

Ausschussvorlage DDA 20/23 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zu dem

**Gesetzentwurf
Fraktion der Freien Demokraten
Open-Data-Gesetz
– Drucks. [20/5471](#) –**

- | | |
|---|-------|
| 14. LOAD e.V. – Verein für Liberale Netzpolitik | S. 58 |
| 15. Hessischer Städte- und Gemeindebund | S. 65 |
| 16. Technische Universität München | S. 67 |
| 17. Sensory Minds GmbH | S. 86 |



Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D. und Rechtsanwalt, LOAD e.V. - Verein für liberale Netzpolitik, für die 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 - am Mittwoch, 8. September 2021, 11:00 Uhr.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

1.) Allgemeines

Der Gesetzentwurf hat sich zum Ziel gesetzt, den freien Zugang und die breite Nutzung von Daten in Hessen zu fördern.

Im Gegensatz zum E-Government-Gesetz des Bundes und den meisten E-Government-Regelungen der anderen Länder fehlen bisher in Hessen gesetzliche Regelungen zu Open Data. Zumeist sehen Länder Open-Data-Regelungen vor, die den §§ 12 und 12a EGovG (Bund) nachgebildet sind¹. Jüngst hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16. 07.2021² die Bereitstellungspflichten noch ausgeweitet.

Der Open-Data-Grundsatz basiert auf der Erkenntnis, dass die Nutzung der mit Steuergeldern finanzierten Daten des öffentlichen Sektors insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen und Startups Mehrwertdienste und innovative Geschäftsmodelle ermöglicht und einen wertvollen Beitrag für den Erfolg datenbasierter Schlüsseltechnologien wie künstlicher Intelligenz leistet.³ Die EU-Kommission hat sowohl in ihrer Europäischen Datenstrategie⁴ wie auch in dem Vorschlag für eine EU-Verordnung vom 25.11. 2020 über europäische Daten-Governance (Daten-Governance-Gesetz)⁵ die Bedeutung der Wertschöpfung durch Daten hervorgehoben und auf die riesigen Kosteneinsparungen und den Gewinn an zusätzlichen Arbeitsplätzen

LOAD e.V.
Verein für liberale
Netzpolitik

Reinhardtstraße 5
10117 Berlin

Fon: (030) 69203242
Fax: (030) 2000 3893

info@load-ev.de
www.load-ev.de

Vorsitzende:
Ann Cathrin Riedel

Berlin, 5.8.2021

¹ Denkhäus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 2019, Rn. 18 ff zu § 12 EGovG.

² BGBl I 2021, 2941.

³ Siehe dazu Antrag der FDP im Deutschen Bundestag vom 30.4. 2021 „Technologische Mündigkeit gewährleisten – Rahmenbedingungen für KI-Anwendungen verbessern“, BT-Drs. 19/28430. Siehe dazu auch LOAD approved ideas, https://www.load-ev.de/approved_ideas/.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_de.

⁵ COM(2020) 767 final

hingewiesen, die durch die Bereitstellung und Nutzung offener Daten der öffentlichen Verwaltung jährlich erzielbar sind.

Darüber hinaus tragen offene Daten zu einer stärkeren Transparenz von Verwaltungsvorgängen bei, was wiederum neue digitale Teilhabemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erlaubt und die demokratische Kultur⁶ stärkt. Gerade offene Daten der Exekutive könnten ein gutes Mittel gegen Populisten und Verschwörungstheoretiker darstellen. Ferner ergeben sich Chancen auf eine erweiterte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Und schließlich haben die Erfahrungen aus der Pandemiebekämpfung gezeigt, wie wichtig eine Datenverfügbarkeit ist, etwa im medizinischen Bereich, soweit die Daten keinen Personenbezug mehr aufweisen⁷ um staatliche Maßnahmen erklärbar zu machen bzw. eine politische Diskussion über die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen erst zu ermöglichen.

Die Bundesregierung hat bereits im Dezember 2016 die Teilnahme Deutschlands an der internationalen Open Government Partnership erklärt⁸ und mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 verpflichtet, Open Data als Standard zu verankern.⁹ Leider ist die Situation in den einzelnen Bundesländern beim Thema Open Data heterogen, worauf der 2. Aktionsplan hinweist.¹⁰ Bereits am 14. Oktober 2016 hat die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossen: „Die Länder werden in ihrer Zuständigkeit - soweit noch nicht geschehen - ebenfalls Open Data Gesetze erlassen und dabei das Ziel verfolgen, in Anlehnung an die Bundesregelung bundesweit vergleichbare Standards für den Zugang zu öffentlichen Datenpools zu erreichen.“¹¹ Diesem Beschluss hat Hessen bisher nicht Rechnung getragen.

2.) Zur Integration der Open-Data-Regelungen in das E-Government-Gesetz

Der Gesetzentwurf der Freien Demokraten sieht vor, den Open-Data-Grundsatz im Hessischen E-Government-Gesetz (HEGovG) zu verankern und dazu die neuen §§ 4a und 4b einzufügen. Damit geht der Gesetzentwurf den Weg, den

⁶ Zum „Kulturwandel“ Denkhaus/Richter/Bostelmann, EGovG/OZG, 2019, Rn. 3 zu § 12a EGovG

⁷ LOAD approved ideas (s.o.Fußnote 3).

⁸ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2016/12/bekanntgabe-der-teilnahme-an-open-government-partnership.html;jsessionid=8015E1DE2B30214D794B31DB522F0B0C.1_cid364. Dieser Link und alle folgenden wurden zuletzt am 4.8. 2021 heruntergeladen.

⁹ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html>. Mittlerweile gibt es einen 2. Aktionsplan <https://www.opengovpartnership.org/members/germany/>.

¹⁰ So gebe es nicht in allen Bundesländern gesetzliche Regelungen. „Dem nationalen Datenportal GovData, ein Inhaltsverzeichnis für offene Daten in Deutschland, haben sich bis auf vier alle Bundesländer angeschlossen (Stand Juli 2019). Viele Open Data Initiativen werden von Städten (z.B. Moers, Bonn, München, Hamburg) vorangetrieben, unter anderem um ihre Bürgerinnen und Bürgern intelligente Dienstleistungen im Verkehrs-, Sozial- oder Kulturbereich anzubieten. Das Land Schleswig-Holstein beispielsweise hat im Juni 2019 ein umfangreiches neues Open-Data-Portal vorgestellt. Ein Projekt in Sachsen beschäftigt sich mit der Digitalisierung und Veröffentlichung von Datenbeständen aus dem Rohstoffbereich (u.a. Bohrdaten)“, siehe https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Germany_Action-Plan_2019-2021_DE.pdf.

¹¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/konferenz-der-regierungschefinnen-und-regierungschefs-von-bund-und-laendern-am-14-oktober-2016-in-berlin-beschluss-430850>.

auch die meisten anderen Länder mit ihren E-Government-Gesetze zur Integration ihrer Open-Data-Regelungen gegangen sind.¹² Teilweise haben Länder auch in sogenannten Transparenzgesetzen erweiterte Pflichten geschaffen, Daten der Öffentlichkeit in Registern zur Verfügung zu stellen (Hamburg, Rheinland-Pfalz) bzw. Regelungen darüber getroffen, dass Daten, die zur Veröffentlichung geeignet erscheinen, über öffentliche zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen sind.¹³ Für den Freistaat Bayern, der bisher auch noch keine Open-Data-Regelung in seinem EGovG vorgesehen hat, sieht Art. 14 des im Juni 2021 veröffentlichten Referentenentwurfs eines Gesetzes über die Digitalisierung im Freistaat Bayern (Bayerisches Digitalgesetz – BayDiG)¹⁴ vor, die Nutzbarkeit offener Datenbestände der öffentlichen Verwaltung zu gewährleisten. Das Nähere zu den Voraussetzungen und Grenzen des offenen Datenzugangs soll aber „durch oder aufgrund Gesetzes bestimmt“, soll insoweit offenbar teilweise einer Verordnung überlassen werden. Hier erscheint der für Hessen vorgesehene Gesetzentwurf plausibler, indem er auch Detailfragen der offenen Datenzugänge als wesentlich für das Gemeinwesen interpretiert und damit einem vom Parlament zu beschließenden Gesetz zuordnet.

3.) Zu den Detailregelungen

§ 4a Abs. 1 HEGovG-E verpflichtet zunächst die Landesbehörden zur Verfügungstellung von Daten zum Datenabruf über öffentliche Netze, dehnt also die Verpflichtung nicht auf die Kommunen aus. Dies berücksichtigt das Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung: Die Kommunen sollen selbst über die Ausgestaltung des Open-Data-Grundsatzes entscheiden können. Allerdings ergänzt § 4a Abs. 1 Satz 2 HEGovG-E: „Die Kommunen *können* diese Daten zur Verfügung stellen. Die damit normierte Freiwilligkeit der Zurverfügungstellung von Daten korrespondiert mit der Selbstverwaltungsgarantie. Es wäre zu wünschen, dass ein Open-Data-Pakt von Bund, Ländern und Kommunen für eine gemeinsame Verständigung dieser Verwaltungsebenen auf ein breites Verständnis zur Verpflichtung von Open Data führt¹⁵

Der vorgeschlagene Wortlaut des § 4a Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 HEGovG-E regelt analog und größtenteils wortgleich mit § 12a EGovG (Bund).

