

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften ([Drs. 17/8795](#))

07.05.2020

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Schreiben vom 07.04.2020 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des E-Government-Gesetzes Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer Vorschriften, Drucksache 17/8795 des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 04.03.2020, abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und kommen der Anfrage im Folgenden gerne nach.

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt, dass die die Landesregierung tragenden Landtagsfraktionen ihrer Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag von 2017 nachkommen, das E-Government-Gesetz zu überarbeiten. Insbesondere 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. Der vorgelegte Gesetzentwurf für den Bereich Open Data orientiert sich dabei stark am Open-Data-Gesetz der Bundesregierung aus dem Jahr 2017.¹

Ziel und Geltungsbereich

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt das Ziel, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen fortzuentwickeln. 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 Regierungshandeln 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.

¹ Vgl. [Stellungnahme](#) der Open Knowledge Foundation Deutschland zur Reform des E-Government-Gesetzes des Bundes vom 15.12.2016.

Darüber hinaus fördert ein offener Zugang zu Informationen auch wirtschaftliche Innovationen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Der Gesetzentwurf und seine Begründung würdigen diesen Ansatz und die Verpflichtungen aus Deutschlands Mitgliedschaft in der Open Government Partnership² ausdrücklich und streben seine Umsetzung an.

Darüber hinaus bedeutet Offenes Regierungshandeln allerdings auch – und dies findet im Gesetzentwurf und seiner Begründung nur unzureichend Erwähnung –, Bürger*innen auf verschiedenen Ebenen in das politische Handeln direkt einzubeziehen. Im besten Fall kann die bisherige Kultur der politischen Teilhabe – fast ausschließlich auf Wahltermine begrenzt – zu einer Kooperationskultur zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ausgebaut werden. Aber nicht nur die Zivilgesellschaft kann vom einfacheren Zugang zu politischen Entscheidungen und einer aktiven Beteiligung profitieren: Auch der öffentliche Sektor selbst kann die Expertise und das Wissen der Bürger*innen nutzen, um bessere Lösungen für Probleme und Vorhaben zu finden.

Die OKF DE begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf die Ausnahmen für den Anwendungsbereich drastisch reduziert und grundsätzlich an den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Landes anpasst, so dass hier eine Einheitlichkeit und damit bessere Verständlichkeit hergestellt werden kann. Ebenfalls unterstützenswert ist die dringend notwendige Verkürzung der Frist zur vollständigen Umsetzung um 6 Jahre von 2031 auf 2025.

Als generelle Vormerkung möchten wir mit dem Hinweis darauf schließen, dass gesetzliche Regelungen von großer Wichtigkeit sind, aber nur eine Seite der Medaille darstellen: Die Bereitstellung von Open Data und die grundsätzliche Umsetzung der Prinzipien der Offenen Regierungsführung benötigen gleichermaßen einen umfassenden Kulturwandel in den staatlichen Verwaltungsbehörden.

§ 16a Offen zugängliche Daten – Open Data

Im digitalen Zeitalter sind Daten die Schlüsselressourcen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Aktivitäten. Die Öffnung von Daten verbessert politische Partizipationsmöglichkeiten und erleichtert es, Bürger*innen in die politische Entscheidungsfindung informiert einzubeziehen. Durch die Öffnung von Daten können Regierungen dabei helfen, die Gründung von Unternehmen und Dienstleistungen voranzutreiben, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwert schaffen können. Die Bereitstellung

² Deutschland ist seit 2016 Mitglied der internationalen Open Government Partnership, im Oktober 2019 ist Deutschland in den Lenkungsausschuss vorgerückt. Am 4. September 2019 hat das Bundeskabinett den zweiten Nationalen Aktionsplan Open Government (2019-21) beschlossen. Damit bekennt sich die Bundesregierung bis 2021 zu neun Verpflichtungen, um ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln mit Transparenz, offenen Daten und Bürgerbeteiligung umzusetzen.

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 Nordrhein-Westfalen bisher aufwies.

