



HESSISCHER LANDTAG

09. 04. 2021

Plenum

Gesetzentwurf

Fraktion der Freien Demokraten

Open-Data-Gesetz

A. Problem

Der freie Zugang und die breite Nutzung von Daten ist eine wichtige Voraussetzung für den Fortschritt der Digitalisierung. Offene Daten bilden die Grundlage für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns, liefern Impulse für wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen und eröffnen neue Möglichkeiten der digitalen Teilhabe und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen und Start-ups bietet der freie Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung große Potentiale für innovative Geschäftsmodelle. In Hessen fehlen bislang gesetzliche Regelungen zu sog. offenen Daten (Open Data). Die Behörden des Landes bieten keinen einheitlichen, freien Zugang zu ihren Datenressourcen.

B. Lösung

Um die Datenressourcen der Landesverwaltung für die Allgemeinheit zugänglich zu machen und die Potenziale offener Daten zu nutzen, soll die Verfügbarkeit von Daten der Landesverwaltung verbessert werden. Dafür benötigen die Behörden klare rechtliche Vorgaben, die festlegen, welche Daten in welcher Form veröffentlicht werden müssen. Diese rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von Open Data wird durch eine Novelle des HEGovG geschaffen. Die Novelle schafft eine Pflicht der hessischen Behörden, unbearbeiteten, maschinenlesbaren Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben, als offene Daten gebührenfrei bereitzustellen. Insbesondere wird in Anlehnung an die entsprechende Regelung des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen die Grundlage für die verpflichtende aktive Bereitstellung von Daten der Behörden geschaffen.

C. Befristung

Die vorgeschlagene Änderung hat keine Auswirkung auf die ursprüngliche Befristung des hessischen Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG).

D. Alternativen

Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die im vorliegenden Gesetzentwurf verankerte Einführung einer Pflicht zu Open Data erzeugt einmalige Kosten zur Bereitstellung der Daten sowie wiederkehrende Kosten zur Sicherung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur effizienten Bereitstellung, Pflege und Aktualisierung der Daten sowie für einen einfacheren Austausch von Daten innerhalb und zwischen den Behörden des Landes. Die Höhe der Kosten lässt sich nicht genau beziffern, denn hierfür wäre es erforderlich, dass jede betroffene Behörde die zu treffenden Maßnahmen, die Art und Weise der Durchführung und den jeweiligen Umsetzungszeitraum festlegt.

1. Auswirkungen auf die Finanz-, Vermögens- und Erfolgsrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr				

Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Open-Data-Gesetz

Vom

Artikel 1

Änderung des Hessischen Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG)

Das Hessische Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG) vom 12. September 2018 (GVBl. S. 570) wird wie folgt geändert:

Nach § 4 werden folgende § 4a und § 4b eingefügt:

„§ 4a

Offen zugängliche Daten - Open Data

(1) Die Behörden des Landes stellen unbearbeitete, maschinenlesbare Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung. Auch Kommunen können diese Daten zur Verfügung stellen.

(2) Abs.1 gilt für Daten, die

1. der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen- oder Listenform oder Datenbanken,
2. ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen und
3. bei Personenbezug derart umgewandelt wurden,
 - a) dass sie sich nicht mehr auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen oder
 - b) dass die betroffene Person nicht oder nicht mehr identifiziert werden kann.

(3) Abweichend von Abs. 1 müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn

1. zu den Daten kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß Teil IV §§ 82 bis 84 des Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetzes vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82) in der jeweils geltenden Fassung besteht,
2. ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,
3. Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen oder
4. die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze maschinenlesbar und entgeltfrei bereitgestellt werden.

(4) Die Bereitstellung der Daten nach dieser Vorschrift und die Aktualisierung von bereits veröffentlichten Datensätzen erfolgt unverzüglich nach der Erhebung, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt wird, andernfalls unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung. Ist aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen.

