

Juni 2016 · Dr. Tobias Knobloch & Julia Manske

Das Datenzeitalter gestalten

Offene Verwaltungsdaten
sind der Schlüssel



Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel



Executive Summary

Die Autoren bedanken sich bei Jan-Ole Beyer, Johanna zum Felde, Dr. Roger Fischer, Dr. Pencho Kuzev, Dr. Benjamin Seibel sowie beim Team der Stiftung Neue Verantwortung, insbesondere Dr. Stefan Heumann und Jan-Peter Kleinhans, für konstruktive Kritik und Unterstützung.

Ein analoger Staat ist auf Dauer kein Standort für Hochtechnologie. Deutschland muss daher dringend den Wandel von analoger zu digitaler Verwaltungskultur schaffen. Dies muss zwar politisch angestoßen werden, doch die Mittel und Ressourcen für den Wandel liegen in der Verwaltung selbst. Indem der Staat seine Verwaltungsdaten öffnet und zu nutzen lernt, erfahren Verwaltungsmitarbeiter die Vorzüge der Digitalisierung ganz konkret: Wer sich mit der Frage auseinandersetzt, wie Informationen aus internen Datenverarbeitungssystemen für welche potenziellen Anwendungen maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden können, der versteht das Wertschöpfungsprinzip des Datenzeitalters und kann Digitalisierung gestalten.

Aus Sicht des Informationszeitalters ist der deutsche Staat ein Multidienstanbieter mit 82 Millionen Nutzern. Er erfasst Geburten und Sterbefälle, verwaltet Katasterinformationen, zeichnet Wetterdaten auf, überprüft die Wasser- und Lebensmittelqualität, überwacht den Parkraum, stellt die Verkehrs- und Informationsinfrastruktur zur Verfügung, reguliert Energieerzeugung, registriert Unternehmensanmeldungen, treibt Schulden ein, betreibt Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten, registriert Geflüchtete und besorgt viele andere, mit Datenerhebung und -verarbeitung verknüpfte Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Wenn der Staat diese Daten maschinenlesbar und kostenlos zur Verfügung stellt, schafft das erstens eine ökonomisch wertvolle Grundlage für Innovationen und neue Geschäftsmodelle. Eine gute öffentliche Dateninfrastruktur ist zweitens auch die Basis, Bürger in politische Prozesse einzubinden und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Lösungen für gesellschaftliche Herausforderungen wie die Energiewende, das Thema Einwanderung oder intelligente Verkehrssysteme zu entwickeln. Drittens profitiert der Staat vor allem auch selbst von der Bereitstellung und Nutzung seiner Datenbestände. Der behörden- und ebenenübergreifende Informationsaustausch ist, wie das neue Datenaustauschverbesserungsgesetz zum Asylverfahren zeigt, noch immer keine Selbstverständlichkeit. Erst eine solide Datengrundlage in Kombination mit entsprechenden elektronischen Systemen zur Verarbeitung, zum Austausch und Kombinieren von Daten ermöglicht bessere, evidenzbasierte Entscheidungen, die stärker legitimiert sind und sich leichter kommunizieren lassen.

Während gerade in Deutschland zahlreiche Daten sehr systematisch erhoben werden, können sie anders als in Vorreiterländern wie England, den USA, Frankreich oder Taiwan nicht ebenso systematisch in maschinenlesbaren Rohdatenformaten verwertet, veredelt und einer kombinierbaren Nachnutzung zugeführt werden. Dies scheitert bislang vor allem an folgenden Hürden:



- Die Bundesregierung hat **keine genuine Open-Data-Strategie**. Diese ist jedoch notwendig, um eine zeitgemäße Data Governance betreiben zu können. Ferner muss eine solche Strategie mit den Digitalisierungs- und IT-Modernisierungsstrategien der Bundesregierung verknüpft werden.
- **E-Government gibt es in Deutschland de facto kaum**. Damit fehlt eine wesentliche Grundlage für nachnutzbare Verwaltungsdaten in der Fläche. Dieser defizitären Lage muss abgeholfen werden, offene Daten müssen Teil der E-Government-Strategie werden. Die Ausgabefähigkeit von Informationen in nachnutzbaren Datenformaten muss ferner in sämtlichen öffentlichen Ausschreibungen von IT-Systemen und digitalen Fachverfahren obligatorisches Leistungselement sein.
- Deutschland hat **keine offene, innovative, digitale Verwaltungskultur**, muss diese aber dringend sukzessive einführen und einüben. Der anstehende Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership ist eine gute Gelegenheit, damit systematisch zu beginnen.
- In nahezu allen Ressorts **fehlen personelle und finanzielle Ressourcen für die Datenbereitstellung und Datennutzung**, was teilweise in noch stärkerem Maße auf nachgelagerte Behörden zutrifft. Dieses strukturelle Defizit muss mittelfristig beseitigt werden. Kurzfristig müssen in allen Häusern klare Zuständigkeiten definiert werden. Ferner muss eine bessere Koordinierung und Vernetzung zwischen Ministerien und nachgelagerten Behörden erreicht werden.
- Das nationale Datenportal **GovData ist unterfinanziert und personell unterbesetzt**. Dadurch kann es nicht die nötige Standardisierungsarbeit leisten und für die kommunale Fläche als Datenportal attraktiv und bekannt genug werden.
- Eine breitflächige Bereitstellung offener Verwaltungsdaten ist nur dann sinnvoll, wenn diese auch entsprechend genutzt werden. Dies ist in Deutschland noch nicht im wünschenswerten Umfang der Fall. Im Austausch mit Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollte daher an der **Verbreiterung und Verstärkung der Nutzung von Verwaltungsdaten** gearbeitet werden. Über das Thema offene Daten hinaus umfasst dies auch die gemeinschaftliche Ausgestaltung von Deutschlands Beitritt zur Open Government Partnership im Sinne des Open-Government-Ansatzes.

Der Erlass eines Open-Data-Gesetzes, ggf. aber auch die Konsolidierung bereits bestehender Informationszugangsgesetze könnte bei der Beseitigung der zuvor genannten Hürden die erforderliche Rechtssicherheit schaffen und die Ressourcenbereitstellung ermöglichen. Durch weitere konkrete Schritte kann die Beseitigung der Open-Data-Defizite Deutschlands angegangen werden:



Konkrete Handlungsempfehlungen im Überblick:

- Offizielle **Beitrittserklärung zur Open Government Partnership** einreichen.
- In Kooperation mit der Zivilgesellschaft ein **Open-Government-Konzept** für Deutschland ausarbeiten und dieses gemeinschaftlich kontinuierlich weiterentwickeln
- **Open-Data-Ressourcen** im BMI personell und finanziell aufstocken; in jedem anderen Ressort mindestens eine exklusiv für offene Daten zuständige Person vorsehen sowie einen Datenanalysten einstellen.
- **Datenexpertise in den Ministerien** durch Fortbildungsangebote auf mehreren formalen und informellen Ebenen sowie in unterschiedlichen Formaten aufbauen.
- **Open-Data-Klausel für IT-Ausschreibungen** entwerfen und deren Berücksichtigung verbindlich machen; offenen IT-Systemen bei Vergaben grundsätzlich den Vorzug vor geschlossenen geben.
- **Das Thema offene Daten in die E-Government-Strategie** integrieren und E-Government-Offensive für Deutschland starten.
- Das nationale **Datenportal GovData** finanziell und personell verstärken, damit es Standardisierungsarbeit leisten und bei potenziellen Datenbereitstellern aus der kommunalen Fläche bekannt und attraktiv werden kann.
- Das Thema offene Daten und Datenöffnung gezielt mit für Deutschland zentralen **Zukunftsthemen** wie Energie, Verkehr und Migration verknüpfen.
- Gezieltes **verwaltungsinternes Marketing und externe Öffentlichkeitsarbeit** für offene Daten mit Beispielen guter Praxis betreiben.
- Aufbau einer die Verwaltungsebenen und Sektoren überschreitenden **Partnerschaft für offene Daten** in Deutschland, ggf. mit eigener Marke.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary

I. Chancen einer progressiven Datenpolitik	6
Effiziente und transparente Verwaltung	6
Verwaltung modernisieren	7
Gesellschaftliche Probleme lösen	8
Wirtschaftswachstum stimulieren	10
Politikfelder Energie und Verkehr als Beispiele	11
Datenschutz als deutscher Exportschlager	13
II. Bestandsaufnahme: offene Daten in Deutschland	16
III. Hürden und Handlungsempfehlungen	19
Keine genuine Strategie und fehlende Einbettung	19
Analoge Verwaltung, analoge Kultur	20
Defizite im E-Government	23
Unklare Zuständigkeiten und fehlende Ressourcen	26
Fehlende legislative Grundlage	28
Datenzugang und -verwaltung	29
IV. Ausblick	32
Verzeichnis der Quellen	33



I. Chancen einer progressiven Datenpolitik

¹ Natürlich reduziert sich seine Rolle nicht darauf. Gerade als Nutzer seiner eigenen Daten kann der Staat Aufgaben der Aufsicht, Regulierung und Verhaltenssteuerung viel besser erfüllen.

Aus Sicht des Informationszeitalters ist der Staat ein Multidienstleister¹. Er erfasst Geburten und Sterbefälle, verwaltet Katasterinformationen, zeichnet Wetterdaten auf, überprüft die Wasser- und Lebensmittelqualität, überwacht den Parkraum, stellt die Verkehrs- und Informationsinfrastruktur zur Verfügung, reguliert Energieerzeugung, registriert Unternehmensanmeldungen, treibt Schulden ein, betreibt Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten, registriert Geflüchtete und besorgt viele andere, mit Datenerhebung und -verarbeitung verknüpfte Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge. Damit bringt er es ohne jede Vermarktung auf 82 Millionen Nutzer². Jedes Startup würde mit solchen Werten aus dem Stand in die Gruppe der am höchsten bewerteten Unternehmen der Welt aufsteigen - wenn das Geschäftsmodell stimmt. Im Falle des Staates lautet dies natürlich nicht Monetarisierung von Daten um jeden Preis. Vielmehr sollte sein Anliegen sein, den gesellschaftlichen Nutzen von Daten bei gleichzeitiger Beschränkung der möglichen Kosten einer progressiven Datennutzung zu maximieren.

² Wie jeder Vergleich, so hinkt natürlich auch dieser etwas, denn die 'Nutzer' des Staates sind dies nur bedingt freiwillig, die Nutzung privater Dienste hingegen erfolgt nahezu ausschließlich voll freiwillig.

Effiziente und transparente Verwaltung

Von der Datenöffnung profitieren vor allem die Verwaltungen selbst, denn sie erleichtert den Informationsaustausch innerhalb einer Behörde und zwischen verschiedenen Behörden.³ Im Open-Data-Portal des Bundesentwicklungsministeriums (www.bmz.de/opendata) kann man beispielsweise schnell in Erfahrung bringen, welches afrikanische Land in welchem Sektor in wie vielen Projekten mit wie viel Geld gefördert wird, und wer diese Projekte durchführt. Das war vor der Erstellung des Portals selbst ministeriumsintern nur schwer möglich. Und das, obwohl solche Informationen nicht nur für die Legitimierung der Mittelverwendung wichtig sind, sondern auch für die Evaluierung von Projekten und die Neuprogrammierung von Vorhaben.

³ Helen Clark, Leiterin des United Nations Development Programme (UNDP), verwies hier auch auf die Nutzung des hauseigenen Open-Data-Portals durch UNDP-Mitarbeiter: „(...) the improved quality and quantity of UNDP data has led to much more internal information sharing, which in turn has improved internal management and programme efficiency. Just one example: UNDP's Evaluation Office used open.undp.org to gather the information it needed to support an evaluation of anti-corruption projects.“ siehe: United Nations Development Programme (2016). Helen Clark: Keynote speech at the Publish What You Fund Aid Transparency Index launch. Verfügbar unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/prescenter/speeches/2016/04/13/helen-clark-keynote-speech-at-the-publish-what-you-fund-aid-transparency-index-launch.html>

Auch sind qualitativ hochwertige Datenbestände eine gute Grundlage für evidenzbasierte politische Entscheidungen und für die politische Kommunikation. Ferner bietet die Analyse der Daten auch das Potenzial, Probleme oder Unregelmäßigkeiten schneller zu erkennen. In Großbritannien bemerkte man etwa durch die Analyse von Krankenhausdaten, dass am Wochenende die Sterberaten wesentlich höher lagen als unter der Woche. Die Daten verrieten zwar nicht den Grund für diese Auffälligkeit, aber sie veranlassten die Behörden, nach diesen zu suchen, um entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen und unnötige Todesfälle in Zukunft auszuschließen.

Die Öffnung von Schul- und Bildungsdaten der Kommunen, Länder und des Bundes hatte in Mexiko eine beeindruckende Wirkung. Das Internetportal „Mejora Tu Escuela“ (Deutsch: „Verbessere Deine Schule“), auf dem die Daten zur Verfügung gestellt werden und das beispielsweise den Vergleich einzelner Schulen nach Qualität,

⁴ Vgl. <http://odimimpact.org/case-mexicos-mejora-tu-escuela.html>

Die Weltbank hat schon 2004 dargelegt, dass staatliche Leistungen effektiver werden, wenn Nutzer und Begünstigte systematisch einbezogen werden. Vgl. Weltbank (2004). World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Verfügbar unter: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>
Offene Daten können diesen Effekt entscheidend verstärken – und zwar überall auf der Welt.

⁵ Zabludovsky, K. (2014). „Data Dive Finds 100-Year-Old Teachers and Phantom Schools in Mexico.“ In: Newsweek vom 30.5.2014. Verfügbar unter: <http://www.newsweek.com/data-dive-finds-hundred-year-old-teachers-and-phantom-schools-mexico-252871>

⁶ Staatliche Transparenz kennt jedoch auch natürliche Grenzen. Eine scharfsinnige Grundsatzanalyse dieses Umstands bietet Fischer, R. (2016). „Kann die Verwaltung transparent handeln?“ In: Verwaltung & Management 2/2016, S. 89-97. In einem engeren politischen Sinn kann Transparenz sogar negative Wirkungen entfalten. Vgl. dazu Saint Victor, J.d. (2015). Die Antipolitischen. S.57 ff..

⁷ Vgl. Creutzburg, D. (2016a). „Innenministerium holt Berater für 85 Millionen Euro“, in: F.A.Z. vom 28.4.2016. Verfügbar unter: <http://faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/innenministerium-holt-berater-fuer-85-millionen-euro-14203095.html>

Lehrerausbildung oder Nähe zum Wohnort ermöglicht, wird täglich von 40.000 bis 45.000 Personen genutzt. Die meisten davon sind Eltern, die sich über die passende Schule für ihre Kinder informieren möchten.⁴ Überdies nutzte das Mexican Institute for Competitiveness die Daten, um eine Studie über Korruption im Bildungssystem zu erstellen. Diese ergab, dass laut den hinterlegten Daten 1.441 registrierte und vom Staat bezahlte Lehrer am 12. Dezember 1912 geboren sein sollen. Die Studie zeigte außerdem, dass 70 Lehrer mehr verdienten als der mexikanische Präsident. Außerdem konnte man zahlreiche Phantomschulen aufdecken, die nie offiziell von der Regierung registriert worden waren.⁵

Wie das Beispiel aus Mexiko zeigt, geht die Wirkung offener Daten theoretisch weit über die Legitimation staatlichen Handelns hinaus. Offene Daten können helfen, ineffiziente oder sogar unsinnige Mittelallokation aufzudecken. Die Gründe dafür können mannigfach sein. Im Falle Mexikos war offensichtlich Korruption ein Problem, das dazu führte, dass das Land im OECD-Vergleich zwar viel für Bildung ausgibt, aber dennoch vergleichsweise schlechte Bildungsergebnisse erzielt. Datenoffenheit als selbstverständliches Element evidenzbasierter Entscheidungsprozesse legt die Hintergründe solcher Zustände offen und hilft dem Staat zugleich, effektive Gegenmaßnahmen zu ergreifen und diese gut nachvollziehbar zu begründen.⁶

Verwaltung modernisieren

Mit einer strategisch unterfütterten, systematischen und breitflächigen Öffnung von Verwaltungsdaten kann die deutsche Bundesregierung auf vergleichsweise einfachem Wege dafür sorgen, dass die in der Verwaltung Beschäftigten Digitalkompetenz erworben wird. Durch die Auseinandersetzung mit den eigenen Daten, deren Aufbereitung und letztlich auch deren Nutzung wird es den Verwaltungsmitarbeitern leichter gemacht, die Vorzüge der Digitalisierung zu erkennen, nachdem sie für ihre Arbeit einen unmittelbaren Wert erhält. Alleine aus diesem Grund sollte der Regierung daran gelegen sein, die eigenen Mitarbeiter zu ermutigen und zu befähigen, die Öffnung von Daten voranzutreiben.

Eine erfolgreiche Anpassung an den Wandel und das Ergreifen von darin liegenden Chancen braucht entsprechendes Wissen und entsprechende Fähigkeiten. Dazu muss vom Verwaltungspersonalprinzip des Generalistentums teilweise abgewichen werden, bzw. es muss neu definiert werden, was einen geeigneten Generalisten heute ausmacht. Eine generalistische Eignung impliziert heute eben auch Kenntnisse grundlegender technischer Zusammenhänge. Dass das Budget des Bundesinnenministeriums für externe IT- und Organisationsberater nahezu dem eigenen Personaletat entspricht (85 Millionen Euro jährlich), spricht Bände und ist vielfach kritisiert worden.⁷ Wenn der Staat in der heutigen Zeit handlungsfähig sein will, braucht er nicht nur Juristen, Volkswirte und Politikwissenschaftler, sondern auch technisch



⁸Für engl. Application Programming Interface, dt. Programmierschnittstelle.

kundiges Personal, das beispielsweise mit dem Akronym "API"⁸ etwas anzufangen weiß.

