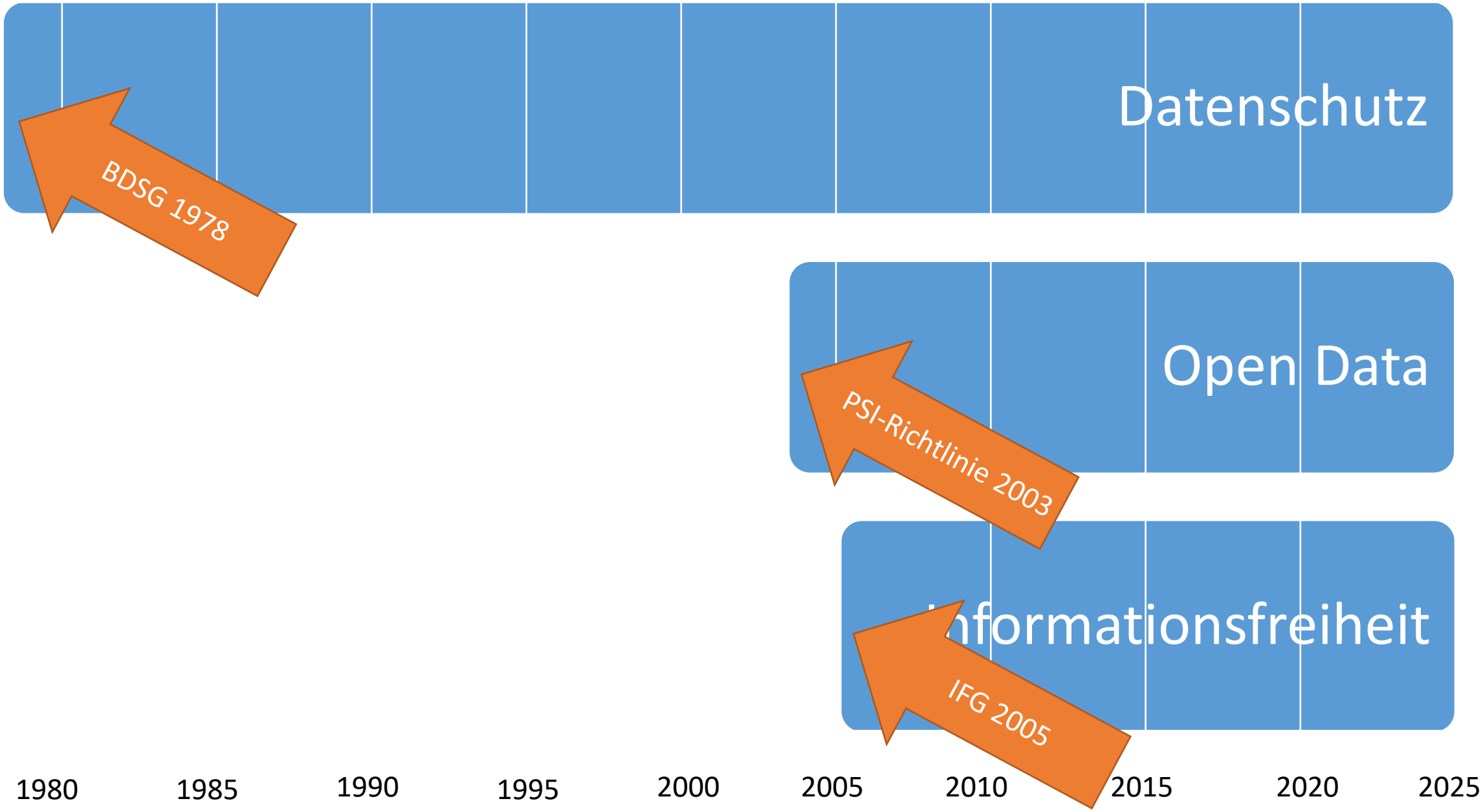
50 Shades of Open

Open Data, Informationsfreiheit und Datenschutz: Unauflösliche Widersprüche

50 Shades of Open

- Begriffsklärungen
- Rechtsgrundlagen
- „Die DS-GVO bleibt unberührt“
- Zugangsmodelle
- Zweckbindung vs. Zweckoffenheit
- Verhinderung vs. Ermöglichung
- Im Dschungel der Schutzmaßnahmen

Begriffsklärungen


Datenschutz
BDSG 1978
Open Data
PSI-Richtlinie 2003
Informationsfreiheit
IFG 2005
1980
1985
1990
1995
2000
2005
2010
2015
2020
2025

Datenschutz

Schutz natürlicher Personen bei Verarbeitung personen-bezogener Daten

Informationsfreiheit

Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen

Open Data

Bereitstellung unbearbeiteter maschinenlesbarer Behördendaten

Personenbezogene Daten

Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen

Amtliche Informationen

Jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung

Open Data

???

