

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von sich selbstständig weiterentwickelnden, datenbasierten Technologien in der Verwaltung der Landesregierung Schleswig-Holstein

19.07.2021

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben vom 03.06.2021 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung Schleswig-Holstein unter Federführung des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

In der Stellungnahme werden die Einschätzungen der OKF DE zu Artikel 10 ("Offene-Daten-Gesetz") dargelegt. Auf Einschätzungen zu weiteren Artikeln wird verzichtet.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt, dass die die Landesregierung tragenden Landtagsfraktionen ihrer Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag von 2017 nachkommen, ein Open-Data-Gesetz zu beschließen. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Umgang mit offenen Daten (im Folgenden Open Data) ist überfällig und unterstützenswert. Die Bereitstellung von Open Data ist ein zentrales Element in der Umsetzung des Offenen Regierungshandeln und maßgebliche Voraussetzung für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit politischen Handelns, Akzeptanz politischer Entscheidungen, Meinungsbildung und Partizipation.

Die Einführung eines Open-Data-Gesetzes in Schleswig-Holstein ist längst überfällig. Die ausführliche Problemanalyse über die bislang mangelnde Datenbereitstellung und -nutzung ist aus unserer Sicht sehr treffend und nimmt aktuelle Entwicklungstrends angemessen zur Kenntnis. Die vorgenommene Analyse trifft den Kern: "Nicht nur Forschung und Wirtschaft, auch die Allgemeinheit und die Verwaltung selbst profitieren bisher wenig von den Datenbeständen der Verwaltung" (S. 5).

Basierend auf der zutreffenden Problemanalyse enthält der Gesetzentwurf sehr viele gut überlegte Regelungen zur Datenbereitstellung und -nutzung, die einen passenden Rahmen für die zukünftige Handhabung geben. Bedauerlicherweise scheut sich die Landesregierung allerdings davor, diese Regelungen auch verpflichtend einzuführen und torpediert die guten Ansätze, die damit wahrscheinlich nur dort umgesetzt werden, wo es bereits eine bestehende Kultur der Offenen Daten gibt.

Ziel

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt das Ziel, mit dem vorgelegten umfangreichen Gesetzentwurf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein fortzuentwickeln und den seit langem ausstehenden Reformbedarf der rechtlichen Grundlagen nun umzusetzen. Die OKF DE betont, dass Digitalisierung dabei kein Selbstzweck ist, sondern neben der Effizienzsteigerung und Modernisierung in der Verwaltung, besonders auch als Instrument zur Stärkung des Offenen Regierungshandelns begriffen werden muss. Das Handeln von Staat und Regierung soll für alle Bürger:innen transparent nachvollziehbar sein. Zugang zu Informationen muss möglichst umfassend, unmittelbar und barrierefrei sein, um die demokratische Meinungsbildung und Teilhabe zu fördern. Das ermöglicht eine bessere Kontrolle des staatlichen Handelns und stärkt das Vertrauen in staatliche Institutionen. Darüber hinaus fördert ein offener Zugang zu Informationen auch wirtschaftliche Innovationen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Dies findet in der Gesetzesbegründung angemessene Berücksichtigung. Zu bemängeln ist allerdings die mehrfach hergestellte Analogie von Daten zu Rohstoffen. Vielmehr sollen Open Data als Gemeinschaftsgüter angesehen werden, die eine gesellschaftliche Rolle spielen und am Gemeinwohl orientiert sind.

Die Bereitstellung von Open Data ist ein Kernelement für Offenes Regierungshandeln. Es ist daher begrüßenswert, dass ein Kernelement der Reform die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Bereitstellung von Open Data ist. Damit wird eine Lücke geschlossen, die die Gesetzgebung in Schleswig-Holstein bisher aufwies.

Geltungsbereich und Rechtsanspruch

Die Regelungen zur Bereitstellung von Open Data gelten laut § 2 des Gesetzentwurfs für

alle Träger der öffentlichen Verwaltung. Damit sind neben den Landesbehörden auch die Kommunen und Kreise inbegriffen. Dies ist sehr begrüßenswert und geht auch über gesetzliche Regelungen in anderen Bundesländern hinaus. So sind beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Kommunen explizit von der Datenbereitstellung ausgenommen. Kommunen sind die ersten und wichtigsten Kontaktstellen für Bürger:innen; nirgendwo sonst treffen Bürger:innen mehr und häufiger auf "den Staat" als in den Kommunen. Erhebung und Sammlung von Open Data geschehen oft auf kommunaler Ebene (lokale Erhebungen); ihre Zusammenführung geschieht dann auf übergeordneter Ebene. Daher ist es von besonderer Relevanz, gerade die Kommunen bei der Veröffentlichung und Bereitstellung von Daten zu unterstützen.

