

Datenhoheit in Prozessen der öffentlichen Verwaltung verankern – ein Handlungsleitfaden

Darstellung der relevanten Aspekte beim Abschluss von Nutzungsvereinbarungen anhand eines Flussdiagramms

Datenhoheit (häufig auch als Datensouveränität bezeichnet) bedeutet, dass eine Verwaltung Herrin über die eigenen Daten bleibt und über ihre Verwendung entscheidet. Um dies zu gewährleisten, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Daten für die Verwaltungen zugänglich und verfügbar sind und es Möglichkeiten zur Einflussnahme sowie Kontrolle über die Nutzung der Daten gibt. Insbesondere in der Zusammenarbeit mit Dritten ist dies nicht immer gegeben. Einschränkende Datennutzungsklauseln beispielsweise können die Verwendung von Daten für andere als den ursprünglichen Zweck einschränken¹, die Veröffentlichung erschweren oder sogar verhindern.

Beispiel einer einschränkenden Vertragsklausel

„Die Daten dürfen nicht unbefugt zu einem anderen als dem Vertragszweck verarbeitet werden, insbesondere bekannt gegeben oder zugänglich gemacht werden. Dieses Verbot besteht auch nach Beendigung des Vertragsverhältnisses fort.“²

Datenhoheit zielt darauf ab, Daten so zu erheben und zu verarbeiten (bzw. erheben und verarbeiten zu lassen), dass die Nutzung für den jeweiligen Zweck (z. B. Verkehrsplanung) möglich ist.³ Zunehmend nimmt man dabei auch potentielle zukünftige Zwecke mit in den Blick und berücksichtigt darüber hinaus auch die Veröffentlichung als Open Data.⁴ Datenhoheit zu schaffen bedeutet nämlich auch, über die öffentliche Bereitstellung von Daten mit Nutzen für die Allgemeinheit als Verwaltung selbst entscheiden zu können.

Dieser Leitfaden soll öffentliche Verwaltungen dabei unterstützen, Datenhoheit als Kriterium in Abläufe der Beschaffung und Vergabe wirksam und effizient zu integrieren. In **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** wird ein Flussdiagramm vorgestellt, welche verschiedene Szenarien, die Einfluss auf die Datenhoheit der Verwaltung haben können, beleuchtet. Es weist auf Aspekte hin, die für die Datenhoheit von Relevanz sind und zeigt auf, wie das Thema frühzeitig im Rahmen von Beschaffungen oder im Vorfeld von Nutzungsvereinbarungen mitgedacht werden sollte. Eine Erläuterung der im Flussdiagramm verwendeten Symbole findet sich ergänzend in **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**

Ergänzend zur graphischen Darstellung werden die verschiedenen Ausgangsszenarien, die einzelnen Arbeitsschritte und die Endereignisse nachfolgend beschrieben.

¹ Vgl. Deutscher Städtetag, 2021, S. 7.

² PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH, 2020, S. 14

³ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW, 2022, S.23.

⁴ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW, 2022, S.23.