Open Data

➤ **Vorhandene Dokumente** im Besitz öffentlicher Stellen oder Unternehmen und best. Forschungsdaten (1 I OD-PSI-RL)

➤ **Daten im Besitz** öffentlicher Stellen (1 I DGA)

➤ Unbearbeitete maschinenlesbare **Daten**, die Behörden **zur Erfüllung ihrer** öffentlich-rechtlichen **Aufgaben** erhoben haben oder durch Dritte haben erheben **lassen** (12a I 1 EGovG)

➤ **Daten** von Datenbereitstellern, **die** aufgrund eines gesetzlichen Zugangsanspruchs, aufgrund einer gesetzlichen Bereitstellungspflicht oder auf sonstige Weise öffentlich oder zur ausschließlichen Nutzung **bereitgestellt werden** (2 I 1 DNG)

Datenschutz

auf natürliche Personen bezogene Informationen

Informationsfreiheit

amtlichen zweckenden dienende Aufzeichnungen

Open Data

- Dokumente/Daten im Besitz öffentlicher Stellen
- Daten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Datenschutz

- Privatsphäre
- Informationelle Selbstbestimmung
- alle Rechte und Freiheiten natürlicher Personen

Informationsfreiheit

- Kontrolle staatlichen Handelns
- Förderung der Meinungs- und Willensbildung
- Teilhabe am öffentlichen Leben und der Demokratie

Open Data

- Wissens- und Erkenntniszuwachs
- Datenökonomie
- Digitalisierung und Innovationsförderung

Rechtsgrundlagen

DS-GVO

IFG

???

Open Data: Rechtsgrundlagen

EU-Recht:

- **Public-Sector-Information-Open-Data-Richtlinie**
- **Data Governance Act**
- **High-Value-Datasets-Durchführungsverordnung**

Nationales Recht:

- **E-Government-Gesetz**
- **Datennutzungsgesetz**
- **E-Government-Gesetze Länder**

Open Data: Rechts-anspruch de lege lata

„Ein Anspruch auf Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.“

(§ 12a I 2 EGovG)

Open Data: Rechts-anspruch de lege ferenda

Der Rechtsanspruch auf umfasst das Recht auf Bereitstellung

1. in elektronischer Form,
2. in einem offenen Format, das, offenen Standards entspricht,
3. in einem maschinenlesbaren Format,
4. mit Metadaten versehen, die soweit möglich förmlichen offenen Standards entsprechen,
5. entgeltfrei,
6. ohne Registrierungspflicht,
7. ohne Begründungspflicht,
8. zum Abruf über öffentlich zugängliche Netze und
9. zur uneingeschränkten Weiterverwendung.

“Die DS-GVO bleibt unberührt”

Zwei Seiten einer Medaille?

