

**– Ausschussvorlage DDA 20/33 –
– öffentlich –**

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz

Stellungnahmen der Anzuhörenden zu

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU

Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

**Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen
Verwaltung (Hessisches Open Data-Gesetz – HODaG)**

– Drucks. [20/10379](#) –

- | | | |
|-----|--|-------|
| 9. | Verein für liberale Netzpolitik (LOAD e. V.) | S. 32 |
| 10. | Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. | S. 37 |
| 11. | Chaos-Computer-Club Darmstadt e. V. | S. 45 |



Schriftliche Stellungnahme

von Prof. Dr. Wilfried Bernhardt, Staatssekretär a.D. und Rechtsanwalt, LOAD e.V. – Verein für liberale Netzpolitik, für die schriftliche Anhörung des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open-Data-Gesetz – HODaG- Drucks. 20/10379)

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, 02.03.2023

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

I. Allgemeines

Der Gesetzentwurf hat sich zum Ziel gesetzt, Hindernisse bei der Bereitstellung offener Daten zu beseitigen und die Bereitstellung offener Daten als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu etablieren. Konkret sollen Behörden der Landesverwaltung grundsätzlich verpflichtet werden, die zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhobenen Daten der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, sofern andere Regelungen dem nicht entgegenstehen („Open by Default“).

LOAD e.V. hatte bereits zu einem ähnlichen Gesetzentwurf der Freien Demokraten im August 2021 Stellung genommen; die damals eingebrachten Positionen und Argumente gelten nach unserer Überzeugung weiterhin.

Im Gegensatz zum E-Government-Gesetz des Bundes und den meisten E-Government-Regelungen der anderen Länder fehlt es bisher in Hessen an gesetzlichen Regelungen zu Open Data. Zumeist sehen Länder Open-Data-Regelungen vor, die den §§ 12 und 12a EGovG (Bund) nachgebildet sind. Mit dem Gesetz zur Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors vom 16. 07.2021 (BGBl I 2021,2941) hatte zuletzt der Bund die Bereitstellungspflichten durch Ergänzungen des § 12a EGovG ausgedehnt.

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. 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 Kultur stärkt. 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 (etwa im medizinischen Bereich, soweit die Daten keinen Personenbezug mehr aufweisen) ist, um staatliche Maßnahmen erklärbar zu machen bzw. eine politische Diskussion über die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen erst zu ermöglichen.

Während derer Gesetzentwurf der Freien Demokraten vorsah, den Open-Data-Grundsatz im Hessischen E-Government-Gesetz (HEGovG) zu verankern, dazu die neuen §§ 4a und 4b einzufügen und damit denselben Weg zu beschreiten, den auch die meisten anderen Länder mit ihren E-Government-Gesetzen zur Integration ihrer Open-Data-Regelungen gegangen sind (etwa § 10 EGovG BW, § 13 EGovG Bln, § 10 BremEGovG § 8 EGovG M-V, § 16 EGovG NRW, § 17 EGovG SL, § 8 SächsEGovG, § 22 ThürEGovG), sieht der nun zur Beratung anstehende Gesetzentwurf von CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Regelungen in einem eigenen Gesetz vor.

Dieser Weg ist gangbar, trägt aber nicht zwingend dazu bei, die Digital-Verpflichtungen der Verwaltung aus der Sicht der Verwaltung, der Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger „auf einen Blick“ zu erfassen. Zudem führt dieses gesetzestechnische Vorgehen einer gesonderten Neuregelung zur Notwendigkeit, einige Anwendungsvorschriften im Hinblick auf die neuen Vorschriften zu wiederholen, die bereits im HEGovG verankert sind. Teilweise haben Länder auch in sogenannten Transparenzgesetzen erweiterte Pflichten geschaffen, Daten der Öffentlichkeit in Registern zur Verfügung zu stellen (Hamburg, Rheinland-Pfalz), bzw. (etwa in § 11 Landesinformationsfreiheitsgesetz BW) Regelungen darüber getroffen, dass Daten, die zur Veröffentlichung geeignet erscheinen, über öffentliche zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen sind.

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren nach und nach die Bereitstellungspflichten für Open Data erweitert. Auch weitere Ergänzungen sind geplant: So sieht § 12a Abs. 11 Satz 2 EGovG unter Hinweis auf die Erweiterung des Anwendungsbereichs bis zum Jahr 2025 ausdrücklich eine Evaluierung im Hinblick auf die mögliche Ausweitung der Bereitstellungspflicht auf Selbstverwaltungskörperschaften und natürliche Personen und juristische Personen des Privatrechts, denen hoheitliche Aufgaben zur selbständigen Wahrnehmung übertragen wurden, sowie die Einführung eines Anspruchs auf die Bereitstellung von Offenen Daten vor. Zur Einführung eines subjektiv-öffentlichen Anspruchs hat sich bereits der Ampel-Koalitionsvertrag von 2021 bekannt. Auch sollen die Open-Data-Verpflichtungen und die

Informationsfreiheitsvorschriften in einem Transparenzgesetz verankert werden.

Hinter diesen Entwicklungen sollte ein hessisches Open-Data-Gesetz nicht zurückbleiben. Denn es dürfte Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger kaum vermittelbar sein, wenn ein neues Open-Data-Gesetz in Hessen, auf das lange gewartet wurde, den Entwicklungsstand anderer Verwaltungsebenen in Deutschland nicht erreicht.

II. Im Einzelnen:

- 1.) Der vorgeschlagene § 1 nimmt ausdrücklich die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise von einer Bereitstellungspflicht aus, enthält lediglich eine „Kann“-Regelung, soweit die Daten zur Erfüllung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises oder in Auftragsangelegenheiten durch die Kommunen erhoben wurden.

Bereits in der Anhörung zum FDP-Gesetzentwurf haben wir – neben anderen Sachverständigen – darauf hingewiesen, dass zwar die Herausnahme der Kommunen aus der Verpflichtung im Hinblick auf Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung begründbar ist. Wir haben andererseits aber angeregt, die Kommunen über einen Open-Data-Pakt einzubeziehen, wobei allerdings dann ein finanzieller Ausgleich für die Kommunen durch die Landesebene erfolgen müsste. Da die Kommunen als „Basis“ der Verwaltung in Deutschland über eine große Menge an Daten verfügen, wäre es wünschenswert, bei der Schaffung von Open-Data-Verpflichtungen nicht an der kommunalen Ebene vorbeizugehen.

- 2.) Wenn ansonsten nur „Behörden“ im Sinne des § 1 Abs. 2 HVwVfG durch die „Soll“-Verpflichtung erfasst werden, dann bleibt dies – wie bereits ausgeführt – hinter den beabsichtigten Erweiterungen auf der Bundesebene zurück.
- 3.) Die Ausnahmen in § 1 Abs. 2 des HODAG-E sind nachvollziehbar, da die in diesem Absatz genannten Institutionen größtenteils über eine institutionelle Selbständigkeit verfügen.

Auch die Eingrenzungen der bereitzustellenden Daten in § 1 Abs. 3 des HODAG-E sind üblich und nachvollziehbar – genauso wie die in Absatz 4 vorgesehenen Ausnahmen, die zu Recht zum Teil auf in der Verfassung verankerte Grundsätze hinweisen oder redundante Veröffentlichungspflichten oder Veröffentlichungen verhindern wollen.

