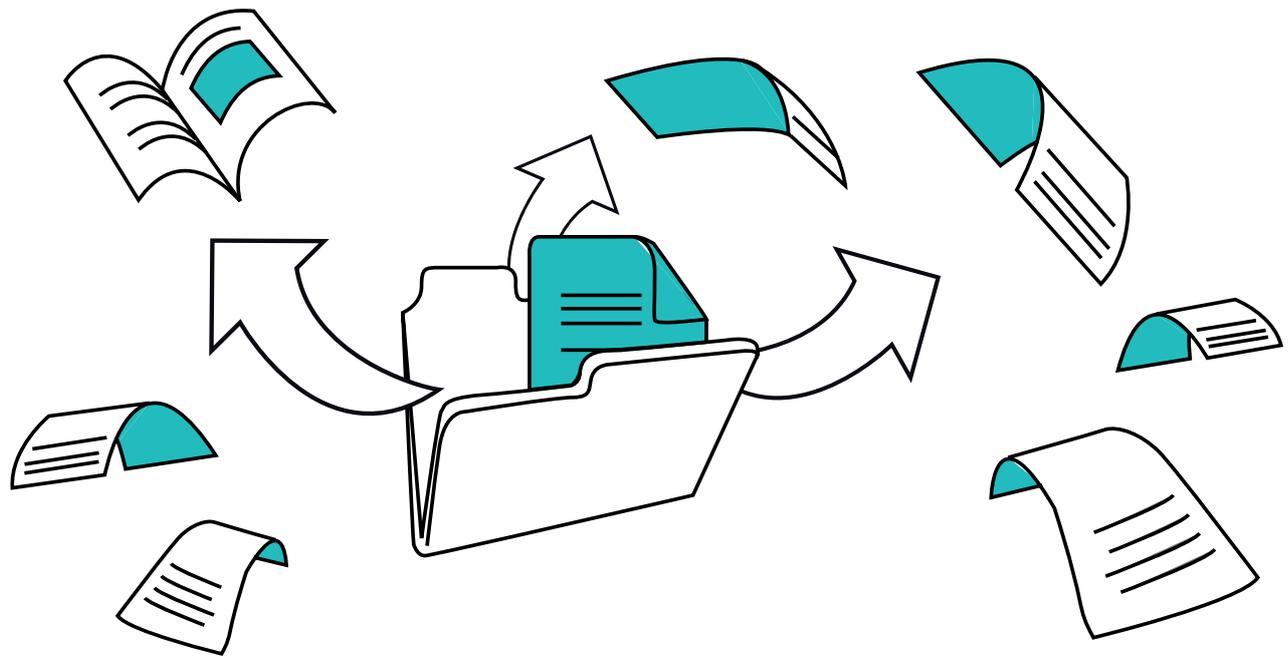


MASTERARBEIT

Open Government Data – Zwischen politischer Transparenz und Wirtschaftsförderung

Eine Analyse der Entwicklungen in Deutschland

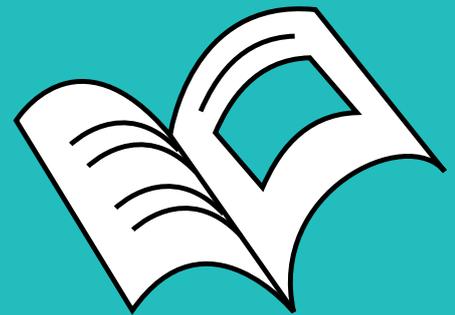


MASTERSTUDIENGANG
New Media and Digital Culture
Utrecht University

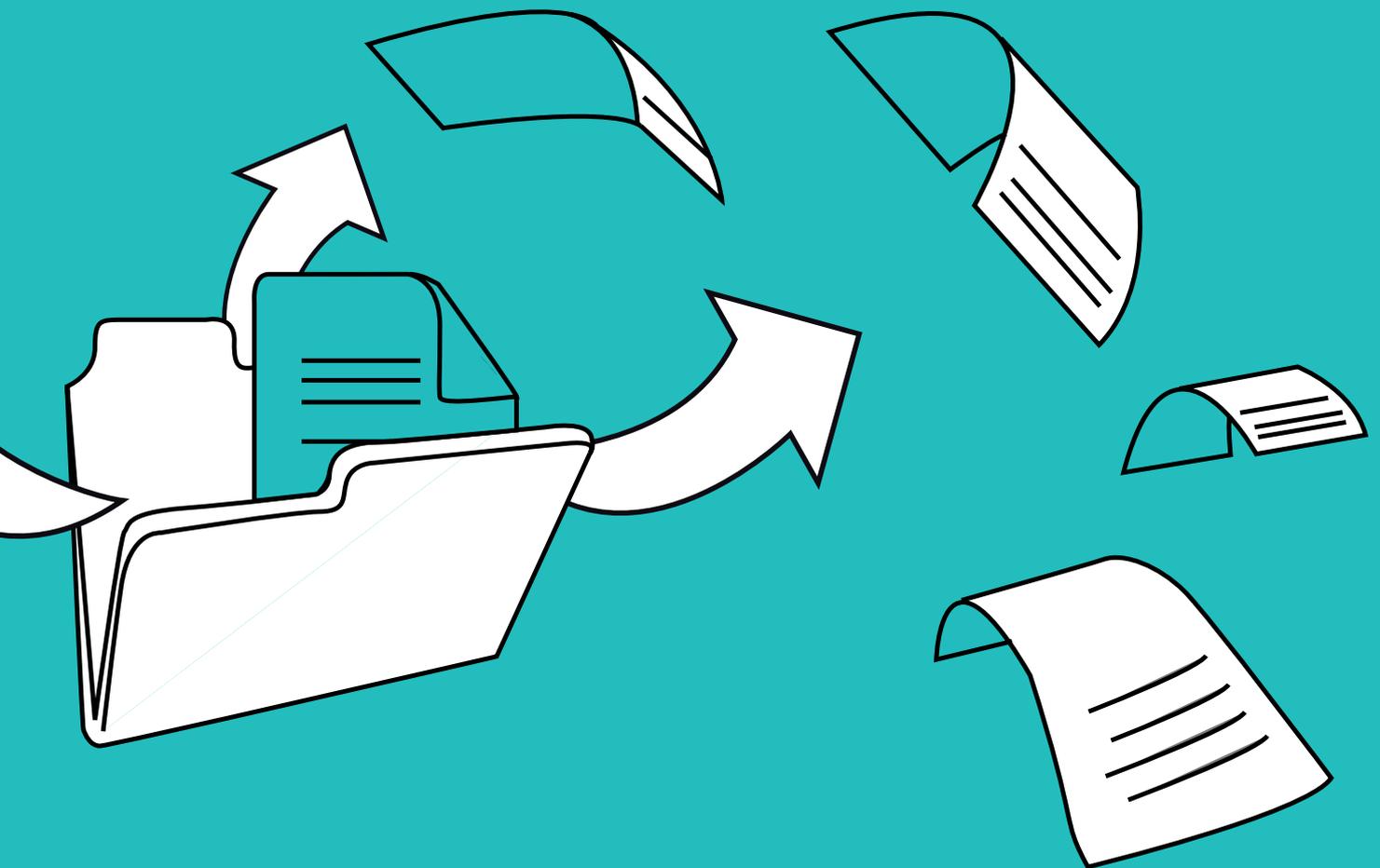
Julia Elisabeth Kloiber | 3806316
mail@juliakloiber.com
Betreuer: Mirko Tobias Schäfer
August 2012

INDEX

1.	EINLEITUNG	001
2.	BEGRIFFSDEFINITIONEN	004
2.1	Open Data – über die technischen Prinzipien offener Daten	005
2.2	Open Government Data – über die inhaltliche Ebene offener Daten	006
3.	DIE POTENZIALE VON OPEN GOVERNMENT DATA	007
3.1	Die wirtschaftlichen Potenziale offener Daten	008
3.2	Offene Daten und Open Government Das gesellschaftliche und demokratische Potenzial offener Daten	009
4.	INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH VON OPEN GOVERNMENT DATA	011
4.1	Entwicklung in den USA	012
4.1.1	Geschichtliche Entwicklung politischer Transparenz in den USA	012
4.2	Entwicklungen in Großbritannien und Europa	013
5.	OPEN GOVERNMENT DATA IN DEUTSCHLAND – SERVICEDATEN ANSTATT POLITISCHER TRANSPARENZ	014
5.1	Status Quo in Deutschland – eine langwierige Strategiefindung	016
5.2	BürgerInnen wünschen mehr Transparenz von Politik und Verwaltung	017
5.3	Langsame Entwicklungen abseits der Strategiefindung des Bundes	018
5.3.1	Lokale Datenportale	018
5.4	Informationsfreiheit in Deutschland – ein später Schritt in Richtung mehr Transparenz	020
5.5	Die Weiterverwendung von Daten	021
5.6	Open Government Data - Wirtschaftsförderung und deren Hürden	022
5.6.1	Kosten für die Bereitstellung von Daten	022
5.6.2	Lizenzen und Formate	023
5.7	Zivilgesellschaftliche Initiativen	024
6.	FAZIT	026
	LITERATURVERZEICHNIS	028