Von der Kompetenz im Umgang mit Daten hängt im Datenzeitalter gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch viel ab. Also braucht jedes Bundes- und Landesministerium auch Datenanalysten. Ausgewiesene Experten also, die als Berater, Promotoren, Multiplikatoren und auch als Apostel des Kulturwandels fungieren können. Wie das geht, muss nicht von Grund auf neu erfunden und gelernt werden. Wir können hier von erfolgreichen Nachbarn lernen. In Großbritannien gibt es beispielsweise ein „Data Science Accelerator Program“, das Datenanalyse-Experten für die Verwaltung weiterbildet. Daneben gibt es „Lunch-time Code Clubs“, um den Beamten, die keine Experten auf dem Gebiet sind, dennoch einen Einblick zu geben, wie der produktive Umgang mit Daten auf der technischen Ebene funktioniert.⁹ Das ist ungemein wichtig, denn nur wer weiß, wovon er spricht, der kann auf diesem Gebiet die Marschroute vorgeben und Datennutzungsstrategien für ein ganzes Land oder einen Ressortbereich erstellen.

⁹ Vgl. Steiner, M. (2016). „Vom fernen Land frei zugänglicher Daten“, in: eGovernment Computing, 16.3.2016. Verfügbar unter: <http://www.egovernment-computing.de/vom-fernen-land-frei-zugaenglicher-daten-a-527594/>

¹⁰ Vgl. Hill, H. (2015): „Wirksam verwalten. Agilität als Paradigma der Veränderung“, in: Verwaltungs-Archiv 106/4, S.397-416.

Kurz gesagt kann das Thema offene Regierungsdaten als Vehikel genutzt werden, um den Wechsel von einer analogen Verwaltungskultur zu einer digitalen zu beschleunigen. Dazu gehört das, was vorhandene Mitarbeiter bereits täten und könnten, wenn man sie ließe. Es gehört aber auch dazu, dass man ihnen die Möglichkeit zur Fortbildung und geeignete Werkzeuge an die Hand gibt, zum Beispiel durch die Förderung offener Innovationsverfahren und agiler Methoden¹⁰ sowie der Bereitstellung einer zeitgemäßen IT-Infrastruktur.

Gesellschaftliche Probleme lösen

Offene Daten ermöglichen neue Partnerschaften zwischen Zivilgesellschaft, Unternehmen, Politik und Verwaltung. Die wiederum erlauben es, gemeinsam Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu finden. Dies impliziert jedoch eine Entwicklung von geschlossenen Regierungstüren hin zu einem offenem, netzwerkorientierten Regieren, das Bürgerinnen und Bürger einbindet und vom Wissen vieler profitiert. Wenn es etwa um die Suche nach passenden Antworten auf die aktuelle Flüchtlingssituation geht, könnten Daten, die offen zur Verfügung stehen, von der Zivilgesellschaft zur besseren Planung genutzt werden.¹¹

¹¹ Am Beispiel des Themas Migration und der Bewältigung der Probleme, vor die sich Deutschland angesichts der großen Zahl an Flüchtlingen seit Sommer 2015 gestellt sieht, haben wir das in zwei Medienbeiträgen exemplarisch aufgezeigt. Vgl. Knobloch, T. (2016a). „Flucht in die Datenwelt“. In: taz vom 5.1.2016, S.12; sowie Knobloch, T. (2016b). „Flucht nach vorne“. In: KOMMUNAL 04/2016, S.34-35.

¹² „Crowdsourced Data“ bedeutet, dass viele individuelle Nutzerinnen und Nutzer Daten zur Verfügung stellen, beispielsweise über eine gemeinsame Plattform.

Insbesondere in Kombination mit anderen Daten, etwa solchen aus der Wirtschaft oder auch sogenannten crowdsourced data¹², sind offene Daten ein essenzielles Element eines größeren Datenspektrums, durch das sich ein enormes wirtschaftliches Potenzial entfalten kann. In ihrer Studie „Open Data in der Praxis“ aus dem Jahr 2016 weist die Technologiestiftung Berlin darauf hin, dass durch offene Daten ein Ökosystem entsteht, in dem alle beteiligten Akteure aus der Bereitstellung und



¹³ Technologiestiftung Berlin (2016). Open Data in der Praxis. S. 6. Verfügbar unter: https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf

¹⁴ Hierzu zählen auch Verzeichnisse und Archive. Daten dieser Art sind meist groß, un- oder semi-strukturiert und per se nicht maschinenlesbar. Dennoch lassen sie sich mit entsprechenden Werkzeugen immer besser „scrapen“ oder „harvesten“, wie es in der Fachsprache heißt, und was im Grunde nichts anderes als sammeln und abspeichern bedeutet.

Nutzung von Daten gegenseitigen Vorteil ziehen.¹³ Maßnahmen sollten darauf abzielen, ein solches System zu schaffen und stetig auszubauen, um das gesamte Datenspektrum in Wert setzen zu können.

Daten lassen sich nach Herkunft bzw. Quelle, nach Form bzw. Gestalt und nach der Art ihrer Bereitstellung bzw. Nicht-Bereitstellung klassifizieren. Der Quelle nach sind Daten entweder bereits netzöffentlich zugängliche Daten (z.B. Websites u. Social Media)¹⁴, private Daten (von Individuen oder Firmen) oder Daten der öffentlichen Hand (Verwaltungs- bzw. Regierungsdaten). Der Form nach sind Daten entweder strukturierte Daten, semi-strukturierte Daten oder unstrukturierte Daten. Und der Bereitstellung nach sind Daten schließlich geschlossen und außer für den Inhaber selbst oder einen kleinen Kreis unzugänglich (closed), teilweise geöffnet bzw. mit Zugang für einen beschränkten Nutzerkreis versehen (shared) oder ganz offen (open).

Unter dem Begriff „Datenspektrum“ fasst das britische Open Data Institute (ODI) all diejenigen Daten unterschiedlicher Art und Quelle zusammen, die grundsätzlich zur gesellschaftlich produktiven Verwendung dienen können.

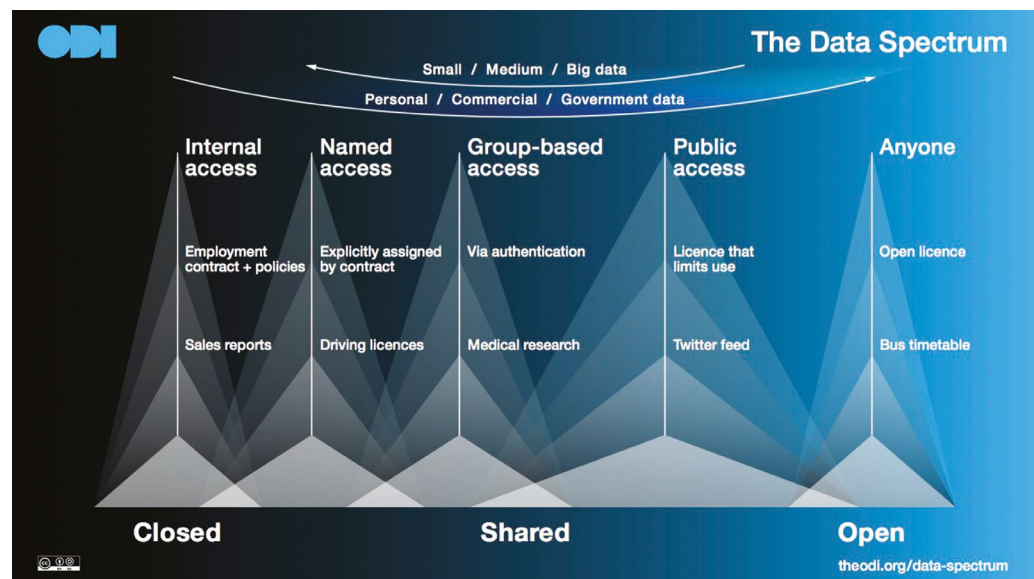


Abb. 1: Datenspektrum: Open Data Institute: The Data Spectrum, CC-BY SA, <http://theodi.org/data-spectrum>

Ein Beispiel aus den Vereinigten Staaten zeigt, wie sich der Mehrwert durch die Kombination von Daten aus unterschiedlichen Quellen potenziert, nämlich wenn Datenarchitekturen gesellschaftliche Bereiche gut darstellen. Am 8.3.2016 hat das Weiße Haus in Washington eine Initiative unter dem bezeichnenden Namen „The Opportunity Project“ gestartet, mit der die USA offene Daten noch weiter gehend als

¹⁵ The White House (2016). Fact Sheet: The White House Launches The Opportunity Project. Utilizing Open Data to Build Stronger Ladders of Opportunity for All. Verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/07/fact-sheet-white-house-launches-opportunity-project-utilizing-open-data>

¹⁶ „Versucht“, weil es nicht leicht ist, eine solche Berechnung seriös und belastbar durchzuführen. Vgl. zur methodischen Kritik Kubicek, H. (2016). „Warnung vor den Goldmachern“ In: Government2020 Blog, 13.6.2016. Verfügbar unter: <http://www.government2020.de/blog/?p=1731>

¹⁷ Technologiestiftung Berlin (2014). Digitales Gold. Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin. Verfügbar unter: https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/140201_Studie_Digitales_Gold_Open_Data.pdf

¹⁸ Konrad-Adenauer-Stiftung (2016a). Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland. S. 10. Verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44906-544-1-30.pdf?160418125028

¹⁹ Capgemini (2015). Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources. Verfügbar unter: <http://www.europeandataportal.eu/en/content/creating-value-through-open-data>

²⁰ Vgl. Open Data Institute (2015a). Open data means business: UK innovation across sectors and regions. Verfügbar unter: <http://theodi.org/open-data-means-business-uk-innovation-sectors-regions>

²¹ Vgl. z.B. UK Open Government Network (2015). 8 recommendations for open contracting in the UK. Verfügbar unter: <http://www.opengovernment.org.uk/2015/12/02/8-recommendations-for-open-contracting-in-the-uk/>

bisher schon nutzen wollen, um ökonomische Chancen und gesellschaftliches Problemlösungspotenzial freizusetzen. In der Verlautbarung heißt es: „(T)he push will put data and tools in the hands of civic leaders, community organizations, and families to help them navigate information about critical resources such as access to jobs, housing, transportation, schools, and other neighborhood amenities.“¹⁵ Konkrete Ziele sind zum Beispiel, die Suche nach erschwinglichem Wohnraum zu erleichtern und den Zeitaufwand für das Pendeln zwischen Wohnort und Arbeitsplatz besser abschätzen zu können. Der Privatsektor, im Falle dieses Beispiels die Immobilienwirtschaft, wird dabei einerseits als Abnehmer und Datennutzer und andererseits selbst als Informationslieferant ausdrücklich mit einbezogen.

Wirtschaftswachstum stimulieren

Dieses Beispiel deutet an, dass offene Daten einen wirtschaftlichen Wert haben. Der ökonomische Gegenwert offener Daten lässt sich vor der tatsächlichen Öffnung und Nutzung nicht genau beziffern, wohl aber abschätzen, was mehrere Studien für unterschiedliche geografische Ebenen bereits versucht haben.¹⁶ Die Technologiestiftung Berlin taxierte den Wert offener Daten im Jahr 2014 auf 30 Millionen Euro jährlich allein für die Hauptstadt.¹⁷ In einer Studie vom April 2016 beziffert die Konrad-Adenauer-Stiftung für das volkswirtschaftliche Potenzial offener Daten einen Wert zwischen 12,1 Mrd. EUR und 131,1 Mrd. EUR pro Jahr – abhängig davon, wie ambitioniert die politischen Rahmenbedingungen für Deutschland ausgebaut werden: Die zurückhaltende Schätzung von 12,1 Mrd. EUR basiert auf der Annahme einer reaktiven Strategie Deutschlands, legt man eine proaktive Strategie zugrunde, kommt man zu einer optimistischeren Schätzung von 43,1 Mrd. EUR. 131,1 Mrd. EUR könnten erreicht werden, wenn Deutschland „Open Data als Kernkomponente einer nationalen Strategie für das 21. Jahrhundert“¹⁸ positionieren würde.

Laut einer Capgemini-Studie aus dem Jahr 2015 bemisst sich die potenzielle europäische Marktgröße offener Daten durch Kostensenkung, gesteigerte Effizienz und neue Beschäftigungsmöglichkeiten auf bis zu 325 Milliarden Euro. Allein die Kostenersparnis für den öffentlichen Dienst durch offene Daten beläuft sich danach bis 2020 auf 1,7 Milliarden Euro.¹⁹ Das in London ansässige ODI hat ermittelt, dass 270 britische Firmen, die offene Daten nutzen, produzieren oder in diese investieren, einen Gesamtumsatz von jährlich 92 Milliarden Pfund haben und insgesamt rund 500.000 Menschen beschäftigen.²⁰ Inzwischen wurde Offenheit als Prinzip bereits auf weitere Bereiche ausgedehnt: zum Beispiel auf Open Contracting²¹ (offene Vertragsdaten), Open Corporate Data²² (offene Wirtschaftsdaten) oder Open Innovation²³ (offene Innovationen). Großbritannien hat spätestens seit der 2008 von der Finanzkrise ausgelösten Rezession erkannt, dass es als deindustrialisiertes Land neben der Finanzindustrie ein weiteres ökonomisches Standbein braucht. Und nichts lag da näher, als auf Daten als den Treibstoff der digitalen Wissensökonomie zu set-

²² Vgl. z.B. Open Corporates: <https://opencorporates.com/>

²³ Vgl. z.B. The Open Data Institute (2015c). 'No more crossed wires': how open innovation is born from company collaboration. Verfügbar unter: <https://theodi.org/blog/no-more-crossed-wires-how-open-innovation-is-born-from-company-collaboration>

²⁴ Lind, M. (2010). The value of Danish address data: social benefits from the 2002 agreement on procuring address data etc. free of charge. Danish Enterprise and Construction Authority. July 7, 2010. Verfügbar unter: http://www.adresse-info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf

²⁵ ACIL Tasman (Craemer u.a.) (2009). NZ Spatial Final Report 21 August 2009. Prepared for Land Information Department New Zealand. Die Studie spricht lediglich von „\$“, sodass nicht sicher ist, ob es sich um NZ-\$ handelt. Auch zitiert in Bürgi-Schmelz, A. (2013). Wirtschaftliche Auswirkungen von Open Government Data. Verfasst im Auftrag des Bundesarchivs Schweiz, S.66. Verfügbar unter: <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>

²⁶ Vgl. dazu erneut die Studie im Auftrag des Schweizer Bundesarchivs über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Open Government Data: Bürgi-Schmelz, A. (2013). a.a.O.

²⁷ Capgemini (2015), a.a.O.

²⁸ Physikalisch korrekt ist, vom Randintegral des Lastgangs zu sprechen, der sich aus der Summe von Stromeinspeisung in ein Netz und Stromentnahme aus dem vorgelagerten Netz, subtrahiert um die Stromabgabe in die nachgelagerten Netze, ergibt.

zen. Auch andere Länder haben gute Erfahrungen mit der Bereitstellung öffentlicher Daten in nachnutzbaren Formaten gemacht. Die dänische Regierung zum Beispiel konnte durch die Veröffentlichung der Adressdaten-Register alleine zwischen 2005 und 2009 62 Millionen Euro einsparen²⁴, und Neuseeland konnte im Jahr 2008 durch verbesserte Nutzung offener Geodaten sein BIP um 0,65% steigern.²⁵

Genau Zahlen sind in diesem Zusammenhang unserer Meinung nach jedoch nicht das entscheidende Argument. Aufgrund der vielen internationalen Beispiele, aber auch aufgrund der angeführten Studien sehen wir es zumindest als sehr wahrscheinlich an, dass bei Schaffung einer guten öffentlichen Dateninfrastruktur der gesellschaftliche und ökonomische Nutzen den Aufwand und die Kosten bei Weitem übersteigt.²⁶

Mit ihrem ökonomischen Potenzial und der Möglichkeit für Innovationen können offene Daten auch Deutschland zu wirtschaftlicher Zukunftsfähigkeit verhelfen. Geschäftsmodelle im gesamten Mobilitätsbereich etwa sind international mittlerweile überwiegend datengetrieben. Die deutschen Autohersteller, aber auch Unternehmen wie die Deutsche Bahn haben deshalb begründete Angst, dass sich Technologiekonzerne mit einem Plattformkonzept zwischen sie und die Endverbraucher schieben. Auch die Politik treibt diese Sorge inzwischen zu Recht um. Zu entscheidenden Weichenstellungen in der Dateninfrastrukturpolitik hat das indes noch nicht geführt.

Politikfelder Energie und Verkehr als Beispiele

Für Deutschland lässt sich das Potenzial offener Daten an zwei Politikfeldern, die von zentraler nationaler Bedeutung sind, exemplarisch aufzeigen.