- 4.) Die Pflicht zur „unverzöglichen“ Veröffentlichung findet sich auch in den Open-Data-Regelungen anderer Landesgesetze. Im Gegensatz zur Regelung auf Bundesebene, bei der eine vorgelagerte Plausibilitätsprüfung gem. § 12a Abs.8 EGOVG

ausdrücklich nicht vorgesehen ist, will die vorgeschlagene hessische Regelung die unverzügliche Bereitstellungspflicht an eine vorgelagerte Plausibilitätsprüfung binden, allerdings nur „soweit fachlich eine Überprüfung der Plausibilität erforderlich ist“. Dies könnte von den Behörden als ein (willkommener) Anlass zu Verzögerungen bei der Bereitstellung genutzt werden: Denn der Entwurf sieht keine Frist für die Plausibilitätsprüfung vor; dies könnte die Behörde veranlassen, die Datenbereitstellung hinauszuschieben, bis eine – nicht an eine Frist gebundene – Plausibilitätsprüfung erfolgt ist.

- 5.) Die Regelung in § 1 Abs.6, die klarstellt, dass andere Veröffentlichungs- und Zugangspflichten nicht durch das neue Open-Data-Gesetz verdrängt werden, ist üblich und nachvollziehbar.
- 6.) Die Begriffsklärungen und -definitionen in § 2 sind sinnvoll, ebenso die Einrichtungs- und Nutzungsregelungen für das Metadatenportal in § 3 sowie die Festlegung einer zentralen Zuständigkeit für die Unterstützung und Zusammenarbeit mit den Ressorts der Landesregierung in Open-Data-Fragen. In Betracht käme zusätzlich die Verpflichtung zur Einrichtung sogenannter Koordinatoren und Koordinatorinnen in bestimmten Behörden, wie dies auf Bundesebene durch § 12a Abs- 9 EGovG vorgesehen ist. Die Koordinatoren und Koordinatorinnen wirken als zentrale Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen der jeweiligen Behörde auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten seiner oder ihrer Behörde hin.
- 7.) Sinnvoll ist auch die in § 4 Abs. 5 vorgesehene Verpflichtung auf „open data by design“, um Ressourcen für spätere aufwendige nachträgliche Aufbereitung der Daten zur Bereitstellung einzusparen.
- 8.) Demgegenüber ist von dem ausdrücklichen Ausschluss des Anspruchs auf Bereitstellung, Einrichtung von besonderen Schnittstellen oder auf andere Zugangsformen sowie auf bestimmte zeitliche oder mengenmäßige Bereitstellung von Daten abzuraten. Wie bereits dargelegt, besteht auf Bundesebene eine Bereitschaft, einen solchen Anspruch gesetzlich zu fixieren. § 16a EGovG NRW schließt einen individuellen Anspruch nicht explizit aus. Wenn Behörden im Fall der Missachtung objektivrechtlicher Verpflichtungen weder finanzielle Sanktionen noch gerichtlich durchsetzbare Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger befürchten müssen, entsteht die Gefahr, dass die Einhaltung der Verpflichtungen von den Behörden als nicht genügend ernst genommen wird.
- 9.) Mittlerweile üblich sind Evaluierungsklauseln auch in E-Government-Gesetzen, so auch in § 12a Abs. 11 EGovG des Bundes. Demgegenüber fehlt bisher im HEGovG eine solche Klausel. Deshalb ist die in § 6 HoDaG -E vorgesehene

Evaluierung sinnvoll, auch die Evaluierungsintervalle von drei Jahren bzw. im weiteren Verlauf von vier Jahren erscheinen angemessen.

- 10.) Die Ermächtigung zum Erlass von konkretisierenden Rechtsverordnungen in § 7 des Entwurfs ist sinnvoll, um den Gesetzestext nicht mit Detailfestlegungen zu überfrachten.
- 11.) Die langen Übergangs- und Überleitungsvorschriften (teilweise bis zum Ablauf des vierten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres) erscheinen wenig ambitioniert und sollten darauf überprüft werden, ob angesichts der Tatsache, dass sich Hessen mit den neuen Open-Data-Regelungen im Bundesvergleich eher als Nachzügler darstellt, kürzer gefasst werden könnten.

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.

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open-Data-Gesetz – HODaG) (Drs. 20/10379)

03.03.2023

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben des Ausschusses für Digitales und Datenschutz des Hessischen Landtags am 03.02.2023 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf für ein Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open-Data-Gesetz – HODaG) abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Umgang mit offenen Daten (im Folgenden Open Data und offene Daten synonym verwendet) ist grundsätzlich unterstützenswert. Die Bereitstellung von Open Data ist ein zentrales Element in der Umsetzung des Offenen Regierungshandeln und maßgebliche Voraussetzung für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit politischen Handelns, Akzeptanz politischer Entscheidungen, Meinungsbildung und Partizipation.

Die geplante Einführung eines Open-Data-Gesetzes in Hessen ist aus unserer Sicht begrüßenswert und überfällig.¹ Seit vielen Jahren bestehen bereits Open-Data-Portale in vielen Bundesländern und im Bund (GovData), um offene Datensätze verfügbar zu machen; die rechtliche Grundlage dafür bilden in den meisten Fällen Open-Data-Gesetze. In der jüngst von der Hessischen Landesregierung verabschiedeten Novelle des E-Government-Gesetzes wurde es bedauerlicherweise verpasst, auf weitergehende digitalpolitische Ideen einzugehen und im Rechtsrahmen Platz für Themen wie Offenes Regierungshandeln und Open Data zu schaffen. Insgesamt fällt die Bewertung des vorgelegten Gesetzentwurfs nüchtern aus. Zwar beginnt der Entwurf mit dem Postulat des erstrebenswerten Leitmotivs "open by default" und damit der Abkehr von der bisherigen Veröffentlichungslogik. Demnach sollen offene Daten als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge etabliert werden. Was danach folgt, liest sich aber wie eine durchgängige Relativierung und Distanzierung davon: Die vorgeschlagenen Ausnahmen und Beschränkungen für die Bereitstellung von Open Data sind derart ausufernd, dass befürchtet werden muss, am Ende ohne offene Datensätze dazustehen. Im Vergleich zu

¹ Bereits im Jahr 2021 hatte die FDP-Fraktion einen Vorschlag für ein Open-Data-Gesetz in den Landtag eingebracht, der in Teilen weitergehend als der vorliegende Entwurf. Siehe Hessischer Landtag, 09.04.21, Drucksache 20/5471, <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/1/05471.pdf>.

anderen Bundesländern hat Hessen in den Bereichen Transparenz und digitalem Regierungshandeln weiterhin großen Nachholbedarf.

Gute Problembeschreibung, die aber noch mehr Überzeugungskraft benötigt

Der Gesetzentwurf startet mit einer treffenden Problemanalyse, die die bestehenden, aber nicht genutzten Potenziale von Open Data identifiziert, und präsentiert die bessere Bereitstellung von Open Data als Lösungsansatz. Dennoch zeigen uns die Beispiele aus anderen Bundesländern und dem Bund, dass es bei der Bereitstellung von Open Data durch Verwaltungen deutlich mehr an positiver Erzählung, Überzeugungsarbeit und Rollenklärung braucht, um die verschiedenen Stakeholder besser mitzunehmen: In einer gut funktionierenden demokratischen Gesellschaft müssen die Bürger:innen wissen, was ihre Regierung tut. Um das zu gewährleisten, sind Transparenz und demokratische Kontrolle notwendige Voraussetzungen. Die transparente Bereitstellung von amtlichen Informationen und öffentlichen Daten (nicht-personenbezogen) sind die wichtigsten Hebel, um eine offene Regierungsführung umzusetzen. Im digitalen Zeitalter sind Daten die Schlüsselressourcen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten. Durch die Öffnung von Daten können Regierungen dabei helfen, die Gründung von Unternehmen und Dienstleistungen voranzutreiben, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwert schaffen können. Die Öffnung von Daten verbessert politische Partizipationsmöglichkeiten und erleichtert es, Bürger:innen in die politische Entscheidungsfindung informiert einzubeziehen.

