Bild: fotolia.com_Jörg S

Keine Seltenheit in der Verwaltung: Daten im Modus 1.0

Vom Königsweg der Daten

Papier ist bekanntlich geduldig. Und nicht nur das. Es schlummert im Verborgenen, Jahre, Jahrzehnte, in Kellern, Archiven und Aktenschränken. Davon können viele Behördenvertreter ein Lied singen. Wer als neuer Mitarbeiter in die Verwaltung eintaucht, muss meist die langjährige und zugleich umfangreiche Tätigkeit seines Vorgängers „bergen", begutachten und über den weiteren Verbleib der Informationen und Daten im Modus 1.0 entscheiden. Nicht selten sind das Papiere im höheren zweistelligen Kilobereich. Dem Archivar bereiten solche Dokumentenberge oft schlaflose Nächte, der Verwaltung sind sie eine Last. Denn in Zeiten der Digitalisierung müssen auch Behörden darüber nachdenken, wie diese wichtigen Informationen für die Nachwelt archiviert und vor allem der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können. Das Stichwort dahinter lautet: Open Data – der Königsweg der Daten.

Autor: **Andreas Eicher**

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) schreibt, dass Daten eine wichtige Triebkraft der Wirtschaft im digitalen Zeitalter bedeuten. So habe die verfügbare Datenmenge erheblich zugenommen. „Auch der öffentliche Sektor erfasst, erstellt und reproduziert ein breites Spektrum an Informationen aus Bereichen wie beispielsweise Wirtschaft, Geografie, Soziales, Verkehr, Tourismus oder Wetter", erklärt das BMWi. Und das Ministerium fährt fort: „Er (der öffentliche Sektor, Anm. d. Red.) gilt deshalb als die größte Informationsquelle Europas. Dabei besitzen gerade Daten des

öffentlichen Sektors, die der Informationsfreiheit unterliegen – darunter etwa Landkarten, statistische Daten, Gerichtsurteile sowie Melde- und Patentregister –, großes Potenzial für junge, aufstrebende Unternehmen“ [1]. Und die Bundesregierung folgert: „Durch die Verwaltung wird eine riesige Menge an Daten erhoben – seien es statistische Daten, Umweltdaten, Verkehrsdaten oder Geodaten. Bis vor einiger Zeit schlummerten diese Daten aber oftmals in den digitalen Aktenschränken der Verwaltung oder waren – falls sie überhaupt schon online zugänglich waren – schwer auffindbar“ [2].

Die Idee der offenen Daten

Folgt man dem Transparenzportal Hamburg, so steht hinter dem Begriff Open Data „die Idee, Daten frei zugänglich und nutzbar zu machen“. Konkret definiert das Portal Daten dann als offen, „wenn es keine rechtlichen, technischen oder sonstigen Kontrollmechanismen gibt, die den Zugang, die Weiterverarbeitung und die Weiterverbreitung dieser Daten einschränken. Der Zugang, die Weiterverarbeitung und die Weiterverbreitung soll jedermann und zu jeglichem Zweck, auch kommerziellem, ohne Einschränkungen und Diskriminierung und ohne Zahlung von Gebühren möglich sein“ [7]. Die Bundeszentrale für politische Bildung, kurz bpb, schreibt in diesem Zusammenhang: „Der Begriff „offene Daten“ (englisch Open Data) ist ein einfaches Konzept: Daten sind dann „offen“, wenn sie durch jedermann und für jegliche Zwecke genutzt, weiterverarbeitet und weiterverbreitet werden können. Dieses Konzept ist im akademischen Bereich nicht neu und ähnelt den Konzepten von Open Access, Open Content und Open Source“ [8].