Behörden des Landes, nicht aber die Kommunen

Die grundsätzliche Verpflichtung für Behörden des Landes (Abs. 1 Satz 1), offene Data zur Verfügung zu stellen ist richtig und wichtig. Die OKF DE hält es für ausdrücklich begrüßenswert, dass alle Behörden des Landes unter diese Regelung fallen.

Die kommunalen Akteure sind von den Open Data Regelungen allerdings ausgenommen. Dies ist aus unserer Sicht ein entscheidender Schwachpunkt des Gesetzentwurfs. 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. Daher ist es von besonderer Relevanz, gerade die Kommunen bei der Veröffentlichung und Bereitstellung von Daten zu unterstützen. In diesem Bereich existieren bereits best practice Beispiele, die ein Muster für die Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft aufzeigen können.³ Die Webseite politik-bei-uns.de, stellt Entscheidungen der Stadt- oder Landräte online bereit, macht diese durchsuchbar und visualisiert sie auf einer Karte. Der dafür notwendige Datenstandard stammt aus dem ehrenamtlichen Engagement der Open Data Community. Auf OffenerHaushalt.de können Haushaltsdaten visualisiert werden, um im Detail zu beantworten, wofür der Staat wie viel Geld ausgibt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dem Open Government Pakt⁴ seit 2016 eine Vereinbarung zwischen Land und Kommunen über die Umsetzung der Prinzipien der Offenen Regierungsführung. Diese Schnittstelle sollte auch weiter im Prozess mitgedacht werden.

Kein Rechtsanspruch

Für eine effektive Durchsetzung der Öffnung wäre ein Rechtsanspruch auf Open Data unerlässlich. Dieser fehlt leider im vorliegenden Entwurf (Abs. 1 Satz 2).

Einschränkungen auf Basis anderer Rechte

In Abs. 3 Nummer 1 wird darauf verwiesen, dass Daten nicht bereitgestellt werden müssen, wenn diese gemäß des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen davon ausgenommen ist. Hier wäre ein weitergehender Entwurf erstrebenswert gewesen, der beide Elemente der Offenen Regierungsführung, Open Data und Transparenz, zusam-

³ Vgl. Open Data in Kommunen 2019,

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/open-data-in-kommunen>

⁴ Vgl. Open Government Pakt NRW, <https://open.nrw/open-government/open-government-pakt>

men 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. Die bestehenden Einschränkungen des Zugangsrechts zu Informationen sollte auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

In Abs. 3 Nummer 3 wird die Datenbereitstellung eingeschränkt, wenn dieser Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen. Dies ist grundsätzlich 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. Im Open-Data-Gesetz des Bundes findet sich diese Einschränkung nicht. 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 (siehe auch Absatz Open by design). Darüber hinaus wäre es wünschenswert, Verträge für steuerlich finanzierte Aufträge öffentlich einsehbar zu machen und als Open Data zur Verfügung zu stellen.

Einschränkung aufgrund alternativer Bereitstellung

In Abs. 3 Nummer 4 wird die Datenbereitstellung eingeschränkt, wenn „die Daten bereits über öffentlich zugängliche Netze maschinenlesbar und entgeltfrei bereitgestellt werden“. Diese Ausführungen sind nach unserer Einschätzung unzureichend. Diese Regelung eröffnet die Möglichkeit, weiterhin Daten geschlossen zur Verfügung zu stellen, etwa durch nicht-offene Lizenzen. Es wird empfohlen, diesen Teil zu ändern in „soweit die Daten nicht bereits von Dritten als offene Daten im Sinne des § 16a zur Verfügung gestellt werden“.

Open by design

Abs. 8 konkretisiert hier das begrüßenswerte Bestreben der Landesregierung, „bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen gemäß § 12, bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung, sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung“ die Bereitstellung von Open Data zu berücksichtigen. Dies entspricht dem auch von uns geforderten Prinzip des „open by design“. Allerdings ist dies im Entwurf als Soll-Regelung formuliert und lässt damit die Umsetzung in der Verwaltungspraxis offen. Wünschenswert wäre es aus unserer Sicht auch gewesen, 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; ebenso

wie eine landespolitische Unterstützung für open source Technologien.

