

Internetrecht und Digitale Gesellschaft

Band 1

Open Data

**Informationsöffentlichkeit
unter dem Grundgesetz**

Von

Beatrice Lederer



Duncker & Humblot · Berlin

BEATRICE LEDERER

Open Data

Internetrecht und Digitale Gesellschaft

Herausgegeben von
Dirk Heckmann

Band 1

Open Data

Informationsöffentlichkeit
unter dem Grundgesetz

Von

Beatrice Lederer



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs-
und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

Diese Arbeit wurde mit
dem Wissenschaftspreis der Universität Passau
(Dissertationspreis der Sparkasse Passau) 2014 und
dem Wissenschaftspreis der Deutschen Stiftung
für Recht und Informatik 2014 ausgezeichnet.

Die Juristische Fakultät der Universität Passau
hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014
als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: Buch Bücher de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2363-5479
ISBN 978-3-428-14501-0 (Print)
ISBN 978-3-428-54501-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84501-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Geleitwort des Herausgebers

Internetrecht und Digitale Gesellschaft. Mit diesen beiden Begriffen wird eine neue Schriftenreihe im Verlag Duncker & Humblot gekennzeichnet, die sich den großen Herausforderungen des Informationszeitalters annehmen wird. Die rasante technische Entwicklung, insbesondere im Internet, stellt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor große Herausforderungen, schenkt ihnen zahllose Chancen und bürdet ihnen ebensolche Risiken auf. Die damit einhergehenden Innovationen werfen neue (Rechts-)Fragen auf, deren Beantwortung Dispositions- und (Rechts-)Sicherheit für neue Geschäftsmodelle, Verwaltungsreformen oder auch die Internetnutzung im privaten Alltag schafft. Es fällt schwer, diesen Paradigmenwechsel in qualitativer oder quantitativer Hinsicht mit früheren Veränderungsprozessen zu vergleichen. Die digitale Revolution erscheint eindringlicher, nachhaltiger und stärker chancen- und risikobehaftet zu sein als etwa die industrielle Revolution, auch wenn die eine oder andere Parallele gezogen werden kann. Die Interdependenzen von Technikeinsatz, Wirtschaftsentwicklung und sozialen Konflikten lassen im Internetzeitalter eine Rechnung mit vielen Unbekannten entstehen.

So entsteht ein Paradeumfeld für interdisziplinäre Grundlagenforschung und praxisorientierte Themen. Der Bogen ist weit gespannt. Er reicht von Fragen des Daten- und Urheberschutzes, E-Commerce und Digital Business über Internetkriminalität und IT-Sicherheit bis zu E-Government und E-Democracy. Gleichermaßen sind es übergreifende Themen wie der Schutz der Privatheit, Haftungsmaßstäbe und Risikomanagement oder ein verändertes Leitbild für Partizipation und Kollaboration in vernetzten Systemen, die wissenschaftlicher Vertiefung bedürfen. Das mögen im Kern rechtswissenschaftliche Arbeiten sein, die aber stets die Brücke schlagen zu technologischen, ökonomischen, sozialwissenschaftlichen oder auch ethischen Aspekten. Die vorliegende Schriftenreihe dient als publizistische Heimat für diesen fächerübergreifenden wissenschaftlichen Dialog. Unter ihrem Dach können sowohl juristische Arbeiten als auch solche anderer Disziplinen veröffentlicht werden, soweit sie einen Bezug zum Internet bzw. zur Digitalen Gesellschaft haben. Erst dieses weite Spektrum verspricht nachhaltigen Erkenntnisgewinn für die zuvor beschriebenen Herausforderungen.

Ich freue mich sehr, dass mit der Arbeit von Beatrice Lederer zu „Open Data. Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz“ eine mehrfach preisgekrönte Dissertation als Band 1 dieser Schriftenreihe gewonnen werden konnte. Sie spiegelt in mehrfacher Hinsicht deren Intention und das Themenspektrum wider: als juristische Grundlagenforschung gleichermaßen wie in ihrer interdisziplinären Herangehensweise. Ihr spektakuläres Ergebnis, die rechtlich verbindliche

Verpflichtung des Staates zur Bereitstellung der Verwaltungsdaten im Internet, wird jene Diskussion entfachen, die die Digitale Gesellschaft zur Orientierung und Weiterentwicklung braucht. Ich wünsche dieser Arbeit und der mit ihr beginnenden wissenschaftlichen Schriftenreihe eine gute Resonanz.

Dirk Heckmann

Vorwort

Das Verhältnis zwischen Open Data und dem Recht ist auf den ersten Blick ein Verhältnis der Begrenzung. Aber das Recht zieht den Öffnungsbestrebungen des Staats nicht nur Grenzen. Es ist auch Grundlage der Öffnung des Staats gegenüber dem Bürger. Dieser verfassungsrechtlichen Erkenntnis werden sich Nationalstaaten im 21. Jahrhundert nicht auf Dauer verschließen können. Dies zeigt die Arbeit unter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen Recht, Technik und Gesellschaft detailliert auf.

Meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Dirk Heckmann möchte ich herzlich dafür danken, dass er in mir die Faszination für eben diese Zusammenhänge zwischen rechtlicher, technischer und gesellschaftlicher Entwicklung geweckt und mich seit 2010 auf dem Weg zu dieser Arbeit begleitet hat. Die zahlreichen Gespräche waren mir unverzichtbare Hilfe und Motivation sowie stete Inspiration, ohne die ich die Arbeit nicht in dieser Form beendet hätte.

Aber ich möchte mich nicht nur für die unmittelbare Begleitung und Betreuung der Arbeit bedanken. Nicht weniger wichtig war die jahrelange Unterstützung als studentische Hilfskraft und wissenschaftliche Mitarbeiterin. Zudem haben mir mein Doktorvater Professor Dr. Dirk Heckmann und Professor Dr. Peter Bräutigam als Zweitgutachter das Internetrecht regelrecht vorgelebt. Sie haben mir die Vielschichtigkeit dieses sich ständig weiterentwickelnden Rechtsgebiets aufgezeigt und mich für diese Entwicklung begeistert.

Besonderer Dank gilt zudem all denen, die mich in der ein oder anderen, meist „unjuristischen“ Weise unterstützt und bestärkt haben, allen voran meiner Familie, Willi und Renate Lederer, sowie Marco Winkler-Ebner. Sie standen mir immer zur Seite. Und auch all die Freunde und Kollegen, die mir mit diversen Worten und Taten stets aufs Neue Mut gemacht haben, wären auf dem Weg zu dieser Arbeit nicht wegzudenken, vor allem Anita Huber, Robert Huber, Monika Pfeifer und Kathrin Bernecker.

So konnte die Arbeit im Wintersemester 2013/2014 der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft vorgelegt werden. Die Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurden bis August 2013 berücksichtigt. Trotz der Aktualität des Themas versteht sich die Arbeit aber auch als Grundlagenwerk, auf dem die weitere juristische Auseinandersetzung um die Öffnung und das Informationshandeln des Staats aufbauen kann.

