



LDK

Abgeordnetenhaus **BERLIN**

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren
der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

LDK-2024-I-09

VORLAGE ZU TOP 4.2

**LDK-AG Open Data, Datenbanken, Suchmaschinenoptimierung,
Transparenz – Open Data im Kontext der Parlamentsinformations-
systeme - Abschlussbericht**

Berichterstattung: Landtag Nordrhein-Westfalen

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Beratungsgegenstand: Vorlage zu TOP 4.2

LDK-AG Open Data, Datenbanken, Suchmaschinenoptimierung, Transparenz – Open Data im Kontext der Parlamentsinformationssysteme - Abschlussbericht

Berichterstattung: Landtag Nordrhein-Westfalen

I. Beschluss- oder Verfahrensvorschlag des Berichterstatters

1. Kenntnisnahme und Annahme des Berichts.
2. Der Arbeitsauftrag der Arbeitsgruppe ist mit der Vorlage der Berichte der Unterarbeitsgruppen erfüllt und abgeschlossen (Protokoll der Arbeitsgruppen-Sitzung vom 21.02.2024).
3. Zur Vereinfachung der Kommunikation mit Open Data-Anwendenden und Organisationen kann der Abschlussbericht auch an Dritte weitergegeben werden.

II. Inhaltliche Darstellung TOP:

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Alle Parlamente stellen ihre öffentlichen Parlamentspapiere mit umfassenden Datenbankangeboten über ihre Parlamentsinformationssysteme im Internet zur Verfügung. Die Arbeitsgruppe hat Optionen zu deren Weiterentwicklung evaluiert und entsprechende Empfehlungen zur Umsetzung in den Parlamenten gegeben.

Neben diesen Informationssystemen wurde der Komplex der Open Data-Angebote unter juristischen und fachlichen Aspekten analysiert. Rechtliche Grundsätze für den noch entwicklungs offenen Bereich Open Data wurden durch die Klärung von Rechtsfragen zu Parlamentspapieren und dazugehörigen Metadaten geklärt. Die erstellten Gutachten dienen der Entscheidungsfindung in den Häusern.

Ebenso wie aus juristischer Betrachtung wird auch aus fachlicher Sicht der Aufbau von Open Data-Angeboten in den Parlamenten empfohlen. Es besteht ein breites Interesse von Nut-

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

zenden an offenen Daten, das auch Interessenlagen der Parlamente im Hinblick auf Transparenz, Verbreitung und Zugänglichkeit von parlamentarischen Prozessen und Entscheidungen entspricht.

Mit Vorlage des Berichts und den erarbeiteten Handreichungen liegen den Parlamenten nun Empfehlungen für die Weiterentwicklung der bewährten Parlamentsinformationssysteme und Grundlagen für die Konzipierung und Realisierung von Open Data-Angeboten in ihren Häusern vor.

2. Inhaltliche Darstellung im Einzelnen

Die Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates (LDK) hat in mehreren Sitzungen Fragen der parlamentarischen Informationssysteme aufgegriffen. Neben der Optimierung und Weiterentwicklung der bestehenden Informationssysteme waren aktuelle Anforderungen hinsichtlich Open Data-Angeboten und die Klärung von Rechtsfragen Gegenstand der Erörterung.

Im Jahr 2021 wurde der Beschluss zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe „Open Data, Datenbanken, Suchmaschinenoptimierung, Transparenz – Open Data im Kontext der Parlamentsinformationssysteme“ unter der Federführung des Landtags Nordrhein-Westfalen gefasst. Angesichts des sehr breit gefassten Themenspektrums wurde vorbereitend zur Konkretisierung des Auftrages eine Umfrage bei allen Landesparlamenten, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat durchgeführt mit dem Ergebnis, dass die Parlamentspapiere priorisiert und parlamentsübergreifende Lösungen als Grundlage für parlamentsspezifische Realisierungen fokussiert werden sollen.

Die konstituierende Sitzung, die wie alle folgenden Sitzungen als Videokonferenz durchgeführt wurde, fand am 22.06.2022 statt. Insgesamt nahmen knapp 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 15 Landesparlamenten an den Sitzungen der Arbeitsgruppe teil. Als Gast war der Deutsche Bundestag in der konstituierenden Sitzung vertreten und hat in einer weiteren Sitzung sein Open Data-Angebot vorgestellt.