Modalitäten der Bereitstellung

Die Open Knowledge Foundation Deutschland begrüßt die Ankündigungen, den Zugang zu Open Data unverzüglich (Abs. 4)⁵, entgeltfrei, zur uneingeschränkten Weiterverwendung, ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung (Abs. 5) zu ermöglichen. In der Praxis ist darauf zu achten, dass die erwähnten „technischen oder sonstigen gewichtigen Gründe[n]“, 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.NRW

Das Portal Open.NRW, auf das in § 16a Abs. 6 verwiesen wird, sollte nach unserer Einschätzung verbessert und unterstützt werden. Im Gesetzentwurf ist dazu nichts vermerkt. Im zweiten Nationalen Aktionsplan Open Government Deutschland gibt sich das Land Nordrhein-Westfalen (als nur eines von drei Bundesländern) Selbstverpflichtungen zur Umsetzung von Offenem Regierungshandeln. Darunter ist die Ankündigung zu finden, Open.NRW „als zentralen Knotenpunkt für Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger weiter auszubauen“.⁶ Dies ist begrüßenswert, da das Portal nicht sichtbar und aktiv genug ist, um eine breite Wirkung zu entfalten und sollte auch umgesetzt werden. Die personellen und finanziellen Kapazitäten sollten hier gestärkt werden, um der wichtigen Schnittstellenfunktion gerecht zu werden. Im Portal ist auch angelegt, einen intensiven Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu etablieren. Dies ist sehr begrüßenswert.

Beratung der Ressorts

Die Einrichtung einer zentralen Stelle zur Beratung der Ressorts (Abs. 9) ist ausdrücklich zu begrüßen. Zusätzlich zur Beratung ist jedoch auch dringend angeraten, dass die Stelle für Fortbildungen und Handreichungen in diesem Bereich zuständig sein wird. Dementsprechend sollte sie angesichts des erwartbaren hohen Beratungsaufwands mit ausreichenden Personalressourcen ausgestattet werden. Details liegen hierzu leider

⁵ Die aktuelle Corona-Pandemie verdeutlicht beispielhaft, welche relevante Rolle öffentliche Daten (z.B. über Infektionen, Intensivkapazitäten, Quarantänen, räumlichen Clustern) haben und wie wichtig deren Bereitstellung in Echtzeit ist.

⁶ Vgl. Zweiter Nationaler Aktionsplan 2019, <https://www.open-government-deutschland.de/resource/blob/1591050/1704550/60aeb46427baf41c0a3ccb35134c03d8/zweiter-nationaler-aktionsplan-ogp-de-kurzfassung-bf-data.pdf?download=1>, S. 10

nicht vor.⁷ Noch wichtiger 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. Ohne eigene "in-house" Expertise und Autorität auf diesem Gebiet wird dieser Prozess nicht ausreichend und zielführend vorangetrieben werden können.

Als Beratungsinstanz sollte die Zivilgesellschaft in diesen Prozess integriert werden.⁸ Nach der proaktiven Bereitstellung von Informationen gilt es die Einbindung der Zivilgesellschaft zu organisieren. Eine konkrete Einbindung der Zivilgesellschaft im Open Data Prozess ist im Entwurf nicht vorgesehen. Idealerweise werden Bürger*innen in alle Phasen der Politikgestaltung mit einbezogen: Von der Problemidentifizierung, Ideenfindung und Prioritätensetzung bis hin zur Umsetzung von Maßnahmen. Dabei sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit möglichst mit der Problemidentifizierung beginnen, damit ergebnisoffen gearbeitet werden kann.