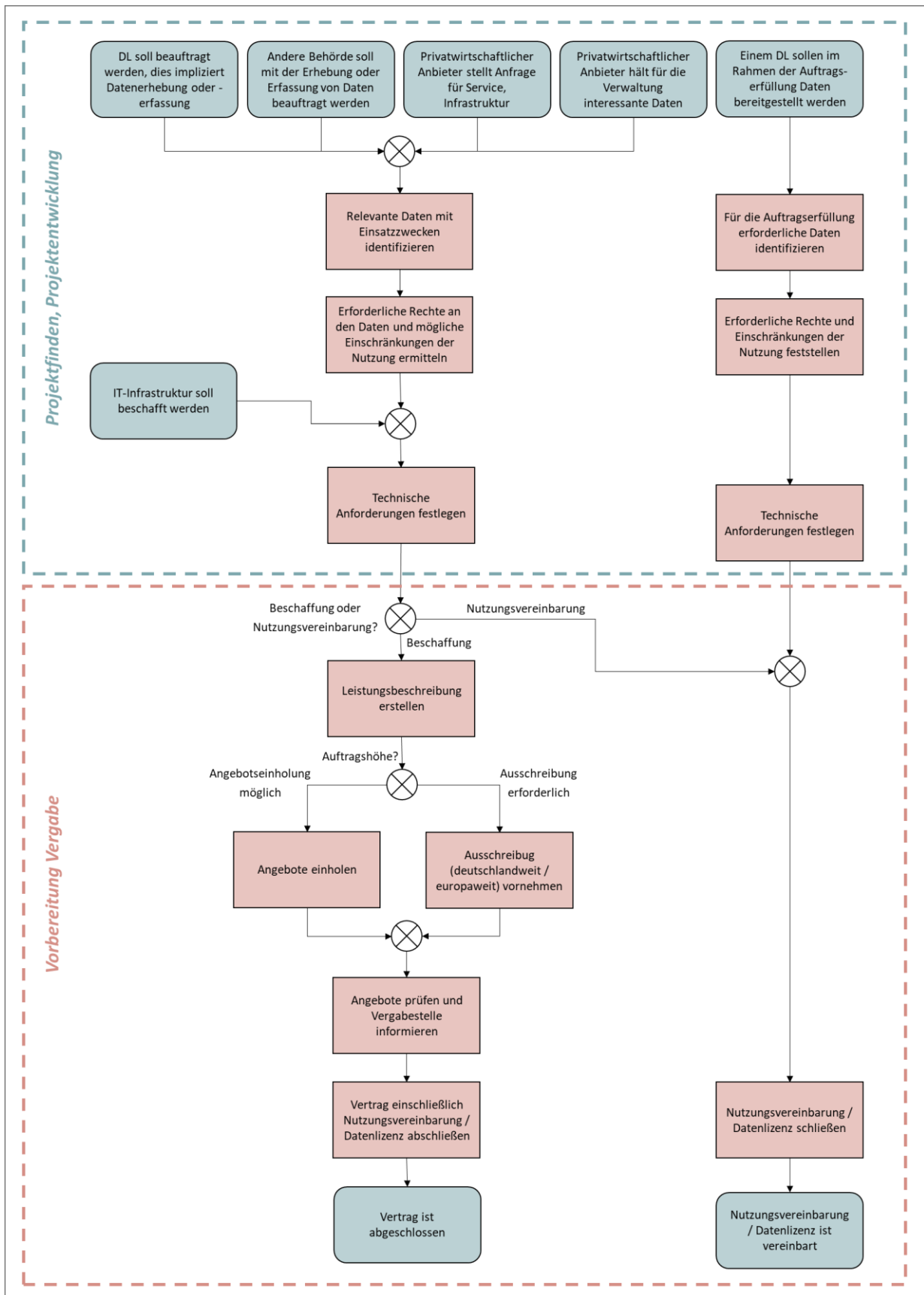


Abbildung 1: Flussdiagramm Datenhoheit

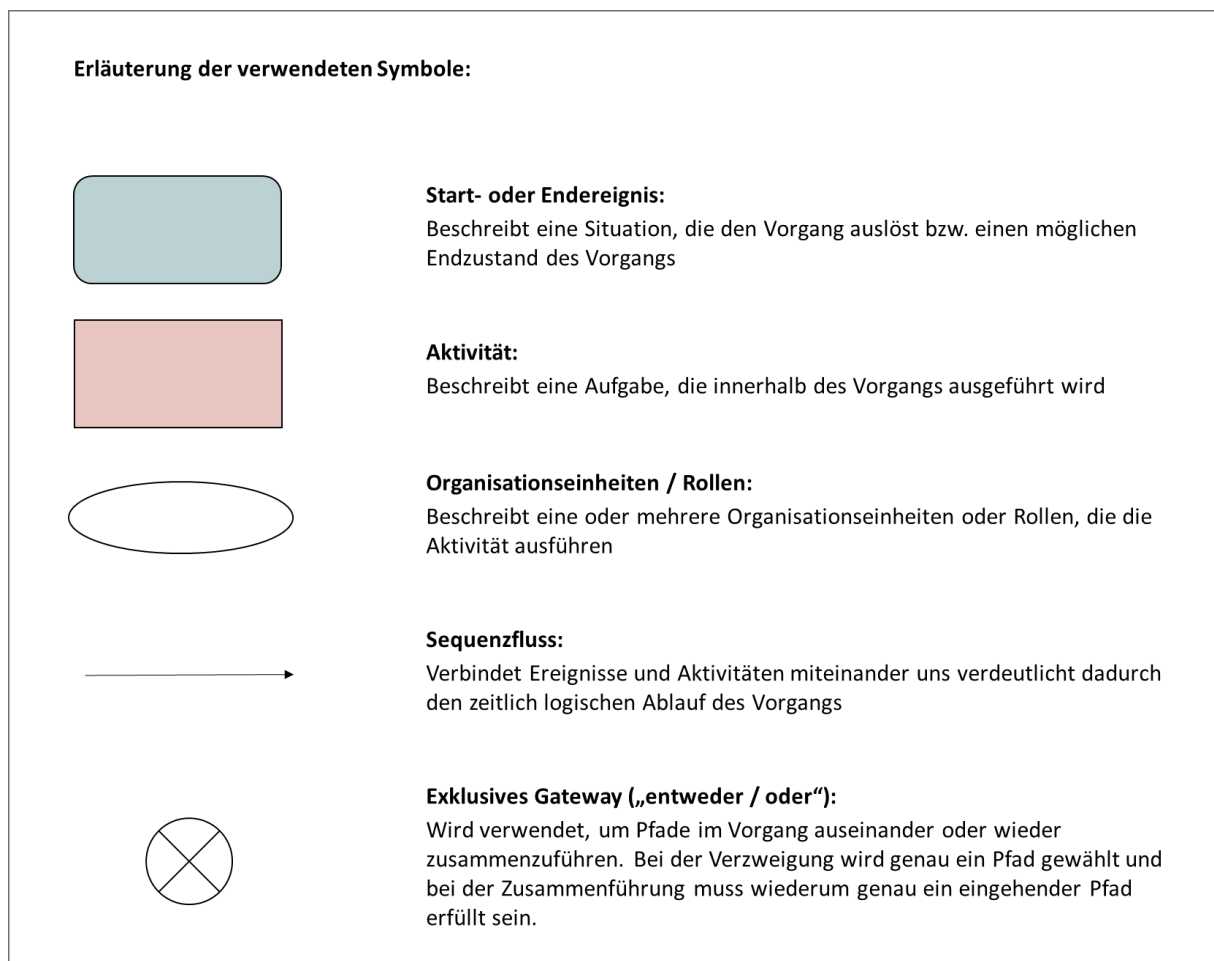


Abbildung 2: Legende zum Flussdiagramm

Auslösende Ereignisse:

Es gibt unterschiedliche Ereignisse, die eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Thema Datenhoheit erfordern. Bei der geplanten Zusammenarbeit mit Dritten ist dann eine weitergehende Betrachtung erforderlich, wenn im Rahmen der Zusammenarbeit Daten erhoben und –erfasst werden oder es erforderlich ist, für die Auftragserfüllung Daten bereitzustellen. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn es sich bei den Dritten um externe Dienstleister handelt, die beauftragt werden sollen, aber auch wenn Daten von einer anderen Behörde erfasst und zugeliefert werden.

Auch im Zuge einer Anfrage eines privatwirtschaftlichen Anbieters, der einen Service oder Infrastruktur bereitstellen möchte (z.B. eine Anfrage zur Aufstellung von E-Rollern im öffentlichen Raum) sollte geprüft werden, ob in diesem Zusammenhang Daten erhoben werden, die für die Verwaltung von Interesse sind. Ebenso kann die Verwaltung Kenntnis darüber erlangen, dass privatwirtschaftliche Anbieter Daten halten, die für die Öffentlichkeit relevant sind.

Schließlich ist eine geplante Beschaffung von IT-Infrastruktur noch ein weiteres Ereignis, welches im Zuge von Datenhoheit Relevanz hat.⁵

⁵ Inwieweit die IT-Infrastruktur Einfluss auf die Datenhoheit haben kann, wird an späterer Stelle noch erläutert.

Relevante Daten und Einsatzzwecke identifizieren:

Im ersten Schritt sollte sich ein möglichst umfassendes Bild über die relevanten Daten und die Einsatzzwecke zu machen. Dabei ist es wichtig, sich nicht auf den originären Erhebungsgrund zu beschränken, sondern auch potentielle weitere oder zukünftige Zwecke mit im Blick zu haben und ggf. auch die Weitergabe der Daten an Dritte sowie die Veröffentlichung der Daten mitzudenken. Eine ganzheitliche Betrachtung über den gesamten Lebenszyklus der Daten⁶ ist hier hilfreich. Ebenso ist es empfehlenswert die Daten mit zu betrachten, die zu Steuerungs- oder Überwachungszwecken erhoben werden (z.B. im Rahmen von Bauüberwachungen oder im Rahmen des Mangelmanagements).