Zur Bearbeitung der Themenfelder „Informationssysteme der Parlamente – Status und Perspektiven“, „Rechtliche Rahmenbedingungen für Veröffentlichung von Parlamentspapieren und von Metadaten als Open Data“ und „Evaluation der bestehenden Systeme in Bezug auf Open Data-Standards“ wurden in der 3. Sitzung am 22.11.2022 Unterarbeitsgruppen eingerichtet.

Die Unterarbeitsgruppen (UAG) legen nunmehr ihre Berichte (s. Anlagen) vor und kommen zu folgenden Ergebnissen:

UAG 1 Die Informationssysteme der Parlamente – Status und Perspektiven

Der thematische Schwerpunkt der Unterarbeitsgruppe lag auf der Analyse der bestehenden Parlamentsinformationssysteme sowie auf den vorhandenen Daten- und Informationsangeboten der Parlamentsdokumentationen und -archive. Neben dem Status dieser Systeme wurden insbesondere auch Weiterentwicklungsperspektiven aufgezeigt.

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Da Parlamente ihre Dokumente selbst veröffentlichen und für die Nutzung erschließen, gewährleisten sie als einzige deren Vollständigkeit und Authentizität. Die Bereitstellung öffentlicher Dokumente und Daten über das Internet ist stets aktuell und bietet eine verlässliche und langfristige Verfügbarkeit. Parlamentarische Beschlüsse und Verfahren werden hierdurch dauerhaft für jedermann transparent und nachvollziehbar dargestellt. Breite Nutzerkreise, von Abgeordneten über Verwaltungen, Justiz, Verbände und Presse bis hin zu Bürgerinnen und Bürger können ohne spezifische Kenntnisse Daten und Dokumente recherchieren und abrufen.

Die Unterarbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass Open Data-Angebote die bestehenden Systeme nicht ersetzen, wohl aber sinnvoll ergänzen. Die vorhandenen Informationssysteme sollten stetig weiterentwickelt und an neue Gegebenheiten angepasst werden. Hierzu werden verschiedene Empfehlungen vorgelegt, die - je nach Ressourcen und technischen Voraussetzungen in den Parlamenten - umgesetzt werden können.

Entwicklungspotential wird insbesondere in drei Bereichen gesehen:

- Die Weiterentwicklung der vorhandenen Datenbanken mit dem Schwerpunkt Nutzerfreundlichkeit. Hierzu gehören Aspekte wie vereinfachte Suchen mit facettierten Einstiegsmöglichkeiten, Profildiensten oder Volltextsuchen.
- Durch den Ausbau der Reichweite der eigenen Internetangebote wird darüber hinaus die Sichtbarkeit für Nutzerinnen und Nutzer vergrößert. Hierzu werden Kooperationen mit anderen Plattformen wie Rundfunkanstalten oder juristischen Portalen der Landesregierung vorgeschlagen, die direkt auf die Parlamentsangebote verweisen sollten.
- Zu prüfen ist außerdem, ob zusätzlich die Durchsuchbarkeit der Dokumenten- und Datenbestände für andere Suchmaschinen verbessert werden kann. Maßnahmen wie Suchmaschinenoptimierungen werden hierbei von der Unterarbeitsgruppe skeptisch gesehen, da diese u. a. von den internen Algorithmen der Suchmaschinenbetreiber wie Google, Bing o.a. abhängen und das Geschäftsfeld von gewerblichen Suchmaschinenbetreibern besetzt ist. Vielmehr sollten alternative Verfahren wie Barrierefreiheit, Anreicherung der Seiten mit Metadaten, gezielte Verlinkungen etc. für ein besseres Trefferranking bei Google und Co. genutzt werden.

Neue Open Data-Angebote der Parlamente können auf der Basis der veröffentlichten Parlamentspapiere und Dokumentationsdaten aufgebaut werden. Als Unterstützung für die Analyse der bereitzustellenden Daten legt die Unterarbeitsgruppe eine Zusammenstellung über die Merkmale der vorhandenen Datenbestände in parlamentarischen Informationssystemen vor. Diese Zusammenstellung dient als Grundlage für fachliche, rechtliche und technische Prüfungen von Open Data-Veröffentlichungen der Parlamente.

UAG 2 Rechtliche Rahmenbedingungen für Veröffentlichung von Parlamentspapieren und von Metadaten als Open Data

Auftrag der Unterarbeitsgruppe war die Klärung von Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Parlamentspapieren und von Metadaten als Open Data. Hierfür wurden vier relevante Themenfelder identifiziert, zu denen jeweils Kurzgutachten erstellt wurden: *„Arten und rechtlicher Status von Parlamentspapieren und von Metadaten“*, *„Lizenzen und Nutzungsbedingungen“*, *„Schutzwürdige Rechte Dritter“* und *„Verpflichtung zur Schaffung von Open-Data-Angeboten für Parlamentsdokumente“*. Diese Kurzgutachten enthalten keine abschließenden rechtlichen Feststellungen, sondern sollen eine Grundlage für eigene Prüfungen in den Häusern bieten. Ihre Schlussfolgerungen haben empfehlenden Charakter.