Demnach müssen die Daten elektronisch gespeichert (also nicht lediglich in Papierakten vorzufinden) sein und in strukturierten Sammlungen vorliegen. Dies ist sachgerecht, denn es besteht kein Bedarf dafür, regelmäßig Anträge, Vermerke, Verwaltungsakte oder Berichte im Fließtext über öffentliche Netze zur Verfügung zu stellen, da sie kaum Grundlage für eine Weiterverarbeitung im Sinne der Schaffung von Mehrwertdiensten sein können.¹⁶ Sollte ein individuelles Interesse am Zugang zu solchen Daten bestehen, stehen die Rechte aus §§ 80 ff. Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz ((HDSIG) vom 3. Mai 2018 zur Verfügung, die einen individuellen Anspruch auf Informationszugang vermitteln (§ 80) und mit einem Antrag geltend gemacht werden.

¹² Etwa § 10 EGovG BW, § 13 EGovG Bln, § 10 BremEGovG, § 8 EGovG M-V, § 16 EGovG NRW, § 17 EGovG SL, § 8 SächsEGovG, § 22 ThürEGovG

¹³ § 11 Landesinformationsfreiheitsgesetz BW.

¹⁴ <https://www.stmd.bayern.de/wp-content/uploads/2021/07/Entwurf-Digitalgesetz.pdf>.

¹⁵ LOAD approved ideas (siehe oben Fußnote 3).

¹⁶ So auch die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 4a Abs.1, S.5.

Sachgerecht ist es auch, interne Daten etwa zur innerbehördlichen Organisation, durch § 4a Abs. 2 Mr. 2 HEGovG-E nicht in die Open-Data-Regelung einzubeziehen.

Es fehlt sodann eine Festlegung entsprechend § 12a Abs. II Nr 3 und 4 EGovG (Bund), die verhindern soll, dass eine erneute Bereitstellung von nachgenutzten Daten einer anderen Behörde erfolgen muss. Weil oft Daten von verschiedenen Behörden (mehrfach) genutzt werden, könnte insoweit eine Klarstellung im Gesetzentwurf für das HEGovG darüber noch erfolgen, welche Behörde (allein) zur Datenbereitstellung verpflichtet ist. Allerdings gibt § 4a Abs.3 Nr. 4 HEGovG-E die Möglichkeit, von einer Bereitstellung abzusehen, wenn die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze maschinenlesbar und entgeltfrei bereitgestellt wurden.

§ 4a Abs. 2 Nr. 3 HEGovG-E schließt eine Bereitstellung von Daten aus, deren Personenbezug noch nicht beseitigt wurde. Dies ist wichtig und erforderlich, um dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. den Grundsätzen der europäischen DSGVO Rechnung zu tragen. Durch die Formulierung soll verhindert werden, dass durch die veröffentlichten Daten eine Person identifiziert werden kann, wobei die beiden Alternativen a) und b) sich in ihrer Aussagekraft kaum unterscheiden und in einer Formulierung zusammengefasst werden könnten.

§ 4 Abs. 3 HEGovG-E macht durch die Formulierung „müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn...“ klar, dass die Daten in den in den Ziffern 1 bis 4 genannten Fällen bereitgestellt werden dürfen, aber nicht müssen. Insoweit ist zumindest die Begründung zu § 4a Abs. 3 HEGovG—E missverständlich, wenn dort dargestellt wird, dass eine Bereitstellung „ausgeschlossen“ werde. Wollte man echte Ausschlussgründe schaffen, müsste man dies auch im Gesetzestext deutlich machen (etwa durch die Worte „dürfen nicht“). Man könnte zwar die in der vorgeschlagenen Formulierung des § 4a Abs. 3 („müssen die Daten nicht bereitgestellt werden“) die Anordnung einer Ermessensentscheidung sehen, deren Ergebnis auch aus Rechtsgründen – etwa wegen vorrangig zu beachtender Grundrechte – der Ausschluss einer Bereitstellung sein könnte. Zielorientierter wäre es jedoch, von vornherein eine Datenbereitstellung in bestimmten Fällen durch die Gesetzesformulierung auszuschließen.

§ 4 Abs. 3 HEGovG-E ist dem § 12a EGovG (Bund) und § 16a Abs. 3 EGovG NRW nachgebildet, verweist konsequent auf die eingeschränkten Zugangsrechte nach dem Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG). Zu den Gründen, die als Ausnahmegründe bei der Bereitstellung von Daten fungieren können, zählen kraft Verweisung Verschlussachen nach § 2 Abs. 1 des Hessischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vom 19. Dezember 2014¹⁷, außenpolitische und außersicherheitspolitische Aspekte, die Kontroll-, Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen, Versicherungs- und Wettbewerbsaufsichtsbehörden oder den Erfolg eines Ermittlungsverfahrens gefährdende Gründe, Inhalte von Amtsgeheimnissen oder Geheimnisse aus dem persönlichen Lebensbereich oder Geschäftsgeheimnisse (sofern keine Einwilligung gegeben ist) oder soweit ein rein wirtschaftliches Interesse an den Informationen besteht. Durch die Verweisung auf § 83 HDSIG wird der Schutz personenbezogener Daten als

¹⁷ GVBl. S. 364.

Grund dafür angeführt, dass solche Daten nicht bereitgestellt werden müssen. Hier stellt sich die Frage, wie diese Verweisung mit der strikteren Formulierung in § 4a Abs. 2 Nr. 3 HEGovG-E vereinbar ist, die im Falle eines Personenbezugs die Bereitstellung von Daten ausschließt. Es wird insoweit empfohlen, auf die Verweisung auf § 83 HDSIG zu verzichten.

Demgegenüber ist der Ausnahmegrund von der Bereitstellungspflicht durch Verweisung auf § 84 HDSIG sinnvoll, weil insoweit Daten der innerbehördlichen Meinungsbildung der Bereitstellungspflicht entzogen werden – getreu dem verfassungsrechtlich besonders geschützten Raum des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung im Sinne eines grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs der Exekutive¹⁸.

Sachgerecht sind auch die Gründe für eine Nichtbereitstellung von Daten in § 4a Abs. 3 Nr.2 (Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter) und insbesondere bei Entgegenstehen von Urheberrechten oder verwandten Schutzrechten Dritter. Zu beachten ist hier aber, dass hierdurch kein Bereitstellungsausschluss normiert wird, sondern nur die Möglichkeit, von der Bereitstellung der Daten abzusehen.

§ 4 Abs. 4 HEGovG-E beschreibt den Zeitpunkt der Bereitstellung – im Regelfall nach der Erhebung. Allerdings werden auch praktische Gründe benannt, bei denen eine Bereitstellung mit Verzögerung erfolgen kann. Scheitert eine Bereitstellung an technischen oder sonstigen Gründen, dann entfielen allerdings auch bei der üblichen rechtlichen Interpretation des Begriffs „unverzüglich“ = ohne schuldhaftes Zögern“ eine Bereitstellungspflicht, ohne dass dies noch explizit im Gesetzestext erwähnt werden müsste.

Wenn § 4a Abs. 5 HEGovG-E festlegt, dass die Daten entgeltfrei und zu uneingeschränkter Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung zu ermöglichen sind, dann ist darin eine begrüßenswerte Stärkung des Open-Data-Prinzips zu sehen. Denn leicht könnten sich Entgelt- oder Registrierungspflichten als Hürden bei der tatsächlichen Inanspruchnahme von Open-Data-Diensten herausstellen. Eine parallele Bestimmung enthält bereits § 12a EGovG (Bund).

§ 4a Abs. 6 HEGovG-E fordert eine Bereitstellung der Daten in maschinenlesbarer Form zusammen mit Metadaten und „soweit sinnvoll und möglich in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten und mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierungsschnittstellen“. Diese Maßgaben sind zu begrüßen, denn sie erleichtern den Umgang mit den offenen Daten in der Praxis sehr und sorgen dafür, dass die Daten tatsächlich für die Generierung von Mehrwertdiensten genutzt werden können. Insoweit geht der Entwurf auch über die parallele Regelung in § 12 a EGovG (Bund) hinaus und vermittelt den Nutzern der Daten einen zusätzlichen Anwendungskomfort. Zugleich wird durch die Formulierung „soweit sinnvoll und möglich“ sichergestellt, dass ein u.U. die sofortige Bereitstellung verhindernder unwirtschaftlicher Aufwand vor der Bereitstellung betrieben werden muss. Aus demselben Grund ist auch § 4a Abs.7 HEGovG-E zu begrüßen, der ausdrücklich die Behörden davon befreit, die

¹⁸ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, WD 3 -383/06.
<https://www.bundestag.de/resource/blob/412760/1e98af44462dee55fd1ee3925501dbf4/wd-3-383-06-pdf-data.pdf>.

bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen (so auch § 12a Abs. 8 EGovG Bund).

Die Bereitstellung der Daten über ein Open-Data-Portal des Landes bzw. das Metadatenportal ist ebenfalls zu begrüßen, denn dies erleichtert die Auffindbarkeit der Daten.