Erforderliche Rechte an den Daten und mögliche Einschränkungen der Nutzung ermitteln:

Grundsätzlich verfolgt die Verwaltung das Ziel möglichst umfangreiche Rechte an den Daten zu haben und mögliche Einschränkungen der Nutzung, die sich durch die Vertragsgestaltung mit Dritten ergeben, auszuräumen. Dies impliziert, dass darauf geachtet wird, dass die Datennutzung über spezifische Projektkontexte hinaus sichergestellt wird, die Nutzung nicht zeitlich begrenzt ist und die Verfügungsgewalt über die Daten nach Projektende möglichst bei der Verwaltung und nicht beim Dienstleister liegt. Zusätzlich sollte beachtet werden, dass der Zugriff auf die Daten vertraglich nicht auf ein spezifisches Amt beschränkt ist, sondern möglichst die gesamte Verwaltung einschließt. Über bestehende einschränkende Nutzungsklauseln oder -vereinbarungen sollte man sich einen Überblick verschaffen mit dem Ziel, diese möglichst auszuweiten bzw. auszuräumen.

Ein wichtiger Akteurskreis auf kommunaler Ebene sind die kommunalen Beteiligungen, die oft bei datenbasierten Anwendungsfällen mit der kommunalen Verwaltung zusammenarbeiten. Hier bestehen spezifische Möglichkeiten, um die Nutzung von Daten der Beteiligungen für die Verwaltung sicherzustellen. Unter anderem kann – sofern es sich bei der Beteiligung um eine GmbH handelt – der Gesellschaftsvertrag so angepasst werden, dass die Freigabe von Daten in diesem verankert ist. Auch Weisungen an die Geschäftsführung im Rahmen der Gesellschafterversammlung und arbeitsrechtliche Maßnahmen wie z.B. Zielvereinbarungen können einen ähnlichen Zweck erfüllen.

Für die Auftragserfüllung erforderliche Daten identifizieren:

Werden einem Dienstleister im Rahmen der Aufgabenerfüllung Daten bereitgestellt, dann ist zu prüfen welche Daten und zu welchem Zweck diese übergeben werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Datenhoheit bei der Verwaltung verbleibt und der Zugriff auf die Daten möglichst jederzeit und auf jeden Bearbeitungsstand der Daten möglich ist.

Erforderliche Rechte und erforderliche Einschränkungen der Nutzung feststellen:

Bei der Überlassung von Daten an Dritten ist zu prüfen, ob die Nutzung der überlassenen Daten auch über den ursprünglichen Zweck hinaus erlaubt wird. Daten, die nicht unter das Urheberrecht fallen (dies ist in

⁶ Der Datenlebenszyklus umfasst die gesamte Zeitspanne, in der Daten in einem System existieren, von der Erstellung bis zur endgültigen Archivierung und Löschung. Er umfasst eine Reihe verschiedener Phase, darunter die Datenerfassung, Datenspeicherung, Datenverarbeitung, Datenanalyse, Datenarchivierung und Datenlöschung.

der Regel der Fall) können dem Grunde nach frei verwendet werden. Insofern sollte die Nutzung eingeschränkt werden, sofern dies aus gesetzlichen oder sonstigen Gründen erforderlich oder wünschenswert ist. Beispielsweise kann die kommerzielle Nutzung der Daten ausgeschlossen oder die Löschung der Daten nach Auftragsende gefordert werden.

Technische Anforderungen festlegen:

Für die Datennutzung ist der einfache und umfängliche Zugang zu den Daten eine zentrale Voraussetzung. Hierfür spielt die IT-Infrastruktur eine wesentliche Rolle. Liegen die Daten beispielsweise auf Datenverarbeitungssystemen von Dritten oder in proprietären Formaten vor, kann der Zugriff eingeschränkt sein. Abhängigkeiten, die sich negativ auf die Datenhoheit auswirken, können auf allen technischen Ebenen auftreten: Software, Netze, Hardware, Daten und Plattformen. Dennoch spielen Daten bei der Beschaffung von IT-Systemen häufig nur eine untergeordnete Rolle und auch die Standardwerke wie EVB-IT enthalten keine spezifischen Regelungen zur Erhebung und Verarbeitung von Daten.⁷

Um Datenhoheit zu gewährleisten sollte Interoperabilität sichergestellt werden, d.h. auf die Bereitstellung standardisierter, offener Schnittstellen, auf Bereitstellungswege mit standardisierten Protokollen und auf herstellerneutrale Beschreibungsformate geachtet werden.

