



POSITIONSPAPIER

Open Data

Transparenz und Offenheit in der Gesellschaft

Tina Siegfried, Vitako
Stand: Juni 2012

Was ist Open Data?

Open Data steht in engem Zusammenhang mit Open Government und dessen tragenden drei Säulen - Transparenz, Kollaboration und Partizipation. Das Ziel von Open Government ist es, Politik und Verwaltung für Bürger, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zu öffnen und diese an staatlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Der Aspekt der Transparenz unterstreicht dabei die zukünftige Offenheit staatlichen Handelns. Dazu gehört auch die Öffnung von Datenbeständen von Politik und Verwaltung. Insofern ist Open Data eine Teilmenge des Open Government.

Mit Open Data verbindet sich die Forderung nach freiem Zugang zu aktuellen öffentlichen Daten und Informationen, die jeder nutzen, zusammenführen und weiterverwenden kann. Dabei besteht Einigkeit darin, dass personenbezogene oder sicherheitsrelevante Daten keinesfalls als offene Daten angeboten werden sollen.

Vitako, die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V., unterstützt den Open-Data-Gedanken. Wir sehen Open Data als wichtiges Element auf dem Weg zur transparenten und vernetzten Verwaltung, von der Bürgerschaft, Wirtschaft und nicht zuletzt auch die Verwaltung selbst profitieren werden. Zurzeit gibt es in Bezug auf technische, rechtliche und auch finanzielle Rahmenbedingungen noch viele offene Fragen und einigen Diskussionsbedarf.

Die öffentlichen IT-Dienstleister verfügen über großes Know-how und professionelle Erfahrungen bei der Aufbereitung und Bereitstellung von Daten und sind damit bestens geeignet, die Diskussion um Datenformate, Metadatenkataloge und Standards mit ihrem Wissen zu bereichern und an der Gestaltung von Lösungen mitzuwirken.

Das Spektrum von Open Data ist so breit wie die Vielzahl der Daten, die von der öffentlichen Hand erhoben und vorgehalten werden. Dabei geht es nicht nur um Daten aus öffentlicher Verwaltung und Politik, sondern auch aus Wissenschaft und Wirtschaft und von Nicht-Regierungsorganisationen. Geodaten und Karten sind nur *ein* Beispiel. Auch medizinische, mathematische oder andere wissenschaftliche Informationen sollen - der Open-Data-Idee folgend - frei zugänglich sein. Bezogen auf Daten aus Politik und Verwaltung handelt es sich hier nicht nur um elektronische Daten aus den administrativen Fachverfahren, sondern auch um Protokolle von Parlamenten oder Ausschüssen.

Der vom Bundesministerium des Innern (BMI) initiierte Open-Data-Wettbewerb „Apps für Deutschland, bei dem 77 Anwendungen (Apps) mit offenen Datensätzen entwickelt worden sind, illustrierte die große Bandbreite der Nutzungsmöglichkeiten von offenen Daten: Von Cityguides in Bremen und Saarbrücken über eine Spielplatz-App bis zur Anzeige des

Wasserpegelstands an Rhein und Weser reichen die Möglichkeiten nützlicher Anwendungen durch offene Daten.

Bei der Heterogenität von Daten stellt sich das Problem ihrer Weiterverarbeitung und Nutzung. Insbesondere was die Maschinenlesbarkeit von offenen Daten anbelangt, fordert die Open-Data-Community Rohdaten-Formate (beispielsweise das csv-Format). Das in Verwaltungen vielfach eingesetzte pdf-Format eignet sich zwar gut zur Anzeige von Daten und Statistiken, nicht aber zur computergestützten Weiterverarbeitung. Daher gilt es, offene Daten in solchen Formaten bereitzustellen, die eine Weiternutzung ermöglichen.

Darüber hinaus ist der Aufbau von Metadatenkatalogen sinnvoll, in denen Dateninhalte und -formate beschrieben sind. Eine derart standardisierte Beschreibung der Datensätze erleichtert die Suche nach passenden Datensätzen. Noch ist unklar, wie und von wem solche (möglichst standardisierten) Kataloge zur Verfügung gestellt werden können.

