

Stellungnahme

zur vorgelegten Änderung des E-Government-Gesetzes und zur Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors

12.01.2021

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat am 17.12.2020 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf für das 2. Open-Data-Gesetz sowie des Datennutzungsgesetzes abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Die OKF DE begrüßt die Änderung des E-Government-Gesetzes und die Einführung des Gesetzes für die Nutzung von Daten des öffentlichen Sektors grundsätzlich. Die Bundesregierung kommt mit dem Entwurf zum 2. Open-Data-Gesetz ihrer Verpflichtung aus dem Koalitionsvertrag nach, die Bereitstellung von Open Data auszuweiten. Insbesondere sind die Ausweitung der Datenöffnung auf die gesamte Bundesverwaltung sowie die Einbeziehung von Forschungsdaten sehr zu begrüßen. Die Einführung von Open-Data-Koordinator:innen kann und soll dazu beitragen, dem Thema eine klare Zuständigkeit und ein Gesicht zu geben, auch um den oft erwähnten Kulturwandel in den Behörden hin zu einer offenen Datenkultur zu bestärken. Die Einführung des - bereits seit vielen Jahren von der Zivilgesellschaft geforderten - Grundsatzes "open by default" geht ebenfalls in die richtige Richtung. In der konkreten Ausgestaltung der Regelungen gibt es allerdings bedauerliche Einschränkungen.

Trotz der erwähnten Fortschritte ist es nach Auffassung der OKF DE so, dass sich die Bundesregierung mit dem vorliegenden Entwurf auf das absolute Minimum an Reformen beschränkt. Die wiederholten Ankündigungen einer ernsthaften und weitreichenden Datenöffnung bleiben uneingelöst. Weder bekennt sich die Bundesregierung zu einer Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem echten Transparenzgesetz, noch wird den Bürgerinnen und Bürgern ein Rechtsanspruch auf offene Verwaltungsdaten eingeräumt. Deutschland wird weiterhin im internationalen Vergleich („Open Data Maturity

Report“) beim Thema offene Daten lediglich im Mittelfeld zu finden sein. Das angestrebte Ziel, den Bund als Vorreiter und Treiber einer verstärkten Datenbereitstellung und -nutzung zu etablieren, wird diese Bundesregierung klar verfehlen.

Die angeführte Studie „The Economic Impact of Open Data – Opportunities for value creation in Europe“ sowie etliche andere Studien weisen mittlerweile auf den positiven Kosten-Nutzen-Effekt hin, daher ist es umso verwunderlicher, dass es angesichts dieses Aufholbedarfs nicht höhere Ambitionen gibt und nicht mehr Ressourcen in die Hand genommen werden sollen.

Der wegweisenden Einbettung in eine europäische Datenstrategie für einen angestrebten echten Datenbinnenmarkt der Europäischen Union fehlt eine ambitionierte Umsetzungsstrategie der Bundesregierung. Die Umsetzung der PSI-Richtlinie folgt zwar den vorgegebenen Anforderungen, geht aber nicht über diese Mindestumsetzung hinaus, insbesondere bzgl. der öffentlichen Unternehmen, für die es zu großzügige Ausnahmen für die Bereitstellung von Daten geben soll. Dies ist enttäuschend, zeichnete sich allerdings bereits im Rahmen der Ausarbeitung der neuen PSI-Richtlinie und der folgenden Diskussion zu den High-Value Datasets von Seiten der Bundesregierung ab.

Anmerkungen zum Entwurf im Detail

Die Etablierung von Open-Data-Koordinator:innen als kompetente Ansprechpersonen, die für Fragen von Open Data bereitstehen und die Umsetzung im eigenen Haus vorantreiben, damit jede Behörde auch tatsächlich in der Praxis zur Datenbereinstellerin werden kann, ist ein wichtiger Schritt. Ohne eigene “in-house” Expertise und Autorität auf diesem Gebiet wird dieser Prozess nicht ausreichend und zielführend vorangetrieben werden können. Die Bereitstellung von Open Data und die grundsätzliche Umsetzung der Prinzipien der Offenen Regierungsführung benötigen neben gesetzlichen Regelungen gleichermaßen einen umfassenden Kulturwandel in den staatlichen Verwaltungsbehörden. Hierzu können Open-Data-Koordinator:innen einen Beitrag leisten. Es ist bei der Umsetzung absolut essentiell, ausreichend Ressourcen für die Einrichtung der Stellen zur Verfügung zu stellen. Es wäre aus Sicht der OKF DE erforderlich gewesen, auch die Ressourcenausstattung vom GovData zu verbessern, damit die wichtige Arbeit des Portals auch bei steigendem Volumen an übermittelten Datensätzen langfristig vernünftig weitergeführt werden kann. Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt zudem, dass sich auch die Einrichtung einer zentralen Ombudsperson für Fragen der Open Data Bereitstellung

lohen kann. Die Dateninformationsbeauftragte der slowenischen Regierung kann beispielsweise Einspruch erheben, wenn aus nicht triftigen Gründen von Datenbereitstellungen abgesehen wird und betreffende Behörden um Stellungnahme bitten.

§ 1 Absatz 2 führt den Open-Data-Grundsatz ein, wonach Daten im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nach Möglichkeit „konzeptionell und standardmäßig offen“ (open by default and by design) erstellt werden sollen. Mit Einführung dieses Grundsatzes soll neben den Regelungen zur Nutzung von Daten ein Impuls für die Datenbereitsteller gesetzt werden, die proaktive Bereitstellung in der Gestaltung der Datenverwaltung in Betracht zu ziehen. Die Vorschrift begründet allerdings explizit keine Bereitstellungspflicht. Die nicht erfolgte Bereitstellungspflicht by default führt den Grundsatz ad absurdum, wie es die Praxis der Datenbereitstellung in den letzten Jahren (mit sehr wenigen Ausnahmen) zeigte. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, den Grundsatz zu verankern, bei Ausschreibungen im öffentlichen Bereich die dadurch entstehenden Daten als offene Daten zur Verfügung zu stellen.