Inhaltsübersicht

1. Teil

Einleitung	33
-------------------	----

2. Teil

Interdisziplinäre Grundlegung	38
--------------------------------------	----

1. Kapitel

Open Government Data und Open Government – Demokratiethoretische Grundlegung	38
---	----

A. Open Government Data	39
B. Open Government	46

2. Kapitel

Entwicklung der Gesetzgebung – Grundlegung zur Rechtsentwicklung	93
---	----

A. Schlaglichter der Gesetzgebung	94
B. Begründung der Gesetzgebung	132

3. Kapitel

Bürger und Staat in der Informationstechnologiesellschaft – Soziologische und verwaltungswissenschaftliche Grundlegung	141
---	-----

A. Das Internet als Motor des gesellschaftlichen Wandels	143
B. Das Individuum in der Informationstechnologiesellschaft	169
C. Der Staat in der Informationstechnologiesellschaft	178
D. Das Staat-Bürger-Verhältnis in der Informationstechnologiesellschaft	194

*3. Teil***Rechtliche Grundlegung** 207

1. Kapitel

Grundlagen 207

A. Grundlagen der Definitionslehre 207

B. Grundlagen der teleologischen Begriffsbildung 210

2. Kapitel

Rechtliche Definition und Systematisierung 226

A. Definition 226

B. Dimensionen der Informationsöffentlichkeit 249

C. Informationsöffentlichkeit im System staatlicher Informationstätigkeit 256

*4. Teil***Verfassungsrechtliche Verankerung** 298

1. Kapitel

Recht und Realität 298

A. Anpassungsfähigkeit des Rechts 298

B. Anpassungsnotwendigkeit in der Informationstechnologiesellschaft 306

2. Kapitel

Öffentlichkeit in der Demokratie 326

A. Demokratie als Volkssouveränität 327

B. Öffentlichkeit im Demokratieprinzip des Grundgesetzes 349

C. Öffentlichkeit in der Informationstechnologiesellschaft 360

D. Ergebnis 382

3. Kapitel

Öffentlichkeit in der Republik 383

A. Republik als Legitimations- und Gestaltungsprinzip 384

B. Republikanische Demokratie und Öffentlichkeit 389

Inhaltsübersicht	11
4. Kapitel	
Öffentlichkeit im Rechtsstaat	391
A. Rechtsstaat als integrales Prinzip	392
B. Rechtsstaat als Prinzip mit formellem und materiellem Gehalt	393
C. Rechtsstaat als umfassende Rechtsgeltung	394
D. Öffentlichkeit im Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	405
E. Öffentlichkeit in der Informationstechnologiesgesellschaft	419
F. Ergebnis	436
5. Kapitel	
Öffentlichkeit und Informationsfreiheit	438
A. Informationsfreiheit im System des Grundgesetzes	439
B. Informationsfreiheit als Schutz der Unterrichtung	443
C. Schutzwirkungen in der Informationstechnologiesgesellschaft	452
D. Informationsfreiheit in der Informationstechnologiesgesellschaft	470
E. Ergebnis	490
5. Teil	
Zusammenfassung und Ausblick	493
1. Kapitel	
Zusammenfassung	494
2. Kapitel	
Ausblick	513
3. Kapitel	
Schlusswort	521
Literaturverzeichnis	522
Personen- und Sachverzeichnis	559

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einleitung	33
-------------------	----

2. Teil

Interdisziplinäre Grundlegung	38
--------------------------------------	----

1. Kapitel

Open Government Data und Open Government – Demokratiethoretische Grundlegung	38
---	----

A. Open Government Data	39
I. Open Government Data: Inhalt und Definition	40
1. Open Government Data: Begriffliche Annäherung	40
2. Government Data: Gegenstand der Öffnung	41
3. Open: Open Government Data-Prinzipien	43
II. Zusammenfassung	46
B. Open Government	46
I. Open Government: Inhalt und Abgrenzung	46
1. Government-Konzepte	47
a) Electronic Government	47
b) Electronic Democracy	50
2. Governance-Konzept	51
3. Open Government	52
II. Transparenz, Partizipation und Kollaboration: Dimensionen des Open Government	53
1. Transparenz im Sinne des Open Government	53
2. Partizipation im Sinne des Open Government	54
3. Kollaboration im Sinne des Open Government	54
III. Open Government im Lichte der Demokratiethorie	56
1. Öffentlichkeit und Beteiligung als Säulen der Demokratiethorie	56
a) Entwicklung der Demokratiethorie	56
b) Systematisierung der Demokratiethorien	57
aa) Starke und schwache Demokratien	57
bb) Input und Output	58

2. Entwicklung der Dimension Öffentlichkeit	59
a) Öffentlichkeit	59
b) Die Entwicklung der Öffentlichkeit seit der Antike	60
c) Öffentlichkeit in der deliberativen Demokratie	63
d) Zusammenfassung	67
3. Entwicklung der Dimension Beteiligung	68
a) Beteiligung	68
b) Die Entwicklung der Beteiligung seit der Antike	69
c) Partizipative Demokratie	71
d) Kooperative Demokratie	74
e) Komplexe Demokratie	76
f) Responsive Demokratie	77
g) Liquid democracy	80
h) Zusammenfassung	83
IV. Schlussfolgerungen	84
1. Grundideen von Open Government im Lichte der Demokratietheorie	85
2. Öffentlichkeit als Fundament	86
V. Exkurs: Interdisziplinarität in der Rechtswissenschaft	87
1. Positivistische Methode	88
2. Geisteswissenschaftliche Methode	89
3. Zusammenfassung	92

2. Kapitel

Entwicklung der Gesetzgebung – Grundlegung zur Rechtsentwicklung 93

A. Schlaglichter der Gesetzgebung	94
I. Entwicklung auf Bundesebene	95
1. Vom Amtsgeheimnis zum voraussetzungslosen Informationszugang und der Weiterverwendbarkeit der Informationen	95
a) Informationszugang	95
b) Weiterverwendbarkeit	99
2. Vom individuellen Informationszugang zur öffentlichen Zugänglichkeit	100
II. Entwicklung in den Bundesländern	106
1. Landesverfassungsrecht	106
2. Einfaches Landesrecht	106
III. Internationale Entwicklung	109
1. Entwicklung im Völkerrecht	109
a) Internationale Maßnahmen	109

b) Europäische Menschenrechtskonvention	112
c) Sonstige Maßnahmen des Europarats	114
2. Entwicklung in den Nationalstaaten	115
a) Voraussetzungsloser Informationszugang	115
b) Öffentliche Zugänglichkeit	117
IV. Europäische Entwicklung	119
1. Eigenverwaltungsrecht	119
a) Primärrecht	120
b) Sekundärrecht und sonstige Rechtsakte	122
2. Gemeinschaftsverwaltungsrecht	124
a) Informationszugangsrecht	124
b) Informationsweiterverwendungsrecht	125
3. Initiativen, Strategien und Programme	128
V. Zusammenfassung	130
B. Begründung der Gesetzgebung	132
I. Inter- und supranationale Gesetzgebung	132
II. Nationale Gesetzgebung	136
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	138

