

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/6708



Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung (Digitalisierungsgesetz)

**Landtagsdrucksache 19/ 3267
Hier: Artikel 10 – Gesetz über offene Daten der Träger öffentlicher Belange**

Gesetzentwurf der Landesregierung

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

Übermittelt mit Anschreiben vom 5. Oktober 2021 (Innenausschuss) und 29. Oktober 2021 (Umweltausschuss)

Stellungnahme für:

Netzwerk Recherche e.V.
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin
info@netzwerkrecherche.de

durch

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs

19. November 2021

Informationen über das im April 2001 gegründete „Netzwerk Recherche“: <http://www.netzwerkrecherche.de>.
Das Netzwerk Recherche ist ein eingetragener, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Berlin. 1. Vorsitzender: Daniel Drepper (Ippen Investigativ) 2. Vorsitzende: Prof. Christina Elmer (TU Dortmund). Adresse: Netzwerk Recherche e.V., Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin, Telefon: 030 4985 4012, E-Mail: info@netzwerkrecherche.de

1. Vorbemerkungen und erste Bewertung

- 1.1 Netzwerk Recherche als Journalistenorganisation begrüßt die Bestrebungen des Gesetzentwurfes, im Land Schleswig-Holstein mehr Digitalisierung zu wagen und bedankt sich für die Gelegenheit, Stellung zu nehmen.

Soweit es um weitreichende und komplexe technische Fragestellungen wie insbesondere im IT-Einsatz-Gesetz geht (Artikel 12 des Gesetzentwurfes), verzichtet Netzwerk Recherche aus Gründen der fehlenden Fachkompetenz auf eine Stellungnahme.

Der Gesetzentwurf enthält allerdings als Artikel 10 ein

Gesetz über Offene Daten der Träger öffentlicher Verwaltung (Offene-Daten-Gesetz – ODaG-GE).

Diese Gesetz regelt einen Teilaspekt des freien Zugangs zu Informationen. Denn das Gesetz (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ODatG-GE)

regelt die Bereitstellung unbearbeiteter Daten der Träger der öffentlichen Verwaltung des Landes Schleswig-Holstein als offene Daten, um damit den freien und ungehinderten Zugang der Allgemeinheit zu allen nicht schützenswerten, digitalen Daten zu stärken.

In der Tat soll aufgrund dieses Gesetzes eine neue Zugangsplattform ("Open-Data-Portal") eingerichtet werden, über die die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen erlangen kann.

- 1.2 Auch für Journalisten, die sich bereits auf die Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen berufen können, bedeutet die Verabschiedung eines Gesetzes, das neue Ansprüche auf den Zugang zu Informationen ermöglicht, einen Mehrwert, der sich nur positiv auf ihre Arbeit auswirken kann.

Denn es ist qualitativ etwas anderes, ob man sich mit einer mündlichen Auskunft des Pressesprechers zufriedengeben muss oder ob ein klarer Rechtsanspruch auf Akteneinsicht oder allgemein auf Zugang zu Originaldokumenten besteht. Ein Journalismus, der seine Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive ernst nimmt, braucht solche Informationsrechte – und sie nützen wiederum dem demokratischen Gemeinwesen insgesamt.

- 1.2 Ein **Transparenzgesetz**, von dem ein erstes Beispiel 2012 in Hamburg aufgrund eines Bürgerbegehrens verabschiedet wurde, unterscheidet sich von einem **Informationsfreiheitsgesetz** maßgeblich dadurch, dass den Bürgern in großem Umfang

ge digitalisierte Informationen der Verwaltung über das Internet ("proaktiv") zur Verfügung gestellt werden. Die Akzeptanz eines solchen Gesetzes ist, wie speziell die Zugriffszahlen in Hamburg zeigen, enorm und die Effektivität des Informationstransfers von der Verwaltung zu den Bürgern deutlich größer als bei den "klassischen" Informationsfreiheitsgesetzen, die einen Zugang zu Informationen weitestgehend nur auf Antrag gewähren. Tatsächlich verzeichnet das Transparenzportal in Hamburg seit Ende 2020 monatlich regelmäßig mehr als eine Million Seitenansichten.

