant für Informationsfreiheit – DaGarIn“ eine Tagung zum Thema „Transparenz von Public Sector-Informationen als Chance der Datentreuhand“ in Marburg. Ziel der Tagung war es, den Stand und die Limitierungen einer Veröffentlichung oder anderweitigen Bereitstellung des Zugangs zu staatlichen Datenbeständen auszuloten und das Geflecht der relevanten Rechtsakte im europäischen Mehrebenensystem zu durchdringen. Neben einer Bestandsaufnahme, wie es um das Transparenz- und Informationsfreiheitsversprechen bestellt ist, sollte auch der Frage nachgegangen werden, welche Auswege aus dem gegenwärtigen „Ganz oder gar nicht“-Prinzip bei der staatlichen Informationsgewährung durch neue Technologien wie der (transaktionsbasierten) Datentreuhand eröffnet werden.

Nach einer Begrüßung durch die beiden Veranstalter begann der erste von zwei Themenblöcken, der sich dem Problem der „ungehobenen Datenschätze“ trotz „Open Data“-Bestrebungen und Informationsfreiheitsversprechen widmete.

Als erster Referent sprach Dr. *Heiko Richter* (MPI für Innovation und Wettbewerb, München), der eine Einführung in das Datennutzungsgesetz (DNG) gab. Das DNG sei ein vernachlässigtes Gesetz, aber aufgrund seines enormen Anwendungsbereichs, der selbst solche Daten erfasse, die staatlich finanziert erhoben wurden, von größter Bedeutung. Ob Wetter- oder Kartenapps – viele Dienste bauten auf Datenquellen der öffentlichen Hand auf. Das DNG gehe dabei im Grundsatz weit – es fordere, dass offene Daten unentgeltlich, uneingeschränkt und nicht-diskriminierend nutzbar sein müssten und Ausschließlichkeitsvereinbarungen verboten seien. Zudem enthalte § 7 Abs. 1 DNG einen Anspruch auf Bereitstellung in digital nutzbarer und interoperabler Form. Die Einschränkungen dieser Grundsätze seien jedoch ebenfalls sehr weitreichend und würden das Anliegen des DNG dadurch schwächen. Ein weiteres Problem sei die prohibitive Komplexität des Gesetzes. Das DNG sei das Umsetzungsgesetz zur europäischen OD-PSI-RL, sei jedoch nicht hinreichend auf andere Gesetze und unionale Rechtsakte abgestimmt. Sowohl für die potenziellen Nutzenden als auch für die verpflichteten Stellen sei das DNG aufgrund seiner Komplexität Quelle für Rechtsunsicherheit, sofern es überhaupt bekannt sei. Wohl auch aus diesem Grund gebe es trotz des weiten Anwendungsbereichs wenig Rechtsprechung zum DNG. Insbesondere große Unternehmen seien nicht darauf angewiesen, sich ausschließlich auf das Regime des DNG zu berufen und in Streitfällen zu prozessieren, sondern würden es bevorzugen, sich mit den datengebenden Stellen zu verständigen und eigene Vereinbarungen zu schließen. Ein weiteres großes Problem sei, dass das DNG keine Zugangsansprüche verschaffe, sondern nur auf solche Daten Anwendung finde, zu denen bereits Zugang besteht. Das und das anforderungsreiche Regime für „open data“ setze für datenhaltende Stellen den Fehlanreiz, auf eine freiwillige Zugänglichmachung eher zu verzichten. *Richter* gab weiter zu bedenken, dass von reaktiven Informationsansprüchen im Gegensatz zu proaktiven Veröffentlichungspflichten besonders größere Akteure profitieren würden. Sein rechtspolitisches Plädoyer lautete daher, Datentreuhandmodelle nicht als Ersatz für, sondern als Ergänzung zu open data zu betrachten und sie als zusätzliches Instrument einzusetzen, um möglichst viele öffentlich gehaltene Datensätze zu veröffentlichen.