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Sämtliche Prüfungen erfolgten unter der Prämisse, dass eine möglichst umfassende Veröffentlichung von Parlamentsdokumenten und den zugehörigen Metadaten unter Beachtung der Open-Data-Grundsätze wünschenswert ist. Eine Bereitstellung kommt allerdings nicht in Betracht, wenn dieser rechtlich zwingende Gründe entgegenstehen. Dokumente und Metadaten eignen sich vor diesem Hintergrund grundsätzlich dann zur Open-Data-Veröffentlichung, wenn insbesondere keine urheberrechtlichen Bedenken bestehen und keine schutzwürdigen Rechte Dritter verletzt werden.

Dokumente, die die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 oder 2 Urhebergesetz (UrhG) erfüllen, sind aus **urheberrechtlicher Sicht** grundsätzlich Open-Data-geeignet. Neben den Gesetzen, die als amtliche Werke nach § 5 Abs. 1 UrhG gemeinfrei sind, dürften insbesondere Drucksachen, Tagesordnungen, Plenarprotokolle, als öffentlich klassifizierte Ausschuss- und Gremienprotokolle, Plenarbeschlussprotokolle, Einladungen zu Sitzungen sowie Vorlagen (einschließlich Berichten und Mitteilungen der Landesregierung) als urheberrechtlich nicht geschützte „andere amtliche Werke“ anzusehen sein (§ 5 Abs. 2 UrhG). Andere Dokumente wie die veröffentlichten Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste können dann Open-Data-geeignet sein, wenn die veröffentlichende Stelle selbst Inhaber der entsprechenden Nutzungsrechte ist. Dies gilt auch für Stellungnahmen von externen Sachverständigen, soweit diese nicht aufgrund besonderer Verfahren in den Parlamenten bereits als andere amtlichen Werke angesehen werden können.

Formale Metadaten sind grundsätzlich Open Data geeignet. Für inhaltliche Metadaten wie Abstracts und Schlagworte kommt eine Veröffentlichung als Open Data ebenfalls in Betracht, sofern diese vom Parlament erstellt und zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht werden.

Soweit Parlamentspapiere amtliche Werke i.S.v. § 5 Abs. 1 und 2 UrhG darstellen, ist jede Person qua Gesetz zur freien Nutzung berechtigt, ohne dass es einer Lizenz bedürfte. Die Unterarbeitsgruppe kommt zu dem Ergebnis, dass Parlamente sich aber gleichwohl mit der Frage der **Vergabe von Lizenzen oder dem Erlass von Nutzungsbedingungen** befassen müssen. Zum einen verbleibt ein Rest an Parlamentspapieren, an denen urheberrechtliche Schutzrechte bestehen. Zum anderen unterliegt das Recht zur freien Nutzung amtlicher Werke i. S. v. § 5 Abs. 2 UrhG Einschränkungen, nämlich dem Änderungsverbot (§ 62 Abs. 1-3 UrhG) und der Pflicht zur Quellenangabe (§ 63 Abs. 1 und 2 UrhG). Das datenbereitstellende Parlament kann auf diese Rechte durch eine entsprechende Lizenzierung verzichten. Da Daten nach den Open-Data-Grundsätzen möglichst uneingeschränkt zur Verfügung gestellt werden sollen, wird empfohlen, dass Parlamente auf das Änderungsverbot verzichten; am Gebot der Namensnennung sollte aber durch eine entsprechende Lizenzwahl festgehalten werden. Die Namensnennung erfüllt verschiedene, im Interesse der Parlamente liegende Zwecke.

Sinnvoll erscheint die Verwendung einer einheitlichen Lizenz durch alle Parlamente, um den Interessen der Open-Data-Akteure an einheitlichen Nutzungsbedingungen bei parlamentsübergreifenden Weiternutzungen der Daten zu entsprechen. In Betracht kommt hier insbesondere die Verwendung der in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen entwickelten Datenlizenz Deutschland (dl-de) in der Variante Namensnennung 2.0 (dl-de/by-2-0). Über die standardisierte Lizenz hinaus können im Einzelfall zusätzliche individuelle Nutzungsbedingungen sinnvoll oder erforderlich sein, um etwaigen Besonderheiten parlamentarischer Daten Rechnung zu tragen.