Open Data als zentrale Grundlage

Mittlerweile findet ein Umdenken in vielen Verwaltungen statt. Das Positionspapier „Open Data in Kommunen“ sieht „eine Reihe von Landkreisen, Städten und Gemeinden“, die damit begonnen haben, „über eine Öffnung ihrer Datenbestände nachzudenken“. Doch das Papier kommt auch zu dem Schluss, dass „insgesamt ein erheblicher Informations- und Handlungsbedarf bestehe, damit Kommunen auf etwaige Anfragen von Bürgern, Zivilgesellschaft oder Wirtschaft vorbereitet seien und reagieren könnten“ [3]. Wen wundert es, wenn die Autoren (Zentrum für E-Government) des Beitrags „Open Government Data: Potentiale, Risiken und Hürden“ in Open Government Data (OGD) „die Grundlage von Open-Government-Initiativen“ sehen. Und sie führen weiter an: „Denn ohne einen möglichst uneingeschränkten Zugang zu Rohdaten und Information des Staates fehlt für die Zusammenarbeit des Staates mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine zentrale Grundlage“ [4] (siehe auch den Infokasten). Für Hans-Henning Hall, dem Leiter der Abteilung eGovernment bei der Landeshauptstadt Stuttgart, liegen die Chancen einer weiteren Öffnung der Verwaltung in Richtung Open Data in einer bürgernahen, offenen und transparenten Verwaltung. „Das ist eine Grundlage für die Ausübung demokratischer Rechte und Pflichten, wie beispielsweise mehr Bürgerbeteiligung. Open Data ist eine entscheidende Grundlage für wirtschaftliche Impulse und Innovationen“, so H.-H. Hall.

Eine wichtige Basis hin zu mehr Offenheit im Bereich der Verwaltungsdaten schuf der Bund mit dem Aufbau von „GovData“, einen Datenportal für Deutschland. Nach anfänglicher Kritik, wie beispielsweise von Zeit Online aus dem Jahr 2013: „Deutsches Datenportal bisher weder offen noch erreichbar“, avanciert das GovData-Portal zum wichtigen Ankerpunkt offener Datenbestände im Verwaltungsumfeld [5]. Auf den Portalseiten heißt es hierzu: „Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData arbeitet seit Herbst 2015 an einem Metadatenstandard für offene Verwaltungsdaten in Deutschland.“ Zu den Kategorien zählen unter anderem sowohl die Bereiche Bevölkerung, Gesundheit, Infrastruktur, Bauen und Wohnen sowie Kultur, Freizeit und Sport als auch Geographie, Geologie und Geobasisdaten. Gerade für den letzten Bereich finden sich im Datenportal mehr als 5 670 Datensätze (Stand: Januar 2017).

Die Bandbreite der hinterlegten Daten erstreckt sich von Lärmkarten über Kartenlayer für Schutzgebiete bis zu Boden-

IP SYSCON 2017

Kongress IP SYSCON 2017 zu GIS und CAFM &
2. Fachkongress „Energiewende lokal gestalten“

14. und 15. März 2017 in Hannover – Jetzt anmelden unter www.ipsyscon2017.de

IP SYSCON

Der Blick über die Alpen: Open Data in Österreich und in der Schweiz

In Österreich gründete bereits im Juli 2011 das Bundeskanzleramt im Verbund mit den Städten Wien, Linz, Salzburg und Graz die „Cooperation Open Government Data Österreich", kurz „Cooperation OGD Österreich". Damit wollen Bund, Länder, Städte und Gemeinden „in Kooperation mit den Communities, Wissenschaft, Kultur und der Wirtschaft die Basis für die Zukunft von Open Government Data in Österreich legen" [14]. Neben der Einigung auf gemeinsame Standards streben die Open-Data-Befürworter optimale Bedingungen für alle Interessengruppen an. Zudem wird das Zusammenwirken im Raum Deutschland – Österreich – Schweiz – Liechtenstein (D-A-CH-LI) forciert. Ziel ist es unter anderem, die „Vision eines Daten-Ökosystems im Raum D-A-CH-LI" zu verwirklichen [15]. Zudem bietet das österreichische Datenportal „data.gv.at" „seit 2012 offene Informationen der Verwaltung zur Nutzung für vielfältige Anwendungen an" [16]. Und auch in der Schweiz tut sich einiges in puncto offener Daten. So sieht die Schweiz in ihrem Portal „opendata.swiss" einen integralen Bestandteil der „Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014 – 2018". Auf den vom Schweizerischen Bundesarchiv betriebenen Portalseiten heißt es: „Das Portal vereint unterschiedlichste Datensätze wie beispielsweise die Gemeindegrenzen der Schweiz, Bevölkerungsstatistiken, aktuelle Wetterdaten, historische Dokumente oder ein Verzeichnis der Schweizer Literatur. Gemeinsam ist den Datensätzen, dass Sie alle kostenlos heruntergeladen und weiterverwendet werden können" [17].