Professor Dr. *Dieter Kugelman* (LfDI Rheinland-Pfalz) referierte zum Thema „Informationsfreiheit und Datenschutz – Vereinbarkeit durch Prozessgestaltung“. Als Beauftragter für die Informationsfreiheit im Land Rheinland-Pfalz konnte er aus erster Hand über die praktischen Herausforderungen bei der Einlösung des Informationsfreiheitsversprechens berichten. Seine Sicht, so Kugelman, beschränke sich freilich auf die problematischen Fälle, da er die unproblematisch erfüllten Anträge nicht zu Gesicht bekomme. Der häufigste Ablehnungsgrund sei im Land Rheinland-Pfalz tatsächlich der Datenschutz. Diesem komme aufgrund seiner grundrechtlichen Absicherung durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG sowie Art. 7 und 8 EU-GRCh abstrakt ein sehr gewichtiger Stellenwert gegenüber dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit zu. Dagegen vermittele die grundrechtliche Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 HS. 2 GG nicht aus sich heraus ein allgemeines Zugangsrecht zu amtlichen Informationen. Verstärkt werde die Tendenz zu einer Bevorzugung des Datenschutzes in Anbetracht von informationsersuchen noch zusätzlich durch bestehende Haftungsrisiken und beschränkte Ressourcen. Die Ablehnung eines Antrags aufgrund entgegenstehender Datenschutzinteressen Dritter erlaube es der Behörde, sich keinem Haftungsrisiko wegen Verstößen gegen die DS-GVO auszusetzen und verursache zugleich weniger Aufwand, als es die Erfüllung des Anspruchs verursachen würde. Dabei dürfe man den bescheidenden Behörden keine böse Absicht unterstellen. Für viele Behörden seien Informationsfreiheitsanträge kein alltägliches Phänomen, weshalb die ohnehin schwierige Abwägung von Datenschutz- und Auskunftsinteresse sie vor eine große Herausforderung stelle. Eine Prozessgestaltung, die auch „Informationsfreiheit by design“ berücksichtigt, könne hier etwas Abhilfe schaffen. Wünschenswert sei etwa eine grobe Vorbearbeitung, bei der das Vorhandensein schutzbedürftiger Daten in einer Akte bereits proaktiv gekennzeichnet wird. Durch den Einsatz von Systemen, die eine digitale und vollständige Aktenführung sicherstellen, lasse sich zudem etwa vermeiden, dass im Grunde berechnete Auskunftsansprüche aufgrund von tatsächlichen Hindernissen (Unauffindbarkeit von Dokumenten, Lückenhaftigkeit der Akte) nicht erfüllt würden. Jedoch sei zu bedenken, dass der Implementierungsaufwand von Technologien und Praktiken zur Förderung von Informationsfreiheit gegenüber dem Nutzen nicht außer Verhältnis stehen dürfe, um die Akzeptanz solcher Systeme nicht zu gefährden.

Privatdozentin Dr. *Elisa Orrù* (MPI zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht, Freiburg) widmete sich der Frage, welche normativen Erwartungen an den Umgang mit öffentlich verfügbaren personenbezogenen Daten zu stellen seien. In der Vergangenheit habe es mehrere Fälle gegeben, in denen frei zugängliche personenbezogene Daten aus dem Internet von Unternehmen genutzt worden seien, um eigene Produkte zu entwickeln. Als Beispiel dienten die Software „Samaritans Radar“, die zum Zwecke der Suizidprävention gedacht gewesen sei und Twitter-Nutzende über entsprechende Posts ihrer Kontakte benachrichtigen sollte, sowie „PimEyes“, einer biometrischen Suchmaschine, die anhand von Gesichtsbildern das Internet nach anderen Aufnahmen derselben Person durchsuchen könne. Während das „Samaritans Radar“ schnell eingestellt worden sei und die Betreiber sich überrascht gezeigt und entschuldigt hätten, sei „PimEyes“ trotz der datenschutzrechtlichen Bedenken noch immer aktiv. Zur theoretischen Einordnung der Problematik stellte sie drei philosophisch-theoretische Modelle vor, die zur Bewertung der Weiterverwendung öffentlich verfügbarer personenbezogener Daten herangezogen werden könnten. Als erstes Modell stellte sie die Idee eines subjektiven Rechts vor, keinem KI-Profilung unterworfen zu sein, wie es *Thomas Ploug* vorschlägt. *Orrù* zeigte sich jedoch kritisch, ob dieser subjektiv-rechtliche Ansatz geeignet sei, dem letztlich systemischen Problem Herr zu werden. Stattdessen rekurrierte sie auf eine Zusammenschau der Theorien von *Marion Albers* und *Helen Nissenbaum*. Mit *Marion Albers* seien Daten und Informationen

zu unterscheiden. Ein und dasselbe Datum könne als Träger ganz verschiedener Informationen fungieren. An diese Unterscheidung anknüpfend lasse sich also differenzieren, ob öffentlich verfügbare Daten zur Extraktion gerade derjenigen Informationen genutzt wurden, mit deren Öffentlichkeit sich die betroffene Person durch das Teilen des Datums einverstanden erklärt hat. Ein Beispiel hierfür wäre das online geteilte Urlaubsfoto; die abgebildete Person wolle sich damit selbst darstellen und ihrem Umfeld von der Reise berichten. Nicht hingegen bezwecke die Person, dass dadurch eindeutige biometrische Informationen über ihr Gesicht gewonnen würden, um sie mit anderen im Internet verfügbaren Bildern abzugleichen. Ergänzend könne man die *Nissenbaum'sche* Privacy-Theorie heranziehen, nach der Privatsphärenerwartungen stets vom sozialen Kontext abhängen (Privatheit als kontextuelle Integrität). Eine Information könne etwa der eigenen Ärztin unproblematisch offenbart und von der betroffenen Person in anderen Kontexten (etwa im beruflichen Umfeld) als geheimhaltungsbedürftig angesehen werden. Das im DaGarIn-Projekt zum Ausgangspunkt genommene Modell der transaktionsbasierter Datentreuhand bilde diese theoretischen Hintergründe und Einsichten praktisch ab, indem es ebenfalls auf einer klaren Trennung von Daten und deren Informationsgehalt beruhe, um durch geeignete Prozessvorkehrungen nicht-sensible Verarbeitungen sensibler Datenbestände zu ermöglichen.

Der zweite Themenblock unter der Überschrift „Datentreuhand und neue Informationsintermediärsformen als Transparenzchance“ begann mit dem Vortrag von Professor Dr. *Andreas Kerkemeyer* (TU Darmstadt), der sich in seinem Vortrag mit verschiedenen Datentreuhandmodellen und deren Anwendung im Informationsfreiheitsrecht auseinandersetzte. Hierfür verglich er zunächst gängige Definitionen dessen, was eine Datentreuhand ausmacht, um dann auf die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten einzugehen. Dem „Silo-Datentreuhänder“, der selbst einen umfangreichen, zentralen Bestand an ihm übermittelten, staatlich erhobenen Daten bereithält und an Interessierte vermittelt, sei nur sehr begrenzt hilfreich. So könne ein solcher Datentreuhänder zwar aufgrund seiner spezifischen Aufgabe und der sich ansammelnden Erfahrung eine bessere Nutzbarkeit von public sector-Daten fördern. Die Vorteile gegenüber einem herkömmlichen Transparenzportal seien jedoch gering. Anders sei hingegen die Form der transaktionsbasierten oder anlassbezogenen Datentreuhand einzuordnen, wie sie *Johannes Buchheim*, *Steffen Augsburg* und *Petra Gehring* vorschlugen und die sich in Gestalt des Datentreuhänders EuroDaT bereits am Markt etabliert. In diesem Modell habe der Datentreuhänder keine Kontrolle über die von ihm gemittelten Daten, er kenne sie nicht einmal. Auf diese Weise könne der Datentreuhänder Auskünfte überhaupt erst ermöglichen, die andernfalls nicht erfüllt werden könnten. Zudem könne die Datentreuhand den Aufwand für die Behörde verringern, sofern die Daten dort in einem für die Datentreuhand geeigneten Format vorlägen. Grenzen habe das Modell jedoch dort, wo das Geheimhaltungsbedürfnis aufgrund der überragenden Sensibilität der Daten so stark ausgeprägt ist, dass selbst die Nutzung des Treuhänders keinen hinreichenden Schutz sicherstellt. Ein Zugriff etwa auf Daten des Verfassungsschutzes könne daher auch über einen transaktionsbasierten Datentreuhänder nicht eröffnet werden und auch explorative Anfragen seien höchstens begrenzt erfüllbar. Während das Informationsfreiheitsrecht primär durch transaktionsbasierte Datentreuhandmodelle profitieren könne, sei dieser Befund jedoch nicht unbedingt zu verallgemeinern. In anderen Anwendungsfällen könne das Modell der Silo-Datentreuhand durchaus seine Daseinsberechtigung haben. Offen sei weiterhin die Frage nach Haftung und Verantwortlichkeit des transaktionsbasierten Datentreuhänders. Haftungsrisiken könnten das Betreiben eines Datentreuhänders unattraktiv machen. Sollte eine datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bestehen, könne es geboten sein, den Datentreuhänder staatlich zu betreiben. Es müsse zudem sichergestellt sein, dass die

Anonymisierungsleistung, die zur Leistung des Datentreuhänders gehört, tatsächlich funktional und hinreichend robust ist.

Der letzte Vortrag des Tages wurde von Dr. *Sarah Rachut* (TU München) gehalten und widmete sich dem aktuellen Stand der Verwaltungsdigitalisierung. Diese sei Funktionsbedingung für die Nutzung von Datentreuhändern, die auf das Vorhandensein von hinreichend digitalisierten Verwaltungsinformationen angewiesen seien. *Rachut* zeichnet dabei ein sehr ernüchterndes Bild. Zwar sei das Anliegen der Verwaltungsdigitalisierung schon seit Jahrzehnten im Gespräch, in der Praxis sei das Verwaltungsverfahren noch immer durch analoge Formulare und Akten geprägt. Die gesetzliche Situation gleiche einem Flickenteppich aus einer Vielzahl nicht aufeinander abgestimmter Bundes- und Landesgesetzen, denen kein einheitliches Regelungskonzept zugrunde liege. So sei es zwar aufgrund der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 10 VwVfG) ohne weiteres rechtlich zulässig, Papierakten durch digitale Systeme zu ersetzen; in der Praxis gebe es hingegen eine Hypertrophie an Digitalisierungsprojekten, die sich ihrerseits mit den Anforderungen einer kaum überschaubaren Anzahl an Stakeholdern konfrontiert sähen. Viele dieser Projekte scheiterten daher. Dem Problem sei zwar nicht ausschließlich durch rechtliche Regelungen beizukommen, jedoch gebe es auch legislatischen Optimierungsbedarf hinsichtlich des verfolgten Konzepts und der Konsistenz von Rechtsnormen auf Basis einer umfassenden Ermittlung des status quo. Daneben sei es sinnvoll, durch die Schaffung von Experimentierklauseln und dienstrechtlichen Möglichkeitsräumen die aktuell herrschenden Negativanreize abzubauen. Nicht weniger wichtig, aber durch das Recht nicht zu leisten, seien dagegen politische Rahmenbedingungen, der Aufbau von technischer Infrastruktur und die Herbeiführung eines Kulturwandels in der Verwaltung.

Obwohl die Informationsfreiheit in der aktuellen politischen Lage einen schweren Stand zu haben scheint, verbleibt als Ergebnis der Tagung ein resilienter Optimismus. Ungebrochen ist die Bedeutung des Transparenzversprechens für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, immer besser werden die Möglichkeiten, die berechtigten Interessen nicht nur rechtlich, sondern auch durch den Einsatz neuer Technologien und Geschäftsmodelle wie der transaktionsbasierten Datentreuhand in Ausgleich zu bringen. Der Weg zu diesem Ziel mag lang und beschwerlich erscheinen, ist aber aufgrund der gebotenen Synergien lohnend. Eine konsequentere Verwaltungsdigitalisierung etwa würde den Implementierungsaufwand für neue Transparenztechnologien drastisch verringern. Der gegenwärtig hohe Verwaltungsaufwand, der die Diskussion um das Informationsfreiheitsrecht zuletzt dominiert, entpuppt sich so für viele Fälle nicht als unvermeidbare Aufwendung, sondern als bloßes Symptom einer papierverhafteten Verwaltung.

DaGarIn

Datentreuhand als Garant
für Informationsfreiheit

DaGarIn

Datentreuhand als Garant
für Informationsfreiheit

ist ein Verbundforschungsprojekt der



GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Finanziert von der
Europäischen Union