One size fits all

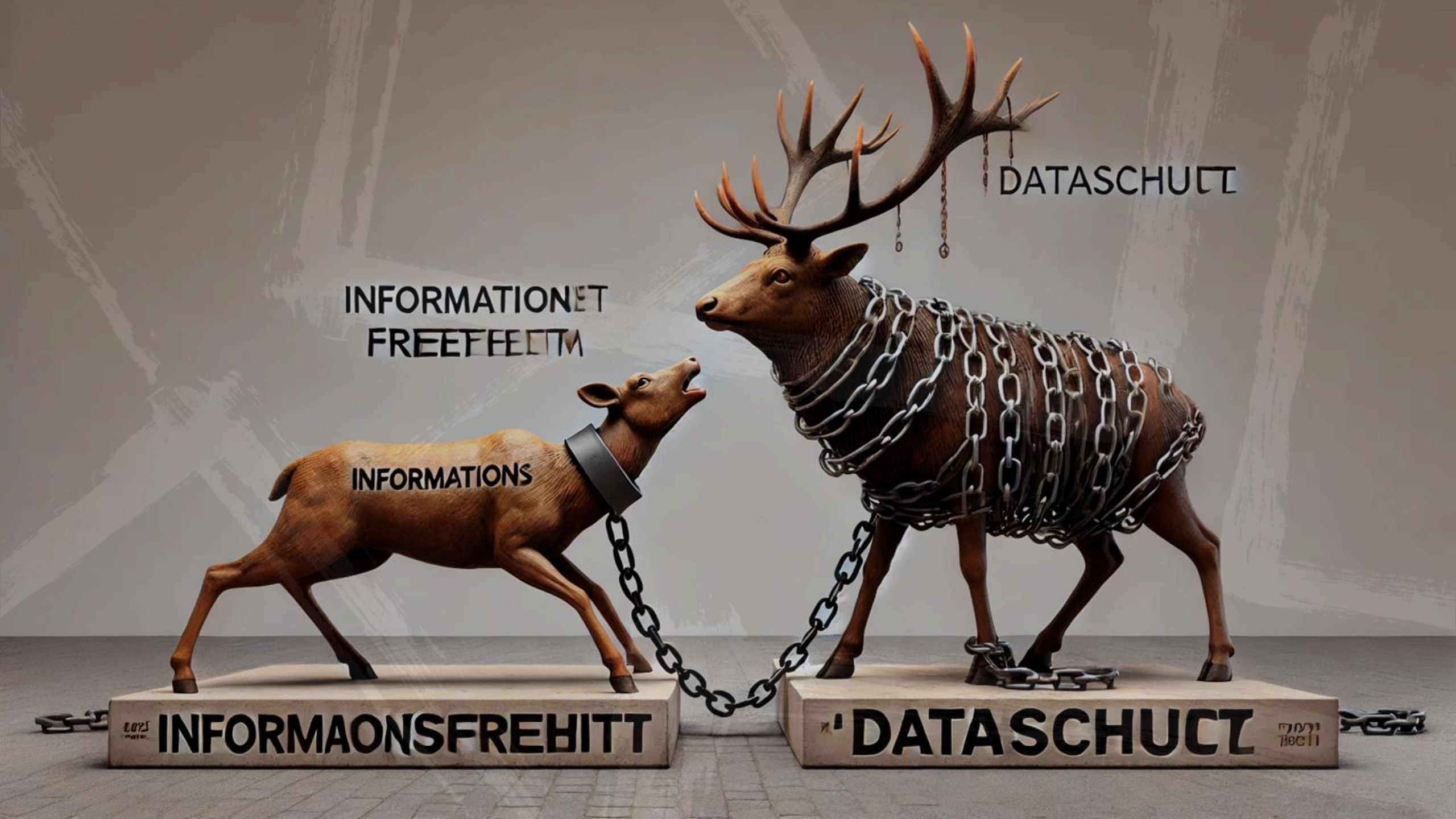
Nothing
Everything

„Die DS-GVO bleibt unberührt“

EG 8 Satz 1 HVD-DurchführungsVO:

§ 2 IV DNG:

„Die Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten und weitergehende Anforderungen an die Bereitstellung und Nutzung der Daten von Datenbereitstellern aus anderen Rechtsvorschriften bleiben **unberührt**.“


DATASCHUTT
INFORMATIONET
FREEFFECTM
INFORMATIONS
INFORMAONSFREHITT
'DATASCHUCT

Öffnungsklauseln der DS-GVO

Art. 6 I c DS-GVO

Gesetzliche Verarbeitungspflicht

Art. 6 I e DS-GVO

Gesetzliche Aufgabenwahrnehmungspflicht

Art. 6 IV DS-GVO:

Gesetzliche Festlegung „kompatibler“ Weiterverarbeitungen

Art. 23 DS-GVO

Beschränkung der Grundsätze und Betroffenenrechte

Art. 85 DS-GVO

In-Einklang-Bringen mit Meinungs- und Informationsfreiheit

Art. 86 DS-GVO

In-Einklang-Bringen mit Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten

Öffnungsklauseln der DS-GVO

Art. 86 DS-GVO:

"Personenbezogene Daten in amtlichen Dokumenten, die sich im Besitz einer Behörde […] zur Erfüllung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe befinden, können von der Behörde […] gemäß dem Unionsrecht oder dem Recht des Mitgliedstaats […] offengelegt werden, um den Zugang der Öffentlichkeit zu amtlichen Dokumenten mit dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß dieser Verordnung in Einklang zu bringen."

Auswahl datenschutzrelevanter Regelungen (z.T. Inanspruchnahme Öffnungsklauseln)

EU-Recht

- **PSI-OD-Richtlinie:** Art. 1 II h und IV; Art. 2 Nr. 7; Art. 4; Art. 6 I, IV und V; 10 I; EG 4, 6, 16, 28, 36, 38, 42, 44, 52, 53, 71
- **Data Governance Act:** Art. 1 III, Art. 2, Art. 3 I lit. d, Art. 5, Art. 9 II; EG 4, 6 bis 10, 15, 26
- **HVD-DurchführungsVO:** Art. 5 III lit. e; EG 8, 11

Nationales Recht

- **IFG:** §§ 5, 8, 11 II
- **EGovG:** §§ 12a II Nr. 4b, 12a II Nr. 5, 12a III Nr. 1b, 12a IIIa
- **DNG:** § 2 III Nr. 1a aa) und IV
- **Informationsfreiheitsgesetze Länder**
- **Transparenzgesetze Länder**
- **E-Government-Gesetze Länder**

Zugangsmodelle

Zugangsmodelle

Einwilligung

„Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit […] der Dritte eingewilligt hat.“

z. B. Art. 5 I 1 Var. 2 Informationsfreiheitsgesetz

Zugangsmodelle

Ausdrückliche Einwilligung

„Besondere Kategorien personenbezogener Daten […] dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.“

z. B. Art. 5 I 2 Informationsfreiheitsgesetz

Zugangsmodelle

Einwilligungseinholung

„Kann die Weiterverwendung von Daten gemäß […] nicht erlaubt werden und gibt es keine andere Rechtsgrundlage für die Übermittlung der Daten gemäß [DS-GVO], bemüht sich die öffentliche Stelle […] nach besten Kräften, mögliche Weiterverwender dabei zu unterstützen, die Einwilligung der betroffenen Personen […] einzuholen […].“