(5) Der Abruf der Daten muss entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung ermöglicht werden.

(6) Die Daten nach Abs. 1 Satz 1 sind

1. maschinenlesbar und zusammen mit den zugehörigen Metadaten und
2. soweit sinnvoll und möglich, in nach den anerkannten Regeln der Technik offenen, zugänglichen, auffindbaren und interoperablen Formaten und mithilfe geeigneter Anwendungsprogrammierschnittstellen bereitzustellen.

Die Metadaten werden über ein Open-Data-Portal des Landes sowie das nationale Metadatenportal GovData zugänglich gemacht.

(7) Die Behörden sind nicht verpflichtet, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.

(8) Die Behörden des Landes sollen die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten im Sinne des Abs. 1 bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen, bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung, sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung berücksichtigen.

(9) Zuständig für die Koordinierung und Beratung der Ressorts ist das für die zentrale Steuerung und Koordinierung der Digitalisierung zuständige Ministerium. Jedes Ministerium benennt für seinen Geschäftsbereich einen Open-Data-Koordinator oder eine Open-Data-Koordinatorin. Der Koordinator oder die Koordinatorin wirkt in der Funktion als zentraler Ansprechpartner des jeweiligen Ministeriums auf die Identifizierung, Bereitstellung und Weiterverwendung der offenen Daten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums hin.

(10) Die Behörden stellen die Daten nach § 4a spätestens zwölf Monate nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] erstmals bereit.

§ 4b

Open-Data-Bericht, Erlass von Rechtsverordnungen

(1) Die Landesregierung berichtet dem Landtag alle drei Jahre über die Erfahrungen in Bezug auf die Open-Data-Regelung. Der Open-Data-Bericht wird erstmals zu Beginn des vierten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres vorgelegt.

(2) Das für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Bestimmungen zum Bereitstellungsprozess der Daten nach § 4a zu erlassen.“

Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemein

Die Novellierung des HEGovG dient der nachhaltigen Fortentwicklung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Hessen. Wesentliches Ziel ist die Förderung der Bereitstellung offener Daten (Open Data). Der freie Zugang und die breite Nutzung von Daten ist von grundlegender Bedeutung für die Digitalisierung von Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft. Die offene Bereitstellung von Daten durch die öffentliche Verwaltung erhöht die Transparenz des Verwaltungshandelns und schafft neue Informationsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft. Gleichzeitig führt Open Data zu einer effizienteren Datenverwertung zwischen Behörden: Relevante Informationen werden leichter zugänglich und ausgetauscht, Datensilos aufgebrochen und ein einfacherer Austausch von Daten ermöglicht. Damit sollen unter anderem die Grundlagen für ressortübergreifende Möglichkeiten der Datenauswertung gelegt werden, um moderne Methoden der Datenanalyse für die Arbeit der Verwaltung auch über die verschiedenen Behörden hinweg nutzbar zu machen. Darüber hinaus bietet Open Data ein erhebliches Wertschöpfungs- und Innovationspotenzial für die digitale Wirtschaft. Mithilfe der durch die öffentliche Verwaltung bereitgestellten Daten können neue Geschäftsmodelle entwickelt werden. Voraussetzung für die Hebung des hohen Wertschöpfungspotenzials offener Daten ist neben der umfangreichen Bereitstellung auch die Verlässlichkeit für Bürger und Unternehmen, dass bestimmte Daten zur Verfügung gestellt und regelmäßig aktualisiert werden. Dafür bedarf es einer verpflichtenden gesetzlichen Regelung. Der vorliegende Gesetzentwurf schafft die rechtliche Grundlage für einen einheitlichen, freien Zugang zu öffentlichen Daten in Hessen. Die Behörden werden verpflichtet, ihrer unbearbeiteten Daten in maschinenlesbaren, offenen Formaten zur freien und uneingeschränkten Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen, soweit keine Rechte Dritter entgegenstehen. Der Gesetzentwurf lehnt sich dabei an die Regelungen des E-Government-Gesetzes (EGovG) des Bundes sowie der Novellierung des E-Government-Gesetzes in Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) an.