Um den Aufwand bei späterer Bereitstellung von Daten zu minimieren, verpflichtet Abs. 8 dazu, die Anforderung an die Bereitstellung frühzeitig bereits bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, bei den vertraglichen Vereinbarungen sowie bei Beschaffungsentscheidungen zu berücksichtigen (dies entspricht einem Grundsatz „Open by design“). Dies ist sinnvoll. Insbesondere kann eine Open-Data-Kultur durch öffentliche Ausschreibungen gefördert werden, bei denen Open-Source-Alternativen immer mit angefragt werden und die Nachnutzung produzierter Daten für die Öffentlichkeit ermöglicht wird.

Die Umsetzung der neuen gesetzlichen Verpflichtungen wird nur gelingen, wenn sowohl auf zentraler Ebene das Digitalisierungsministerium koordiniert und berät als auch bei den anderen Ressorts jeweils ein Open-Data-Koordinator bzw. eine Koordinatorin eingesetzt wird. Dem trägt § 4a Abs. 9 HEGovG-E Rechnung. Eine ähnliche Regelung wurde gerade auf Bundesebene geschaffen. Schon jetzt ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung zur Berufung von Open-Data-Koordinatoren dann wenig effizient sein wird, wenn es an der entsprechenden Mittelausstattung für die Koordinatoren fehlt. Wünschenswert wäre auch, die Rolle der Koordinatoren im Gesetzestext (und nicht allein in der Begründung) noch intensiver zu beschreiben und ihnen eine ähnlich unabhängige Rolle zuzuweisen wie heute schon den Datenschutzbeauftragten.¹⁹

§ 4a Abs. 10 benennt den Zeitpunkt, ab dem die Datenbereitstellungspflicht der Behörden einsetzt. Dies ist sinnvoll, um den Behörden eine Vorbereitungszeit zu geben und sich so auf die neuen Verpflichtungen einzustellen.

Mittlerweile üblich auch in E-Government-Regelungen ist eine Evaluierungsklausel. Im geltenden HEGovG fehlt eine generelle Evaluierungsklausel. Deshalb ist die in § 4b HEGovG-E vorgesehene Evaluierung sinnvoll, auch die Evaluierungsintervalle von drei Jahren erscheinen sinnvoll und angemessen. Die Ermächtigung zum Erlass von konkretisierenden Rechtsverordnungen in § 4b Abs. 2 HEGovG -E ist sinnvoll, sollte allerdings aus systematischen Gründen in die bereits bestehenden Verordnungsermächtigungen des § 17 integriert werden.

4.) Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass Hessen mithilfe der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen wie die meisten anderen Länder die Open-Data-Kultur fördern könnte. Dabei ist zu begrüßen, dass eine Formulierung, die sich im EGovG des Bundes und in vielen E-Government-Gesetzen der Länder findet, nämlich der explizite Ausschuss von (subjektiven) Rechten auf die

¹⁹ LOAD approved ideas (siehe oben Fußnote 3).

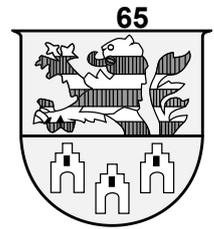
Datenbereitstellung im Gesetzentwurf²⁰ nicht aufgegriffen wird. Insoweit wird zu Recht § 16a EGovG als Vorbild genommen. Denn nur über entsprechend gerichtlich durchsetzbare Rechte könnten Versäumnisse der Landesbehörden bei einem gesetzeswidrigen Unterlassen der Bereitstellung sanktioniert werden.
²¹

Über LOAD e.V.

LOAD e.V. - Verein für liberale Netzpolitik, ist ein unabhängiger Verein, der sich für den Erhalt eines freien Internets einsetzt und Bürgerinnen und Bürger dazu ermächtigt, ihre Grundrechte zu verwirklichen. LOAD e.V. möchte den gesellschaftlichen digitalen Wandel konstruktiv unterstützen. Der Verein finanziert sich ausschließlich durch die Mitgliedsbeiträge seiner Mitglieder. Der Verein wurde 2014 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin.

²⁰ § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG.

²¹ LOAD approved ideas (siehe oben Fußnote 3); Tom Rudl, <https://netzpolitik.org/2021/open-data-gesetz-kein-anspruch-auf-offenheit/>; siehe auch die Kritik im Bundestag bei der Beratung über den neuen § 12a EGovG BT-Prot. 18/229, 23111D-23116D. Siehe auch Ziffer 8 des Antrags der FDP Fraktion im Deutschen Bundestag „Datenpolitik für Selbstbestimmung, Wettbewerb und Innovation“ vom 9.2. 2021, BT-Drs. 19/26538.



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Abteilung 1.2

Referent(in) Frau Rauscher
Unser Zeichen 1-Rau/Schr

Telefon 06108/6001-0
Telefax 06108/600157
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001 - 63

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 30.08.2021

Anhörung des Ausschusses für die digitales und Datenschutz des Hessischen Landtages zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Open-Data-Gesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die uns eingeräumte Möglichkeit der Stellungnahme.

Eine Änderung des Hessischen Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung durch die Einfügung eines § 4a betr. offen zugänglichen Daten (Open-Data) erachten wir als nicht erforderlich. Wir begrüßen ausdrücklich, dass in diesem Gesetzentwurf keine Verpflichtung der Kommunen sondern lediglich des Landes vorgesehen ist.

Grundsätzlich erachten wir die bereits öffentlich zugänglichen Informationen als ausreichend. Durch die bestehenden Auskunftsrechte im Rahmen der Datenschutzgrundverordnung des Hessischen Daten- und Informationsfreiheitsgesetzes dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HOIG) und den jeweiligen Regelungen in den Fachgesetzen besteht bereits eine weite Bandbreite zur Information und Nutzung von Daten. Die Informationsrechte der Bürger sind damit hinreichend gesichert.

Zu dem ist zu Bedenken, dass bei der geplanten umfangreichen Bereitstellung von Daten seitens der veröffentlichenden Stelle - vor Veröffentlichung im Rahmen von Open-Data - selbstverständlich die datenschutzrechtlichen Regelungen sowie die steuerrechtlichen Regelungen hinsichtlich der Datenweitergabe zu beachten sind. Auch stellt



sich das Problem der Haftung für die eingestellten Daten und die regelmäßige Aktualisierung der Daten als problematisch dar. Auch wären Schadenersatzforderungen bei der Verwendung falscher/nicht aktueller Datengrundlage explizit auszuschließen.

Hinzu kommt, dass hierzu ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand zur Sichtung Anonymisierung und Einstellung der Daten sowie der regelmäßigen Überprüfung auf Aktualität einen erheblichen Verwaltungsaufwand auslöst, der finanziell abgegolten werden müsste, sollten sich Kommunen im Rahmen der Öffnungsklausel doch zur öffentlichen Datenbereitstellung entschließen.

Alles in allem lehnen wir das Open-Data-Gesetz daher ab.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a checkmark.

Semler
Geschäftsführer



**Gutachterliche Stellungnahme
für den Ausschuss Digitales und Datenschutz
des Hessischen Landtags**

Sachverständigen-Anhörung vom 8. September 2021 zum Entwurf eines Open-
Data-Gesetzes, LT-Drucksache 20/5471
der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag

Univ.-Prof. Dr. Dirk Heckmann

Lehrstuhl für Recht und Sicherheit der Digitalisierung

Ass. jur. Alexander Besner, wiss. Mitarbeiter

München, den 1. September 2021

I.	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.....	3
II.	Allgemeines.....	4
III.	Zu den einzelnen Regelungen	5
1.	§ 4a Absatz 1 HEGovG-E, Bereitstellungspflicht	5
a)	Verpflichtung der Kommunen.....	6
b)	Begründung eines Anspruchs.....	7
2.	§ 4a Abs. 2 HEGovG-E, Art der bereitzustellenden Daten	8
3.	§ 4a Abs. 6 HEGovG-E, Qualität der bereitzustellenden Daten	8
4.	§ 4a Abs. 7 HEGovG-E, Ausschluss einer Prüfpflicht	10
5.	§ 4a Abs. 8 HEGovG-E, open by design	11
6.	§ 4a Abs. 9 HEGovG-E, Open-Data-Koordination.....	12
IV.	Alternative Transparenzgesetz	13
V.	Anhang: Synopse zur Gegenüberstellung von 4a HEGovG-E und dem HmbTG	14

I. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

1. Der vorliegende Entwurf erkennt die enormen Potentiale von Open (Government) Data und legt diese zugrunde. Zur Hebung dieser Potentiale bietet der Entwurf grundsätzlich den geeigneten, aber auch erforderlichen Rahmen. Die Bundesregierung will zum Treiber einer verstärkten verantwortungsvollen Datennutzung und Datenbereitstellung werden und den Wandel zu einer starken Open-Data-Kultur forcieren, indem sie mit gutem Beispiel vorangeht (Datenstrategie der Bundesregierung, S. 53). Dem sollte das Land Hessen nicht nachstehen.
2. § 4a HEGovG-E entspricht weitestgehend den Vorlagen der bundesrechtlichen Regelung des § 12a EGovG Bund und der landesrechtlichen Regelung des § 16a EGovG NRW. Das ist hinsichtlich einer Simultangesetzgebung und einer bund- und länderübergreifenden einheitlichen Rechtsanwendung zu begrüßen. Mit der fast vollständigen Übernahme des Wortlauts werden zwar die vielen Stärken, aber auch einige Schwächen der Vorlagen übernommen.
3. Es sollte angedacht werden, auch Kommunen in den Anwendungsbereich einer Open-Data-Verpflichtung einzubeziehen (siehe unter **III.1.a.**)
4. Es sollte in Erwägung gezogen werden, der objektiven Bereitstellungspflicht in § 4a Abs. 1 HEGovG-E auch einen subjektiven öffentlich-rechtlichen Anspruch gegenüberzustellen. Jedenfalls sollte aber in 4a Abs. 1 HEGovG-E klargestellt werden, ob ein solcher Anspruch begründet werden soll oder nicht. Das geht aus dem Wortlaut des Entwurfs nicht zweifelsfrei hervor und könnte somit bei Anwendung der Vorschrift für Rechtsunsicherheit, sowohl auf Seiten der verpflichteten Verwaltung als auch auf Seiten der Bürger und Bürgerinnen sorgen (siehe unter **III.1.b.**)
5. Es wird empfohlen, die Behörden in § 4a Abs. 8 HEGovG-E konkreter und verpflichtend an die Einhaltung des „open by design“-Gedankens zu binden (siehe unter **III.5.**)
6. Es wird empfohlen, über eine noch stärkere personelle Ausstattung mit Open-Data-Koordinatoren und Koordinatorinnen nachzudenken. Es sollte unbedingt auch den Kommunen Zugang zum Beratungs- und Begleitungsangebot der Open-Data-Koordinatoren und Koordinatorinnen gewährt werden (siehe unter **III.6.**).
7. Eine Alternative zum vorliegenden Entwurf eines Open-Data-Gesetzes mit einer entsprechenden Regelung im HEGovG stellt die Schaffung eines Transparenzgesetzes dar. In einem solchen Transparenzgesetz könnten objektive Bereitstellungspflichten und sektorspezifische sowie allgemeine Informationszugangsrechte systematisch zusammengeführt werden (siehe unter **IV.**).

II. Allgemeines

Der Entwurf eines Open-Data-Gesetzes befasst sich mit einem zentralen Thema der Verwaltungsdigitalisierung und der damit verbundenen Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Unter „Open Data“ versteht man solche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden.¹ Der vorliegende Entwurf hat als Teilmenge davon ebensolche Datenbestände aus der Hand der öffentlichen Verwaltung, mithin Open Government Data² zum Gegenstand.

Open (Government) Data birgt erhebliche Potentiale für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine, wenn nicht die wesentliche Begründungslinie für Open Government Data ist die Forderung nach erweiterter Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns, die tragende Informationen für politische Entscheidungen den Bürgern und Bürgerinnen gegenüber öffnet.³ Open Government Data bedeutet die Abkehr vom „Arkandenken“ der Verwaltung⁴, und ist damit auch wesensstiftendes Element von Open Government, also der Schaffung offener Informations- und Kommunikationsstrukturen im Staat-Bürger-Verhältnis.⁵

Im Informationszeitalter sind Daten und Informationen außerdem das wichtigste Wirtschaftsgut. Auf Grundlage öffentlicher Datensätze lassen sich zahlreiche innovative Geschäftsmodelle entwickeln und betreiben. Gerade kleine und mittlere Unternehmen können enorm von kostenlosen und hochwertigen Verwaltungsdaten profitieren, da ihnen oft Mittel zum Aufbau umfangreicher Datenbanken fehlen.

Es handelt sich bei Open Data also nicht nur um einen politischen Trend, sondern vielmehr um eine ganz wesentliche Weichenstellung auf dem Weg zu einer interaktiven und transparenten Verwaltung.

Diese Potentiale möchte man sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene nicht länger ungenutzt lassen und hat daher in den letzten Jahren die Entwicklung zu Open Data forciert. Den politischen Grundstein dafür hat man in Deutschland mit dem Beitritt in die Open Government Partnership (OGP) gelegt.⁶ Es folgten erste Open-Data-Gesetze im Bund und in den Ländern. Erst Anfang dieses Jahres hat sich die Bundesregierung

¹ Von Lucke/Geiger, Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, S. 3, abrufbar unter: <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf>.

² Von Lucke/Geiger, Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, S. 6.

³ Beyer-Katzenberger, DÖV 2014, S. 144.

⁴ BMI (Hrsg.), Open Government Data für Deutschland, S. 91 ff.

⁵ Heckmann, in: Heckmann/Paschke, Juris PraxisKommentar Internetrecht, 7. Aufl. 2021, Kapitel 5, Rn. 25, m.w.N.

⁶ Vgl. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/open-government/ogp/open-government-partnership-node.html>.

mit zahlreichen Maßnahmen in ihrer Datenstrategie⁷ zu Open Data bekannt⁸. Mit einer direkt darauf aufbauenden Open-Data-Strategie⁹ wurden diese Maßnahmen geschärft und ausgearbeitet. Dennoch rangiert Deutschland im europaweiten Vergleich bei der Bereitstellung offener Verwaltungsdaten nach wie vor im Mittelfeld.¹⁰ Das verdeutlicht nochmals den Handlungsbedarf nach zielführender, zweckmäßiger und praktikabler Open-Data-Gesetzgebung auf Ebene des Bundes aber auch der Länder.

Daher ist es sehr zu begrüßen, dass auch der vorliegende Entwurf die genannten Potentiale erkannt hat¹¹ und mit Open Data für Hessen nutzen will.

III. Zu den einzelnen Regelungen

Im Folgenden sollen einzelne Regelungsgehalte anhand der jeweiligen Absätze des Entwurfs zu § 4a HEGovG näher betrachtet werden. Dabei soll ein Schwerpunkt auf Regelungen gelegt werden, die für die Einordnung des Entwurfs besonders relevant sind.

1. § 4a Absatz 1 HEGovG-E, Bereitstellungspflicht

Als Kernstück des Entwurfs normiert § 4a Abs. 1 HEGovG-E die proaktive Bereitstellungspflicht von unbearbeiteten, maschinenlesbaren Daten durch die Behörden des Landes zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze. In erster Linie dreht diese Regelung das Verhältnis im Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Bürgern/Bürgerinnen um. Während Bürger und Bürgerinnen nach althergebrachten Informationszugangsrechten wie etwa § 29 HVwVfG aber auch § 80 Abs. 1 i.V.m. § 85 Abs. 1 des Hessischen Datenschutz - und Informationsfreiheitsgesetzes (HDSIG) in der Holschuld waren, also in der Regel Anträge auf Informationszugang stellen mussten, geraten die Behörden durch die proaktive Bereitstellungspflicht in eine Bringschuld. Informationen müssen also ohne Gesuch und ohne Antrag und Begründung von der Behörde unaufgefordert zugänglich gemacht werden.

Neben den auf der Hand liegenden Vorteilen für Bürger und Bürgerinnen bringt eine proaktive Veröffentlichungspflicht, auch wenn sie mit erhöhten initialen Aufwänden verbunden ist, für die Verwaltung selbst eine Reihe von Vorteilen mit sich. Eine proaktive Veröffentlichung beugt Anträgen auf Informationszugang z.B. nach § 80 Abs. 1 i.V.m. § 85 Abs. 1 HDSIG vor und erspart damit Aufwände und Kosten bei der Bearbeitung der

⁷ Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/datenstrategie-der-bundesregierung-1845632>.

⁸ Datenstrategie der Bundesregierung, S. 52 ff., 53: „Für die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft, genauso wie für die Bürgerinnen und Bürger, muss die Verwaltung ein sichtbarer und agiler, effektiver Akteur des Daten-ökosystems werden. Dafür muss die Bundesregierung erstens ihre inneren Prozesse modernisieren und zweitens die Bereitstellung von Daten für die Öffentlichkeit verbessern.“

⁹ Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/open-data-strategie-1939808>.

¹⁰ Vgl. Open Data Maturity Report 2020 der EU-Kommission, abrufbar unter: https://data.europa.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n6_2020.pdf.

¹¹ LT-Drs. 20/5471, S. 4.