01 EINLEITUNG



Daten – die Rohstoffe der Informationsgesellschaft. Mit zunehmendem Einsatz von Informationstechnik treten Informationen und Daten als Gut ins Zentrum der Betrachtung (Barnickel et al. 2012). Egal ob für Wirtschaft, Politik oder Wissenschaft, Daten sind wesentliche Ressourcen und spielen in allen gesellschaftlichen Bereichen eine wichtige Rolle. Auf Basis von Informationen werden Entscheidungen getroffen und Produkte verkauft. Unternehmen sammeln die Daten ihrer Kunden, um Produkte und Dienstleistungen zu optimieren und um Absatz und Nachfrage zu steigern. Ganze Geschäftsmodelle basieren mittlerweile auf der Erzeugung, Interpretation, Verwertung und dem Verkauf von digitalen Daten und den daraus abgeleiteten Informationen. Große Datenberge werden von Google, Facebook und Co. mit statistischen Verfahren aufbereitet, um in der Folge zielgerichtete Werbung zu schalten (Pachali 2011). Auch Staat und Verwaltung sammeln und erzeugen eine Vielzahl an Daten. Behörden, Gerichte, Ämter und andere staatliche Stellen häufen große Mengen an Informationen an – diese reichen von Wetterdaten, über Haushaltsstatistiken bis hin zu Informationen zur Parteienfinanzierung.

Primär dienen die Daten, die von Verwaltungen und Forschung erhoben werden, der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Doch ähnlich wie in den Datensammlungen großer Unternehmen steckt auch in Verwaltungsdaten großes wirtschaftliches und gesellschaftliches Potenzial. Aus diesem Grund sind Verwaltungs- und Regierungsdaten von großem, öffentlichem Interesse. Im Gegensatz zu den Daten, die Unternehmen aggregieren, wird die Erhebung von Verwaltungsdaten mit Steuergeldern finanziert, was sie zum Gut der Allgemeinheit macht. Nichtsdestotrotz sind in Deutschland viele der öffentlichen Datenbestände gar nicht oder nur sehr eingeschränkt öffentlich verfügbar. Viele Daten liegen den Verwaltungen nur intern vor und werden ausschließlich auf Nachfrage herausgegeben (Dietrich 2011b). Wenn Informationen veröffentlicht werden, wie im Beispiel der Wirtschaftsförderungsstrategie, dann oftmals nur das finale Strategiedokument. Die dem Dokument zugrundeliegenden Rohda-

ten bleiben oft in der Hand der Verantwortlichen und der Behörden (Klessmann & Barnickel 2012).

Durch diese eingeschränkte Verfügbarkeit wichtiger Informationen und Daten kann das wirtschaftliche und gesellschaftliche Potenzial öffentlicher Daten nicht voll ausgeschöpft werden. Um dies zu ändern, gibt es seit einigen Jahren politische Initiativen und Bestrebungen, Verwaltungsdaten für die Allgemeinheit zugänglich und weiterverwertbar zu machen. Die Öffnung von Regierungs- und Verwaltungsdaten mit Hilfe von Informationstechnologie wird als Open Government Data bezeichnet. In einigen anglo-amerikanischen Staaten hat sich Open Government Data im Zuge einer Öffnung von Staat und Verwaltung (Open Government) bereits etabliert. Verwaltungsdaten werden in diesen Ländern auf Portalen im Internet zum Download und zur Weiterverarbeitung zur Verfügung gestellt. Ziel dieser politischen Initiativen ist die Förderung von Demokratie. Durch die Verfügbarkeit von Regierungs- und Verwaltungsdaten können sich Bürger umfassender informieren, sind dadurch mündiger und können sich in Folge besser am politischen Geschehen beteiligen. Neu ist dabei nicht der politische Transparenzgedanke, sondern der Einsatz von Informationstechnologien. Transparenz ist dabei nur ein Teil der auf Web 2.0 Technologie basierenden Open Government Strategien (Government 2.0), angestrebt wird auch die Beteiligung und Kollaboration von Bürgern an politischen Entscheidungen und Prozessen. Open Government Data vereint dabei den technischen Ansatz von Open Data und das politische Konzept von Open Government (Barnickel et al. 2012).