B. Zu den Regelungen im Einzelnen

Zu Artikel 1:

Zu Nr.1:

Nr. 1 beinhaltet die Ergänzung des Inhaltsverzeichnisses um die neu eingefügten § 4a und § 4b.

Zu Nr. 2

§ 4a Abs. 1

Abs. 1 regelt die Bereitstellung von maschinenlesbaren Daten durch die Behörden des Landes. Daten im Sinne dieses Gesetzes sind Werte, Angabe oder formulierbare Befunde, die unabhängig

von Bedeutung, Interpretation und Kontext sind und in Sammlungen strukturiert in Form von Tabellen, Listen oder Datenbanken vorliegen. Daten sind abzugrenzen von Dokumenten. Dokumente sind sonstige Aufzeichnungen, Verwaltungsakte, Texte, Berichte, Entwürfe und Notizen, die im Rahmen der Verwaltungsarbeit entstehen und welche von dieser Regelung nicht erfasst werden. Dennoch können derartige Informationen zu bestimmten Daten zur Weiterverwendung zusätzlich veröffentlicht werden, wenn die Behörde dies für sinnvoll erachtet. Zudem können ergänzende Informationen in Form von Dokumenten zu Datenerhebung, Rahmenbedingungen der Messung (beispielsweise Beschreibung der Testprotokolle, Probenentnahmeort, Bedingungen, Probenlagerung) oder jeweils gängigen fachlichen und wissenschaftlichen Standards verfügbar gemacht werden, die Dritte bei der Weiternutzung der Daten berücksichtigen können. Hierzu besteht für die Behörden jedoch keine Verpflichtung. Ein maschinenlesbares Format liegt vor, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können. Eine Pflicht zur Digitalisierung in maschinenlesbare Formate von nur analog vorliegenden Aufzeichnungen, Bilddateien und anderen nicht maschinenlesbaren Formaten zu dem Zweck der Veröffentlichung nach dieser Regelung entsteht nicht. Die Bereitstellungspflicht erstreckt sich dabei auf diejenigen Daten, welche die Behörden im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Tätigkeit erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen. Voraussetzung ist, dass die Daten elektronisch vorliegen und die datenhaltende Behörde berechtigt ist, über die Daten zu verfügen. Daten, die auf Grundlage von fiskalischem Handeln der Behörde, z.B. bei öffentlicher Beschaffung und bei Antragsverfahren verwendet werden, sind von der Bereitstellungspflicht nicht umfasst, können aber, sofern die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, im Sinne der Transparenz veröffentlicht werden.

§ 4a Abs. 2

Abs. 2 beschreibt die bereitzustellenden Daten. Die Daten müssen nach Abs. 2 Nr. 1 elektronisch gespeichert und in Sammlungen vorliegen. Dies betrifft insbesondere elektronisch gespeicherte Tabellen und Listen sowie Datenbanken. Ihre Strukturiertheit ist Voraussetzung der Maschinenlesbarkeit und Interpretierbarkeit. Nach Abs. 2 Nr. 2 sind nur Daten, die ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen, von der Veröffentlichungspflicht umfasst. Daten, die beispielsweise zur Organisation oder Erleichterung des Dienstablaufs erhoben werden, sind nicht bereitzustellen. Insbesondere Daten, die im Rahmen der Aufsicht gesammelt werden, unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des § 4a, können aber im Sinne der Transparenz veröffentlicht werden. Abs. 2 Nr. 3 stellt klar, dass personenbezogene Daten nur in anonymisierter Form bereitgestellt werden müssen. Wenn eine Re-Identifizierung durch Verknüpfung mit anderen, öffentlich zugänglichen Daten nicht ausgeschlossen werden kann, sind die Datensätze nicht bereitzustellen. Gleiches gilt für Verfahren, bei denen die den betroffenen Personen zugesicherte Vertraulichkeit deutlich im Vordergrund steht.