In der Bundesrepublik beginnen erste Landkreise, Städte und Gemeinden über eine Öffnung ihrer Datenbestände nachzudenken oder setzen Konzepte bereits um. Berlin, Bremen und München sind die Vorreiter einer Bewegung, die in nächster Zeit voraussichtlich viele weitere Kommunen erreichen wird. Es besteht also Informations- und Handlungsbedarf, damit Kommunen auf etwaige Anfragen von Bürgern, Zivilgesellschaft oder Wirtschaft vorbereitet sind und reagieren können.

Nutzen von Open Data

Der Nutzen von Open Data wird auf unterschiedlichen Ebenen verortet. Transparenz, Vertrauen, Innovationsförderung und Wirtschaftswachstum beziehungsweise Wirtschaftsförderung sind zentrale Schlagworte, von denen sowohl Politik und Verwaltung als auch Bürgerschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft profitieren sollen. Die Befürworter argumentieren, der freie Zugang zu Daten und Informationen führe zu mehr Transparenz im Handeln von Verwaltung und Politik, und zwar nach innen wie nach außen. Diese Transparenz soll Vertrauen schaffen und damit Chancen für eine bessere demokratische Willensbildung eröffnen. Gerade die Visualisierung und Verknüpfung von Daten kann zu einem besseren Verständnis von Verwaltungsprozessen und zu besseren Entscheidungen beitragen. Dabei können offene Daten nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für Wirtschaft und Wissenschaft relevant sein. Die Möglichkeiten der Datennutzung kann Innovationen, Wirtschaftswachstum und die Wettbewerbsfähigkeit fördern – so auch ein zentrales Argument der Europäischen Kommission.

Die Open Data Community will auf der Basis der zur Verfügung gestellten Daten neue Anwendungen und Dienstleistungen mit konkretem Nutzen für den Alltag entwickeln. Die Beispiele reichen von Wheelmap, einer Übersicht barrierefreier Orte im Stadtraum, über Karten mit aktuellen Ozonwerten

oder Pollenbelastungen bis zu Fahrplanabfragen im öffentlichen Nahverkehr. Zum Teil sind dies auch Beispiele für eine Veredelung von Daten durch Nutzer und für die Mehrwerte, die sich durch Open Data erzielen lassen.

Letztlich profitiert auch die Verwaltung von der erwünschten Transparenz, denn eine Kombination von unterschiedlichen Daten und deren Visualisierung in Form von Karten ermöglicht, zu bestimmten Themen schnell und effizient Auskunft zu erteilen: verwaltungsintern, gegenüber der Politik sowie gegenüber Bürgern und Wirtschaftsunternehmen vor Ort. Auch können sich der Aufwand und die Redundanz bei Abfragen reduzieren und die Verwaltung mittels Open Data zu besseren Entscheidungsgrundlagen gelangen.

Eine zentrale Forderung der Open-Data-Community ist die Kostenfreiheit. Als Argument wird angeführt, dass Daten der öffentlichen Verwaltung bereits mit Steuergeldern erhoben und finanziert worden sind. Mit der Public Service Information-Richtlinie (PSI) auf europäischer Ebene sowie den Informationsfreiheitsgesetzen in einigen Bundesländern wird sogar ein rechtlicher Anspruch auf die Herausgabe von Daten und Informationen festgeschrieben.

Allerdings entsteht durch die Aufbereitung und Konvertierung von Daten in maschinenlesbare Formate Mehraufwand für die Verwaltungen. Daher muss gefragt werden, ob offene Daten zu einem uneingeschränkten Geschäftsmodell für privatwirtschaftliche Unternehmen werden dürfen. Kartendienstanbieter (wie Google) werden bislang nur ungenügend an den Mehrkosten beteiligt, obwohl sie durch Werbung an offenen Geodaten verdienen. Mögliche Lösungen werden gegenwärtig in dem Open Data-Projekt des IT-Planungsrats diskutiert (Arbeitspaket Geldleistungsmodelle).

Ganz offensichtlich steigt die Nachfrage nach Daten der öffentlichen Hand. Nicht nur kommerzielle Anbieter, auch Bürger und Bürgerinnen wünschen mehrheitlich eine Veröffentlichung von Daten der Verwaltung. Nach einer von Forsa im Jahr 2010 durchgeführten Studie im Auftrag von SAS befürworten immerhin 88 Prozent der Befragten eine regelmäßige Veröffentlichung von nicht-personenbezogenen Daten durch die öffentliche Verwaltung. 69 Prozent geben an, dass sie wahrscheinlich regelmäßig die Möglichkeit nutzen würden, diese Daten auch anzusehen.

