

# Stellungnahme der Open Knowledge Foundation Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes

(Stand des Entwurfs: 15.12.2016)

Die gemeinnützige Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. begrüßt die Initiative der Bundesregierung und die Bemühungen des Bundesministeriums des Innern, die Grundlagen für offene Verwaltungs- und Regierungsdaten (Open Data) im gesamten Bundesgebiet zu schaffen. Die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs wird für die nächsten Jahre nicht nur auf Bundesebene entscheidend sein. Die Erfahrungen mit den bisherigen Bemühungen zeigen, dass sich auch die Bundesländer daran ein Vorbild nehmen und orientieren werden.

Deutschland hat in Bezug auf die Öffnung der Regierungs- und Verwaltungsdaten seit Jahren einen enormen Aufholbedarf<sup>1</sup>. Gerade aus wirtschaftspolitischer Sicht ist es nötig, verbindliche und klare Voraussetzungen für Open Data zu schaffen, wie dies etwa in den USA, Großbritannien und Frankreich bereits der Fall ist.

Im Folgenden möchten wir an vier Punkten exemplarisch darlegen, warum uns der Entwurf nicht weit genug geht und leider nicht die so dringend notwendigen Voraussetzungen für die gewünschte Verbreitung von offenen Daten für die deutsche Gesamtgesellschaft schafft:

1. Für eine effektive Durchsetzung der Öffnung ist ein **Rechtsanspruch auf offene Daten** unerlässlich. Dieser **fehlt** leider im vorliegenden Gesetzentwurf. Damit

---

<sup>1</sup> siehe dazu unsere Stellungnahme aus dem Ausschuss Digitale Agenda 18/24/33:  
[https://www.bundestag.de/blob/338564/789306eca3d6551de9c9060fd451e614/stellungnahme\\_heise-dاتا.pdf](https://www.bundestag.de/blob/338564/789306eca3d6551de9c9060fd451e614/stellungnahme_heise-dاتا.pdf)

verpasst der Gesetzgeber eine einmalige Chance das Verhältnis des Gesetzes zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) zu klären. Will die Bundesregierung wirklich die im Koalitionsvertrag und in der Digitalen Agenda formulierte „Vorreiterrolle“ bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten übernehmen wäre eine Regelung der offenen Daten im IFG- wie im Hamburger Transparenzgesetz geschehen - zielführender gewesen.

2. Um das in der Gesetzesbegründung beschriebene Ziel des **offenen Verwaltungs- und Regierungshandelns (Open Government)** zu erreichen, finden sich im Gesetzentwurf **keine überzeugenden und klaren Regelungen**. Dabei liegen wichtige Konzepte vor: Nach der “Dog Food Policy” zum einen würde der Datenaustausch zwischen Bundesbehörden gleichzeitig für eine Öffnung sorgen. Verlangt danach eine Bundesbehörde von einer anderen Bundesbehörde Daten, die prinzipiell geeignet sind, auf GovData veröffentlicht zu werden, erfolgt der Datenaustausch durch Upload auf ein Datenportal. Nach der Regelung “Release to one, release to all” zum anderen werden sämtliche Daten, die im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes an eine AntragsstellerIn herausgegeben werden, automatisch im Informationsregister veröffentlicht.
3. Eine **konkrete Einbindung der Zivilgesellschaft** außerhalb der Aktivitäten im Public Community Partnership ist bisher nicht vorgesehen. Es sollte jedoch eines der Hauptaugenmerke des Gesetzgebers sein, dass zentrale Datensätze der Verwaltung geöffnet werden, die dem Gemeinwohl zugute kommen. Wie in der zitierten Studie<sup>2</sup> von der Konrad Adenauer Stiftung zum volkswirtschaftlichen Nutzen besprochen, wird erst durch das Öffnen entscheidungsrelevanter Daten aus der Verwaltung die Partizipation und Kollaboration neuer, großer Anspruchsgruppen praktisch ermöglicht. Dazu sind die Rahmenbedingungen nicht nur für die öffentliche Hand, sondern auch für die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft (Zugang zu den Daten und auch Einbindung der Akteure) zu schaffen, um das volle Potential auszuschöpfen.
4. Damit das Gesetz effektiv genutzt wird und seinen Zweck erfüllt, ist es zum einen wichtig, im vorliegenden Gesetzentwurf die **Ausnahmetatbestände deutlich enger und eindeutiger als bisher zu fassen**. Zum anderen sollte ein stärkerer Fokus auf Qualifizierungen und Ausstattungen der Verwaltungen gelegt werden. Offene Daten bieten die Möglichkeit der Verbesserungen von Services und Synergieeffekte zwischen Teilen der Verwaltung. Um dies nutzen zu können, müssen MitarbeiterInnen der Verwaltung jedoch auch in der Lage sein, die geöffneten Daten selbst zu verstehen, zu nutzen und zu verbessern. Es lohnt sich, dafür ausreichende Ressourcen bereitzustellen.

