



20. Wahlperiode

Drucksache **20/10379**

HESSISCHER LANDTAG

17. 01. 2023

Eilausfertigung

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU,

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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



HESSISCHER LANDTAG

17.01.2023

P
L (DDA)

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU**Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN****Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung (Hessisches Open Data - Gesetz – HODaG)**

A. Problem

Im Rahmen ihrer gesetzlichen Auftragserfüllung erzeugen die Behörden des Landes in einem erheblichen Umfang nicht personenbezogene Rohdaten.

Für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Startups, bieten offene maschinenlesbare Daten große Potenziale für innovative Geschäftsmodelle. Gleichzeitig können offene Daten bewirken, dass Verwaltungsprozesse effektiver, transparenter und nachvollziehbarer werden. Offene Daten wirken sich positiv auf die zivilgesellschaftliche Teilhabe aus, befördern das Vertrauen in staatliches Handeln und bilden einen wichtigen Beitrag für Wertschöpfung und Innovation. Auch Wissenschaft und Forschung können von der Bereitstellung von Daten des öffentlichen Sektors profitieren.

Schwierigkeiten für die Bereitstellung offener Daten ergeben sich in der Praxis allerdings häufig aus einer unzureichenden Rechtssicherheit, etwa bei entgegenstehenden Rechten Dritter oder im Zusammenhang mit besonders schutzwürdigen Daten und kollidierenden Geheimhaltungsinteressen. Auch technische Hindernisse wie veraltete Daten, nicht harmonisierte Formate und fehlende Interoperabilität von Portalen können der Bereitstellung offener Daten entgegenstehen. Schließlich fehlt es teilweise auch an organisatorischen Strukturen im öffentlichen Sektor, um eine möglichst effiziente Datennutzung zu ermöglichen.

B. Lösung

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen diese Hindernisse beseitigt und die Bereitstellung offener Daten als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge etabliert werden. Dazu sollen die Behörden der Landesverwaltung die zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhobenen Daten der Öffentlichkeit zur Nutzung in maschinenlesbarer Form zur Verfügung stellen. Die Daten sollen grundsätzlich veröffentlicht werden, sofern andere Regelungen dem nicht entgegenstehen („Open-by-Default“).

Zusätzlich soll der Gesetzentwurf zu einem effizienteren Datenaustausch und einer effektiveren Datennutzung innerhalb der Landesverwaltung beitragen: Steuerungsrelevante Informationen sollen leichter zugänglich werden, Datensilos sollen mittelfristig aufgebrochen und ein einfacherer Austausch von Daten ermöglicht werden. Damit sollen die Grundlagen für ressortübergreifende Möglichkeiten der Datenauswertung gelegt werden, um moderne Methoden der Datenanalyse („Data Science“) für die Arbeit der Landesverwaltung auch behördenübergreifend nutzbar zu machen. Die Bereitstellung der Daten der Behörden des Landes soll derart gestaltet werden, dass der größtmögliche Nutzen einerseits für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft und andererseits für die Digitalisierung und Steuerung der Verwaltung selbst entsteht.

Der Gesetzentwurf klärt rechtliche Unsicherheiten in der Abgrenzung offener Daten zu entgegenstehenden Bestimmungen und Rechten im Sinne des Open-by-Default-Prinzips und führt verbindliche rechtliche und technische Standards für die Bereitstellung offener Daten ein. Organisatorisch sieht er ein Metadatenportal des Landes als zentrale Zugangs- und Rechercheplattform vor. Er klärt Fragen der Haftung und der Verantwortlichkeit und sieht auch für kommunale Behörden die Möglichkeit vor, offene Daten bereit zu stellen. Die Wirksamkeit dieser Ansätze soll mit wissenschaftlicher Begleitung in einem regelmäßigen Turnus überprüft und dem Hessischen Landtag in Form von Berichten vorgestellt werden.

C. Befristung

Das Gesetz unterfällt keiner besonderen Befristung.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Zur Beurteilung der finanziellen Auswirkungen ist zu untersuchen, welche Daten betroffen sein werden und zu welchem Zeitpunkt sich darauf bezogene Umsetzungsmaßnahmen finanziell auswirken werden. Um die betroffenen Daten zu identifizieren ist der gesamte Kontext der Open Data Regelungen auf verschiedenen Verwaltungsebenen zu betrachten.

Aufgrund von bestehenden Fachgesetzen werden bereits heute zahlreiche Datenbestände des Landes offen bereitgestellt, dies betrifft etwa Geodaten, Umweltdaten und statistische Daten. Der Erfüllungsaufwand für die Bereitstellung offener Geodaten beträgt nach Angaben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (HMWEVW) derzeit etwa 8 Mio. EUR jährlich. Gemäß § 1 bleiben diese Regelungen unberührt und gehen den Regelungen dieses Gesetzes vor, entsprechend entstehen keine zusätzlichen finanziellen Auswirkungen durch das vorliegende Gesetz.

Ergänzend dazu werden laufend weitere Regelungen in diesem Kontext insbesondere von Seiten des Bundes und der EU getroffen. So wurde die EU-Richtlinie 2019/1024 am 21. Dezember 2022 um die High Value Datasets (HVD) -Verordnung ergänzt, nach der innerhalb von 16 Monaten zahlreiche hochwertige Datensätze als Open Data bereitgestellt werden müssen. Die Kommission gibt an, dass die Kosten der Bereitstellung dieser hochwertigen Datensätze von den Kosten für andere Datensätze schwierig zu trennen sei, weil bestimmte IT-Infrastrukturen möglicherweise nicht allein für hochwertige Datensätze genutzt werden. Aus den dort vorliegenden allgemeinen Schätzungen wurde folgendes ermittelt: die einmaligen Kosten liegen zwischen 24,9 Mio. EUR (niedrige Schätzung) und 435,9 Mio. EUR (hohe Schätzung), ein mittlerer Schätzwert beträgt rund 122,3 Mio. EUR; die wiederkehrenden Kosten (z. B. entgangene Einnahmen und benötigte Mittel zur Verbesserung der Datenqualität) werden auf 473,6 Mio. EUR geschätzt.

Die Kommission stellt diesen Aufwänden positive Effekte gegenüber und erwartet, dass die mit Informationen des öffentlichen Sektors und hochwertigen Datensätzen verbundene Wirtschaftsleistung im Jahr 2028, je nach Szenario, um 16 bis 21 Mrd. EUR ansteigen wird.

Lediglich die von den vorstehenden Regelungen nicht betroffenen Daten werden dem vorliegenden Gesetz unterfallen und darauf zurückzuführende finanzielle Auswirkungen haben. Davon sind als weiterer Teilbereich auch noch die Daten abzugrenzen, die gem. §1 des vorliegenden Gesetzentwurfes ausgenommen werden und somit nicht für eine Bereitstellung zur Verfügung stehen können.

Bei der Ermittlung der finanziellen Auswirkungen müssen die weitreichende Übergangsfristen beachtet werden, die auf Wunsch der Ressorts eingeräumt wurden. Bei Verkündung und Inkrafttretens dieses Gesetzes im Verlauf des Jahres 2023 wird die Übergangsfrist am 01.01.2027 enden, für die Bereitstellung erheblicher technischer Anpassungen endet die Frist am 01.01.2028.

Diese Übergangsregelung verschafft den Ressorts den notwendigen Freiraum zunächst die besonders hochwertigen Datensätze gemäß der Muss-Regelung der HVD-Verordnung bereitzustellen, dies wird voraussichtlich den Zeitraum 2023 bis 2025 betreffen. Anschließend werden (etwa in den Jahren 2026 bis 2028) die verbleibenden Datensätze der Soll-Regelung nach dem vorliegenden Gesetz bereitgestellt werden können.