Allerdings erfolgt in § 2 sogleich die gravierendste Einschränkung des gesamten Artikels: Die Bereitstellung von offenen Daten der Verwaltung wird als allgemeine Kann-Regelung definiert. Lediglich die Landesbehörden *sollen* Open Data bereitstellen. Es gibt damit keine Bereitstellungspflicht für Open Data; kommunale Institutionen müssen nicht einmal begründen, wenn sie die Bereitstellung von Open Data nicht umsetzen. Damit wird das Gesetz deutlich geschwächt. Die Erfahrungen mit Open-Data-Gesetzen anderer Bundesländer und des Bundes sowie mit dem Informationsfreiheitsgesetz deuten darauf hin, dass für eine effektive Durchsetzung der Öffnung verbindliche Pflichten sowie ein subjektiver Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data unerlässlich sind.¹ Dieser wird im Gesetzentwurf in § 2 Abs. 2 explizit ausgeschlossen.

Im Koalitionsvertrag von 2017 heißt es: "Dem Rechtsanspruch auf Wissen und Informationen wollen wir weiter entgegenkommen als bisher und setzen uns für eine Weiterentwicklung bestehender Informationsfreiheitsgesetze und neue Open Data-Regelungen ein, die die Behörden verpflichten, vorhandene Daten von sich aus, leicht auffindbar, maschinenlesbar und kosten- und lizenzfrei für die Öffentlichkeit bereitzustellen." Von dieser Verpflichtung der Behörden ist leider im vorliegenden Gesetzentwurf keine Rede mehr.

weitere Einschränkungen

In § 2 Abs. 3 werden mehr als ein Dutzend Ausnahmen definiert, für die keine Bereitstellung von Open Data erfolgt. Unter den Ausnahmetatbeständen finden sich "Klassiker" wie der Datenschutz, das Urheberrecht, das Wettbewerbsrecht,

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

Geschäftsgeheimnisse und die nationale Sicherheit, aber auch "Überraschungen" wie die Informationen über kerntechnische Anlagen und Informationen über gentechnische Anlagen. Gerade für diese neuen Ausnahmen gibt es in der Gesetzesbegründung keine gesonderten Erklärungen (S. 120/121).

In Nummer 2 wird die Datenbereitstellung eingeschränkt, wenn dieser Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen. Dies ist kritisch zu beurteilen, da es sich bei Open Data um öffentliche Daten handelt und diese damit ein Gemeingut darstellen und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollten. Der Ausnahmetatbestand sollte deutlich enger gefasst werden und nur für tatsächlich begründete Ausnahmen gelten. Zudem sollte festgeschrieben werden, dass Verträge mit Dritten dahingehend geschlossen werden, dass Urheberrechte der Veröffentlichung nicht entgegenstehen. Um dies zukünftig zu erreichen sind in § 5 Abs. 4 zumindest die Grundlagen gelegt (siehe nächster Absatz). Darüber hinaus ist es wünschenswert, Verträge für steuerlich finanzierte Aufträge öffentlich einsehbar zu machen und als Open Data zur Verfügung zu stellen.

In der Praxis ist darauf zu achten, dass die in § 5 Abs. 2 nicht näher definierten „technischen oder sonstigen gewichtigen Gründe“, die einer unverzüglichen Bereitstellung von Daten entgegenstehen können, nicht dazu führen, dass die Bereitstellung regelmäßig am Mangel von personellen Ressourcen der Verwaltung scheitert und damit Open Data zu einer Leerformel wird. Es sollte im Gegenteil darauf gedrungen werden, dass für diese Aufgabe genügend Ressourcen vorhanden sind. Dies ist ein Punkt, der nicht stark genug betont werden kann.

Open by default

In § 5 Abs. 4 wird das begrüßenswerte Bestreben der Landesregierung konkretisiert, „bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen gemäß § 5 des E-Government-Gesetzes, dem Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder Verarbeitung von Daten sowie der Beschaffung von IT-Systemen für die Speicherung und Verarbeitung von Daten“ die Open Data Standards zu berücksichtigen. Dies entspricht dem auch von uns geforderten Prinzip des „open by default“. Allerdings ist dies im Entwurf als Soll-Regelung formuliert und lässt damit die Umsetzung in der Verwaltungspraxis offen. Wünschenswert ist aus unserer Sicht, eine Regelung „release to one, release to all“ zu etablieren, nach der es verpflichtend wäre, Daten auf dem Datenportal für alle zu veröffentlichen, wenn eine Landesbehörde diese von einer anderen anfordert.