Die vorliegenden Anmerkungen sind das Resultat eines Beteiligungsprozesses der Open Knowledge Foundation mit ca. 600 Aktiven der Open-Data-Community in Deutschland. Aufgrund der äußerst kurzen Frist über die Feiertage war es nicht möglich, die Auswirkungen einzelner Regelungen intensiver zu besprechen. Wir bitten deshalb den Gesetzgeber um die Berücksichtigung der genannten Punkte bei der weiteren Ausarbeitung

---

<sup>2</sup> <http://www.kas.de/wf/de/33.44906/>

des Gesetzes, dazu stehen wir im weiteren Gesetzgebungsprozess gern für Fragen, Anmerkungen oder Rückfragen sowie für den weiteren Austausch zur Verfügung.

Unsere Anmerkungen zu den einzelnen Inhalten des Gesetzesentwurfs werden im Folgenden im Detail zu § 12a dargestellt.

#### **Abs. 1 Satz 1**

Die Formulierung "Behörden des Bundes" ist uneindeutig. Es empfiehlt sich, explizit Behörden im Sinne des § 1 Abs. 1 EGovG zu benennen.

Die Maßgabe, nur "unbearbeitete" Daten seien zur Verfügung zu stellen, ist zum einen zu unbestimmt und zum anderen für VerwaltungsmitarbeiterInnen kaum praktikabel. Es ist unklar, ob etwa Formatkonvertierungen, das Hinzufügen oder Entfernen von Metadaten im Sinne des Abs. 4 und Anreicherungen zu einer Bearbeitung dazu zählen. Teilweise sind Bearbeitungen im engen Sinne nötig und normal, um Daten überhaupt erst nutzbar zu machen. Rohdaten im Sinne der Definition von Open Data werden lediglich von aggregierten Informationen abgegrenzt. Es wird empfohlen, den Begriff "unbearbeitet" zu streichen, zumal Absatz 2 den Begriff "Daten" bereits klärt.

Die Bestimmung "öffentlich-rechtlicher Aufgaben" der Verwaltung ist mitunter in der Praxis nicht zu klären, wie die Erfahrung mit § 1 Abs. 2 Nr. 3 IWG zeigt. Es bietet sich daher an, diese Begrenzung aufzuheben. Zudem sollte geprüft werden, ob die rechtlichen Grundlagen des Beschaffungswesens den neuen Erfordernissen angepasst werden müssten, um Werke von Dienstleistern künftig grundsätzlich als offene Daten bereitzustellen.

Der Verweis auf anderweitige öffentliche Zurverfügungstellung ist unzureichend. Diese Regelung eröffnet die Möglichkeit, weiterhin Daten geschlossen zur Verfügung zu stellen, etwa durch nicht-offene Lizenzen und gegen Gebühren. Es wird empfohlen, diesen Teil zu ändern in "soweit die Daten nicht bereits von Dritten als offene Daten im Sinne des § 12a zur Verfügung gestellt werden".