Die Vermengung der beiden Konzepte und das Fehlen einer eindeutigen Begriffsdefinition führen in der praktischen Umsetzung oft dazu, dass der Begriff unterschiedlich ausgelegt und interpretiert wird. Häufig findet bei der Bereitstellung von Open Government Data keine Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Potenzialen von Daten statt. Das kann dazu führen, dass Regierungen vorgeben, mit Open Government Data politische Transparenz zu fördern, während tatsächlich nur politisch wenig

relevante Servicedaten geöffnet werden (Yu und Robinson 2012). Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den unterschiedlichen Potenzialen offener Daten und den Entwicklungen von Open Government Data Strategien. Dabei wird der Frage nachgegangen, worauf der Schwerpunkt der Open Government Data Entwicklungen in Deutschland liegt: auf politischer Transparenz oder der Förderung von Wirtschaft.

Zur Beantwortung dieser Frage werden nach einer Einführung in das Thema Open Government Data und einer Definition der Begriffe sowie einer Untersuchung zu den Potenzialen offener Daten in einer Kompaktanalyse, die internationalen Entwicklungen und Tendenzen untersucht. Im zweiten Teil der Arbeit liegt der Fokus auf den Entwicklungen, Herausforderungen und rechtlichen Rahmenbedingungen offener Daten in Deutschland.

02 BEGRIFFSDEFINITIONEN

Für die weitere Auseinandersetzung mit dem Thema Open Data und Open Government Data ist es wichtig, die Begriffe klar zu definieren und zu differenzieren. Insbesondere, weil allgemeingültige Begriffsdefinitionen oft schwammig sind, was dazu führt, dass die Begriffe in Aufsätzen und Artikeln zu dem Thema oft unterschiedlich verwendet werden.

2.1 OPEN DATA – über die technischen Prinzipien offener Daten

Auf der technischen Ebene von Open Data herrscht weitgehende Einigkeit über die Grundsätze und Kriterien von offenen Daten (Barnickel et al. 2012). Laut Definition der Open Knowledge Foundation (2011) können Daten als „offen“ bezeichnet werden, wenn sie:

„von jedermann frei genutzt, wiederverwendet und weitergegeben werden können und dies höchstens mit der Maßgabe einer Namensnennung des Urhebers sowie der Forderung einer Weitergabe unter gleichen Bedingungen.“

Der Begriff Open Data vereint damit die technische und philosophische Bedeutung des Wortes „open“. Auf der technischen Ebene geht es um effiziente Daten- und Informationsverarbeitung mit Hilfe von Computern. Dafür ist es wichtig, dass Daten in ihrer Rohform, als sogenannte Rohdaten, und in offenen Formaten zur plattformunabhängigen Weiterverarbeitung zur Verfügung stehen. Unter Rohdaten versteht man nicht-textliches Material, wie Umwelt- und Wetterdaten, wie es beispielsweise für Statistiken verwendet wird (Co:llaboratory 2010).

Die philosophische Bedeutung des Wortes „open“ wiederum beschreibt den demokratischen Zugriff sowie den Austausch, die Nutzung und Weiterverwendung von Daten. Hierfür spielt die rechtliche Situation mit Lizenzen und Nutzungsbedingungen, unter denen Daten veröffentlicht werden, eine wichtige Rolle. Gegenüber dem Inhalt der Daten verhält sich der Begriff Open Data neutral, er beschreibt lediglich die technische Form und die rechtlichen Bedingungen der Bereitstellung von Daten (Yu und Robinson 2012). Trotzdem ist zu beobachten, dass der Begriff in Artikeln und Strategiepapieren zu dem Thema häufig in Bezug auf Daten des öffentlichen Sektors verwendet wird. Ein wichtiges Schlagwort für die Offenheit von Daten ist Interoperabilität.

„Interoperabilität bezeichnet die Fähigkeit verschiedener Systeme und Organisationen zusammenzuarbeiten (Open Knowledge Foundation 2011).“

Auf Open Data bezogen, bedeutet das die Möglichkeit, offene Daten miteinander kombinieren und weiterverarbeiten zu können. Für die Interoperabilität von Daten ist essentiell, dass diese in offenen Formaten und unter offenen Lizenzen vorliegen. Offene Datenformate sind Formate wie XML, Json und SVG, die sich plattformunabhängig weiterverarbeiten lassen. Diese Formate sind nicht an proprietäre Software gekoppelt, sondern können auch mit Open Source Software geöffnet und weiterverarbeitet werden. Die Bereitstellung von Daten unter offenen Lizenzen ermöglicht das Kopieren, Verbreiten und Weiterverarbeiten von Werken (Djordjevic 2007). Die Verwendung offener Lizenzen ist besonders wichtig für die Folgeverwertung von Daten (Yu und Robinson 2012). Eines der bekanntesten Content-Lizenzmodelle sind die „Creative Commons“-Lizenzen. Sie bieten ein flexibles System an Nutzungsbedingungen, sind international weit verbreitet und einfach verständlich (Djordjevic 2007).