3. Kapitel

Bürger und Staat in der Informationstechnologiesellschaft – Soziologische und verwaltungswissenschaftliche Grundlegung

141

A. Das Internet als Motor des gesellschaftlichen Wandels	143
I. Vom technischen zum gesellschaftlichen Wandel	143
1. Automatisierung, Digitalisierung und Netzwerkbildung als Ausgangspunkt ..	143
2. Entgrenzung	146
3. Vernetzung	146
4. Immaterialisierung	148
5. Zusammenfassung	150
a) Funktionslogik des Internet	150
b) Potenzielle Interdependenzen: Funktionslogik von Internet, Gesellschaft und Demokratie	150
II. Entwicklung und Fortentwicklung der Informationsgesellschaft	152
1. Informationsgesellschaft	154
2. Wissensgesellschaft	157
3. Netzwerkgesellschaft	159
4. Zusammenfassung	161

III. Schlussfolgerungen und Ausblick: Informationstechnologiesgesellschaft	163
1. Kritik der bewährten Konzepte	163
2. Informationstechnologiesgesellschaft	164
3. Exkurs: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	166
B. Das Individuum in der Informationstechnologiesgesellschaft	169
I. Entgrenzung und Folgen für das Individuum	169
1. Facetten der Entgrenzung	169
a) Auflösung räumlich-zeitlicher Grenzen	169
b) Auflösung sozialer Grenzen	170
c) Grenze: Rückbindung an das Materielle	170
2. Ausblick: Themenspezifische Teilöffentlichkeiten	171
a) Themenspezifische Teilöffentlichkeiten	171
b) Digital divide	172
II. Vernetzung und Folgen für das Individuum	172
1. Facetten der Vernetzung	172
a) Von der Individualisierung zur Integration	172
b) Grenze: Rückbindung von Netzwerken an Hierarchien	173
2. Ausblick: Kollektive Intelligenz	174
III. Immaterialisierung und Folgen für das Individuum	174
1. Facetten der Immaterialisierung	174
a) Das Immaterielle als neues Handlungsfeld	174
b) Grenze: Individualisierung und Unsicherheit	175
2. Ausblick: Vertrauen und Sicherheit	177
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	177
C. Der Staat in der Informationstechnologiesgesellschaft	178
I. Entgrenzung und Folgen für den Staat	179
1. Facetten der Entgrenzung	179
a) Relativierung des Raums als Strukturmerkmal	179
b) Relativierung der Zeit als Strukturmerkmal	179
2. Ausblick: Recht als anpassungsfähiges Herrschaftsinstrument	181
II. Vernetzung und Folgen für den Staat	183
1. Facetten der Vernetzung	183
a) Dezentralität als Herausforderung	183
b) Reziprozität als Herausforderung	184
2. Ausblick: Recht als anpassungsfähiges Herrschaftsinstrument	185
III. Immaterialisierung und Folgen für den Staat	187
1. Facetten der Immaterialisierung	187
a) Herausforderung für die materielle Rechtsgeltung	187

b) Herausforderung für die Rechtsdurchsetzung	188
2. Ausblick: Erschließung neuer Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung	189
a) Gestaltung des Immateriellen	189
b) Technologiegestützter Rechtsgüterschutz	190
c) Technologiegestützte Rechtsdurchsetzung	191
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	192
D. Das Staat-Bürger-Verhältnis in der Informationstechnologiesellschaft	194
I. Vernetzung als Leitbild des Staat-Bürger-Verhältnisses in der Informationstechnologiesellschaft	194
1. Governance	196
2. Gewährleistungsstaat	198
II. Öffentlichkeit als Grundlage des Staat-Bürger-Verhältnisses in der Informationstechnologiesellschaft	201
1. Wert der Öffentlichkeit	202
2. Ort der Öffentlichkeit	203
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	205

3. Teil

Rechtliche Grundlegung 207

1. Kapitel

Grundlagen 207

A. Grundlagen der Definitionslehre	207
B. Grundlagen der teleologischen Begriffsbildung	210
I. Öffentlichkeit als Rechtsbegriff	210
1. Grundverständnis der Rechtsbegriffe	211
2. Systematisierung der Rechtsbegriffe	216
3. Öffentlichkeit im Grundgesetz	217
a) Öffentlichkeit als Grundsatz	218
b) Nicht-Öffentlichkeit als rechtfertigungsbedürftige Ausnahme	219
II. Adressat: Verpflichtung aller Staatsgewalten	220
1. Öffentlichkeit der Exekutive	221
2. Öffentlichkeit der Judikative	222
3. Öffentlichkeit der Legislative	223
4. Ergebnis	224
III. Zusammenfassung	224

2. Kapitel

	Rechtliche Definition und Systematisierung	226
A. Definition		226
I. Gegenstand der Informationsöffentlichkeit		226
1. Daten und Produkte		227
a) Terminologischer Ausgangspunkt		227
b) Terminologisches Grundverständnis in den Rechtswissenschaften		228
c) Schlussfolgerungen		232
2. Öffentliche Aufgabe		233
a) Öffentliche Aufgaben		234
b) Dienende Funktion als Beschränkung auf Vorhandenes		236
3. Staatliche Stelle		236
a) Aufgabenwahrnehmung durch staatliche Stelle		236
b) Einbeziehung Dritter und Privatisierung		238
4. Exkurs: Zuständigkeit für die Herstellung von Informationsöffentlichkeit		239
II. Inhalt der Informationsöffentlichkeit		240
1. Öffentliche Zugänglichmachung		240
2. Rechtliche und technische Möglichkeit der Weiterverwendung		242
a) Möglichkeit der Weiterverwendung („Weiterverwendbarkeit“)		242
b) Technische Weiterverwendbarkeit		243
c) Rechtliche Weiterverwendbarkeit		244
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung		247
B. Dimensionen der Informationsöffentlichkeit		249
I. Akteurs- und tätigkeitsspezifische Unterscheidung		249
1. Institutionelle Unterscheidung		249
2. Funktionelle Unterscheidung		250
II. Inhaltliche Unterscheidung		251
1. Terminologischer Ausgangspunkt		251
2. Differenzierung nach Bearbeitungsstand		252
3. Zusammenfassung		253
III. Zeitliche Unterscheidung		254
IV. Schlussfolgerung		255
C. Informationsöffentlichkeit im System staatlicher Informationstätigkeit		256
I. Grundsätze des Informationshandelns		256
1. Charakteristika des Informationshandelns		256
a) Rechtliche Eigenschaften		256
b) Tatsächliche Eigenschaften		258
c) Schlussfolgerung		258