Vgl. zur Nutzungsstatistik in Hamburg:
<http://transparenz.hamburg.de/statistiken/>

Auch Schleswig-Holstein hat mit § 11 des Informationszugangsgesetzes des Landes (IZG-SH) ein solche Transparenzregelung geschaffen, die allerdings zu einem erheblichen Teil erst mit dem Beginn des Jahres 2022 ihre Wirksamkeit entfalten soll.

Insofern ist die Initiative der Landesregierung im Grundsatz durchaus zu befürworten.

Allerdings kann die konkrete Ausführung nicht als besonders erfreulich angesehen werden:

1.3 Zunächst ergibt sich die Frage, warum offenbar ein **zweites Transparenzportal** neben dem Portal nach § 11 IZG-SH (Informationszugangsgesetz Schleswig-Holstein) für die Allgemeinheit geschaffen werden soll. Zwar soll das Open-Data-Portal mit anderen Portalen, die offene Daten bereitstellen, verknüpft werden (§ 4 Abs. 2 Satz 1 ODatG-GE), das Transparenzportal nach § 11 IZG-SH enthält aber nicht notwendig nur offene Daten im Sinne der Definition des ODatG-GE.

1.4 Darüber hinaus bleibt es dem Belieben der Träger der öffentlichen Verwaltung überlassen, welche Daten in das neue Portal eingestellt werden sollen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 ODatG-GE), Ansprüche auf Bereitstellung werden ausdrücklich durch das Gesetz ausgeschlossen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 ODatG-GE) und darüber hinaus stellt das Gesetz einen außerordentlich wichtigen Katalog an Ausnahmen bereit, bei deren Anwendbarkeit die Bereitstellung von Daten von vornherein entfällt (§ 2 Abs. 3 ODatG-GE).

Wie unter diesen Umständen eine "Vollständigkeit" der Datenbereitstellung gewährleistet sein soll (so aber in der Begründung zum ODatG-GE, LtDrs 19/3267, Seite 117, 4. Absatz von unten), ist zumindest schwer verständlich.

1.5 Der Gesetzentwurf führt in der allgemeinen Begründung des ODatG-GE (LtDrs 19/3268, Seite 14) aus:

Die allgemein anerkannten Open-Data-Grundsätze werden zu den zentralen Verfahrensgrundsätzen für Landesbehörden. Damit schließt Schleswig-Holstein zu den international anerkannten Standards im Bereich Open-Data auf und gewährleistet den nachhaltigen Ausbau und die Fortführung des im vergangenen Jahr begonnenen Auf- und Ausbaus des Open-Data-Portals.

Hier bleibt nur zu hoffen, dass die Ausnahmetatbestände des § 2 Abs. 3 ODatG-GE nicht in Zukunft zu den allgemeinen Verfahrensgrundsätzen der Landesbehörden gezählt werden.

1.6 Im Übrigen wird zu folgenden einzelnen Punkten Stellung genommen:

2. Zu den einzelnen Vorschriften

2.1 Zu § 1 (Zweck; Grundsatz offener Daten)

Den Zweckbestimmungen des Gesetzes als solchen ist zuzustimmen, wobei allerdings die Probleme der nachfolgenden Vorschriften schon darin angelegt sind, dass Zugang nur zu "nicht schützenswerten" Daten gewährt werden soll.

Wie schon einleitend angemerkt, ist der hier angesprochene Umfang des "Schützenswerten" so groß, dass Probleme mit dem Grundsatz der "Vollständigkeit" entsprechend Abs. 2 der Vorschrift bestehen.