§ 4a Abs. 3

Abs. 3 benennt Ausnahmen von der Bereitstellung der Daten im Sinne des Abs. 1 Satz 1. Abs. 3 Nr. 1 schließt eine Bereitstellung aus, wenn kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht. Solche Einschränkungen können sich insbesondere ergeben, wenn beispielsweise der Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung gefährdet ist, wenn eine Veröffentlichung dem Schutz des behördlichen Entscheidungsbildungsprozesses entgegensteht, der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gefährdet ist oder von einer Veröffentlichung aus Gründen des Datenschutzes abzusehen ist. Der Schutz von personenbezogenen Daten ist dabei von besonderer Wichtigkeit. Abs. 3 Nrn. 2 und 3 stellen klar, dass die Daten nur dann bereitgestellt werden dürfen, wenn die Behörde zur Verfügung über die Daten berechtigt ist. Insbesondere bestimmte Nutzungsbedingungen oder sonstige vertragliche Vereinbarungen sowie Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter oder Schutzrechte und Schutzrechtsanmeldungen können einer Bereitstellung im Wege stehen. Abs. 3 Nr. 4 bestimmt, dass die Behörde die Daten nicht bereitstellen muss, wenn die Daten über öffentlich zugängliche Netze bereits maschinenlesbar und entgeltfrei veröffentlicht sind.

§ 4a Abs. 4

Abs. 4 definiert den Zeitpunkt der Bereitstellung. Die Daten müssen nicht bereits während des Erhebungsprozesses, sondern erst nach Abschluss der Erhebung veröffentlicht werden. Die Bereitstellung der Daten soll unverzüglich nach der Erhebung erfolgen, sofern der Zweck der Erhebung bzw. die Erfüllung erforderlicher Fachaufgaben dadurch nicht beeinträchtigt wird. Denkbar sind weiterhin technische Gründe, beispielsweise Verzögerungen aufgrund technischer Störungen oder notwendiger Wartungsarbeiten. Die Bereitstellung hat dann unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe zu erfolgen.

§ 4a Abs. 5

Abs. 5 regelt, dass der Abruf der nach Abs. 1 bereitgestellten Daten entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung für die kommerzielle und nicht kommerzielle Nutzung erfolgt. Für die gesonderte Bereitstellung der Daten auf anderem Wege (z.B. in ausgedruckter Form etc.) können weiterhin Gebühren erhoben werden.

§ 4a Abs. 6

Abs. 6 regelt die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten und Metadaten. Alle veröffentlichten Daten müssen in einem maschinenlesbaren Format vorliegen. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Soweit sinnvoll und möglich, muss das Datenformat auf verbreiteten und offenen Standards basieren. Eine Verpflichtung zur Erstellung solcher Formate wird nicht geschaffen. Liegt ein solches Format nicht vor, ist ein möglichst barrierearmer Standard zu bevorzugen. Soweit sinnvoll und möglich, sind insbesondere dynamische Daten über Anwendungsprogrammierstellen bereitzustellen.

§ 4a Abs. 7

Abs. 7 befreit die Behörde von der Pflicht, die Daten vor der Bereitstellung auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen. Der bereitstellenden Behörde soll demnach kein Haftungstatbestand entstehen.

§ 4a Abs. 8

Abs. 8 fordert von den Behörden, die effiziente Bereitstellung von Daten als offene Daten bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen zu berücksichtigen („Open by Design“). Dazu zählt auch eine Prüfung, inwieweit Hinderungsgründe im Sinne von Abs. 3 Nr. 1 vermieden werden können. Ebenso sollen beim Abschluss von vertraglichen Regelungen zur Erhebung oder Verarbeitung der Daten sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen für die Speicherung und Verarbeitung der Daten rechtzeitig alle Voraussetzungen für eine effiziente und automatisierte Bereitstellung offener Daten berücksichtigt werden, um den entstehenden Aufwand gering zu halten. Dies betrifft insbesondere einheitliche Vorgaben zur Einrichtung offener, standardisierter Schnittstellen zur effizienten Datenbereitstellung bei geeigneten Fachverfahren.