Die von Verwaltungen 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“ auch der Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden. Daten sind nicht nur wichtige Informationsquellen für interessierte Bürger:innen, sondern genauso wichtig für Akteur:innen aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft: Sie bieten eine Grundlage für fundierte, faktenbasierte Entscheidungen und sind damit ein elementarer Bestandteil einer lebendigen Demokratie.

Daten sind auch 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 von besonderer Wichtigkeit, dass diese zum Experimentieren und Verwenden unmittelbar zur Verfügung stehen. Dabei kann und sollte sich auch eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Wirtschaft/Zivilgesellschaft ergeben: A) Die Verwaltung setzt den Schwerpunkt auf die Bereitstellung von möglichst relevanten, aktuellen, qualitativ hochwertigen Datensätzen. Diese entstehen im Idealfall als Produkt der regulären Verwaltungsarbeit und sind keine separate Mehrarbeit (ohne direkten Bezug zur eigenen Arbeit). B) Andere Akteur:innen, aber auch die Verwaltung selbst, können auf Basis der bereitgestellten Daten digitale Anwendungen konzipieren und umsetzen und diese auf den Markt bringen oder kostenfrei und gemeinnützig anbieten.

Das Zusammenspiel verschiedener Akteursgruppen von Datenbereitstellenden und Datennutzenden (Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft) bildet idealerweise ein fruchtbares Open-Data-Ökosystem. Eine Bereitstellung von Daten ist damit 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 Daten sinken Koordinierungs- und Abstimmungsaufwände zur Datennachnutzung innerhalb der Verwaltung.

In diesem Open-Data-Ökosystem spielt die Zivilgesellschaft, hier besonders in Form der Open Data Community, eine besondere Rolle: Sie nimmt die demokratische Kontrolle der Regierung wahr und schaut kritisch auf die bereitgestellten Daten. Gerade in Ermangelung breiter Datenkompetenz in der Bevölkerung ist es sehr relevant, dass gemeinwohlorientierte Akteur:innen diese Kontrolle ausüben. Sie entwickeln nicht selten auch digitale Anwendungen, die eine noch bessere Nachvollziehbarkeit der bereitgestellten Daten für alle ermöglichen, beispielsweise über Kartenvisualisierungen. Damit leisten sie einen großen Beitrag für Transparenz und Offenheit. Die Open Data Community kann und soll auch dazu beitragen, Rückmeldungen an die Verwaltung zu geben über die Qualität der bereitgestellten Daten, sowie über mögliche Verbesserungen und Anknüpfungspunkte an bestehende Anwendungen. Dadurch kann die Verwaltungsarbeit verbessert werden.

Anmerkungen zum Entwurf im Detail

Ein einleitender Paragraf mit einer Zieldefinition würde das Gesetz stärken

In Absatz 1 wird die Bereitstellung von maschinenlesbaren unbearbeiteten Daten, die von den Behörden selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhoben wurden, als Zweck des Gesetzes festgehalten. Die Landesregierung verzichtet leider auf einen einleitenden Paragraphen, der die Grundsätze offener Daten im Rechtsrahmen verankert. Im Open-Data-Gesetz Schleswig-Holsteins² heißt es beispielsweise, dass mit dem Gesetz der Zugang der Allgemeinheit zu allen nicht schützenswerten Daten gestärkt werden soll. Zudem werden im selben Paragraphen ein einheitliches Datenmanagement und infrastrukturelle Grundlagen als Voraussetzungen hervorgehoben und als Ziel "die Förderung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln" verankert. Ein ähnliches Bekenntnis der Hessischen Gesetzgeber:innen zu den Grundfesten von Open Data wäre wünschenswert.

Müssen, sollen, können: minimale Ambitionen und maximale Unverbindlichkeiten

Der vorliegende Gesetzentwurf begründet keinen Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data. Im Gegenteil, der Rechtsanspruch wird in § 5 Satz 2 explizit ausgeschlossen.

² Die genauen Formulierungen hierzu finden sich beispielsweise im EGovG von Schleswig-Holstein § 1.

Damit wird das Gesetz deutlich geschwächt. Die Erfahrungen mit Open-Data-Gesetzen anderer Bundesländer und des Bundes sowie mit dem Informationsfreiheitsgesetz deuten darauf hin, dass für eine effektive Durchsetzung der Öffnung verbindliche Pflichten sowie ein subjektiver Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data unerlässlich sind.³ Ein progressives Open-Data-Gesetz würde einen Rechtsanspruch formulieren bzw. diesen explizit nach einer Übergangsfrist in Aussicht stellen.

Die Bereitstellung von sogenannten High Value Datasets (HVD) ist durch die EU-Richtlinie 2019/1024 verbindlich für alle Mitgliedstaaten vorgeschrieben.⁴ Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt diese Verpflichtung aus Europäischem Recht. Weiterreichende Verbindlichkeiten wagt der vorliegende Gesetzentwurf leider nicht. Die Landesbehörden unterfallen der Soll-Regelung, das heißt, dass sie begründen müssen, wenn sie von einer Bereitstellung absehen. Laut der beigefügten Begründung soll für die Behörden das pro-aktive Anbieten von Daten zum Regelfall werden – allerdings einschränkend unter Vorbehalt ihrer Möglichkeiten. Die Kommunen können Open Data bereitstellen, das heißt, es hält sie niemand davon ab, es fordert sie aber auch niemand dazu auf oder verlangt eine Erklärung. Diese "Befreiung" der Kommunen von der Datenbereitstellung ist üblich in allen Open-Data-Gesetzen in Deutschland. Leider führt dies dazu, dass es gerade auf der kommunalen Ebene in Sachen Open Data kaum voran geht. Wo keine Verpflichtung besteht, erfolgt auch keine Unterstützung und Beratung. Dass für Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise lediglich eine *Kann*-Regelung gilt, ist bedauerlich. Kommunen sind die ersten und wichtigsten Kontaktstellen für Bürger:innen; nirgendwo sonst treffen Bürger:innen mehr und häufiger auf "den Staat" als in den Kommunen. Erhebung und Sammlung von Open Data geschehen oft auf kommunaler Ebene (lokale Erhebungen); ihre Zusammenführung geschieht dann auf übergeordneter Ebene. Daher ist es von besonderer Relevanz, gerade die Kommunen bei der Veröffentlichung und Bereitstellung von Daten zu unterstützen und zu berücksichtigen.

Einschränkungen und Ausnahmen so weit das Auge reicht

Von den Regelungen für die Bereitstellung von offenen Daten sind diverse Akteur:innen der öffentlichen Hand ausgenommen. Nicht unter die Bereitstellungspflicht fallen demnach Daten von "Verbänden oder öffentlichen Unternehmen (beispielsweise Mobilitätsdaten der Verkehrsbetriebe) einschließlich der Beteiligungsgesellschaften des Landes Hessen sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts", die nicht unter die hessische Legaldefinition für den Begriff "Behörde" fallen. Rechtlich mag dies als Begründung halten, inhaltlich ist es aber unverständlich, warum für diese Institutionen andere Bereitstellungsregelungen gelten sollen. Gerade für Mobilitätsdaten gibt es mögliche Anwendungen aus dem Civic-Tech-Sektor, die einen großen gesellschaftlichen Mehrwert mit sich bringen können.