2.2 Zu § 2 (Bereitstellung von offenen Daten)

Zu Absatz 1:

Anders als in § 12a des E-Government-Gesetzes des Bundes bleibt es den Trägern der öffentlichen Verwaltung überlassen, ob sie "ihre" Daten bereitstellen wollen ("können"). Für die Landesbehörden gilt zwar, dass sie dies "sollen", aber auch dies ist keine unbedingte Verpflichtung wie im E-Government-Gesetz des Bundes, zumal das "sollen" nur im Rahmen der "verfügbaren Ressourcen" erfolgen soll. Ein "freier und ungehinderter Zugang", wie in § 1 Abs.1 ODatG-GE angestrebt, sähe anders aus.

Soweit die Behörden, die nicht Landesbehörden sind, keinerlei Bereitstellungsverpflichtung unterliegen, betrifft dies vor allem die "kommunale Familie". Gerade

hier ist das Interesse der Bürger jedoch vielfach am größten, da auf dieser Ebene die meisten Belange des täglichen Lebens geregelt und erledigt werden.

Die in **Satz 2** angesprochenen weiteren Ausnahmen von der Bereitstellungspflicht für den Landtag, den Landesrechnungshof und den justiziellen Bereich sind viel zu weitgehend. Jedenfalls der relevante Teil der Tätigkeiten bei Landtag und Rechnungshof ist vollständig dem öffentlichen Zugriff entzogen (was freilich einer bedauerlichen Tendenz auch beim IFG-SH folgt).

Zu Absatz 2

Anders als im sonstigen Informationsfreiheitsrecht, insbesondere nach dem IZG-SH, soll es **keine Ansprüche der Öffentlichkeit** auf die Bereitstellung von Daten geben (**Satz 1**). Dies bedeutet, dass Durchführung und Anwendung des Gesetzes im Wesentlichen der gerichtlichen Kontrolle entzogen sind.

Im Hinblick auf die hohe Bedeutung der Rechtsprechung im Informationsfreiheitsrecht der letzten 30 Jahre ist dies ein erheblicher Mangel des Gesetzes.

Der Hinweis im zweiten Satz, man solle etwaige anderweitige Bereitstellungspflichten durch Bereitstellung im Open-Data-Portal des Gesetzentwurfes ergänzen, wirft die Frage auf, warum überhaupt zwei Portale erforderlich sein sollen (siehe hierzu schon oben).

Absatz 3

Das Transparenzportal nach dem IZG-SH, ähnlich wie in § 12a E-Government-Gesetz des Bundes, wird jeweils in die Ausnahmesystematik der vorhandenen Informationsfreiheitsgesetze (IZG-SH, IFG-Bund) eingebunden.

Diese Systematik wird mit dem vorliegenden Absatz jedoch vollständig verlassen.

Während das IZG-SH sich bspw. mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begnügt und ggfs. eine Freigabe auch solcher Geheimnisse aufgrund einer Interessenabwägung fordert, hält es der Gesetzentwurf für erforderlich, abweichend von den Vorgaben jahrzehntelanger Rechtsprechung "Berufsgeheimnisse" und "Unternehmensgeheimnisse" ausdrücklich in den Begriff der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzubeziehen. Bei den "**Unternehmensgeheimnissen**" ist dies entweder unnötig, oder als ein Versuch zu interpretieren, eine neue Kategorie von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu konstituieren und so zu einer Erweiterung des Ausnahmetatbestands zu kommen. Bei den "**Berufsgeheimnissen**" könnte es bspw. darum gehen, dass Geschäftsdaten von einem Anwalt übermittelt werden. Die Freigabe wäre dann allein aufgrund des formellen Charakters als "Berufsgeheimnis" blockiert, so dass auch hier der Versuch einer Erweiterung des Ausnahmetatbestands der "Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse"

vorliegt. Auch diese Erweiterung ist jedenfalls unnötig und gewiss nicht mit dem Transparenzziel des Gesetzes vereinbar.

Verfassungsrechtlich heikel ist es, auf die **Wettbewerbsfähigkeit öffentlicher Unternehmen** abzustellen, denn der Staat soll gerade nicht seine überlegene Marktmacht gegen die von privaten Unternehmern stellen.