Auch vor diesem Hintergrund ergibt sich für die öffentliche Verwaltung und ihre IT-Dienstleister eine neue Aufgabe: Bereits bei der Entstehung von Daten sollten die Beteiligten über mögliche Folgenutzungen nachdenken und entsprechende Lösungen realisieren. Dabei geht es darum, Daten in unterschiedlichsten Formaten so aufzubereiten, dass sie für Endnutzer, also vor allem die Bürger und Unternehmen, „brauchbar“ sind.

Know-how der kommunalen IT-Dienstleister

Die kommunalen IT-Dienstleister können bei der Konzeptentwicklung und Umsetzung von Open Data behilflich sein, da sie über die notwendigen Voraussetzungen verfügen, um Daten fachübergreifend aufzubereiten. Seit Jahrzehnten stellen die IT-Dienstleister den Kommunen die notwendigen Ressourcen und das technische Know-how zur Verfügung. Sie orientieren sich dabei an den individuellen Gegebenheiten in den Kommunen und sorgen für einen reibungslosen Ablauf der Datenverarbeitung.

Zu den zentralen Aufgaben kommunaler IT-Dienstleister gehört die Bereitstellung und Verarbeitung einer Vielzahl qualitativ hochwertiger Primärdaten (etwa aus dem Finanz- und Einwohnerwesen) und die Pflege von zentralen oder dezentralen Fachverfahren wie beispielsweise der Kfz-Zulassung. Ständig werden Daten automatisiert an die Statistischen Landesämter geliefert, beispielsweise für die Personal- und die Bevölkerungsstatistik. Daten aus Gewerberegistern oder Wohngeldanträgen werden ebenfalls kontinuierlich weitergeleitet. IT-Dienstleister gewährleisten dabei Datenverarbeitung mit hoher Ausfallsicherheit unter Berücksichtigung höchster Datensicherheit und Einhaltung aller Datenschutzbestimmungen.

Neben der Bereitstellung von Daten verfügen öffentliche IT-Dienstleister auch über entsprechende Erfahrungen bei der Verknüpfung und Aufbereitung von Daten und deren Integration in unterschiedlichen Fachanwendungen. Das Beispiel Geodaten zeigt, wie nützlich die grafische Aufbereitung von Daten ist, wenn hier „mit einem Klick“ Daten aus verschiedenen Quellen zusammengeführt und als übersichtliche Information in Form von Karten zur Verfügung gestellt werden. Die zunehmende Bedeutung von „Business Intelligence“-Lösungen unterstreicht, wie wichtig die Integration von Daten unterschiedlicher Herkunft auch für Planungs- und Steuerungsprozesse ist.

Die hierfür notwendigen IT-Systeme und IT-Infrastrukturen sind oftmals bereits vorhanden und müssen nicht neu aufgebaut werden. Kommunen sollten daher über eine Datenbereitstellung nachdenken und sich beim Bau beispielsweise von Datawarehouses von ihren IT-Dienstleistern beraten lassen.

Anstehende Aufgaben

Bei der Ausgestaltung der technischen Rahmenbedingungen, den Standards und Datenformaten, die Open Data in der Verwaltung erst auf breiter Basis möglich machen, ist das Fachwissen der IT-Dienstleister nützlich. Vitako und seine Mitglieder sind gern bereit, sich in den laufenden Diskussionsprozess mit ihrem Know-how einzubringen.

Aus unserer Sicht ist es wichtig, darauf zu achten, dass die Diskussionen um Standards nicht „bei null“ beginnen. Im Bereich der Standardisierung von Daten muss das Rad nicht neu erfunden, sondern lediglich vorhandenes Wissen gebündelt, gesicherte Erkenntnisse verbreitet und die Akteure

miteinander vernetzt werden. Dazu gehört auch, dass alle föderalen Ebenen der Bundesrepublik die Diskussion gemeinsam führen und gemeinsam nach Lösungen suchen.