Beim **Großprojekt Energiewende** können offene Daten die bei der Sicherung einer dezentralen Energieversorgung unterstützen. Laut Capgemini können offene Daten helfen, den Energiekonsum in Europa um bis zu 16 Prozent zu senken.²⁷ Ein konkretes Beispiel veranschaulicht, wie Datenöffnung zu einem besseren räumlichen Verständnis des Stromverbrauchs (Stromentnahmen aus dem Netz)²⁸ beitragen könnte: Bisherige Modellierungen, die zum Beispiel als Grundlage für energiepolitischen Entscheidungen, aber auch für die Erstellung von Netzentwicklungsplänen dienen, basieren meist auf stündlichen Daten, die vom European Network of Transmission System Operators (ENTSO-E) veröffentlicht werden. Um den spezifischen Verbrauch in einzelnen Regionen zu erfassen, werden diese Werte anhand von demografischen Merkmalen (vor allem anhand der Bevölkerungszahl) näherungsweise berechnet. Wissenschaftliche Ergebnisse zeigen, dass diese Hochrechnung fehlerbehaftet ist. Abweichungen von bis zu 30 Prozent der tatsächlichen Werte treten auf. Diese Abweichungen sind unnötig. Es liegen nämlich genügend Daten vor, um entweder den spezifischen Verbrauch in einzelnen Regionen direkt zu erfassen, ohne auf Hoch-

²⁹ Einen Schritt in die richtige Richtung macht die vom Bundeswirtschaftsministerium finanzierte offene Energiedatenplattform <http://open-power-system-data.org>, die sich momentan im geschlossenen Beta-Stadium befindet. Eine systematische staatliche Energiedatenbereitstellung ist das aber noch nicht.

³⁰ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012). IVS-Aktionsplan „Straße“ – Koordinierte Weiterentwicklung bestehender und beschleunigte Einführung neuer Intelligenter Verkehrssysteme in Deutschland bis 2020. S.27. Verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/cae/servlet/contentblob/102800/publication-File/70307/ivs-aktionsplan-strasse-broschuere.pdf>

³¹ Capgemini (2015), a.a.O.

³² Weil es sich eben um ein großes Staatsunternehmen handelt, das in seiner Struktur einerseits dem Staatsapparat hinreichend ähnlich ist und andererseits den Konzernbereich repräsentiert.

³³ Und noch vor diesem Ende steht auf jeden Fall der Image-Gewinn. So hat es der „Aufzugwächter“ (eine Anwendung, die auf der Grundlage von offenen Daten des Konzerns entwickelt wurde, um Nutzern die Betriebstauglichkeit von Aufzügen auf Bahngeländen anzuzeigen) kürzlich zu einer Nennung auf Googles Entwicklerkonferenz I/O gebracht. Ferner hat die Deutsche Bahn, für die das Recruiting in den technischen und Software-Berufen wie für viele andere Unternehmen und Behörden auch inzwischen eine Herausforderung darstellt, durch ihre Open-Data-Veranstaltungen erste Personalgewinnungserfolge zu verzeichnen.

³⁴ Siehe <http://datenwirken.de/case-problemlos-von-a-nach-b.html>

rechnungen angewiesen zu sein, oder zumindest die Hochrechnungen akkurater zu konstruieren. Dazu müssten die Daten aber zugänglich gemacht werden, was bislang nicht der Fall ist. Die Daten werden von den Netzbetreibern im Rahmen ihrer hoheitlichen Aufgabe bzw. von der Bundesnetzagentur gehütet und selbst auf Anfrage nur widerstrebend und dann meist in aggregierter oder aber fehlerhafter und daher kaum weiterverwendbarer Form herausgegeben.²⁹

Mit dem Energiewendeprojekt hat sich Deutschland auf einen individuellen und international viel beachteten Weg begeben. Es sollte sich nun auch trauen, die Voraussetzungen zu schaffen, dieses ambitionierte Projekt mittels einer soliden öffentlichen Dateninfrastruktur zum Erfolg zu führen.

Von besonderer Bedeutung ist für das dicht besiedelte Deutschland der **Anwendungsbereich Verkehr**. Schon im Aktionsplan für Intelligente Verkehrssysteme von 2012 wird die optimale öffentliche und privatwirtschaftliche Nutzung von Straßen-, Verkehrs- und Reisedaten verlangt. Darüber hinaus werden Maßnahmen gefordert, die die Zugänglichkeit und Nutzung straßenverkehrsrelevanter Daten und deren Qualität verbessern.³⁰ Intelligente Mobilität in der vernetzten Stadt ist einer der am stärksten wachsenden und potenzialreichsten Bereiche des Datenzeitalters. Immer mehr Menschen werden in Städten leben, immer stärker wird Mobilität ganzheitlich betrachtet und umgesetzt werden. Für die deutsche Automobilindustrie ist das Herausforderung und Chance zugleich. Laut der oben genannten Capgemini-Studie können etwa durch die effizientere Nutzung offener Daten in Europa 629 Millionen Stunden für unnötiges Warten im Stau eingespart werden.³¹ Mit der Deutschen Bahn hat bereits ein großes und wichtiges deutsches Unternehmen den Nutzen offener Daten erkannt. Seit Herbst 2015 betreibt die Bahn viel beachtet und mit Erfolg das eigene Open-Data-Portal <http://data.deutschebahn.com>. Damit holt sie derzeit zwar nur nach, was in den Nachbarländern Frankreich und Großbritannien bereits seit einiger Zeit gegeben ist, aber die Signalwirkung dieses wichtigen Engagements der Deutschen Bahn darf nicht unterschätzt werden.³² Dieses Signal lautet: Open Data macht anfangs zusätzliche Arbeit und erfordert in manchem ein Umdenken. Aber der Aufwand lohnt sich und wird am Ende sogar handfeste Gewinne abwerfen.³³

Und dennoch findet in Deutschland die Bereitstellung und Nutzung offener Verwaltungsdaten auch in diesem für unsere Infrastruktur und unsere Kernindustrie so zentralen Bereich noch recht zögerlich statt. Viele Städte haben die Verkehrsdaten ihres öffentlichen Personennahverkehrs noch nicht geöffnet. Dabei liegen die Vorteile etwa für die effizientere Verkehrsplanung oder für ein besseres Verspätungsmanagement auf der Hand. Wo diese Daten zur Verfügung stehen, kombiniert sie etwa das deutsche Startup ally mit Daten über CarSharing- und BikeSharing-Anbietern, Fußwegen und Taxis in einer App. Davon profitieren die Bürger, die Straßenverkehrsbetriebe und natürlich auch die Anbieter solcher Dienste.³⁴

³⁵ Ein Hackathon (Wortneuschöpfung aus „Hack“ und „Marathon“) ist typischerweise eine oft mehrtägige Veranstaltung, bei der eine große Zahl von Menschen zur kollaborativen Software- oder Hardwareentwicklung zusammenkommt. Innerhalb der Dauer der Veranstaltung sollen z. B. zur Adressierung eines spezifischen Problems nützliche, kreative oder innovative technische Lösungen entwickelt werden.

³⁶ Momentan (Juni 2016) gibt es keine Möglichkeit des Datenaustauschs zwischen dem nationalen Portal GovData und der mCLOUD. Die Aussagen Beteiligter gingen zu diesem Zeitpunkt jedoch in die Richtung, dass man schnell dafür sorgen wolle.

³⁷ Deutscher Bundestag (2016a). Intelligente Mobilität fördern - Die Chancen der Digitalisierung für den Verkehrssektor nutzen (Drucksache 18/7362). Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807362.pdf>

³⁸ Zurzeit befindet sich dieser Marktplatz noch in der Pilotphase, was bestimmte haushälterische Restriktionen zur Folge hat. Daher wäre es wünschenswert, den Pilotbetrieb möglichst rasch zu verlassen.

³⁹ Deutscher Bundestag (2016a), a.a.O., S.1 u. 4.

⁴⁰ Etwa in London im Zuge der Veröffentlichung von Daten über die Nutzung öffentlicher Fahrräder. Vgl. Mirani, L. (2014). London's bike-share program unwittingly revealed its cyclists' movements for the world to see. Verfügbar unter: <http://qz.com/199209/londons-bike-share-program-unwittingly-revealed-its-cyclists-movements-for-the-world-to-see/>

⁴¹ Route Fifty (2016). Seattle Embraces 'Open by Preference' Model for Releasing City Data. Verfügbar unter: <http://www.routefifty.com/2016/02/seattle-open-data-policy/126268/>

Das Verkehrsministerium, das zugleich eines der Digitalministerien ist, hat Ende 2015 einen ersten Hackathon³⁵ durchgeführt und eigens dafür auch etliche Datensätze zur Verfügung gestellt. Inzwischen sind diese und weitere Daten über das ministeriumseigene Datenportal „mCLOUD“ offen zugänglich. Zwar stellt die Existenz dieses Portals, auf das gesamte Land und über alle Bereiche betrachtet, auch ein Problem dar, was den zentralen Datenzugang angeht.³⁶ In Bezug auf den Verkehrsbereich könnten die genannten Entwicklungen jedoch der Auftakt für eine **Open-Data-Offensive** sein. Die Chancen dazu stehen nicht schlecht, nachdem es einen Bundestagsbeschluss zum Thema intelligente Mobilität und Chancen der Digitalisierung für den Verkehrssektor gibt.³⁷ Ziel könnte es beispielsweise sein, das Verkehrsleitprojekt „Urban“ aus der Pilotphase mit drei Städten auf die 20 größten deutschen Städte auszudehnen und einen echten Verkehrsdatenmarktplatz zu etablieren³⁸, auf dem offene öffentliche Daten eine wichtige Rolle spielen würden. Auch die LKW-Mautdaten, die von Toll Collect gesammelt werden, sowie die Parkplatzdaten, die bei den Kommunen liegen, bieten enormes Potenzial für effizientere Verkehrssysteme. Erfreulicherweise deutet der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit ihrem Vorstoß zur Förderung intelligenter Mobilität auf Bewegung in diese Richtung hin: Offene Daten und offene Standard-Schnittstellen werden hier mehrfach als essenzielle Voraussetzung für funktionierende intelligente Mobilitätskonzepte genannt.³⁹ Dies ist ein wichtiges Signal, dem hoffentlich konkrete weitere Schritte folgen werden.

Datenschutz als deutscher Exportschlager

Deutschland hat noch in einem weiteren Bereich Expertise, die international gefragt ist: Kaum ein Land ist so bekannt für einen umfangreichen und ausgereiften Datenschutz. Unlängst hat sich in Open-Data-Vorreiterstaaten gezeigt, dass es diesbezüglich großen Bedarf gibt. So wurden etwa auf kommunaler Ebene in einigen Ländern Datensätze veröffentlicht, die in Kombination mit anderen Datensätzen Rückschlüsse über einzelne Bürger zuließen.⁴⁰ Das Mantra „open by default“ wird infolgedessen nicht mehr von allen Open-Data-Befürwortern geteilt. In Seattle etwa beschloss die Verwaltung auf Anraten von Wissenschaftlern und der Zivilgesellschaft den Ansatz „open by preference“ einem „open by default“ vorzuziehen, um den Schutz der Privatsphäre besser gewährleisten zu können.⁴¹

Auch und gerade bei der Öffnung von Daten seitens der öffentlichen Hand muss der Datenschutz eine Rolle spielen. Er darf jedoch nicht in Geiselhaft für das Unterbleiben von Datenöffnung genommen werden, wie das leider manchmal geschieht. Auch darf Datenschutz nicht als Selbstzweck missverstanden oder lediglich mit dem schwachen Argument einer traditionell großen Bedeutung in Deutschland begründet werden. Es gibt viel stärkere und wichtigere Argumente. Um mit den Worten des ehemaligen Bundesdatenschutzbeauftragten Peter Schaar zu sprechen:



⁴² Schaar, P. (2016). „Von der Informationsgesellschaft, der Privatsphäre und der Unsexiness des Datenschutzes“. heise online am 20.05.2016. Verfügbar unter: <http://m.heise.de/newsticker/meldung/Von-der-Informations-gesellschaft-der-Privatsphae-re-und-der-Unsexiness-des-Da-tenschutzes-3206830.html>

⁴³ Vgl. z.B. Ohm, P. (2010). „Broken Promises of Privacy: Responding to the Surprising Failure of Anonymization“. UCLA Law Review, Vol. 57, p. 1701, University of Colorado Law Legal Studies Research Paper No. 9-12. Verfügbar unter: <http://ssrn.com/abstract=1450006>

⁴⁴ Whittington, J.; Calo, R.; Simon, M.; Woo, J., Young, M. and Schmiedeskamp, P. (2015): „Push, Pull and Spill; A Transdisciplinary Case Study in Municipal Open Government Seattle“. Legal Studies Research Paper No. 2015-23, Berkeley Tech L.J. Verfügbar unter: <https://www.law.washington.edu/directory/Profile.aspx?ID=713&vw=pubs>

„Entscheidend sind die Grundrechte und -werte, ohne die das Zusammenleben in freiheitlichen, rechtstaatlichen und demokratischen Verhältnissen nicht möglich ist: Meinungs- und Informationsfreiheit, diskriminierungsfreier Zugang zu Bildungs- und Berufschancen, Gleichheit vor dem Gesetz, überwachungsfreier Kernbereich der Privatsphäre.“⁴² Warum ist das im Zusammenhang mit offenen Daten relevant? Obgleich in der Regel personenbezogene Daten nicht zur Öffnung erwogen werden, ermöglichen auch offene nicht-personenbezogene Daten im Zuge zunehmender Automatisierung negative Nutzungspotenziale. Beispielsweise, wenn sie dazu dienen, andere Datensätze, die potenziellen Angreifern zur Verfügung stehen, anzureichern oder zu ergänzen, oder wenn die Kombination mit anderen Datensätze die Re-Identifikation von Individuen zulässt.⁴³ Dies eröffnet Fragen, die weit über den klassischen Datenschutz hinaus gehen können. Beispielsweise wenn diese Daten als Grundlage für Versicherungs- oder Kreditdienstleistungen genutzt werden und damit zur Diskriminierung von bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen führen. Auch offene Regierungsdaten können grundsätzlich als Quelle für solche Verfahren herangezogen werden. Eine Studie aus Seattle, wo deutlich andere rechtliche Rahmenbedingungen als in Deutschland gelten, macht deutlich, dass offene Regierungsdaten von sogenannten Data Brokern (dt. Datenhändlern) genutzt wurden, um in Kombination mit anderen Daten Profile von Bürgern zu erstellen und diese beispielsweise an Werbetreibende weiter zu verkaufen.⁴⁴

Viele Länder, die offene Daten vorantreiben, haben kein nationales Datenschutzgesetz. Andere haben zwar ein Gesetz, dieses findet aber de facto keine Anwendung und trägt daher wenig zum Schutz der Privatsphäre der Bürger bei. Hier könnte Deutschland in Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern und vor dem Hintergrund der neuen Europäischen Datenschutzgrundverordnung wichtige Impulse setzen, um zu verhindern, dass offene Daten zu einer Gefahr für die Privatsphäre werden. Als genuinen deutschen Beitrag zur internationalen Open-Data-Debatte – im Rahmen der Open Government Partnership ebenso wie im Rahmen der International Open Data Charta und des G20-Prozesses – ist ein Privacy-Rahmen gefragt, der Datenoffenheit mit dem Prinzip „privacy by design“ verknüpft. Auf diese Weise könnte Deutschland einen entscheidenden Beitrag zur internationalen Debatte leisten. Das wäre ein glaubwürdiger Ansatz, der Deutschland nicht nur zurück ins Spiel brächte, sondern dort sogar mit einem nicht zu unterschätzenden Vorteil ausstatten würde.



Open Government Partnership

Die Open Government Partnership (OGP) ist eine multilaterale Initiative, der aktuell 69 Länder angehören. Sie wurde am 20. September 2011 von den acht Ländern USA, Großbritannien, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Norwegen, Philippinen und Südafrika gegründet. Heute ist die OGP eine globale Bewegung und Austauschplattform für jene Länder, die ihre Regierungsweise verbessern und auf die Bedürfnisse ihrer Bürger reagieren wollen. Mit ihrem Beitritt verschreiben sich die Mitgliedsländer den Leitprinzipien eines auf Offenheit, Transparenz, Partizipation und Kooperation basierenden Regierungshandelns (Open Government). Zur Realisierung dieser Prinzipien werden neue Technologien progressiv und innovativ genutzt.

Alle Mitglieder unterschreiben mit Beitritt zunächst die OGP-Deklaration (<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>).

Dann entwickeln sie unter Einbezug der nationalen Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft einen nationalen Aktionsplan mit verbindlichen Zielvorgaben. Zentrales Element ist der institutionalisierte Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Der Fortschritt des Aktionsplans wird von einem unabhängigen OGP-Expertengremium evaluiert.

Im April 2016 erklärte die deutsche Bundesregierung im Rahmen des Deutsch-Französischen Ministerrats in Metz die Absicht, noch in diesem Jahr Mitglied der OGP werden zu wollen.