Zur näheren Bestimmung der finanziellen Folgen wurde im Juli 2022 durch eine Ressortabfrage ermittelt, dass etwa 290 Datensätze im Land potentiell betroffen sein könnten. Der Bund hatte im Zuge seines Open Data Gesetzes initiale Kosten von 15.000 EUR je Datensatz sowie jährlich laufende Kosten für den Betrieb in Höhe von je 3.000 EUR veranschlagt (siehe hierzu auch BMI - Homepage - Zweites Open-Data-Gesetz). Ausgehend von den gemeldeten bzw. abgeschätzten 290 Datenbeständen ergibt sich auf Basis der oben genannten Pauschalen eine Schätzung von initialen Kosten in Höhe von 4.350.000 EUR sowie laufende jährliche Kosten im Anschluss von 870.000 EUR für alle Ressorts. Für die Schaffung und Vorhaltung der technischen Voraussetzungen für die Datenbereitstellung in den Ressorts ergäben sich damit 5.220.000 EUR bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode (2028).

Die Aufwendungen für die zentrale Stelle werden mit 2 VZÄ und 350 TEUR Sachmitteln p.a. für Koordination, strategische Steuerung, Standards und Metadatenportal abgeschätzt (vgl. NRW ca. 1 Mio. EUR p.a.).

Den dargestellten Kosten können positive Effekte (durch Gründung von Startups, Anregung neuer Geschäftsmodelle für KMU, Steigerung der Verwaltungseffizienz uvam.) gegenübergestellt werden. In den Beispielrechnungen, die der Bund und die EU dazu ange stellt haben, überwiegen in allen Fällen die positiven Effekte die Kosten der Bereitstellung.

Bei der besonderen Aufmerksamkeit, die diesem Politikfeld zufällt, ist nicht auszuschließen, dass bis 2028 weitere Fachgesetze wie auch die Nachschärfung der HVD-Verordnung die Bereitstellung weiterer Daten erzwingen, die daraus entstehenden Aufwände sind dann nicht mehr dem vorliegenden Gesetz zuzurechnen und werden die o.g. Abschätzungen verringern.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass die Kosten zur Veröffentlichung der Datensätze, die dem vorliegenden Gesetz unterfallen nur schwer von den Kosten der hochwertigen Datensätze abzugrenzen sein werden, da teilweise gleiche Infrastrukturen sowie ähnliche Methoden und Prozesse verwendet werden können. Derartige Synergien sind zu begrüßen und werden tendenziell die Kosten des vorliegenden Gesetzes verringern. Dies zu initiieren, zu fördern und zu begleiten wird eine der Aufgaben der zentralen Koordination sein.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Hessisches Gesetz über offene Daten der Träger der öffentlichen

Verwaltung

(Hessisches Open Data – Gesetz – HODaG)

Vom

§ 1 Bereitstellung von offenen Daten

(1) Die Behörden des Landes sollen maschinenlesbare unbearbeitete Daten, die sie selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen (offene Daten) zum Abruf über öffentlich zugängliche Netze bereitstellen. Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise können offene Daten bereitstellen, soweit sie zur Erfüllung von Aufgaben ihres eigenen Wirkungskreises oder in Auftragsangelegenheiten erhoben wurden; im Falle der Datenerhebung in Auftragsangelegenheiten ist für die Bereitstellung das Einvernehmen der zuständigen Aufsichtsbehörde erforderlich. Bereitgestellte offene Daten können durch jede Person im Rahmen der Rechtsordnung genutzt, weiterverbreitet und weiterverwendet werden.

(2) Absatz 1 gilt nicht für

1. den Hessischen Landtag, soweit er parlamentarische Aufgaben wahrnimmt; zu seiner parlamentarischen Aufgabenwahrnehmung zählen auch gutachterliche oder rechtsberatende Tätigkeiten im Auftrag einer oder mehrerer Fraktionen;
2. die Gerichte, die Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie die sonstigen in § 40 Abs. 2 des Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes genannten Stellen, soweit sie im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit handeln, sowie das Justizprüfungsamt;
3. den Hessischen Rechnungshof, soweit er in richterlicher Unabhängigkeit tätig wird;
4. die Hessische Beauftragte oder den Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit sowie die Beauftragte oder den Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen in ihrer oder seiner unabhängigen Amtsausübung;
5. die Schulen in öffentlicher und freier Trägerschaft sowie Behörden und sonstige öffentliche Stellen, soweit sie im Bereich der Leistungsbeurteilungen, der Prüfungen oder der leistungsbezogenen Daten einzelner Schulen in freier oder öffentlicher Trägerschaft tätig sind;
6. die Polizeibehörden und das Landesamt für Verfassungsschutz.

(3) Abs. 1 Satz 1 und 2 gilt nur für unbearbeitete Daten, die

1. einer Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Form von Tabellen, Listen oder Datenbanken,
2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen und
3. nicht personenbezogen oder nach einer erfolgten vollständigen Anonymisierung nicht mehr personenbezogen sind.

(4) Abs. 1 Satz 1 und 2 gilt nicht für unbearbeitete Daten, die

1. die Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen sicherstellen, geistiges Eigentum Dritter betreffen oder Geschäftsgeheimnisse einschließlich Betriebs-, Berufs- und Unternehmensgeheimnisse beinhalten;
2. aufgrund eines übergeordneten öffentlichen Interesses an der Geheimhaltung oder ihrer Eigenschaft als vertrauliche Informationen über den Schutz kritischer Infrastrukturen nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind;
3. im Fall ihrer Bereitstellung nachteilige Auswirkungen auf die Belange der äußeren Sicherheit, die inter- und supranationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem anderen Land, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder behördliche Entscheidungsprozesse haben können;
4. Forschungsdaten betreffen, soweit die Bereitstellung eine Beeinträchtigung der Grundrechte nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland darstellen würde oder durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder deren Beauftragte verarbeitet werden und unmittelbar der Wahrnehmung der Grundrechte nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland dienen oder durch kulturelle Einrichtungen mit Ausnahme von Bibliotheken, Museen oder Archiven verarbeitet werden;

5. aufgrund einer gesetzlichen Regelung nicht, nur eingeschränkt oder erst nach Beteiligung Dritter zugänglich sind, insbesondere in Fällen, in denen ein rechtliches oder berechtigtes Interesse nachzuweisen ist, um Zugang zu den Informationen zu erhalten oder für die eine ausschließliche Veröffentlichung über einen spezifischen Kanal vorgegeben ist;
6. über öffentlich zugängliche Netze bereits maschinenlesbar und entgeltfrei zur Verfügung stehen;
7. von öffentlichen Stellen des Bundes, eines anderen Landes oder der Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhoben oder erstellt wurden und bei einer Behörde des Landes vorhanden sind.

(5) Die Bereitstellung von Daten nach Abs. 1 Satz 1 soll erfolgen:

1. soweit fachlich eine Überprüfung der Plausibilität der Daten erforderlich ist, unverzüglich nach der Plausibilitätsprüfung,
2. soweit der Zweck der Erhebung der Daten durch die Bereitstellung beeinträchtigt wird, unverzüglich nach dem Wegfall der Beeinträchtigung,
3. soweit aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine Bereitstellung nicht möglich ist, unverzüglich nach Wegfall der Hinderungsgründe,
4. im Übrigen unverzüglich nach der Erhebung.

(6) Die Pflicht zur Veröffentlichung von Informationen und das Recht auf Zugang zu Informationen aufgrund anderer Rechtsvorschriften bleiben unberührt und gehen den Regelungen dieses Gesetzes vor.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes

1. sind „Daten“ vorhandene Aufzeichnungen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung;
2. sind Daten „unbearbeitet“, wenn und solange sie nicht interpretiert, bewertet oder in sonstiger Weise bearbeitet sind; nicht als Bearbeitung gelten insbesondere eine Anonymisierung nach Nr. 8, eine Aufbereitung im Rahmen des gesetzlichen Auftrags der Behörde einschließlich einer erforderlichen Plausibilitätsprüfung und eine Aufbereitung zur Erfüllung der Standards der Bereitstellung nach § 4;
3. sind Daten „maschinenlesbar“, wenn sie durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können;
4. ist „Nutzung“ jede Verwendung von Daten für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hinausgeht oder die neben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auch zu eigenen Zwecken erfolgt;
5. sind „dynamische Daten“ Daten in digitaler Form, die häufig oder in Echtzeit aktualisiert werden, insbesondere aufgrund ihrer Volatilität oder ihres raschen Veraltens;
6. sind „Metadaten“ Daten, die offene Daten beschreiben und es ermöglichen, diese zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen;
7. sind „Forschungsdaten“ Daten, die zu Forschungszwecken erhoben wurden;
8. ist „Anonymisierung“ von Daten ein Prozess, durch den personenbezogene Daten in einer Weise geschützt werden, dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann; eine natürliche Person ist identifizierbar, wenn sie unter Berücksichtigung 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, identifiziert werden kann.