Auch das in den Kommunalverwaltungen vorhandene Fachwissen ist wertvoll. Die Kommunen müssen an den entsprechenden Diskussionsprozessen um eine Vereinheitlichung und Standardisierung frühzeitig beteiligt werden. Darüber hinaus stärkt es die Durchsetzbarkeit von Open Data, wenn Kommunen an der Erarbeitung von Empfehlungen frühzeitig beteiligt sind und nicht erst durch Beschlüsse des IT-Planungsrates von solchen Vorhaben erfahren. Die erfolgreiche Vorgehensweise bei der Harmonisierung von Datensätzen in XöV-Verfahren (standardisierte Datenaustauschformate) ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine gelungene Beteiligung funktionieren kann.

Wenn es darum geht, sich auf Datenformate zu einigen, die ermöglichen, Verwaltungsdaten schnell und unkompliziert als offene, weiterverwendbare Daten zu veröffentlichen, sind die IT-Dienstleister aufgrund ihrer Praxiserfahrungen geeignete Partner. Als „Datenaufbereiter“ und Systemintegratoren sorgen sie für Vereinheitlichung. Sie sind in der Lage, behördeninterne Fachdaten ohne großen Aufwand in maschinenlesbaren Formaten bereitzustellen. Ideen für die Aufbereitung und Strukturierung von Metadaten sind ebenfalls bereits vorhanden, es bedarf auch hier keiner neuen Entwicklungen. Ratsam ist es, bereits vorhandenes Wissen und bewährte Vorgehensweisen (zum Beispiel Datenbeschreibungen zur Strukturierung von Metadaten) aus laufenden Projekten zu nutzen.

In Bezug auf Lizenz- und Nutzungsrechte gibt es Diskussions- und vor allem Einigungsbedarf. Es wäre für das verwaltungsübergreifende Funktionieren von Open Data fatal, wenn gleiche oder ähnliche Daten der öffentlichen Verwaltung zu unterschiedlichen Nutzungsbedingungen zur Verfügung gestellt würden. Die öffentlichen IT-Dienstleister plädieren dafür, Verwaltungsdaten zu gleichen Nutzungsbedingungen anzubieten. Innerhalb der Open-Data-Community gibt es mit Creative Commons bereits bewährte Ansätze zur Gestaltung von Nutzungsbedingungen. Über Erlösmodelle für privatwirtschaftliche Nutzer gilt es ebenfalls, schnell eine Einigung zu erzielen. Alle mit diesen Themen zusammenhängenden Fragen werden auch im Open Data-Projekt des IT-Planungsrates diskutiert.

Last but not least, gibt es einen erheblichen Bedarf an einheitlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Von einer bundesweit einheitlichen Regelung sind wir noch weit entfernt, stattdessen gibt es in einzelnen Bundesländern unterschiedliche Ansätze. Einige versuchen über ihre Informationsfreiheitsgesetze den Open Data-Gedanken umzusetzen und zu verbreiten. Vitako ist demgegenüber der Auffassung, dass Informationsfreiheitsgesetze oder auch Spezialgesetze wie das Umweltinformationsgesetz nur bedingt geeignet sind, um Open Data zu verbreiten. Zu hoffen ist, dass Ebenen übergreifende Projekte wie das laufende des IT-Planungsrates Impulse für möglichst einheitliche Lösungen geben.

Vitako ist bereit, sich bei der Gestaltung von Open Government Data aktiv einzubringen. Wir freuen uns auf den Dialog!

Links

- **Open Data Berlin:** <http://daten.berlin.de>
- **Berliner Open-Data-Strategie:** <http://bit.ly/datenstudie>
- **Open Data Wien:** <http://data.wien.gv.at/>
- **Offene Daten Deutschland:** <http://offenedaten.de/>
- **Open Data Showroom:** <http://opendata-showroom.org/>
- **Open Government-Eckpunktepapier des IT-Planungsrats:**
<http://e-konsultation.de/opengov/>
- **PSI-Richtlinie der EU** („Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“): <http://bit.ly/L4SY6T>
- **Informationsfreiheitsgesetz des Bundes:** <http://bit.ly/KBpDy6>
- **Transparenzgesetz Hamburg:** <http://bit.ly/LGZphm>
- **Bremer Informationsfreiheitsgesetz:** <http://bit.ly/LQmbDB>
- **Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene:**
<https://offenekommune.de/>

Ansprechpartnerin:
Dipl.-Pol. Christine Siegfried, Vitako-Geschäftsstelle, siegfried@vitako.de

Stand: Juni 2012