Weitere Informationen unter <http://www.opengovpartnership.org>



II. Bestandsaufnahme: offene Daten in Deutschland

Vereinzelt haben Akteure auf Landes- und Kommunalebene die zuvor skizzierten Chancen bereits erkannt und entsprechende Schlüsse daraus gezogen. In der nordrhein-westfälischen Pionierkommune Moers werden Verwaltungsdaten nicht nur seit Langem frei zur Verfügung gestellt, sondern es wird auch ihre Weiternutzung aktiv durch sogenannte Hackdays gefördert. Bonn hat ein gutes, intensiv genutztes Open-Data-Portal, auf der Basis offener Daten ist beispielsweise das einfache und übersichtliche Elterninformationsportal „Kinder Bonn“ entstanden.⁴⁵ Die Stadt München bietet mit „München Transparent“ Informationen zur Arbeit des Münchener Stadtrats und der Verwaltung sowie Zugang zu Dokumenten wie Beschlüssen oder Vorlagen. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen mit seiner Open-Government-Strategie, in der offene Daten eine tragende Rolle spielen, aber auch auf die bayerische Stadt Ulm als E-Government-Vorreiter.

⁴⁵ Vgl. <http://opendata.bonn.de> und <http://kinderbonn.de>

⁴⁶ <http://www.mcloud.de>

⁴⁷ Alle Informationen zum 100 Millionen Euro umfassenden Fonds sowie die Förderrichtlinie unter http://www.bmvi.de/DE/DigitalesUndRaumentwicklung/DigitaleAgenda/Modernitaetsfonds/modernitaetsfonds_node.html Die Wortwahl ist bemerkenswert und verläuft genau entlang der hier geführten Argumentation. Es ist dort von der **Hebung des Datenschatzes des BMVI** die Rede, weiter heißt es auf der angeführten Website (sowie sinngemäß auch in der Präambel der dort verlinkten Förderrichtlinie): „Digital verfügbare Daten stellen die Ressource für den Fortschritt und die Stärkung des digitalen Standorts Deutschland dar und tragen dazu bei, tägliche Mobilitätsszenarien in Deutschland wirtschaftlicher, komfortabler, sicherer und umweltfreundlicher zu machen. **Das Förderprogramm ist damit auch ein Beitrag zur Förderung einer neuen Datenkultur, die Open Data als Chance begreift.**“ (Hervorhebung von den Autoren des vorliegenden Papiers)

⁴⁸ Rat für Informationsinfrastrukturen (2016). Leistung aus Vielfalt. Empfehlungen zu Strukturen, Prozessen und Finanzierung des Forschungsdatenmanagements in Deutschland. Kap. 4.6, S. 52 ff. Verfügbar unter: <http://www.rfii.de/?wpdmdl=1998>

Dies sind Lichtblicke, zu denen sich in den letzten Monaten auf Bundesebene einzelne Projekte hinzugesellt haben. So haben das Verkehrs- und Wirtschaftsministerium systematische Maßnahmen gestartet, um offene Daten voranzutreiben. Insbesondere ist hier auf das neue Verkehrsdatenportal „mCLOUD“⁴⁶ und den Modernitätsfonds „mFUND“⁴⁷ des Verkehrsministeriums zu verweisen. Der Rat für Informationsinfrastrukturen (RfII) hat dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gerade ein Gutachten vorgelegt, das in einem eigenen Kapitel eine völlig neue Kultur des Umgangs mit Forschungsdaten sowie die Gründung einer nationalen Forschungsdateninfrastruktur fordert.⁴⁸ Das Bundesentwicklungsministerium, das mit der Umsetzung der Standards der International Aid Transparency Initiative (IATI) und mit seinem Datenportal www.bmz.de/opendata bereits eine Vorreiterrolle innerhalb der Bundesregierung inne hat, wird sich in Zukunft national und international noch intensiver im Themenfeld Transparenz und Wirksamkeit engagieren.

Dies sind erfreuliche Entwicklungen. Abgesehen von diesen wichtigen, aber vereinzelt Projekten mit Pilotcharakter zeigt sich insgesamt jedoch ein anderes Bild. In zahlreichen Fachverfahren und -anwendungen dokumentiert die deutsche Verwaltung zwar bereits akribisch, was sie tut, warum sie es tut, mit wem bzw. für wen und mit welchen Ergebnissen. Damit liegen keine schlechten Voraussetzungen für eine qualitativ und quantitativ hochwertige öffentliche Dateninfrastruktur vor. Dennoch fristen offene, maschinenlesbare und damit nachnutzbare Regierungsdaten nach wie vor ein Nischendasein. Im letzten Open-Data-Index der Open Knowledge Foundation (November 2015) ist Deutschland im Vergleich zum Vorjahr folgerichtig vom 9.

⁴⁹ Vgl. Global Open Data Index. Verfügbar unter: <http://index.okfn.org/place/> Bereits im Juni 2015 hatte die Stiftung Neue Verantwortung e.V. zusammen mit der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. in einer G8-Benchmark-Studie davor gewarnt, dass Deutschland auf diesem Gebiet international weiter an Boden verlieren könnte. Vgl. Felde, J.z.; Heise, C.; Heumann, S.; Manske, J. (2015). Offene Daten Ohne Deutschland. Der G7 Gipfel und der steinige Weg zu mehr Transparenz. SNV Impulse. Berlin. Verfügbar unter: http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/impulse_g8-open_data_char-ta_1.pdf

⁵⁰ Eine detaillierte, im Vorfeld eines Workshops mit zivilgesellschaftlichen Akteuren des Feldes im Dezember 2015 von uns erarbeitete Übersicht zum Umsetzungsstand des Nationalen Aktionsplans befindet sich im Anhang.

⁵¹ Vgl. Science and Technology Law Institute (2014). Open Government Data in Taiwan. Verfügbar unter: https://stli.iiii.org.tw/en/content_page.aspx?i=6432

⁵² Innovationen aus Daten sind vielfach offene Entdeckungsverfahren, bei denen sich keine eindeutigen Relationen zwischen Input- und Output-Seite (geschweige denn Outcome) angeben lassen.

⁵³ Vgl. http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Open_Government/Monitoring/Monitoring_node.html

⁵⁴ Zumindest sind keine entsprechenden Ergebnisse bekannt gemacht worden.

⁵⁵ Deutscher Bundestag (2016b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Chancen der Nutzung von Open Data. Drucksache 18/7485. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/074/1807485.pdf>

auf den 26. Rang zurückgefallen.⁴⁹

Im Sommer 2014 hat die Bundesregierung den „Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8“ verabschiedet. Dieser Aktionsplan ist bis heute größtenteils nicht umgesetzt worden.⁵⁰ Der darin angekündigte regelmäßige Austausch mit der Zivilgesellschaft, etwa in Form eines monatlichen Public-Community-Partnership-Calls, fand von Herbst 2015 bis zur Erstellung dieses Papiers ohne Vertreter aus der Verwaltung statt. Selbst jene Punkte, die formal als erreicht verbucht werden können, legen den Verdacht nahe, dass es an politischem Willen fehlt: So hat der Aktionsplan etwa von allen Bundesbehörden verlangt, mindestens zwei Datensätze zu öffnen. Da ansonsten keine Vorgaben gemacht wurden, sind insgesamt Daten mit nur wenig Wert veröffentlicht worden. Auch ist die Anzahl zu veröffentlichender Datensätze zu niedrig, wenn man beispielsweise in Rechnung stellt, dass das im Open-Data-Ranking 2015 vorn liegende Taiwan seinen 62 Regierungsbehörden schon 2013 die Veröffentlichung von mindestens 55 Datensätzen aufgegeben hat.⁵¹ Dahinter steht das Bewusstsein, dass erfolgreiche Datenanwendungen ein Mindestmaß zur Verfügung stehender Datensätze voraussetzen.⁵² Und erst erfolgreiche Datenanwendungen verdeutlichen Datenbereitstellern den Wert ihrer Mühe. Mit dem unvollständig umgesetzten G8-Aktionsplan ist es Deutschland noch nicht gelungen, ein solch funktionierendes Datenökosystem zu etablieren.

Den Umsetzungsstand des Aktionsplans aus dem Jahr 2014 hat der Bund etwa ein Jahr lang öffentlich zugänglich festgehalten⁵³, dies von Herbst 2015 an aber nicht weiterverfolgt. Auch hat bislang keine Ressortabfrage zum Umsetzungsstand stattgefunden⁵⁴ und es ist kein neuer Aktionsplan ausgearbeitet worden. Laut Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Stand offener Regierungsdaten gab die Bundesregierung im Februar 2016 an, dass der erforderliche Änderungsprozess nicht abgeschlossen sei, sondern auch über das Jahr 2015 hinaus und unter Berücksichtigung verfügbarer finanzieller wie personeller Ressourcen schrittweise weiter umgesetzt werde.⁵⁵ Gerade an Letzterem fehlte es aber lange. Die ursprünglichen 1,5 Stellen, die im Bundesministerium des Inneren für das Open Government Data zuständig waren, blieben lange Zeit unbesetzt, was dazu führte, dass sich die Verstetigung des Themas unnötig verzögert. Zwar ist verständlich, dass das BMI angesichts der Flüchtlingssituation einer hohen Belastung ausgesetzt ist. Doch während in Großbritannien ca. 20 Personen allein mit dem Thema offene Daten auf nationaler Ebene betraut sind, gab es im zuständigen BMI von Oktober 2015 bis Mai 2016 nicht eine einzige Person mit diesem Aufgabenbereich. Zu begrüßen ist, dass dieses Defizit inzwischen erkannt wurde. Aber die personelle Ausstattung ist nach wie vor defizitär: Eine Stelle für den Bereich offene Daten wurde inzwischen intern nachbesetzt, eine weitere befindet sich zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Papiers in einem externen Ausschreibungsverfahren. Die zuständigen Referenten werden allerdings nicht nur das Thema Open Data, sondern den gesamten Open-Government-Komplex abdecken müssen. Das Beispiel Großbritan-



nien zeigt, dass dafür mehr Ressourcen nötig sind. Deshalb braucht nicht nur das federführende BMI mehr Kräfte, sondern auch die anderen Ressorts sollten zur Verbesserung der öffentlichen Dateninfrastruktur mehr Personal bereitstellen beziehungsweise mit der Bereitstellung von Personal beginnen.

Wie auch das dem Bundestag kürzlich vorgelegte Innovationsgutachten erneut bemängelt, gibt es in Deutschland nach wie vor kein zentrales Datenzugangsportal, über das alle verfügbaren Daten der öffentlichen Hand maschinenlesbar und frei verwendbar zugänglich sind.⁵⁶ Zwar hat das bestehende Portal GovData im Januar 2016 einen Relaunch erlebt. Es entspricht allerdings in Teilen nicht den international anerkannten Open-Data-Standards. Einige der dort zur Verfügung gestellten Datensätze erfüllen die Kriterien Offenheit und Maschinenlesbarkeit zumindest nicht vollständig.⁵⁷ Außerdem wurden im Januar die Datensätze der sich finanziell nicht beteiligenden sechs Bundesländer entfernt.⁵⁸ Teilweise betreiben Bundesländer eigene Datenportale, was auch auf die Kommunalebene zutrifft. GovData „harvested“ die dezentralen Portale, erstellt also gewissermaßen Kopien der Metadatenverzeichnisse. Das ist eine pragmatische Herangehensweise, die Abhilfe schafft. Wie begrenzt dieser Ansatz ist, wird jedoch an dem oben bereits erwähnten Umstand deutlich, dass die Daten des neuen BMVI-Portals „mCLOUD“ bislang noch nicht in GovData übernommen werden konnten. Ein ähnliches Konsistenzproblem betrifft die „Datenlizenz Deutschland 2.0“. Diese ist, nach Auseinandersetzungen um die Erfüllung internationaler Open-Data-Standards durch die Vorgängerversion 1.0, inzwischen als mit den internationalen Standards vereinbar anerkannt. Bei Datenbereitstellern und bei Datennutzern sorgt sie gleichermaßen für Sicherheit, weil sie eigens für den deutschen Rechtsrahmen konzipiert wurde. Aus diesem Grund sollte sie möglichst flächendeckend zum Einsatz kommen, etwa auch im Verkehrsdatenportal „mCLOUD“, wo sie derzeit aus unbekanntem Gründen noch nicht erscheint.

⁵⁶ Deutscher Bundestag (2016c). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2016. Drucksache 18/7620. S.87. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/076/1807620.pdf>

⁵⁷ Deutscher Bundestag (2016c), a.a.O.

⁵⁸ Dadurch sind zwar nur relative wenige und nicht sehr aktuelle Datensätze aus GovData verschwunden, aber das grundsätzliche föderale Problem eines einheitlichen zentralen Datenzugangsportals für ganz Deutschland wird daran dennoch deutlich.

⁵⁹ Eben dies wurde ja im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 auf S.107 angekündigt,dennoch deutlich.

⁶⁰ Göttinger Tageblatt (2016). Grundsätzlich bereit. Debatte um öffentliche Daten. Verfügbar unter: <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Debatte-um-oeffentliche-Daten>

⁶¹ Dies ist uns in Gesprächen mit allen Verwaltungs- und Gebietskörperschaftsebenen immer wieder bestätigt worden.

Deutschlandweit wäre für die Gebietskörperschaften ein eindeutiges Signal für die Datenöffnung und für die Schaffung von Datenökosystemen durch den Bund hilfreich.⁵⁹ Ein Beispiel: In Göttingen berief sich die Stadtverwaltung bei der abschlägigen Antwort auf eine Anfrage der Piratenfraktion im Rat der Stadt eben genau auf jenes fehlende Bekenntnis des Bundes für offene Daten.⁶⁰ Auch wenn man damit rechnen muss, dass das fehlende Bekenntnis des Bundes von unwilligen Kommunen auch als Ausrede verwendet wird, würde ein eindeutiges politisches Bekenntnis des Bundes dem Thema im ganzen Land Rückenwind geben.⁶¹



III. Hürden und Handlungsempfehlungen

Trotz der oben ebenfalls erwähnten Lichtblicke, die es auf kommunaler, Länder- und Bundesebene vereinzelt gibt, muss als Zwischenfazit konstatiert werden: Das Thema offene Daten ist bislang in Deutschland noch nicht strategisch und flächendeckend verankert worden. Dies steht im Widerspruch zu der von der Bundesregierung gepflegten Rhetorik hinsichtlich einer chancenorientierten Gestaltung des digitalen Wandels. Für entsprechendes Handeln ist es nicht zu spät. Daher analysieren wir in diesem Kapitel nun konkrete Hürden einer konstruktiven öffentlichen Dateninfrastrukturpolitik in Deutschland und schließen daran direkt Handlungsempfehlungen zu deren Beseitigung an.

Keine genuine Strategie und fehlende Einbettung

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Grüne zum Stand offener Regierungsdaten verwies die Bundesregierung auf den langfristigen und strategischen Charakter des Themas offene Regierungsdaten: „Die Bundesregierung hat keine isolierte Open-Data-Strategie. Open Data ist vielmehr ein Prozess, der eng mit Fragen der Digitalisierung verzahnt ist und daher als Teil der von der Bundesregierung aufgestellten Digitalen Agenda verfolgt wird.“⁶² Zweifellos muss das Thema offene Regierungsdaten im engen Zusammenhang mit anderen Digitalisierungsthemen gesehen werden. Allerdings verstärkt der Blick auf zentrale Strategiepapiere und Gesetze zur Digitalisierung eher den Eindruck, dass eine strategische Verankerung des Themas offene Daten von Politik und Verwaltung bislang offenbar noch nicht vorgenommen wurde. In der Digitalen Agenda, in der Digitalen Verwaltung 2020, der Digitalen Strategie 2025 und im E-Government-Gesetz – um nur die wichtigsten zu nennen – findet das Thema offene Daten allenfalls am Rande überhaupt Erwähnung und ist keineswegs in die strategischen Gesamtlinien eingebettet.

⁶² Deutscher Bundestag (2016b), a.a.O., Antwort auf Frage 23.

Das ist bedauerndwert, denn offene Daten sind kein Selbstzweck. Sie entfalten ihr volles Potenzial erstens erst durch die Integration in einen Digitalisierungsmasterplan, zweitens in der Verbindung mit anderen Datenquellen (vgl. das Datenspektrum-Schaubild oben) und drittens in der Verknüpfung mit thematischen Zugängen (wie zum Beispiel Energie, Mobilität oder Bildung). Das weit verbreitete Denken, dass nur die großen amerikanischen Technologiekonzerne auf Datenschätzen sitzen, verkennt die tatsächliche Lage: Offene Regierungsdaten sind ein wesentliches Puzzlestück der Dateninfrastruktur eines Landes. Wer etwa über Smart Mobility spricht, ist wenig smart, wenn er dabei die Möglichkeiten, die offene Geodaten oder Verkehrsleitsystemdaten bieten, unberücksichtigt lässt.



Handlungsempfehlungen:

⁶³ Abgesehen davon sind Einzelprogramme zur Förderung von Innovationen aus Daten natürlich hochwillkommen. Ein solches ist etwa der im August 2016 offiziell startende, von der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. durchgeführte BMBF-Förderwettbewerb „Prototypefund“ (<http://www.prototypefund.de>). Dieses Vorhaben mit einem Volumen von 1,2 Millionen Euro fördert Entwickler, Hacker und Kreative mit jeweils bis zu 30.000 Euro bei der offenen Entwicklung digitaler Datenanwendungen. Eine zentrale Bedingung ist, dass die Ergebnisse ihrerseits als Open Source zur Verfügung gestellt werden, damit die Allgemeinheit davon profitieren kann.

⁶⁴ Insbesondere im Zuge der Konsolidierung der IT des Bundes ist dies ein zentraler Aspekt. Das im Aufbau befindliche ITZ Bund als zentraler IT-Dienstleister der Bundesverwaltung muss dafür Sorge tragen, dass alle künftigen Software-Architekturen Open-Data-fähig sind.