Informationszugangsgesuche. Dass den Behörden bei solchen Verfahren keine Kosten entstünden, da Gebühren und Auslagen von den Antragstellenden verlangt werden könnten, lässt sich dem nur bedingt entgegensetzen. Denn die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte sowie die Einsichtnahme in Dateien und Akten vor Ort nach dem vierten Teil des HDSIG sind im Grundsatz ohnehin für die Antragstellenden kostenfrei, vgl. § 88 Abs. 1 Satz 1 HDSIG. Statt also in einer Vielzahl von Fällen Anträgen auf Informationszugang nachzukommen und ein und dieselbe Information in unterschiedlichen Verfahren verschiedenen Antragstellenden zur Verfügung zu stellen, werden Informationen nurmehr einmalig veröffentlicht. Anträge nach § 85 HDSIG können dann mit einem schlichten Verweis auf die Stelle der Veröffentlichung beantwortet werden. Aber auch für den Informationsaustausch zwischen den Behörden bringt eine Bereitstellungspflicht Erleichterungen mit sich. Für eine Vielzahl von relevanten Verwaltungsdaten müssen Behörden nämlich nicht mehr bei der datenhaltenden Behörde den Informationszugang er suchen und ggf. die Bearbeitung des Gesuchs abwarten, sondern können die begehrten Informationen selbst unmittelbar aus einem zentralen Datenportal abrufen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist die Einführung einer proaktiven Bereitstellungspflicht, zunächst losgelöst von ihrer konkreten Ausgestaltung, im Grundsatz zu begrüßen.

a) Verpflichtung der Kommunen

Aus dem Wortlaut des § 4a Abs. 1 Satz 1 HEGovG-E geht eindeutig hervor, dass die Bereitstellungspflicht nur für die Behörden des Landes gelten soll; Kommunen sollen zunächst nur fakultativ Daten bereitstellen können, § 4a Abs. 1 Satz 2 HEGovG-E. Insoweit wurde die Regelung der Vorlage des § 16a Abs. 1 EGovG NRW entnommen. In dessen Entwurfsbegründung ist vorgesehen, eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Kommunen nach einer ersten Evaluation zu überprüfen.¹² Eine auch nur nachträgliche Einbeziehung der Kommunen ist im vorliegenden Entwurf nicht angedacht. Hintergrund für die fehlende Verpflichtung der Kommunen sind regelmäßig Bedenken wegen mangelnden personellen Ressourcen und zusätzlichen Aufwänden.¹³ Dem lässt sich jedoch entgegenhalten, dass die Verwaltung in Hessen wohl auch auf kommunaler Ebene von der Bereitstellungspflicht profitieren würde. Im Rahmen des HDSIG sind Gemeinden und Landkreise ohnehin zur Erteilung von Informationen verpflichtet, vgl. § 80 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 HDSIG. Insofern bieten sich zumindest im Anwendungsbereich dieses Gesetzes auch für Kommunen die oben dargestellten Einsparungspotentiale bei der Bearbeitung von Informationsgesuchen. In Nordrhein-Westfalen wurde die fehlende Einbeziehung der Kommunen außerdem mit dem tragenden Argument kritisiert, dass die Einbeziehung der

¹² Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/8795, S. 70.

¹³ Vgl. etwa die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des § 16a EGovG NRW, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/2616.

Kommunen gerade deshalb erforderlich sei, weil die Kommunen die in der Regel wichtigsten Kontaktstellen für Bürgerinnen und Bürger sind.¹⁴

Demnach ist zu empfehlen, die Rolle der Kommunen bei der Bereitstellung offener Daten zu überdenken und zumindest eine nachträgliche Einbeziehung in die Verpflichtung in Erwägung zu ziehen. Vorzugswürdig erscheint sogar, die Kommunen von Beginn an in die Verpflichtung einzubinden.

b) Begründung eines Anspruchs

Weder aus dem Wortlaut des Entwurfs zu § 4a HEGovG-E noch aus der Entwurfsbegründung geht eindeutig hervor, ob der mit § 4a Abs. 1 HEGovG-E begründeten objektiven Bereitstellungspflicht der Behörden auch ein Anspruch der Adressaten auf Bereitstellung im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts gegenüberstehen soll. Der Wortlaut der Regelung ließe zunächst eine Deutung dahingehend zu, dass die Verpflichtung auch durch Geltendmachung eines Anspruchs gerichtlich durchsetzbar sein könnte. Aus diesem Grund enthält die bundesrechtliche Vorlage für den gegenständlichen Entwurf, § 12a EGovG Bund einen diesbezüglich klarstellenden Passus (*„Ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten wird hierdurch nicht begründet.“*, vgl. § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG Bund).

Es sollte daher jedenfalls klargestellt werden, ob mit dem vorliegenden Entwurf ein subjektiv-öffentliches Recht begründet werden oder ob es bei der objektiven Verpflichtung bleiben soll. Soll kein subjektiv-öffentliches Recht begründet werden, empfiehlt sich die Übernahme des Wortlauts aus § 12a Abs. 1 Satz 2 EGovG Bund. Für den Fall, dass ein Anspruch begründet werden soll, ist ebenfalls zu empfehlen, dies im Wortlaut der Norm ausdrücklich zu regeln. Als Vorlage könnte dafür z.B. § 1 Abs. 2 des Hamburger Transparenzgesetzes (HmbTG) dienen (*„Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf unverzüglichen Zugang zu [...] Informationen.“*).

Vorab sollte aber ernsthaft in Erwägung gezogen werden, einen Anspruch zu gewähren. Denn ohne einen korrespondierenden Anspruch zieht die Nichterfüllung der objektiven Bereitstellungspflicht quasi keine juristischen Folgen für die Behörden nach sich.¹⁵ Das erschwert die Verwirklichung der Bereitstellungspflicht erheblich.¹⁶ Die Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder halten einen Anspruch, der von jedermann einklagbar wäre, als effektives Korrektiv zu einer reinen Selbstverpflichtung der öffentlichen Stellen sogar für unverzichtbar.¹⁷ Insoweit lohnt auch ein vergleichender Blick auf Open-Data-Tatbestände, die mit subjektiven Ansprüchen auf Bereitstellung ausgestattet sind. So

¹⁴ Stellungnahme der Open Knowledge Foundation, Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/2635, S. 3.

¹⁵ Richter, NVwZ 2017, 1408, S. 1410.

¹⁶ Schnieders, DÖV 2018, S. 175, S. 184.

¹⁷ Vgl. Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 24.04.2017, abrufbar unter: https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2017-Informationenfreiheitsbeauftragte-der-Laender-EGovG.pdf.

ergab die Evaluierung des HmbTG eine sehr rege Veröffentlichungspraxis der verpflichteten Behörden; von September 2014 bis Februar 2017 wurden dort hauptsächlich von Behörden und Gerichten knapp 66.000 Veröffentlichungen im Transparenzportal vorgenommen.¹⁸ Die erste Evaluation des § 12a EGovG ergab hingegen ein nüchternes Bild; im Rahmen einer Umfrage bei den verpflichteten Behörden gaben 72 Prozent der Befragten an, dass das Inkrafttreten des Open-Data-Gesetzes nach ihrer Einschätzung nicht dazu geführt hat, dass mehr Daten bereitgestellt werden.¹⁹ Auch wenn sich diese gewaltigen Unterschiede in der Veröffentlichungspraxis nicht monokausal nur mit der Gewährung eines subjektiv-rechtlichen Anspruchs erklären lassen, erscheint eine, wenn auch nur drohende, gerichtliche Durchsetzung der Bereitstellungspflicht jedenfalls geeignet, die Veröffentlichung von Daten zu fördern.

2. § 4a Abs. 2 HEGovG-E, Art der bereitzustellenden Daten

§ 4a Abs. 2 HEGovG-E regelt den sachlichen Anwendungsbereich der Verpflichtung und bezieht sich auf die Art der bereitzustellenden Daten. Nach § 4a Abs. 2 Nr. 1 HEGovG-E gilt die Verpflichtung nur für Daten, die der Behörde elektronisch gespeichert und strukturiert, insbesondere in Tabellen und Listen, vorliegen.

Die Beschränkung der Veröffentlichungspflicht auf elektronisch gespeicherte und strukturiert vorliegende Daten ist sinnvoll. Denn der Erfüllungsaufwand würde um ein Vielfaches anwachsen, wären Daten miterfasst, die bei der Behörde lediglich in analoger Form, also in der Regel papier-schriftlich vorliegen unter großem Aufwand strukturiert und digitalisiert werden müssten. Das wiederum würde die Bereitstellung aktueller, elektronisch vorliegender Daten verzögern und letzten Endes einen Datenstau verursachen. Eine solche Pflicht zur Digitalisierung von Altbeständen wird durch die gewählte Formulierung jedoch ausgeschlossen.²⁰

3. § 4a Abs. 6 HEGovG-E, Qualität der bereitzustellenden Daten

In § 4a Abs. 6 HEGovG-E sind qualitative Anforderungen an die Bereitstellung von Daten und Metadaten formuliert. Solche qualitativen Anforderungen an die zur Verfügung zu stellenden Daten spielen bei Open Data eine wichtige Rolle, da diese Daten für weitere Anwendungen nachgenutzt werden sollen und ein problemloses und einwandfreies Funktionieren nur durch hohe Datenqualität gewährleistet werden kann.²¹

¹⁸ Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes, S. 285, abrufbar unter: <https://suche.transparenz.hamburg.de/dataset/abschlussbericht-zur-evaluation-des-hamburgischen-transparenzgesetzes>.

¹⁹ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, Abb. 12.

²⁰ Vgl. auch *Richter*, NVwZ 2017, 1408, S. 1409.

²¹ *Heckmann*, vbw-Studie Open Data – Rechtliche Bewertung, 2. Aufl. 2018, S. 30, abrufbar unter: https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2018/Downloads/180221-vbw-Studie-Open-Data_final.pdf.