§ 3 Metadatenportal, zentrale Stelle

(1) Die für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige oberste Landesbehörde richtet ein Metadatenportal ein. Das Metadatenportal ermöglicht einen zentralen Zugang zu den offenen Daten im Sinne dieses Gesetzes. Aus dem Metadatenportal können Metadaten dem nationalen Metadatenportal GovData sowie dem Metadatenportal data.europa.eu zur Verfügung gestellt werden. Entgelte oder Gebühren für die Nutzung des Metadatenportals werden nicht erhoben.

(2) Die für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige oberste Landesbehörde richtet eine zentrale Stelle ein. Die zentrale Stelle stellt den Betrieb, die Weiterentwicklung und die Qualitätssicherung des Metadatenportals sicher. Sie koordiniert und unterstützt die Zusammenar-

beit der Ressorts der Landesregierung in Fragen der offenen Daten insbesondere durch die Erarbeitung technischer Standards und von Empfehlungen zur Bereitstellung bestimmter unbearbeiteter Daten. Soweit die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise offene Daten bereitstellen, werden sie in die Tätigkeit der zentralen Stelle eingebunden.

§ 4 Standards der Bereitstellung, Verfahren der Veröffentlichung

(1) Die Bereitstellung offener Daten nach § 1 Abs. 1 erfolgt in elektronischer Form in offenen, maschinenlesbaren und interoperablen Formaten auf dem Stand der Technik. Unbearbeitete Daten sollen vollständig und zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitgestellt werden. Die zugehörigen Metadaten sind in dem Metadatenportal gemäß § 3 Abs. 1 zu veröffentlichen.

(2) Bei der Erhebung dynamischer Daten sollen sich am Zweck der Datenerhebung orientierende Zwischenstände auch als Massendownload bereitgestellt werden. Abs. 1 gilt hierfür entsprechend. Bei einer erfolgten Anonymisierung von Daten mit dem Ziel, deren Personenbezug auszuschließen, ist eine Datenschutzfolgeabschätzung durchzuführen.

(3) Vor einer Bereitstellung über öffentlich zugängliche Netze ist durch die Behörde die rechtliche Zulässigkeit der Bereitstellung sicherzustellen. Insbesondere sind die Belange des Datenschutzes und Rechte Dritter zu beachten. Veröffentlichte Daten sollen dauerhaft bereitgestellt werden. Bereitgestellte Daten einschließlich der zugehörigen Metadaten sind mit einer zur Nutzung berechtigenden Lizenz zu versehen. Die Lizenz ist so zu wählen, dass die bereitgestellten Daten frei und uneingeschränkt genutzt werden können.

(4) Verantwortlich für die Einhaltung der Standards nach Abs. 1 bis 3 ist die Behörde, die für die Erhebung der unbearbeiteten Daten zuständig ist und diese Daten erstmalig erhebt oder erheben lässt. Werden die Daten von einer anderen öffentlichen Stelle, von Beliehenen oder von Dritten aufgrund einer gesetzlichen oder rechtlichen Verpflichtung an eine Behörde übermittelt, soll die empfangende Behörde diese Standards festlegen.

(5) Die Behörden des Landes berücksichtigen frühzeitig die Einhaltung der Standards nach Abs. 1 bis 4, insbesondere bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, dem Abschluss von Verträgen zur Erhebung oder Verarbeitung der Daten sowie der Festlegung von Anforderungen an IT-Systeme und der Beschaffung von IT-Systemen.

§ 5 Ansprüche, Verantwortlichkeit, Haftung

(1) Werden offene Daten bereitgestellt, ist der Abruf durch Nutzende jederzeit und ohne eine gesonderte Registrierung, die Darlegung eines besonderen Interesses oder mengenmäßige Beschränkungen zu gewährleisten. Ein Anspruch auf die Bereitstellung, die Einrichtung von besonderen Schnittstellen oder anderen technischen Zugangsformen sowie auf bestimmte zeitliche oder mengenmäßige Bereitstellungen von Daten besteht nicht.

(2) Behörden sind nicht verpflichtet, die bereitgestellten Daten über das zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erforderliche Maß hinaus auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität, Aktualität oder in sonstiger Weise zu prüfen.

(3) Der Abruf und die Nutzung von offenen Daten erfolgt in eigener Verantwortung der Nutzenden. Eine Haftung der Träger der öffentlichen Verwaltung aufgrund dieses Gesetzes oder für Schäden, die durch die Weiterverwendung oder Nutzung von aufgrund dieses Gesetzes bereitgestellter unbearbeiteter Daten verursacht werden, ist ausgeschlossen. Dies gilt insbesondere für die nach Abs. 2 geltende beschränkte Prüfpflicht.

§ 6 Überprüfung und Bericht, Zusammenarbeit der obersten Landesbehörden

(1) Die Landesregierung überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung. Sie legt dem Landtag dazu drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und anschließend jeweils nach Ablauf von vier Jahren einen Bericht vor.

(2) Die obersten Landesbehörden unterstützen die Erstellung des Berichts nach Abs. 1. Sie arbeiten mit der zentralen Stelle nach § 3 Abs. 2 zusammen und benennen Personen zur Koordinierung der Datenbereitstellung in ihren Geschäftsbereichen.

§ 7 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

Die für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung nähere Regelungen zu

1. dem Verfahren der Bereitstellung von Daten nach § 1 Abs. 1,
2. der technischen und organisatorischen Einrichtung und dem Betrieb des Metadatenportals nach § 3 sowie
3. den Standards der Bereitstellung nach § 4 zu treffen.

§ 8 Übergangs- und Überleitungsvorschriften

(1) Die Bereitstellung offener Daten, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes und vor Ablauf des zweiten auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahres erhoben wurden, kann abweichend von § 1 Abs. 5 spätestens bis zum Ablauf des dritten auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahres erfolgen. Erfordert die Bereitstellung erhebliche technische Anpassungen und ist sie deshalb innerhalb des in Satz 1 genannten Zeitraums nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, kann sie abweichend von § 1 Abs. 5 spätestens bis zum Ablauf des vierten auf das Inkrafttreten dieses Gesetzes folgenden Jahres erfolgen. In den Fällen des Satzes 1 und 2 kann sich die erstmalige Bereitstellung auf diejenigen offenen Daten beschränken, die die Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben verwendet.

(2) Dieses Gesetz gilt auch für offene Daten, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben wurden, soweit sie nach dem Inkrafttreten des Gesetzes durch die Behörde zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben verwendet werden. Abs. 1 gilt entsprechend.

§ 9 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31.12.2030 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeines

Daten und Informationen sind wertvolle Ressourcen in einer modernen Gesellschaft. Als „offen“ können sie nur dann bezeichnet werden, wenn sie der Allgemeinheit grundsätzlich zur Nutzung, Weiterverbreitung und Weiterverwendung zur Verfügung stehen. Offene Daten (Open Data) in diesem Sinne sind eine wichtige Grundlage für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns. Sie können Impulse für wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen geben und neue Möglichkeiten der digitalen Teilhabe und der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft eröffnen. Für die Wirtschaft, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) und Startups, bieten offene maschinenlesbare Daten große Potenziale für innovative Geschäftsmodelle. Gleichzeitig können offene Daten bewirken, dass Verwaltungsprozesse effektiver, transparenter und nachvollziehbarer werden. Offene Daten wirken sich positiv auf die zivilgesellschaftliche Teilhabe aus, befördern das Vertrauen in staatliches Handeln und bilden einen wichtigen Beitrag für Wertschöpfung und Innovation. Auch Wissenschaft und Forschung können von der Bereitstellung von Daten des öffentlichen Sektors profitieren.