§ 4a Abs. 9

Abs. 9 regelt, dass das für die zentrale Steuerung und Koordinierung der Digitalisierung zuständige Ministerium die Ressorts zu Fragen der Bereitstellung von Verwaltungsdaten als offene Daten berät und die Datenbereitstellung koordiniert. Die wesentlichen Aufgaben, deren Umfang sich gerade zu Beginn der Umsetzungsphase erheblich steigern wird, sind unter anderem:

- Steuerung des vollständigen Datenmonitorings,
- Steuerung der Maßnahmen zur vollständigen Bereitstellung der offenen Daten (Implementierung),
- Beratung und Unterstützung der Behörden des nachgeordneten Bereichs bei der Datenbereitstellung, der Datenveröffentlichung und dem Datenmanagement,
- Datenmanagement, also die Koordination der Maßnahmen der Qualitätssicherung, Pflege und Aktualisierung über den gesamten Lebenszyklus der veröffentlichten Daten,
- Ressortübergreifende Abstimmung von Vorgehen, Standards, Weiterentwicklungen etc.,
- Steuerung und Koordinierung von Maßnahmen des Management of Change,
- Initiierung und ggf. Leitung von Innovationsprojekten im Bereich Open Data und Open Government.

Die Ministerien benennen für ihre Geschäftsbereiche jeweils einen Open-Data-Koordinator oder eine Open-Data-Koordinatorin als zentralen internen und externen Beratungs- und Ansprechpartner („single point of contact“ für die offene Datenbereitstellung). Das Aufgabengebiet des Open-Data-Koordinators oder der Open-Data-Koordinatorin umfasst dabei unter anderem die Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Sensibilisierung im Umgang mit Open Data sowie die Abstimmung bezüglich Veröffentlichungsprozessen, Formatanforderungen und technischen Schnittstellen. Einem Datenschutzbeauftragten gleichende Rechte und Pflichten sind explizit nicht vorgesehen. Es obliegt jedem Ministerium selbst, in welcher konkreten Form es die Position des Open-Data-Koordinators oder der Open-Data-Koordinatorin organisatorisch ausgestaltet.

§ 4a Abs. 10

Abs. 10 regelt die Übergangsfrist für die Datenbereitstellung zum Aufbau der notwendigen technischen und personellen Kapazitäten.

§ 4b Abs. 1

Abs. 1 regelt die Berichterstattung über die Umsetzung Open-Data-Regelung und die Erfahrungen der Datenbereitstellung. Die Landesregierung berichtet dem Landtag erstmals zu Beginn des vierten auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Jahres über die Fortschritte der Datenbereitstellung, den Stand der Umsetzung in den einzelnen Behörden sowie die Wirkung der Regelung. Im Weiteren erfolgt zum Monitoring der Umsetzung und Wirkung der Open-Data-Regelung alle drei Jahre ein Bericht.

§ 4b Abs. 2

Abs. 2 ermächtigt das für Grundsatzfragen der Verwaltungsautomation zuständige Ministerium, Bestimmungen zum Bereitstellungsprozess der Daten zu treffen. So können für geeignete Datenkategorien Vorgaben zu Formaten, Schnittstellen und Veröffentlichungsprozessen definiert werden. Dies ist für eine bessere Regelung einheitlicher Standards zur Datenbereitstellung und einer flexibleren Gestaltung technischer Einzelheiten nötig.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Wiesbaden, 9. April 2021

Der Fraktionsvorsitzende:
René Rock