Die zentralen Qualitätsmerkmale finden sich im vorliegenden Entwurf in § 4a Abs. 6 Nr. 1 HEGovG-E, nämlich die Maschinenlesbarkeit und die Verknüpfung mit Metadaten. Diese Anforderungen können zunächst jedoch nur als Mindeststandards begriffen werden und bedürfen einer Konkretisierung, etwa durch Rechtsverordnung auf Grundlage der vorgesehenen Ermächtigung in § 4b Abs. 2 des Entwurfs. Denn diese ersten qualitativen Elemente entsprechen so abstrakt noch nicht den Qualitätsstandards, die von verschiedenen Initiativen von Open Government und Open Data erwartet werden.²² Es ist daher zu empfehlen, die Anforderungen an die Datenqualität anhand solcher Standards zu präzisieren. Als Beispiel seien hier die sieben Kriterien für die Datenqualität von Rohdaten nach Eble genannt:²³

- **Vollständigkeit (Completeness)**
Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob die Daten für den betreffenden Themenbereich umfassend und vollständig ermittelt wurden.
- **Richtigkeit (Accuracy)**
Zudem ist erforderlich, dass die Daten richtig und ohne Fehler erfasst wurden.
- **Gültigkeit (Validity)**
Die Daten sollen reale Sachverhalte repräsentieren.
- **Genauigkeit (Precision)**
Hier stellt sich die Frage, ob die Daten hinreichend präzise ermittelt worden sind.
- **Zeitbezug (Timeliness)**
Der Grad der Rechtzeitigkeit und des Zeitbezugs spielt ebenso eine große Rolle. Als Beispiel können hier die für Verkehrsapps erforderlichen Daten genannt werden, da diese gerade hochaktuell sein müssen, um ihren vollen Nutzen ausschöpfen zu können. Soll die App beispielsweise vor Verkehrsstaus warnen, so nützt es nichts, wenn die Warnung erst dann ausgesprochen werden kann, wenn der Stau sich schon längst wieder aufgelöst hat.
- **Einzigartigkeit (Uniqueness)**
Ob der Wert, der ermittelt wurde, auch der einzige seiner Art ist, ist deshalb von Bedeutung, da ansonsten Widersprüche entstehen könnten, die die Datenqualität erheblich einschränken.
- **Verlässlichkeit (Reliability)**
Es ist sicherzustellen, dass Daten verschiedener Quellen über gleiche Attribute in einen Zusammenhang gebracht werden können. Der Begriff der Verlässlichkeit ist daher dahingehend zu verstehen, dass die entsprechenden Rohdaten auch Verbindungen zu anderen Datenquellen zulassen.

²² Heckmann, vbw-Studie Open Data – Rechtliche Bewertung, S. 27.

²³ Vgl. Heckmann, vbw-Studie Open Data – Rechtliche Bewertung, S. 29, m.w.N.

Auch die Struktur und Beschreibung der Metadaten sollte möglichst vorhandenen Standards folgen. Dazu empfiehlt es sich, den Empfehlungen für einen einheitlichen Metadatenkatalog des IT-Planungsrats zu folgen, die die Grundlage für verschiedene Open-Data-Portale wie auch „GovData“ bilden.²⁴ Diese Empfehlungen wurden vom IT-Planungsrat als gemeinsame verbindliche Grundlage für den Metadatenaustausch zwischen deutschen Open-Data-Portalen festgelegt.²⁵ Auch wenn diese Standards damit ohnehin Verbindlichkeit beanspruchen, ist dennoch zu empfehlen eine Bindung an die Standards in eine konkretisierende Rechtsverordnung mit aufzunehmen.

4. § 4a Abs. 7 HEGovG-E, Ausschluss einer Prüfpflicht

Der Ausschluss einer Pflicht der Behörden zur Überprüfung der bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zielt in erster Linie darauf ab, eine Haftung der Behörden für Schäden durch Minderqualität von Datenbeständen oder Datenzugängen auszuschließen. Auf diesen Regelungszweck beruft sich auch die Begründung des Entwurfs.²⁶ Eine entsprechende Regelung erscheint aus zwei Gesichtspunkten sinnvoll.

Denn zum einen besteht für den Staat grundsätzlich eine Pflicht zur Informationsrichtigkeit für die zur Verfügung gestellten Daten. Schon aus staatshaftungsrechtlichen Gründen ist es geboten, dass Auskünfte wie Informationen richtig, klar, unmissverständlich, eindeutig, vollständig und nach aktuellem Erkenntnisstand zu erteilen sind.²⁷ Denn Fehlinformationen von staatlicher Seite können für Betroffene ähnlich belastend wirken wie imperative Entscheidungen wie etwa Verwaltungsakte²⁸ und im Zuge der Weiterverarbeitung zu erheblichen, v.a. wirtschaftlichen Schäden führen. Für solche Fälle kommen dann auch staatshaftungsrechtliche Tatbestände wie der Folgenbeseitigungsanspruch oder die Ansprüche aus Amtshaftung gem. § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG oder Haftung im öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnis in Betracht.²⁹ Die Beschränkung einer Haftpflicht, auch einer solchen des Staates, ist der Rechtsordnung zwar nicht fremd, aber auch nur in klar gesteckten Grenzen möglich. So kann zum Beispiel nach § 276 Abs. 3 BGB die Haftung für Vorsatz nicht wirksam ausgeschlossen werden. Daher erscheint es sinnvoll, die Haftung für die Richtigkeit der bereitzustellenden Informationen nicht erst auf Rechtsfolgenseite, sondern durch die Verneinung einer Prüfpflicht bereits auf der Tatbestandsebene zu

²⁴ *Denkhaus/Richter/Bostelmann*, E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, 2019, § 12 EGovG, Rn. 9.

²⁵ Vgl. Beschluss des IT-Planungsrats vom 28.06.2018, abrufbar unter: <https://www.it-planungsrat.de/beschluesse/beschluss/beschluss-2019-33>.

²⁶ Drucksache 20/5471, S. 6.

²⁷ *Hoffmann/Schulz*, KommJur 2014, 126, 129 m.w.N.

²⁸ a.a.O.

²⁹ *Lederer*, Open Data – Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, 2015, S. 283.

beschränken. Die fehlende Überprüfung kann dann nicht als Pflichtverletzung eingestuft werden, auf die etwaige Schadensersatzansprüche gestützt werden könnten.³⁰

Zum anderen könnte eine vollumfängliche Pflicht zur Überprüfung der Informationsrichtigkeit die proaktive Datenbereitstellung, neben einem drohenden Haftungsrisiko, auch im Hinblick auf einen erhöhten Erfüllungsaufwand erheblich hemmen. Denn der Aufwand einer vollständigen Richtigkeitsprüfung würde den Aufwand der eigentlichen Bereitstellung in vielen Fällen weit übersteigen. Aber auch eine unverzügliche Bereitstellung der Daten nach der Erhebung, wie von § 4a Abs. 4 Satz 1 HEGovG-E vorgesehen, ließe sich mit einer Prüfpflicht nicht vereinen. Darüber hinaus ist eine Richtigkeitsprüfung für gewisse Datensätze, wie z.B. solche aus experimentellen Erhebungen oder Messungen schon rein tatsächlich nicht möglich.³¹ Unter diesen Gesichtspunkten wäre eine Garantie für die Datenrichtigkeit, auch angesichts beschränkter personeller Kapazitäten, den Behörden nicht zuzumuten.³²

Unbedingt zu beachten ist aber auch bei Ausschluss einer Prüfpflicht, dass positive Kenntnis der Unrichtigkeit der bereitzustellenden Daten durchaus zur Pflicht der Berichtigung führt. In diesen Fällen sind fehlerhafte Daten zu korrigieren. Denn die wissentliche Bereitstellung falscher Daten kann eine vorsätzliche Pflichtverletzung begründen, auf die sich Schadensersatzansprüche stützen ließen. Unterlässt es die Behörde also, als unrichtig oder unvollständig bekannt gewordene Informationen nachträglich zu korrigieren, so kann dies eine Haftung der Behörde auslösen.³³ Das Gleiche gilt für die Wiedergabe von Informationen, die eine mangelnde Aktualität aufweisen; eine Pflicht, einmal veröffentlichte Daten laufend zu aktualisieren, kann dem geltenden Recht jedoch nicht entnommen werden.³⁴ Vielmehr sind aktualisierte Datenbestände selbst Gegenstand der Bereitstellungspflicht.

5. § 4a Abs. 8 HEGovG-E, open by design

In § 4a Abs. 8 HEGovG-E wird eines der wesentlichen Open-Data-Prinzipien, „open by design“, ausformuliert, indem die Behörden angehalten werden, die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten im Sinne des § 4a Abs. 1 HEGovG-E bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung zu berücksichtigen. Demnach müssten Behörden nunmehr bei so gut wie jeder Art der Datenverarbeitung und schon bei der Planung von

³⁰ Heckmann, vbw-Studie Open Data – Rechtliche Bewertung, S. 36, ähnlich auch Richter, NVwZ 2017, 1408, 141.

³¹ Lederer, Open Data, Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, S. 281.

³² Lederer, Open Data, Informationsöffentlichkeit unter dem Grundgesetz, S. 283.

³³ Heckmann, vbw-Studie Open Data – Rechtliche Bewertung, S. 36.

³⁴ Hoffmann/Schulz, KommJur 2014, 126.

Datenerhebungen und Verwaltungsabläufen ihre Pflicht zur proaktiven Bereitstellung im Hinterkopf behalten und mitdenken. Das ist ausdrücklich zu begrüßen, da somit einerseits die zukünftige Datenbereitstellung erheblich vereinfacht wird, wenn sie in allen relevanten Prozessen von Anfang an mit verankert wird. Zum anderen trägt die Pflicht auch zu dem häufig proklamierten Kulturwandel in den Behörden³⁵ bei, indem sie eine Auseinandersetzung mit Open Data unumgänglich macht.