#### **Abs. 1 Satz 2**

Dass eine Beeinträchtigung der Fachaufgaben als "wichtiger Grund" definiert wird, erscheint problematisch. Es ist anzunehmen, dass dadurch vielfach die unverzügliche Bereitstellung von Daten verzögert wird, da erfahrungsgemäß fehlende Ressourcen der Verwaltung der Erfüllung der Aufgabe entstehen würden. Es sollte im Gegenteil darauf gedrungen werden, dass für diese Aufgabe genügend Ressourcen vorhanden sind. Die vorgesehene Regelung ist in dieser Hinsicht nicht zielführend.

#### **Abs. 2 Satz 1**

Satz 1 ist eine Zirkeldefinition: Informationen sind in der Regel Aufzeichnungen (vgl. § 2 Nr. 1 IFG). In diesem Sinne wären Daten also Sammlungen von Informationen.

#### **Abs. 2 Satz 4**

Dieser Satz erscheint sehr unkonkret. Eine weitere Ausführung in der Gesetzesbegründung und ggf. Anführung weiterer Beispiele erscheint, auch für die Handhabung innerhalb der Verwaltung, sinnvoll. Es sollte sichergestellt werden, dass Daten auch dann noch

bereitgestellt werden, wenn sie verbessert oder angereichert werden. Eine Abgrenzung ist insbesondere in diesen Fällen nicht geboten.

### **Abs. 3**

Diese Regelung ist zu begrüßen. Ergänzend wäre die Einrichtung eines öffentlich zugänglichen Registers analog zu einem Aktenplan sinnvoll, um einen Überblick über vorhandene Datensätze zu ermöglichen. In der Gesetzesbegründung sollte die Möglichkeiten des "Bulk-Downloads" der Daten, also des Gesamtdownloads, sowie von Programmierschnittstellen (APIs) erwähnt werden.

Dass jegliche Rechtsvorschriften jedoch dieser Regelung vorgehen können, widerspricht dem Gesetzeszweck. Untergesetzliche Regelungen dürfen nicht diesem Gesetz vorgehen. So würde es ermöglicht werden, durch Erlass von Gebührenordnungen dem Gesetz zuwiderlaufende Regelungen einzuführen.

### **Abs. 4**

Satz 1 sollte geändert werden in: "Die Daten werden mit Metadaten und grundsätzlich in einem offenen und maschinenlesbaren Format zur Verfügung gestellt." Diese Formulierung entspricht § 3 Abs. 2 IWG.

Zumindest die Gesetzesbegründung sollte auf vorhandene Standards wie etwa den Open Contracting Data Standard Bezug nehmen. Es sollte zudem die Möglichkeit geben, erklärende Texte beizugeben.

### **Abs. 5 Satz 1**

Der pauschale Verweis auf §§ 3 bis 6 IFG erscheint äußerst problematisch. Dies hat mehrere Gründe: Zum einen sehen Teile der genannten Paragraphen eine Abwägungspflicht mit dem öffentlichen Interesse am Informationszugang zu. Dies sollte also keinen pauschalen Verzicht aller Daten rechtfertigen, da im Einzelfall das öffentliche Interesse überwiegen könnte. Außerdem ist die Maßgabe des IFG, Ausnahmetatbestände eng auszulegen (vgl. Schoch, IFG, 2016, Rn. 65), in dieser Form nicht in § 12a wiederzufinden, was zu Missbrauch der Regelung führen könnte.

Schließlich sieht sich insbesondere § 3 IFG starker Kritik ausgesetzt. Schoch urteilt etwa im IFG-Kommentar, § 3 fehle es "an einem schlüssigen Gesamtkonzept" (2016, Rn. 355). Auch der Evaluierungsbericht zum IFG hat umfangreiche Reformvorschläge für § 3 unterbreitet. Angesichts dieser Situation scheint es ungenügend, auf das IFG zu verweisen. Stattdessen sollte Abs. 5 eigene, eng auszulegende Ausnahmetatbestände formulieren.