Ein völlig offener Ausnahmegrund wie der des "**übergeordneten öffentlichen Interesses an der Geheimhaltung**" widerspricht dem seit mehr als 30 Jahren etablierten informationsfreiheitsrechtlichen Grundsatz der "engen, genau bestimmten Ausnahmegründe".

Auch die Ausnahmegründe der Nummern 5 bis 11 sind solche, die im IZG-SH nicht enthalten sind und insoweit den gegenüber dem bestehenden Informationsfreiheitsrecht in Schleswig-Holstein zurückhaltenden Geist des Gesetzentwurfes dokumentieren.

Das Konzept des Ausnahmekatalogs ist insgesamt abzulehnen.

Absatz 4

Die Vorschrift gewährleistet immerhin, dass Veröffentlichungspflichten und Informationszugangsansprüche nach anderen Gesetzen unberührt bleiben und den Regelung des ODatG-GE vorangehen sollen, und ist insoweit zu begrüßen.

2.3 Zu § 3 – Begriffe und § 6 - Weiterverwendung

Zu begrüßen ist, dass "offene Daten" unkonditional weiterverbreitet und weiterverwendet werden können (Ziffer 1). Allerdings wird dieser Grundsatz bedauerlicherweise nicht aufrecht erhalten, da am Ende dann aufgrund von § 6 ODatG-GE doch Einschränkungen bei der Weiterverwendung möglich sind.

Hinsichtlich der Beispielkategorien (Ziffer 2) mangelt es im Übrigen an der Verbindlichkeit der Vorgaben, da die genannten Beispiele nur "in Betracht kommen", aber nicht als Inhalte des geplanten Portals festgeschrieben werden.

2.4 Zu § 4 (Open-Data-Portal; Open-Data-Leitstelle) und § 5 (Einhaltung der Open-Data-Standards)

Die Einrichtung eines Open-Data-Portals einschließlich der Abruf-Modalitäten nach § 4 Absatz 2 des Gesetzentwurfes wird begrüßt.

Die Einwände gegen die Doppelung hinsichtlich des Transparenzportals nach dem IZG-SH wurden bereits formuliert.

3. **Schlussbemerkung**

Grundsätzlich wird die Einrichtung einer Open-Data-Plattform auch für Schleswig-Holstein von Netzwerk Recherche begrüßt.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt aber keinen gesetzgeberischen Willen erkennen, einen bürgerfreundlichen "großen Wurf" anzustreben.

Insofern ist fraglich, ob der erhebliche finanzielle und personelle Aufwand für eine solche kleine Lösung wirklich einen sinnvollen Einsatz knapper öffentlicher Mittel darstellt. Auf die wirtschaftlichen Probleme weist der Gesetzentwurf in der allgemeinen Begründung, dort Seiten 18ff, hin. Dies ist auch schon in der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Landtag angesprochen worden (Sitzung vom 23. September 2021, Protokoll, Seiten 9760ff). Insofern muss die Erwartung, die freiwilligen Leistungen nach dem Gesetzentwurf würden tatsächlich erbracht werden, mit Zweifeln behaftet sein.

Zwar betrifft die Analyse entsprechend der beschränkten Thematik der vorliegenden Stellungnahme nur einen Teil der Gesetzes. Der Grundsatz, die Digitalisierung im Wesentlichen auf freiwilliger Basis voranzutreiben, findet sich jedoch auch in anderen Artikeln des Gesetzes, siehe nur Artikel 1 des Gesetzentwurfes (Änderung des Landesverwaltungsgesetzes).

Insofern wäre es vielleicht besser, zu Lasten des umfassenden Charakters der gesetzlichen Regelungen eher kleinere, aber verbindliche und durchführbare Lösungen zu bevorzugen. Dies könnte z.B. durch eine Weiterentwicklung des Informationszugangsgesetzes Schleswig-Holstein zu einem Transparenzgesetz nach Hamburger Vorbild geschehen.

Dr. Wilhelm Mecklenburg
Dr. Manfred Redelfs