z. B. Art. 5 VI 1 DGA

Zugangsmodelle

Offene Interessenabwägung

„Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt […].“

z. B. Art. 5 I 1 Var. 1 IFG

Zugangsmodelle

Abwägungsvorsprung des Betroffenen

„Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen, soweit durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten offenbart werden, es sei denn,

der Antragsteller macht ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der begehrten Information geltend und überwiegende schutzwürdige Belange der betroffenen Person stehen der Offenbarung nicht entgegen.“

z. B. § 9 I e IFG NRW

Zugangsmodelle

Abwägungsvorsprung des Antragstellers

„Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und – telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.“

z. B. Art. 5 III IFG

Zugangsmodelle

Interessenabwägung mit Public-Interest-Test

„Soweit durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen **erheblich beeinträchtigt** würden, ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder **das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt**.

z. B. § 9 I 1 Nr. 1 UIG

Zugangsmodelle

Vollständiger Zugangsausschluss

„Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs oder Amtsgeheimnis unterliegen.“

z. B. Art. 5 II IFG

Zugangsmodelle

Begründungspflicht

„Berührt der Antrag Belange im Sinne von § 5 […], soll er begründet werden und für die Anhörung nach § 8 I die Erklärung enthalten, inwieweit die Daten des Antragstellers an die geschützte Person weitergegeben werden dürfen.“

z. B. § 7 I 3 IFG B

Zugangsmodelle

Anhörungspflicht

„Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.“

z. B. § 8 I IFG

Zugangsmodelle

Schwärzung, Unkenntlichmachung, Abtrennung oder Aussonderung

„Im Fall des § 9 I a ist zu prüfen, ob dem Antrag auf Informationszugang nach **Abtrennung** oder **Schwärzung** der personenbezogenen Daten stattgegeben werden kann.“ (§ 10 I 1 IFG NRW)

„Personenbezogene Daten sind bei der Veröffentlichung im Informationsregister **unkenntlich** zu machen.“ (§ 4 I 1 TG HH)

„Soweit der Schutz der […] privaten Belange durch **Aussonderung** von Aktenteilen oder Einzeldaten gewährleistet werden kann, ist dem Antragsteller der übrige Teil der Akte zugänglich zu machen.“ (z. B. § 6 II 1 AIG Bbg)

Zugangsmodelle

Anonymisierung

„Öffentliche Stellen […] können folgende Anforderungen vorschreiben:

Den Zugang zur Weiterverwendung von Daten nur zu gewähren, wenn die öffentliche Stelle oder die zuständige Stelle nach Eingang des Antrags auf Weiterverwendung sichergestellt hat, dass die Daten im Falle personenbezogener Daten anonymisiert wurden […].“

z. B. Art. 5 III a) i) DGA

Zugangsmodelle

Zugang in sicherer Verarbeitungsumgebung

„Öffentliche Stellen […] können folgende Anforderungen vorschreiben:

Der Zugang zu den Daten und deren Weiterverwendung erfolgt durch Fernzugriff in einer von der öffentlichen Stelle bereitgestellten oder kontrollierten sicheren Verarbeitungsumgebung.“

z. B. Art. 5 III b) DGA

Zugangsmodelle

- Einwilligung
- Ausdrückliche Einwilligung
- Einwilligungseinholung
- Offene Interessenabwägung
- Abwägungsvorsprung des Betroffenen
- Abwägungsvorsprung des Antragstellers
- Interessenabwägung mit Public-Interest-Test
- Vollständiger Zugangsausschluss
- Begründungspflicht des Antragstellers
- Pflicht zur Anhörung des Betroffenen
- Schwärzung, Unkenntlichmachung, Abtrennung
- Anonymisierung
- Zugang in sicherer Verarbeitungsumgebung
- Andere Schutzmechanismen

Zweckbindung vs. Zweckoffenheit

Zweckbindung

„Personenbezogene Daten müssen für **festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke** erhoben werden und dürfen nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden.“

Art. 5 I b DS-GVO

Weiter-verarbeitung

„Die Verarbeitung personenbezogener Daten für andere Zwecke als die, für die die pbD ursprünglich erhoben wurden, sollte nur zulässig sein, wenn die Verarbeitung **mit den Zwecken**, für die die pbD ursprünglich erhoben wurden, **vereinbar** ist.“

EG 50 Satz 1 DS-GVO

Weiter-verwendung

Nutzung von Dokumenten im Besitz öffentlicher Stellen **für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke**, die sich vom ursprünglichen Zweck im Rahmen des öffentlichen Auftrags, für den die Dokumente erstellt wurden, unterscheiden

Art. 2 Nr. 11 PSI-OD-Richtlinie

Nutzung

„Daten dürfen für **jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck** genutzt werden.“

§ 4 I DNG

Datenschutzhölle

Datenminimierung ?

Zweckbindung ?

Verhinderung vs. Ermöglichung

Daten-minimierung

„Personenbezogene Daten müssen dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß **beschränkt** sein.“

Art. 5 I c DS-GVO

Daten-vermeidung

Daten-sparsamkeit

„Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten […] sind an dem Ziel auszurichten, **so wenig personenbezogene Daten wie möglich** zu erheben, zu verarbeiten oder zu nutzen.“

§ 3a Satz 1 BDSG a.F.

Nutzungs-defizit

Geschützte Daten werden unzureichend genutzt.

EG 6 Satz 6 DGA

Nutzungs-gebot

Geschützte Daten, die mit öffentlichen Geldern generiert oder erhoben wurden, sollen der Gesellschaft zugute kommen.

EG 6 Satz 1 DGA

Nutzungs-anreize

Es sollen Anreize für die Weiterverwendung geschützter Daten geschaffen werden.

Art. 6 IV 1 und 2 DGA
EG 26 Satz 1 DGA

Nutzungs-anreize

Bedingungen zur Weiterverwendung geschützter Daten sollen den Interessen der Weiterverwender „bestmöglich dienen“.

EG 15 Satz 6 DGA

Nutzungs-anreize

Informationen über Weiterverwendung geschützter Daten müssen über zentrale Informationsstellen zugänglich gemacht werden.

Art. 8 DGA

Gemeinwohl-förderung

Geschützte Daten sollen Gemeinwohlzwecken zugute kommen, insbesondere

- nichtkommerzielle Zwecke
- Forschung und Innovation
- Bildungseinrichtungen

- Art. 6 IV und EG 6 S. 3/8, 15 S. 3, 16, 26 S. 1 DGA

Wirtschafts-förderung

Der Zugang von KMU & Start-ups zu geschützten Daten soll gefördert werden.

Art. 6 IV, EG 15 S. 2 DGA

Wissenschafts-förderung

Die Bedingungen zur Weiterverwendung geschützter Daten dürfen die Forschung bevorzugen.

Art. 8, EG 15 S. 3, 16 S. 1 DGA

Einwilligungs-einholung

Mögliche Weiterverwender geschützter Daten müssen „nach besten Kräften“ bei Einwilligungseinholung unterstützt werden.

Art. 5 VI DGA
EG 15 Satz 17 DGA

Einwilligungs-einholung

Einwilligungsbasierte Weiterverwendung geschützter Daten muss mit technischen Mitteln erleichtert werden.

EG 15 Satz 16 DGA

Beschleunigungs-gebot

Verfahren zur Bereitstellung geschützter Daten zur Weiterverwendung sollen beschleunigt werden.

EG 9 DGA

Unterstützungs-gebot

Besondere Stellen sollen zugangsgewährende Stellen dabei unterstützen, geschützte Daten leichter zugänglich zu machen und Voraussetzungen für ihre Weiterverwendung zu schaffen.

Art. 7 DGA

Datenschutzhölle

Zweckbindung ?

Datenminimierung ?

Garantien
(73)
Methoden der
Offenlegungs-
kontrolle
Vorkehrungen
(6)
Maßnahmen
(162)
Verbote
Das Datenschutzimperium schlägt zurück

Schutzmaßnahmen

Personenbezogene Daten können **anonymisiert** werden.

Art. 5 III DGA

Schutzmaßnahmen

Fernzugriff in sicherer Verarbeitungsumgebung

Art. 5 III DGA

Schutzmaßnahmen

Zugriff innerhalb **physischer Räumlichkeiten** unter Einhaltung hoher Sicherheitsstandards

Art. 5 III DGA

Schutzmaßnahmen

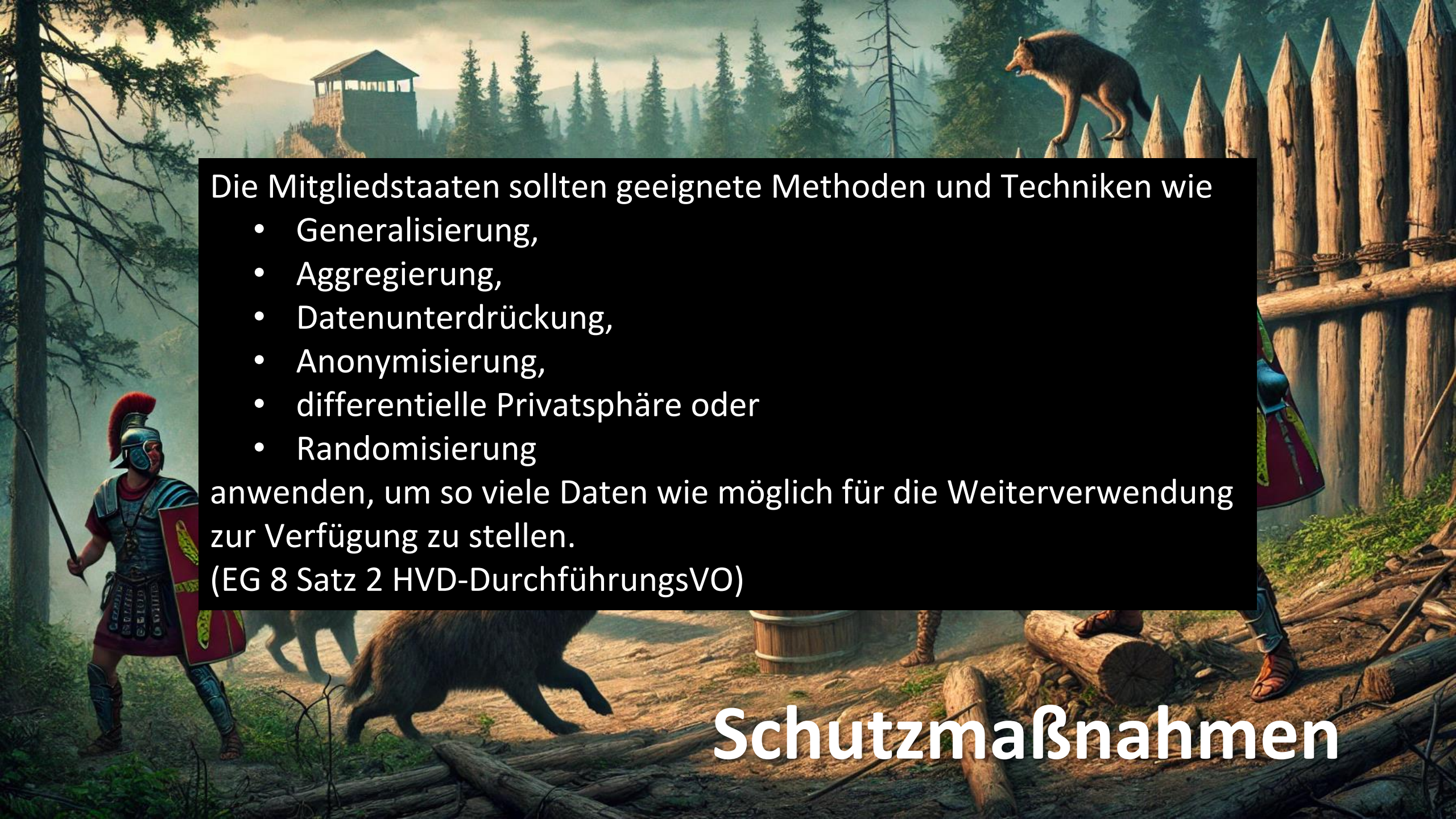
Vertrauliche Geschäftsinformationen können nach anderer Methode der **Offenlegungskontrolle** verändert, aggregiert oder aufbereitet werden

Art. 5 III DGA

Schutzmaßnahmen

Datenschutzhölle

- Dürfen personenbezogene Daten *nur so* weiterverwendet werden ?
- Verhältnis zu Art. 6 IV DS-GVO ?



Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Methoden und Techniken wie

- Generalisierung,
- Aggregierung,
- Datenunterdrückung,
- Anonymisierung,
- differentielle Privatsphäre oder
- Randomisierung

anwenden, um so viele Daten wie möglich für die Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen.
(EG 8 Satz 2 HVD-DurchführungsVO)

Schutzmaßnahmen

Für Datenbanken, die personenbezogene Daten enthalten, gibt es Techniken, die Analysen ermöglichen, z. B.

- Anonymisierung,
- differentielle Privatsphäre,
- Generalisierung oder
- Datenunterdrückung und
- Randomisierung,
- Verwendung synthetischer Daten oder
- ähnlicher Methoden sowie
- sonstige dem Stand der Technik entsprechende Methoden zur Wahrung der Privatsphäre,

die zu einer datenschutzfreundlicheren Datenverarbeitung beitragen könnten.
(EG 7 Satz 1 DGA)

Schutzmaßnahmen

Datenschutzhölle

- Welche öffentliche Stelle ist zu solchen Maßnahmen fähig und bereit ?

Der Weiterverwender muss sich einer **Geheimhaltungspflicht** unterwerfen.

Art. 5 V DGA

Schutzmaßnahmen

Die öffentliche Stelle „behält sich das Recht vor“, Verfahren, Mittel und Ergebnisse der Weiterverwendung zu überprüfen, um die „Integrität des Datenschutzes zu wahren“

Art. 5 IV 2 DGA

Schutzmaßnahmen

Die öffentliche Stelle „behält sich das Recht vor“, die Verwendung der Ergebnisse der Weiterverwendung zu verbieten, wenn Rechte und Interessen Dritter gefährdet

Art. 5 IV 2 DGA

Schutzmaßnahmen

Datenschutzhölle

- Gemeinsame Verantwortlichkeit zwischen öffentlicher Stelle und Weiterverwender ?

Datenschutzhölle

- Datenschutzrechtliche Pflichten ?
- Konkurrenz zu Datenschutzbehörden ?

Die Offenlegung von Informationen ist verboten, wenn dadurch Rechte und Interessen Dritter verletzt würden.

Art. 5 V DGA

Schutzmaßnahmen

Die Reidentifizierung Betroffener ist verboten.