### **Abs. 5 Satz 2**

Wir empfehlen dringend, diesen Satz zu streichen. Sie ermöglicht etwa die Schaffung von Gebührenordnungen, durch die der Gesetzeszweck unterlaufen wird. Dass auch die in diesem Satz benannten Daten öffentlich zugänglich werden, ist Gesetzeszweck.

### **Abs. 5 Satz 3**

Diese Regelung ist zu weitreichend und außerdem redundant. Der Schutz von Urheberrechten findet sich bereits in § 5 IFG. Die Regelung geht allerdings auch darüber hinaus: Dass alle Daten, an denen irgendwelche Urheberrechte oder

Datenbankschutzrechte bestehen, nicht unter das Gesetz fallen, ist nicht sinnvoll. Dieser Ausnahmetatbestand sollte deutlich enger gefasst werden und nur für tatsächlich begründete Ausnahmen gelten. Zudem sollte erwähnt werden, dass Verträge mit Dritten dahingehend geschlossen werden, dass Urheberrechte der Veröffentlichung nicht entgegenstehen.

Statt die bisherige Urheberrechtsregelung zu erweitern, sollte im Rahmen eines Artikelgesetzes §5 Abs 2 UrhG abgeschafft werden. Er ist mit dem Bestreben, die Verwaltung im Rahmen von Open Data zu öffnen, nicht vereinbar. Schutzwürdige Interessen Dritter können weiterhin über andere Teile des UrhG sowie relevante Gesetze wie das BDSG sichergestellt werden. §5 Abs 1 UrhG ist um einen Passus zu ergänzen, der private Normwerke mit allgemeiner Verbindlichkeit amtlichen Werken gleich stellt.

#### **Abs. 6**

Dieser Absatz ist zu begrüßen, geht jedoch nicht weit genug. Wenn sie effektiv durchgesetzt werden soll, muss die Soll-Bestimmung durch eine Verpflichtung ersetzt werden. Dies gilt auch für den Fall der Datenverarbeitung durch Dritte.

#### **Abs. 7**

Diesen Absatz begrüßen wir ausdrücklich. Zusätzlich zur Beratung ist jedoch auch dringend angeraten, dass die Stelle für Fortbildungen und Handreichungen in diesem Bereich zuständig wird. Dementsprechend sollte sie angesichts des erwartbaren hohen Beratungsaufwands mit deutlich höheren Personalressourcen ausgestattet werden. Als Vergleichswert kann hier die Ausstattung der Gesamtkoordination des Bereichs Digitalisierung im französischen Finanzministerium dienen.

Auch in den Behörden sollte jeweils eine Person als Ansprechpartner fungieren, die für Fragen der Öffnung von Daten bereitsteht. Dies ist deswegen wichtig, weil bisher kein Feedbackprozess an die Verwaltung vorgesehen ist. Gibt es auf Behördenseite Optimierungspotenzial bei der Bereitstellung der Daten, sollte dies auch direkt der Behörde zurückgemeldet werden können. Die Stelle bei der Bundesregierung erscheint hierfür nicht ausreichend ausgestattet.

#### **Abs. 8**

Wir begrüßen diese Regelung. Jedoch sollte der Berichtszeitraum bis auf Weiteres auf ein Jahr verkürzt werden. Dies bietet sich gerade in der Anfangsphase an, um eine Feedbackkultur in Bezug auf die Optimierung von Verwaltungsabläufen zu ermöglichen. Angesichts des dringenden Digitalisierungsbedarfs erscheinen Abstände von zwei Jahren zu groß. Auch eine Verkürzung des Evaluierungszeitraums auf vier Jahre erscheint aus denselben Gründen angebracht. Dies könnte dabei helfen, Hemmnisse bei der Bereitstellung von Verwaltungsdaten als offene Daten schnellstmöglichst zu identifizieren und zu beheben.

#### **Kontakt:**

Arne Semsrott, Walter Palmeshofer  
Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.

arne.semsrott@okfn.de / walter.palmetshofer@okfn.de  
Telefon:030 57703666 2