2.	Grundrechtsrelevanz des Informationshandelns	258
a)	Einschlägigkeit der allgemeinen Grundrechtslehre	258
b)	Bewertung anhand der allgemeinen Grundrechtslehre	259
c)	Schlussfolgerung	261
3.	Informationshandeln als Verwaltungstätigkeit	262
a)	Verwaltungstätigkeit und Formenwahlfreiheit	262
b)	Schlussfolgerung	264
4.	Exkurs: Nutzungsbestimmungen	264
II.	Systematisierung der staatlichen Informationstätigkeit	266
1.	Aktive und passive Informationstätigkeit	266
2.	Individual- und öffentlichkeitsbezogene Informationstätigkeit	267
3.	Systematisierung in der Informationstechnologiegesellschaft	268
a)	Informationszugänglichkeit	268
b)	Informationsarbeit	269
c)	Schlussfolgerung	270
4.	Exkurs: Verfügungsgewalt und Verfügungsbefugnis über Informationen	272
a)	Rechtliche Verfügungsbefugnis	272
b)	Nähe zum Recht der öffentlichen Sachen	275
III.	Informationsöffentlichkeit, Informationsrichtigkeit und Haftungsbegrenzung	277
1.	Beschränkung der Richtigkeitsprüfung	277
a)	Beschränkung der Richtigkeitsprüfung im einfachen Recht	277
b)	Verfassungskonformität der eingeschränkten Richtigkeitsprüfung	279
aa)	Zweifel an der Verfassungskonformität	279
bb)	Begründung der Verfassungskonformität	280
c)	Ergebnis und Schlussfolgerung für das Staatshaftungsrecht	283
aa)	Folgenbeseitigungsanspruch	284
bb)	Amtshaftungsanspruch, § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG	284
cc)	Exkurs: Amtshaftungsrechtlicher Vertrauensschutz	286
dd)	Öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis	287
ee)	Zusammenfassung	289
2.	Haftungsbegrenzung	289
a)	Geltung der allgemeinen Grundsätze	289
aa)	Verhältnismäßigkeit	290
bb)	Grenzen	291
b)	Wirkung der Haftungsbegrenzung	292
aa)	Fortgeltung der Sorgfaltspflichten	293
bb)	Schutz der IT- und Informationssicherheit	293
IV.	Zusammenfassung	296

4. Teil

Verfassungsrechtliche Verankerung 298

1. Kapitel

Recht und Realität 298

A. Anpassungsfähigkeit des Rechts	298
I. Anpassung des Rechts an die Realität	300
II. Anpassung des Rechts an die internationale Entwicklung	303
1. Europarechtskonformität	303
2. Rechtsvergleichung	304
B. Anpassungsnotwendigkeit in der Informationstechnologiesellschaft	306
I. Konkrete Entwicklungslinien	307
1. Entwicklung des Staat-Bürger-Verhältnisses	307
2. Entwicklung der Rechtssetzung	308
3. Politische Forderungen	309
II. Kristallisationspunkt: Öffentlichkeitsgrundsatz	309
1. Neue Öffentlichkeit im Staat-Bürger-Verhältnis	310
2. Öffentlichkeit zwischen Staatsstrukturprinzipien und Grundrechten	310
a) Verankerung des Öffentlichkeitsgrundsatzes im Grundgesetz	310
aa) Im Detail: Demokratisch-funktionale Grundrechtstheorie	312
bb) Ergebnis	313
b) Exkurs: Ermöglichendes Potenzial des Internet	315
3. Bedeutung der Sozialstaatlichkeit	316
a) Bedeutung des Sozialstaatsprinzips	316
b) Bedeutung der sozialen Grundrechtstheorie	319
4. Wirkstufen des Rechts	320
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	323
1. Bedürfnis nach Öffentlichkeit zur Informatisierung und Informalisierung	324
2. Wegfall bisheriger Hindernisse bei der Gewährleistung von Öffentlichkeit	325

2. Kapitel

Öffentlichkeit in der Demokratie 326

A. Demokratie als Volkssouveränität	327
I. Formale Legitimation	328
1. Legitimationsmodus	328
2. Legitimationsniveau	330
II. Informelle Legitimation	332

1. Dauerhafte Rückkopplung	332
2. Berücksichtigungsfähigkeit der informellen Legitimation	334
3. Exkurs: Pluralistisches Demokratiekonzept	338
III. Verwirklichungsbedingungen der Demokratie	340
1. Staatsgewalt und Staatsvolk	340
a) Staatsgewalt	340
b) Staatsvolk	341
c) Exkurs: Legitimation durch Partizipation	343
aa) Funktionale Selbstverwaltung	343
bb) Sonstige Betroffenenpartizipation	344
2. Sonstige Voraussetzungen	346
a) Integration und Homogenität	346
b) Akzeptanz und Vertrauen	348
B. Öffentlichkeit im Demokratieprinzip des Grundgesetzes	349
I. Formale Legitimation	350
1. Öffentlichkeit aller Staatsgewalt	351
2. Öffentlichkeit aller Ausübung der Staatsgewalt	352
II. Informelle Legitimation	353
1. Öffentlichkeit aller Staatsgewalt	354
2. Öffentlichkeit aller Ausübung der Staatsgewalt	355
III. Verwirklichungsbedingungen der Demokratie	356
1. Integration und Öffentlichkeit	356
2. Akzeptanz, Vertrauen und Öffentlichkeit	357
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	358
1. Objektive Dimension des demokratischen Öffentlichkeitsgebots	358
2. Keine subjektive Dimension des demokratischen Öffentlichkeitsgebots	359
C. Öffentlichkeit in der Informationstechnologiesgesellschaft	360
I. Entwicklungslinien in der Informationstechnologiesgesellschaft	361
1. Rechtsnormatives Erfordernis demokratischer Legitimation	361
a) Auswirkungen auf die Ausübung der Staatsgewalt	361
b) Auswirkungen auf das Staatsvolk	362
c) Exkurs: Beschränkung der demokratischen Öffentlichkeit auf Staatsangehörige	363
d) Schlussfolgerung	364
2. Tatsächliche Effektivität des Legitimationsniveaus	365
a) Personell-organisatorische Legitimation	365
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation	366
c) Informelle Legitimation	368
3. Schlussfolgerung: Notwendigkeit grundsätzlicher Öffentlichkeit	369

a) Rechtliche Notwendigkeit der grundsätzlichen Öffentlichkeit	370
b) Tatsächliche Bestätigung	370
II. Formen der Öffentlichkeit	371
1. Demokratische Öffentlichkeit als primäre Öffentlichkeit	372
2. Demokratische Öffentlichkeit als voraussetzungslose Öffentlichkeit	373
a) Demokratische Öffentlichkeit als Jedermann-Öffentlichkeit	373
b) Demokratische Öffentlichkeit als antragsunabhängige Öffentlichkeit	375
aa) Gewährleistung realer Kenntnisnahmemöglichkeit	376
bb) Sonstige Anforderungen bei antragsabhängiger Veröffentlichung	376
cc) Schlussfolgerung	377
3. Demokratische Öffentlichkeit als Informationsöffentlichkeit	379
a) Öffentliche Zugänglichkeit	379
aa) Funktion in der Demokratie	379
bb) Gewährleistung von Mindestvoraussetzungen	380
cc) Schlussfolgerung	381
b) Rechtliche und technische Möglichkeit der Weiterverwendung	381
D. Ergebnis	382