Die Erweiterung der Datenöffnung um Forschungsdaten nach Abschluss der Forschungsarbeiten wird von der OKF DE begrüßt und kann dazu beitragen, Deutschland im Bereich der internationalen Open Science Bewegung stärker zu verorten. Grundsätzlich gilt in diesem Bereich aus unserer Sicht der Ansatz öffentliche Gelder = öffentliche Güter (public money, public good) ebenso wie in der Verwaltung.

Für eine effektive Durchsetzung der Öffnung wäre ein Rechtsanspruch auf Open Data unerlässlich. Dieser fehlt leider im vorliegenden Entwurf (§ 4 (3)). Wenn Behörden bei Nicht-Einhaltung der Veröffentlichungsregeln keine negativen Konsequenzen fürchten müssen, wird die Compliance dementsprechend niedrig sein, wie auch der 1. Open-Data-Fortschrittsbericht von 2019¹ gezeigt hat. Darüber hinaus wäre ein weitergehender Entwurf erstrebenswert gewesen, der beide Elemente der Offenen Regierungsführung, Open Data und Transparenz, zusammen denkt. Wer es mit der Bereitstellung von Open Data wirklich ernst meint, muss auch die nötige Transparenz bei der Informationsfreiheit schaffen. Hier wäre es wünschenswert gewesen, auch eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz anzustreben und beide Aspekte, Open Data und Transparenz, zusammen abzudecken.

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

In der EU-Richtlinie 2019/1024 vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors werden unter (19) „die Mitgliedstaaten ermutigt, über die Mindestanforderungen dieser Richtlinie hinauszugehen, indem sie die darin enthaltenen Anforderungen auf im Besitz öffentlicher Unternehmen befindliche Dokumente anwenden, die sich auf Tätigkeiten beziehen, die nach Artikel 34 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (10) dem unmittelbaren Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Mitgliedstaaten können auch beschließen, die Anforderungen dieser Richtlinie auf private Unternehmen anzuwenden, insbesondere auf solche, die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen“. Diesem Aufruf wollte sich die Bundesregierung trotz erheblichen allgemeinen Interesses nicht anschließen.

Nach Auffassung der OKF DE ist ein möglichst breiter Geltungsbereich für die vorgeschlagenen Neuregelungen vorzusehen. In den vorliegenden Entwürfen wird der Geltungsbereich im Vergleich zum ersten Open-Data-Gesetz zwar erweitert - dies ist ausdrücklich zu begrüßen - , allerdings enthalten die neuen Regelungen genügend Einschränkungen und Ausnahmetatbestände, um einen wirklichen Paradigmenwechsel im Umgang mit Open Data in der Praxis zu erwarten. Die Hinzufügung noch weiterer Ausnahmen für die Datenbereitstellung gemäß der PSI-Richtlinie in Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a ist aus Sicht der OKF DE nicht empfehlenswert. Die OKF DE spricht sich klar dafür aus, Daten des Handels-, Genossenschafts-, Partnerschafts-, Vereins-, und Unternehmensregisters in den Geltungsbereich mit aufzunehmen. Diese Daten - auch personenbezogen - sind im Interesse der Allgemeinheit sinnvoll zu öffnen. Dies ist bereits gute und gängige Praxis in vielen europäischen Ländern. Die Öffnung der Registerdaten stellt aus unserer Sicht einen wirtschaftlichen Vorteil dar, trägt zur höheren Transparenz im Wirtschaftssektor bei und ist eine der Kernforderungen der globalen Open Government Partnership, in dessen Lenkungsreis die Bundesregierung seit 2019 sitzt und damit auch eine Vorbildfunktion einnimmt.

Die Erweiterung auf Daten medizinischer Einrichtungen ist grundsätzlich begrüßenswert und nachvollziehbar. Es wird allerdings nicht weiter ausgeführt, ob dies auch personenbezogene Daten umfassen soll. Hierbei ist es aus Sicht der OKF DE von großer Wichtigkeit, den Schutz gesundheitlicher personenbezogener Daten zu jedem Zeitpunkt im Prozess durch geeignete Verfahren und Maßnahmen sicherzustellen.

Im 1. Fortschrittsbericht der Bundesregierung wurden Stimmen außerhalb der Bundesverwaltung nicht gehört. Dies könnte und sollte ein zukünftiger Bericht besser machen.

Neben den Bestandsaufnahmen aus den Behörden sollte die Perspektive anderer Akteure, z.B. der der Datennutzer:innen außerhalb der Verwaltung sowie der Akteure der digitalen Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, einbezogen werden.

Nach den verpassten Jahren, den Erkenntnissen aus dem 1. Fortschrittsbericht, Deutschlands Führungsrolle in der Open Government Partnership und zuletzt auch vor dem Hintergrund der eindrücklichen Veranschaulichung unserer Datenmisere im Rahmen der Coronakrise (und dadurch entstandenen exorbitant hohen Planungsunsicherheiten und Kosten) ist es unverständlich, wieso die Bundesregierung sich wiederum dafür entscheidet, den unzureichenden Daten Status Quo nur mit minimalen Verbesserungen zu überarbeiten.

Dr. Henriette Litta

Geschäftsführung
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
<https://okfn.de>