Darüber hinaus kann der Einsatz vieler (Software-)Produkte vom selben Anbieter zu starken und einseitigen Abhängigkeiten und Einschränkung der Datenhoheit führen (Gefahr des Vendor-Lock-ins). Produkte desselben Anbieters sind zudem häufig gut aufeinander abgestimmt und vernetzt, aber nach außen verschlossen. Die Vorteile verschiedener Anbieter und Produkte aus Sicht der Datenhoheit, müssen jedoch gegen die Nachteile des höheren Betreuungs- und Einrichtungsaufwands auf Seiten der IT-Abteilung abgewogen werden.

Leistungsbeschreibung erstellen:

Im Falle der geplanten Beauftragung eines Dienstleisters ist im Vorfeld eine Leistungsbeschreibung zu erstellen (auf Grundlage der Vorüberlegungen). Grundsätzlich beinhaltet erst der Vertrag die Regelungen zur Nutzung von Daten, während die Leistungsbeschreibung die konkret zu erbringende Leistung und die technischen Anforderungen festlegt. Beide Dokumente (Leistungsbeschreibung und Vertrag) müssen aber aufeinander abgestimmt sein und dürfen sich nicht widersprechen.⁸ Insofern kann ein wechselseitiger Bezug zweckmäßig sein, d.h. in der Leistungsbeschreibung bereits auf Nutzungsbedingungen hinzuweisen, die im Vertrag vereinbart werden sollen. Beispielsweise kann darauf hingewiesen werden, dass die vom Dienstleister erhobenen und verarbeiteten Daten als Open Data bereitgestellt werden sollen und wer das auf welcher Plattform tut.

Zudem sollten in der Leistungsbeschreibung die Anforderungen hinsichtlich Datenqualität, Datenformat und Datenpflege (Aktualität der Daten) berücksichtigt werden (wer macht was zu welchem Zeitpunkt). Im Fall von Echtzeitdaten bedeutet dies, dass auch die Ausfallsicherheit und ggf. die Bereitstellung eines kon-

⁷ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW, 2022, S.31.

⁸ Vgl. Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW, 2022, S.105.

tinuierlichen Supports mit bedacht werden muss. Dabei sollte auch das Ende des Auftrags bzw. der Zusammenarbeit mit in den Blick genommen werden, denn dann muss ggf. die Übernahme der Datenpflege geregelt werden.

Erforderliche Genehmigungen (beispielsweise für Drohneneinsätze) zum rechtssicheren Umgang mit Daten sollten ebenfalls möglichst bereits in der Leistungsbeschreibung Berücksichtigung finden. Sie werden dann im Rahmen der Vergabe wie ein Sachkundenachweis behandelt.

Angebote einholen / Ausschreibung vornehmen:

Auf Grundlage der Leistungsbeschreibung und in Abhängigkeit der von der Auftragshöhe werden nachfolgend entweder direkt Angebote eingeholt werden oder in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle eine Ausschreibung vorgenommen.

Angebote prüfen und Vergabestelle informieren:

Die eingegangenen Angebote werden mit der Leistungsbeschreibung abgeglichen. Gegebenenfalls können Informationen zu Aspekten der Datenerhebung und –nutzung an dieser Stelle noch nachgefordert werden. Im Anschluss an die Prüfung wird die Vergabestelle über das Ergebnis der Prüfung informiert.

(Vertrag einschließlich) Nutzungsvereinbarung abschließen

Um eine Nutzungsvereinbarung zu schließen, ist zunächst ausschlaggebend, ob die Daten unter das Urheberrecht fallen. In der Regel genießen Daten keinen urheberrechtlichen Schutz wie beispielsweise Büchern, Bildern oder Software. Greift das Urheberrecht (z.B. bei Fotos, Karten), dann liegt ohne vertragliche Vereinbarung die alleinige Nutzung beim Urheber; greift es nicht, können Daten dem Grunde nach frei verwendet werden. Daher bedarf es des Abschlusses einer Nutzungsvereinbarung, um die Nutzung von Daten zu ermöglichen (im Urheberrechtsfall) bzw. einzuschränken.