fotolia.com_momius

Auch in Österreich und der Schweiz wird „E-government" großgeschrieben

übersichtskarten und elektronischen Navigationskarten – bereitgestellt von Bund und Ländern [6]. Das mittelfristige Ziel ist es, nach einer Erprobungszeit eine formale Verabschiedung von DCAT-AP (DCAT Application Profile for Data Portals in Europe) als deutschen Standard für das Jahr 2018 anzustreben. Diese Meinung teilt auch E-Government-Experte H.-H. Hall: „Als Standards werden die Datenlizenz Deutschland 2.0 sowie standardisierte, EU-kompatible OGD-Metadatenstrukturen gemäß DCAT-AP zum Einsatz kommen, für GovData und Service-BW.de ist dies bereits vorgesehen." Die Stadt Stuttgart verfügt aktuell über noch kein zentrales Open-Data-Portal, will das aber zusammen mit dem Innenministerium von Baden-Württemberg umsetzen. Aber nach H.-H. Halls Worten stelle die Stadt auf den eigenen Webseiten bereits umfangreiche Informationen und Daten, teilweise maschinenlesbar, zur Verfügung. „Auf unserem Bürgerbeteiligungsportal für Online-Partizipation, www.stuttgart-meine-stadt.de, stellen wir für unsere Beteiligungsverfahren themenbezogene Informationen und Daten zur Verfügung", erklärt H.-H. Hall. Und er ergänzt: „Bürger sollen hierüber die Möglichkeit erhalten, sich bei den Beteiligungsprojekten qualifiziert einzubringen." Zudem sei ab Mitte 2017 zusätzlich eine „Vorhabenliste" vorgesehen, auf der Projekte und Vorhaben der Stadt Stuttgart transparent publiziert würden.

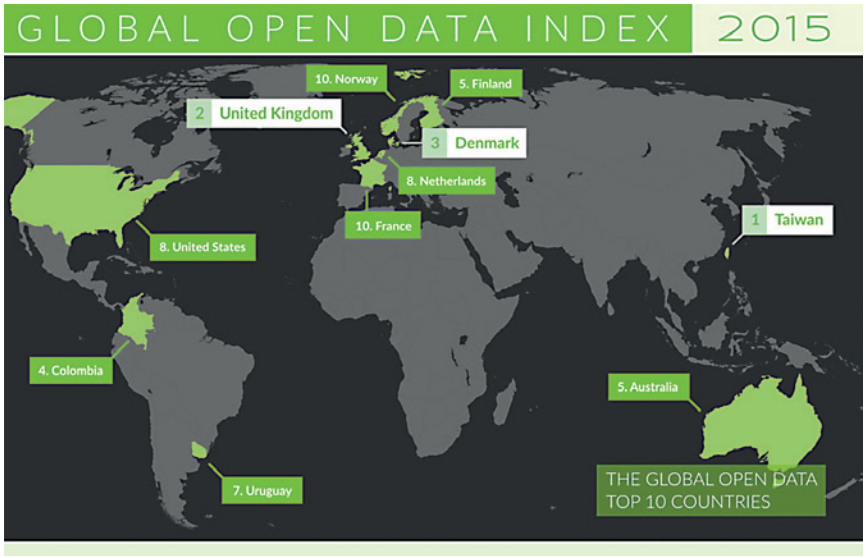

Bild: Open Knowledge International

Im Ranking der Top 10 des „Global Open Data Index 2015" ist Deutschland nicht vertreten

Offen ist nicht gleich offen

Licht und Schatten spiegeln sich in der Initiative in puncto Datenlizenzen wider. So schreibt die Frankfurter Rundschau: „Neben der Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0 setzt das Innenministerium ein gutes Dutzend weitere Lizenzen ein, die teilweise nur eine eingeschränkte Nutzung erlauben" [9]. GovData hierzu: „Die Fülle an möglichen Nutzungsbestimmungen und die häufige Frage, ob diese überhaupt für (offene) Verwaltungsdaten im deutschen Recht geeignet sind, macht es aber weder für Datenbereitsteller noch für Datennutzer allzu einfach. Das Projekt „Open Government" hat es sich daher zum Ziel gesetzt, die Verwendung weniger,