Schwierigkeiten für die Bereitstellung offener Daten ergeben sich in der Praxis allerdings häufig aus einer unzureichenden Rechtssicherheit, etwa bei entgegenstehenden Rechten Dritter oder im Zusammenhang mit besonders schutzwürdigen Daten und kollidierenden Geheimhaltungsinteressen. Auch technische Hindernisse wie veraltete Daten, nicht harmonisierte Formate und fehlende Interoperabilität von Portalen können der Bereitstellung offener Daten entgegenstehen. Schließlich fehlt es teilweise auch an organisatorischen Strukturen im öffentlichen Sektor, um eine möglichst effiziente Datennutzung zu ermöglichen.

Ziel des vorliegenden Gesetzes ist es, diese Hindernisse nachhaltig zu beseitigen und die Bereitstellung offener Daten als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu etablieren.

Dazu sollen die Behörden der Landesverwaltung die zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhobenen Daten der Öffentlichkeit zur Nutzung in maschinenlesbarer Form zur Verfügung stellen. Die Daten sollen grundsätzlich veröffentlicht werden, sofern andere Regelungen dem nicht entgegenstehen („Open-by-Default“).

Zusätzlich soll der Gesetzentwurf zu einem effizienteren Datenaustausch und einer effektiveren Datennutzung innerhalb der Landesverwaltung beitragen: Steuerungsrelevante Informationen sollen leichter zugänglich werden, Datensilos sollen mittelfristig aufgebrochen und ein einfacherer Austausch von Daten ermöglicht werden. Damit sollen die Grundlagen für ressortübergreifende Möglichkeiten der Datenauswertung gelegt werden, um moderne Methoden der Datenanalyse („Data Science“) für die Arbeit der Landesverwaltung auch behördenübergreifend nutzbar zu machen. Die Bereitstellung der Daten der Behörden des Landes soll derart gestaltet werden, dass der größtmögliche Nutzen einerseits für Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft und andererseits für die Digitalisierung und Steuerung der Verwaltung selbst entsteht.

Der Gesetzentwurf klärt rechtliche Unsicherheiten in der Abgrenzung offener Daten zu entgegenstehenden Bestimmungen und Rechten im Sinne des Open-by-Default-Prinzips und führt verbindliche rechtliche und technische Standards für die Bereitstellung offener Daten ein. Organisatorisch sieht er ein Metadatenportal des Landes als zentrale Zugangs- und Rechercheplattform vor. Er klärt Fragen der Haftung und der Verantwortlichkeit und sieht auch für kommunale Behörden die Möglichkeit vor, offene Daten bereit zu stellen. Die Wirksamkeit dieser Ansätze soll mit wissenschaftlicher Begleitung in einem regelmäßigen Turnus überprüft und dem Hessischen Landtag in Form von Berichten vorgestellt werden.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1

§ 1 regelt den Grundsatz der Bereitstellung von offenen Daten sowie den institutionellen und inhaltlichen Anwendungsbereich dieses Grundsatzes. Der Anwendungsbereich des Gesetzes steht dabei nicht in Konkurrenz zu anderweitigen, spezialgesetzlichen Regelungen zur Bereitstellung von Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung wie beispielsweise dem Hessischen Umweltinformationsgesetz (HUIG) oder dem Geologiedatengesetz (GeolDG) sowie den individuellen Auskunftsansprüchen gemäß dem Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG); die dort getroffenen Regelungen bleiben durch dieses Gesetz unberührt. Auch das in Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Open-Data-Richtlinie) geschaffene Datennutzungsgesetz (DNG) bleibt durch die Regelungen dieses Gesetzes unberührt: Aus dem DNG ergeben sich keine originären Auskunfts- und Bereitstellungsansprüche; die darin geregelten Mindeststandards kommen vielmehr erst dann zur Anwendung, wenn durch Bundes- oder Landesgesetz Zugangsrechte zu Daten gewährt werden, wie dies beispielsweise durch das HODaG erfolgt.

Abs. 1

Abs. 1 definiert den Begriff der offenen Daten und regelt den Grundsatz, dass diese zum Abruf im Sinne eines Downloads über öffentlich zugängliche Netze bereitgestellt werden sollen. Unbearbeitete maschinenlesbare Daten finden sich beispielsweise im Bereich der Geodaten sowie in den Kategorien Umwelt-, Wetter- und Energiedaten, Statistik, Mobilität und Wirtschaft. Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Sie ist insbesondere um hochwertige Datensätze gemäß der jeweils geltenden europäischen Rechtssetzung zu ergänzen (zum Zeitpunkt dieser Gesetzgebung: Art. 13 und 14 der Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors).

Bei den durch Abs. 1 Satz 1 erfassten unbearbeiteten Daten handelt es sich in der Regel um Rohdaten, d.h. um auf den Tatsachenkern reduzierte Aufzeichnungen. Werden auf der Grundlage erhobener Daten beispielsweise Berichte, Bewertungen und Statistiken erstellt, so erfasst der Anwendungsbereich von Abs. 1 Satz 1 lediglich die diesen zugrundeliegenden Rohdaten. Im Rahmen der Bearbeitung entstandene Entwürfe, Akten und Arbeitsergebnisse werden nicht erfasst. Der Behörde bleibt es allerdings unbenommen, auch diese Informationen zu veröffentlichen, soweit sie dies für sinnvoll hält, beispielsweise zur Einordnung der Rohdaten in einen Kontext. Rohdaten können auch durch zusätzliche Informationen beispielsweise zur Methodik der Datenerhebung und zu den Rahmenbedingungen erfolgter Messungen wie Zeit, Ort, Bedingungen und angewandte fachliche Standards ergänzt werden, um Dritten die Weiternutzung und Interpretation der Rohdaten zu erleichtern. Dazu besteht allerdings keine Verpflichtung.

Der institutionelle Anwendungsbereich betrifft gemäß Satz 1 als Soll-Regelung zunächst die Behörden des Landes Hessen. Die Bereitstellung von unbearbeiteten maschinenlesbaren Daten als offene Daten wird für sie zum Regelfall. Der Begriff „Behörde“ ist gemäß der Legaldefinition in § 1 Abs. 2 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) zu verstehen; erfasst sind demnach alle Stellen des Landes, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Nicht umfasst sind Daten von Verbänden oder öffentlichen Unternehmen (beispielsweise Mobilitätsdaten der Verkehrsbetriebe) einschließlich der Beteiligungsgesellschaften des Landes Hessen sowie der Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Die Konzeption von Satz 1 als Soll-Regelung bezweckt – vergleichbar mit der Bundesregelung in § 1 Abs. 1 des Datennutzungsgesetzes (DNG) – einen Impuls für die Behörden des Landes, im Rahmen ihrer Datenverwaltung eine proaktive Bereitstellung vorzunehmen. Die Bereitstellung steht unter dem Vorbehalt ihrer Möglichkeit; ein subjektiver Anspruch auf Bereitstellung besteht nicht (§ 5 Abs. 1 Satz 2).

Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise können gemäß Satz 2 offene Daten bereitstellen. Soweit diese Daten im eigenen Wirkungsbereich erhoben wurden, kann dies im Rahmen der durch dieses Gesetz und die weiteren Regelungen des Bundes- und Landesrechts definierten Grenzen ohne Weiteres geschehen. Soweit sie in Auftragsangelegenheiten erhoben wurden, ist dafür zusätzlich ein Einvernehmen mit der zuständigen Aufsichtsbehörde erforderlich.

Werden Daten öffentlich bereitgestellt, sind diese gemäß Satz 3 im Grundsatz durch alle natürlichen und juristischen Personen nutzbar. Die offene Bereitstellung findet ihre Grenzen in der geltenden Rechtsordnung. Eine der Rechtsordnung widersprechende, missbräuchliche Weiterverwendung und Weiterverbreitung von Daten, beispielsweise zur Begehung von Straftaten oder im Rahmen verfassungsfeindlicher Bestrebungen, ist davon nicht erfasst.