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Parlamentspapiere und die zugehörigen Metadaten enthalten regelmäßig auch personenbezogene Daten oder andere Inhalte, die **schutzwürdigen Rechten Dritter** unterliegen können. Nach Auffassung der Unterarbeitsgruppe spricht viel dafür, dass Parlamentspapiere und Metadaten mit personenbezogenen Daten, die durch die Parlamente vor Veröffentlichung einer Prüfung unterzogen und daher rechtmäßig öffentlich zugänglich gemacht worden sind, auch als Open Data bereitgestellt und weiterverwendet werden können. Eine Bereitstellung als Open Data dürfte insbesondere dann zulässig sein, wenn die weitere Nutzung derartiger Parlamentspapiere und Metadaten zum Zwecke der Information über das Parlamentsgeschehen erfolgt. Erfolgt eine Nutzung auch zu anderen kommerziellen oder nichtkommerziellen Zwecken, könnte dies gegen den Zweckbindungsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 1 lit. b) DSGVO verstoßen und die weitere Nutzung nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein. Es ist daher empfehlenswert, die weitere Verarbeitung derartiger Parlamentspapiere einer Zweckbindung, nämlich der Information über das Parlamentsgeschehen im weiteren Sinne, zu unterwerfen.

Für den Umgang mit älteren Parlamentspapieren mit schutzwürdigen Daten Dritter, die nach heutigen Maßstäben aus Datenschutz- oder anderen Gründen nicht mehr in einem Parlamentsdokument veröffentlicht würden, gibt es keine allgemeingültige Lösung. Da das Parlament bei einer schon erfolgten Weiterverarbeitung derartiger Papiere durch Dritte den Datenschutzverstoß – anders als bei einer herkömmlichen Veröffentlichung - nicht nachträglich korrigieren kann, müssten solche Parlamentspapiere ggf. vorab auf mögliche personenbezogenen Inhalte oder andere Rechte Dritter überprüft und datenschutzkonform bearbeitet werden.

Eine **Verpflichtung zur Schaffung von Open-Data-Angeboten für Parlamentsdokumente** kann sich aus dem Datennutzungsgesetz (DNG) ergeben. Parlamentsdokumente fallen in den Anwendungsbereich des DNG, soweit sie von den Parlamenten bereits veröffentlicht werden bzw. soweit sie aufgrund des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Berichtsöffentlichkeit zu veröffentlichen sind.

Nach §§ 7 und 8 DNG i.V.m. § 4 Abs. 1 DNG dürfen Parlamentsdokumente daher grundsätzlich für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck weitergenutzt werden, soweit sich nicht im Einzelfall Einschränkungen wegen schutzwürdiger Daten ergeben. Die Nutzung setzt einen Antrag voraus. Es besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Bereitstellung der Daten in allen vorhandenen Formaten (§ 7 Abs. 1 DNG). Darüber hinaus besteht die Verpflichtung, die Daten auf Antrag auch in einem elektronischen, offenen, maschinenlesbaren Wunschformat des Nutzers zusammen mit den zugehörigen (vorhandenen) Metadaten bereitzustellen (§ 7 Abs. 2 DNG). Diese Verpflichtung steht unter einem doppelten Abwägungsvorbehalt („soweit möglich und sinnvoll“). Der Möglichkeitsvorbehalt soll neben einer generellen technischen Umsetzbarkeit auch fehlendes Know-how umfassen, nicht jedoch knappe Kapazitäten.

Darüber hinaus könnte unter bestimmten Voraussetzungen zudem die Verpflichtung bestehen, Parlamentsdokumente über Anwendungsprogrammierschnittstellen (APIs) oder per Massen-Download bereitzustellen. Bei Parlamentsdokumenten könnte es sich um Daten handeln, die mit dynamischen Daten nach § 8 DNG vergleichbar sind, da der Datenbestand kontinuierlich anwächst und sich die Aktualität des Datenbestandes auf eine potentielle wirtschaftliche Nutzung auswirken kann. Auch diese Verpflichtung steht unter dem Vorbehalt der finanziellen und technischen Leistungsfähigkeit, wobei Übergangslösungen geschaffen

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

werden sollen, um eine Nutzung nicht übermäßig zu beeinträchtigen. Aber auch unabhängig von der Frage, ob Parlamentsdokumente als dynamische Daten anzusehen sind, könnte diese Form der Bereitstellung aus verschiedenen Gründen zweckmäßig sein.