⁶⁵ Dass die Digitale Agenda nicht die erste Anstrengung ihrer Art seitens des Bundes ist, ändert nichts an der Feststellung, dass sich Deutschland international im Hintertreffen befindet.

⁶⁶ Vgl. Creutzburg, D. (2016b): „Behörden fürchten Digitalisierung mehr als Flüchtlingskrise“. In: F.A.Z. vom 9.6.2016. Verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-behoerden-rueckstaen-dig-bei-digitalisierung-14272761.html>

⁶⁷ „There is a giant backlog of work simply to make the public sector even resemble the private one, in terms of user experience and efficiency.“ - Steinberg, T. (2016). A Manifesto For Public Technology. Verfügbar unter: <http://civichall.org/civicist/manifesto-for-public-technology/>

Offene Daten müssen zum Bestandteil des politischen Digitalisierungsdiskurses in Deutschland werden. Dafür ist ein **strategischer Data-Governance-Ansatz** zu wählen. Einerseits müssen konkrete Verfahren zur Förderung offener Daten implementiert werden, andererseits muss in Politik und Verwaltung ein Verständnis für den Stellenwert offener Daten innerhalb der nationalen Dateninfrastruktur hergestellt werden. Deutschland braucht, mit anderen Worten, einen **datenpolitischen Masterplan**.⁶³

In der Planung und Implementierung digitaler Fachverfahren sowie von E-Government-Anwendungen muss die **automatische Bereitstellung offener Datensätze** von vornherein mitgedacht werden.⁶⁴ Denn nicht jeder Datensatz, für den es später vielleicht eine sinnvolle Anwendung gibt, kann von Hand bereitgestellt werden - dafür hat die öffentliche Hand weder das Personal noch die Expertise. Ob die auf diese Weise automatisch erzeugten Datensätze auch tatsächlich veröffentlicht werden, ist dann keine Frage der Technik und der Ressourcen mehr, sondern eine der Strategie und stellenweise vielleicht auch eine des Datenschutzes.

Analoge Verwaltung, analoge Kultur

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren nicht unbedingt als digitales Vorreiterland hervorgetan. Während beispielsweise die USA, Großbritannien oder Kanada schon vor Jahren umfangreiche Digitalisierungsstrategien auf nationaler Ebene etabliert und dadurch auch wichtige Voraussetzungen für die Öffnung von Daten geschaffen haben, erstellte die deutsche Bundesregierung erst vor zwei Jahren eine Digitale Agenda mit vagen Zielen und unklaren Zuständigkeiten.⁶⁵ Zu den Hauptleidtragenden zählen auch die Behörden. Sie sind, gemessen am internationalen informationstechnischen Status quo des Jahres 2016, nicht nur schlecht arbeitsfähig, sondern sie fürchten Digitalisierung mittlerweile mehr als große Migrationsströme.⁶⁶ Das ist nicht verwunderlich, denn auch Verwaltungsmitarbeiter erleben eine immer größere Diskrepanz zwischen den informationstechnischen Bedingungen ihres Privat- und denen ihres Arbeitslebens. Und angesichts der diesbezüglichen politischen Situation in Deutschland haben sie immer weniger Vertrauen und Hoffnung, dass diese Lücke in endlicher Zeit und mit endlichem Aufwand geschlossen werden kann.⁶⁷

Nach außen arbeiten deutsche Behörden auch im Jahr 2016 immer noch wesentlich mit Papier, E-Government-Anwendungen sind rar. Die interne Arbeit basiert zwar stark auf digitalen Fachverfahren, doch sind diese wenig standardisiert, kaum interoperabel, verfügen in den seltensten Fällen über offene Schnittstellen und können in der Regel keine für Open Data günstigen Datenformate ausgeben. Das ist keine



gute Grundlage für digital nachnutzbare Informationsquellen. Und es ist auch keine gute Grundlage für den Informationsfluss innerhalb der Behörden. Mitunter ist es schwieriger, Informationen aus einer benachbarten Abteilung derselben Behörde zu bekommen als von außen. Oft hat das schlicht mit der Angst vor Kontrollverlust zu tun, aber es bestehen auch massive technische Hürden, Kompetenz- und Ressourcenengpässe. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass viele Verwaltungsmitarbeiter die Öffnung von Daten als deutlichen Mehraufwand wahrnehmen.

Wie sehr die Verwaltung selbst davon profitieren würde, wenn Daten digital und in standardisierten Formaten zur Verfügung stünden, und wie hoch bereits die mittelfristige Arbeitsentlastung wäre, haben nicht zuletzt die großen Schwierigkeiten bei der Erfassung und Bearbeitung von Flüchtlingsdaten im Sommer 2015 gezeigt: Aufgrund fehlender einheitlicher Standards und Schnittstellen für den Austausch mussten Daten aus den Systemen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), der Polizei, der Länder und der Kommunen im großen Stil von Hand übertragen werden.⁶⁸ Dabei ist es – wenig erstaunlich – zu zahlreichen Dopplungen und Inkonsistenzen in den Daten gekommen. Und eine solch defizitäre Informationsgrundlage zieht zwangsläufig immer auch Fehler und Missstände in der Realität nach sich. Der Druck der Ereignisse hat bis Ende 2015 in Rekordzeit zum „Datenaustauschverbesserungsgesetz“⁶⁹ geführt, dessen Umsetzung das BMI hoch priorisiert hat. Dieses Beispiel zeigt, dass es grundsätzlich geht. Nun muss diese Innovationsdynamik auch ohne äußeren Druck an den Tag gelegt werden. Weil wir nicht wissen, wann der nächste große Problemdruck in welchem Bereich entsteht, ist es allemal besser, sich in allen Bereichen administrativ möglichst gut – und das heißt heute eben auch: digital und partizipativ – aufzustellen.

⁶⁸ Vgl. Aust, S.; Gersemann, O.; Greive, M.; Lutz, M.; Malzahn, C.C. und Sturm, D.F. (2015). „Regierung wurde im Frühjahr gewarnt“. In: Die Welt am Sonntag vom 20.09.2015. Verfügbar unter: <http://www.welt.de/print/wams/article146599729/Regierung-wurde-im-Fruhjahr-gewarnt.html>

⁶⁹ Das Gesetz ermöglicht eine schnellere Erfassung der Daten zu uns geflüchteter Personen, ihre Übertragung in ein Stammdatensystem und den behördenübergreifenden Zugriff auf diese Daten. Auf dem „4. Zukunftskongress Staat und Verwaltung“, der am 21. und 22.6.2016 in Berlin stattfand, wurde das federführende Bundesinnenministerium für die Digitalisierung des Asylverfahrens ausgezeichnet

⁷⁰ Zitiert nach Creutzburg (2016b), a.a.O.

Effizientes, an der Lösung von Problemen orientiertes Arbeiten kann im Jahr 2016 nicht mehr allein in der Umlaufmappe und im Word-Dokument stattfinden. Doch sind diese Arbeitsinstrumente auch in der administrativen Geisteshaltung verfestigt. Gerhard Hammerschmid, Verwaltungsforscher und Autor einer Studie der Hertie School of Governance über zukünftige Herausforderungen für Behörden, konstatiert etwa, dass sich immer wieder eine Verwaltung zeige, „die sich schwertut, sich zu öffnen, und die stark mit sich selbst beschäftigt ist“.⁷⁰

Die Digitalisierungsherausforderung in der Politik und in den Verwaltungen besteht daher zu einem wesentlichen Teil in einem kulturelleren Wandel. Um diesen Kulturwandel zu erreichen, sind sowohl der politische Willen von oben als auch das nötige Erfahrungswissen von unten nötig. Finanzielle und personelle Ressourcen sowie entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen entlasten Verwaltungsmitarbeiter – auch in ihrer Verantwortung. Gleichzeitig muss ein neues Denken eingeübt und eingelebt werden. Wer analog arbeitet, wird die Vorteile digitaler Technologien oder eines automatisierten Datenaustausches nicht so gut erkennen wie jemand, für den



zeitgemäße digitale Werkzeuge zum Alltag gehören. Das betrifft nicht nur Anwendungen. Es müssen auch Räume geschaffen werden, die agilere Prozesse zulassen. Denn was Innovation am meisten im Weg steht, das ist der Alltag – der in Behörden aus guten Gründen nun einmal besonders reglementiert ist.

Aus digitalen Vorreiterländern wie etwa Großbritannien und den USA, inzwischen aber auch Frankreich, wissen wir, dass dieser Wandel möglich ist. Beispielweise über verwaltungsinterne Versuchslabore, in denen jenseits von Hierarchien und politischen Interessen Neues gedacht und erprobt werden kann. Der britische Government Digital Service oder das französische Etalab sind Beispiele dafür, auch das dänische MindLab ist hier anzuführen. Beginnen kann man mit kleinen Schritten, die es erlauben, das Denken und Arbeiten langsam den Erfordernissen des Digitalzeitalters mit seiner hohen Informationsdichte und seinen raschen Innovationszyklen anzupassen. Sich mit bestimmten Einheiten oder Formaten räumlich aus den Amtsstuben heraus an die Orte digitaler Innovation zu begeben, ist ebenfalls ein geeigneter erster Schritt. Diesen hat etwa die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH gewagt, indem sie das Sektorvorhaben „Digitale Welt“ zum Teil im Berliner Co-Working Space Impact Hub angesiedelt hat. Es befindet sich damit an einem der Orte, an dem die von Technologie ermöglichten Innovationen, die die GIZ im Auftrag des Bundesentwicklungsministeriums weltweit fördern soll, entwickelt werden.

Offenes Regieren fördert nicht nur die Legitimation, sondern auch die „effiziente politisch-administrative Aufgabenbewältigung“⁷¹. Im Rahmen der Initiative Sao Paulo Aberta (Offenes Sao Paulo) erhalten Verwaltungsmitarbeiter in Brasiliens größter Stadt von Bürgern beispielsweise Unterstützung bei der Umsetzung von Open Government-Projekten. Entsprechend der Idee, dass das relevante Wissen sich meist nicht innerhalb der Organisation befindet, kann sich jeder Bürger der Stadt als sogenannter Open-Government-Agent bewerben. So profitiert die Verwaltung auch von den Kompetenzen der vielen Informatik-Studenten der Stadt, die ihnen in einem speziell ausgearbeiteten Curriculum den Umgang mit Daten und digitalen Technologien vermitteln.⁷²

⁷¹ Lührs, R. (2016). „Verwaltung öffne dich!“ In: Netzpiloten Magazin vom 14.4.2016. Verfügbar unter: <http://www.netzpiloten.de/verwaltung-oeffne-dich/>

⁷² Hermosilla, M. u. Noveck, B.S. (2015). „What Citizens Can Teach Civil Servants About Open Government“. In: Governing vom 17.12.2015. Verfügbar unter: <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brasil-citizens-training-public-employees-open-government.html>
Zahlreiche weitere Beispiele finden sich in Noveck, B. (2015). Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing. Harvard University Press.

Handlungsempfehlungen:

Der kulturelle Wandel in der Verwaltung umfasst bei Weitem nicht nur die Nutzung neuer Tools und die Öffnung einzelner Datensätze. **Im Sinne des Open-Government-Gedankens muss eine grundsätzliche kulturelle Öffnung angestrebt werden.** Agile Prozesse, eine gezielte Fortbildung von Mitarbeitern und das Erproben neuer Formate gehören ebenso dazu wie die Wertschätzung und aktive Nutzung von Expertise außerhalb der üblichen politischen und Verwaltungsstrukturen durch zivilgesellschaftliche Akteure und „Bürger-Experten“. Eine sehr gute Gelegenheit dazu



bietet die partizipative Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans im Rahmen des inzwischen beschlossenen Beitritts Deutschlands zur Open Government Partnership.

Es muss **Fortbildungsmöglichkeiten für Verwaltungsmitarbeiter in Sachen Umgang mit Daten und Innovation aus Daten im öffentlichen Sektor** geben. Aus- und Fortbildungsinstitutionen wie die BAKÖV müssen ihre Curricula entsprechend erweitern. In den für die nationale Data Governance federführenden Häusern BMI, BMWi und BMVI sollten überdies Datenspezialisten neu eingestellt werden.⁷³

⁷³ Dies ist auch für das Bundesumweltministerium (BMUB) zu erwägen, denn dieses verfügt in seinem Geschäftsbereich über ein immenses Datenpotenzial.

Gleichzeitig muss man auf die Fälle hinweisen, in denen offene Daten bereits Mehrwert erzielen, also auf Beispiele guter Praxis, um einerseits jene Behörden zu belohnen, die das Thema bereits aktiv vorantreiben, und andererseits andere zu animieren, es höher zu priorisieren. **Vorreiter sollten sich als „Paten des Wandels“ anbieten.** Eventuell würde es sich lohnen, dafür einen nationalen Überbau zu schaffen, der in seiner Struktur und Arbeitsweise der Open Government Partnership nachempfunden ist (z.B. als „Partnerschaft für Offenes Regieren“). Kommunen wie Moers und Ulm und Länder wie Nordrhein-Westfalen und Hamburg könnten zusammen mit der Zivilgesellschaft anderen Ländern und Kommunen bei der Öffnung ihres Regierungs- und Verwaltungshandelns mit Rat und Tat zur Seite stehen.

In diesem Zusammenhang bietet es sich gegebenenfalls auch an, ähnlich wie die Österreicher **eine eigene Marke zu etablieren, die die Nutzung von offenen Regierungsdaten gut erkennbar ausweist** (z.B. „German Open Data Inside – GODI“). Auch könnte die Einrichtung eines nationalen Datentages erwogen werden, um die Öffentlichkeit für die Bedeutung einer progressiven Datenpolitik zu sensibilisieren und ihr erfolgreiche Pilotprojekte vorzustellen.

Defizite im E-Government

Die diesbezügliche Situation in Deutschland hat kürzlich Johannes Ludewig, der Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrats, drastisch auf den Punkt gebracht: „E-Government gibt es in Deutschland de facto nicht.“⁷⁴ In einem Interview mit der Wirtschaftswoche stellte Innenstaatssekretär und CIO des Bundes, Klaus Vitt, kürzlich allerdings in Aussicht, Deutschland könnte in drei bis fünf Jahren diesbezüglich so weit sein wie Estland heute.⁷⁵

Das wäre auch deshalb wünschenswert, weil im E-Government besonders großes Potenzial für offene Daten liegt. Zunächst erleichtert die Digitalisierung von Behördenleistungen und -vorgängen eine automatische Erfassung und Sammlung von Daten, die dann wiederum ohne allzu großen Arbeitsaufwand veröffentlicht werden können. Die umfassende Digitalisierung der Verwaltung intern (etwa durch flächendeckende Einführung der E-Akte) und extern (etwa mittels medienbruchfreier digi-

⁷⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2015a). Der Nationale Normenkontrollrat veröffentlicht Gutachten – E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Pressemitteilung. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2015_11_18_pm_it_gipfel_u_gutachten_egov.html

⁷⁵ BMI (2016b). „E-Government braucht das Vertrauen der Bürger“. Interview der Wirtschaftswoche mit Klaus Vitt vom 4.7.2016. Verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2016/07/interview-vitt-wirtschaftswoche.html>



Policy Brief

Juni 2016

Das Datenzeitalter gestalten

⁷⁶ Vgl. Hunnius, S., Schuppan, T. u. Stocksmeier, D. (2015). Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V. Verfügbar unter: http://www.negz.org/sites/default/files/NEGZ_Top100-Bu-erger_Kurzfassung_2015_Hunnius-Schuppan-Stocksmeier_FINAL.pdf

⁷⁷ VUK Government Digital Service. Design Principles. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/design-principles>

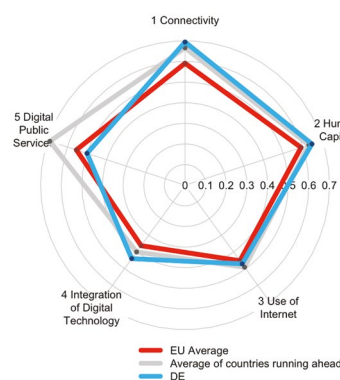
⁷⁸ Deutscher Bundestag (2016c), a.a.O.