Mit standardisierten Datenlizenzen (z.B. Datenlizenz Deutschland) wird das Ziel verfolgt, möglichst einfache und einheitliche Nutzungsbestimmungen festzulegen. Die Festlegung auf eine solche Datenlizenz kann den Abschluss der Nutzungsvereinbarung deutlich vereinfachen.

Mit kommerziellen Anbietern muss die Datennutzung jedoch häufig individuell verhandelt werden. Hierbei ist zu beachten, dass der Lizenzvertrag den Verwendungszweck der beschafften Daten abdeckt und keine Beschränkungen auferlegt, die der bestimmungsgemäßen Verwendung entgegenstehen. Idealerweise sind weitere Verwendungszwecke sowie die Veröffentlichung der Daten nicht ausgeschlossen.

Zu den Fragen, die im Rahmen einer Nutzungsvereinbarung geklärt werden, gehören z.B.:

- Wem gehören welche Daten?
- Wer darf die Daten speichern?
- Wie dürfen die Daten gespeichert werden?
- Wie dürfen die Daten verwendet werden?
- Wie sind die Daten zu schützen?
- Was passiert bei Datenmissbrauch?

Im Lizenzvertrag sollte darauf geachtet werden, dass die verwendeten Begriffe eindeutig eingesetzt werden. Im Zweifelsfall, wenn nicht auf gesetzliche Begriffsdefinitionen zurückgegriffen werden kann, sollten relevante Definitionen in den Vertragstext übernommen werden. Das Land NRW stellt im Kontext Datensouveränität Musterklauseln zur „Rechteinräumung von Daten“ bereit.⁹ Das entsprechende Dokument beinhaltet auch Definitionen gebräuchlicher Begriffe im Kontext Open Data. Darüber hinaus haben die Städte Bonn und Münster im Jahr 2021 Formulierungen für ein „Musterlastenheft kommunale Datenhoheit“ entwickelt.¹⁰

Ein weiterer Aspekt ist der, dass die Nutzungsrechteklauseln klar nach Daten, Datenbanken und sonstigen Werken getrennt sein sollten, da hierfür abweichende gesetzliche Grundlagen gelten. Ebenso sollte der technische Zugang zu den Daten geregelt werden.

Empfehlenswert ist weiterhin, die Nutzung der Daten auch für den Fall eines Dienstleisterwechsels sicherzustellen. Auch hierfür hat das Land NRW bereits Musterklauseln bereitgestellt.¹¹

Abschließende Ereignisse:

Mit dem geschlossenen Vertrag bzw. Nutzungsvereinbarung endet der Vorgang. Dennoch sollten für die anschließende Phase der Leistungserbringung und des Datenaustauschs bereits frühzeitig die Prozesse zur Überprüfung der Datenqualität angedacht und installiert werden.

Das Flussdiagramm hat die relevanten Aspekte zum Thema Datenhoheit möglichst kurz und knapp dargestellt. Insbesondere wurde auf eine nähere Erläuterung der gesetzlichen Hintergründe verzichtet. Weitergehende und ausführlichere Informationen zu diesem Kontext finden sich beispielsweise im „Praxisleitfaden für die Datensouveränität im Kontext Open Data“, welchen das Land NRW bereitgestellt hat.¹²

⁹ Das Dokument kann auf der Webseite <https://open.nrw/unterstuetzung/publikationen> heruntergeladen werden.

¹⁰ Die Datennutzungsklauseln für kommunale Verträge können auf der Webseite <https://github.com/od-ms/datennutzungsklauseln-muster> eingesehen werden.

¹¹ Die Musterklauseln „Übergaberegulung“ sind auf der Webseite <https://open.nrw/unterstuetzung/publikationen> verfügbar.

¹² Siehe Liste der verwendeten Quellen

Verwendete Quellen:

Deutscher Städtetag: Die Stadt der Zukunft mit Daten gestalten, Webseite, <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2021/stadt-der-Zukunft-mit-daten-gestalten-studie-2021.pdf> [abgerufen am 08.08.2023]

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW: Praxisleitfaden für die Datensouveränität im Kontext von Open Data – Für eine nachhaltige Beschaffung und umfassende Bereitstellung von Verwaltungsdaten, Version 1.0, 2022, Webseite, https://open.nrw/system/files/media/document/file/praxisleitfaden_datensouveraenitaet_im_kontext_von_open_data.pdf [abgerufen am 08.08.2023]