Zu bemängeln ist insoweit nur, dass der Entwurf, wie schon die bundesrechtliche Vorlage in § 12a Abs. 7 EGovG Bund, nur eine Soll-Vorschrift normiert. Dass eine solche „lose“ Verpflichtung nicht die gewünschte Wirkung mit sich bringt, zeigen die ernüchternden Ergebnisse des 1. Open-Data-Fortschrittsberichts.³⁶

6. § 4a Abs. 9 HEGovG-E, Open-Data-Koordination

Nach § 4a Abs. 9 Satz 2 HEGovG-E ist jedes Ministerium dazu verpflichtet, für seinen Geschäftsbereich einen Open-Data-Koordinator oder eine Open-Data-Koordinatorin zu benennen. Diese sollen als zentrale Ansprechpartner des jeweiligen Ministeriums auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums hinwirken.

Diese Verpflichtung fällt besonders positiv auf, da sie die Lehren, die aus der Evaluierung des § 12a EGovG Bund gezogen wurden, unmittelbar umsetzt. Die Evaluierung hat nämlich gezeigt, dass neben unzureichenden personellen Ressourcen auch mangelndes Know-How der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden über den Umgang und die Weiterverwendung von Open Data ein wesentliches Hemmnis bei der Bereitstellung offener Daten darstellt.³⁷ Demgegenüber werden Information und Beratung sowie Aufklärung über den Nutzen von Open Data als wichtiger Hebel für mehr Open Data erkannt.³⁸ Diese Aufgabe wird zwar auf Bundesebene vom Kompetenzzentrum Open Data wahrgenommen; dieses leidet aber wiederum selbst an mangelnder personeller Ausstattung.³⁹ Es wurde daher richtig erkannt, dass auch in den einzelnen Behörden selbst der notwendige Kulturwandel aktiv begleitet werden muss.⁴⁰ Die Benennung von dezidiert zuständigen Personen zur Open-Data-Koordination und die ausdrückliche Zuweisung eben dieser Aufgaben bietet die Chance, die erkannten Hemmnisse abzubauen und die Hebel zu nutzen.

Fraglich ist dabei nur, ob die personelle Ausstattung mit jeweils einer Koordinatorin oder einem Koordinator pro Ministerium dazu ausreicht, diesen aufwändigen Prozess, allein nur in den Behörden des Landes hinreichend zu begleiten. Hierbei sollte auch keinesfalls

³⁵ Vgl. etwa 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 29.

³⁶ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 29 f.

³⁷ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 30.

³⁸ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 34.

³⁹ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 30.

⁴⁰ 1. Open-Data-Fortschrittsbericht, BT-DS 19/14140, S. 34.

vergessen werden, dass auch die Kommunen, unabhängig von ihrer Bereitstellungsverpflichtung, unbedingt Zugang zu einem Beratungs- und Koordinierungsangebot benötigen.

Es ist daher zu empfehlen, die personelle Ausstattung nochmals zu prüfen und auch für die Begleitung der Kommunen entsprechende Koordinatorinnen und Koordinatoren zu benennen. Diese könnten z.B. auf Bezirksebene verortet werden.

IV. Alternative Transparenzgesetz

Auch wenn unter all diesen Gesichtspunkten die Einführung einer Open-Data-Regelung in das HEGovG sehr begrüßenswert erscheint, soll an dieser Stelle noch eine Alternative zur Etablierung von Open-Data-Recht in Form eines Transparenzgesetzes dargestellt werden.

Teilweise wird kritisiert, dass Open-Data-Regelungen wie die des gegenständlichen Entwurfs zu einer Zersplitterung des Informationszugangsrechts beitragen und im Kontext des Rechts der elektronischen Verwaltung nichts zu suchen hätten; als Alternative werden Transparenzgesetze vorgeschlagen, die Open-Data-Regelungen und Informationszugangsrechte in einem Gesetz vereinen sollen.⁴¹ Ein Hessisches Transparenzgesetz könnte nach diesem Konzept eine Open-Data-Verpflichtung, bereichsspezifische Informationszugangsgesetze wie das hessische Umweltinformationsgesetz und generelle Informationszugangsregeln wie die des 4. Teils des HDSIG in sich vereinen. Als Beispiel wird hierfür exemplarisch das Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) herangezogen.⁴² Zum Vergleich und zur Veranschaulichung dieser Herangehensweise werden im Anhang der vorliegende Entwurf des § 4a HEGovG und dessen entsprechende Regelungen im Hamburger Transparenzgesetz synoptisch gegenübergestellt.

⁴¹ Vgl. Entschließung der Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder vom 24.04.2017, abrufbar unter: https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/informationsfreiheit/BlnBDI-2017-Informationenfreiheitsbeauftragte-der-Laender-EGovG.pdf.

⁴² Hamburg steht im Transparenzranking der Open Knowledge Foundation aufgrund des HmbTG im Vergleich der Bundesländer und des Bundes an vorderster Stelle, Transparenzranking abrufbar unter: <https://transparenzranking.de/>.

V. Anhang: Synopse zur Gegenüberstellung von 4a HEGovG-E und dem HmbTG

FDP-Entwurf Open-Data-Gesetz § 4a (Open Data)	Hamburgisches Transparenzgesetz
<p>(1) Die 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. Auch Kommunen können diese Daten zur Verfügung stellen.</p>	<p style="text-align: center;">§ 2 - Begriffsbestimmungen</p> <p>(1) Amtliche Informationen sind alle amtlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Als solche gelten auch Aufzeichnungen, die zum Zwecke der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des Absatzes 3 gefertigt werden.</p> <p>(...)</p> <p>(3) Auskunfts- und veröffentlichungspflichtige Behörden sind alle Stellen im Sinne des § 1 Absatz 2 des Hamburgischen Verwaltungsverfahrensgesetzes → unter Aufsicht stehenden Körperschaften, Anstalten & Stiftungen des ö.R., auch wenn sie Bundes- oder EU-Recht ausführen, auch nat./jur. Personen des Privatrechts, wenn sie öffentliche Aufgaben/Dienstleistungen erbringen und dabei Kontrolle Hamburgs unterliegen.</p> <p>(...)</p>
<p>(2) Abs. 1 gilt für Daten, die</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen- oder Listenform oder Datenbanken, 2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen und 3. bei Personenbezug derart umgewandelt wurden, 	<p style="text-align: center;">§ 3 - Anwendungsbereich</p> <p>(1) Der Veröffentlichungspflicht unterliegen vorbehaltlich der §§ 4 bis 7 und 9</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorblatt und Entscheidungssatz von beschlossenen Senatsdrucksachen <p>(...)</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. die wesentlich Unternehmensdaten städtischer Beteiligungen (...)

<p>a) dass sie sich nicht mehr auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen oder</p> <p>b) dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann.</p>	<p>(2) Die veröffentlichungspflichtigen Stellen sollen vorbehaltlich der §§ 4 bis 7 und 9 darüber hinaus veröffentlichen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verträge, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, soweit dadurch nicht wirtschaftliche Interessen der Freien und Hansestadt Hamburg oder der veröffentlichungspflichtigen Stellen selbst erheblich beeinträchtigt werden, 2. alle weiteren, den in Nummer 1 und Absatz 1 genannten Gegenständen vergleichbaren Informationen von öffentlichem Interesse. <p>(...)</p>
<p>(3) Abweichend von Abs. 1 müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. zu den Daten kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß Teil IV §§ 82 bis 84 des Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82) in der jeweils geltenden Fassung besteht, 2. ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde, 3. Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen oder 4. die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze maschinenlesbar und entgeltfrei bereitgestellt werden. 	<p>§ 4 – Schutz personenbezogener Daten</p> <p>(1) Pers. D. sind bei der Veröffentlichung unkenntlich zu machen. Dies gilt nicht für sechs Ausnahmen, z.B. bei Gutachten und Studien die Namen der Verfasser:innen</p> <p>Abs. 2 – 5 mit weiteren Details zur Veröffentlichung bestimmter Pers. D.</p> <p>§ 5 – Ausnahmen von der Informationspflicht</p> <p>Acht Bereiche/Institutionen unterliegen explizit keiner Informationspflicht, z.B. Gerichte und Strafverfolgungs-/vollstreckungsbehörden, Rechnungshof oder ö.-r. Rundfunkanstalten in Bezug auf journalistische-redaktionelle Informationen.</p> <p>§ 6 – Schutz öffentlicher Belange</p> <p>(1) Von der Informationspflicht ausgenommen sind die unmittelbare Willensbildung des Senats, Entwürfe, vorbereitende Notizen und</p>

	<p>vorbereitende Vermerke. Absatz 2 konkretisiert den Absatz 1 und bezieht sich auch auf int. Beziehungen, Landesverteidigung o.Ä. und Informationen, die ein Gerichtsverfahren o.Ä. beeinträchtigen würde</p> <p>§ 7 – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse</p> <p>(1) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 8 – Schutz geistigen Eigentums</p> <p>(1) Eine Informationspflicht besteht nicht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht.</p> <p>(...)</p> <p>§ 9 – Einschränkungen der Informationspflicht</p> <p>(1) Soweit eine Weitergabe von Informationen durch höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen verboten ist, ist eine Darstellung ihres Gegenstandes und ihres Titels im zulässigen Umfang nach Maßgabe dieses Gesetzes zu veröffentlichen oder zugänglich zu machen.</p> <p>Abs. 2 formuliert fünf weitere Ausnahmen der Veröffentlichungspflicht, u.a. Verträge mit Gegenstandswert unter 100.000 Euro oder Subventionen unter 1.000 Euro</p>
<p>(4) Die Bereitstellung der Daten nach dieser Vorschrift und die Aktualisierung von bereits veröffentlichten Datensätzen erfolgt unverzüglich nach der Erhebung, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt</p>	<p>§ 10 – Ausgestaltung der Veröffentlichungspflicht</p> <p>(1) Informationen im Sinne von § 3 Absatz 1 sind nach Vorliegen der technischen Voraussetzungen gemäß § 18 Absatz 2 unverzüglich im Volltext, in elektronischer Form im</p>

wird, andernfalls unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung. Ist aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen.