Der Begriff „jede Person“ ist im Sinne der potentiellen Marktteilnehmer im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 der Open-Data-Richtlinie zu verstehen. Ausschließliche Nutzungsrechte, beispielsweise auf Grund einer vertraglichen Vereinbarung zwischen den Trägern der öffentlichen Verwaltung und ausschließlich berechtigten Nutzerinnen und Nutzern, sind im Regelfall ausgeschlossen und per Gesetz oder Rechtsverordnung ausdrücklich angeordneten Ausnahmefällen vorbehalten, in denen ein besonderes öffentliches Interesse an einer ausschließlichen Nutzung besteht. In diesen Fällen gelten die Bestimmungen gemäß Art. 12 Abs. 2 - 4 und Abs. 5 Satz 1 der Open-Data-Richtlinie.

Eine über die Bereitstellung hinausgehende Beratungspflicht für Personen und Unternehmen, die die bereitgestellten Daten nutzen, ergibt sich aus Abs. 1 nicht.

Werden Daten über öffentlich zugängliche Netze bereitgestellt, sollen diese grundsätzlich kostenfrei abruf- und weiterverwendbar sein. Dies entspricht dem in Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Open-Data-Richtlinie normierten Grundsatz der Kostenfreiheit. Gebühren oder Entgelte werden daher nicht eingeführt. Bereichsspezifische, in den Grenzen des Art. 6 der Open-Data-Richtlinie bereits bestehende Entgelt- und Gebührentatbestände aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Vorgaben bleiben durch dieses Gesetz unberührt.

Abs. 2

Nicht in den institutionellen Anwendungsbereich der Norm fallen gemäß Absatz 2 der Hessische Landtag in seinem parlamentarischen Wirkungsbereich (Nr. 1), die Gerichte, die Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie die sonstigen in § 40 Abs. 2 HDSIG genannten Stellen in ihrer justiziellen Aufgabenwahrnehmung und das Justizprüfungsamt (Nr. 2), der in richterlicher Unabhängigkeit tätige Hessische Rechnungshof (Nr. 3) und die oder der Hessische Beauftragte für

Datenschutz und Informationsfreiheit sowie die oder der Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen in ihrer oder seiner unabhängigen Amtsausübung (Nr. 4).

In den beschriebenen Funktionen nehmen diese Institutionen keine Verwaltungstätigkeiten im engeren Sinne wahr. Sie sind somit nicht von der Zielsetzung des Gesetzes, offenen Zugang zu Verwaltungsdaten zu gewährleisten, erfasst. Handeln sie außerhalb der beschriebenen Funktionen und Wirkungskreise in reiner Verwaltungsfunktion, fallen aber auch sie im Grundsatz in den institutionellen Anwendungsbereich gemäß Abs. 1.

Anonymisierte Gerichtsentscheidungen, die über Veröffentlichungskanäle von juristischen Datenbanksystemen veröffentlicht werden, sind Ergebnisse der justiziellen Tätigkeit der Gerichte im Sinne von Nr. 2 und fallen nicht in den Anwendungsbereich von Satz 1. Die bei den Gerichten, den Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden sowie den sonstigen in § 40 Abs. 2 HDSIG genannten Stellen erhobenen statistischen Verfahrensdaten weisen einen unmittelbaren Zusammenhang zu deren justiziellen Tätigkeiten auf und fallen ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich von Satz 1. Nicht erfasst ist auch das Justizprüfungsamt, dessen Daten einem besonderen Maß an Vertraulichkeit unterliegen und nur einem beschränkten Personenkreis zugänglich sein können, um einen funktionierenden Prüfungsbetrieb zu gewährleisten.

Generell und ohne Einschränkungen nicht erfasst sind gemäß Satz 3 Nr. 5 die Schulen in öffentlicher oder freier Trägerschaft. Über die generell aus dem Anwendungsbereich ausgenommenen Schulen hinaus erfasst die Ausnahme auch Behörden und sonstige öffentliche Stellen, soweit sie im Bereich der Leistungsbeurteilungen und der Prüfungen tätig sind. Hier gelten aufgrund der in Beurteilungsverfahren zu berücksichtigenden Besonderheiten bereits Ausnahmeregelungen gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 des HVwVfG und gemäß § 81 Abs. 1 Nr. 6 HDSIG. Auch die Veröffentlichung von leistungsbezogenen Daten einzelner Schulen, von Daten zu Schulanmeldungen oder zu Aufnahmewünschen an einzelnen Schulen im Übergangsverfahren insbesondere von der Jahrgangsstufe 4 zur Jahrgangsstufe 5 sind von dem Ausnahmetatbestand erfasst. Davon unberührt werden umfangreiche Daten beispielsweise über die amtliche Schulstatistik öffentlich zugänglich gemacht.

Die Polizeibehörden und das Landesamt für Verfassungsschutz verarbeiten regelmäßig Daten mit spezifischen Schutzeigenschaften, die einer offenen Bereitstellung entgegenstehen. Gemäß Nr. 6 sind daher auch sie vom Anwendungsbereich des Satzes 1 ausgenommen. Der Zugang zu Informationen soll in diesem für die innere Sicherheit wichtigen Bereich auch weiterhin nach Maßgabe der bereichsspezifischen Regelungen des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) und des Hessischen Verfassungsschutzgesetzes (HVSG) gewährt werden.

Abs. 3

Abs. 3 schränkt den inhaltlichen Anwendungsbereich von unbearbeiteten Verwaltungsdaten, die als offene Daten bereitgestellt werden sollen, ein.

Nr. 1 normiert als Voraussetzungen einer Bereitstellung eine elektronische Erfassung und eine strukturierte Sammlung: Daten, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sind im Regelfall nicht maschinenlesbar und somit ungeeignet für eine Bereitstellung gemäß Abs. 1.

Nr. 2 sieht als weitere Voraussetzung einen Bezug zu außerhalb der Behörde liegenden Verhältnissen vor. Daten, die lediglich die interne Organisation von dienstlichen Abläufen betreffen, sind daher nicht als offene Daten bereitzustellen.

Daten, die zur Wahrnehmung der Fach- oder Rechtsaufsicht von einer beaufsichtigten Behörde an eine aufsichtführende Behörde übermittelt werden, zugleich aber einen Bezug zu außerhalb dieser Behörden liegenden Verhältnissen aufweisen, sollen nur einmal veröffentlicht werden. Dies kann entweder dezentral durch die beaufsichtigten Behörden oder zentral durch die aufsichtführenden Behörden geschehen; die jeweils zuständigen obersten Landesbehörden können für ihre Geschäftsbereiche entsprechende Vorgaben entwickeln. Eine offene Bereitstellung kommt aber auch in diesen Fällen nur unter Beachtung der weiteren Voraussetzungen und Ausschlussstatbestände gemäß § 1 Abs. 1 - 4 in Betracht.

Soweit Daten der Gerichte und der Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden keinen unmittelbaren Bezug zu deren Funktion als Organe der Rechtspflege aufweisen, fallen sie nicht unter den Ausschlussstatbestand des § 1 Abs. 2 Nr. 2. In diesen Fällen ist aber davon auszugehen, dass keine außerhalb der Institution liegenden Verhältnisse betroffen sind und die entsprechende Voraussetzung gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2 nicht erfüllt ist.

Nr. 3 begrenzt den Anwendungsbereich des Abs. 1 auf Daten, die entweder von Anfang an nicht personenbezogen waren oder ihren Personenbezug infolge einer Anonymisierung verloren haben. Daten, auf die dies nicht zutrifft, unterliegen den abschließenden und vorrangigen Regelungen des Datenschutzrechts.

Abs. 4

Abs. 4 nimmt bestimmte Kategorien von Daten von der offenen Bereitstellung aus, soweit dieser überwiegende berechnete Interessen der Träger der öffentlichen Verwaltung, Dritter oder der Allgemeinheit entgegenstehen.