⁷⁹ Vgl. United Nations Public Administration Country Studies (2014). UN E-Government Survey 2014. Verfügbar unter: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

⁸⁰ Vgl. Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management (2015). eGovernment Monitor 2015. Verfügbar unter: <http://www.egovement-monitor.de/die-studie/2015.html>

taler Bereitstellung der wichtigsten Verwaltungsleistungen in den bedeutendsten Lebenslagen⁷⁶) ist Bedingung für die mittel- und langfristige Realisierung offener Verwaltungsdaten als Prinzip. Außerdem ermöglicht E-Government – zumindest prinzipiell – eine partizipative Einbindung der Bevölkerung und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren; dadurch fördert es auch die dem Gedanken offener Verwaltungsdaten zugrundeliegenden Prinzipien. In Großbritannien und den USA gehen offene Daten und digitale Bürgerdienste geradezu ein symbiotisches Verhältnis ein: So definiert der britische Government Digital Service in seinen zehn Design-Prinzipien, die als Grundlage für jeden neuen Service der britischen Regierung gelten, als zehntes Prinzip: „Make things open: It makes things better.“⁷⁷

Nun schneidet Deutschland im E-Government im internationalen Vergleich seit Langem schwach ab, wie das dem Deutschen Bundestag vorgelegte Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2016 bescheinigt: „Verschiedene Studien zeigen, dass Deutschlands E-Government im internationalen Vergleich deutlich zurückliegt und damit wichtige öffentliche und private Innovations- und Wertschöpfungspotenziale brachliegen lässt.“⁷⁸ Im letzten E-Government Development Index der UN von 2014 war Deutschland nicht einmal unter den Top 20.⁷⁹ Angesichts des 2015 vorgelegten „E-Government-Monitor“ der Initiative D21 sah sich die frühere IT-Beauftragte der Bundesregierung und Staatssekretärin im BMI, Cornelia Rogall-Grothe, zu dem Schluss gezwungen: „Es gibt nichts zu beschönigen: Deutschland tritt in Sachen Akzeptanz und Nutzung von E-Government-Angeboten auf der Stelle.“⁸⁰ Das ist allerdings nur die halbe Wahrheit, denn Deutschland tritt auch und gerade im Hinblick auf das E-Government-Angebot auf der Stelle. Zu diesem Schluss kommt der European Digital Progress Report 2016 der Europäischen Kommission. Dieser verortet Deutschland insgesamt im oberen Mittelfeld, was die Internetdurchdringung des privaten und geschäftlichen Bereichs angeht, attestiert jedoch neben dem zu langsamen Glasfasernetzausbau bis zum Endverbraucher vor allem im E-Government große Defizite, wie die folgende Grafik und die zugehörige Tabelle verdeutlichen.



	Germany				EU DESI 2016
	DESI 2016		DESI 2015		
	value	rank	value	rank	
5a1 eGovernment Users % Individuals returning filled forms, out of Internet users in the last year (aged 16-74)	19% (2015) ↑	23	18% (2014)	23	32% (2015)
5a2 Pre-filled Forms Score (0 to 100)	34 (2015) →	18	34 (2014)	17	49 (2015)
5a3 Online Service Completion Score (0 to 100)	83 (2015) ↑	17	75 (2014)	18	81 (2015)
5a4 Open Data Score (0 to 700)	400 (2015) →	11	400 (2014)	12	351 (2015)

Abb. 2 & 3: European Commission: Digital Economy and Society Index, Country Profile Germany, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany>

Die Nutzung elektronischer Verwaltungsdienste in Deutschland ist mit 19% eine der niedrigsten in der gesamten EU (Durchschnittswert 32%).⁸¹ Was die Kommission Deutschland empfiehlt, um Abhilfe zu schaffen, hat Patrick Beuth auf ZEIT ONLINE schön zusammengefasst:

„Die Kommission empfiehlt der Bundesregierung und den Ländern, den Bekanntheitsgrad der bestehenden Angebote zu erhöhen, sie benutzerfreundlicher zu gestalten und dabei ‚die datenschutzrechtlichen Bedenken der Bürger‘ zu berücksichtigen. Die föderale Struktur der Bundesrepublik sei eine besondere Herausforderung, räumt die Kommission ein. Die oft inkompatiblen Systeme der Länder und des Bundes könnten aber durch den Einsatz ‚bereits verfügbarer Lösungen für grenzüberschreitendes E-Government‘ ersetzt werden. Gemeint sind Lösungen zur elektronischen Signatur, Identifizierung, oder auch Rechnungsstellung, die im Rahmen des Finanzierungsprogramms Connecting Europe Facility entwickelt wurden. Schließlich habe Deutschland die Entwicklung dieser Lösungen mitfinanziert.“⁸²

Wenn man so will, steht die EU vor ähnlichen föderalen Herausforderungen wie Deutschland und hat im Lichte dessen im Rahmen der im Zitat erwähnten Fazilität entsprechende Tools für eine die Verwaltungsbereiche übergreifende digitale Verwaltung bereits entwickelt. Empfohlen wird Deutschland nun die – ggf. vorübergehende – Nutzung dieser EU-Tools, die es immerhin zu einem Fünftel mitfinanziert hat, um überhaupt in absehbarer Zeit voranzukommen. Dieser Forderung schließen wir uns hier an, geben allerdings zu bedenken, dass das auf Dauer nicht die Weiterentwicklung der eigenen E-Government-Infrastruktur ersetzt. Schließlich gibt es bezogen auf die wichtigsten Lebenslagen zahlreiche Verwaltungsakte, die landes- oder kommunalspezifisch sind. Daher werden die EU-Werkzeuge längst nicht auf alle diese Akte passen.⁸³

Handlungsempfehlungen:

Das oben erwähnte Innovationsgutachten des Bundestags fordert **ein zentrales E-Government-Portal und eine deutliche Verbesserung des Angebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht**. Insgesamt bedürfe es einer massiven Aufstockung der E-Government-Anstrengungen des Bundes durch höher gesteckte Ziele in der Umsetzung, mehr Verbindlichkeit für die Länder, einer Stärkung des IT-Planungsrates, einer Novellierung des E-Government-Gesetzes, einer zentralen Steuerung und Standardisierung der Digitalisierung sowie einer rechtlichen und operativen Verankerung von Open-Data-Prinzipien im E-Government.⁸⁴ Der Nationale Normenkontrollrat hat am 14.6.2016 ein Gutachten vorgestellt, das detailliert, konkret und

⁸¹ Vgl. European Commission (2016). Digital Economy and Society Index 2016 – Germany. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard>

⁸² Beuth, P. (2016). „Wo Deutschland bei der Digitalisierung lahmt.“ In: ZEIT ONLINE vom 25.5.2016. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/digital/internet/2016-05/e-government-digitalisierung-deutschland-fortschrittsbericht>

⁸³ Dem Aufwand steht jedoch eine riesige Gewinnmöglichkeit allein durch Einsparungen gegenüber. Laut einer Studie des Fraunhofer-Instituts für offene Kommunikationssysteme (FOKUS) im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) beträgt das jährliche Einsparpotenzial durch Digitalisierung der 60 wichtigsten Verwaltungsleistungen rund 3 Milliarden Euro, was etwa 35% der derzeitigen Aufwendungen entspricht. Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2015b). E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. S.21. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015.pdf?_blob=publicationFile&v=1

⁸⁴ In Berlin ist dies nach jahrelangen Verhandlungen im Mai 2016 schließlich gelungen. In einer Pressemitteilung der Senatskanzlei dazu hieß es bereits ein Jahr zuvor: „Im Punkt Open Data geht der Berliner Gesetzentwurf über die Regelungen des Bundes hinaus. Darin ist festgelegt, dass grundsätzlich alle öffentlichen Daten, die in maschinenlesbare Form gebracht werden können, über ein Datenportal entsprechend veröffentlicht werden.“ - Quelle: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.317299.php>

⁸⁵ Nationaler Normenkontrollrat (2016). E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2016_06_14_egovernment_gutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁸⁶ Die sogenannte „Entgeltstudie“ empfiehlt die Reduzierung von Kosten der Datenabgabe durch eine „Open by Design-Klausel bei IT-Vergaben“, was im Grunde der hier erhobenen Forderung entspricht. Vgl. The Potsdam Institute for eGovernment / BMI (2015). Auswirkungen der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Bundesverwaltung. Potsdam, Oktober 2015, S.57. Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/entgeltstudie-open-data.pdf?__blob=publicationFile

⁸⁷ Dies gilt nicht nur für IT-Ausschreibungen, sondern im Grunde für jede Form von Auftrag, den die öffentliche Hand vergibt, ob es sich nun um die Durchführung einer Veranstaltung oder den Bau eines Kindergartens handelt. Idealerweise sollte die Erfassung und Speicherung von Informationen in maschinenlesbaren Formaten stets mitgedacht und -konzipiert werden, damit im Nachhinein überhaupt die Möglichkeit besteht, über die Veröffentlichung als Open Data zu entscheiden.

⁸⁸ Vgl. BMI (2014). Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Punkt 1.5. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/aktionsplan-open-data.pdf?__blob=publicationFile

⁸⁹ Inzwischen ist im BMVI mit dem Referat DG 25 („Open Data, Modernitätsfonds“) das erste genuine Open-Data-Referat einer obersten deutschen Bundesbehörde für das Thema zuständig, vgl. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/Z/organigramm-digitale-gesellschaft.html?nn=35864> Diese Zuständigkeit wird sich hoffentlich als wegweisend herausstellen.

realistisch beschreibt, wie diese Empfehlungen umgesetzt werden könnten und wie dadurch der überfällige Aufstieg Deutschlands in Sachen E-Government gelingen kann.⁸⁵ Den Empfehlungen des Innovationsgutachtens und den Umsetzungsvorschlägen des Normenkontrollrats schließen wir uns hier mit Nachdruck an. Ein umsetzungsreifer Plan, aus Deutschland binnen der nächsten Jahre einen modernen, handlungsfähigen und wettbewerbsfähigen Staat zu machen, liegt vor. Nun muss die Politik zügig handeln.

IT-Systeme und Fachanwendungen müssen maschinenlesbare, exportierbare Daten für die Nachnutzung erzeugen können.⁸⁶ Dies wird sich nicht bei allen bereits im Einsatz befindlichen Systemen nachträglich einrichten lassen. Umso wichtiger ist es, **eine Handreichung zu Open-Data-relevanten Spezifikationen im Rahmen der Neubeschaffung von IT-Systemen zu entwickeln** und deren Berücksichtigung bei öffentlichen Ausschreibungen verbindlich zu regeln.⁸⁷ Dieser für die Zukunft von offenen Regierungsdaten in Deutschland wichtige Aspekt war bereits Teil des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8⁸⁸, ist aber bis heute nicht umgesetzt worden.

Unklare Zuständigkeiten und fehlende Ressourcen

Für das Thema Offene Daten stellen die unklaren Steuerungsstrukturen der Digitalthemen innerhalb der Bundesregierung einerseits und die fehlende Digital- und Datenkompetenz innerhalb des Verwaltungsapparates andererseits eine besondere Herausforderung dar. Dadurch, dass der Querschnittscharakter des Themas verkannt wurde, verortete man es innerhalb der Institutionen oft an falscher Stelle. Die formale Zuständigkeit liegt bisweilen bei den Kommunikations- oder Organisationsreferaten. Im Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) etwa versäumte man es, das Thema offene Daten der neu gegründeten Abteilung „Digitale Gesellschaft“ zuzuordnen und beließ die Federführung zunächst beim Organisationsreferat.⁸⁹ Das Thema offene Daten hat meist eine stark fachliche Komponente. Das heißt, es muss zwar einerseits querschnittsartig in die Organisation getragen werden, dann aber auch eng mit den Themenfeldern der Fachbereiche verknüpft werden. Das können Organisations- und Kommunikationseinheiten aufgrund ihrer zahlreichen weiteren, nicht mit Datenverarbeitung verwandten Aufgaben nicht in angemessener Weise leisten.

Weiterhin sind die Zuständigkeiten für Außenstehende oft unklar. Dies führt nicht nur dazu, dass externe Stakeholder bei Datenanfragen die entsprechenden Ansprechpartner des Hauses nicht identifizieren können, sondern auch dazu, dass bisweilen zwischen den Häusern, mitunter aber sogar innerhalb eines Hauses unklar bleibt, wer für offene Daten zuständig ist.⁹⁰ Ein koordiniertes Handeln ist so nicht möglich. Dies ist vor allem deshalb bedauernd, weil die einzelnen Mitarbeiter sehr von der Vernetzung und dem Austausch innerhalb und zwischen Ministerien und Behörden hinweg profitieren könnten. Zwar ist es erfreulich, dass auf Initiati-

⁹⁰ Zwar ist unter http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Open_Government/Monitoring/Monitoring_node.html eine Liste mit Ansprechpartnern zugänglich, allerdings ist diese nicht auf dem aktuellen Stand und enthält zahlreiche Funktionsadressen.

ve einiger engagierter Verwaltungsmitarbeiter ein informeller Stammtisch für am Thema interessierte entstand. Es wäre aber Aufgabe des Bundes, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die nötige Vernetzung innerhalb des gesamten Regierungsapparates zu ermöglichen. In jeder Bundesbehörde müssen insofern feste Ansprechpartner für offene Daten geschaffen, deren Verortung muss an sachangemessener Stelle (nicht im Organisations- oder Kommunikationsreferat) vorgenommen und diese Verortung muss nach außen hin kenntlich gemacht werden.

Nachgelagerten Behörden, bei denen vielfach große Datenschätze liegen, fehlt es häufig an den nötigen Ressourcen. Sie brauchen finanzielle Unterstützung bei der Bereitstellung ihrer Daten und leicht zugängliche Instrumente wie etwa Leitfäden zur Datenöffnung. Dabei reicht deren Existenz nicht aus, sie müssen aktiv verbreitet werden und die Potenziale offener Daten müssen erläutert werden. In Mexiko engagierte man zum Beispiel Berater, die den Mitarbeitern in jeder einzelnen Behörde bei der Öffnung von Daten halfen. Nur so kann den Verwaltungsmitarbeitern, die bereits mit zahlreichen Aufgaben befasst sind, gezeigt werden, dass Open Data keine zusätzliche Belastung sein muss, sondern sich nahtlos in das Tagesgeschäft integrieren lässt. Auch können Experten am ehesten den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen von offenen Verwaltungsdaten verdeutlichen. Und nicht zuletzt kommunizieren entsprechende Maßnahmen den politischen Willen für offene Daten in die Behörden hinein.

Handlungsempfehlungen:

Die **Zuständigkeit für Open Data** gehört nicht in Organisations- und Kommunikationsreferate. Eine geteilte Zuständigkeit zwischen Planungs- und IT-Referaten erscheint wesentlich plausibler, wobei die jeweils sinnvollste Verankerung in jedem Einzelfall zu beurteilen ist. Die schönste, aber aus Ressourcengründen natürlich nicht überall gangbare und wohl auch nicht immer sinnvolle Lösung ist eine eigene Arbeitseinheit, wie sie jüngst im BMVI geschaffen wurde.

Da Open Data ein Querschnittsthema ist, sollte dem Thema **in jedem Bundesministerium eine Referentenstelle** fest und ausschließlich zugeordnet werden. In Ressorts, die direkt oder indirekt (über den ihnen nachgeordneten Bereich) über für die Nachnutzung besonders interessante Daten verfügen (aus unserer Sicht sind das das Wirtschafts- und Verkehrs- sowie das Gesundheits-, Bildungs-, Finanz- und Umweltministerium), sollten es jeweils zwei Referentenstellen sein. Die Zuständigen sollten sich in regelmäßigen kurzen Abständen zum Austausch der Bundesebene treffen. Daran sollte jeweils auch ein Vertreter von GovData teilnehmen. Der in Rotation zu wählende Sprecher dieses Kreises sollte regelmäßig an bereits stattfindenden, ebenenübergreifenden Austauschformaten zum Thema offene Daten in Deutschland teilnehmen.

Fehlende legislative Grundlage

Um die Möglichkeiten einer von oben vorgegeben und von unten gelebten Open-Data-Strategie voll ausschöpfen zu können, benötigen Datenbereitsteller und Datennutzer einen verlässlichen legislativen Rahmen. Ob dazu ein eigenes Open-Data-Gesetz notwendig ist und ob dieses so oder anders heißen sollte, ist derzeit Gegenstand politischer Debatten, die auch im Zusammenhang mit der kürzlichen Entscheidung der Bundesregierung, der Open Government Partnership beizutreten, zu sehen sind.⁹¹

⁹¹ Die Konrad-Adenauer-Stiftung fordert ein solches Gesetz zur rechtsverbindlichen Datenbereitstellung durch Behörden, vgl. Konrad-Adenauer-Stiftung (2016b). Open Data. The Benefits. Handlungsempfehlungen für eine zukunftsorientierte Datenpolitik. Verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44935-544-1-30.pdf?160420170321

⁹² PSI steht für „Directive on the re-use of Public Sector Information“ (2003/98/EC). Die Änderungsrichtlinie lautet 2013/37/EU.

⁹³ IWG steht für Informationsweiterverwendungsgesetz, siehe: <http://dipbt.bundestag.de/extra/ba/WP18/651/65153.html>

⁹⁴ Zu Dänemark siehe: Denmark Digitaliseringsstyrelsen (2013). Self-Assessment Report on Denmark's OGP Action Plan and OGP work 2013-2014. S.24. Verfügbar unter: <http://www.digst.dk/-/media/Files/English/SelfAssessment-of-Denmarks-OGP-Action-Plan-and-OGP-work-20132014.pdf>

Zu Großbritannien vgl. diesen Blogbeitrag: Open Data Institute (2015b). Updates to UK government information laws: has anything changed? Verfügbar unter: <https://theodi.org/blog/updates-to-uk-government-information-laws-has-anything-changed>

⁹⁵ Siehe Global Open Data Index: <http://index.okfn.org/place/>

⁹⁶ Vgl. European Commission (2015). European legislation on reuse of public sector information. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

⁹⁷ Vorbild könnte Paragraph 13 des neuen Berliner E-Government-Gesetzes sein, siehe https://www.berlin.de/sen/inneres/service/publikationen/e-govg-blv-vorlage_agh.pdf

Es sind insbesondere diejenigen Länder in Europa erfolgreich bei der Bereitstellung und Nutzung offener Daten, die die nationale Umsetzung der Änderung der EU-PSI-Richtlinie⁹² als Chance für die Ausweitung einer offenen Regierungsführung und offenen Datenpolitik interpretiert haben. Während Deutschland hier mit der Änderung des IWG-Gesetzes⁹³ nur die Mindestanforderungen dieser EU-Richtlinie umgesetzt hat, haben beispielsweise Dänemark und Großbritannien die Umsetzung vorab durch einen Dialog mit der Zivilgesellschaft verbunden und eher eine maximale Umsetzung angestrebt.⁹⁴ Beide Länder befinden sich unter den Top 3 des Global Open Data Index.⁹⁵ Im Wesentlichen besagt die Änderung der PSI-Richtlinie: Wenn Daten und Informationen bereitgestellt werden, müssen sie auch für die Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt für nicht nur für Behörden, sondern auch für Archive, Museen, und Bibliotheken.⁹⁶ Dies ermöglicht ein deutlich größeres Portfolio an offenen Daten.