3. Kapitel

Öffentlichkeit in der Republik 383

A. Republik als Legitimations- und Gestaltungsprinzip	384
I. Republik als Legitimationsprinzip	386
II. Republik als Gestaltungsprinzip	387
III. Verhältnis zum Demokratieprinzip	388
B. Republikanische Demokratie und Öffentlichkeit	389
I. Inhalt	390
II. Ausgestaltung	390

4. Kapitel

Öffentlichkeit im Rechtsstaat 391

A. Rechtsstaat als integrales Prinzip	392
B. Rechtsstaat als Prinzip mit formellem und materiellem Gehalt	393
C. Rechtsstaat als umfassende Rechtsgeltung	394
I. Rechtsgewährleistung durch die Staatsgewalt	394
1. Gewährleistung subjektiver Rechte	395
a) Rechtliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen: Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns	396

b) Tatsächliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen	397
2. Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung	397
II. Disziplinierung und Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	399
1. Disziplinierung der Staatsgewalt	399
a) Bindung der Staatsgewalt	399
b) Kontrolle der Staatsgewalt	400
aa) Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung	400
bb) Öffentliche Kontrolle	401
2. Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	403
a) Rationalisierung und Effektivierung der Ausübung der Staatsgewalt	403
b) Fortentwicklung des Rechts	405
D. Öffentlichkeit im Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes	405
I. Rechtsgewährleistung durch die Staatsgewalt	405
1. Gewährleistung subjektiver Rechte	405
a) Rechtliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen: Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns	406
aa) Veröffentlichung von Binnenrecht	406
bb) Veröffentlichung von Einzelfallentscheidungen	408
b) Tatsächliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen	410
2. Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung	412
II. Disziplinierung und Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	414
1. Disziplinierung der Staatsgewalt	414
2. Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	415
a) Rationalisierung und Effektivierung der Ausübung der Staatsgewalt	415
b) Fortentwicklung des Rechts	416
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	417
E. Öffentlichkeit in der Informationstechnologiesellschaft	419
I. Entwicklungslinien	419
1. Rechtsnormatives Erfordernis der Freiheitssicherung durch den und vor dem Staat	419
2. Tatsächliche Freiheitssicherung durch den und vor dem Staat	420
a) Rechtsgewährleistung durch die Staatsgewalt	420
aa) Rechtliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen: Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns	420
bb) Tatsächliche Grundrechtsausübungsvoraussetzungen	421
cc) Rechtsschutz und Rechtsdurchsetzung	422
b) Disziplinierung und Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	422
aa) Disziplinierung der Staatsgewalt	422
bb) Optimierung der Ausübung der Staatsgewalt	423

cc) Fortentwicklung des Rechts	424
3. Schlussfolgerungen	424
a) Rechtliche Notwendigkeit der grundsätzlichen Öffentlichkeit	425
aa) Rechtsgewährleistung durch die Staatsgewalt	425
bb) Disziplinierung der Staatsgewalt	426
b) Tatsächliche Ausgestaltung der grundsätzlichen Öffentlichkeit	427
c) Exkurs: Status Quo der einfachgesetzlichen Ausgestaltung	428
II. Formen der Öffentlichkeit	429
1. Grundsätze rechtsstaatlicher Öffentlichkeit	430
a) Rechtsstaatliche Öffentlichkeit als primäre Öffentlichkeit	430
b) Rechtsstaatliche Öffentlichkeit als voraussetzungslose Öffentlichkeit	431
aa) Rechtsstaatliche Öffentlichkeit als Jedermann-Öffentlichkeit	431
bb) Rechtsstaatliche Öffentlichkeit als antragsunabhängige Öffentlichkeit	432
2. Rechtsstaatliche Öffentlichkeit als Informationsöffentlichkeit	433
a) Öffentliche Zugänglichkeit	434
b) Rechtliche und technische Möglichkeit der Weiterverwendung	435
F. Ergebnis	436

5. Kapitel

Öffentlichkeit und Informationsfreiheit	438
A. Informationsfreiheit im System des Grundgesetzes	439
I. Informationsfreiheit als Säule des Öffentlichkeitsgebots	439
II. Informationsfreiheit als subjektives Recht von konstitutioneller Bedeutung	439
1. Schutzzweck	440
2. Schutzwirkung	441
a) Subjektive Dimension	441
b) Objektive Dimension	441
c) Vorrang der subjektiven Dimension	442
B. Informationsfreiheit als Schutz der Unterrichtung	443
I. Bestimmung der Allgemein zugänglichkeit	445
1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	446
2. Kritik	447
II. Allgemein zugänglichkeit als Verfassungsbegriff	449
1. Inhalt der Allgemein zugänglichkeit	450
2. Begründung	450
III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	451
C. Schutzwirkungen in der Informationstechnologiesgesellschaft	452

I.	Objektiv-rechtlicher Gewährleistungsgehalt	453
1.	Anerkennung organisatorischer Anforderungen	453
a)	Objektiv-rechtliche Dimension als Verstärkung des subjektiven Gehalts	453
b)	Organisationsabhängigkeit der Informationsfreiheit	455
c)	Objektiv-rechtliche Dimension in der Informationstechnologiesgesellschaft	456
2.	Umfang der organisatorischen Anforderungen	458
3.	Informationsfreiheit als Kristallisationspunkt des Öffentlichkeitsgrundsatzes	459
II.	Subjektiv-rechtlicher Gewährleistungsgehalt	461
1.	Grenzen verfassungsunmittelbarer Leistungsrechte	461
2.	Resubjektivierung objektiv-rechtlicher Gewährleistungsgehalte	464
a)	Vermutung der Resubjektivierung organisatorisch-institutioneller Voraussetzungen	464
b)	Exkurs: Allgemeine Vermutung zugunsten subjektiv-rechtlicher Ansprüche	465
c)	Resubjektivierung auf Grundlage der Schutznormtheorie	465
3.	Umfang der subjektiv-rechtlichen Gewährleistung	468
III.	Zusammenfassung	469
D.	Informationsfreiheit in der Informationstechnologiesgesellschaft	470
I.	Technologische Vorbemerkung	471
II.	Inhaltliche Vorbemerkung	471
III.	Allgemein zugängliche Quellen	472
1.	Allgemeinzugänglichkeit als primäre Öffentlichkeit	473
2.	Allgemeine Zugänglichkeit als voraussetzungslose Zugänglichkeit	474
3.	Allgemeine Zugänglichkeit als antragsunabhängige Zugänglichkeit	475
a)	Umfassende Informationsbegehren	476
b)	Ergebnis	477
4.	Zusammenfassung	477
IV.	Ungehindertes Unterrichten	478
1.	Verzögerung als Behinderung	479
2.	Staatliche Beobachtung als Behinderung	481
a)	Status Quo der Ausgestaltung der Antragsabhängigkeit	481
b)	Identifizierbarkeit als Behinderung der Unterrichtung	482
aa)	Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung	482
bb)	Keine Einwilligung	483
c)	Keine Rechtfertigung	483
3.	Zusammenfassung und Ausblick	484
4.	Exkurs: Sicherstellung der Auffindbarkeit	485
V.	Informationsfreiheit als Ausgangspunkt der rechtlichen und technischen Weiterverwendbarkeit	485

1. Voraussetzungen des Unterrichtsvorgangs	486
2. Weiterverwendbarkeit in der Informationstechnologiegesellschaft	487
a) Kein Optimierungsgebot	487
b) Vorrang der Weiterverwendbarkeit auf Abwägungsebene	488
VI. Zusammenfassung	489
E. Ergebnis	490

5. Teil

Zusammenfassung und Ausblick 493

1. Kapitel

Zusammenfassung 494

I. Ausgangspunkt	494
II. Open Government als Demokratietheorie	494
III. Öffnung in der Gesetzgebung	495
IV. Informationstechnologiegesellschaft als Grundlage der Entwicklung	497
V. Öffentlichkeit als Rechtsbegriff	499
VI. Informationsöffentlichkeit	500
VII. Informationsöffentlichkeit als Teil des Informationshandelns	502
VIII. Öffentlichkeitsgrundsatz in der Informationstechnologiegesellschaft	503
IX. Demokratie	504
X. Republik	506
XI. Rechtsstaat	507
XII. Informationsfreiheit	509
XIII. Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz	512

2. Kapitel

Ausblick 513

I. Weiterverwendbarkeit	513
II. Öffentliche Zugänglichkeit	514

3. Kapitel

Schlusswort 521

Literaturverzeichnis	522
----------------------------	-----

Personen- und Sachverzeichnis	559
-------------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

.csv	Comma Separated Values [Dateiformat]
.json	JavaScript Object Notation [Dateiformat]
.owl	Web Ontology Language [Syntax]
.pdf	Portable Document Format [Dateiformat]
.rdf	Resource Description Framework [Syntax]
.xml	Extensible Markup Language [Dateiformat]
a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht [Zeitschrift]
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AIG	Akteneinsichts- und Informationszugangsrecht
AK	Alternativkommentar
Anm.	Anmerkung
AnwZert ITR	Anwaltszertifikat Online Internetrecht [Zeitschrift]
API	Application Programming Interface [Programmierschnittstelle]
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte [Zeitschrift]
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren („Atomgesetz“)
BArchG	Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut des Bundes („Bundesarchivgesetz“)
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
BB	1. Betriebs-Berater [Zeitschrift] 2. Brandenburg
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern („Beamtenstatusgesetz“)
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung

BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge („Bundes-Immissionsschutzgesetz“)
BJS	Berliner Journal für Soziologie [Zeitschrift]
BK	Bonner Kommentar
BMI	Bundesministerium des Innern
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
Brem	Bremisch
BSG	Bundessozialgericht
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BSIG	Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik („BSI-Gesetz“)
bspw.	beispielsweise
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke („Bundesstatistikgesetz“)
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht („Bundesverfassungsgerichtsgesetz“)
BVerfGK	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz [Österreich]
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayerisch
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CC	Creative Commons [Software-Lizenz]
CKAN	Comprehensive Knowledge Archive Network [System zur Datenspeicherung]
CR	Computer und Recht [Zeitschrift]
c't	Magazin für Computertechnik
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung [Zeitschrift]
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DS-GVO	Datenschutz-Grundverordnung
DStR-Beih	Deutsches Steuerrecht Beihefter [Zeitschrift]
DuD	Datenschutz und Datensicherheit [Zeitschrift]
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt [Zeitschrift]
DWDG	Gesetz über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz)
ebd.	ebenda
E-FOIA	Electronic Freedom of Information Act [USA]
EG	Europäische Gemeinschaft
EGC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Europäische Grundrechtecharta“)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

EGMRE	Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften („E-Government-Gesetz“)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
eID	elektronische Identifizierungsfunktion des Personalausweises
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten („Europäische Menschenrechtskonvention“)
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht [Zeitschrift]
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht [Zeitschrift]
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
Fn.	Fußnote
FOIA	Freedom of Information Act [USA, Großbritannien]
GBI	Gesetzblatt
GBO	Grundbuchordnung
GDI	Geodateninfrastruktur
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
GENESIS	Gemeinsames Neues Statistisches Informations-System
GeoZG	Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten („Geodatenzugangsgesetz“)
GewArch	Gewerbearchiv [Zeitschrift]
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland („Grundgesetz“)
ggf.	gegebenenfalls
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GovData	Datenportal für Deutschland
grds.	grundsätzlich
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht [Zeitschrift]
GS	Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
Hmb	Hamburgisch
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel [Zeitschrift]
IFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes („Informationsfreiheitsgesetz“)
ifib	Institut für Informationsmanagement Bremen GmbH
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
insb.	insbesondere

INSPIRE-Richtlinie	Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE: Infrastructure for Spatial Information in Europe)
IP	Internet Protocol [Netzwerkprotokoll]
IPbPR	Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte
i.R.v.	im Rahmen von
i. S. d.	im Sinne des/der
ISO	International Organization for Standardization [Internationale Organisation für Normung]
ISPRAT	Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e. V.
i. S. v.	im Sinne von
IT	Informationstechnologie
ITRB	IT-Rechts-Berater [Zeitschrift]
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
IWG	Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen („Informationsweiterwendungsgesetz“)
iX	Magazin für professionelle Informationstechnik [Zeitschrift]
IZPB	Informationen zur politischen Bildung [Zeitschrift]
JA	Juristische Arbeitsblätter [Zeitschrift]
JeDEM	eJournal of eDemocracy and Open Government [Zeitschrift]
jurisPR-ITR	juris Praxisreport Internetrecht [Zeitschrift]
JurPC	Internet-Zeitschrift für Rechtsinformatik [Zeitschrift]
JuS	Juristische Schulung [Zeitschrift]
JZ	Juristenzeitung [Zeitschrift]
K&R	Kommunikation & Recht [Zeitschrift]
Kap.	Kapitel
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch („Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch“)
LG	Landgericht
lit.	Buchstabe
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LS	Leitsatz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LV	Landesverfassung
MedienG	Mediengesetz
MMR	MultiMedia und Recht [Zeitschrift]
MMR-Beil.	MultiMedia und Recht Beilage [Zeitschrift]
Mrd.	Milliarde
MüKo	Münchener Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Woche [Zeitschrift]
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht [Zeitschrift]