PD-Berater der öffentlichen Hand GmbH: PD-Impulse: Datensouveränität in der Smart City, Webseite, https://www.pd-g.de/assets/PD-Impulse/200213_PD-Impulse_Datensouveraenitaet_Smart_City.pdf [abgerufen am 18.08.2023]

Anhang: Flussdiagramm mit Angabe der beteiligten Akteure

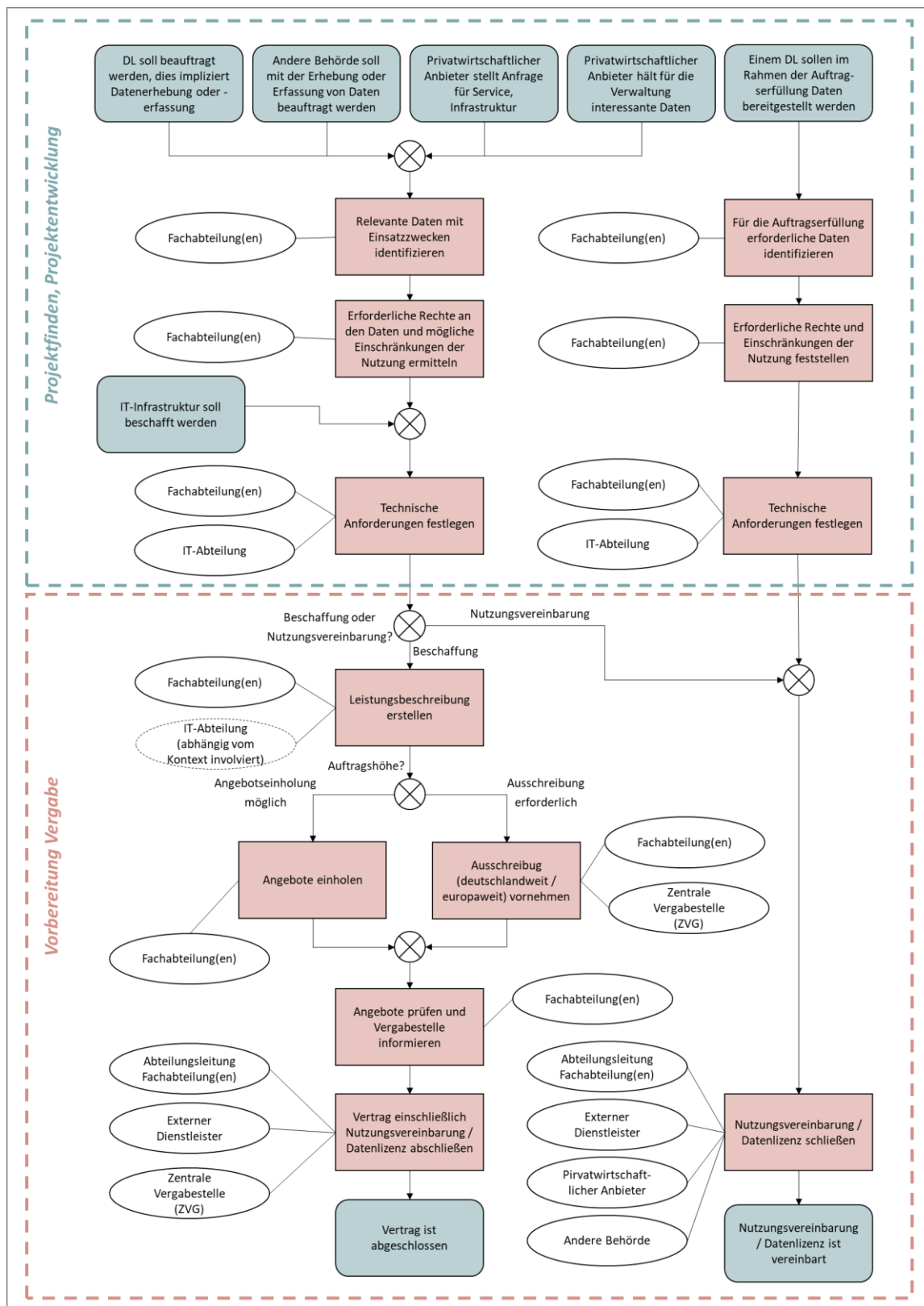


Abbildung 3: Flussdiagramm Datenhoheit mit Angabe der beteiligten Akteure je Arbeitsschritt