Art. 5 V DGA

Schutzmaßnahmen

Datenschutzhölle

- Datenschutzrechtliche Verbote ?

Zur Verhinderung der Reidentifizierung müssen TOM ergriffen werden

Art. 5 V

Schutzmaßnahmen

Datenschutzhölle

- Verhältnis zu Art. 24 DS-GVO ?

Bei unbefugter Weiterverwendung: Pflicht des Weiterverwenders zur „data breach notification“ gegenüber der öffentlichen Stelle

Art. 5 V 4 DGA

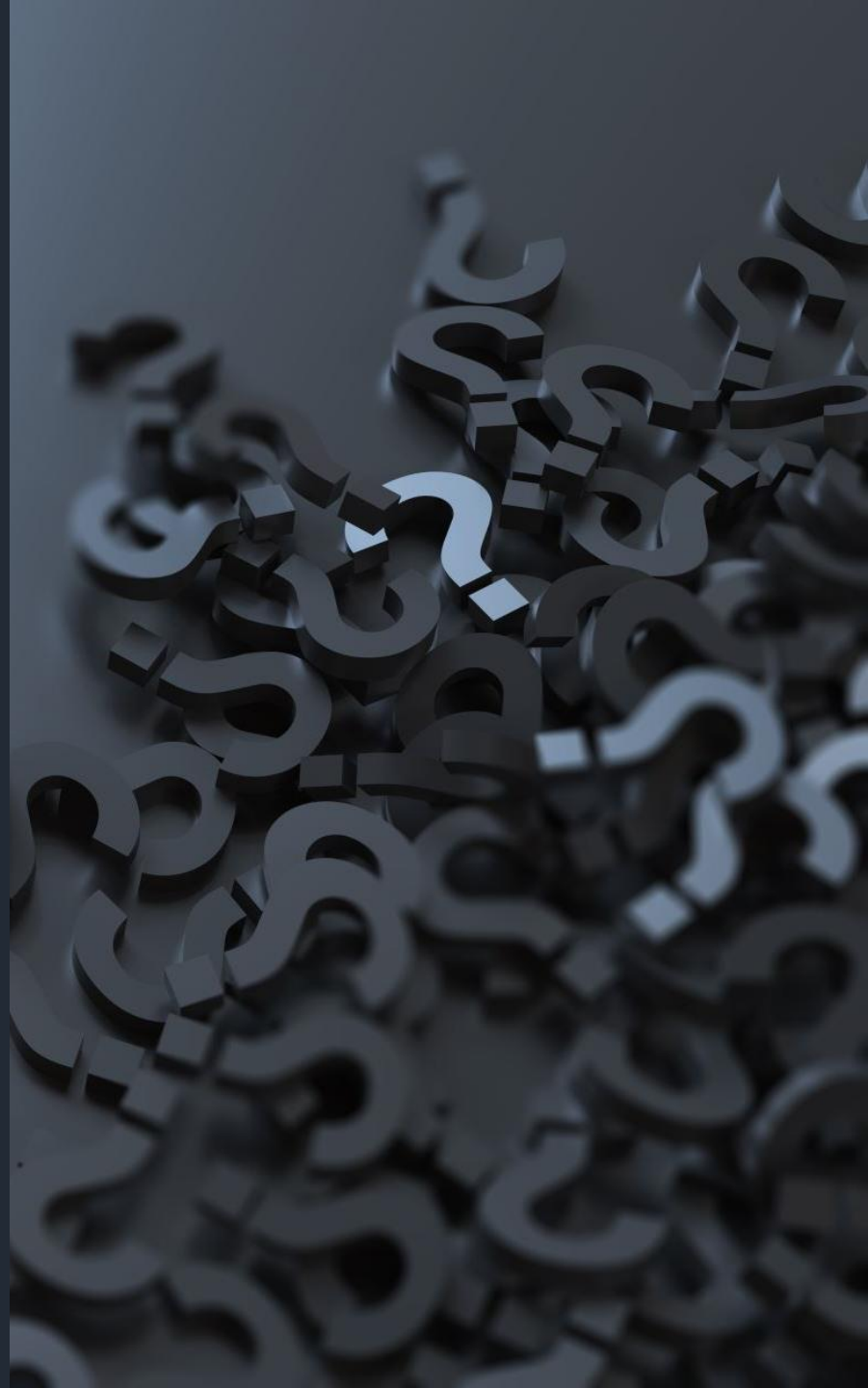
Schutzmaßnahmen

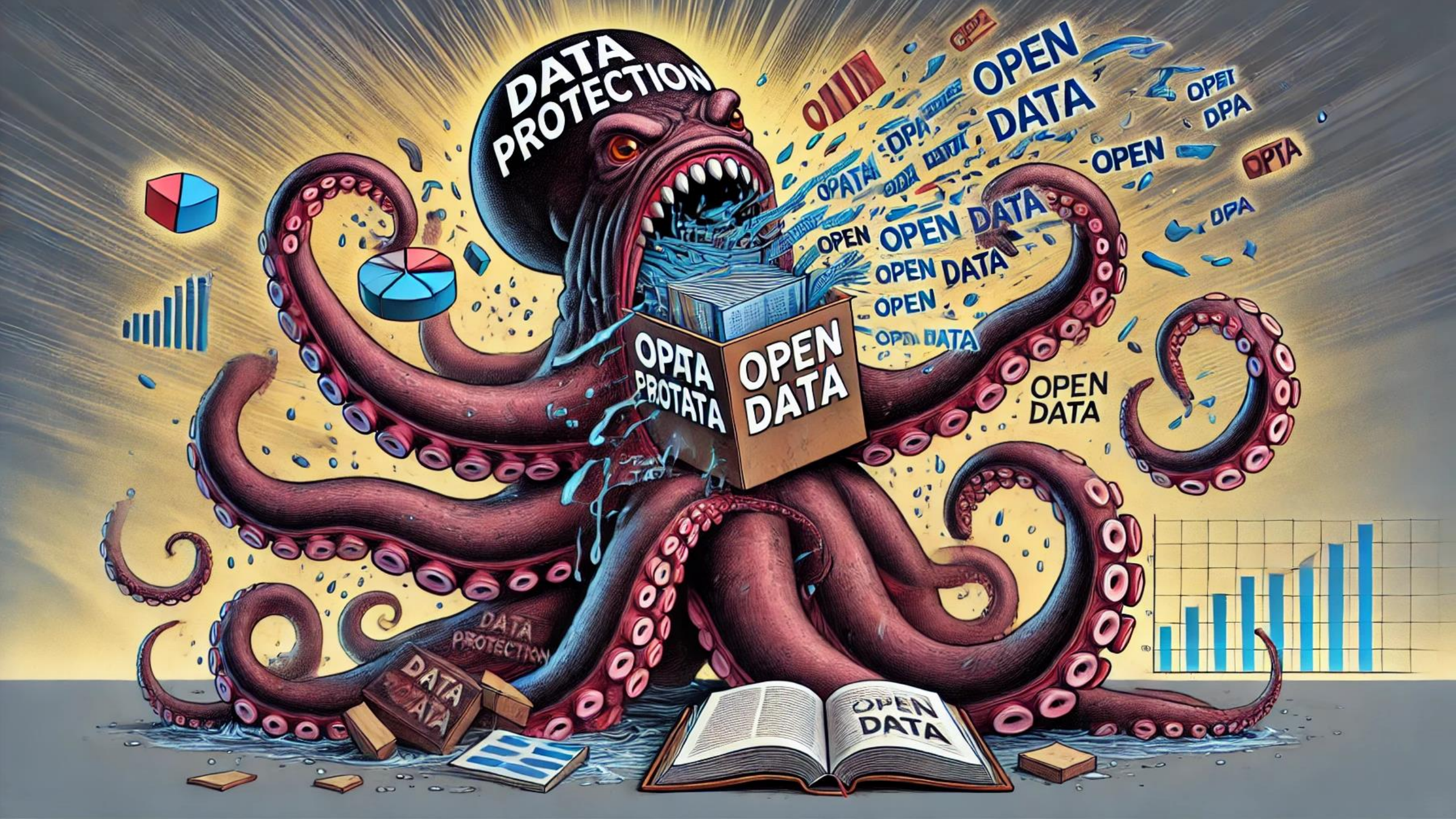
Datenschutzhölle

- Verhältnis zu Art. 33 DS-GVO ?

Verhältnis zum Datenschutzrecht

- Wegen „One size fits all“ und „all or nothing“ regiert das Datenschutzrecht. Zusätzlich postulieren viele neue Gesetze: Die DSGVO bleibt „unberührt“.
- Aber: die Öffnungsklauseln der DS-GVO ermöglichen einen Ausgleich. Entsprechende Zugangsregelungen (insb. im öffentlichen Interesse) sind möglich und zum Teil auch vorhanden.
- Zu unterscheiden ist zwischen Datenzugang und -weiterverarbeitung
- Datenzugang: Hier besteht ein Wildwuchs an Regelungen.
- Datenweiterverarbeitung: Zweckbindung und Datenminimierung stehen Open Data und „access for one, access for all“ entgegen.
- Instrumente der Ermöglichung sind Anonymisierung u.v.m. Diese sind aber zeitaufwändig und kostenträchtig. Darüber hinaus vereiteln sie gerade den angestrebten Nutzen.




DATA PROTECTION
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
OPEN DATA
DATA PROTECTION
DATA PROTECTION
OPEN DATA

Privacy Ring Wien 2024
19. September 2024

BMI – Referat DG I 4
Dr. Winfried Veil
winfried.veil@bmi.bund.de

50 Shades of Open*

Open Data, Informationsfreiheit und Datenschutz – unauflösliche Widersprüche

* *Pomerantz/Peek*, https://www.researchgate.net/publication/301828859_Fifty_shades_of_open