Handlungsempfehlungen:

Im E-Government-Gesetz des Bundes und in den entsprechenden Ländergesetzgebungen sollte Open Data fest als Prinzip verankert werden.⁹⁷ Das IT-Vergaberecht sollte so angepasst werden, dass IT-Systeme mit offenen Schnittstellen und der Möglichkeit zum Daten-Export in maschinenlesbarer Form bevorzugt zum Einsatz kommen. Die **Ausgabe von maschinenlesbaren Daten** zur Nachnutzung und deren Übertragung über die Schnittstelle des Datenportals GovData sollte als Standard-Klausel **in alle IT-Ausschreibungen** aufgenommen werden.

Nachzudenken ist ferner über ein **Open-Government-Gesetz**, das Open-Data-Prinzipien als ein zentrales Element beinhaltet. Mindestens sollte das die europäische PSI-Richtlinie umsetzende **Informationsweiterverwendungsgesetz** im Sinne einer starken Förderung von Open-Data-Prinzipien geändert werden, sodass es dem Sinn der Richtlinie stärker entspricht.

Die **übrigen, für die produktive Verwendung von öffentlichen Daten relevanten Gesetze** (Informationsfreiheitsgesetz, Verbraucherinformationsgesetz, Umweltinfor-



mationsgesetz, Geoinformationsgesetz und Datenaustauschverbesserungsgesetz) sollten im Kontext der vor dem Hintergrund der Europäischen Datenschutzgrundverordnung ohnehin notwendigen Überarbeitung dahingehend konsolidiert werden, Datenoffenheit als Prinzip so weit wie möglich zu implementieren und mit einem starken Datenschutzrahmen zu versehen. Dies wäre am einfachsten mittels eines Artikelgesetzes realisierbar.

Datenzugang und -verwaltung

Weisungsbefugte Behörden – etwa der Bundesebene – haben nicht in allen Fällen Zugriff auf Daten der nachgelagerten Behörden. Prinzipiell ist es kein Problem, per Erlass Zugriff auf die Daten zu erhalten. Davon müsste viel häufiger Gebrauch gemacht werden, um die Daten anschließend als Open Data zur Verfügung zu stellen. Denn nachgeordnete Behörden werden nur in seltenen Fällen diesbezüglich Eigeninitiative zeigen, da sie die politische Dimension nicht so gut einschätzen können wie die weisungsgebende Behörde. Das Bundeswirtschaftsministerium braucht beispielsweise, um an das Politikfeld Energie im Chancenteil dieses Papiers anzuknüpfen, Zugriff auf die von der Bundesnetzagentur verwalteten Energiedaten. Ebenso braucht das Bundesverkehrsministerium Zugang zu allen Straßenverkehrsdaten des Kraftfahrtbundesamtes und zu den Internetdaten, die wiederum von der Bundesnetzagentur stammen. Auf diese Weise könnten etwa die Daten des Infrastrukturatlas öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein weiteres, in diesem Zusammenhang regelmäßig auftretendes Problem ist, dass der Datenzugang durch Verträge mit Dritten (z.B. Dienstleistern oder Forschern) eingeschränkt oder blockiert ist. Der Datenbesitz und das Verwertungsrecht liegt in diesen Fällen nicht bei der beauftragenden Behörde, sondern beim Leistungserbringer.

Immer wieder wird argumentiert, dass für den fehlenden Fortschritt bei offenen Daten der Föderalismus verantwortlich sei. Viele Daten entstehen ursprünglich bei den unterschiedlichen Rechtsträgern und sind daher nicht ohne Weiteres zentral zugänglich, sondern auf der Ebene des Bundes, der Länder oder der Kommunen mitunter in unterschiedlichen Formaten, Standards und Systemen verteilt. Dies erschwert den Zugang und die Bereitstellung von Datensätzen, die ein umfassendes Bild von einem Politikfeld bieten können. Im Bereich Bildung beispielsweise nutzt Großbritannien seit Jahren offene Daten, um den Einzelnen bessere Bildungswege zu ermöglichen.⁹⁸ In Deutschland wäre das so nicht möglich, weil Bildung Ländersache ist. Und dennoch: Das Beispiel Flucht und Migration zeigt, was mit entsprechendem politischen Willen möglich ist. Hier schaffte es die Bundesregierung, binnen weniger Monate ein „Datenaustauschverbesserungsgesetz“ durch Parlament und Bundesrat zu bringen. Die entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen werden gerade vom BMI koordiniert. Der Föderalismus macht also auch tief greifende Reformen keineswegs unmöglich. Wir sollten nicht bis zur nächsten Krise warten, um dies erneut zu

⁹⁸ Vgl. z.B. <http://datenwirken.de/case-abi-oder-ausbildung.html>



belegen, sondern wesentliche strukturelle Defizite jetzt entschlossen beseitigen.

Besonders Kommunen verfügen über Daten, die für die Gesellschaft von außerordentlich hohem Wert sein können, etwa umfangreiche Informationen mit Raumbezug wie Kita-Abdeckungsdaten oder granulare Daten zur Ärztedichte. Je näher die Daten an der Lebensrealität der Menschen sind, umso konkreter wird ihr unmittelbarer Nutzen. Doch die Kommunen leiden oftmals noch stärker unter einem Mangel an Ressourcen. Wie hier dargelegt, gibt es durchaus einige Pionierkommunen. Im Sinne eines innovationsfördernden Politikansatzes sollte der Bund Standards setzen und mit Pilotvorhaben vorausgehen. Dazu sollte auch das nationale Datenportal GovData genutzt werden.

⁹⁹ Vgl. entsprechende Regelungen im Geodateninformationsgesetz und im Gesetz über den Deutschen Wetterdienst.

Der Bereitstellung bestimmter Daten als offene Daten stehen stellenweise gesetzliche bzw. fiskalische Gründe im Weg. So dürfen bestimmte geografische Datensätze und Wetterdaten nicht unentgeltlich herausgegeben werden⁹⁹, und das Bundesfinanzministerium beharrt auf den vorgesehenen Einnahmen grundsätzlich erst einmal auch dann, wenn diese gering sind und ihnen ein hoher Administrationsaufwand gegenübersteht. Die Grundannahme in solchen Fällen ist für gewöhnlich zunächst, dass ein ungünstiges Verhältnis des Verwaltungsaufwands zu den Einnahmen nur bedeuten kann, dass der verlangte Preis zu gering ist. Hier muss ein den Wertschöpfungsregeln des Datenzeitalters angemessenes Umdenken stattfinden. In einer Zeit, da sich beispielsweise Wetterinformationen auch sehr zuverlässig über Mobilfunkmasten erfassen lassen¹⁰⁰, ist es nicht mehr sinnvoll, dass der Staat Teile seiner Wetterdaten wie ein rares Exklusivgut behandelt und der Allgemeinheit vorenthält. Dies trifft auf andere Bereiche ebenso zu. Es muss erkannt werden und zu entsprechenden Schlüssen führen, dass der volkswirtschaftliche Gewinn aus der Öffnung von Daten mittel- und langfristig wesentlich größer ist, als kurzfristige (geringe) Einnahmen, denen zudem oftmals ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand gegenübersteht.

¹⁰⁰ Und zwar, weil sie je nach Wetterlage eine unterschiedliche Performance aufweisen. Mit Echtzeitdaten von einer großen Menge an Masten lassen sich daher recht genaue Rückschlüsse auf lokale Wetter ziehen.

¹⁰¹ The Potsdam Institute for eGovernment / BMI (2015). Auswirkungen der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Bundesverwaltung. Potsdam, Oktober 2015. Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/entgeltstudie-open-data.pdf?__blob=publicationFile Die Studie setzt eine Selbstverpflichtung im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 um. Vgl. BMI (2014), a.a.O., Punkt 1.3.

Zu diesem Schluss kommt auch eine entsprechende Daten-Entgeltstudie, die das Potsdam Institute for eGovernment im Auftrag des Bundesinnenministeriums angefertigt hat.¹⁰¹ Bereits in der Einleitung weisen die Autoren darauf hin, dass schon das novellierte IWG-Gesetz der Möglichkeit der Abgabe von Daten gegen Entgelt enge Grenzen setzt. Im Fazit heißt es dann unmissverständlich zugunsten einer grundsätzlichen Bereitstellung von Informationen als Open Data:

„In einigen der untersuchten Fälle wurden die Datenbestände der Behörde nur teilweise geldleistungsfrei bzw. als Open Data veröffentlicht, während andere Daten weiterhin geldleistungspflichtig abgegeben werden. Wie diese Fälle zeigen, sinken dadurch die Kosten der geldleistungspflichtigen Datenabgabe kaum. Auf der anderen Seite sinken jedoch die Einnahmen



überproportional. Mit solchen Teilschritten hin zu Open Data wird nicht nur die Nachfrage nach Daten weiterhin beschränkt, die geldleistungspflichtige Datenabgabe wird auch noch für die Verwaltung defizitär. Für eine solche Praxis lassen sich keine wirtschaftlichen oder haushaltspolitischen Argumente finden. Auch ist es kaum nachvollziehbar, warum Daten, die bereits geldleistungsfrei angeboten werden, in anderen (offenen) Formaten geldleistungspflichtig angeboten werden, obwohl bei der Umwandlung ein zu vernachlässigender Aufwand entsteht. Stattdessen sollten die Daten in diesen Fällen unmittelbar Open-Data-konform veröffentlicht werden.“¹⁰²

¹⁰² The Potsdam Institute for eGovernment / BMI (2015), a.a.O., S.56.

Auch die Autoren der Entgeltstudie betonen in diesem Zusammenhang übrigens, dass die Kosten der (kostenfreien, maschinenlesbaren) Datenabgabe bereiterseitig durch Open-by-design-Klauseln in den IT-Verträgen so weit wie möglich zu reduzieren seien. Klaus Vitt, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, erklärte zur Veröffentlichung der Studie: „Die Studie zeigt, dass die Bereitstellung und Nachfrage nach öffentlichen Daten der Bundesverwaltung in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Insbesondere die geldleistungsfreie Veröffentlichung als Open Data spielt dabei eine wachsende Rolle. Wir werden dafür sorgen, dass die öffentlich finanzierte Dateninfrastruktur künftig noch besser genutzt werden kann.“¹⁰³

¹⁰³ BMI (2016a). Nachricht vom 25.1.2016. Verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/01/entgeltstudie-open-data.html>

Handlungsempfehlungen:

Daten, die im Rahmen von Regierungs- und Verwaltungsdienstleistungen anfallen und von Steuergeldern finanziert werden, **sollten standardmäßig** – auch wenn sie von Dienstleistern erhoben werden – rechtlich im Besitz des entsprechenden öffentlichen Auftraggebers sein und nach Prüfung **als Open Data (also unentgeltlich) zur Verfügung gestellt werden**. Auch dies könnte in einem Open-Data-Gesetz geregelt werden, mindestens braucht es hierfür jedoch Standardvertragsklauseln, von denen ohne triftige Begründung nicht abgewichen werden darf.

Wünschenswert ist eine **mandantenfähige Datenportallösung** für kleine und in der Regel unterfinanzierte Kommunen. Ein Schritt in die diesbezüglich richtige Richtung ist die **Schaffung einer einheitlichen „Metadatenstruktur für offene Verwaltungsdaten“** auf CKAN-Basis¹⁰⁴ durch die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (GKSt) in Hamburg. Diese vermindert den Aufwand für Kommunen beim Aufbau eigener Datenzugänge, die von GovData geharvestet werden können, erheblich. Da kommunale Daten oft sehr relevant und von größtem Nutzen sind, sollte der Bund die Standardisierungs- und Expansionsarbeit der GKSt entsprechend großzügig fördern, d.h. deren finanzielle und personelle Ressourcen aufstocken.

¹⁰⁴ Comprehensive Knowledge Archive Network ist ein De-facto-Standard für Datenkatalogssoftware.



IV. Ausblick

Von den 25 größten deutschen Städten besitzen 19 keine Digitalisierungsstrategie. Und das, obwohl es eine Korrelation zwischen dem Digitalisierungsgrad einer Kommune und ihren Gewerbesteuereinnahmen gibt.¹⁰⁵ Dabei sind knappe öffentliche Kassen kein Argument gegen E-Government und Open Data, sondern – mittelfristig gedacht – eines dafür, denn Digitalisierung automatisiert und verschlankt Prozesse. Hans-Jürgen Vogel, der Bürgermeister der nordrhein-westfälischen Stadt Arnsberg, sagt in diesem Sinne: „Unsere Kassen sind auch knapp, aber desto wichtiger ist E-Government.“¹⁰⁶

¹⁰⁵ PricewaterhouseCoopers / Universität Bonn (2015). Deutschlands Städte werden digital. Anforderbar unter: <https://www.pwc-wissen.de/pwc/de/shop/publikationen/Deutschlands+Staedte+werden+digital+2015/?card=13575>

¹⁰⁶ Zitiert nach Berndt, M. (2016). „Die amtliche Revolution“. In: liberal 03/2016, S. 19.

Welche Rolle offene Daten dabei spielen, haben wir hier ausführlich erläutert: Mit der Öffnung von Verwaltungsdaten kann die öffentliche Hand am eigenen Material lernen und Kompetenzen für den mittlerweile in allen Bereichen so bedeutenden digitalen Wandel erwerben. Und das ist nur einer der möglichen Gewinne, die wir hier skizziert haben, wenn auch ein strategisch sehr wichtiger. Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist der Aufbau einer Innovation und Wertschöpfung ermöglichenden nationalen Dateninfrastruktur. Wegweisend sein sollte dabei ein Grundverständnis, demzufolge öffentliche Institutionen nachnutzbare Informationen nicht nur für andere (Firmen, interessierte Bürger, Organisationen der Zivilgesellschaft) bereitstellen, sondern zum Wohle der Allgemeinheit nutzen, was diese Institutionen selbst ausdrücklich einschließt.

Deutschland hat dem Thema offene Daten im internationalen Vergleich lange zu wenig Beachtung geschenkt. Doch noch ist nichts verloren, denn wir brauchen das Rad nicht neu zu erfinden und können von den Erfahrungen, den Erfolgen und Misserfolgen anderer Länder lernen und profitieren. Im besten Fall können wir bestimmte Entwicklungen sogar überspringen, ohne die Fehler anderer – beispielsweise im Bereich Datenschutz – zu wiederholen. Das strategische Potenzial offener Daten für die Handlungskompetenz des Staates im Digitalzeitalter muss endlich erkannt werden, entsprechende Maßnahmen sind schnell und entschlossen einzuleiten. Wir brauchen verbindliche Ziele und entsprechende Umsetzungsmaßnahmen.

Die Zusage Deutschlands, unter dem Vorsitz Frankreichs (ab Herbst 2016) der Open Government Partnership beizutreten¹⁰⁷, ist in dieser Hinsicht eine große Chance. Doch damit sie genutzt werden kann, muss nach der unverbindlichen Erklärung am Ende des französisch-deutschen Ministerrats in Metz im April 2016 nun schnellstmöglich eine offizielle Absichtserklärung eingereicht werden. Nur auf dieser Grundlage kann Deutschland im Dezember 2016 in Paris der Open Government Partnership tatsächlich beitreten und bis Juni 2017 einen Aktionsplan vorlegen.

¹⁰⁷ Bundesregierung (2016b). Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat am 7. April 2016. Verfügbar unter: <https://bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/04/2016-04-07-deutsch-franz%C3%B6sischer-ministerrat.html>



¹⁰⁸ Bundesrat (2015). Entschließung des Bundesrates zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur internationalen Initiative Open Government Partnership. Verfügbar unter:
[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

¹⁰⁹ Unter anderem daran arbeitet das Projekt „Open Data & Privacy“ der Stiftung Neue Verantwortung gerade. Gerne möchten wir mit unserer Arbeit einen substanziellen Beitrag zu diesem möglichen deutschen ‚OGP-Branding‘ leisten.

Das mit dem Beitritt zur Open Government Partnership verbundene eindeutige Bekenntnis zu offenem Regieren und zur Öffnung von Daten, wie es im Dezember 2015 vom Bundesrat gefordert wurde¹⁰⁸, kann neben anderen wegweisenden Innovationen auch den Grundstein für eine stark verbesserte deutsche Datenpolitik legen. Für Deutschland besteht außerdem die Chance, sich mit eigenen Themen in die internationale Debatte einzubringen. Und dabei braucht sich Deutschland keineswegs zu verstecken: Im Open Government Partnership-Arbeitsbereich Bürgerbeteiligung kann es einerseits reiche Erfahrungen und Expertise beisteuern. Andererseits wäre der Einsatz für die Entwicklung eines Datenschutzrahmens für Open Data auf der Grundlage der Europäischen Datenschutzgrundverordnung ein wichtiger Beitrag, bei dem Deutschland überzeugend die Federführung übernehmen könnte.¹⁰⁹ Die Open Government Partnership bietet insofern eine wichtige Grundlage, um offene Daten in Deutschland voranzutreiben. Gleichzeitig sollte nicht verkannt werden, dass Open Government über die Öffnung von Daten hinausgeht und ganzheitlich als eine konzeptionelle Weiterentwicklung des demokratischen Rechtsstaats zu betrachten ist.