UAG 3 Evaluation der bestehenden Systeme in Bezug auf Open Data-Standards

Auftrag der Unterarbeitsgruppe war die Klärung der Grundlagen von Open Data und eine Sichtung möglicher Anwendungsszenarien sowie eine Prüfung der Open Data-Fähigkeit der Parlamentspapiere sowie der Metadaten. Diese erste Bilanz kann den Ausgangspunkt für eine (Weiter-)Entwicklung von Open Data-Angeboten der Parlamente und den Einstieg in die Kommunikation mit den verschiedenen Zielgruppen bilden.

Eine maschinelle Übernahme und Weiterverarbeitung der Daten durch Dritte ist nicht von einem spezifischen Open Data-Angebot abhängig, sondern kann mit alternativen Verfahren - wie Web-Scraping- realisiert werden, die seit längerem aktiv von vielen Anwendungen genutzt werden. Open Data-Angebote, die bereits von drei Parlamenten realisiert wurden, verbessern Qualität und Effizienz der Weiterverarbeitung maschinenlesbarer Daten erheblich.

Die Unterarbeitsgruppe kommt zu dem Gesamtergebnis, dass ein relevantes und breites Interesse verschiedener Nutzergruppen, die maschinenlesbare Daten verwerten, besteht. Diese Nutzergruppen lassen sich wie folgt klassifizieren: Inter- und intrabehördliche Zusammenarbeit, Zivilgesellschaftliche Akteure/politische Bildung, Datenjournalismus, Wissenschaft und Forschung, Wirtschaft. Solche Nachnutzungen entsprechen grundsätzlich den Interessen der Parlamente an öffentlicher Bekanntmachung, Transparenz und Partizipation. Die Arbeitsgruppe empfiehlt deshalb, auch unter dem Aspekt der Zukunftsfähigkeit der Informationsangebote, den Aufbau von Open Data-Bereitstellungen der Parlamente.

Grundsätzlich ist die Ausgangssituation für Open Data-Bereitstellungen von Parlamentspapieren und Metadaten sehr gut. Im Unterschied zu vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung verfügen Parlamente über hochwertige strukturierte Daten. Schon mit begrenztem Aufwand kann, wie die Beispiele des Abgeordnetenhauses Berlin und des Landtags Brandenburg zeigen, mit einer sogenannten statischen Schnittstelle eine deutliche Verbesserung der Maschinenlesbarkeit erreicht werden. Einige zentrale Anforderungen an Open Data sind bereits erfüllt oder leicht zu realisieren (Öffentlichkeit der Dokumente, Maschinenlesbarkeit, zeitnahe und hürdenarme Bereitstellung). Mittelfristiger Weiterentwicklungsbedarf besteht bei Formatfragen, Versionierungen, Austauschstandards, stabilen Links und Lizenzfragen.

Wesentliche Fragen, die sich in der Analyse der Ausgangssituation, bei konzeptionellen Überlegungen oder hinsichtlich einer praktischen Umsetzung in jedem Parlament ergeben, wurden in einer Handreichung zusammengefasst. Angesichts der bestehenden parlamentspezifischen Unterschiede soll die Handreichung die Parlamente bei der eigenen Positionierung und dem konkreten Aufbau von Datenbereitstellungen sowie in der Kommunikation mit Nachnutzenden unterstützen. Sie enthält auch ein Formular „Hinweise zum Datenbestand“ zur Beschreibung der Parlamentsspezifika. Diese Beschreibung ist auch für die Weiterverarbeitung der Daten durch Dritte hilfreich und damit für eine Onlinestellung in einem Open Data-Angebot geeignet. Sofern das Formular übergreifend genutzt wird, erleichtern diese Hinweise den übergreifenden Vergleich der Datenbestände und -strukturen.

Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der deutschen Landesparlamente,
des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

III. Weiteres Vorgehen

Ausgehend von der Bilanz der Arbeitsgruppe steht nun eine Bearbeitungsphase in den einzelnen Parlamenten an, die jeweils von den spezifischen Voraussetzungen und Zielsetzungen bestimmt wird. Wenn in der weiteren Entwicklung Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf festgestellt wird, sollte die Federführung an ein Haus übertragen werden, das dann über Praxiserfahrungen verfügt.

IV. Hinweise auf Beratungsunterlagen oder sonstige Unterlagen

Die ausführlichen Berichte der drei Unterarbeitsgruppen sowie das Formular „Hinweise zum Datenbestand“ sind zur weiteren Verwendung als Arbeitsinstrumente in den Parlamenten in Dateiform angefügt.