Open-Data-Portal und Open-Data-Leitstelle

Zentrale Eckpfeiler für die Bereitstellung von Open Data werden das Open-Data-Portal und die Open-Data-Leitstelle sein. Es ist begrüßenswert, die Leitstelle mit ausreichenden personellen Ressourcen ausstatten zu wollen, um Behörden bei der Datenbereitstellung zu unterstützen. Es sollte bei der geplanten Evaluation und Berichtspflicht über den Umsetzungsstand überprüft werden, ob die geplanten zwei Vollzeitäquivalente für die Aufgaben in der Praxis ausreichen.

Gemäß § 4 Abs. 5 kann die Leitstelle lediglich Anregungen an Landesbehörden geben, bestimmte Datensätze offen bereitstellen und diese Bereitstellung dann unterstützen. Dies ist ein sehr begrenztes Mandat. Es ist zu überlegen, die Kooperation zwischen der Leitstelle und den Landesbehörden konkreter zu definieren, um Mandat und Handlungsrahmen für beide Seiten zu abzustecken.

Ebenso wichtig ist die Etablierung von kompetenten Ansprechpersonen in allen Landesbehörden, die für Fragen von Open Data bereitstehen und die Umsetzung im eigenen Haus vorantreiben, damit jede Landesbehörde auch tatsächlich in der Praxis zur Datenbereitstellerin werden kann (analog zu den jüngst beschlossenen Open-Data-Koordinator:innen in den Bundesbehörden). In der Gesetzesbegründung ist bislang nur die Rede davon, dass solche Koordinator:innen von den Ressorts eingerichtet werden können. Ohne eigene "in-house" Expertise und Autorität auf diesem Gebiet wird dieser Prozess nicht ausreichend und zielführend vorangetrieben werden können.

Die Gestaltung des Open-Data-Portals ist entscheidend für eine möglichst breite Nutzung. Es ist nicht plausibel begründet, warum das Portal nicht zusammen mit dem Transparenzportal als gemeinsame Plattform angelegt ist. Beide Portale - identisch im Interface - stehen parallel zur Verfügung. Nutzende müssen vorher wissen, ob ein gesuchter Datensatz gemäß Informationsfreiheitsgesetz oder gemäß Open-Data-Gesetz bereitgestellt wurde, um zum richtigen Portal zu gelangen. Diese Hürde ist kritisch zu hinterfragen.

Wichtig sind aus unserer Sicht ebenfalls die angedachten offenen Schnittstellen des Open-Data-Portals zum Bundesportal GovData, zum Geoportal SH sowie zu möglichen Datenverbänden mit anderen Bundesländern und anderen Akteur:innen. Im Portal ist auch angelegt, einen intensiven Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu etablieren. Dies ist sehr begrüßenswert.

Inkrafttreten und Berichtspflicht

Es ist zu begrüßen, dass angedacht ist, über die Erfahrungen der Bereitstellung von Open Data regelmäßig im Landtag zu berichten (§ 7). Bei der angedachten wissenschaftlichen Evaluation des Umsetzungsstands ist es aus unserer Sicht wünschenswert, auch die Perspektive der Datennutzenden sowie der nicht-staatlichen Datenbereitstellenden (falls es sie dann geben wird) mit einzubeziehen. Es sollte zudem in das Gesetz mit aufgenommen werden, dass beim ersten Bericht zu prüfen ist, ob die Einführung des subjektiven Rechtsanspruchs sowie die Streichung der aktuellen Ausnahmetatbestände sinnvoll für eine höhere Wirksamkeit der bisherigen Regelungen und der Zielerreichung einer möglichst hohen Bereitstellung und Nutzung von Open Data wären.

Fazit

Artikel 10 enthält viele gute Ansätze zur Stärkung der Bereitstellung und Nutzung von Offenen Daten im Land Schleswig-Holstein. Beim Mandat für die Open-Data-Leitstelle wäre es wünschenswert gewesen, mehr als nur Anregungen an die Behörden geben zu dürfen. Insgesamt muss leider bemängelt werden, dass der gesamte Artikel unter dem Vorbehalt steht, dass nichts von den Regelungen verpflichtend ist. Die Erfahrung anderer Bundesländer und des Bundes lässt vermuten, dass die fehlende Bereitstellungspflicht dazu führen wird, dass die Umsetzung nur schleppend vorangehen wird.

Dr. Henriette Litta

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