Eine ähnlich transparenzeinschränkende Auslegung wird in der Begründung für die in §1 Abs.

³ Vgl. 1. Open-Data-Fortschrittsbericht 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>.

⁴ Durchführungsverordnung zur Herausgabe hochwertiger Datensätze, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0138&from=EN#d1e213-43-1>.

2 genannten Institutionen vorgebracht, die "keine Verwaltungstätigkeiten im engeren Sinne" wahrnehmen würden. In der Logik der Autor:innen des Entwurfs fallen die Institutionen daher nicht unter die Zielsetzung des Gesetzes, offenen Zugang zu Verwaltungsdaten zu gewährleisten. Zu den zahlreichen Ausnahmen gehören neben den gängigen Institutionen wie Strafvollstreckungsbehörden, Rechnungshof und Landtag ebenfalls die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sowie die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen. Nähere Hintergründe, warum auch hier von der Ausnahmeregel Gebrauch gemacht wird, werden im Rahmen der Gesetzesbegründung nicht gegeben. Mit Hinweis auf die bereits vorhandene Bereitstellung von Daten durch die amtlichen Schulstatistik werden Schulen in freier und öffentlicher Trägerschaft laut Abs. 2, Nr. 5 nicht erfasst. Infolge des Projektes jedeschule.de⁵ der OKF DE sind seit 2017 zumindest die hessischen Schulverzeichnisse offen verfügbar. Die kategorische Nichterfassung von Schulen vom Open-Data-Gesetz ist jedoch abzulehnen.

In § 1 Abs. 1 Satz 1 wird die Bereitstellung auf "unbearbeitete Daten" eingeschränkt. Dies ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar. Neben der Bereitstellung der unbearbeiteten Daten sollten die Daten auch dann bereitgestellt werden, wenn sie interpretiert, bearbeitet oder in sonstiger Weise bearbeitet wurden (siehe § 2 Begriffsdefinitionen).

In § 1 Abs. 4 werden mehr als ein Dutzend Ausnahmen definiert, für die keine Bereitstellung von Open Data erfolgt. Unter den Ausnahmetatbeständen finden sich "Klassiker" wie der Datenschutz, das Urheberrecht, das Wettbewerbsrecht, Geschäftsgeheimnisse und die nationale Sicherheit. In der Gesetzesbegründung finden sich dazu keine gesonderten Erklärungen. Die OKF DE sieht diesen umfassenden Katalog kritisch, da er die Wirksamkeit des Gesetzes aushöhlt und in der Frage, welche Daten konkret von Behörden bereitgestellt werden sollen, für weitere Unklarheiten sorgen könnte. In Nr. 1 wird die Datenbereitstellung eingeschränkt, wenn dieser Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen. Dies ist kritisch zu beurteilen, da es sich bei Open Data um öffentliche Daten handelt und diese damit ein Gemeingut darstellen und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten. Der Ausnahmetatbestand sollte deutlich enger gefasst werden und nur für tatsächlich begründete Ausnahmen gelten. Zudem sollte festgeschrieben werden, dass Verträge mit Dritten dahingehend geschlossen werden, dass Urheberrechte der Veröffentlichung nicht entgegenstehen. Um dies zukünftig sicherzustellen ist es wünschenswert, Verträge für steuerlich finanzierte Aufträge öffentlich einsehbar zu machen und als Open Data zur Verfügung zu stellen. In § 4 Abs. 5 sind zumindest zaghafte Schritte in diese Richtung skizziert. In Nr. 2 wird als Ausnahmegrund das "übergeordnete öffentliche Interesse an der Geheimhaltung" genannt, hier bleibt ein großer Interpretationsspielraum. In Nr. 6 wird die Datenbereitstellung eingeschränkt, wenn die Daten „über öffentlich zugängliche Netze bereits maschinenlesbar und entgeltfrei zur Verfügung stehen“. Diese Ausführungen

⁵ Nachdem zum Launch des Projekts Hessen als einziges Bundesland zunächst keine offenen Schuldaten bereitgestellt hatte, stimmte das Statistikamt der Bereitstellung der Schulverzeichnisse auf www.jedeschule.de zu; siehe <https://datenschule.de/blog/2017/07/DS-JedeSchule-Hessen/>.

sind nach unserer Einschätzung unzureichend. Die Regelung eröffnet die Möglichkeit, weiterhin Daten geschlossen zur Verfügung zu stellen, etwa durch nicht-offene Lizenzen. Es wird empfohlen, diesen Teil zu ändern in "soweit die Daten nicht bereits von Dritten als offene Daten im Sinne des §1 (1) zur Verfügung gestellt werden".

Insgesamt wäre es zu begrüßen, anstatt die Datenbereitstellung für einzelne Tatbestände und Institutionen kategorisch auszuschließen, stets zumindest eine teilweise Veröffentlichung zu prüfen - sollten zwingende Hinderungsgründe für die Bereitstellung bestehen. Einzelne, problematische Spalten und Inhalte könnten so separat unveröffentlicht bleiben.

Schließlich ist zu bemängeln, dass in § 1 Abs. 5 Nr. 3 ein Blankoscheck zum Nicht-Bereitstellen ausgestellt wird: Die Bereitstellung kann entfallen, "soweit aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine Bereitstellung nicht möglich ist". Diese Einschränkung ist deutlich zu breit formuliert und ermöglicht eine dauerhafte und umfassende Blockade der Datenbereitstellung. In der Praxis ist darauf zu achten, dass diese nicht näher definierten Umstände nicht dazu führen, dass die Bereitstellung regelmäßig z.B. am Mangel von personellen Ressourcen der Verwaltung scheitert und damit Open Data zu einer Leerformel wird.

§ 3 Metadatenportal, zentrale Stelle

In § 3 Abs. 1 heißt es, dass ein zentrales Metadatenportal vorgesehen ist, dessen Metadaten dem nationalen Portal GovData zur Verfügung gestellt werden *können*. Aus Sicht der OKF DE sind eine Anbindung an GovData und das europäische Metadatenportal data.europa.eu zwingend geboten. Zwar heißt es in der Begründung, dass die Verknüpfung vorgesehen ist, nach Einschätzung der OKF DE muss sich dies aber auch mit Nachdruck im Gesetzestext niederschlagen. Ohne eine gesetzliche Verankerung ist zu befürchten, dass die Einbindung der Daten in die genannten Metadatenportale nur schleppend vorangehen wird.

Die zentrale Stelle sollte mit ausreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden, um nicht nur den technischen Betrieb des Portals sicherzustellen, sondern eine zentrale Akteur:in in der Unterstützung der Datenbereitstellung werden zu können. Das Bundesland Berlin hat zu diesem Zweck die Open Data Informationsstelle gegründet, die die Landesbehörden aktiv und konkret bei allen Fragen der Datenbereitstellung berät und unterstützt.

Laut Absatz 2 soll es auch Gemeinden, Gemeindeverbänden und Landkreisen ermöglicht werden, ihre Daten auf einem zentralen Landesportal zur Verfügung zu stellen. Die Ausrichtung des Gesetzes verhindert eine stärkere Einbeziehung dieser Akteur:innen, da aktuell jede Mitarbeit auf freiwilliger Basis beruht und damit auch voraussichtlich nur wenig Ressourcen bereitgestellt werden. Dennoch sollte an dieser Stelle auf die Einhaltung von landesweit geltenden Metadatenstandards für Kommunen hingewiesen werden, bei deren Umsetzung die durch § 3 definierte, zentral zuständige Stelle unterstützend wirken könnte.

§ 4 Standards der Bereitstellung, Verfahren der Veröffentlichung

Nach Abs. 1 sollen die Daten in "offenen, maschinenlesbaren und interoperablen Formaten auf dem Stand der Technik" bereitgestellt werden. Dass hier auf offene Formate verwiesen wird, ist zu befürworten. Ebenso positiv zu bewerten ist die Berücksichtigung einer möglichen Bereitstellung von Datensätzen bei zukünftigen Beschaffungsprozessen und Optimierungen von Verwaltungsabläufen nach Abs. 5. Hier könnte noch ein Hinweis auf das Erstellen von Musterklauseln oder Blaupausen für vertragliche Regelungen durch eine zentrale Koordinierungsstelle auch im Gesetz festgehalten werden.⁶

Leider fehlt ein entscheidender Faktor in § 4: es wird nicht explizit auf eine Bereitstellung über Programmierschnittstellen (APIs) eingegangen, die unserer Einschätzung nach unabdingbar für eine effiziente und zeitnahe Nutzung von Daten ist.

§ 6 Überprüfung und Bericht, Zusammenarbeit der obersten Landesbehörden

Es ist zu begrüßen, dass über die Erfahrungen der Bereitstellung von Open Data regelmäßig im Landtag berichtet werden soll. Der angedachte 3-Jahres-Zyklus ist allerdings zu wenig geeignet, um ein so dynamisches Thema wie Open Data abzubilden. Ein jährlicher Open-Data-Bericht wäre wünschenswert, auch um bei Versäumnissen noch innerhalb einer Legislaturperiode nachbessern zu können. Bei der wissenschaftlichen Evaluation des Umsetzungsstands ist es aus unserer Sicht notwendig, auch die Perspektive der Datennutzenden mit einzubeziehen. Zudem sollten neben Analysen zur Quantität der bereitgestellten Datensätze auch Aussagen zur Datenqualität getroffen werden. Es sollte zudem in das Gesetz mit aufgenommen werden, dass beim ersten Bericht zu prüfen ist, ob die Einführung des subjektiven Rechtsanspruchs sowie die Streichung der aktuellen Ausnahmetatbestände sinnvoll für eine höhere Wirksamkeit der bisherigen Regelungen und der Zielerreichung einer möglichst hohen Bereitstellung und Nutzung von Open Data wären.

Fazit

In ihrer Einleitung identifizieren die Autor:innen des Gesetzentwurfs fehlende Rechtssicherheit bei der Bereitstellung von Daten als häufiges Problem. Diese Problembeschreibung ist zweifellos richtig, doch durch die umfassenden und oftmals unkonkreten Ausnahmen von Institutionen und Tatbeständen werden wieder neue Fragen bei den datenbereitstellenden Akteur:innen aufgeworfen. Die Liste der abzuprüfenden Ausnahmetatbestände bei jeder Datenbereitstellung wird immer länger. Somit kann das genaue Gegenteil der anvisierten Rechtssicherheit bewirkt werden. Im Zweifel können sich Behörden auf fehlende Ressourcen berufen, um eine Veröffentlichung zu umgehen.

Im Kern zeigt sich das Open-Data-Gesetz leider zahnlos: Weder wird Bürger:innen ein Rechtsanspruch gewährt, noch werden Behörden zur Datenbereitstellung verpflichtet und in

⁶ In Nordrhein-Westfalen hat das dortige Kompetenzzentrum Open.NRW einen umfassenden Katalog zur Datensouveränität mit Musterklauseln erstellt, siehe <https://open.nrw/datensouveraenitaet-praxisleitfaden>.



der Umsetzung umfassend unterstützt. Das Ausklammern von Kommunen wiegt schwer. Hier hätte eine stärkere Einbeziehung der Landkreise und Gemeinden den Startschuss für Open Data abseits der Landesebene bedeuten können. So wird die Verantwortung im Kreis weitergegeben: Kommunen lehnen jegliche Verpflichtung zur Datenbereitstellung wegen fehlender Ressourcen mit Nachdruck ab; der Gesetzgeber sagt, mit den Kommunen sei kein Open Data zu machen. Darüber hinaus fehlt im vorliegenden Entwurf ein deutliches Bekenntnis zu den Zielen von Open Data und Offenem Regierungshandeln.

Die Hessische Regierung macht mit dem Open-Data-Gesetz zwar den überfälligen ersten Schritt, verpasst es aber, aus den zahlreichen Beispielen anderer Open-Data-Gesetze die richtigen Schlüsse zu ziehen: Die Bereitstellung von Open Data kann ein großer Treiber für die Verwaltungsmodernisierung und das ressortübergreifende, agile Handeln sein. Dies gesetzlich zu befähigen, wäre der Auftrag einer progressiven Landesregierung.

Dr. Henriette Litta
Geschäftsführerin
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
<https://okfn.de>

Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Hessischen Open-Data-Gesetz (HoDaG) – Drs.-Nr. 20/10379

im Ausschuss für Digitales und Datenschutz im
Hessischen Landtag

Marco Holz, Markus Drenger

Chaos Computer Club Darmstadt e.V.



**Chaos Computer Club
Darmstadt e.V.**

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	3
2	Status-Quo	4
3	Zum Gesetzentwurf	4
3.1	Positives	4
3.2	Bewertung des Gesetzentwurfs gemäß 5-Sterne-Modell von Tim Berners-Lee	5
3.3	Ambitionslose Aufstellung der „zentralen Stelle“	5
3.4	Kein Rechtsanspruch auf Bereitstellung von Daten	6
3.5	Am Ziel vorbei: Ausschluss von kommunalen Daten	6
3.6	Unzureichender Anwendungsbereich auch auf Landesebene	6
3.7	Zu pauschaler Ausschluss von außerhalb einer Behörde liegender Verhältnisse	7
3.8	Aktualisierung bereitgestellter Daten	7
3.9	Automatisierte Bereitstellung von Verwaltungsdaten über maschinenlesbare Schnittstellen	7
3.10	Falsches Verständnis des Urheberrechts	8
3.11	Nachvollziehbarkeit „technischer oder sonstiger gewichtiger Gründe“ gegen die Datenbereitstellung	8
3.12	Unzureichende Vorgaben zur Anonymisierung	8
Anlage 1: Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Hessisches Open-Data-Gesetz (FDP-Gesetzentwurf) – Drs.-Nr. 20/5471		10

1 Präambel

Bereits im August 2021 haben wir im Rahmen der Anhörung zum FDP-Gesetzentwurf für ein Open-Data-Gesetz (Drs.-Nr. 20/5471) eine Stellungnahme zu diesem Thema abgegeben.¹ In dieser Stellungnahme finden sich neben einer IST-Analyse der Aktivitäten des Landes Hessen im Bereich Open Data und einer Bewertung des Gesetzentwurfs auch praktische Handlungsvorschläge zur Veröffentlichung von Datensätzen. Zudem erläuterten wir die Hintergründe zum Themenkomplex Open Data („Was sind offene Daten?“, „Warum offene Daten?“, „Wer profitiert von offenen Daten?“) anhand von anschaulichen Praxisbeispielen. In der vorliegenden Stellungnahme verzichten wir daher auf erneute grundlegende Erläuterungen zum Thema.

Auch in unser Stellungnahme aus August 2020 zum Kommunalbericht 2019 benennen wir die Bereitstellung von offenen Daten als einen wesentlichen Erfolgsfaktor für eine Transformation hin zu einer leistungsstarken, digitalen Verwaltung.² Wir empfehlen darin u.a. die Erarbeitung eines Strategiekonzeptes zur automatisierten Bereitstellung möglichst aller zweckmäßigen verwaltungsinternen Daten als Open Data. Eine Zielvorgabe dafür sollte das Fünf-Sterne-Modell für Offene Daten sein.³ Zudem empfehlen wir nach wie vor die Durchführung einer Potenzialanalyse zur Veröffentlichung von kommunalen Datenbeständen als Open Data.

Ebenfalls beteiligten wir uns im Vorfeld des vorliegenden Gesetzentwurfs im März 2022 am nicht-öffentlichen Dialogprozess der Hess. Landesregierung, in dem wir insb. nochmals auf die Relevanz kommunaler offener Daten und die vollständig automatisierte Bereitstellung von Daten über maschinenlesbare Schnittstellen hingewiesen haben.

Wir danken erneut für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen trotz jüngster Erfahrungen im Digitalausschuss auf eine Berücksichtigung unserer Punkte⁴.

Wir verweisen in der vorliegenden Stellungnahme an einigen Stellen auf unsere bisherigen Stellungnahmen, empfehlen interessierten Leser:innen jedoch die vollständige Lektüre insb. unserer Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf.

Gerne möchten wir in diesem Zusammenhang nochmals auf das große Potenzial eines regen Erfahrungsaustauschs mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen aus der Open-Data-Szene hinweisen.⁵

¹siehe Anlage 1 oder <https://www.chaos-darmstadt.de/2021/wir-ver%C3%B6ffentlichen-unsere-stellungnahme-zum-gesetzentwurf-f%C3%BCr-ein-hessisches-open-data-gesetz/>

²siehe <https://www.chaos-darmstadt.de/2020/stellungnahme-zum-kommunalbericht-2019/>

³siehe <https://5stardata.info/de/>

⁴Diese schriftliche Anhörung zum HEGovG... Was sollte das? Den Move nach Feedback zu fragen, es aber komplett zu ignorieren, haben wir nicht so ganz nachvollziehen können. Erklärt uns das gerne mal.

⁵Liebe Parlamentarier:innen, liebe Ministerien: Schickt eure Mitarbeiter:innen mal zu Open-Data-Events. Das lohnt sich, versprochen.

2 Status-Quo

Auf dem Metadatenportal Govdata finden sich knapp vier Jahre nach dem Beitritt Hessens noch keine Daten aus Hessischen Behörden, wohl aber das Land Hessen betreffende Daten aus anderen Bundesländern.⁶ Ausnahme stellt lediglich die Stadt Frankfurt mit 106 veröffentlichten Datensätzen dar.

Wir freuen uns, dass in der Motivation des Gesetzentwurfs die besonderen Mehrwerte beschrieben wurden, die das Open-Data-Prinzip auch für die Verwaltung selbst bietet: Ämter, die auf Daten aus verschiedenen anderen Behörden angewiesen sind, müssen nicht erst aufwändig recherchieren, welche Daten es überhaupt gibt (!) und wer ihnen diese Daten auf Anfrage bereitstellen kann. Stattdessen können vorhandene Daten einfach auf einem Metadatenportal gefunden und durch die Ämter direkt abgerufen werden.

Hier zeigt sich der große Nutzen des Open-by-Default-Prinzips, also der proaktiven, anlasslosen Veröffentlichung von Offenen Daten: Welche Daten die öffentliche Verwaltung erhebt und verarbeitet, ist für Dritte oft nicht bekannt. Nur wenn alle Daten des Landes und der Kommunen ohne behördeninterne Vorab-Auswahl zur Verfügung stehen, können andere Ämter, aber auch die Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Privatwirtschaft von der Existenz dieser Daten erfahren und diese Daten nutzen.

Der aktuelle Vorstoß zur Schaffung eines Open-Data-Gesetzes ist daher sehr zu begrüßen. Der Gesetzentwurf enthält bereits einige wichtige & sehr sinnvolle Regelungen zum Umgang mit Open Data. Die konkrete Ausgestaltung des Entwurfs bedarf jedoch vor Verabschiedung noch einiger Anpassungen.

3 Zum Gesetzentwurf

3.1 Positives

Zunächst zum Positiven: Begrüßenswert ist die wissenschaftliche Evaluierung und Pflicht zur frühzeitigen Berücksichtigung von offenen Standards bereits beim Abschluss von Verträgen, bei der Festlegung von Anforderungen und der Beschaffung von IT-Systemen. Auch die Bereitstellung eines Metadatenportals und der Verzicht auf ein eigenes Datenportal des Landes sind zu begrüßen. Die Abgrenzung „dynamischer Daten“ (Echtzeitdaten) von periodisch aktualisierten Daten ermöglicht in der Praxis eine vereinfachte Handhabbarkeit von Echtzeitdaten durch die Bereitstellung von Zwischenständen als Massendownload.

⁶19 Datensätze des Landes Niedersachsen, 2 aus Hamburg, je einer aus Sachsen und Berlin

3.2 Bewertung des Gesetzentwurfs gemäß 5-Sterne-Modell von Tim Berners-Lee

Die im Gesetz definierten Anforderungen an die Veröffentlichung von Daten entsprechen lediglich Stufe 3 von 5 des 5-Sterne-Modell von Tim Berners-Lee.⁷ Daten werden unter einer offenen Lizenz bereitgestellt (Stufe 1 von 5) und müssen in einem strukturierten Format vorliegen (Stufe 2). Beim verwendeten Format muss es sich um ein offenes Format handeln (Stufe 3).

Entscheidend für die gute Nutzbarkeit der Daten ist zudem auch deren Verlinkbarkeit / Adressierbarkeit mit Hilfe von eindeutigen, stabilen URIs (Stufe 4). Ideal ist eine Verknüpfung von verschiedenen Datensätzen untereinander, um Kontexte herzustellen (Stufe 5).

Hier muss im aktuellen Gesetzentwurf noch nachgebessert werden, um die Nutzbarkeit der bereitgestellten Daten zu erhöhen.

3.3 Ambitionslose Aufstellung der „zentralen Stelle“

Bereits in unserer Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf und auch im Dialogprozess haben wir als konkrete Maßnahmen die Etablierung von unterstützenden organisatorischen und technischen Prozessen zur Datenbereitstellung empfohlen. Hierzu hatten wir zur Etablierung einer „Hessischen Serviceeinheit für Open Data“ geraten.

Wir freuen uns, dass dieser Vorschlag aufgegriffen wurde, sind jedoch etwas überrascht von der schwachen Aufstellung dieser Einheit. Die vorgesehenen 2 VZÄ für Koordination, strategische Steuerung, Standards und obendrein noch den Betrieb und die Betreuung des Metadatenportals werden der Relevanz des Themas Open Data nicht gerecht und sorgen gleichzeitig aufgrund der absehbaren Überlastung für Unzufriedenheit im Team (sofern fähige Leute für diesen Job gefunden werden).

Wir empfehlen, diese Entscheidung noch einmal zu überdenken und hier deutlich mehr Personalressourcen mit entsprechend hoher Eingruppierung zur Verfügung zu stellen. Die Weiterbildung der öffentlichen Verwaltung zum Thema Open Data / Data Literacy stellt auch ganz grundsätzlich einen wichtigen Faktor zum Gelingen der digitalen Transformation in den Behörden dar.

Ein großes Open-Data-Team mit entsprechenden Mitteln und Freiheiten kann das Land Hessen in der Open-Data-Community und darüber hinaus als attraktiven Arbeitgeber für IT-Jobs positionieren und einen attraktiven beruflichen Einstieg in die öffentliche Verwaltung ermöglichen. Ein gut aufgestelltes & hochqualifiziertes Open-Data-Team könnte damit mittelfristig auch zur Personalgewinnung für andere Fachbereiche genutzt werden.

Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Ausführungen zur Dringlichkeit des Aufbaus von hochqualifiziertem IT-Personal in unserer Stellungnahme zum Kommunalbericht 2019.

⁷siehe <https://5stardata.info/de/>

Wir empfehlen daher, *mindestens* 20 neue Stellen in einem Open-Data-Team zu schaffen, das neben den oben aufgeführten Tätigkeiten auch Fachbehörden bei der Bewertung, Aufbereitung, Bereitstellung und Interpretation von Daten unterstützt sowie Hilfestellungen bei (urheber-)rechtlichen Fragestellungen bietet.

Ein Vorstoß für eine solche schlagkräftige Aufstellung einer Open-Data-Unterstützungseinheit kann nicht aus der Verwaltung selbst heraus entstehen, sondern braucht zwingend ein politisches Signal.

3.4 Kein Rechtsanspruch auf Bereitstellung von Daten

Leider fehlen im Gesetzentwurf Regelungen zum Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von offenen Daten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

3.5 Am Ziel vorbei: Ausschluss von kommunalen Daten

Kritisch sehen wir nach wie vor die vollständige Ausnahme von Kommunen. Wir verweisen an dieser Stelle auf unsere Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf sowie auf unsere Stellungnahme zum Kommunalbericht 2019.

In der Digitalstrategie Hessen der Landesregierung heißt es hierzu: „Landesbehörden und Kommunen sollen zunehmend Daten in einem nutzenorientierten Maß im GovData-Portal bereitstellen und der Öffentlichkeit zugänglich machen“. 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.

3.6 Unzureichender Anwendungsbereich auch auf Landesebene

Die in § 1 Abs. 2 definierten Einschränkungen des Anwendungsbereichs sind viel zu weitgehend und widersprechen der Intention des Gesetzentwurfs. Besonders ironisch ist dabei die Ausnahme des Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit von der Verpflichtung zum transparenten Verwaltungshandeln. Aber auch Gerichte, die Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden, Schulen sowie Polizeibehörden und das Landesamt für Verfassungsschutz erheben wichtige - insb. statistische - Daten, die unbedingt auch nach Open-Data-Prinzipien veröffentlicht werden sollten. Die Hoheit über die Interpretation von Statistiken darf nicht alleine den Behörden obliegen, die diese Statistiken erheben (z.B. durch die Bereitstellung von PowerPoint-Folien mit lustigen Graphen). Eine Auswertung der Statistiken durch unabhängige Dritte erfordert zwingend die Bereitstellung von Rohdaten.

Auch die Ausnahme von Daten von öffentlichen Stellen des Bundes, eines anderen Landes oder der Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise, welche bei einer Behörde des Landes vorliegen (§ 1 Abs. 4 Nr. 7), verhindert ohne erkennbaren Grund die Nutzung von insb. kommunalen Daten. Die hier getroffene Einschränkung ist nicht einmal mit Aufwänden, die auf Seiten der Kommunen entstehen, zu rechtfertigen, da diese Daten ja ohnehin bereits an eine Behörde des Landes übermittelt wurden.

In § 1 Abs. 5 Nr. 2 findet sich die grundsätzlich sinnvolle Ausnahme von Daten, deren Erhebungszweck von einer Veröffentlichung von Daten beeinträchtigt werden würde. Ein Verkauf von Zugängen zu erhobenen Daten darf von Behörden nicht als Erhebungszweck angeführt werden. Im Gesetzentwurf fehlt jedoch eine Klarstellung, dass finanzielle Interessen von Behörden keine Beeinträchtigung des Erhebungszwecks darstellen.

3.7 Zu pauschaler Ausschluss von außerhalb einer Behörde liegender Verhältnisse

§ 1 Abs. 3 enthält die Klausel, dass nur Tatsachen, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen, vom Gesetzentwurf abgedeckt sind. Diese Einschränkung ist zu pauschal und verhindert bewusst offenes, transparentes Verwaltungshandeln (Open Government). Wir verweisen erneut auf unsere Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf.

3.8 Aktualisierung bereitgestellter Daten

Im vorliegenden Gesetzentwurf fehlt es an Regelungen zur verpflichtenden Aktualisierung bereitgestellter Daten. Eine Vorlage hierzu bietet § 4 der Open Data-Verordnung des Landes NRW: „Veröffentlichte Daten sollen dauerhaft bereitgestellt werden. Sie sind unverzüglich zu aktualisieren. Aktualisierungen sollen in den Metadaten kenntlich gemacht werden.“

3.9 Automatisierte Bereitstellung von Verwaltungsdaten über maschinenlesbare Schnittstellen

Bereits in unserer Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf haben wir angeregt, insb. die automatisierte Bereitstellung von Verwaltungsdaten in den Fokus zu nehmen und hierzu Schulungsangebote für die Landesverwaltung und Kommunen zu schaffen.

Eine ausbleibende Modernisierung von IT-Systemen und eine händische Bereitstellung von Daten führen unweigerlich zu hohen Folgekosten und Personalaufwänden. Eine manuelle Bereitstellung von Daten ist ineffizient, fehleranfällig und langsam.

Eine Automatisierung der Veröffentlichung von Datensätzen kann mit sehr geringen zusätzlichen Entwicklungskosten herbeigeführt werden. Datensätze liegen ohnehin auch im Falle einer manuellen

Veröffentlichung bereits in veröffentlichbarer Form vor, sodass lediglich die automatisierte Veröffentlichung abgebildet werden muss.

Wir empfehlen daher die Aufnahme von Regelungen zur Datenbereitstellung in automatisierten Verfahren. Erneut bietet § 4 der Open Data-Verordnung des Landes NRW hier eine gute Vorlage: „Die Daten sollen in offenen Datei- oder Schnittstellenformaten und vorrangig über offene Schnittstellen bereitgestellt werden. Zur Schnittstelle soll eine Schnittstellen-Dokumentation zur Verfügung gestellt werden, die deren Anwendung erläutert.“

3.10 Falsches Verständnis des Urheberrechts

Faktendaten stellen kein geistiges Eigentum i.S.d. Urheberrechtsgesetzes dar. Daher ist die Formulierung „Daten, die [...] geistiges Eigentum Dritter betreffen“ in § 1 Abs. 4 schlicht unsachgemäß. In unserer Stellungnahme zum FDP-Gesetzentwurf haben wir in Kapitel 4.3 (Lizenzen) bereits ausführlich erläutert, warum der Begriff des geistigen Eigentums auf Faktendaten nicht anwendbar ist. Das Konzept des „Dateneigentums“ ist nicht mit unserem Urheberrecht vereinbar und auch aus grundsätzlichen Erwägungen zwingend abzulehnen.

Bei Fragen zu Risiken und Nebenwirkungen von Dateneigentum, wenden Sie sich gerne vertrauensvoll an ihren lokalen Verein zur Förderung Freien Wissens.⁸

3.11 Nachvollziehbarkeit „technischer oder sonstiger gewichtiger Gründe“ gegen die Datenbereitstellung

Um einen Missbrauch der in § 1 Abs. 5 genannten „technischen oder sonstigen gewichtigen Gründe“ zu verhindern, sollten Dokumentationspflichten für entsprechende Begründungen ergänzt werden. Wünschenswert wäre auch eine Pflicht, Begründungen für eine Nicht-Veröffentlichung dem Hess. Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vorzulegen, sodass dieser gegenüber dem Landtag über die Entwicklungen zur Nutzung dieser Ausnahmeregelungen berichten kann.

3.12 Unzureichende Vorgaben zur Anonymisierung

Die vorliegende Definition der Identifizierbarkeit einer Person ist unzureichend. Eine exakte Bestimmung „aller Mittel, die von der verantwortlichen oder einer anderen Person nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden, um die Identität der natürlichen Person direkt oder indirekt zu ermitteln“ ist in der Praxis nicht möglich. Häufig entstehen in der Praxis durch die Kombination eines

⁸https://www.wikimedia.de/ansprechpartner_innen/

eigentlich anonymisierten Datensatzes mit anderen öffentlichen oder nicht-öffentlichen Datensätzen Querverbindungen, die eine De-Anonymisierung des Datensatzes zulassen.

Die Risiken einer möglichen De-Anonymisierung sind nach wie vor Gegenstand aktueller Forschung und keineswegs einfach zu bewerten. Wir empfehlen aufgrund der Komplexität in diesem Zusammenhang eine obligatorische Einbeziehung des Hess. Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit als unabhängige Kompetenzstelle für das Thema Daten-Anonymisierung.

Insbesondere darf die Bewertung des Risikos der De-Anonymisierung nicht nur von den Mitteln, die „nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden“, abhängen! Das Risiko einer De-Anonymisierung muss zwingend grundsätzlich ausgeschlossen werden können, wenn anonymisierte Datensätze veröffentlicht werden.

Der Gesetzgeber ist hierbei in der Pflicht, entsprechende Maßnahmen vorzusehen, um dieses Risiko auszuschließen. Eine reine Pflicht zur Durchführung einer Datenschutzfolgenabschätzung erscheint hier nicht ausreichend.

Wie bereits im Dialogprozess betont, ist die positive Nachricht, dass die für eine Open-Data-Veröffentlichung infrage kommenden Daten zu einem überwiegenden Teil ohnehin nicht-personenbezogen sind.

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.



Anlage 1: Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Hessisches Open-Data-Gesetz (FDP-Gesetzentwurf) – Drs.-Nr. 20/5471

Anbei übersenden wir nochmals unsere Stellungnahme aus August 2021 zum FDP-Gesetzentwurf für ein Hessisches Open-Data-Gesetz.

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 lizenziert 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 Hessen¹ nach dem Begriff „Open Data“, so findet man neben der Ankündigung des Beitritts Hessens zum bundesweiten Open-Data-Portal GovData² lediglich eine Pressemitteilung zu einem Forschungsprojekt zur Identifizierung optimaler Standorte für Windkraft- und Solaranlagen mit Hilfe offener Geodaten³ 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>

⁵https://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 Beispiele 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 Geoportal¹⁰ 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, Haltestelleninformationen¹¹ und Echtzeit-Statistiken wie Live-Standorte von Leihrädern¹² oder multimodale Routingdaten¹³. Das am weitesten verbreitete Format für Fahrplandaten ist GTFS¹⁴. Die Bereitstellung von Mobilitätsdaten als Open Data ermöglicht z.B. die vereinfachte Nutzung durch Drittanbietersoftware.

⁸<https://opendefinition.org/od/2.1/de/>

⁹https://okfn.de/themen/open_data/

¹⁰<https://de.wikipedia.org/wiki/Geoportal>

¹¹z.B. <https://opendata.rmv.de/>

¹²z.B. <https://ulm.dev/projects/openbike/>

¹³z.B. <https://ulm.dev/projects/digitransit/>

¹⁴https://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-Standard¹⁵.

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.openlegalddata.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) koordiniert¹⁶.

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 Digital-konzernen** 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/>

¹⁹https://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** schafft 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 Literacy²²) 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 Darmstadt²³ 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 Unterstützungsorganisation 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-Prinzipien²⁵.

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

²³https://www.tu-darmstadt.de/tudata/tudata/digitale_forschungsdaten_an_der_tu/index.de.jsp

²⁴vgl. <https://www.chaos-darmstadt.de/2020/Stellungnahme-zum-Kommunalbericht-2019.html>

²⁵https://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

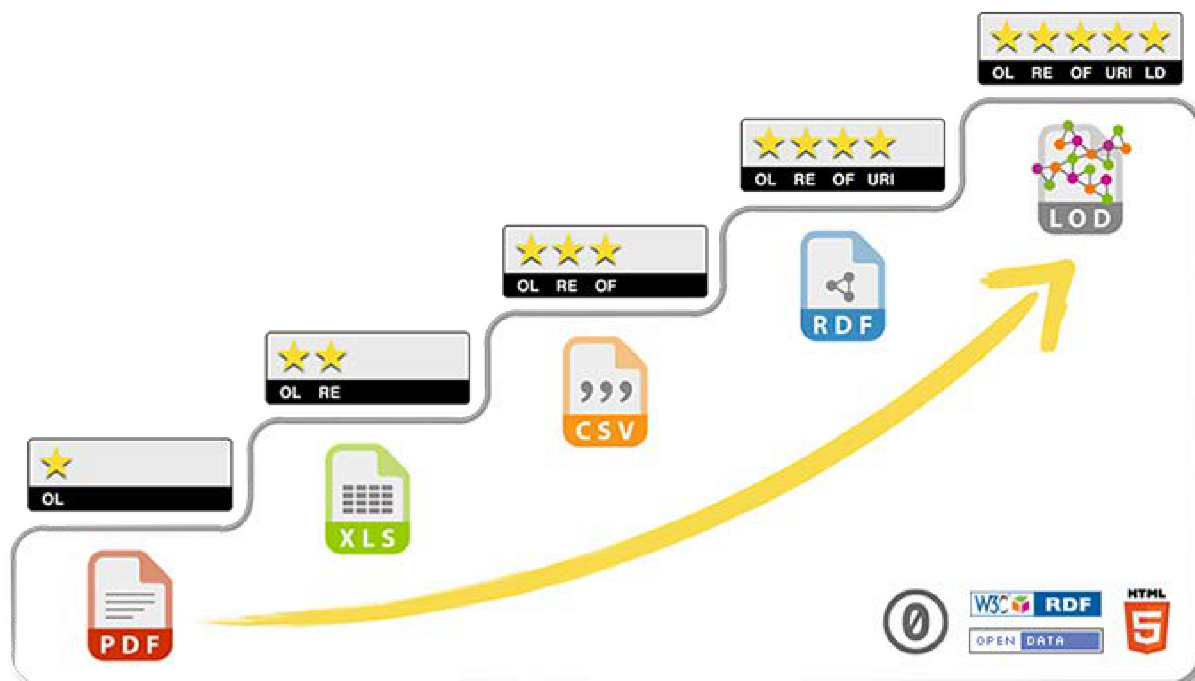
Eine Veröffentlichung eines Open-Data-Berichts ein bis zweimal pro Legislaturperiode erscheint wenig ambitioniert. Im Hinblick auf § 4b Abs. 1 ist zu empfehlen, den Veröffentlichungszyklus des neu geschaffenen Open-Data-Berichts von drei Jahren auf eine jährliche Veröffentlichung zu verkürzen.

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 Wiesbaden³² vollständig automatisiert herausfinden, welche beiden Flüsse sich in Wiesbaden befinden. Über die verknüpften Datensätze sind wiederum 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 weternutzen 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 koordinierenden 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 Kommunen 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 geschützte 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 Datenlizenzierung 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>