(5) Der Abruf der Daten muss entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung ermöglicht werden.

(6) Die Daten nach Abs. 1 Satz 1 sind

1. maschinenlesbar und zusammen mit den zugehörigen Metadaten und
2. soweit sinnvoll und möglich, in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten und mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen bereitzustellen.

Die Metadaten werden über ein Open-Data-Portal des Landes sowie das nationale Metadatenportal GovData zugänglich gemacht.

Informationsregister zu veröffentlichen. Alle Dokumente müssen leicht auffindbar, maschinell durchsuchbar und druckbar sein.

Abs. 2 bzgl. Veröffentlichung von Verträgen

(3) Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung der Informationen ist frei, sofern höherrangiges Recht oder spezialgesetzliche Regelungen nichts anderes bestimmen. Das gilt auch für Gutachten, Studien und andere Dokumente, die in die Entscheidungen der Behörden einfließen oder ihrer Vorbereitung dienen. Soweit an Dokumenten im Sinne des Satzes 2 das Urheberrecht eines oder einer Dritten der Nutzung, Weiterverwendung oder Verbreitung entgegenstehen würde, hat die veröffentlichungspflichtige Stelle bei der Beschaffung der Information darauf hinzuwirken, dass ihr die erforderlichen Nutzungsrechte eingeräumt werden.

(4) Der Zugang zum Informationsregister ist kostenlos und anonym. Er wird über öffentliche Kommunikationsnetze bereitgestellt. Zugang zum Informationsregister wird in ausreichendem Maße in öffentlichen Räumen gewährt.

(5) Alle veröffentlichten Informationen müssen in einem wiederverwendbaren Format vorliegen. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Das Datenformat muss auf verbreiteten und frei zugänglichen Standards basieren und durch herstellerunabhängige Organisationen unterstützt und gepflegt werden. Eine vollständige Dokumentation des Formats und aller Erweiterungen muss frei verfügbar sein.

(6) Die Informationen im Informationsregister müssen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden.

	<p>(7) Bei Änderungen veröffentlichter Informationen muss neben der Änderung die jeweilige Fassung für jeden Zeitpunkt abrufbar sein.</p> <p>(...)</p> <p>Abs. 9 enthält Verordnungsermächtigung für den Senat</p>
<p>(7) Die Behörden sind nicht verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.</p>	
<p>(8) Die Behörden des Landes sollen die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten im Sinne des Abs. 1 bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung, sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung berücksichtigen.</p>	
<p>(9) Zuständig für die Koordinierung und Beratung der Ressorts ist das für die zentrale Steuerung und Koordinierung der Digitalisierung zuständige Ministerium. Jedes Ministerium benennt für seinen Geschäftsbereich einen Open-Data-Koordinator oder eine Open-Data-Koordinatorin. Der Koordinator oder die Koordinatorin wirkt in der Funktion als zentraler Ansprechpartner des jeweiligen Ministeriums auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums hin.</p>	<p>§ 14 - Anrufung der oder des Hamburgischen beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit</p> <p>Abs. 4 S. 2 und 3: Sie oder er berät den Senat und die sonstigen in § 2 Absatz 3 genannten Stellen in Fragen des Informationszugangs und kann Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs geben. Auf Ersuchen der Bürgerschaft, des Eingabenausschusses der Bürgerschaft oder des Senats soll die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Hinweisen auf Angelegenheiten und Vorgänge nachgehen, die ihren bzw. seinen Aufgabenbereich unmittelbar betreffen.</p>
<p>(10) Die Behörden stellen die Daten nach § 4a spätestens zwölf Monate nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erstmals bereit.</p>	
<p>§ 4b - Open-Data-Bericht</p>	
<p>(1) Die Landesregierung berichtet dem Landtag alle drei Jahre über die Erfahrungen in Bezug auf die Open-Data-Regelung. Der Open-Data-Bericht wird erstmals zu Beginn des</p>	<p>§ 14 Abs. 4 S. 4 und 5</p> <p>Auf Anforderung des Senats oder mindestens eines Viertels der Mitglieder der Bürgerschaft</p>

<p>vierten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres vorgelegt.</p> <p>Abs. 2 ist Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnung zugunsten des zuständigen Ministeriums</p>	<p>hat die oder der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Gutachten zu erstellen und Berichte zu erstatten. Außerdem legt sie oder er mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht vor. Sie oder er kann sich jederzeit an die Bürgerschaft wenden.</p>
---	---

§ 1 Abs. 2 HmbTG: „Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes **Anspruch** auf unverzüglichen Zugang zu allen amtlichen Informationen der auskunftspflichtigen Stellen sowie auf Veröffentlichung der in § 3 Absatz 1 genannten Informationen.“

§ 17 HmbTG – Altverträge

(1) Soweit in Verträgen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen worden sind (**Altverträge**), ihre Veröffentlichung ausgeschlossen worden ist, unterliegen sie nicht der Veröffentlichungspflicht.

(2) Wird ein Antrag auf Information hinsichtlich eines Altvertrages gestellt und stehen der Gewährung von Informationen Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die vertragschließende Behörde den Vertragspartner zu Nachverhandlungen mit dem Ziel aufzufordern, die Informationen freizugeben. Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten keine Einigung erzielt werden, so werden die Informationen gewährt, soweit das Informationsinteresse das Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.

(3) Für Änderungen oder Ergänzungen von Altverträgen gelten die Bestimmungen dieses Gesetzes.

§ 18 HmbTG – Übergangsregelungen

(1) Die Veröffentlichungspflicht gilt für **Informationen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes aufgezeichnet worden sind**, nur, soweit sie in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen.

(...)

PROFESSOR WOLFGANG HENSELER

KURZE STELLUNGNAHME ZUM „OPEN-DATA-GESETZENTWURF“

Die Bereitstellung und Nutzbarmachung von Daten, wie in dem Gesetzentwurf „Open-Data“ (20/5471) geplant, stellt eine elementare Grundlage für eine erfolgreiche Digitalisierung dar.

Den im Gesetzentwurf aufgeführten Anforderungen kann ich in allen Belangen nur zustimmen. Ich sehe in der Umsetzung des Gesetzentwurfs eine wichtige Grundlage, die Digitalisierung für Behörden, Verwaltung, Wirtschaft, Gesellschaft und Menschen u.w. sinn- und nutzvoll zur Anwendung zu bringen. Der Gesetzentwurf beinhaltet aus meiner Sicht die relevanten Aspekte zur Förderung einer elektronischen Verwaltung und bildet somit eine gute Grundlage für die Nutzung von Daten im öffentlichen und wirtschaftlichen Sektor.

Allerdings müssen aus meiner Sicht im Nachgang der Gesetzgebung Kriterien wie „unverzüglich“ (Artikel 1, § 4a (4) detaillierter beschrieben werden, um den Umsetzenden klare Rahmenbedingungen der Orientierung zu geben.

Es sollte zudem sehr darauf geachtet werden, dass Daten nur dann effektiv und effizient genutzt werden können, wenn sie in strukturierter Form zur maschinellen Verarbeitung z.B. für das Machine Learning oder künstliche Intelligenz vorliegen (wie im Entwurf in Artikel 2, zu Nr. 2, § 4a Abs. 2 beschrieben). Daher kann ich sie nur bitten, im Vorfeld einer nachgelagerten Gesetzgebung, diese Datenqualitätsstandards genaustens festzulegen, damit es im Nachgang der Gesetzgebung, nicht zu unzähligen Anfragen zu Datenformaten, -strukturen, De-Identifizierungsprozessen o.ä. kommt.

Als sehr positiv bewerte ich zudem die im Gesetzentwurf verankerte personelle Regelung (§ 4a Abs. 9) mittels eines „single point-of-contact“.

Den im § 4b Abs. 1 beschriebenen Zeitraum der Berichterstattung finde ich in Anbetracht der sich rasant entwickelten Digitalisierung als nicht mehr zeitgemäß. Hier würde ich mir kürzere „Feedback-Schleifen“ wünschen.



Professor Wolfgang Henseler
03.09.2021 Offenbach am Main