Nr. 1 erfasst zunächst Daten im Zusammenhang mit schutzwürdigen Betriebs-, Berufs- oder Unternehmensgeheimnissen, geschütztem geistigem Eigentum und der Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen. Für den Zugang zu diesen Informationen gelten bereichsspezifische und spezialgesetzliche Regelungen, die durch das vorliegende Gesetz unberührt bleiben.

Nr. 2 schließt Daten von einer offenen Bereitstellung aus, die vertraulich sind oder einem überwiegenden öffentlichen Geheimhaltungsinteresse unterliegen. Dies kann beispielsweise im Bereich der nationalen Sicherheit, der Landesverteidigung, des Schutzes vor politischem oder verfassungsfeindlichem Extremismus, der statistischen Geheimhaltung, der kerntechnischen Anlagen, des Katastrophenschutzes oder bei Daten der Fall sein, die zwingend einer fachlichen Überprüfung bedürfen, um Fehlinterpretationen und Falschinformationen zu vermeiden, so z.B. im Bereich des Gesundheitsschutzes sowie bei Fachdaten des Naturschutzes, der Geowissenschaften, des Schulwesens und anderer öffentlicher Stellen. Auch in diesen Fällen gelten ggf. speziellere bereichsspezifische Normen. Gleichgestellt sind Informationen über den Schutz kritischer Infrastrukturen, die nicht oder nur eingeschränkt zugänglich sind.

Nr. 3 betrifft Daten von besonderer Relevanz für die innere und äußere Sicherheit, die inneren und äußeren Beziehungen und die exekutive Eigenverantwortung.

- Vom Anwendungsbereich des Abs. 1 ausgenommen sind zunächst Daten, deren Bereitstellung Nachteile für die äußere Sicherheit, auswärtige und supranationale Beziehungen oder Beziehungen zum Bund oder zu anderen Ländern mit sich bringen würde.

- Auch dann, wenn die Bereitstellung von Daten eine Gefahr für Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mit sich bringen würde, sind diese vom Anwendungsbereich des Abs. 1 ausgenommen. Dies betrifft beispielsweise eine Gefährdung der Informations- und Cybersicherheit oder des Schulfriedens sowie Daten des Brand- und Katastrophenschutzes und weitere Daten, die auch ohne eine formale Einstufung als vertraulich nicht allgemein zugänglich gemacht werden können, weil ein übergeordnetes öffentliches Interesse betroffen ist.

- Ausgenommen sind schließlich auch Daten, deren Bereitstellung den Schutz behördlicher Entscheidungsprozesse gefährden würde. Davon ist immer auszugehen, wenn die Bereitstellung den Kernbereich der Willens- und Entscheidungsbildung der Landesregierung einschließlich vertraulicher Protokolle und Informationen betrifft. Eine Gefährdung von behördlichen Entscheidungsprozessen kann im Einzelfall auch dann gegeben sein, wenn Entwürfe zu Entscheidungen sowie für Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung betroffen sind, soweit und solange durch die Bekanntgabe der Informationen der Erfolg von Entscheidungen oder von bevorstehenden behördlichen Maßnahmen vereitelt würde.

Nr. 4 umfasst Daten von besonderer Bedeutung für die Wahrnehmung der Grundrechte gemäß Art. 5 Abs. 1 und 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG).

- Forschungsdaten, deren Bereitstellung eine Beeinträchtigung der Forschungs- und Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG mit sich bringen würde, sind vom Prinzip der offenen Daten ausgenommen. Bereichsspezifische Regelungen für die Veröffentlichung von Forschungsdaten („Open Science“) sollen durch dieses Gesetz unberührt bleiben.

- Eine Ausnahme gilt auch für Daten, die durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten oder deren Beauftragte in Wahrnehmung der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verarbeitet werden, etwa im Rahmen eines öffentlichen Programmauftrags.

- Daten kultureller Einrichtungen wie beispielsweise Theater, Opern, Ballette und Orchester sind im Rahmen der Kunstfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG ebenfalls von der Pflicht zur Bereitstellung ausgenommen. Für Bibliotheken, Archive und Museen gilt dagegen der Grundsatz der Bereitstellung gemäß Abs. 1 mit den Einschränkungen gemäß Abs. 2.

Nr. 5 schließt gemäß dem Open-by-Default-Prinzip Daten von der Bereitstellungspflicht aus, die aufgrund gesetzlicher Regelungen nicht, nur eingeschränkt oder erst nach Beteiligung Dritter zugänglich sind, insbesondere in Fällen, in denen ein rechtliches oder berechtigtes Interesse nachzuweisen ist, um Zugang zu den Informationen zu erhalten. Gleichgestellt sind Fälle, in denen die Veröffentlichung nur über einen spezifischen Kanal zulässig ist.

Nr. 6 nimmt Daten von der Bereitstellung aus, die über öffentlich zugängliche Netze ohnehin bereits maschinenlesbar und entgeltfrei verfügbar sind. Ein zusätzliches Bereitstellen durch eine Landesbehörde würde in diesen Fällen zusätzlichen Aufwand ohne einen erkennbaren Nutzen verursachen.

Nr. 7 schließt Daten von der Bereitstellung aus, die durch öffentliche Stellen des Bundes oder anderer Länder in Ausübung ihrer Aufgaben erhoben oder erstellt wurden. Gleichgestellt sind Daten, die Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise im Rahmen der Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG bzw. Art. 137 der Hessischen Verfassung erhoben oder erstellt haben. Sind derartige Daten bei einer Behörde des Landes vorhanden, würde sich im Fall einer offenen Bereitstellung die Frage der rechtlichen Verfügungsbefugnis stellen. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sind derartige Daten daher vom Anwendungsbereich des Abs. 1 ausgeschlossen.

Abs. 5

Abs. 5 regelt den Zeitrahmen, in dem Daten gemäß Abs. 1 bereitgestellt werden sollen. Die Regelung bezweckt einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit, möglichst schnell auf offene Daten zugreifen zu können und dem zeitlichen und organisatorischen Vorlauf, den die Behörden des Landes für die Umsetzung der Bereitstellung benötigen.

Grundsätzlich erfolgt die Bereitstellung von Daten zum Abruf über öffentliche Netze unverzüglich nach deren Erhebung, d.h. ohne unnötige Verzögerung und auf dem Aktualisierungsstand, zu dem die Behörde im Rahmen ihrer gesetzlichen Auftragserfüllung verpflichtet ist. Soweit Daten aus fachlichen Gründen vor ihrer Bereitstellung plausibilisiert werden müssen (beispielsweise durch Laboranalysen), gilt auch eine unverzüglich nach Abschluss dieses Prozesses erfolgende Bereitstellung als rechtzeitig. Als begrenzte Ausnahmen von diesem Grundsatz werden eine drohende Beeinträchtigung des Erhebungszwecks durch die Bereitstellung sowie technische oder sonstige gewichtige Gründe genannt, zu denen auch nicht behebbare kapazitive Engpässe oder ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand zählen können.

Mögliche Abweichungen von den Regelungen des Abs. 5 sind in § 8 durch Überleitungs- und Übergangsvorschriften geregelt.

Abs. 6

Abs. 6 regelt klarstellend einen generellen Vorrang bereichsspezifischer Regelungen gegenüber den allgemeineren Vorgaben dieses Gesetzes. So gelten beispielsweise die Veröffentlichungs- und Geheimhaltungsvorschriften der amtlichen Statistik uneingeschränkt weiter. Wertungswidersprüche und ein Aufweichen eines spezielleren oder höheren Schutzniveaus für die Bereitstellung von Daten werden dadurch ausgeschlossen.

Zu § 2

§ 2 enthält Begriffsbestimmungen zu acht für die praktische Anwendung dieses Gesetzes zentralen Begriffen.

Die Begriffsbestimmungen wurden an in der Normsetzung des Bundes und der Länder üblichen sowie durch die Rechtsprechung entwickelten Legaldefinitionen orientiert, um terminologische Unsicherheiten und Widersprüche auszuschließen.