Verzeichnis der Quellen

ACIL Tasman (Craemer et al.) (2009). NZ Spatial Final Report 21 August 2009. Prepared for Land Information Department of New Zealand. Verfügbar unter: <http://www.geospatial.govt.nz/aciltasman-report>

Aust, S.; Gersemann, O.; Greive, M.; Lutz, M.; Malzahn, C.C. und Sturm, D.F. (2015). „Regierung wurde im Frühjahr gewarnt“. In: Die Welt am Sonntag vom 20.09.2015. Verfügbar unter: <http://www.welt.de/print/wams/article146599729/Regierung-wurde-im-Fruhjahn-gewarnt.html>

Berndt, M. (2016). „Die amtliche Revolution“. In: liberal 03/2016, S.16-19.

Beuth, P. (2016). „Wo Deutschland bei der Digitalisierung lahm?“. In: ZEIT ONLINE vom 25.5.2016. Verfügbar unter: <http://www.zeit.de/digital/internet/2016-05/e-government-digitalisierung-deutschland-fortschrittsbericht>

Bürgi-Schmelz, A. (2013). Wirtschaftliche Auswirkungen von Open Government Data. Verfasst im Auftrag des Bundesarchivs Schweiz. Verfügbar unter: <https://www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-schweiz-2008-2015/open-government-data-schweiz/>

BMI (2014). Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/aktionsplan-open-data.pdf?__blob=publicationFile

BMI (2016a). Nachricht vom 25.1.2016. Verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/01/entgeltstudie-open-data.html>

BMI (2016b). „E-Government braucht das Vertrauen der Bürger“. Interview der Wirtschaftswoche mit Klaus Vitt vom 4.7.2016. Verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Interviews/DE/2016/07/interview-vitt-wirtschaftswoche.html>

BMVI (2016). Förderrichtlinie „Modernitätsfonds“. Stand 13.5.2016, veröffentlicht 17.5.2016. Verfügbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Digitales/foerderrichtlinie-mfund.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012). IVS-Aktionsplan 'Straße' – Koordinierte Weiterentwicklung bestehender und beschleunigte Einführung neuer Intelligenter Verkehrssysteme in Deutschland bis 2020. S.27. Verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/cae/servlet/contentblob/102800/publicationFile/70307/ivs-aktionsplan-strasse-broschuere.pdf>

Bundesrat (2015). Entschließung des Bundesrates zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur internationalen Initiative Open Government Partnership. Verfügbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0401-0500/462-15(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1)

Bundesregierung (2016a). Grundsätze unserer Digitalpolitik. Verfügbar unter: https://www.digitale-agenda.de/Webs/DA/DE/Grundsaeetze/Grundsaeetze_Digitalpolitik/grundsaeetze-digitalpolitik_node.html

Bundesregierung (2016b). Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat am 7. April 2016. Verfügbar unter: <https://bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/04/2016-04-07-deutsch-franz%C3%96sischer-ministerrat.html>

Bornschein, C. und Gensicke, T. (2016). „Auch der Staat muss digitalisiert werden“. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.03.2016. Verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/samstagsessay-fuer-eine-neue-verwaltung-1.2902589>

Capgemini (2015). Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources. Verfügbar unter: <http://www.europeandataportal.eu/en/content/creating-value-through-open-data>

Creutzburg, D. (2016a). „Innenministerium holt Berater für 85 Millionen Euro“. In: F.A.Z. vom 28.4.2016. Verfügbar unter: <http://faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/innenministerium-holt-berater-fuer-85-millionen-euro-14203095.html>



Policy Brief Juni 2016 Das Datenzeitalter gestalten

Creutzburg, D. (2016b): „Behörden fürchten Digitalisierung mehr als Flüchtlingskrise“. In: F.A.Z. vom 9.6.2016. Verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutsche-behoerden-rueckstaendig-bei-digitalisierung-14272761.html>

Denmark Digitaliseringsstyrelsen (2013). Self-Assessment Report on Denmark's OGP Action Plan and OGP work 2013-2014. S.24. Verfügbar unter: <http://www.digst.dk/~media/Files/English/SelfAssessment-of-Denmarks-OGP-Action-Plan-and-OGP-work-20132014.pdf>

Deutscher Bundestag (2016a). Intelligente Mobilität fördern - Die Chancen der Digitalisierung für den Verkehrssektor nutzen (Drucksache 18/7362). Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/073/1807362.pdf>

Deutscher Bundestag (2016b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Chancen der Nutzung von Open Data. Drucksache 18/7485. Verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/074/1807485.pdf>

Deutscher Bundestag (2016c). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2016. Drucksache 18/7620. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/076/1807620.pdf>

European Commission (2015). European legislation on reuse of public sector information. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

European Commission (2016). Digital Economy and Society Index 2016 - Germany. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany>

Felde, J.z.; Heise, C.; Heumann, S.; Manske, J. (2015) Offene Daten Ohne Deutschland. Der G7 Gipfel und der steinige Weg zu mehr Transparenz. SNV Impulse, Berlin. Verfügbar unter: http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/impulse_g8-open_data_charta_1.pdf

Fischer, R. (2016). „Kann die Verwaltung transparent handeln?“ In: Verwaltung & Management 2/2016, S.89-97.

Göttinger Tageblatt (2016). Grundsätzlich bereit. Debatte um öffentliche Daten. Verfügbar unter: <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Debatte-um-oeffentliche-Daten>

Hermosilla, M. u. Noveck, B.S. (2015). „What Citizens Can Teach Civil Servants About Open Government“. In: Governing vom 17.12.2015. Verfügbar unter: <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html>

Hill, H. (2015): „Wirksam verwalten. Agilität als Paradigma der Veränderung“. In: Verwaltungs-Archiv 106/4, S. 397-416.

Hunnius, S., Schuppan, T. u. Stocksmeier, D. (2015): Top 100 – Die wichtigsten und am häufigsten genutzten Verwaltungsleistungen. Berlin: Nationales E-Government Kompetenzzentrum e.V. Verfügbar unter: http://www.negz.org/sites/default/files/NEGZ_Top100-Buerger_Kurzfassung_2015_Hunnius-Schuppan-Stocksmeier_FINAL.pdf

Initiative D21 e.V.; Institute for Public Information Management (2015). eGovernment Monitor 2015. Verfügbar unter: <http://www.egovernment-monitor.de/die-studie/2015.html>

Knobloch, T. (2016a). „Flucht in die Datenwelt“. In: taz vom 5.1.2016, S. 12. Auch online unter: <http://www.taz.de/!5262928/>

Knobloch, T. (2016b). „Flucht nach vorne“. In: KOMMUNAL 04/2016, S. 34-35. Auch online unter: <https://kommunal.de/artikel/wie-moderne-it-systeme-bei-der-fluechtlingspolitik-helfen/>

Knobloch, T. (2016c). „Der Traum vom digitalen Staat. Hebt den Datenschutzz!“ In: Cicero Online am 28.6.2016. Verfügbar unter: <http://www.cicero.de/berliner-republik/der-traum-vom-digitalen-staat-hebt-den-datenschutz>

Konrad-Adenauer-Stiftung (2016a). Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland. Verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44906-544-1-30.pdf?160418125028

Konrad-Adenauer-Stiftung (2016b). Open Data. The Benefits. Handlungsempfehlungen für eine zukunftsorientierte Datenpolitik. Verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_44935-544-1-30.pdf?160420170321



Policy Brief Juni 2016 Das Datenzeitalter gestalten

Konrad-Adenauer-Stiftung (2016c). Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043

Kubicek, H. (2016). „Warnung vor den Goldmachern“. In: Government2020 Blog, 13.6.2016. Verfügbar unter: <http://www.government2020.de/blog/?p=1731>

Lührs, R. (2016). „Verwaltung öffne dich!“ In: Netzpiloten Magazin vom 14.4.2016. Verfügbar unter: <http://www.netzpiloten.de/verwaltung-oeffne-dich/>

Lind, Morten (2010). The value of Danish address data: social benefits from the 2002 agreement on procuring address data etc. free of charge. Danish Enterprise and Construction Authority. July 7, 2010. Verfügbar unter: http://www.adresse-info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf

Mirani, L. (2014). London's bike-share program unwittingly revealed its cyclists' movements for the world to see. Verfügbar unter: <http://qz.com/199209/londons-bike-share-program-unwittingly-revealed-its-cyclists-movements-for-the-world-to-see/>

Nationaler Normenkontrollrat (2015a). Der Nationale Normenkontrollrat veröffentlicht Gutachten – E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Pressemitteilung. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Pressemitteilungen/2015_11_18_pm_it_gipfel_u_gutachten_egov.html

Nationaler Normenkontrollrat (2015b). E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2015_11_12_gutachten_egov_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Nationaler Normenkontrollrat (2016). E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Download/2016_06_14_egovernment_gutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Noveck, B. (2015). Smart Citizens, Smarter State. The Technologies of Expertise and the Future of Governing. Harvard University Press.

PricewaterhouseCoopers; Universität Bonn (2015). Deutschlands Städte werden digital. Anforderbar unter: <https://www.pwc-wissen.de/pwc/de/shop/publikationen/Deutschlands+Staedte+werden+digital+2015/?card=13575>

Rat für Informationsinfrastrukturen (2016). Leistung aus Vielfalt. Empfehlungen zu Strukturen, Prozessen und Finanzierung des Forschungsdatenmanagements in Deutschland. Verfügbar unter: <http://www.rfii.de/?wpdmdl=1998>

Route Fifty (2016). Seattle Embraces 'Open by Preference' Model for Releasing City Data. Verfügbar unter: <http://www.routefifty.com/2016/02/seattle-open-data-policy/126268/>

Saint Victor, J.d. (2015). Die Antipolitischen. Hamburger Edition.

Schaar, P. (2016). „Von der Informationsgesellschaft, der Privatsphäre und der "Unsexiness" des Datenschutzes“. heise online am 20.05.2016. Verfügbar unter: <http://m.heise.de/newsticker/meldung/Von-der-Informationsgesellschaft-der-Privatsphaere-und-der-Unsexiness-des-Datenschutzes-3206830.html>

Science and Technology Law Institute (2014). Open Government Data in Taiwan. Verfügbar unter: https://stli.iii.org.tw/en/content_page.aspx?i=6432

Senatskanzlei Berlin (2015). Pressemitteilung zum Berliner E-Government-Gesetz vom 19.5.2015. Verfügbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2015/pressemitteilung.317299.php>

Steinberg, T. (2016). A Manifesto For Public Technology. Verfügbar unter: <http://www.egovernment-computing.de/vom-fernen-land-frei-zugaenglicher-daten-a-527594/>

Steiner, M. (2016). „Vom fernen Land frei zugänglicher Daten.“ In: eGovernment Computing vom 16.3.2016. Verfügbar unter: <http://www.egovernment-computing.de/vom-fernen-land-frei-zugaenglicher-daten-a-527594/>

Stiftung Neue Verantwortung (2015). Open Data in Deutschland 2015 - Welche Ziele wurden erreicht? Arbeitspapier. Verfügbar unter: http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/opendata2015_was_erreicht_wurde_0.pdf



Policy Brief

Juni 2016

Das Datenzeitalter gestalten

Technologiestiftung Berlin (2014). Digitales Gold. Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin. Verfügbar unter: https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/140201_Studie_Digitales_Gold_Open_Data.pdf

Technologiestiftung Berlin (2016). Open Data in der Praxis. Verfügbar unter: https://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/160128_TSB_OpenDataBerlin.pdf

The Open Data Institute (2015a). Open data means business: UK innovation across sectors and regions. Verfügbar unter: <http://theodi.org/open-data-means-business-uk-innovation-sectors-regions>

The Open Data Institute (2015b). Updates to UK government information laws: has anything changed? Verfügbar unter: <https://theodi.org/blog/updates-to-uk-government-information-laws-has-anything-changed>

The Open Data Institute (2015c). 'No more crossed wires': how open innovation is born from company collaboration. Verfügbar unter: <https://theodi.org/blog/no-more-crossed-wires-how-open-innovation-is-born-from-company-collaboration>

The Potsdam Institute for eGovernment / BMI (2015). Auswirkungen der Abgabe von Daten gegen Geldleistungen in der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Bundesverwaltung. Potsdam, Oktober 2015. Verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/entgeltstudie-open-data.pdf?__blob=publicationFile

The White House (2016). Fact Sheet: The White House Launches The Opportunity Project. Utilizing Open Data to Build Stronger Ladders of Opportunity for All. Verfügbar unter: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/07/fact-sheet-white-house-launches-opportunity-project-utilizing-open-data>

UK Government Digital Service. Design Principles. Verfügbar unter: <https://www.gov.uk/design-principles>

UK Open Government Network (2015). 8 recommendations for open contracting in the UK. Verfügbar unter: <http://www.opengovernment.org.uk/2015/12/02/8-recommendations-for-open-contracting-in-the-uk/>

United Nations Public Administration Country Studies (2014). UN E-Government Survey 2014. Verfügbar unter: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

United Nations Development Programme (2016). Helen Clark: Keynote speech at the Publish What You Fund Aid Transparency Index launch. Verfügbar unter: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2016/04/13/helen-clark-keynote-speech-at-the-publish-what-you-fund-aid-transparency-index-launch.html>

Weltbank (2004). World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Verfügbar unter: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>

Whittington, J.; Calo, R.; Simon, M.; Woo, J., Young, M. and Schmiedeskamp, P. (2015): „Push, Pull and Spill; A Transdisciplinary Case Study in Municipal Open Government Seattle“. Legal Studies Research Paper No. 2015-23, Berkeley Tech L.J. Verfügbar unter: <https://www.law.washington.edu/directory/Profile.aspx?ID=713&vw=pubs>

Zabludovsky, Karla (2014). „Data Dive Finds 100-Year-Old Teachers and Phantom Schools in Mexico.“ In: Newsweek vom 30.5.2014. Verfügbar unter: <http://www.newsweek.com/data-dive-finds-hundred-year-old-teachers-and-phantom-schools-mexico-252871>

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Datenspektrum: Open Data Institute: The Data Spectrum, CC-BY SA, <http://theodi.org/data-spectrum>

Abb. 2 & 3: EU-Index European Commission: Digital Economy and Society Index, Country Profile Germany, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/germany>



Über die Stiftung Neue Verantwortung

Think Tank für die Gesellschaft im technologischen Wandel

Neue Technologien verändern Gesellschaft. Dafür brauchen wir rechtzeitig politische Antworten. Die Stiftung Neue Verantwortung ist eine unabhängige Denkfabrik, in der konkrete Ideen für die aktuellen Herausforderungen des technologischen Wandels entstehen. Um Politik mit Vorschlägen zu unterstützen, führen unsere Expertinnen und Experten Wissen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft zusammen und prüfen Ideen radikal

Über das Projekt

Offene Verwaltungsdaten fördern die Entstehung neuer Geschäftsideen sowie neue Formen des zivilgesellschaftlichen und bürgerlichen Engagements. Die In-Wertsetzung von Verwaltungsdaten stattet Behörden mit mehr Wissen und Kompetenzen aus und macht sie für's Digitalzeitalter fit. Das Projekt "Open Data & Privacy" treibt das Thema auf der politischen Agenda Deutschlands voran und bezieht den Datenschutz von Anfang an als Kernbestandteil mit ein. Im Austausch mit Stakeholdern aus Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Forschung entwickelt das Projekt konkrete Empfehlungen für einen Open-Data-Ansatz, der national tragfähig ist und die internationale Entwicklung auf diesem Feld voran bringt.

So erreichen Sie die Autoren:

Dr. Tobias Knobloch

tknobloch@stiftung-nv.de, +49 30 8145 0378 93

Twitter: @tobiasknobloch

Julia Manske

jmanske@stiftung-nv.de, +49 30 8145 0378 92

Twitter: @juka_ma



Impressum

Stiftung Neue Verantwortung e. V.
Beisheim Center
Berliner Freiheit 2
10785 Berlin

T: +49 (0) 30 81 45 03 78 80

F: +49 (0) 30 81 45 03 78 97

www.stiftung-nv.de

info@stiftung-nv.de

Design:

Make Studio

www.make-studio.net

Layout:

Franziska Wiese

Kostenloser Download:

www.stiftung-nv.de



Dieser Beitrag unterliegt einer CreativeCommons-Lizenz (CC BY-SA). Die Vervielfältigung, Verbreitung und Veröffentlichung, Veränderung oder Übersetzung von Inhalten der stiftung neue verantwortung, die mit der Lizenz „CC BY-SA“ gekennzeichnet sind, sowie die Erstellung daraus abgeleiteter Produkte sind unter den Bedingungen „Namensnennung“ und „Weiterverwendung unter gleicher Lizenz“ gestattet. Ausführliche Informationen zu den Lizenzbedingungen finden Sie hier:

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>