Ein ausführlicheres Interview mit dem Leiter der Abteilung eGovernment der Landeshauptstadt Stuttgart, Hans-Henning Hall, finden Sie ab **Seite 26**.

einfacher und einheitlicher Nutzungsbestimmungen zu fördern.“ Im Grunde sollen nur „Daten mit klaren, eindeutigen Nutzungsbestimmungen“ aufgenommen werden. Fehlen diese, würde ein Datensatz nicht über das Portal verfügbar gemacht. Zur Anwendung kommen innerhalb des GovData-Portals zwei Varianten, nämlich zum einen die Variante „Namensnennung“. Diese verpflichtet den Datennutzer zur Nennung des jeweiligen Datenbereitstellers. Die zweite Variante „Zero“ erlaubt eine „einschränkungslose Weiterverwendung“ [10]. Doch es klemmt, wie der aktuelle „Global Open Data Index“ für das Jahr 2015 aufzeigt. Dort rangiert Deutschland nur auf Platz 26 und hinkt im europäischen Vergleich Großbritannien mit Platz zwei, Finnland auf Platz fünf oder Frankreich (Platz 10) hinterher. Selbst weltweit sind Länder wie Kolumbien mit Platz vier oder Brasilien auf dem 12. Platz vor Deutschland beim Thema offener Daten [11].

Neben datenschutzrechtlichen Fragen (unter anderem der Rückbeziehbarkeit der Daten auf natürliche Personen) regeln EU, Bund und Länder den Zugang zu Informationen. Beispielsweise steht im Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) für Baden-Württemberg, dass der Anspruch auf Informationszugang unter anderem verwehrt wird, „soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf […] inter- und supranationalen Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder zu einem Land“ oder „die Belange der äußeren oder öffentlichen Sicherheit“ [12]. Nicht umsonst verweist das Bundesministerium des Inneren beim „Geheimschutz bei Geodaten“ darauf, dass „im Zusammenhang mit den Voraussetzungen für den geheimschutzrechtlichen Umgang mit Geodaten […] sowohl die EU (Rat und Kommission) als auch die EU-Mitgliedstaaten über einschlägige Gesetze und Verordnungen verfügen, die den Umgang mit und den Schutz von klassifizierten Informationen (inkl. Geodaten) regeln“ [13]. Das lässt viel Spielraum für Interpretationen und zeigt, dass offen nicht immer gleich offen ist – gerade im zunehmenden Kampf um Daten, Einfluss und Macht.

Quellen:

[1] www.bmwi.de/DE/service,did=640052.html
[2] www.verwaltung-innovativ.de/DE/E_Government/Open_Government/Open_Government_node.html
[3] www.govdata.de/neues/-/blogs/nutzen-zusammenfuhren-weiterverwenden-positionspapier-open-data-in-kommunen-veroffentlicht
[4] www.user.tu-berlin.de/komm/CD/paper/061121.pdf
[5] www.zeit.de/digital/internet/2013-02/govdata-offene-daten/seite-2
[6] www.govdata.de
[7] transparenz.hamburg.de/was-ist-open-data/
[8] www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64055/was-sind-offene-daten
[9] www.fr-online.de/freiheit/open-data-in-deutschland-die-befreiung-der-daten,31839204,32063842.html
[10] www.govdata.de/lizenzen
[11] index.okfn.org
[12] www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=InfFrG+BW+%C2%A7+4&psml=bsbawueprod.psml&max=true
[13] www.bmi.bund.de/IMAGI/DE/Themen-und-Projekte/Geheimschutz-bei-Geodaten/geheimschutz-bei-geodaten_node.html
[14] www.data.gv.at/infos/cooperation-ogd-oesterreich/
[15] www.data.gv.at/wp-content/uploads/2015/05/OGD-D-A-CH-LI-Daten-Oekosystem-VISION-1.pdf
[16] www.data.gv.at/wp-content/uploads/2015/05/OGD-D-A-CH-LI-Aussendung-Januar-2016.pdf
[17] opendata.swiss/de/about/