Zu der Legaldefinition des Begriffs „unbearbeitete Daten“ (Nr. 2) ist klarzustellen, dass nicht jede Art der Bearbeitung im technischen Sinne als Bearbeitung im Sinne dieses Gesetzes gilt: Eine Bearbeitung, die zur Anonymisierung personenbezogener Daten erforderlich war, schließt die Bereitstellung als offene Daten ebenso wenig aus wie die technische Aufbereitung, die für eine Bereitstellung gemäß den in § 4 normierten Standards erforderlich ist. Auch eine Aufbereitung, die ohnehin Bestandteil des gesetzlichen Auftrages einer Behörde ist (beispielsweise die Klassifizierung, Generalisierung und Bewertung auf Grundlage von Modellrechnungen oder eine fachlich erforderliche Plausibilisierung durch Laboranalysen und andere Verfahren) schließt die offene Bereitstellung nicht aus. Auch eine vor der Bereitstellung fachlich zwingend notwendige Plausibilisierung von Daten (beispielsweise durch Laboranalysen) gilt nicht als Bearbeitung.

In sinngemäßer Übereinstimmung mit § 1 Abs. 2 Buchst. a der Open-Data-Richtlinie sind nur die zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erhobenen Daten erfasst; dies schließt von Dienstleistern erhobene Daten mit ein, soweit sie den Trägern der öffentlichen Verwaltung selbst zur Verfügung stehen.

Statt des in der Open-Data-Richtlinie verwendeten Begriffs „Dokumente“ wird in Anlehnung an den überwiegenden Normenbestand in Deutschland allerdings bewusst der Begriff „Daten“ verwendet, um eine missverständliche Vermischung mit den Themenkomplexen Dokumentenechtheit, Dokumentations- und Aufbewahrungsfristen sowie Aktenführung auszuschließen.

Zu der Legaldefinition der Maschinenlesbarkeit (Nr. 3) ist in technischer Hinsicht klarzustellen, dass diese alle Daten erfasst, die in einem Dateiformat vorliegen, das Softwareanwendungen ein problemloses Identifizieren und Extrahieren ermöglicht. Daten in Dateien, die in maschinenlesbaren Formaten strukturiert sind, sind als maschinenlesbar zu betrachten; maschinenlesbare Formate können offen oder proprietär sein und müssen keinem spezifischen formalen Standard entsprechen. In einem Dateiformat kodierte Dokumente, das die Extrahierung und damit im Ergebnis auch eine automatische Verarbeitung einschränkt, sind nicht maschinenlesbar.

Zu § 3

Abs. 1

Abs. 1 sieht die Einrichtung eines Metadatenportals vor, das Informationen enthalten soll, die offene Daten beschreiben und es dadurch ermöglichen, diese zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen. Dieses Portal soll einen zentralen Zugang zu den offenen Daten ermöglichen und stellt eine notwendige Voraussetzung für eine zielgerichtete Recherche und Nutzung von Daten durch die Allgemeinheit dar. Eine Verknüpfung mit GovData, dem nationalen Metadatenportal, sowie mit dem europäischen Metadatenportal data.europa.eu ist ausdrücklich vorgesehen. Die Nutzung ist entgelt- und gebührenfrei.

Abs. 2

Abs. 2 sieht die Einrichtung einer zentralen Stelle bei der für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständigen obersten Landesbehörde vor.

Aufgabe der zentralen Stelle ist zunächst der Betrieb des gemäß Abs. 1 einzurichtenden Metadatenportals. Dies schließt dessen Weiterentwicklung und qualitätssichernde Maßnahmen mit ein. Eine weitere Aufgabe der zentralen Stelle besteht in der Koordination der Zusammenarbeit der Ressorts bei der Bereitstellung offener Daten; hierzu soll sie beratend tätig sein und technische Standards erarbeiten. Die zentrale Bündelung von spezifischem Sachverstand soll die Ressorts entlasten und eine möglichst effiziente und einheitliche Umsetzung ermöglichen. Bereichsspezifische Strukturen des Landes mit Bezug zur Bereitstellung offener Daten, beispielsweise im Bereich der Geoinformationen, bleiben durch die Einrichtung der zentralen Stelle unberührt. Soweit sich Gemeinden, Gemeindeverbände und Landkreise für die Bereitstellung offener Daten entscheiden, können auch sie von der Unterstützung der zentralen Stelle profitieren; eine aktive Mitarbeitspflicht in der zentralen Stelle wird dadurch nicht begründet.

Zu § 4

§ 4 regelt verbindliche Standards für die Bereitstellung offener Daten.

Abs. 1

Abs. 1 enthält eine Festlegung anerkannter Grundsätze für die Bereitstellung offener Daten: Maschinenlesbar, interoperabel, vollständig, in offenen Formaten und auf dem Stand der Technik. Notwendiger Bestandteil der Vollständigkeit ist auch eine Erläuterung und Beschreibung offener Daten durch Metadaten, beispielsweise durch Informationen zur Berechnung der Daten und zu deren Quelldokumenten. Offene Formate, d.h. nicht proprietäre und plattformunabhängige Dateiformate, die der Allgemeinheit ohne Einschränkung zugänglich sind, führen zu geringeren Nutzungskosten und erleichtern den Zugang, da keine gesonderte und ggf. kostenpflichtige Software für das Auslesen erforderlich ist. Der Stand der Technik ist erreicht, wenn praktisch bewährte oder zumindest erfolgreich erprobte Verfahren zum Einsatz kommen, die nach überwiegender Auffassung qualifizierter Fachleute zur Zielerreichung führen werden.

Abs. 2

Abs. 2 regelt zunächst den Sonderfall der Bereitstellung dynamischer Daten im Sinne von § 2 Nr. 5. Aufgrund ihrer hohen Volatilität ist hierfür die Bereitstellung von Zwischenständen auch als Massendownload als Regelfall vorgesehen; auch hierfür gelten die in Abs. 1 beschriebenen Standards.

Als weiterer Sonderfall werden in Abs. 2 Daten angesprochen, die ursprünglich personenbezogen waren, ihren Personenbezug aber infolge einer Anonymisierung verloren haben und damit in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen (§ 1 Abs. 3 Nr. 3, 2. Alternative). Die Regelung stellt klar, dass im Zusammenhang mit einer Anonymisierung eine datenschutzrechtliche Folgenabschätzung erforderlich ist. Dabei ist zunächst zu prüfen, wie hoch die Wahrscheinlichkeit einer De-Anonymisierung ist und welche geeigneten Gegenmaßnahmen getroffen werden können. Weiter ist zu betrachten, welche Folgen eine De-Anonymisierung hätte, wobei davon auszugehen ist, dass bereitgestellte anonymisierte Daten grundsätzlich uneingeschränkt abrufbar sind. In die Betrachtung einzubeziehen sind auch mögliche künftige Entwicklungen, die Einfluss auf diese Prognosen haben können.

Abs. 3

Abs. 3 stellt sicher, dass die rechtliche Zulässigkeit der Bereitstellung von Daten geprüft wird, insbesondere unter Datenschutzaspekten. Werden Daten offen bereitgestellt, soll dies nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft erfolgen. Der Aktualisierungsgrad der bereitgestellten Daten entspricht den Anforderungen, die sich aus den originären Aufgaben der Behörde ergeben. Notwendige rechtliche Voraussetzung für eine dauerhafte und diskriminierungsfreie Nutzung ist die Vergabe einer Lizenz, die diese Kriterien erfüllt.

Abs. 4

Abs. 4 weist die Verantwortung für die Einhaltung der Standards gemäß Abs. 1 bis 4 der Behörde zu, welche die Daten erhebt. Geregelt wird auch die Verantwortung für Fälle, in denen Daten von einer anderen Stelle übermittelt werden. Damit dies nicht in einer Art und Weise geschieht, die hinter den in Abs. 1 bis 4 geregelten Standards zurückbleibt, soll die empfangende Behörde Standards festlegen, die diesen Anforderungen entsprechen.