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [Zeitschrift]
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht [Zeitschrift]
OAS	Organisation amerikanischer Staaten
o.g.	oben genannt
OLG	Oberlandesgericht
OSI-Model	Open Systems Interconnection Model [Referenzmodell für Netzwerkprotokolle]
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PA	Privacy Act [USA]
PAuswG	Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis („Personalausweisgesetz“)
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung
PrG	Pressegesetz
ProdHaftG	Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte („Produkthaftungsgesetz“)
ProdSG	Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt („Produktsicherheitsgesetz“)
ProfE	Professorenentwurf
PSI-Richtlinie	Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI: Public Sector Information)
PStG	Personenstandsgesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft [Zeitschrift]
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht [Zeitschrift]
RDV	Recht der Datenverarbeitung [Zeitschrift]
REC	Recommendation
RIS	Rechtsinformationssystem [Österreich]
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
S.	Seite
Sächs	Sächsisch
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
SH	Schleswig-Holstein
SigG	Signaturgesetz
s. o.	siehe oben
sog.	so genannt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik („Stasi-Unterlagen-Gesetz“)
s. u.	siehe unten
TCP	Transmission Control Protocol [Protokoll zum Datenaustausch]
TG	Transparenzgesetz

Thür	Thüringer
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter [Zeitschrift]
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnlich
UAbs.	Unterabsatz
UIG	Umwelthinformationsgesetz
UN	Vereinte Nationen
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte („Urheberrechtsgesetz“)
URL	Uniform Resource Locator
Urt.	Urteil
US/USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
v.	vom
V&M	Verwaltung & Management [Zeitschrift]
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg [Zeitschrift]
VerwArch	Verwaltungsarchiv [Zeitschrift]
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VIG	Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation („Verbraucherinformationsgesetz“)
VkBkmG	Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen („Verkündungs- und Bekanntmachungsgesetz“)
VO	Verordnung
VOBl	Verordnungsblatt
VuR	Verbraucher und Recht [Zeitschrift]
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W3C	World Wide Web-Konsortium [Gremium zur Standardisierung des World Wide Web]
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik [Zeitschrift]
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz [Zeitschrift]
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft [Zeitschrift]
ZfRSoz	Zeitschrift für Rechtssoziologie [Zeitschrift]
ZfS	Zeitschrift für Soziologie [Zeitschrift]
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung [Zeitschrift]
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht [Zeitschrift]
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen [Zeitschrift]
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik [Zeitschrift]
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht [Zeitschrift]
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht [Zeitschrift]

1. Teil

Einleitung

„Ipsa scientia potestas est.“

(Francis Bacon)

„Das Internet verändert alles. Auch das Recht.“

(Dirk Heckmann)

Die Erkenntnis, dass Wissen Macht ist, dass Daten und Informationen Grundlage der Herrschaft sind, ist seit jeher im Bewusstsein der Nationalstaaten verankert. Auch die Idee der Teilhabe der Bürgerschaft an diesem Wissen wurzelt tief in der Geschichte Europas.¹ Doch erst das „Memorandum on Transparency and Open Government“² von US-Präsident Barack Obama aus dem Jahr 2009 reaktivierte und weckte das Bewusstsein der Allgemeinheit für die Idee der Öffentlichkeit. Die Forderung nach der aktiven Veröffentlichung der Datenbestände der öffentlichen Hand und deren Nutzbarkeit für die Allgemeinheit als Teil der Open Government-Architektur – kurz: nach Open Government Data bzw. alltagssprachlich nach Open Data – ist seither allgegenwärtig.³

Die Gründe, die für die aktive Veröffentlichung der Daten und Informationen der öffentlichen Hand und deren Nutzbarkeit angeführt werden, sind vielfältig.⁴ Die Vorteile für die Wirtschaft sind dabei meist tragende Argumente. Daten und Informationen seien Innovationsmotor, seien zentrales Kapital in einer Informations- und Wissensgesellschaft. Wissenschaft wie Wirtschaft seien gleichermaßen auf sie angewiesen.⁵ Neue wissenschaftliche Erkenntnisse beruhen aufgrund ihrer Abhängigkeit von bestehenden Erkenntnissen ebenso auf umfassender Öffentlichkeit wie die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Nicht weniger bedeutsam sei

¹ Statt aller *Gröschner*, in: VVDStRL, Bd. 63 (2004), S. 344, 351 ff.

² Memorandum for the heads of executive departments and agencies vom 21.1.2009 (Federal Register, Vol. 74, No. 15, S. 4685 f.).

³ Open Government Directive, Memorandum M-10-06 vom 8.12.2009; vgl. Federal Register, Vol. 75, No. 80, S. 22165 vom 27.4.2010: „The three principles of transparency, participation, and collaboration form the cornerstone of an open government.“

⁴ Umfassender Überblick bei *Hoffmann/Klessmann*, V&M 17 (2011), 306, 308 ff. Zu den Vorteilen auch *Schnapp*, in: Hill, Verwaltungsmodernisierung 2012, S. 99, 101.

⁵ Grundlegend *Janda*, V&M 17 (2011), 227, 230 f.; *Hoffmann/Klessmann*, V&M 17 (2011), 306, 308 f.; *O'Reilly*, in: Lathrop/Ruma, Open Government, S. 11, 30 ff.; *Lucke*, V&M 15 (2009), 326, 328 f. Zur Veränderung des Wissenschaftsprozesses in Richtung E-Wissenschaft vgl. die Mitteilung „Offene Daten“ der Kommission, KOM(2011) 882 endg., S. 4.

der Mehrwert, den die neue Offenheit für das Gemeinwesen in der rechtsstaatlichen Demokratie entfalte. Dies gelte nicht nur für die Bekämpfung der Korruption. Auch sei Transparenz in der Lage, dem vielerorts ausgemachten Demokratiedefizit entgegenzuwirken.⁶ Transparenz stärke das Vertrauen der Bürger in den Staat und damit die Akzeptanz des Staats durch die Bürger. Zudem sei Transparenz Voraussetzung weitergehender Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, die ihrerseits Vorbedingung demokratischer Legitimation und Legitimität seien.⁷ In Hinblick auf den Binnenbereich des Staats verweisen die Befürworter von Open Government Data schließlich auf das Potenzial zu Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung.⁸ Qualität und Effizienz staatlicher Aufgabenwahrnehmung würden gesteigert.⁹ Schließlich sei Verwaltungstätigkeit eine informationsintensive Tätigkeit¹⁰. Die intern vorhandenen Daten und Informationen der Verwaltung könnten schneller und leichter abgerufen, externes Wissen verstärkt einbezogen werden.¹¹

Doch es gibt Kritiker.¹² Der Forderung nach Open Government Data wird aus rechtlicher Sicht die Gefährdung grundrechtlicher Schutzgüter entgegengehalten. Da Informationsbeziehungen vielfach Dreiecksbeziehungen seien, die neben Sender und Empfänger einen Gegenstand aufweisen würden, und indem der Gegenstand vielfach grundrechtsrelevant sei, sei auch die aktive Veröffentlichung durch den Staat grundrechtsrelevant. Besonders gefährdet seien das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der in Art. 12, 14 GG verankerte Geheimnisschutz.