Wie Open Government in Deutschland unter Einbezug der Zivilgesellschaft funktionieren kann zeigt seit einigen Jahren das deutschlandweite Netzwerk "Code for Germany", ein Netzwerk engagierter Freiwilliger häufig mit technischem Hintergrund, die ihre Fähigkeiten nutzen, um ihre Städte und das gesellschaftliche Miteinander positiv zu gestalten. Diese lokalen Gruppen bezeichnen sich als Open Knowledge Labs. Sie arbeiten gemeinsam an nützlichen Anwendungen und Visualisierungen rund um offene Daten und digitale Werkzeuge für Bürger*innen. Besonders gut funktionieren die Labs, wenn der Austausch mit der städtischen Verwaltung eng und konstruktiv ist. So nehmen in Bonn, Köln und Düsseldorf regelmäßig Verwaltungsmitarbeiter*innen an Lab-Treffen teil, um offen über Herausforderungen zu sprechen, Daten bereitzustellen und im Lab Lösungen zu suchen. Dabei funktioniert der Austausch am Besten, wenn physische Experimentierräume existieren, wie beispielsweise der Hackspace in Moers. Hier hat die Stadt für ihre Bürger*innen einen Raum geschaffen, um gemeinsam an der Zukunft der Stadt zu arbeiten.

Inkrafttreten und Berichtspflicht

Es ist zu begrüßen, dass angedacht ist, über die Erfahrungen der Bereitstellung von Open Data im Landtag zu berichten (§ 26 Abs. 7). Dennoch liest sich die Formulierung zaghaft und wenig optimistisch, was den zu erwartenden Stand der Umsetzung angeht. Es wäre wünschenswert gewesen, eine Bestandsaufnahme über die Bereitstellung von Open Data durchzuführen und damit in systematischer Weise Erkenntnisse über Fort-

⁷ In § 23 Abs. 3 wird das für Digitalisierung zuständige Ministerium ermächtigt, hierzu nähere Bestimmungen zu treffen.

⁸ Vgl. Krisenresilienz von Verwaltungen 2020, <https://codefor.de/assets/presse/20200409-CFG-Handbuch-Krisenresilienz.pdf>

schritte und Hürden zu sammeln.

Nicht plausibel erscheint zudem der einmalige Erfahrungsbericht nach 5 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes. Dies ist sicherlich begründet in der Anforderung (§ 26 Abs. 5), erst bis spätestens 24 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes die Daten vollständig zur Verfügung zu stellen. Die Anerkennung des Aufwandes der Datenbereitstellung ist positiv zu vermerken. Dennoch wäre es wünschenswert gewesen, Fortschritte auch bereits während der Anfangszeit zu begleiten und bewerten. Um das selbst gegebene Ziel, den „Transformationsprozess in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung bis zum Jahr 2025 abzuschließen“ (Gesetzesbegründung S. 41), ist eine erste Rückschau auf die Open Data Regelungen im selben Jahr nicht nachvollziehbar. Es wird daher vorgeschlagen, einen regelmäßigen Berichtszeitraum von zwei Jahren für die Open Data Regelungen einzuführen (analog zum Open-Data-Gesetz des Bundes).

Der erste Open-Data-Fortschrittsbericht der Bundesregierung⁹ vom 10.10. 2019 ist als Wissensressource für mögliche Herausforderungen in der Umsetzung des Gesetzes als hilfreich einzustufen. Sehr deutlich wird im Bericht beschrieben, dass die Umsetzung maßgeblich an den fehlenden personellen Kapazitäten in den einzelnen Behörden scheitert. Darüber hinaus ist die eingerichtete zentrale Beratungsstelle personell zu dünn aufgestellt (im Fortschrittsbericht werden 2 Mitarbeitende im gehobenen Dienst erwähnt).

Im Fortschrittsbericht der Bundesregierung werden Stimmen außerhalb der Bundesverwaltung nicht gehört. Dies könnte und sollte ein Bericht des Landes Nordrhein-Westfalen 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.

Dr. Henriette Litta

Geschäftsführung
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
www.okfn.de

⁹ Vgl. 1. Open-Data-Fortschrittsbericht 2019, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf>