Stand: 25.08.2021 **Teil 1**

Ausschussvorlage DDA 20/23 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem

Gesetzentwurf
Fraktion der Freien Demokraten
Open-Data-Gesetz
– Drucks. 20/5471 –

1.	Vereinigung hessischer Unternehmerverbände	S. 1
2.	Hessischer Städtetag	S. 2
3.	Hessischer Landkreistag	S. 3
4.	Institut für Innovation und Technik (iit)	S. 4
5.	Hessischer Industrie- und Handelskammertag	S. 8
6.	Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	S. 10
7.	dieDatenschützer Rhein-Main	S. 15
8.	bitkom – Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien	S. 19
9.	Chaos Computer Club Darmstadt e. V.	S. 24
10.	D64 – Zentrum für Digitalen Fortschritt	S. 39
11.	Fraunhofer FOKUS	S. 43
12.	Prof. Dr.-Ing. Ulrich Geveler, Offene Kommunen.NRW Institut e.V.	S. 47
13.	Gesellschaft für Informatik e. V. (GI)	S. 53

VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

VhU . Postfach 50 05 61 . 60394 Frankfurt

Ausschuss für Digitales und Datenschutz
des Hessischen Landtags
Herrn Ausschussvorsitzenden
Joachim Veyhelmann
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Hauptgeschäftsführung

Tel. 069 95808-130
Frankfurt am Main, 19.07.2021

Sehr geehrter Herr Veyhelmann,

für Ihre Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz am Mittwoch, 08.09.2021, bedanken wir uns.

Die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V. unterstützt den Entwurf für ein Open-Data-Gesetz und hat keine weiteren Anregungen. Der Termin zur Anhörung wird daher nicht von uns wahrgenommen.

Freundliche Grüße

Dirk Pollert
Hauptgeschäftsführer VhU

HESSISCHER STÄDTETAG

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Ausschusses für
Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz

Ihre Nachricht vom:
09.06.2021

Ihr Zeichen:
I 2.5

Unser Zeichen:
048.0 Pf/Zi

Durchwahl:
0611/1702-32

E-Mail:
pflug@hess-staedtetag.de

Datum:
10.08.2021

Stellungnahme Nr.:
077-2021

Sehr geehrter Herr Veyhelmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie die Einladung zur mündlichen Anhörung bedanken.
Von Seiten unserer Mitglieder wurden keine Bedenken bzgl. des Gesetzentwurfs angemeldet.

Bei der Anhörung am 8.9. werden wir nicht vertreten sein.

Mit freundlichen Grüßen

Stephan Gieseler
Direktor

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Hessischer Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Per E-Mail an: h.dransmann@ltg.hessen.de
a.bartl@ltg.hessen.de

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 70

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-86

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: teschner@hlt.de
www.HLT.de

Datum: 10.08.2021
Az. : te/048.06

Anhörung des Hessischen Landtages zum Gesetzentwurf Freie Demokraten für ein Open-Data-Gesetz - Drucks. 20/5471

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihr o.g. Schreiben, mit dem Sie uns den im Betreff genannten Gesetzentwurf zur Stellungnahme zugeleitet haben. Auf der Grundlage einer Befragung seiner Mitglieder erklärt sich der Hessische Landkreistag hierzu nunmehr wie folgt

Gegen den Entwurf bestehen keine grundsätzlichen Bedenken.

Wir bitten zu beachten, dass keine Befassung unseres zuständigen Verbandsgremiums möglich war. Die vorstehende Stellungnahme wird deshalb unter ausdrücklichem Vorbehalt einer möglicherweise anderslautenden Positionierung unserer Verbandsgremien abgeben.

Aufgrund der allenfalls mittelbaren Betroffenheit der Landkreise bitten wir um Verständnis, dass wir an der mündlichen Anhörung nach derzeitigem Stand nicht teilnehmen werden.

Wir bitten um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Tatjana Teschner
Referentin

INSTITUT FÜR INNOVATION UND TECHNIK

Eine Einrichtung der
VDI/VDE Innovation + Technik GmbH

iit in der VDI/VDE-IT · Steinplatz 1 · 10623 Berlin

-vertraulich-

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Ausschusses
für Digitales und Datenschutz

per E-Mail an h.dransmann@ltg.hessen.de; a.bartl@ltg.hessen.de

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht	Unser Zeichen	Berlin
	21.06.21	GZin	13.08.2021

Ihre E-Mail vom 21. Juni 2021/ Aktenzeichen I2.5: Öffentliche Mündliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz – Drucks. 20/5471 –

Sehr geehrte Frau Bartl,
sehr geehrter Herr Dransmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz am Mittwoch, 8. September 2021. Gerne kommen wir Ihrer Bitte nach und nehmen an der Anhörung teil. Dazu finden Sie außerdem im Folgenden unsere schriftliche Stellungnahme.

Diese Stellungnahme wurde durch die wissenschaftliche Begleitforschung zum Technologieprogramm Smart Service Wellt II des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) erstellt. Das BMWi hat das Institut für Innovation und Technik (iit) in der VDI/VDE Innovation + Technik GmbH mit dieser Begleitforschung beauftragt. Die in der Stellungnahme dargelegten Einschätzungen und Positionen sind die der Begleitforschung, die sich neutral und unter Einhaltung der Grundsätze des wissenschaftlichen Arbeitens mit dem Thema Open Data auseinandersetzt. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass diese Stellungnahme nicht die Sicht des BMWi, der VDI/ VDE Innovation + Technik GmbH oder des Instituts für Innovation und Technik (iit) in der VDI/ VDE Innovation + Technik GmbH wiedergibt.

Mit freundlichen Grüßen

Guido Zinke
Leiter der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Technologieprogramm Smart Service Welt II

INSTITUT FÜR INNOVATION UND TECHNIK

Eine Einrichtung der
VDI/VDE Innovation + Technik GmbH

STELLUNGNAHME

Übergreifend:

Das mit dem Gesetzentwurf verbundene Ziel, Daten der hessischen Landesverwaltung durch eine verpflichtende aktive Bereitstellung behördlicher Daten zugänglich zu machen und somit die Potenziale offener Daten für Allgemeinheit und Verwaltung auszuschöpfen, ist zu begrüßen.

Es wird mit dem Gesetzentwurf deutlich, dass die Autor:innen in der Bereitstellung offener Daten nicht nur einen Baustein einer digitalen Verwaltung sehen und die Digitalisierung der Verwaltung als Selbstzweck verstehen, sondern auch Transparenz gegenüber Bürger:innen und dortige Partzipationsansprüche berücksichtigen wollen. Ebenso hatte man das ökonomische Potenzial von offenen Daten vor Augen. Damit liegt dem Gesetzentwurf aus hiesiger Sicht ein zeitgemäßes, breites Verständnis von Open Data zu Grunde.

Bereitstellungspflicht und Rechtsanspruch:

(1) § 4a Abs. 1 des Open-Data-Gesetzentwurf statuiert eine Bereitstellungspflicht der Landesbehörden für unbearbeitete, maschinenlesbare Daten, die zur Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben wurden. Die Bereitstellungspflicht ist sehr weitreichend, was im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes (Schaffung von Transparenz, Freisetzung von ökonomischen Potenzialen) zu begrüßen ist.

(2) Der Wortlaut der Vorschrift orientiert sich an der Vorschrift des § 12a E-Government-Gesetz des Bundes, wie er im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, vorgesehen ist. In Abweichung zu der Bundesregelung enthält § 4a keine Angabe darüber, ob ein Anspruch auf Datenbereitstellung besteht. In § 12a E-Gov-G-Entwurf des Bundes heißt es in diesem Zusammenhang: „Ein Anspruch auf Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet“. Eine Klarstellung wäre in diesem Zusammenhang aus Sicht des Rechtsanwenders zu begrüßen. Sollen durch das Open-Data-Gesetz Bürger:innen und/oder Unternehmen zukünftig einen einklagbaren Anspruch auf Datenbereitstellung erhalten? Oder ist die Bereitstellungspflicht eher als eine Zielaufgabe zu verstehen, deren Einhaltung allein in der Verantwortung der Behörden liegt? Ist letzteres der Fall, würde eine Nichteinhaltung der Bereitstellungspflicht für die Behörden de facto folgenlos sein, was wiederum negative Auswirkungen auf die Zielerreichung haben könnte.

Anwendungsbereich:

(3) Gemäß § 4a, Abs. 1 sollen durch das Gesetz die hessischen Landesbehörden zur Datenbereitstellung verpflichtet werden, während die Datenbereitstellung für die **Kommunalverwaltung** fakultativ sein soll.

   a. Hier kann eingewendet werden, dass Kommunen über umfangreiche Datenressourcen verfügen und vor allem orts- bzw. regionsrelevante Daten erheben und bereitstellen können. Kommunen sind also besonders große Potenzialträger für Open Data. Damit geht einher, dass Kommunen zumeist die ersten und wichtigsten, weil direkten Anlaufstellen für Bürger:innen und Unternehmen vor Ort sind. Dahingehend sind sie zugleich auch die zentralen Nachfrageorte für Leistungen aus der Open Data-Bereitstellung. Sind kommunale Verwaltungen derart aus der Open Data-Bereitstellung ausgenommen, lässt man große Bereitstellungs- und Nutzungsmöglichkeiten ungenutzt.

b. Gleichzeitig ist der fakultative Ansatz angesichts der tatsächlichen, vermutlich sehr unterschiedlichen Möglichkeiten der hessischen Kommunen in der Breite pragmatisch. Letztlich bleibt nur, die Kommunen dahingehend entsprechend zu motivieren und zu unterstützen, z.B. durch Förderangebote (für Ressourcen und Kompetenzaufbau (Weiter- und Fortbildung) in den Organisationen, u.a. auch für Datenkompetenz) sowie Bereitstellung von Technik und Infrastruktur seitens des Landes Hessen.

(4) Daneben ist zu erwägen, ob der Anwendungsbereich nicht auch auf **öffentliche Unternehmen** ausgeweitet werden sollte. Die Neufassung der Richtlinie (EU) 1024/2019, welche national durch das Datennutzungsgesetz umgesetzt wird, sieht vor, dass Daten im Besitz von öffentlichen Unternehmen weiterverwendet werden dürfen, sofern eine gesetzliche Bereitstellungspflicht besteht. Im Rahmen des Open-Data-Gesetzes Hessen könnte eine solche Bereitstellungspflicht statuiert werden.

(5) Unter dem Eindruck der COVID-19-Pandemie hat sich Notwendigkeit einer hinreichenden Datenverfügbarkeit und -bereitstellung, insb. zur Steuerung von Versorgungskapazität breit vermittelt. Insofern wäre es überlegenswert, den Anwendungsbereich auch auf **öffentliche Krankenhäuser, Einrichtungen des öffentlichen Katastrophenschutzes etc.** auszuweiten, sofern diese dem hessischen Landesrecht unterliegen.

(6) Weiterhin ist nicht unmittelbar erkennbar, ob in den Anwendungsbereich auch öffentliche **Forschungsdaten** bzw. Daten öffentlicher Forschungseinrichtungen einbezogen sind.

Umsetzung und Ressourcenverfügbarkeit:

(7) Erfasst werden gem. §4a Abs. 2 auch **personenbezogene Daten**, wenn sie anonymisiert werden. Wenn die Daten andererseits durch Hinzuziehung von Zusatzinformationen deanonymisierbar werden, darf nicht veröffentlicht werden. Die Umsetzung dieser Vorgabe könnte einen erheblichen technischen Erfüllungsaufwand bedeuten, da eine fortlaufende, individuelle Risikoabschätzung notwendig wird.

(8) In § 4a Abs. 4 und §4a Abs. 5 werden die nachvollziehbaren und aus Fachkreisen häufigen Forderungen nach **unverzüglicher** (Abs. 4) und **entgeltfreier**, **uneingeschränkter weiterverwendbarer** und **begründungsfreier Datenbereitstellung** (Abs. 5) bzw. -nutzung reflektiert. Diese Forderung stellen hohe Anforderungen an die Verwaltungen, insb. an deren organisatorisch und technischen Leistungsfähigkeiten.

a. Mit Blick auf Abs. 10, wonach die Daten 12 Monate nach In-Kraft-Treten des Gesetzes bereitzustellen sind, wirken die Regelungen von Abs. 4 und 5 generell zumindest sehr ambitioniert.

b. Die hier notwendige Leistungsfähigkeit steht vermutlich noch nicht mit In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Verfügung, auch wird die Leistungsfähigkeit in weiten Teilen vermutlich erst über einen längeren Zeitraum auszubauen sein. Insofern kann es über Dauer zu einer fehlenden Datenbereitstellung trotz gesetzlicher Grundlage kommen.

c. Dies macht aus hiesiger Sicht eine umfassende Ressourcenbereitstellung und zeitnahe finanzielle, wie auch organisatorische Unterstützung der bereitstellenden Stellen, etwa durch Förderungen und ähnlichen Ansätzen, erforderlich.

d. Weiterhin ermöglicht es die in Abs. 4 geregelte Ausnahme („Ist aus technischen und sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen“), dass sich die Verwaltung unter Verweis auf diese Regelung der Bereitstellung offener Daten entziehen kann. Dies ist einerseits sachgerecht (siehe a bis c), es birgt aber auch das Potenzial, eines permanenteren Entziehens. Hier

sollten ggfs. besser Gelingensbedingungen geschaffen werden, indem man die notwendigen Ressourcen gezielt bereitstellt werden.

(9) Sehr zu begrüßen ist die in § 4a Abs. 6 geregelte parallele Bereitstellung von Open Data auf einem (noch aufzubauenden) **Open Data-Portal** für Hessen und auf dem nationalen **Metadatenportal GovData**.

a. Hier stellt sich allerdings zunächst die Frage, ob es ein landeseigenes Datenportal überhaupt braucht, während das nationale Datenportal bereitsteht und funktioniert. Dafür, ob es ein landeseigenes Portal braucht, sollte die Frage geklärt werden, inwieweit dieses eine Mehrwerte (durch bessere Funktionalitäten, use cases aus Hessen, Ansprechpartner, Vermittlung von Informationen etc.) gegenüber der Bundeslösung darstellt.

b. Auch hier stellt sich weiterhin die Frage nach dem Zeitpunkt, wann die technische Ressource Hessisches Open Data-Portal bereitstehen wird und welche finanziellen und organisatorischen Ressourcen in welchem Umfang und welcher Art bereitgestellt werden können.

(10) Die im § 4a Abs. 8 enthaltenen Regelungen zur Berücksichtigung von Open Data-Anforderungen im Verwaltungshandeln erscheinen angemessen und zielführend. Ggfs. ist es denkbar, diesen Abs. um die Nennung anerkannter, offene **Standards** (open by design, open by default etc.) zu ergänzen.

(11) Die in § 4a Abs. 9 enthaltenen Organisationsvorhaben aus zentrale, ressortübergreifender **Koordinierung und Beratung** und ressortspezifischen Open-Data-Kordinator:innen wirkt organisationsgerecht, ist aber nicht unkritisch.

a. Offen ist, inwieweit und welche konkreten Aufgaben, etwa operative Unterstützungen, Trainings und ähnliches, angedacht sind und unter effizientem Ressourceneinsatz umsetzbar sind.

b. Auch offen ist, inwieweit diese Organisation in der Lage ist, oft bestehende Tiefenherausforderungen (z.B. Aufbrechen von Datensilos, Etablierung von Open-Data-Kulturen etc.) lösen kann.

Berichterstattung und Evaluation:

(12) Die unter § 4b Abs. 1 geregelte **Berichterstattung** der Landesregierung ist zu begrüßen; das dafür vorgesehene Monitoring und die zyklische Berichtsvorlage erscheinen grundsätzlich geeignet.

a. Dies gilt, sofern das angesprochene Monitoring auch eine Evaluation einschließt. Evaluationen wären erforderlich, um Wirkungen (zumindest näherungsweise) zu erfassen. Auch erzeugt – idealerweise externe - Evaluation eine unabhängige Bewertung des Gesetzes und damit die Grundlage für Weiterentwicklungen des Gesetzes. Ein Monitoring allein leistet dies typischerweise nicht, es bietet regelmäßig nur die Datengrundlage für darauf aufsetzende, vertiefende Evaluationen.

b. Mit Blick auf die vermutlich sehr aufwändige Implementierung erscheint der angedachte 3-Jahres-Zyklus zumindest für die Initialphase nicht angemessen. Stattdessen wäre ein engerer Evaluations- mithin Berichtszyklus aus zunächst zweimal 12 Monaten sinnvoll, um Erkenntnisse über die Implementierung des Gesetztes und der anhängigen Umsetzung von relevanten Maßnahmen und Strukturen und damit letztlich auch Reaktionsfähigkeit zu gewinnen. Nach diesen ersten zwei Jahren könnte dann der regelhafte 3-Jahres-Zyklus einsetzen.

Hessischer Industrie- und Handelskammertag

HIHK e. V. - Karl-Glässing-Straße 8 - 65183 Wiesbaden

Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz – Drucks. 20/5471 –

13. August 2021

Unser Zeichen:

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme in oben genannter Sache.

Die Zugänglichkeit und damit die Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Daten ist in vielen Branchen die Voraussetzung für wirtschaftliche Geschäftsmodelle, etwa durch die Nutzung von Kartenmaterialien in der Geobranche oder von soziodemografischen Daten in der Marktforschung. Grundsätzlich können öffentlich erhobene Daten und ein Zugang zu diesen Daten deren Nutzung in der Wirtschaft ermöglichen und damit wichtige Chancen für die Digitalisierung liefern. Die Öffnung amtlicher Daten ist aus Sicht des Hessischen Industrie- und Handelskammertags im Grundsatz zu befürworten.

Im Weiteren möchten wir uns auf wenige Hinweise zu den geplanten Änderungen beschränken.

Aus Sicht der Wirtschaft wäre es wünschenswert, wenn in Abs. 1 des § 4a ein Anspruch auf die Bereitstellung der Daten formuliert werden könnte. Eine Möglichkeit für Unternehmen, etwa die Prüfung zur Bereitstellung weiterer Daten, zur Aktualisierung bestehender Daten oder zur nutzerfreundlicheren Aufbereitung anzuregen, würde den Unternehmen die Nutzung der Daten erleichtern und der öffentlichen Hand gleichzeitig eine Rückmeldung aus Nutzersicht geben.

Wünschenswert wäre auch, wenn auch die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Umsetzung einbezogen werden könnten,

Gemeinsam für Hessens Wirtschaft: Der HIHK koordiniert die landespolitischen Aktivitäten der zehn hessischen Industrie- und Handelskammern.

Ihr Ansprechpartner:
Robert Lippmann
Tel. 0611 360 115-15
lippmann@hihk.de

Hessischer Industrie- und Handelskammertag (HIHK) e. V.
Karl-Glässing-Straße 8
65183 Wiesbaden
info@hihk.de | www.hihk.de

Präsident:
Eberhard Flammer

Geschäftsführer:
Robert Lippmann

Wiesbadener Volksbank eG
IBAN DE05 5109 0000 0000 6539 00
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

Amtsgericht Wiesbaden
Register Nr.: VR 7167

Hessischer Industrie- und Handelskammertag

damit die Bereitstellung nach möglichst einheitlichen Datenformaten und in einer zentralen Plattform möglich wird. Dies erscheint insbesondere immer dann wichtig, wenn kommunale und Landesdaten aufeinander aufbauen.

Ebenso würde eine Verpflichtung zur Überprüfung der zur Verfügung gestellten Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität (§ 4a Abs. 7) den Wert der bereitgestellten Daten erhöhen. Auch wenn die Formulierung hier dem Bundesgesetz folgt, sollten Nutzer darauf vertrauen können, dass die bereitgestellten Daten korrekt sind, zumal ihnen selbst in den meisten Fällen keine Überprüfung möglich sein wird, aber Haftungsansprüche aus der Übernahme fehlerhafter Daten erwachsen können. Zumindest sollten einheitliche Qualitätsstandards zur Datenqualität und zur Zugänglichkeit entwickelt werden.

Für die Bereitstellung und Aufbereitung der Daten und den laufenden Betrieb sind technische, personelle, qualitätssichernde und prozessuale Ressourcen notwendig. Der Gefahr einer missbräuchlichen, unethischen oder zu Diskriminierung führenden Nutzung der Daten sollte durch ein entsprechendes Risikomanagement begegnet werden. Gegebenenfalls kann es aus Ressourcengründen sinnvoll sein, konkrete Löschfristen festzulegen. Damit die Verwaltung ihrer Aufgabe nachkommen kann, regen wir den Gesetzgeber an sicherzustellen, dass in den Verwaltungen die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Robert Lippmann
Geschäftsführer

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT

DER HESSISCHE BEAUFTRAGTE
FÜR DATENSCHUTZ UND INFORMATIONSFREIHEIT
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Aktenzeichen *Bitte bei Antwort angeben*	10.02.07:OpenDataGesetz -pi/tr
zuständig Durchwahl 14 08 -	Herr Dr. Piendl 136
Ihr Zeichen Ihre Nachricht vom	
Datum	29.07.2021

Öffentliche Mündliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz – Drucks. 20/5471 –

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten nehme ich wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf ist schon mit Blick auf die in Hessen 2018 eingeführte Informationsfreiheit (§§ 80 ff. HDSIG) zu begrüßen. Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit befürwortet daher grundsätzlich den vorgelegten Gesetzentwurf.

Legislativ handelt es sich um einen Entwurf für die Novellierung/Ergänzung des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG). Inhaltlich orientiert sich der Gesetzentwurf an entsprechenden Regelungen in den E-Government-Gesetzen des Bundes und Nordrhein-Westfalen (so Entwurf B. Lösung, Art. 2 Begründung A. Allgemein a.E.).

Daher können bisherige Erfahrungen mit diesen Gesetzen auch für eine Änderung des HEGovG in Betracht gezogen werden. So wurde das E-Government-Gesetz des Bundes (EGovG) 2019 evaluiert; siehe Evaluierungsbericht: BT-Drucksache 19/10310.[1] Die Ergebnisse der Evaluierung können auch für eine Änderung des HEGovG berücksichtigt werden.

Außerdem ist anzumerken, dass der Deutsche Bundestag am 24.06.2021 eine Änderung des E-Government-Gesetzes beschlossen hat.[2] Die bisher geltende Rechtslage des Bundes zu Open Data wird damit auf die gesamte Bundesverwaltung mit Ausnahme von Selbstverwaltungskörperschaften und Beliehenen ausgeweitet.[3] Diese Ausweitung ist darin begründet, dass die Europäische Kommission mit der Europäischen Datenstrategie vom 19.02.2020 (COM(2020) 66 final) die Vision eines echten Datenbinnenmarkts formuliert. In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung wird darauf verwiesen, dass Daten die maßgebliche Ressource für den Fortschritt der Digitalisierung sind und dass dazu die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit offener Daten verbessert werden soll.[4] Dieser Auffassung hat sich auch der Bundesrat angeschlossen und darauf verwiesen, dass der Zugang zu Open Data gerade auch mittelständischen Unternehmen und nicht nur einigen wenigen Großkonzernen dienen wird.[5] Solche Überlegungen sollten auch eine Rolle spielen, wenn das Land Hessen einen Zugang zu offenen Daten eröffnen und gesetzlich verankern will.

Es sind jedoch nicht nur ökonomische, sondern vor allem auch grundrechtliche Überlegungen, die den HBDI das Gesetzesvorhaben befürworten lassen: Während die Informationsfreiheit in Form von subjektiven Informationszugangsrechten an die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger oder auch von Unternehmen anknüpft, nämlich dass ein Informationszugangsantrag gestellt wird (vgl. § 85 HDSIG), und insofern eine subjektiv-rechtliche „informative Holschuld“ normiert ist, ist bei der Konzeption von Open-Data- und Transparenzgesetzen die objektiv-rechtliche „informative Bringschuld“ der Öffentlichen Hand das spezifische Merkmal (so auch der Gesetzentwurf B. Lösung a.E.). Diese Konzeption fördert die grundsätzlich begrüßenswerte informative Transparenz der Öffentlichen Hand.

Die einerseits anzustrebende „informative Bringschuld“ der Öffentlichen Hand zugunsten von Transparenz muss jedoch andererseits mit Blick auf andere Rechtsgüter/rechtliche Interessen inhaltlich ausbalanciert sein, um einen angemessenen Grundrechtsschutz zu gewährleisten. Bei der Informationsfreiheit in Hessen ist dieser Aspekt der rechtlichen Ausgewogenheit in §§ 82-84 HDSIG (Schutz besonderer öffentlicher und

---

[1] Abrufbar über: https://dserver.bundestag.de/btd/19/103/1910310.pdf; letzter Abruf: 22.07.2021
[2] https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw25-de-e-government-846982; letzter Abruf: 22.07.2021
[3] Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 19/27442, S. 2; abrufbar unter https://dserver.bundestag.de/btd/19/274/1927442.pdf; letzter Abruf: 22.07.2021
[4] Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksacke 19/27442, S. 1 f; aaO
[5] Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drucksache 19/28408, S. 1; abrufbar unter https://dserver.bundestag.de/btd/19/284/1928408.pdf; letzter Abruf: 22.07.2021

privater Belange, Schutz personenbezogener Daten und behördlicher Entscheidungsprozesse) näher geregelt.

Aus meiner Sicht als Hessischer Beauftragter für Datenschutz ist bei der Regelung des Open-Data-Themas von besonderer Relevanz, dass der Schutz personenbezogener Daten nicht nur bei der Informationsfreiheit (vgl. hier § 82 Nr. 4, § 83 i.V.m. § 22 Abs. 2 HDSIG), sondern auch im Kontext von Open Data gewährleistet ist.

Dieser Aspekt wird im Gesetzentwurf in Art. 1 § 4 a Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Nr. 1 denn auch angemessen berücksichtigt. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zutreffend die Beachtung der Datenschutz-Belange im Kontext von Open Data als besonders relevant hervorgehoben (vgl. Begründung zu § 4a Abs. 2 und insbesondere Abs. 3).

II. Einzelhinweise

Ergänzend noch folgende Einzelhinweise:

1. Gemäß § 1 Abs. 1 des IT-Staatsvertrags ist eine Beteiligung der bzw. Zusammenarbeit mit der FITKO (operative Einheit des IT-Planungsrats) und/oder dem IT-Planungsrat erforderlich. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des hier vorliegenden Gesetzentwurfs von den bisherigen Erfahrungen mit dem EGovG auf Bundesebene profitieren wird, da der hessische E-Government-Rat gemäß § 15 Abs. 3 HEGovG für die Vorbereitung und Umsetzung der im IT-Planungsrat behandelten Themen zuständig ist.

2. Es fällt auf, dass die Ausnahmeregelungen für den Informationszugang, die in § 81 HDSIG genannt sind, nicht in den Gesetzentwurf eingegangen sind. Hier wäre damit zu rechnen, dass auch solche Behörden künftig offene Daten bereitstellen müssen, die bisher vom Informationszugang ausgenommen waren. Bei Kommunen und Landkreisen ist davon allerdings nicht auszugehen, da § 4a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs ausdrücklich von „Behörden des Landes“ spricht.

3. Die Bundesregierung hat für den Zugang zu offenen Daten auf Bundesebene beim Bundesverwaltungsamt eine zentrale Stelle für Open Data eingerichtet, die die Behörden der Bundesverwaltung hierzu berät.[6] Im vorliegenden Gesetzentwurf soll das für die zentrale Steuerung und Koordinierung zuständige Ministerium auch für die Koordinierung und Beratung der Ressorts zuständig sein (§ 4a Abs. 9 S. 1 des Gesetzesentwurfs). Jedes Ministerium soll demnach eine Open-Data-Koordinatorin oder einen Open-Data-Koordinator benennen (§ 4a Abs. 9 S. 2). Es ist aus Sicht des HBDI positiv zu bewerten, dass eine solche Ansprechperson für die Koordinierung auch im vorliegenden Gesetzentwurf geplant ist.

---

[6] Evaluierungsbericht, aaO, S. 14

4. Eine Empfehlung aus dem Evaluierungsbericht für das EGovG lautet, dass die Überprüfung neuer Gesetze auf Digitalisierungstauglichkeit verpflichtend sein sollte (Evaluierungsbericht S. 150). Dabei sollte eine Prüfung neuer Gesetze nach standardisiertem Verfahren erfolgen. Eventuell sollte § 4a Abs. 8 des Gesetzentwurfs entsprechend angepasst werden, um für das Land Hessen auch eine solche verpflichtende Überprüfung neuer Gesetze auf Digitalisierungstauglichkeit einzuführen und damit eine bessere Umsetzung zu gewährleisten.

5. 52% der bei der Evaluierung des Bundesgesetzes Befragten sahen zu § 12 EGovG (Bereitstellung von Daten) Verbesserungsbedarf (Evaluierungsbericht S. 86). Die Wirkungen des § 12 EGovG auf Einfachheit, Nutzerfreundlichkeit und Effizienz sowie Anstoß- und Impulswirkung wurden mehrheitlich positiv bewertet. Geringere Zustimmung fanden die Evaluationskriterien Akzeptanz und Praktikabilität sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis für § 12 EGovG (Evaluierungsbericht S. 129). Dies zeigt, dass die Bereitstellung von Open Data grundsätzlich wünschenswert ist, wie bereits oben dargelegt, aber dass für die konkrete Umsetzung noch Verbesserungspotenzial besteht. Hierbei sind insbesondere die gesetzliche Frist für die Bereitstellung der Daten und in diesem Zusammenhang die personellen Ressourcen der betroffenen öffentlichen Stellen zu berücksichtigen.

   Die Frist für das erstmalige Bereitstellen der Daten beträgt nach § 4a Abs. 10 des Gesetzentwurfs ein Jahr. Der HBDI begrüßt grundsätzlich eine schnelle Einführung und Umsetzung der Pflicht zur Bereitstellung von Open Data. Die Frist von einem Jahr erscheint allerdings recht kurz im Hinblick auf die personellen Ressourcen der meisten Behörden. Auch für § 12a EGovG galt eine Bereitstellungsfrist von einem Jahr. Der Evaluierungsbericht der Bundesregierung hat allerdings gezeigt, dass die Einführung eines Öffentlichkeitsprinzips einer veränderten Verwaltungskultur bedarf und diese Veränderung Zeit benötigt (Evaluierungsbericht S. 14). Es wäre erstrebenswert, dass dieses Erfordernis einer veränderten Verwaltungskultur auch in Hessen im Blick behalten wird. Unter diesem Aspekt heraus erscheint die pauschale Frist von einem Jahr zu kurz gegriffen und sollte zumindest eine Ausnahmeregelung bzw. die Möglichkeit einer Fristverlängerung für besonders umfangreiche Datensammlungen enthalten.

   Der erste Open-Data-Fortschrittsbericht der Bundesregierung legt nahe, dass unzureichende personelle Ressourcen, sich mit dem Thema Open Data auseinanderzusetzen, das größte Hemmnis für die Datenbereitstellung war (BT-Drucksache 19/14140, S. 27).
   Die Open Knowledge Foundation verweist ebenfalls darauf, dass zu einer echten Öffnung der Daten auch die entsprechenden Umsetzungsstrategien und Ressourcen gehören; vgl. https://okfn.de/themen/open_data/; siehe MMR-aktuell 2019, 421. Auch aus diesem Grund erscheint die Frist zur Umsetzung bzw. Bereitstellung zu kurz.

6. Ein besonderes Augenmerk ist aus meiner Sicht auf die hinreichende Anonymisierung zu legen. In Art. 1 § 4 a Abs. 1 wird dargelegt, dass unbearbeitete Daten zu veröffentlichen sind. In Art. 1 § 4 a Abs. 2 Nr. 3 wird eine Anonymisierung für diejenigen Fälle gefordert, in denen die unbearbeiteten Daten einen Personenbezug aufweisen bzw. für die sich ein Personenbezug herstellen lässt. Eine derartige Bearbeitung ist aus meiner Sicht notwendig, um eine Veröffentlichung zu ermöglichen. Insofern steht sie auch nicht im Widerspruch zu Art. 1 § 4 a Abs. 1 und stellt vielmehr eine unverzichtbare Voraussetzung für eine Veröffentlichung dar. Auch für die Prüfung des Personenbezugs und die sichere Anonymisierung sind ausreichende personelle Ressourcen vorzusehen.

7. Im Rahmen der Veröffentlichung anonymisierter Daten ist sicherzustellen, dass auch unter Zuhilfenahme von Zusatzwissen keine Re-Identifikation betroffener Personen erfolgen kann. Die öffentliche Verfügbarkeit derartigen Zusatzwissens ist hierbei kein ausschlaggebendes Merkmal. Kann eine Re-Identifikation nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden, so sollten weitere Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu zählt bspw. die Verwendung aggregierter anstelle ursprünglicher Werte. Bei einer Anonymisierung sind in jedem Fall die mit einer etwaigen Re-Identifikation verbundenen Risiken für Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen zu berücksichtigten.

8. Zu beachten ist außerdem, dass für die Kennzeichnung von offenen Daten Lizenzhinweise unbedingt zu beachten sind (Hackenberg in Hoeren/Sieber/Holznagel, Multimedia-Recht, 55. EL Februar 2021, Teil 15.2 Big Data und Datenschutz, Rn. 36). Hier ist zu überprüfen, ob die Regelung in § 4a Abs. 3 des Gesetzesentwurfes einen hinreichenden Schutz gewährleistet.

Mit freundlichen Grüßen

(Prof. Dr. Alexander Roßnagel)

dieDatenschützer Rhein Main
Keine Untaten mit Bürger*innen-Daten!

E-Mail: kontakt@ddrm.de
Web: https://ddrm.de

Ansprechpartner:
Uli Breuer: (0179) 6909360
Roland Schäfer: (0172) 6820308
Walter Schmidt: (0152) 21512453

Spendenkonto:
IBAN: DE76 5009 0900 5148 1976 00
BIC: GENODEF1P06

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1 – 3
65183 Wiesbaden

Frankfurt, 14.08.2021

Stellungnahme der Bürgerrechtsgruppe *die*Datenschützer Rhein Main zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz: Transparenz auf halbem Weg

Derzeit liegt in der Beratung des Hessischen Landtages der Entwurf für ein **Open-Data-Gesetz.** Er wurde von der Landtagsfraktion der FDP eingebracht und ergänzt das E-Government-Gesetz (E-Gov-G) aus dem Jahr 2018.

Der Gesetzentwurf soll die Behörden verpflichten zur öffentlichen Bereitstellung von behördlichen Informationen, die digital vorliegen. Statt über Bürgeranträge müssen die Behörden die hier betroffenen Informationen von sich aus öffentlich bereitstellen. Das ist im Vergleich zu den bisherigen Regelungen des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes (§§ 80 ff. HDSIG) ein erheblicher Fortschritt in Richtung Transparenz öffentlichen Handelns in Hessen. Und das ist es, worum es geht: **Transparenz**.

Nachdem Hessen jahrelang Schlusslicht war, was Transparenz und Informationsfreiheit betrifft, weil es kein Informationsfreiheitsgesetz gab, ist es seit 2018 Schlusslicht mit den §§ 80 ff. HDSIG unter den Bundesländern, die eine vergleichbare Regelung enthalten, beim Versuch, das Ziel von Transparenz behördlichen Handelns zu erreichen.

Sämtliche Fraktionen des damaligen Hessischen Landtages waren nach einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler Landesverband Hessen unzufrieden mit den Regelungen, die 2018 neu geschaffen wurden. Nun wird das Transparenzrecht in Hessen mit diesem Entwurf zu einem Open-Data-Gesetz erneut angegangen, ohne diesen Missstand gleichzeitig zu bereinigen.

Hier die Versäumnisse im Einzelnen:

1. Bei dieser Gelegenheit hätte das HDSIG um Bereitstellungspflichten der öffentlichen Verwaltung, wie in anderen Bundesländern vorhanden, ergänzt werden können.
2. Anders als im HDSIG werden die Kommunen in diesem Gesetzesentwurf nicht vollständig herausgenommen. Sie können, nach pflichtgemäßem Ermessen müssen sie ggf. entscheiden, ob sie digitale Informationen bereitstellen, § 4a (1) Satz 2 G-Ent-

wurf. Alle Kommunen, die eine Homepage betreiben und dort bereits jetzt schon allgemeine Informationen zur Verfügung stellen, werden Mühe haben, ein Nicht-Befolgen dieser Bereitstellungspflichten zu rechtfertigen. Insofern geht das Open-Data Gesetz (Entwurf) mit seinen Transparenzanforderungen weit über die Regelungen des HessDSIG hinaus. Warum nicht bei dieser Gelegenheit auch das HessDSIG um den Geltungsbereich der Kommunen anpassen wie in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen der anderen Bundesländer?

3. Die Einrichtung eines unabhängigen behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten in den Behörden des Landes und der Kommunen hätte dem Thema Transparenz erheblichen Vorschub geleistet. Diese Funktion fehlt aber – noch – in beiden Regelungsbereichen.

Während das Transparenz- bzw. Informationsfreiheitsrecht eher auf die Transparenz behördlichen Handelns abzielt, soll das neue Open-Data-Gesetz den Behörden bereits vorliegende digitale Dokumente/ Informationen allen Bürgern und Organisationen, einschließlich Unternehmen, nutzbar machen.

Letztlich bewirken **beide** Regelungsbereiche einen Zugewinn an Transparenz. Sie bedienen sich auch der gleichen Instrumente. So müssen nämlich die gleichen Fragen beantwortet werden:

- Wie frei ist der Zugang zu Informationen? Muss ein Antrag gestellt werden oder gilt eine (bedingungslose) Bereitstellungspflicht?
- Damit eng verknüpft ist die Frage, ob sich die Bürgerinnen und Bürger als Interessent*innen einer bestimmten Information offenbaren müssen oder ob sie anonym bereitgestellt wird.
- Wer trägt die Kosten des Verfahrens, das zu der Verfügungstellung von Informationen führt?
- Wie frei ist die Weiterverwendung der bereitgestellten Information?
- Welche Behörden in Hessen trifft die Pflicht, diese Transparenzvorschriften einzuhalten?
- Wer führt als oberste Landesbehörde die Aufsicht über die jeweilige Transparenzvorschrift?

Während sich das hessische Informationsfreiheitsrecht nach den §§ 80 ff. HDSIG hier teilweise hohe Hürden für den Zugang zu Informationen aufbaut, reißt das Open-Data-Gesetz diese Hürden weitestgehend nieder. Dieser unterschiedliche Umgang mit dem Thema Transparenz führt zu erheblichen Wertungs-widersprüchen im hessischen Transparenzrecht und wirft zahlreiche Fragen auf.

1. Das HDSIG regelt sowohl digital als auch analog gespeicherte Informationen. Kann die gleiche Information nach HDSIG verweigert werden, wenn sie nach E-Gov-G bereitgestellt werden muss, aber dies noch aussteht?
2. Mit dem beabsichtigten Einfügen des Open-Data-Gesetzes in das E-Gov-G liegt die oberste Aufsicht für die Umsetzung beim Hessischen Ministerium für Digitales. Während die Aufsicht für die Einhaltung der Informationsfreiheitsregelungen beim unabhängigen Hessischen Informationsfreiheitsbeauftragten liegt. Diese Splittung der Aufsicht zum gleichen Thema Transparenz ist unverständlich. Auch die Regelungen des Open-Data-G sollten der Aufsicht einer unabhängigen obersten Landesbehörde, näm-

lich der des Hessischen Informationsfreiheitsbeauftragten unterstellt werden, um eine unabhängige Kontrolle aller Transparenzvorschriften an zentraler Stelle zu gewährleisten. Warum ist das so nicht beabsichtigt?

3. Ein Antrag nach dem HDSIG (§ 85 (2) und (3)) auf Zugang zu behördlichen Informationen muss ggf. begründet oder spezifiziert werden. Die Bereitstellungspflichten nach dem Open-Data-GE (§ 4a (5)) unterliegen nicht dieser Restriktion.
4. Durch einen Antrag nach dem HDSIG muss die antragstellende Person in der Regel ihre Identität offen legen. Nach den Bereitstellungpflichten des Open-Data-GE ist das nicht nötig – der Zugang muss vielmehr ausdrücklich ohne Registrierung gewährt werden (§ 4a (5)).
5. Durch einen Informationsantrag nach dem HDSIG (§ 88) muss man mit zum Teil erheblichen Kosten rechnen. Nach den Bereitstellungpflichten des Open-Data-GE (§ 4a (5)) dürfen keine Kosten für die Interessierten anfallen.
6. Die mögliche wirtschaftliche Weiterverwertung der Informationen ist nach dem HDSIG (§ 82 Nr. 5) ein Versagungsgrund für den Antrag. Dies behindert übrigens die grundrechtlich besonders geschützte journalistische Tätigkeit aller Medien ganz erheblich. Nach den Bereitstellungpflichten des Open-Data-GE spielen die Weiterverwertungsmöglichkeiten keine Rolle, ja dürfen keine Rolle spielen (§ 4a (5)).

Es wird deutlich, dass die gleichen Instrumente, die zu mehr Transparenz führen sollen, in den beiden Gesetzen sehr unterschiedlich, zumeist diametral gegensätzlich, zum Einsatz kommen. Diese Wertungswidersprüche machen das hessische Transparenzrecht eher zu einem Flickenteppich als zu einer einheitlichen und leicht handhabbaren Kodifikation von Transparenz.

Vergleich der Regelungen:

HessDSIG §§ 80 ff.	**Open-Data-Gesetz Entwurf** §§ 4a und 4b des E-Governmentgsetzes
Bürgeranträge auf Information; reines Antragsrecht	Bereitstellungspflicht für Landesbehörden;
Kommunen sind ganz ausgenommen	Bereitstellung nach pflichtgemäßem Ermessen für kommunale Behörden
Gegebenenfalls muss der Antrag begründet werden § 85 (2) und (3) HessDSIG	Zugang zu Informationen ohne jede Begründung, § 4a (5)
Durch den Antrag muss die antragstellende Person ihre Identität preis geben	Der Informationszugang muss ohne Registrierung gewährt werden – damit anonym für jeden, § 4a (5)
Teilweise kostenfrei; überwiegend kostenpflichtig § 88	Durchweg kostenfrei, § 4a (5)

Wirtschaftliche Weiterverwertung ist Ablehnungsgrund § 82 Nr. 5	Die Möglichkeit der wirtschaftlichen Weiterverwertung entbindet nicht von der Bereitstellungspflicht; vielmehr darf eine Weiterverwendung im Zusammenhang der Veröffentlichung nicht ausgenommen oder eingeschränkt werden, § 4a (5)
Kein behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter	Kein behördlicher Informationsfreiheitsbeauftragter

Mit freundlichen Grüßen

Bürgerrechtsgruppe ***die*Datenschützer** Rhein Main (https://ddrm.de/)

gez. Roland Schäfer

***die*Datenschützer** Rhein Main sind

- eine Gruppe des Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung (http://vorratsdatenspeicherung.de/),
- Partner der Aktion: „Stoppt die e-Card!“ (http://www.stoppt-die-e-card.de/),
- Partner des Bündnis „Demokratie statt Überwachung“ (https://www.demokratie-statt-ueberwachung.de/),
- Partner des Frankfurter Bündnis gegen TTIP, CETA und TISA (https://ttipstoppenffm.wordpress.com/) und
- Partner des Bündnis Transparentes Hessen (https://www.transparentes-hessen.de/).

Hervorgegangen ist die Gruppe aus der Volkszählungsbewegung „11gegenZensus11“.

Die aktuellen Arbeitsschwerpunkte sind ein unabhängiges Frankfurter Datenschutzbüro, die Videoüberwachung des öffentlichen Raums und von politischen Aktivitäten (Demonstrationen und Kundgebungen), die Digitalisierung des Gesundheitswesens und der Schutz von Gesundheits- und Behandlungsdaten, die Vorratsdatenspeicherung, die Transparenz staatlichen Handelns sowie weitere Datenschutzthemen.

bitkom

Auf einen Blick

Open-Data-Gesetz Hessen

Ausgangslage

Am 08. September 2021 findet die Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz statt. Mit der Novelle des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) sollen die rechtlichen Grundlagen für die Bereitstellung von Open Data durch die hessischen Landesbehörden geschaffen werden.

Bitkom-Bewertung

Geht in die richtige Richtung: Unser Ziel ist ein modernes und offenes Daten-Ökosystem, das soziale und technische Innovationen in Hessen, Deutschland und Europa befördert. Der freie Zugang zu und die breite Nutzung von Daten bilden eine wichtige Säule für die Digitalisierung der Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir das Vorhaben, die Bereitstellung von Open Government Data auszuweiten.

Das Wichtigste

Im Bitkom sind neue Anbieter genauso wie Mitglieder mit großer Nähe zu den klassischen Diensten vertreten. Unser Papier zeichnet daher mögliche Kompromisslinien vor:

- **Daten der Landesverwaltung sollen zukünftig grundsätzlich veröffentlicht werden (open-by-default-Grundsatz).** Dabei darf es nur wenige und gut begründete Ausnahmen geben. Im Gesetzentwurf sollte deshalb auch ein Datenbereitstellungsanspruch verankert werden. Ein besonders hohes Innovationspotenzial weisen in diesem Zusammenhang personenbezogene Daten auf, die zuvor anonymisiert wurden.
- **Die Datenbereitstellung muss einfach, standardisiert und möglichst offen gestaltet werden.** Um die Nutzung von Open Data zu erleichtern und zu verbessern, bedarf es einer harmonisierten und standardisierten technischen Umsetzung. Schnittstellen sind dabei möglichst offen zu gestalten (Open API).
- **Die Maßnahmenumsetzung erfordert klar definierte Zuständigkeiten und ein regelmäßiges Monitoring.** Wir unterstützen deshalb die Etablierung von Open-Data-Koordinatoren in allen Ministerien und regen die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Fragen zur Bereitstellung von offenen Daten der Landesbehörden an. Zudem sollten Bereitstellungs- und Nutzungszahlen von Open Data in regelmäßigen Fortschrittsberichten transparent gemacht werden

Bitkom-Zahl

Platz 8
belegt Deutschland im "Open Data Maturity Report 2020" der Europäischen Kommission.

bitkom

Stellungnahme

Open-Data-Gesetz Hessen

13. August 2021
Seite 2

Zusammenfassung

Am 08. September 2021 findet die Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz statt. Mit der Novelle des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) sollen die rechtlichen Grundlagen für die Bereitstellung von Open Data durch die hessischen Landesbehörden geschaffen werden.

Die Novelle schafft eine Pflicht zur gebührenfreien Bereitstellung von unbearbeiteten, maschinenlesbaren Daten, die sie zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erhoben wurden. Der neue § 4a definiert die zu bereitstellenden Datensätze, regelt die Form der Datenbereitstellung und legt die Zuständigkeiten bei der Koordination und Umsetzung der Maßnahmen fest. In § 4b wird das Monitoring der Maßnahmenumsetzung geregelt und das für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Bestimmungen zum Bereitstellungsprozess der Daten nach § 4a zu erlassen.

Im Folgenden gehen wir auf die vorgeschlagenen Regelungen im Detail ein und stehen selbstverständlich für weitere Gespräche zum Entwurf gerne zur Verfügung.

Bitkom
Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Lena Flohre
Bereichsleiterin Landespolitik
T +49 30 27576-123
l.flohre@bitkom.org

Marc Danneberg
Referent Public Sector
T +49 30 27576-526
m.danneberg@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Einleitung

Daten sind der Treibstoff für die Digitalisierung in allen Bereichen von Wirtschaft und Verwaltung. Sie stellen eine wichtige Grundlage digitaler Geschäftsmodelle von öffentlichen und privaten Unternehmen dar. Der freie Zugang zu Daten sowie deren breite Nutzung sind deshalb zentrale Erfolgsfaktoren bei der digitalen Transformation in Hessen, Deutschland und Europa.

Vor dem Hintergrund der hohen Relevanz von Daten für die digitale Wirtschaft und der dynamischen Entwicklung in diesem Bereich begrüßt der Bitkom ausdrücklich das Vorhaben, die Datenressourcen der Landesverwaltung für die Allgemeinheit zugänglich zu machen und hierfür mit einem Open-Data-Gesetz bzw. der Novelle des Hessischen E-Government-Gesetzes (HEGovG) die rechtlichen Grundlagen zu schaffen.

Zur Sicherstellung einer innovationsfreundlichen Datenpolitik hat der Bitkom folgende Empfehlungen zum Gesetzentwurf in seiner Fassung vom 09. April 2021:

1 Open-by-default-Grundsatz und Datenbereitstellungsanspruch

Durch die Beteiligung aller gesellschaftlich relevanter Gruppen an datengetriebenen Innovationen können übergreifende Effekte erzielt werden, damit sowohl unsere Gesellschaft als auch unsere heimische Wirtschaft die Digitalisierung aktiv mitgestalten und davon profitieren können. Entscheidend für das Gelingen dieser Innovationsprozesse sind eine standardisierte und einfach zugängliche Datenbereitstellung sowie eine enge Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsakteuren.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde, dass Geobasisdaten in Hessen weitgehend kosten- und lizenzfrei bereitzustellen sind und diese Daten künftig möglichst automatisiert und maschinenlesbar genutzt werden sollen. Neben den Geodaten gibt es eine Vielzahl weiterer Bereiche von öffentlichen Datenbeständen, die für datengetriebene Innovationen in Betracht kommen (z.B. Umweltdaten, Wirtschafts- und Unternehmensdaten, Mobilitätsdaten, Haushaltsdaten, sonstige demographische und statistische Daten). Hier setzt der Entwurf des Open-Data-Gesetzes an erweitert die öffentlich bereitzustellenden Datenkategorien. Konkret heißt es in § 4a, Absatz 1 des Gesetzentwurfes. *„Behörden des Landes stellen unbearbeitete, maschinenlesbare Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung“*. Daten, die bei der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben erhobenen werden, sollen somit zukünftig grundsätzlich veröffentlicht

werden. Um diesem open-by-default-Grundsatz vollumfänglich Rechnung zu tragen empfehlen wir die Ergänzung einer Klarstellung, dass sich aus dem Open-Data-Gesetz ein Datenbereitstellungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen ableiten lässt. Wird ein bestimmter Datensatz auf Nachfrage nicht bereitgestellt, muss die zuständige Behörde dies entsprechend begründen.

2 Open-Data-Koordinatoren und zentrale Anlaufstelle

Es ist sehr zu begrüßen, dass in jedem Ministerium eine Open-Data-Koordinatorin oder ein Open-Data-Koordinator als zentraler Ansprechpartner für die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums benannt werden soll. Die Open-Data-Koordinatorin oder der Open-Data-Koordinator sollte insbesondere auch als Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zur Verfügung stehen, die an der Bereitstellung von Daten aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums interessiert sind bzw. Nutzerfeedback zu den bereits veröffentlichten Datensätzen einbringen möchten. Hierfür muss sichergestellt sein, dass die Koordinatorinnen und Koordinatoren entsprechend qualifiziert sind und mit den erforderlichen zeitlichen Ressourcen ausgestattet wurden. Um die Open-Data-Koordinatorinnen und Open-Data-Koordinatoren miteinander zu vernetzen und bei der Umsetzung des Open-Data-Gesetzes zu unterstützen empfiehlt sich die Etablierung einer zentralen Anlaufstelle für Open Data der Landesverwaltung (analog zum Kompetenzzentrum Open Data (CCOD) des Bundesverwaltungsamtes im Bundesbereich). Eine solche zentrale Anlaufstelle könnte insbesondere auch dann hinzugezogen werden, wenn Unsicherheiten dahingehend bestehen, ob ein bestimmter Datensatz aus dem Geschäftsbereich eines Ministeriums entsprechend § 4a, Abs. 1-3 des Open-Data-Gesetzes einer Bereitstellungspflicht unterliegt.

3 Einfache, standardisierte und zentrale Datenbereitstellung

Ein wichtiger Erfolgsfaktor für die breite Nutzung offener Daten ist eine möglichst einfache, standardisierte und zentrale Datenbereitstellung. Sofern möglich ist eine Echtzeitbereitstellung von dynamischen Datensätzen über Anwendungsprogrammierschnittstellen (Open API) zu forcieren. Deshalb begrüßen wir, dass die Form der Datenbereitstellung in § 4a, Abs. 6 klar geregelt wird und ein Zugriff über ein Open-Data-Portal des Landes sowie über das nationale Metadatenportal GovData erfolgen kann. Daten sind nach § 4a, Abs. 6 *„soweit sinnvoll und möglich, in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten und mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen bereitzustellen“*. In vielen Fällen ist bei der Bereitstellung offener Daten noch nicht absehbar welche Innovations- und Nutzungsmodelle später daraus abgeleitet werden. Das hohe Innovationspotenzial von Open Government Data ergibt sich

vielmehr gerade daraus, dass sich verschiedenste Akteure aus Zivilgesellschaft, Forschung und Wirtschaft explorativ mit den bereitgestellten Daten auseinandersetzen. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir in dem oben zitierten Abschnitt die beiden Wörter *[sinnvoll und]* zu streichen. Über Sinn und Zweck der späteren Datennutzung sollte nicht bereits vor der Bereitstellung entschieden werden.

4 Anonymisierung personenbezogener Daten

Generell werden viele öffentliche Daten derzeit nicht veröffentlicht, da sie personenbezogen sind. Grundsätzlich sollte jedoch verstärkt von der Möglichkeit der Anonymisierung personenbezogener Daten Gebrauch gemacht und auf die Veröffentlichung nur in gut begründeten Ausnahmefällen verzichtet werden. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Möglichkeit zur Anonymisierung personenbezogener Daten in § 4a, Abs. 2 explizit adressiert wird.

5 Open-Data-Fortschrittsbericht

Gemäß § 4b, Abs. 1 berichtet die Landesregierung dem Landtag alle drei Jahre über die Erfahrungen in Bezug auf die Open-Data-Regelung. Ein echtes Monitoring setzt voraus, dass nicht nur die Umsetzungsstände einzelner Maßnahmen erfasst werden, sondern dass mittels klar definierter Indikatoren Bereitstellungs- und Nutzungszahlen transparent gemacht werden. Landesbehörden sollten deshalb zukünftig Fortschritte bei der Bereitstellung von Open Data auch mittels einheitlicher Kennzahlen transparent kommunizieren. Zudem regen wir an, dass der Fortschrittsbericht im jährlichen Turnus veröffentlicht wird, um Hemmnisse bei der Datenbereitstellung möglichst frühzeitig identifizieren und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.

Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Hessisches Open-Data-Gesetz

im Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags

Yannick Bungers, Marco Holz

Chaos Computer Club Darmstadt e.V.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung **4**

2 Offene Daten **5**

2.1 Was sind offene Daten? 5

2.2 Warum offene Daten? 7

2.3 Wer profitiert von offenen Daten? 8

3 Zur Gesetzesinitiative **9**

3.1 Was muss sich in Hessen ändern? 9

3.2 Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs 10

4 Praktische Hilfestellungen zur Veröffentlichung von Datensätzen **12**

4.1 Datenformate & Maschinenlesbarkeit 12

4.2 Standards 13

4.3 Lizenzen 14

4.4 Muster-Vertragsklauseln für kommunale Datenhoheit 15

Der Text dieser Stellungnahme ist lizensiert unter der CC0 1.0 Universell (CC0 1.0) Public Domain Dedication, abzurufen unter https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.de.

1 Einleitung

Sucht man auf dem Informationsportal Hessen[1] nach dem Begriff „Open Data“, so findet man neben der Ankündigung des Beitritts Hessens zum bundesweiten Open-Data-Portal GovData[2] lediglich eine Pressemitteilung zu einem Forschungsprojekt zur Identifizierung optimaler Standorte für Windkraft- und Solaranlagen mit Hilfe offener Geodaten[3] sowie einige Absichtserklärungen zur Stärkung von Open Data. Viel passiert ist zu diesem Thema in Hessen bisher nicht. Zwei Jahre nach dem Beitritt Hessens zum GovData-Portal finden sich dort immer noch keine Datensätze aus Hessen.[4] Das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag, die Daten des Haushaltsplans als offene Datensätze bereitzustellen, ist drei Jahre nach dessen Inkrafttreten noch nicht erfüllt. Auch ein eigenes Open-Data-Portal oder eine zentrale Anlaufstelle für offene Verwaltungsdaten vermisst man in Hessen.

Das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation experimentiert dagegen sogar bereits mit der besonders fortschrittlichen Form der Datenbereitstellung als Linked Open Data.[5] Das Ministerium für Soziales und Integration stellt auf einer eigens geschaffenen Webseite Informationen zu Hessischen Corona-Testzentren unkompliziert in einem maschinenlesbaren Format zum Download bereit.[6] Die Verfolgung einer koordinierten Strategie, deren Relevanz bereits in der Digitalstrategie Hessen anerkannt wurde,[7] ist hier allerdings bislang nicht zu erkennen.

Wir begrüßen ausdrücklich das überparteiliche Interesse zur Bereitstellung von offenen Daten und zur Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Neben der ebenfalls sehr begrüßenswerten Regelung zur Bereitstellung offener Geodaten im gerade diskutierten Geobasisdaten-Gesetz (Drs. 20/5810) befürworten wir auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Bereitstellung von Datensätzen durch Hess. Behörden.

Ein Open-Data-Gesetz mit proaktiven Veröffentlichungspflichten ist wichtig und kann dabei helfen, die Bereitstellung von offenen Datensätzen in Hessen voranzubringen. Eine Bereitstellung von Datensätzen als offene Daten scheitert in der Praxis in den Behörden häufig an fehlenden Erfahrungen und nicht vorhandenem Know-How. Neben einer gesetzlichen Grundlage braucht es für eine erfolgreiche Verwirklichung der Ziele daher weitere Schritte, auf die wir im folgenden ebenfalls eingehen möchten.

[1] https://www.hessen.de/
[2] https://digitales.hessen.de/press/pressarchiv/hessen-tritt-govdata-portal-bei
[3] https://digitales.hessen.de/pressemitteilungen/open-data-hilft-beim-erreichen-der-klimaschutzziele
[4] https://www.govdata.de/web/guest/daten
[5] https://www.geoportal.hessen.de/linked_open_data/
[6] https://www.corona-test-hessen.de/?action=Daten
[7] https://digitales.hessen.de/digitale-zukunft/digitalstrategie-hessen

2 Offene Daten

2.1 Was sind offene Daten?

Daten, die zur Veröffentlichung als Open Data geeignet wären, gibt es in fast jeder öffentlichen Behörde. Bei der Definition des Begriffs der Offenheit von Daten lohnt sich ein Blick in die *Open Definition* der Open Knowledge Foundation.[8] Die Open Knowledge Foundation listet auf ihrer Webseite einige Beispiel für Offene Daten:[9]

- Geodaten sind Daten, die einer räumlichen Lage auf der Erdoberfläche zugeordnet werden können. Neben den sog. Geobasisdaten, welche die Lage (Georeferenz) von Objekten beschreiben (z.B. Ortskoordinaten oder Adressen), beschreiben Geofachdaten Sachverhalte aus einem bestimmten Fachgebiet (z.B. Demographie, Epidemiologie, Bodenkunde, Klimatologie, Wahlstatistik). Geodaten werden häufig als Grundlage für die Erstellung themenspezifischer Karten genutzt und über ein Geoportal[10] bereitgestellt.
- Kulturdaten beinhalten Informationen über kulturelle Werke und Artefakte (z.B. Titel und Künstler:innen). Diese werden häufig von Galerien, Bibliotheken, Archiven und Museen gesammelt und bereitgestellt.

BEISPIEL: Coding da Vinci

Der Kulturdaten-Hackathon *Coding da Vinci* beschäftigt sich mit der innovativen Nutzung von offenen Kulturdaten.

→ Weitere Informationen zu Coding da Vinci: https://codingdavinci.de/de

- Mobilitätsdaten sind zum Beispiel Verkehrsdaten des lokalen Nahverkehrs wie Fahrpläne, Haltestelleninformationen[11] und Echtzeit-Statistiken wie Live-Standorte von Leihrädern[12] oder multimodale Routingdaten[13]. Das am weitesten verbreitete Format für Fahrplandaten ist GTFS[14]. Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten als Open Data ermöglicht z.B. die vereinfachte Nutzung durch Drittanbietersoftware.

[8] https://opendefinition.org/od/2.1/de/
[9] https://okfn.de/themen/open_data/
[10] https://de.wikipedia.org/wiki/Geoportal
[11] z.B. https://opendata.rmv.de/
[12] z.B. https://ulm.dev/projects/openbike/
[13] z.B. https://ulm.dev/projects/digitransit/
[14] https://de.wikipedia.org/wiki/General_Transit_Feed_Specification

BEISPIEL: Fahrplan-Apps

Die Open-Source-Projekte Transportr und Öffi ermöglichen beispielsweise Fahrplanauskünfte in vielen europäischen und internationalen Verkehrsverbünden in einer einzigen App.

→ *Transportr: https://transportr.app/*

→ *Öffi-App: https://oeffi.schildbach.de/*

- Rats- bzw. Parlamentsinformationssysteme enthalten Daten der (lokal)politischen Gremienarbeit im Gemeinderat, Kreistag, Landtag oder Bundestag. Eine maschinenlesbare Bereitstellung von Daten aus parlamentarischen Informationssystemen ermöglicht der OParl-Standard[15].

BEISPIEL: Parlamentsinformationen

Projekte wie *Politik bei uns* nutzen die OParl-Schnittstelle der bestehenden Ratsinformationssysteme, um die darin befindlichen öffentlichen - und nur die öffentlichen - Daten der Kommune abzurufen und aufzubereiten. Auch das Informationssystem des Bundestages (DIP) stellt seit diesem Jahr eine Schnittstelle (API) zum Datenabruf bereit.

→ *OParl-Standard: https://oparl.org/*

→ *Politik bei uns: https://politik-bei-uns.de/*

→ *API des Bundestag: https://dip.bundestag.de/über-dip/hilfe/api*

BEISPIEL: kleineAnfragen.de

Das ehrenamtliche Projekt *kleineAnfragen.de* stellte über 5 Jahre lang die kleinen und großen Anfragen der Landesparlamente und des Bundestages zusammen und veröffentlichte sie in maschinenlesbarer Form, wurde jedoch aufgrund fehlender Schnittstellen und einer schlechten technischen Umsetzung der Informationssysteme der Landesparlamente aus Kapazitätsgründen eingestellt.

→ *Zum Projekt: https://kleineanfragen.de/info/stilllegung*

[15] https://oparl.org/

BEISPIEL: Open Legal Data

Das ebenfalls ehrenamtliche Projekt *Open Legal Data* stellt Gesetzestexte und Urteile für alle kostenlos und maschinenlesbar zur Verfügung. Die freie juristische Datenbank veröffentlicht diese Dokumente über eine Schnittstelle (API) und ermöglicht so unter anderem wissenschaftliche Forschung zu Gesetzestexten.

→ Zum Projekt: https://de.openlegaldata.io/

- Finanzdaten sind beispielsweise Haushaltsdaten der öffentlichen Hand (Ausgaben, Einnahmen) oder Informationen zu Finanzmärkten (Aktien, Anleihen).

BEISPIEL: Offener Haushalt

Das Projekt *Offener Haushalt* hat aufgezeigt, wie offene Haushaltsdaten in einem einheitlichen Format bereitgestellt und visualisiert werden können.

→ Zum Projekt: https://offenerhaushalt.de/

- Wissenschaftliche Daten werden zu Forschungszwecken erhoben, generiert und verwendet. Die meisten Universitäten und Hochschulen betreiben ein eigenes Forschungsdatenmanagement. In Hessen werden diese Aktivitäten durch die Landesinitiative „Hessische Forschungsdateninfrastrukturen“ (HeFDI) koordiniert[16].

Zur Beschreibung von Datensätzen selbst dienen Metadaten. Diese können Informationen zu Struktur, Datenformat, Herkunft, Zeitbezug und Entstehungszeitpunkt beinhalten. Auf dem Datenportal GovData finden sich Informationen zum standardisierten Metadatenmodell *DCAT-AP.de* für offene Daten der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.[17]

2.2 Warum offene Daten?

Daten sind eine wichtige Grundlage für viele digitale Anwendungen. Die Verfügbarkeit offener und lizenzkostenfreier Daten ist gerade für Organisationen und Firmen mit geringen finanziellen Mitteln wichtig. Um in der Lage zu sein neue Anwendungsfelder und Nutzen zu erschließen, ist es deswegen

[16] https://www.forschungsdaten.info/fdm-im-deutschsprachigen-raum/hessen/hefdi/
[17] https://www.govdata.de/web/guest/metadatenschema

von besonderer Wichtigkeit, dass diese zum Experimentieren und Verwenden unmittelbar zu Verfügung stehen. Müssen zu diesem Zweck erst alle Verwaltungsstrukturen durchlaufen werden, die Verwaltung davon überzeugt werden, dass die Daten auch wirklich benötigt werden und dann die Bereitstellung umgesetzt werden, ist eine sehr langsame Entwicklung vorprogrammiert. Dadurch sind Innovationen nur schwer möglich und Konzepte können nur aus anderen Regionen mit weniger Restriktionen auf den Daten übernommen werden.

Die von der Hess. Verwaltung erhobenen Datensätze sind **von der Gesellschaft finanziert** und zum Wohle der Allgemeinheit erhoben. Daher sollte es eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, dass diese Daten analog zum Prinzip „Öffentliches Geld - Öffentliches Gut“[18] auch der Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden.

Daten sind nicht nur **wichtige Informationsquellen** für interessierte Bürger:innen, sondern genauso wichtig für Akteure aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft: Sie bieten eine Grundlage für fundierte, faktenbasierte Entscheidungen und sind damit ein elementarer Bestandteil einer lebendigen Demokratie.

2.3 Wer profitiert von offenen Daten?

Eine Bereitstellung von Daten ist eine besonders nachhaltige Form der Verwaltungsdigitalisierung. Statt zeitlich begrenzten Förderprojekten oder der aufwändigen Entwicklung und Pflege von Dashboards zur Datenvisualisierung ermöglicht Open Data die Auswertung, Visualisierung und Verknüpfung von Datensätzen durch Dritte. So können die **Kapazitäten der Verwaltung möglichst effizient genutzt** werden.

Auch die Verwaltung selbst profitiert von der Bereitstellung von offenen Daten. Durch eine bessere Auffindbarkeit und Abrufbarkeit von Datensätzen sinken Koordinierungs und Abstimmungsaufwände zur Datennachnutzung innerhalb der Verwaltung enorm.

Die Bereitstellung von offenen Daten bricht zudem die herrschende **Bevorteilung großer Digitalkonzernen** im Umgang mit Daten auf. Wenn Großkonzerne an der Nutzung bestimmter Datensätze interessiert sind, spielen Kosten für einen exklusiven Datenzugang meist keine Rolle. Kleinere Unternehmen, Startups und die Zivilgesellschaft können sich entsprechende Deals dagegen nicht leisten.

Ein konkretes Beispiel für eine solche Bevorzugung von international agierenden IT-Konzernen ist der exklusive Deal zwischen Google und der Deutschen Bahn AG zu einem exklusiven Zugang zu Echtzeitdaten der Bahn.[19] [20] Statt diese ohnehin maschinenlesbar vorliegenden Daten für alle zur

[18] https://www.wikimedia.de/oeffentliches-gut/

[19] https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_uebersicht/Google-und-DB-zeigen-Live-Auskuenfte-zu-Zuegen-und-vereinfachen-Ticketbuchung-6294046

[20] https://blog.google/intl/de-de/produkte/suchen-entdecken/google-maps-macht-reiseplanung-fur-bahnfahrende-noch-einfacher/

Verfügung zu stellen, verkauft die Bahn diese Daten zum Leid von Startups und der Zivilgesellschaft an die meistbietenden IT-Großkonzerne.[21]

3 Zur Gesetzesinitiative

3.1 Was muss sich in Hessen ändern?

Neben der im Gesetzentwurf geforderten Etablierung von Ansprechpersonen, sollten unbedingt auch **unterstützende Prozesse zur Datenbereitstellung** etabliert werden. Um eine gewisse Kontinuität bei der Datenbereitstellung zu garantieren und personelle Ressourcenengpässe zu vermeiden, sollten Daten nicht händisch, sondern möglichst vollständig automatisiert bereitgestellt werden können. Hierzu ist eine Weiterentwicklung bestehender IT-Systeme nötig, die beispielsweise über Fördergelder für interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) finanziert werden könnte. Die Finanzierung von IT-Basisinfrastruktur ist eine der besten Maßnahmen zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Eine **automatisierte Bereitstellung von Verwaltungsdaten** schaft zudem die Grundlage für eine Reihe von weiteren datengetriebenen Anwendungen.

Die Benennung von Open-Data-Koordinator:innen in den Ministerien ist ein erster Schritt hin zu einem koordinierten Datenmanagement und kann zudem einen ressortübergreifenden Wissens- und Erfahrungsaustausch stärken. Entscheidend für den Erfolg der Open-Data-Koordinator:innen ist neben ausreichenden zeitlichen Ressourcen für die Unterstützung bei Anfragen aus dem eigenen Haus auch die Vernetzung untereinander. Aufgrund des hohen Interesses und des enormen Erfahrungswissens in der deutschen Open-Data-Szene empfiehlt sich insbesondere auch ein **gegenseitiger Erfahrungsaustausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen**.

Zur Steigerung der Datenkompetenz (Data Literacy[22]) innerhalb der Hess. Verwaltung könnte die Etablierung einer **Hess. Serviceeinheit für Open Data** ein geeignetes Mittel sein. Ein solche Serviceeinheit könnte ressortübergreifend bei der Bewertung, Aufbereitung, Bereitstellung und Interpretation von Daten sowie bei urheberrechtlichen Fragestellungen unterstützen, aber auch eine erste Anlaufstelle für Kommunen sein. Entscheidend für den Erfolg einer solchen Organisation ist jedoch, dass diese nicht nur eine koordinierende Rolle einnimmt, sondern auch selbst **mit tiefem fachlichem und technischem Know-How** die Bearbeitung von Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Daten übernimmt und **aktiv geeignete Lösungen erarbeitet und umsetzt**. Neben der Bereitstellung von **Tools und Ressourcen zur Veröffentlichung von Daten in maschinenlesbaren Formaten** könnten **Schulungsangebote für die Landesverwaltung und Kommunen** sowie die Kollaboration mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu den Kernaufgaben der Organisationseinheit zählen. Vorbild könnte

[21] https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/kooperation-mit-google-digitalisierung-auf-kosten-von-start-ups-gruender-sauer-auf-die-deutsche-bahn/27435250.html?ticket=ST-3627762-mefktBhFrhgegsa7fzj4-ap6
[22] https://de.wikipedia.org/wiki/Datenkompetenz

beispielsweise das TUdata-Team der Technischen Universität Darmstadt[23] sein, dass auf dem Gebiet offener Forschungsdaten wissenschaftliche Projekte bei der Veröffentlichung von Daten berät und unterstützt, aber auch eigene Softwarelösungen zur Unterstützung dieses Prozesses entwickelt.

Die **Gewinnung von hochqualifiziertem IT-Personal** stellt nicht nur Kommunen vor große Herausforderungen,[24] sondern wird auch eine zentrale Herausforderung beim Aufbau einer solchen Unterstützugsorganisation sein. Um für fachlich qualifiziertes Personal attraktiv zu werden, braucht es entsprechende Finanzierung, aber auch nicht-monetäre Anreize, wie beispielsweise weitreichende Gestaltungsspielräume und Mut zur Veränderung.

3.2 Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs

Alles in allem bietet der vorliegende Gesetzentwurf eine gute Grundlage für ein Hess. Open-Data-Gesetz. Im folgenden Abschnitt möchten wir auf besonders begrüßenswerte Aspekte des vorliegenden Gesetzentwurfs eingehen und einige Empfehlungen zu dessen Fortschreibung geben.

Begrüßenswert und essentiell für den Erfolg des Gesetzes ist insbesondere die Verpflichtung zur proaktiven Veröffentlichung aller neu erhobener Datensätze. Von den positiven Nebeneffekten einer Veröffentlichung von Datensätzen (z.B. die Etablierung einheitlicher Qualitätsstandards zum Datenmanagement durch Anreicherung um Metadaten und etablierten Prozessen zur Sicherstellung der Datenverfügbarkeit, einer erhöhten Auffindbarkeit und besseren Nachnutzbarkeit durch andere Behörden) profitiert nicht nur die datenbereitstellende Behörde, sondern letztlich auch die gesamte Hess. Verwaltung. Innovative Datennutzungen durch Wissenschaft, Startups, journalistische Medien und die Zivilgesellschaft erfordert Kreativität. Eine selektive Auswahl von Datensätzen durch die Hess. Verwaltung (wie bisher bereits möglich) ist dagegen nicht zielführend.

Auch die Regelung zur entgeltfreien und uneingeschränkten Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung in § 4a Abs. 5 zur Erfüllung des Ziels einer breiten Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von offenen Daten sind sehr zu begrüßen.

Ebenfalls begrüßenswert sind die Regelungen aus § 4a Abs. 6 zur maschinenlesbaren Bereitstellung in offenen Formaten über Programmierschnittstellen (APIs) sowie die Bereitstellung von Metadaten auf einem Open-Data-Portal des Landes sowie dem nationalen Metadatenportal GovData. Die getroffene Regelung orientiert sich an den aus dem wissenschaftlichen Forschungsdatenmanagement bekannten FAIR-Data-Prinzipien[25].

Eine Umsetzung des Open-Data-Gesetzes im Hess. E-Government-Gesetz (HEGovG) nimmt einige Institutionen von den Regelungen zur Bereitstellung von offenen Daten aus. Insbesondere nicht im

[23] https://www.tu-darmstadt.de/tudata/tudata/digitale_forschungsdaten_an_der_tu/index.de.jsp
[24] vgl. https://www.chaos-darmstadt.de/2020/Stellungnahme-zum-Kommunalbericht-2019.html
[25] https://www.ruhr-uni-bochum.de/researchdata/de/fair_data.html

Geltungsbereich des HEGovG sind beispielsweise die Wasser- und Bodenverbände nach dem Wasserverbandsgesetz. Die von diesen Organisationen erfassten Umweltdaten sind als Grundlage für viele spannende Open-Data-Projekte und -Anwendung von besonderem Wert. Wünschenswert wäre daher eine explizite Aufnahme dieser Organisationen in den Geltungsbereich des HEGovG in Bezug auf die neu geschaffenen Paragraphen § 4a und § 4b.

Kritisch zu sehen ist auch die vollständige Ausnahme von Kommunen aus der Pflicht zur Bereitstellung von offenen Daten in § 4a Abs. 1. Eine ausführliche Begründung für die Relevanz offener Daten für Kommunen haben wir bereits im vergangenen Jahr in unserer Stellungnahme zum Kommunalbericht dargelegt.[26] „Landesbehörden und Kommunen sollen zunehmend Daten in einem nutzenorientierten Maß im GovData-Portal bereitstellen und der Öffentlichkeit zugänglich machen“, heißt es hierzu in der Digitalstrategie Hessen der Landesregierung. Dieses Ziel wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in Bezug auf kommunale Datenbereitstellung nicht zu erfüllen sein. Wünschenswert und zielführend wäre stattdessen eine Verpflichtung von Kommunen zur Veröffentlichung aller neu erhobenen Datensätze; mindestens jedoch die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Daten im Gültigkeitsbereich des Gesetzes durch formlosen Antrag.

Die in § 4a Abs. 2 getroffene Einschränkung auf Daten, die „außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen“ ist zu pauschal. OpenData sollte auch als Instrument für Haushaltskennzahlen und Performance-Indikatoren für die Verwaltung verstanden werden, etwa bei der Umsetzung von OZG-Prozessen. Statt der genannten Ausnahme bietet es sich stattdessen an, die in der Gesetzesbegründung genannten konkreten Ausnahmeregelungen in Abs. 3 aufzunehmen.

In Bezug auf § 4a Abs. 3 erscheint die Übernahme der Ausnahmeregelung „soweit ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen besteht“ aus § 83 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes (HDSIG) zur Erfüllung des Ziels einer breiten Verfügbarkeit und Nutzbarkeit von offenen Daten nicht angemessen. Dies widerspricht dem erklärten Ziel der Förderung neuer, datengetriebener Geschäftsmodelle. Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie eine solche Bewertung von Datensätzen im Vorhinein möglich sein soll.

Die Übernahme der Regelungen aus § 84 HDSIG zum Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse erscheint im Kontext von Datensätzen nicht angemessen und sollte daher ebenfalls gestrichen werden. Wie auch Ergebnisse der Beweiserhebung sowie Gutachten oder Stellungnahmen Dritter gemäß § 84 HDSIG stellen erhobene Datensätze keine unmittelbare Vorbereitungen einer Entscheidung dar. Alternativ wäre insofern auch eine entsprechende Ausnahmeregelung für erhobene Datensätze in § 84 Abs. 1 Satz 2 HDSIG denkbar.

Die Einschränkung des § 4a Abs. 8 auf Landesbehörden nimmt Kommunen von der Verpflichtung zur Optimierung von Verwaltungsabläufen sowie von der Berücksichtigung von Anforderungen an das Bereitstellen von Daten beim Abschluss vertraglicher Regelungen und der Beschaffung von informa-

[26] https://www.chaos-darmstadt.de/2020/Stellungnahme-zum-Kommunalbericht-2019.html

tionstechnischen Systemen explizit aus. Hier wird die Chance vertan, Kommunen zur nachhaltigen Digitalisierung anzuhalten.[27]

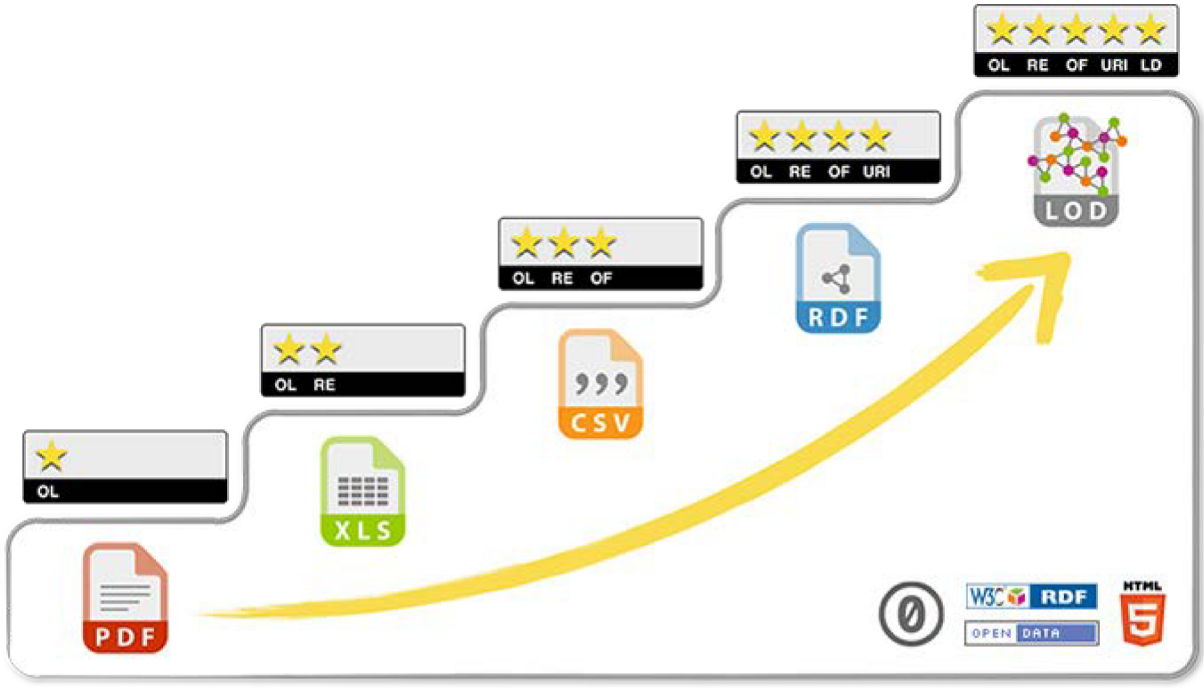
Eine Veröffentlichung eines Open-Data-Berichts ein bis zweimal pro Legislaturperiode erscheint wenig ambitioniert. Im Hinblick auf § 4b Abs. 1 ist zu empfehlen, den Veröffentlichungszyklus des neu geschaffenen Open-Data-Berichts von drei Jahren auf eine jährliche Veröffentlichung zu verkürzen.

4 Praktische Hilfestellungen zur Veröffentlichung von Datensätzen

Im Folgenden möchten wir abschließend noch einige wissenswerte Informationen zum Thema Open Data und Hinweise zur Veröffentlichung von Daten geben.

4.1 Datenformate & Maschinenlesbarkeit

Ein Schema zur Bewertung der Maschinenlesbarkeit von offenen Daten bietet das 5-Sterne-Modell von Tim Berners-Lee.[28] Im Folgenden möchten wir auf die unterschiedlichen Qualitätsniveaus bei der Datenbereitstellung eingehen.



Eine Bereitstellung von Daten unter einer offenen Lizenz in einem unstrukturierten Format (beispielsweise die Veröffentlichung von gescannten Tabellen als PDF) stellt Datennutzende vor große Heraus-

[27] vgl. https://www.chaos-darmstadt.de/2020/Stellungnahme-zum-Kommunalbericht-2019.html
[28] https://5stardata.info/de/

forderungen. Diese Daten sind sehr einfach bereitzustellen, allerdings erfordert es einen sehr hohen, oft manuellen, Aufwand, um eine Daten in ein maschinenlesbares Format zu transformieren, um sie anschließend weiterverarbeiten zu können. Eine Datenbereitstellung in einem unstrukturierten Format entspricht der ersten von insgesamt fünf Stufen des 5-Sterne Open-Data-Modells.

Die zweite Stufe des Modells entspricht der Bereitstellung in einem strukturierten, maschinenlesbaren, aber proprietären, d.h. herstellergebundenen, Datenformat (z.B. Excel oder nicht standardisierte Geodatenformate). Eine Weiterverarbeitung ist meist nur mit Software eines bestimmten Herstellers möglich. Ein Beispiel für die Veröffentlichung von Daten in einem proprietären Datenformat stellen beispielsweise die Tabellen im Hess. Statistikportal als Excel-Dokumente dar.[29]

Mit der Bereitstellung von Daten in einem offenen, strukturierten Datenformat wie beispielsweise CSV, JSON oder XML wird die dritte Stufe des 5-Sterne-Modells erreicht. Ein Beispiel hierfür stellt das Baumkataster der Stadt Frankfurt dar.[30] Mit der Bereitstellung in einem offenen Format, entspricht der Datensatz den Kriterien der *Open Definition* der Open Knowledge Foundation.[31] Diese Stufe sollte den Mindeststandard für die Bereitstellung offener Daten darstellen.

Werden Datensätze unter einer eindeutigen, möglichst stabilen (d.h. zeitlich unveränderlichen) Internetadresse (URL) verfügbar gemacht, dann wird die nächste Stufe des 5-Sterne-Modells erreicht. Als Infrastruktur für eine derartige Datenbereitstellung können Open-Data-Portale dienen.

Von verlinkten Daten, auch Linked Open Data genannt, spricht man, wenn verschiedene Datensätze untereinander durch Links semantisch verknüpft werden. Das Wikipedia-Schwesterprojekt Wikidata hat sich zum Ziel gesetzt, auf diese Weise das gesamte Wissen der Welt strukturiert zugänglich zu machen. Dies eröffnet sehr weitreichende Möglichkeiten der Datenauswertung. Beispielsweise lässt sich über den maschinenlesbaren Eintrag der Stadt Wiesbaden[32] vollständig automatisiert herausfinden, welche beiden Flüsse sich in Wiesbaden befinden. Über die verknüpften Datensätze sind widerum Fotos der Flüsse, die Größe deren Wassereinzugsgebiete sowie Zuflüsse aus weiteren Flüssen maschinenverständlich abrufbar. Entspricht ein Datensatz diesen Kriterien, erreicht er die höchste Stufe des 5-Sterne-Modells für offene Daten.

4.2 Standards

Um eine Heterogenität von Datenformaten zu vermeiden und auch Datenbestände unterschiedlicher Behörden oder Kommunen einfach zusammenzuführen und in behördenübergreifenden Diensten weiternutzen zu können, ist es von besonderer Wichtigkeit, dass Daten in offenen und einheitlichen Standards vorliegen. Hier ist nicht nur das Datenformat (JSON, CSV, XML) von Bedeutung, sondern

[29] https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/bevoelkerung-gebiet-haushalte-familien/bevoelkerung/tabellen
[30] https://www.offenedaten.frankfurt.de/dataset/baumkataster-frankfurt-am-main
[31] https://opendefinition.org/od/2.1/de/
[32] https://www.wikidata.org/wiki/Q1721

auch eine einheitliche Benennung und Struktur von Datenfeldern. Ein wichtiges Anliegen einer koordinierende Stelle sollte es sein, bereits existierende Standards zu kennen, wenn nötig auf sie zu verweisen und bei Bedarf ggf. auch neue Standards in Zusammenarbeit mit mehreren Beteiligten Stellen zu entwickeln. Für viele Arten von Daten bestehen bereits offene Standards, die verwendet werden können. Hier sind zum Beispiel Initiativen wie OParl zu nennen, die sich für offene Standards für die Ratsinformationssystemen in Komununen einsetzen.

4.3 Lizenzen

In Bezug auf die Festlegung von Nutzungsbedingungen auf Grundlage des Urheberrechts ist zu bedenken, dass für reine Faktendaten aufgrund der nicht vorhandenen „persönlichen geistigen Schöpfung“ (vgl. § 2 UrhG) keine Rechtsgrundlage zur Einschränkung einer Datennutzung vorliegt. Faktendaten beschreiben reale Sachverhalte und basieren daher nicht auf einer persönlichen, kreativen Leistung, sondern stellen ein Abbild der Realität ohne Spielraum für kreative Auslegung dar. Entsprechende Datensätze sind damit keine Werke im Sinne des Urheberrechts und sind somit als gemeinfrei einzustufen. Gleiches gilt für amtliche Werke gemäß § 5 UrhG.

Zur Kennzeichnung der Gemeinfreiheit von Datensätzen eignet sich die „CC0 1.0 Universell“-Verzichtserklärung (CC0 1.0)[33], wie beispielsweise die Stadt Bonn zeigt.[34] Auch der Verein Open Knowledge International empfiehlt die Veröffentlichung als CC0, u.a. zur Vermeidung von Datensilos.[35]. Hinweise zur Kennzeichnung der Gemeinfreiheit von Daten liefert das Fact Sheet „Creative Commons & Open Science“ von Creative Commons UK.[36]

Beinhalten die zu veröffentlichen Datensätze neben reinen Faktendaten auch urheberrechtlich geschütze Werke (beispielsweise Texte, Bilder, Musikstücke oder Videoclips), so empfiehlt sich eine Veröffentlichung der Werke unter der international anerkannten „Creative-Commons Namensnennung 4.0 International“-Lizenz (CC BY 4.0)[37]. Die Creative-Commons-Lizenzfamilie ist ab Version 2 in einer offiziellen deutschen Übersetzung vorhanden und in Version 4 insbesondere auf die urheberrechtlichen Besonderheiten von Datenbankwerken angepasst. Zudem ist diese international anerkannte Lizenzfamilie (auch) auf das europäische Urheberrecht angepasst und damit ideal zur Verwendung in Deutschland geeignet. Gleichzeitig erleichtert die Creative-Commons-Lizenzfamilie eine internationale Nutzung der bereitgestellten Werke.

Detaillierte Antworten zu Fragestellung rund um Datenlizensierung gibt der Leitfaden „Rechtsfragen bei Open Science“ von Till Kreutzer und Henning Lahmann.[38]

[33] https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/deed.de
[34] https://twitter.com/OpenDataBonn/status/1426071748085227523
[35] https://research.okfn.org/avoiding-data-use-silos/
[36] https://zenodo.org/record/840652
[37] https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de
[38] https://blogs.sub.uni-hamburg.de/hup/products-page/publikationen/169/

4.4 Muster-Vertragsklauseln für kommunale Datenhoheit

Datenverfügbarkeit und die Möglichkeiten der Datennutzung sind zentrale Smart-City-Herausforderungen und hängen wesentlich von den getroffenen Vereinbarungen mit IT-Dienstleistern ab. Fehlende Vereinbarungen zu Datenstandards und Schnittstellen für einen Datenzugriff in Verträgen mit Fachverfahrensherstellern oder anderen externen Dienstleistern können die Möglichkeiten der Kommunen zur Datennutzung einschränken.

Die Städte Bonn und Münster haben hierzu gemeinsam Muster-Vertragsklauseln entwickelt, welche als Bestandteil für Vergabe-Leistungsverzeichnisse bei der IT-Beschaffung und Vertragsergänzung für z.B. EVB-IT-Verträge genutzt werden können.[39]

[39] https://github.com/od-ms/datennutzungsklauseln-muster

D64
Zentrum für
Digitalen Fortschritt

ADRESSE
D 64 E. V.
Gipsstraße 3
10119 Berlin

KONTAKT
W D-64.ORG
E buero@d-64.org

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Open-Data-Gesetzes

Berlin, 14. August 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion zur Einführung eines Open-Data-Gesetzes sendet ein wichtiges Signal. Es ist an der Zeit, die Datenressourcen der hessischen Verwaltung für die Allgemeinheit zu öffnen. Stellt der Staat aktuelle und qualitativ hochwertige Daten in maschinenlesbaren Formaten kostenlos und ohne Nutzungseinschränkungen bereit, setzt er ein großes ökonomisches und zivilgesellschaftliches Potenzial frei. Aus Sicht von D64 - Zentrum für Digitalen Fortschritt e.V. geht der Gesetzesentwurf jedoch nur einen ersten, kleinen Schritt, der viele relevante Aspekte für eine erfolgreiche Umsetzung noch nicht angemessen berücksichtigt. Wenn Hessen bei Open Data nicht länger hinterherlaufen will, braucht es ein progressives Open-Data-Gesetz und eine echte **Open-Data-Kultur** in der Verwaltung.

Der Entwurf der Fraktion der Freien Demokraten ist in weiten Teilen dem § 12a EGovG entlehnt. Ein originäres und innovatives Regelungskonzept, angepasst an die hessischen Bedarfe, lässt die Vorlage vermissen. Dementsprechend sieht sich D64 veranlasst, Teile der seinerzeit im Bund vorgebrachten Kritik erneut vorzutragen.

Das vorgeschlagene Open-Data-Gesetz verpflichtet die Behörden des Landes zu Open Data, ohne ein korrespondierendes subjektives Recht zu normieren. Damit wiederholt der Entwurf die Versäumnisse des Bundesgesetzgebers: Er schafft eine Rechtspflicht, **ohne** ihre Erfüllung durch **hinreichende Durchsetzungsmechanismen** zu gewährleisten. Ein subjektives Recht gibt den Nutzern die Möglichkeit, offene Daten notfalls gerichtlich zu erstreiten. Dies gibt umgekehrt der Rechtsprechung die Möglichkeit, den gesetzlich festgeschriebenen Hinderungsgründen für eine Bereitstellung von Open Data mehr Kontur zu verleihen. D64 befürchtet überdies, dass der notwendige Kulturwandel in der Verwaltung ohne den erforderlichen normativen Umsetzungsdruck ausbleiben wird. Die Ergebnisse des 1. Open-Data-

Fortschrittsberichts auf Bundesebene unterstützen die Vermutung. **72 %** der befragten Behörden sahen sich durch den seinerzeit neu geschaffenen § 12a EGovG Bund nicht dazu veranlasst, mehr offene Daten bereitzustellen (1. Open-Data-Fortschrittbericht, S. 29). Ein zentrales Hindernis auf Bundesebene war und ist die **nicht ausreichende Ausstattung** mit Ressourcen für diese neue Pflichtaufgabe.
D64 sieht es daher für die erfolgreiche Umsetzung des Open-Data-Gesetzes als zwingend notwendig an, die Landesbehörden personell und finanziell angemessen auszustatten. Hierzu ist es erforderlich, die finanziellen Auswirkungen eines Open-Data-Gesetzes jedenfalls überschlägig zu erfassen.

Grundsätzlich ist es aus Sicht von D64 nicht zielführend, ein landesbezogenes Open-Data-Gesetz zu entwickeln, ohne die **Bedarfe der Kommune**n zu **berücksichtigen**. Auf der kommunalen Ebene werden erheblich mehr Daten erhoben als auf den übergeordneten Verwaltungsebenen: Kommunen verwalten den eigentlichen Datenschatz des Landes. Ihre Daten sind für politische Entscheidungen zentral und können auch in der Hand Dritter großen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen stiften. Gleichzeitig liegen kommunale Daten bislang oft nicht strukturiert und in auswertbarer Form vor. Hier öffnet sich gerade ein neuer “digital divide” zwischen einzelnen Großstädten mit eigenen Open-Data-Portalen und -Projekten, und kleineren Städten und Kommunen, die weder über die finanziellen noch personellen Ressourcen für Open Data verfügen. Diese gilt es durch Maßnahmen zu schließen, die Open-Data-Pflicht flankieren.

Ein nachhaltig erfolgreiches Open-Data-Gesetz für Hessen sollte daher das übergeordnete Ziel verfolgen, ein **digitales Ökosystem für offene Daten** zu entwickeln und zu fördern.
Im Sinne der digitalen Daseinsvorsorge sollten die Kommunen dazu verpflichtet und entsprechend des Konnexitätsprinzips (Art. 136 Abs. 7 Hessische Verfassung) dafür ausgestattet werden, ihre Daten offen, leicht auffindbar und zugänglich bereitzustellen. Nach dem Vorbild des Bundes sollte Hessen ausdrücklich eine zentrale Stelle vorsehen, die insbesondere den Kommunen sowie den mittleren und unteren Verwaltungsbehörden als Ansprechpartnerin für Fragen der Bereitstellung von offenen Daten dient. Diese Stelle kann als Scharnier zwischen der Exekutive und der Legislative fungieren. Ihre gesammelten Erkenntnisse können Eingang in die Verordnungen des für Grundsatzfragen der Verwaltungsorganisation zuständigen Ministeriums finden (vgl. § 4b Abs. 2 Entwurf).

Weiterhin spricht sich D64 dafür aus, die obligatorische Bereitstellung einer **Open-Data-Koordinator:in** (§ 4a Abs. 9 S. 2 HEGovG-E) für alle Landesbehörden und Kommunen mit mehr als 50 Beschäftigten auszuweiten (vgl. auch § 12a Abs. 9 EGovG). Die Pflicht zur Besetzung einer Koordinatorinnenstelle stellt sicher, dass eine Behörde ein Mindestmaß an

personellen und finanziellen Ressourcen für Open Data bereitstellt. Zudem gewährleistet sie eine gute horizontale Abstimmung mit dem für die zentrale Steuerung und Koordinierung der Digitalisierung zuständigen Ministerium und schafft in den Behörden „vor Ort“ ein Bewusstsein für das Potenzial von Open Data.

Durch diese Maßnahmen könnte Hessen als erstes Flächenland die umfassende Umsetzung von Open Data auf allen Ebenen der Verwaltung gewährleisten und damit **Vorreiter** auf Bundesebene werden.

Zudem regt D64 an, die **Ausnahmen** von der Open-Data-Pflicht **originär** in § 4a Abs. 3 HEGovG-E **zu regeln**. Damit vermiede der Gesetzgeber unnötige hypothetische Überprüfungen anhand des HDSIG und trüge zu einer verständlicheren Rechtsordnung bei. Der pauschale Verweis auf die §§ 82-84 geht zudem punktuell fehl. Er schließt § 82 Nr. 5 HDSIG mit ein. Die Norm schließt einen Anspruch auf Informationszugang aus, wenn „ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen besteht“. Sie führt bereits in ihrem originären Anwendungsbereich zu praktischen Problemen (vgl. auch Richter, NVwZ 2021, 760 [764 ff]). Ferner widerspräche ihre Anwendung dem Ziel, die Wirtschaft zu fördern und führte zu Wertungswidersprüchen mit § 4a Abs. 5 HEGovG. Sie mag an dieser Stelle als ein offenkundiger Beleg dafür gelten, warum D64 die Regelungstechnik der Pauschalverweise im Zusammenhang mit Open Data als ungeeignet erachtet. Weiterhin sind die Ausnahmevorschriften § 4a Abs. 3 Nr. 1 i.V.m. § 82 Nr. 4 HDSIG sowie § 4a Abs. 3 Nr. 2 und 3 HEGovG-E unnötig eng gefasst. Sofern Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Urheberrecht und verwandte Schutzrechte Dritter betroffen sind, ist einer Behörde zuzumuten, sich um notwendige Einwilligungen zu bemühen, um Datensätze rechtskonform als Open Data bereitzustellen. Es empfiehlt sich, Behörden explizit aufzugeben, ihre Pflicht zur Einholung notwendiger Einwilligung auch bei der Gestaltung ihrer Verfahrensabläufe zu berücksichtigen (§ 4a Abs. 8 HEGovG).

Speziell mit Blick auf den Schutz personenbezogener Daten weist D64 darauf hin, dass eine **effektive Anonymisierung** regelmäßig nur möglich ist, wenn der Einsatzzweck der anonymisierten Daten bekannt ist. Bei Open Data kann eine bereitstellende Behörde aber nicht abschließend absehen, zu welchen Zwecken die Daten genutzt werden. Einmal veröffentlichte Daten können technisch nicht zurückgenommen werden. Daher sollte der Gesetzgeber **verfahrenstechnische Sicherungsmechanismen** vorsehen. Eine Behörde muss vor der Bereitstellung bedenken, welche Risiken entstehen, insbesondere da isoliert betrachtete Datensätze anonym sein, in Kombination mit anderen Daten aber wieder zumindest Rückschlüsse auf einzelne Personen geben können. D64 fordert daher, bei zu veröffentlichenden Datensätzen mit Personenbezug, verpflichtend die zuständige **Datenschutzbeauftragte hinzuzuziehen** und eine

Datenschutzfolgeabschätzung vorzunehmen, die zusammen mit den (Meta-)Daten zu veröffentlichen ist.

Überdies regt D64 an, die **Intervalle für die Berichtspflichten** der Landesregierung über die Umsetzung der Open-Data-Regelungen um jeweils ein Jahr zu **verkürzen**. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Umsetzungsdefizite zu lange verborgen bleiben.

Insgesamt begrüßt D64, dass die FDP-Fraktion mit ihrem Gesetzentwurf eine Gesprächsgrundlage für Open Data in Hessen einbringt. Wir hoffen, dass der Entwurf auf fruchtbaren Boden fällt und fortentwickelt wird. Eine grundsätzliche Bereitschaft zu mehr Open Data hat die hessische Landesregierung zuletzt auch in Bezug auf Geodaten gezeigt (LT-Drs. 20/5810).
Wir fordern, den eingeschlagenen Weg nun auch für andere Daten fortzusetzen und mit einer allgemeinen Regelung für mehr Open-Data in Hessen zu untermauern.

Mit freundlichen Grüßen

Anne Schwarz
Mitglied des Vorstandes

David Wagner
Bendix Sältz
Mitglieder von D64

Fraunhofer FOKUS

Fraunhofer-Institut für Offene
Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31 | 10589 Berlin

Institutsleiter
Prof. Dr. Manfred Hauswirth
Stellvertretender Institutsleiter
Dr. Tom Ritter

DPS – Digital Public Services

Dr. Jens Klessmann
Leiter Geschäftsbereich Digital Public Services
Telefon +49 30 3463-7285
jens.klessmann@fokus.fraunhofer.de
www.fokus.fraunhofer.de

Fraunhofer FOKUS | Kaiserin-Augusta-Allee 31 | 10589 Berlin

Hessischer Landtag –
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1-3
Wiesbaden

Berlin, 16. August 2021

Schriftliche Stellungnahme Entwurf Open Data Gesetz Land Hessen

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne komme ich Ihrer Einladung nach und nehme im folgenden schriftlich Stellung zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz – Drucks. 20/5471 im Hessischen Landtag. Nach einer kurzen Einordnung nehme ich Stellung zu den einzelnen im Entwurf vorgesehenen Paragraphen. Abschließend führe ich einige allgemeine Anmerkungen zum Entwurf auf.

Open Data (OD) „bilden die Grundlage für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns, liefern Impulse für wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen und eröffnen neue Möglichkeiten der digitalen Teilhabe und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. “ (Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz – Drucks. 20/5471 im Hessischen Landtag). In Deutschland werden Daten als offene Daten von öffentlichen Einrichtungen seit etwa zehn Jahren bereitgestellt. Abgesehen von fortgeschrittenen Domänen wie der Statistik oder den Geodaten wurden Daten zuerst auf freiwilliger Basis veröffentlicht. Nach und nach haben einige Gebietskörperschaften oder Einrichtungen entsprechende Verordnungen oder Gesetze erlassen. Im Land Hessen existiert eine solche explizite auf offene Daten bezogene Vorgabe

Wir vernetzen alles

bislang nicht. Erst seit 2018 gibt es im Land ein Informationsfreiheitsgesetz. Hessen gilt damit einem aktuellen Ranking zufolge als eines der Schlusslichter was den verbindlichen Zugang zu staatlichen Informationen angeht[1].

Im Folgenden kommentiere ich einzelne Stellen des Gesetzentwurfs:

- In §4a des Entwurfs für ein Open-Data-Gesetz heißt es: „Auch Kommunen können diese Daten zur Verfügung stellen“. Diese Formulierung halte ich für unklar. Was bedeutet dies? Können Kommunen Daten über ein Landesportal oder über eigene Portale bereitstellen?
- Weiter heißt es in §4a (2) 2. Der vorherige Absatz gilt für Daten, die „ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen“. Was ist mit z.B. Listen mit Kontaktdaten behördlicher Stellen, Haushaltsdaten oder ähnlichen organisationalen Daten? Besser wäre eine Formulierung wie: „Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen oder interne Tatsachen die von Interesse für externe Dritte sein können“.
- In §4a (3) 4. sollte nach meiner Einschätzung der Passus „die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze maschinenlesbar und entgeltfrei bereitgestellt werden.“ ergänzt werden um eine Klarstellung, dass auch bei diesen Daten eine Ergänzung um die Beschreibung mit einheitlichen Metadaten und die Auszeichnung mit offenen Lizenzen vorgenommen werden sollte.
- Bei §4a (4) bietet es sich an, einige der möglichen gewichtigen Gründe aufzuführen und vorzugeben, dass bei Nicht-Bereitstellung eine Nennung der gewichtigen Gründe, eine Prüfung wie diese beseitigt werden können und Abwägung mit welchem Aufwand dies machbar ist erfolgen und öffentlich kommuniziert werden.
- §4a (6) „Die Metadaten werden über ein Open-Data-Portal des Landes sowie das nationale Metadatenportal GovData zugänglich gemacht“ sollte ergänzt werden um eine Formulierung wie „entsprechend gängiger Festlegungen“.
- Bei §4a (8) sollen die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten im Sinne des Abs. 1 bereits bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen oder Ausschreibungen berücksichtigt werden. Zur Umsetzung dieser

[1] Siehe das Transparenzranking 2021 der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und Mehr Demokratie e.V. unter https://transparenzranking.de/

sinnvollen Festlegung sollten Blaupausen für entsprechende vertragliche Regelungen entwickelt und innerhalb der Landesverwaltung bereitgestellt werden. Dies ist ggf. auch in der Gesetzesvorlage festzulegen.

- In §4a (9) fehlen jegliche Angaben dazu, mit welchen Ressourcen und Befugnissen die OD-Koordinatori:innen ausgestattet werden. Im Hinblick auf ihre spätere Durchsetzungskraft und Vergleichbarkeit über die Ressorts hinweg ist dies ein wichtiger Aspekt.
- In §4b (1) zur regelmäßigen Erstellung eines Open-Data-Berichts fehlen Vorgaben für den Bericht. Dieser sollte Übersichtung enthalten wie Aussagen zu den bereitgestellten Daten je Ressort, Nutzungsstatistiken, Übersichten zur Menge an Daten die identifiziert jedoch nicht bereitgestellt wurden.

Wenn Daten als offene Daten bereitgestellt werden, sollte dies nach Möglichkeit mit Angaben zur Verlässlichkeit der Bereitstellung erfolgen. Siehe hierzu auch die Begründung A des Entwurfs des Open-Data-Gesetzes: „Voraussetzung für die Hebung des hohen Wertschöpfungspotenzials offener Daten ist neben der umfangreichen Bereitstellung auch die Verlässlichkeit für Bürger und Unternehmen, dass bestimmte Daten zur Verfügung gestellt und regelmäßig aktualisiert werden. Von daher sollte es im Gesetzentwurf die Vorgabe geben, dass entsprechende Aussagen öffentlich getroffen werden um für die Nutzenden mehr Transparenz zu schaffen.

Grundsätzlich fehlen im Entwurf des Gesetzes einige Aspekte, die teilweise auch am Open-Data-Gesetz des Bundes kritisiert werden. So gibt es keine Aussagen zu einem Recht auf Open Data für Bürger:innen. Es fehlen weiter Angaben zu Befugnissen / Ausstattung der Open-Data-Ansprechpersonen je Ressort. Dies auch gerade, da in der Erläuterung des Gesetzentwurfs auf das Open-Data-Gesetz des Bundes Bezug genommen wird.

Bei einem wirklich ambitionierten Vorhaben sollte sinnvoller Weise bei der Ausgestaltung des hiesigen Gesetzes besser direkt Bezug auf das progressivste Gesetz in Deutschland zur Veröffentlichung von Daten und Dokumenten genommen werden. Der Stadtstaat Hamburg gilt mit seinem Transparenzgesetz ist gilt als das am weitesten fortgeschrittene entsprechende Beispiel.

Das Land Hessen verfügt bislang über keine allgemeine Datenstrategie. Die Bereitstellung offener Daten ist ein wichtiger Schritt im Rahmen einer systematischen Auseinandersetzung mit den eigenen Daten. Hiermit lassen sich diverse Aspekte einer Entwicklung hin zu einer datenbasierten Steuerung erproben, wie die Identifikation, Beurteilung, Aufbereitung von Daten oder die Berücksichtigung von Daten in Ausschreibungen. Open Data ist ebenso unabdingbar für mehr Transparenz und die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen, Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Gleichzeitig

ist die Einbettung in eine größere, allgemeine Datenstrategie von großer Bedeutung, OD als wichtiger Baustein einer solchen zukünftigen Gesamtstrategie zu verstehen.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Klessmann

HOCHSCHULE RHEIN-WAAL
Rhine-Waal University of Applied Sciences

Fakultät Kommunikation und Umwelt

Hochschule Rhein-Waal | Friedrich-Heinrich-Allee 25 | D-47475 Kamp-Lintfort

Hessischer Landtag
Ausschuss für Digitales und Datenschutz
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

per E-Mail vorab

Prof. Dr.-Ing. Ulrich Greveler
Angewandte Informatik, insb. IT-Sicherheit

Telefon: +49 (0) 28 42 / 908 25-283
Fax: +49 (0) 28 42 / 908 25-160
E-Mail: ulrich.greveler(ä)hochschule-rhein-waal.de
(stets angeben) Zeichen: UG
Datum: 15.08.2021

Drucksache 20/5471

Öffentliche mündliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Ausschussmitglieder,

ich bedanke mich für die Einladung zur Anhörung am 08.09.2021. Zur Vorbereitung übersende ich Ihnen hiermit die erbetene Vorab-Stellungnahme.

Mit freundlichem Gruß

Prof. Dr.-Ing. Ulrich Greveler

Prof. Dr.-Ing. Ulrich Greveler
Vorab-Stellungnahme zur Drucksache 20/5471

Öffentliche mündliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz

---

Hintergrund

Der ungehinderte Zugang zu Daten ist eine Grundlage für den Erfolg von Digitalisierung. Offene Daten unterstützen dabei Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Er ermöglicht Innovationen und schafft Synergien zwischen Verwaltungshandeln, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und wirtschaftlicher Aktivität.

Offene Verwaltungsdaten von Landesverwaltung und Kommunen werden als Bestandteil der Digitalisierungsstrategie der Öffentlichen Hand wahrgenommen. Sie fördern die Entwicklung neuartiger Geschäftsmodelle und schaffen günstige Bedingungen für die weiter wachsende Digitalwirtschaft.

Stellungnahme

Der Gesetzentwurf trifft ähnliche Regelungen wie das E-Government-Gesetz des Bundes und das E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalens und erleichtert insoweit die Orientierung

und Datennutzung für datenabrufende Stellen und Personen, die sich oft mit länderübergreifenden Repositorien offener Daten beschäftigen müssen.

Sinnvolle Zielerreichung

Das mit dem geplanten Gesetz verfolgte Ziel, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Hessen fortzuentwickeln, die Transparenz des Verwaltungshandelns zu verbessern und eine effizientere Datenverwertung zwischen Behörden zu ermöglichen, ist zu begrüßen. Der Gesetzentwurf und seine Begründung lassen diese Absicht erkennbar werden und stärken absehbar die Bestrebungen zur Erreichung der Zielsetzung.

Entgeldfreiheit

Positiv ist weiterhin anzumerken, dass eine entgeldfreie Bereitstellung und Nutzung vorgesehen ist, denn die Erhebung von Entgelt für die Nutzung von offener Daten ist einem Open-Data-Konstrukt fremd, würde Transparenz verhindern, eine wissenschaftliche Nutzung meist ausschließen und auch digitalwirtschaftliche Innovationen unnötigerweise erschweren.

Formate und Schnittstellen

Ebenfalls zu befürworten ist die vorgesehene Bereitstellung nach den anerkannten Regeln der Technik und die Berücksichtigung offener, zugänglicher, auffindbarer und interoperabler Formate, insbesondere aber auch eine Unterstützung von geeigneten Anwendungsprogrammierschnittstellen. Letzteres ist von fundamentaler Bedeutung für die effiziente und zeitnahe Nutzbarkeit von Daten; die Regelung orientiert sich dabei an der kürzlich novellierten Bundesgesetzgebung und geht über bestehende Regelungen anderer Länder hinaus.

Open by default

Die Etablierung des Prinzips *Open by default*, soweit dieses aus § 4a tatsächlich abzuleiten ist, befördert die regelmäßige und systematische Bereitstellung von Daten über Pilotprojekte und Einzelaktionen hinaus, da die Bereitstellung von Daten damit die Regel und nicht mehr die Ausnahme darstellen wird.

Öffnung kommunaler Daten wird versäumt

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung, dass auch Kommunen diese Daten zur Verfügung stellen *können*, greift sehr kurz, wirkt zögerlich hinsichtlich der kommunalen Verwaltungsdigitalisierung und zementiert noch einen bereits fehlenden Bewusstseinswandel in der Kommunalverwaltung, die oft vor der Freigabe von Daten zurückschreckt und sich außerhalb der definierten Öffentlichkeitsarbeit abschottet. Hier wird eine Schwäche von Regelungen anderer Länder kopiert, die sich als hochproblematisch dargestellt hat und absehbar Gegenstand von Novellen anderer Landesgesetze sein wird. Die kommunale Zurückhaltung bei der Datenbereitstellung ist eine Hauptursache bei der Verhinderung digitaler Transparenz, sie erschwert Innovation, sie vermindert Datenaustausche zwischen Ämtern und Behörden und vermeidet, dass Datengrundlagen für kommunale Entscheidungen überprüfbar, korrigierbar oder optimierbar werden, obwohl vor Ort nicht selten fachliche Expertinnen, Journalisten, nachbarschaftliche organisierte Personen, Wissenschaftler und Entwicklerinnen angesiedelt sind, die solche Daten nutzen und Optimierungspotenziale aufdecken können, möglicherweise auch Alternativen bei der Entscheidungsfindung im Rahmen einer datenbasierten Bürgerbeteiligung erstellen und kommunale Entscheidungsgremien unterstützen können.

Eine gesetzliche Regelung könnte hier klare Verpflichtungen ähnlich der Regelungen zur Informationsfreiheit in einigen Bundesländern festlegen können, um Kommunen ihre Rolle in einer datengetriebenen Gesellschaft, dabei eine fortschreitende Verwaltungsdigitalisierung berücksichtigend aufzuzeigen. Ein häufig unterschwellig formulierter Vorwurf, dass Kommunen in Bezug auf Daten und Digitalisierung den Übergang in das 21. Jahrhundert verpasst haben, wird durch diese explizite Kann-Regelung leider unterstrichen. Die Regelung würde damit politische Versäumnisse der letzten Jahrzehnte nachträglich „legalisieren“.

Hessen verpasst damit die Chance, im Bereich der Open-Data-Strategie vom Nachzügler unter den Ländern zu einem Vorreiter zu werden.

Fehlende Verpflichtung und Aufsicht

Aber auch bei der Bereitstellung von Daten durch Behörden des Landes fehlt es im Entwurf an einer klaren Festlegung von Verpflichtungen. Weder wird geregelt, welche Konsequenzen die Nichtbereitstellung hat bzw. welche Einrichtung beispielsweise von Amts wegen überprüft, ob Daten bereitgestellt wurden oder ob Ausnahmetatbestände greifen, noch wird ein Rechtsanspruch auf Bereitstellung expliziert. Hier könnte eine Aufsichtsbehörde analog zum Datenschutz- bzw. Informationsfreiheitsrecht anderer Bundesländer eine Wirkung

entfalten und auch zwischen Parteien vermitteln, wenn unterschiedliche Auffassungen bei datenbereitstellenden Behörden und datennutzenden Stellen zur Erfüllung der Verpflichtung oder auch zur Qualität und Maschinenlesbarkeit der Datensätze oder technischen Eignung der Schnittstellen entstehen. Behördenleitungen, die sich darüber bewusst sind, dass an Daten Interessierte über keine Sanktionsmechanismen verfügen, werden sich in ihrer Zurückhaltung hinsichtlich der Bereitstellungspflicht eher bestärkt fühlen, was einem Kulturwandel diametral entgegensteht.

Fehlender Regelungsgehalt für öffentliche Unternehmen

Ebenfalls kritisch anzumerken ist der fehlende Regelungsgehalt für öffentliche Unternehmen, die unzweifelhaft wichtiger Teil des öffentlichen Handelns sind und damit nach verbreiteter Auffassung einer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit unterliegen, insbesondere aber auch in vielfältiger Weise Daten erheben und verarbeiten, die für digitale Innovationen wertvoll sein können. Insoweit ist die fehlende Ausweitung des Anwendungsbereiches auf öffentliche Unternehmen des Landes und kommunaler Unternehmen als vermeidbares Versäumnis zu werten.

Freigabeprozess vorsehen

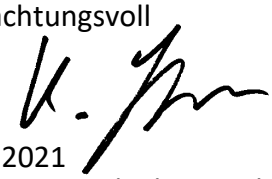
Anzuregen wäre zudem ein geordneter – möglichst stark automatisierter – Freigabeprozess, der die Interessen aus Sicht des Datenschutzes, der Nutznießenden und der Öffentlichkeit ausreichend berücksichtigt. Dieser Prozess könnte im Gesetz benannt und umrissen werden. Dabei würden datenschutzfördernde Technologien eine besondere Rolle spielen, um den Schutz der Privatsphäre bei der Publikation von Verwaltungsdaten zu stärken und um eine unbeabsichtigte bzw. fahrlässige Veröffentlichung von unzureichend anonymisierten Datensätzen im Hinblick auf eine semi-automatisierte Bereitstellung behördlich erhobener Datensätze verhindern. Solche Technologien können beispielsweise einen direkten Personenbezug in Datensätzen erkennen, maschinenlesbare Regelwerke im Bereitstellungsprozess durchsetzen und eine Validierung des Ausgabeformates bis hin zum Upload auf ein Portal landeseinheitlich vornehmen.

Die Definition eines Freigabeprozesses als generell-verbindliche Rechtsnorm beispielsweise auf der Verordnungsebene und die Konzeption datenschutzfördernde Technologien und ihre Zurverfügungstellung an Landesbehörden und Kommunen könnte dem anzustrebenden Kulturwandel zum Durchbruch verhelfen, unberechtigte oder politisch motivierte Sorgen von Amtsleitungen hinsichtlich einer Datenpublikation zerstreuen und eine behördliche Normalität bei der Datenbereitstellung schaffen, die dem Zweck äußerst dienlich wäre.

Hinweis

Diese Stellungnahme stellt eine persönlich-fachliche Bewertung des Autors dar. Da der Autor als Mitglied von *Offene Kommunen.NRW Institut e. V.* beauftragt wurde, auch als Vertreter des Vereins Stellung zu nehmen, wurde die Stellungnahme in einer Weise verfasst, dass nach bestem Wissen des Autors auch die Auffassung des Instituts bzw. die der Mehrheit seiner Mitglieder vertreten wurde.

Hochachtungsvoll



15.08.2021
Prof. Dr.-Ing. Ulrich Greveler

GESELLSCHAFT
FÜR INFORMATIK

Berlin, 15. August 2021

Stellungnahme

der Gesellschaft für Informatik e.V. (GI)

zum Entwurf eines Open-Data-Gesetzes

der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag (Drucks. 20/5471)

GESELLSCHAFT
FÜR INFORMATIK

Die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) wurde mit Schreiben vom 09.06.2021 dazu eingeladen, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz, Drucksache 20/5471 des Hessischen Landtags vom 09.04.2021, abzugeben. Dieser Anfrage kommen wir im Folgenden gerne nach.

Die Gesellschaft für Informatik begrüßt den Vorschlag der Fraktion der Freien Demokraten, die Verfügbarkeit von Daten der Landesregierung und -verwaltung durch eine Novellierung das E-Government-Gesetz in Hessen (HEGovG) zu verbessern. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Umgang mit offenen Daten (im Folgenden „Open Data“) ist überfällig und ein entscheidender Schritt in Richtung einer größeren Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Der freie Zugang zu Daten ist darüber hinaus von wesentlicher Bedeutung für die individuelle und staatliche Digitale Souveränität auf allen staatlichen Ebenen. Wir empfehlen daher, neben der Änderung des HEGovG auch auf die Bereitstellung offener Daten aus dem Bereich des öffentlichen Sektors durch Kommunen, Dienstleister (Deutsche Bahn-Nahverkehr z.B.) und Verbünde hinzuwirken.

Damit die nachhaltige Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gelingen kann, sind aus Sicht der GI die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

Ad §4a Abs. 1 HEGovG-Neu: Anspruchsgrundlage

Um tatsächliche Veränderungen zu erzielen, ist von Bedeutung in Abs. 1, eine Anspruchsgrundlage für Bürger*innen und juristische Personen zu etablieren. Hier bedarf es gegebenenfalls einer angepassten Formulierung, um diese Wirkung zu erzielen.

Neben der Bereitstellung „zum Datenabruf“ sollte bereits an dieser Stelle auch die freie Nachnutzbarkeit Erwähnung finden.

Ad §4a Abs. 2 Satz 1 Nummer 3 HEGovG-Neu: Personenbezug

Hinsichtlich der Forderung zur Entfernung des Personenbezugs von Daten vor ihrer Zugänglichmachung ist anzumerken, dass diese Forderung in der Praxis streng gehandhabt werden muss, denn Datenbereitstellungen aus der Vergangenheit zeigen immer wieder, dass Pseudonymisierung und Anonymisierung nicht zuverlässig genug funktionieren bzw. dass die Verknüpfung bereitgestellter personenbeziehbarer Daten mit bereits vorhandenen Daten eine Rückwärtsidentifizierung häufiger möglich machen, als dies zunächst angenommen wurde.

GESELLSCHAFT
FÜR INFORMATIK

Falls Daten bereitgestellt werden sollen, bei denen Personenbezug besteht, muss das angewendete Verfahren zur Umwandlung in nicht mehr identifizierte oder identifizierbare Daten vorab einer Datenschutzfolgenabschätzung unterzogen werden.

Ad §4a Abs. 4 HEGovG-Neu: Hinweise auf fehlende Datensätze

Um Interessierten die grundsätzliche Existenz eines beeinträchtigten Datensatzes anzuzeigen, sollte Satz 2 folgendermaßen ergänzt werden: „Ist aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen und bis dahin ein Verweis auf den fehlenden Datensatz anzubringen sowie der Grund seiner Beeinträchtigung zu nennen.“

Ad §4a Abs. 5 HEGovG-Neu: Lizenzmodell

Um Nachnutzer*innen der Daten Rechtssicherheit zu geben, sollte im Gesetz oder in einer ergänzenden Rechtsverordnung das Lizenzmodell Creative Commons Zero (CC-0) oder die Datenlizenz Deutschland Zero als Standard der Veröffentlichung festgelegt werden.

Ad §4a Abs. 6 HEGovG-Neu: Open Source und offene Datenformate

Die GI begrüßt den Fokus auf offene, zugängliche, auffindbare und interoperable Datenformate. Die Erstellung von offenen Datenformaten sollte verpflichtend festgeschrieben werden und nicht dem Willen der jeweiligen Behörden überlassen werden. Konkret sollte „sinnvoll“ in Satz 1 Nummer 2 gestrichen werden, da eine entsprechende Veröffentlichung grundsätzlich sinnvoll ist.

Darüber hinaus braucht es auch bei den verwendeten IT-Systemen Open-Source-Lösungen. Damit die Umstellung der öffentlichen Verwaltung auf Open Source gelingen kann, braucht es hier einen klaren politischen Willen, der entsprechende Anreize setzt und die Behörden in die Pflicht nimmt.

Ad §4a Abs. 1 und 7 HEGovG-Neu: Qualitätssicherung von Daten

Damit Daten tatsächlich nachvollziehbar und somit nachnutzbar sind, bedarf es einer ausreichenden Dokumentation und Anreicherung mit Metadaten. Die GI versteht es als Versäumnis, dass Behörden nicht dazu verpflichtet werden, ergänzende Informationen in Form von Dokumenten zu Datenerhebung, Rahmenbedingungen der Messung (beispielsweise Beschreibung der Testprotokolle, Probeentnahmeort, Bedingungen,

GESELLSCHAFT
FÜR INFORMATIK

Probelagerung) oder jeweils gängigen fachlichen und wissenschaftlichen Standards verfügbar zu machen.

Laut §4a Abs. 7 sind „die Behörden nicht dazu verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibiliät oder in sonstiger Weise zu prüfen." Die langfristige Qualitätssicherung der zur Verfügung gestellten Verwaltungsdaten sollte jedoch einem klaren Maßnahmenplan mit einheitlichen Qualitätskriterien folgen, um die Qualität der öffentlichen Daten sicherzustellen. Ein solcher Maßnahmenplan sollte zusammen mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie anderen Nachnutzer*innen entwickelt werden, um nicht am Bedarf vorbei zu planen.

Die Einschränkung auf „unbearbeitete" Daten in §4a Abs. 1 könnte solch weiterführenden Qualitätssicherungsprozessen entgegenstehen.

Ad §4a Abs. 8 und 9 HEGovG-Neu: Veränderung der Verwaltungskultur

Die Umstellung der öffentlichen Verwaltung hin zu Open Data erfordert eine Veränderung der Verwaltungskultur, die nicht nur die Bereitstellung der erforderlichen technischen Infrastruktur betrifft, sondern insbesondere auch eine Veränderung der Arbeitsprozesse der Verwaltungsmitarbeitenden erfordert.

Die Aufforderung an die Behörden, die effiziente Bereitstellung von Daten als offene Daten bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen zu berücksichtigen („Open by Design"), halten wir für entsprechend sinnvoll.

Auch die Benennung von Open-Data-Koordinator*innen ist zu begrüßen. Die GI bemerkt positiv, dass die Open-Data-Koordinator*innen sowohl für die Schulung von Mitarbeitenden verantwortlich sind als auch für die Abstimmung bezüglich der Standardisierung von Veröffentlichungsprozessen, Formatanforderungen und technischen Schnittstellen. Die GI versteht es jedoch als Versäumnis, dass die konkrete Ausgestaltung der Position den Ministerien überlassen bleibt.

Hier wäre nicht nur eine einheitliche Definition der Aufgaben sowie der Rechte und Pflichten der Open-Data-Koordinator*innen wünschenswert, sondern auch ein bundesweiter Maßnahmenplan zum Auf- und Ausbau der Kompetenzen für die datenschutzkonforme Digitalisierung im öffentlichen Sektor. Es braucht eine digitale Bildungsoffensive für alle in der öffentlichen Verwaltung tätigen Personen, um notwendige Kompetenzen hinsichtlich Modernisierungsmöglichkeiten, Nutzungsanforderungen und Sicherheit zu vermitteln.

GESELLSCHAFT
FÜR INFORMATIK

Über die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI)

Die Gesellschaft für Informatik e.V. (GI) ist mit rund 20.000 persönlichen und 250 korporativen Mitgliedern die größte und wichtigste Fachgesellschaft für Informatik im deutschsprachigen Raum und vertritt seit 1969 die Interessen der Informatikerinnen und Informatiker in Wissenschaft, Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung, Gesellschaft und Politik. Mit 14 Fachbereichen, über 30 aktiven Regionalgruppen und unzähligen Fachgruppen ist die GI Plattform und Sprachrohr für alle Disziplinen in der Informatik. Weitere Informationen finden Sie unter www.gi.de.