Abs. 5

Abs. 5 stellt klar, dass die Bereitstellung von Daten als Konsequenz der gemäß Abs. 4 zugewiesenen Verantwortung durch die Behörden des Landes bereits frühzeitig mitbedacht werden muss. Die dafür erforderlichen organisatorischen Maßnahmen, Strukturen und Prozesse sind bereits im Vorfeld der Bereitstellung offener Daten zu schaffen oder vertraglich zu regeln, soweit ein Auftrag zur Erhebung von Daten an Dritte delegiert wird, insbesondere auch bei der Festlegung von Anforderungen an IT-Systeme und bei deren Beschaffung. Im Ergebnis soll die Veröffentlichung von Daten so in geplante und laufende Arbeitsprozesse einbezogen werden, dass der daraus folgende Verwaltungsaufwand so gering wie möglich bleibt.

Zu § 5

§ 5 regelt Ansprüche, die weitere Verantwortlichkeit und die Haftung der Beteiligten.

Abs. 1

Abs. 1 stellt zunächst klar, dass der Abruf bereitgestellter offener Daten durch Nutzende jederzeit und ohne eine gesonderte Registrierung, die Darlegung eines besonderen Interesses oder mengenmäßige Beschränkungen zu gewährleisten ist. Auf die Einhaltung dieser Vorgaben besteht ein Anspruch, sobald unbearbeitete Daten als offene Daten bereitgestellt werden. Kein subjektiver Anspruch besteht dagegen – korrespondierend mit der Ausgestaltung des § 1 Abs. 1 Satz 1 als „Soll“-Regelung – auf die Bereitstellung als solche. Dies gilt auch für die Einrichtung von besonderen Schnittstellen oder anderen technischen Zugangsformen sowie für bestimmte zeitliche oder mengenmäßige Bereitstellungen von Daten. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Art der Bereitstellung auf dem Stand der Technik gemäß § 4 Abs. 1 erfolgt und auch die übrigen dort normierten Grundstandards erfüllt sind.

Abs. 2

Abs. 2 schließt eine Verpflichtung von Behörden aus, bereitgestellte Daten über das zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags erforderliche Maß hinaus auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen; dies bezieht sich auch auf den erforderlichen Aktualisierungsstand bereitgestellter Daten. Ein Anspruch der Nutzenden auf eine weitergehende Qualitätssicherung besteht somit nicht. Es ist davon auszugehen, dass Behörden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten so erheben, dass eine hinreichende Qualität gegeben ist; anderenfalls würden sie ihren gesetzlichen Auftrag nicht erfüllen. Soweit vor der Bereitstellung dennoch Korrekturbedarf in Datensammlungen erkannt wird, bleiben entsprechende Berichtigungen unbenommen. Diese sind nicht als eigenständige Bearbeitung, sondern als unselbständige Korrektur zu bewerten; die korrigierten Daten sind in diesem Fall weiterhin unbearbeitete Daten im Sinne von § 2 Nr. 1.

Abs. 3

Abs. 3 sieht im Interesse einer möglichst umfassenden Bereitstellung von Daten durch staatliche Behörden einen Haftungsausschluss der Träger der öffentlichen Verwaltung vor. Dieser gilt insbesondere für die in Abs. 2 normierte beschränkte Prüfpflicht. Davon unberührt bleiben die nach dem jeweils geltenden nationalen und europäischen Datenschutzrecht bestehenden Verantwortlichkeiten gegenüber betroffenen Personen, etwa im Fall einer ungewollten De-Anonymisierung infolge einer vorherigen unzureichenden Anonymisierung von personenbezogenen Daten. Soweit anonymisierte Daten bereitgestellt werden, empfiehlt sich zur Vermeidung von Haftungsrisiken ein Verbot einer De-Anonymisierung für die Nutzerinnen und Nutzer der öffentlich bereitgestellten Daten. Ein solches Verbot wird bei der gemäß § 3 vorgesehenen Einrichtung des Metadatenportals Berücksichtigung finden, ist aber auch für bestehende und künftige dezentrale Portale der Träger der öffentlichen Verwaltung zu empfehlen. Zwar führt der Haftungsausschluss der Träger der öffentlichen Verwaltung nicht zu einem Ausschluss der Eigenhaftung der Amtswalter gemäß § 839 Abs. 1 des Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB). Amtswaltern, die ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend handeln, werden durch dieses Gesetz aber keine zusätzlichen Amtspflichten und somit auch keine zusätzlichen Haftungsrisiken auferlegt. Dies ergibt sich aus deren auf den behördlichen Auftrag beschränkter Prüfpflicht gemäß Abs. 2 und im Fall einer missbräuchlichen Verwendung von Daten durch Dritte aus deren vorrangiger Haftbarkeit gemäß § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB.

Zu § 6

§ 6 regelt die Überprüfung und Berichterstattung im Zusammenhang mit der Bereitstellung von offenen Daten sowie die Zusammenarbeit der obersten Landesbehörden.

Abs. 1

Abs. 1 sieht eine wissenschaftlich begleitete Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes vor. Ein Regierungsbericht an den Landtag erfolgt dazu erstmalig nach drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Anschließend erfolgen im Zuge einer fortlaufenden Beobachtung der Datenbereitstellung Berichte in einem vierjährigen Abstand.

Abs. 2

Abs. 2 verpflichtet die obersten Landesbehörden zu einer Mitwirkung an den Berichten gemäß Abs. 1. Im Interesse einer erfolgreichen Koordination arbeiten sie mit der zentralen Stelle gemäß § 3 Abs. 2 zusammen; koordinierende Ansprechpersonen in oder für die datenhaltenden Behörden in den jeweiligen Ressortbereichen sind zu benennen.

Zu § 7

§ 7 ermöglicht den Erlass von Rechtsverordnungen in Bereichen, die sich aufgrund technischer und rechtlicher Entwicklungen kurzfristig verändern können und voraussichtlich einer näheren Ausdifferenzierung bedürfen. Inhaltlich umfasst sind das Verfahren der Bereitstellung von Daten gemäß § 1 Abs. 1 (Nr. 1), die Ausgestaltung und der Betrieb des Metadatenportals gemäß § 3 (Nr. 2) sowie die Standards der Bereitstellung gemäß § 4 (Nr. 3). Die Ermächtigung gemäß Nr. 3 schließt nähere Regelungen zur Auswahl und Ausgestaltung geeigneter Lizenzmodelle gemäß § 4 Abs. 3 mit ein.

Zuständig ist die für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister im Rahmen des Verfahrens nach § 19 GGO.

Zu § 8

§ 8 enthält Übergangs- und Überleitungsvorschriften.

Differenziert wird zwischen Daten, die entweder nach (Abs. 1) oder vor (Abs. 2) Inkrafttreten dieses Gesetzes erhoben wurden.

Je nach Konstellation können sich daraus Abweichungen zu den in § 1 Abs. 5 vorgesehenen Bereitstellungszeiträumen ergeben.

Eine Verlängerung kommt zunächst in Anknüpfung an notwendige technische Anpassungen in Betracht, die mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wären.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt für die Übergangs- und Überleitungsregelungen ist die Verwendung zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben. Hintergrund dieser Regelung ist, dass in behördlicher Verwendung befindliche Daten in der Regel unmittelbar zugriffsbereit sind, während dies bei nicht oder nicht mehr in Verwendung befindlichen Daten mit einem wesentlich höheren Aufwand verbunden wäre. Von einer Verwendung ist auszugehen, wenn die Daten für regelmäßig auftretende, den Kernzuständigkeiten der Behörde zuzurechnende öffentlich-rechtliche Aufgaben erhoben wurden. Daten, die im Dienstbetrieb und im Aufgabenspektrum einer Behörde nur ausnahmsweise erhoben werden und in einer Gesamtbetrachtung nur eine untergeordnete Rolle spielen, sind als nicht in Verwendung befindlich zu betrachten.

Zu § 9

§ 9 regelt das Inkrafttreten (S. 1) und das Außerkrafttreten (S. 2) des Gesetzes.

Wiesbaden, 17. Januar 2023

Für die Fraktion
der CDU
Die Fraktionsvorsitzende:



Ines Claus

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:



Mathias Wagner (Taunus)