⁶ Umfassend zum „Demokratiedefizit“ *Kersting/Schmitter/Trechsel*, in: Kersting, Politische Beteiligung, S. 40, 41 ff.

⁷ Überblick bei *Both/Schieferdecker* (Hrsg.), Berliner Open Data-Strategie, S. 20; *Hoffmann/Klessmann*, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 41, 46; *Hoffmann/Klessmann*, V&M 17 (2011), 306, 308; *Internet & Gesellschaft Collaboratory* (Hrsg.), Offene Staatskunst, S. 50. Dies gilt unabhängig von dem etwaigen Befund eines Demokratiedefizits. Hierzu *Tischer*, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 69, 73; *Schulzki-Haddouti*, Open Data und Transparenz.

⁸ So bereits 1998 der Schlussbericht der Enquete-Kommission zum Thema „Deutschlands Weg in die Informationsgesellschaft“, BT-Drs. 13/11004, S. 81 f.; Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, vgl. BT-Drs. 17/11473, S. 20. Speziell zur Effizienzsteigerung durch den Einsatz von Social Media *Schulz*, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 121, 129.

⁹ *Hoffmann/Klessmann*, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 41, 47; *Noveck*, in: Lathrop/Ruma, Open Government, S. 49, 68; *Bull*, ZG 2002, 201, 210.

¹⁰ Zum Umstand, dass Informationen die „operative Basis der Verwaltung“ sind *Hoffmann/Luch/Schulz*, in: Schliesky/Schulz, Transparenz, Partizipation, Kollaboration, S. 209, 212; *Hoffmann/Klessmann*, V&M 17 (2011), 306, 309; *Masing*, in: VVDStRL, Bd. 63 (2004), S. 377, 433; *Lenk*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, S. 59, 66. Zwischen den verschiedenen Aufgaben der Verwaltung differenzierend *Bull*, V&M 2010, 65, 67.

¹¹ Zum Fehlgehen der Annahme, dass Experten ein Informationsmonopol besitzen, *Noveck*, in: Lathrop/Ruma, Open Government, S. 49, 50 f.

¹² Zur Sicht der Kritiker *Janda*, V&M 17 (2011), 227, 231.

Auch aus Sicht des Staats werden Bedenken geltend gemacht, so die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit staatlicher Stellen, verstanden als deren Fähigkeit zur Wahrnehmung von Sachaufgaben. Sicherheitsinteressen könnten der Veröffentlichung entgegenstehen.¹³ Zudem werden die befürwortenden Argumente in Frage gestellt. So zweifeln Kritiker die positive Rückwirkung auf die Demokratie an. Trotz bestehender Beteiligungsmöglichkeiten seien Interesse und Beteiligung an der Politik gering. Die Vielzahl der vorhandenen Informationen sei schon jetzt erdrückend, Aufmerksamkeit zu erlangen schon jetzt kaum möglich. Weshalb ein weiterer Zuwachs an Daten und Informationen das Interesse an der Demokratie steigern solle, werde nicht ersichtlich.¹⁴ Aus rechtsstaatlicher Perspektive wird die öffentliche Kontrolle teils als überflüssig, teils als Widerspruch zur grundgesetzlichen Austarierung des Gewichts der Gewalten angesehen.¹⁵ Hinzu komme, dass dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum offenstehe. Eine Pflicht zur Schaffung einer Open Data-Infrastruktur könne nicht begründet werden. Dies gelte umso mehr, als der Staat durch die Schaffung einer entsprechenden Infrastruktur nicht nur die alleinige Verfügungsgewalt, sondern auch die Deutungshoheit über die Daten und Informationen verliere.¹⁶

Trotz der Kritik am Konzept der aktiven Veröffentlichung staatlicher Daten- und Informationsbestände durch öffentliche Stellen ist die Idee umfassender Öffentlichkeit für den demokratischen Rechtsstaat von konstitutiver Bedeutung. Dies gilt nicht nur für das Handeln der Verwaltung, sondern für sämtliche Herrschaftsausübung, unabhängig von der Bezeichnung als Publizität, Transparenz oder Open Government Data. Denn Öffentlichkeit stellt eine Verbindung zwischen Staat und Volk, zwischen Herrschaftsausübung und Unterworfensein unter diese Herrschaft her. Demokratische Legitimation ist ohne Öffentlichkeit nicht denkbar: Die Staatsgewalt könnte nicht vom Volke ausgehen, weder unmittelbar noch mittelbar durch Wahlen und Abstimmungen. Ebenso ist der Rechtsstaat auf Öffentlichkeit angewiesen: sei es zur Disziplinierung der Staatsgewalt im Wege öffentlicher Kontrolle, sei es zur Sicherstellung der Voraussetzungen der Freiheitsausübung.¹⁷

Die Forderung nach der Öffnung staatlicher Daten- und Informationsbestände führt das Konzept der im demokratischen Rechtsstaat notwendigen Öffentlichkeit unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts fort: Sie ist Reaktion auf den Wandel des Realbereichs, vor allem auf die technische und die damit einhergehende

¹³ Übersicht bei *Internet & Gesellschaft Collaboratory* (Hrsg.), *Offene Staatskunst*, S. 58 ff.

¹⁴ Nachweise bei *Schulzki-Haddouti*, *Open Data und Transparenz sowie grundlegend Lessig*, *The New Republic* vom 9.10.2009, www.newrepublic.com.

¹⁵ Nachweise bei *Schoch*, *DÖV* 2006, 1, 4.

¹⁶ Hinweise auf die allgemein geltend gemachten Bedenken bei *Janda*, *V&M* 17 (2011), 227, 231. Allgemein zum Machtverlust des Staats sowie dem wachsenden Einfluss von Lobbyisten *Faust*, *V&M* 2009, 251, 253 ff.

¹⁷ So bereits *Kant*, *Zum ewigen Frieden*, Anhang II: Weil ohne „Publicität [...] es keine Gerechtigkeit (die nur als öffentlich kundbar gedacht werden kann), mithin auch kein Recht, das nur von ihr erteilt wird, geben würde“, erfordert Rechtsstaatlichkeit Öffentlichkeit.