Weitere Kriterien für offene Daten wurden 2007 in den USA von einer Open Government Working Group, bei der unter anderem Lawrence Lessig und Tim O’Reilly beteiligt waren, festgelegt. Das Ergebnis war ein Set aus acht Prinzipien für die Offenheit von Daten, auf das häufig Bezug genommen wird. Darunter finden sich neben den bereits erwähnten Gesichtspunkten, die Prinzipien Kosten- und Lizenzfreiheit, Vollständigkeit, Primärquellen, zeitnahe Bereitstellung, Einfachheit des Zugangs, Diskriminierungsfreiheit, dauerhafte Verfügbarkeit und Maschinenlesbarkeit (Tauberer 2007). Eine klare Definition von Offenheit stellt sicher, dass Daten aus unterschiedlichen Quellen kombiniert und in größeren Systemen genutzt werden können, was den besonderen Mehrwert von Open Data beschreibt: durch die Verknüpfung maschinenlesbarer Daten neue Zusammenhänge aufzeigen (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2011a).

2.2 OPEN GOVERNMENT DATA – über die inhaltliche Ebene offener Daten

Während der Begriff Open Data die technische Ebene und die Kriterien der Bereitstellung von Daten beschreibt, gibt der Begriff Open Government Data, mit dem Zusatz „Government“, Aufschluss über die inhaltliche Ebene der Daten. Im allgemeinen Gebrauch bezeichnet der Begriff Daten der öffentlichen Verwaltung, die Dritten zur Nutzung und Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden (Barnickel et al. 2012). Open Government Data umfasst damit ein breites Spektrum an Daten, das von Nahverkehr-, Umwelt- und Geodaten über Daten aus Wissenschaft und Forschung bis hin zu Finanz- und Haushaltsdaten reicht. Innerhalb dieses breiten Spektrums können Daten anhand ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Potenziale voneinander abgegrenzt werden. Die beiden Wissenschaftler Harlan Yu und David G. Robinson ordnen öffentliche Daten dazu auf einer Achse von „Service“ nach „Transparenz“ ein.

„We recognize that although many disclosures do serve both objectives, it is common for one of the two motives to predominate to some degree over the other (Yu und Robinson 2012: 3).“

Ein Beispiel für Daten, die dem Achsenende „Service“ zugeordnet werden können, sind Echtzeitdaten aus dem öffentlichen Nahverkehr. Auf Basis von sogenannten „Servicedaten“ können nützliche Anwendungen entstehen, die Bürgern eine bessere Nutzung öffentlicher Dienstleistungen ermöglichen. Im Fall von Nahverkehrsdaten können beispielsweise Applikationen im Bereich der Fahrplanung entstehen. Da diese Dienstleistungen und Anwendungen auch kommerziell angeboten werden können, haben Servicedaten auch wirtschaftliches Potenzial.

Am anderen Ende des von Yu und Robinson beschriebenen Datenspektrums finden sich Daten, die politische Transparenz fördern. Dieser Seite können Daten zur Parteienfinanzierung oder Daten zum Haushaltsbudget eines Landes zugeordnet werden. Der Fokus liegt dabei (anders als bei Daten aus dem Bereich „Service“) nicht auf der Förderung von Wirtschaft oder der Verbesserung öffentlicher Dienst-

leistungen, sondern auf der Transparenz politischen Handelns. Damit beziehen sich Daten dieses Endes der Skala auf den politischen Begriff „Open Government“, der das Synonym für Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierung und Staat ist. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden diese Daten als Transparenzdaten bezeichnet (Yu und Robinson 2012).

Diese Unterscheidung zwischen Service- und Transparenzdaten wird in den wenigsten Artikeln und wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema Open Government Data getroffen, und auch in der praktischen Umsetzung wird kaum zwischen den unterschiedlichen Potenzialen offener Daten differenziert. In den meisten Fällen wird sehr generell von Open Government Data gesprochen. In der vorliegenden Arbeit ist die Unterscheidung zwischen den politischen und wirtschaftlichen Potenzialen öffentlicher Daten jedoch von großer Wichtigkeit, da nur über diese Differenzierung der Frage nachgegangen werden kann, ob eine Regierung Open Government Data primär als Werkzeug für Demokratieentwicklung oder für Wirtschaftsförderung und die Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen einsetzt.

Des Weiteren ist es wichtig anzumerken, dass Daten, die der Geheimhaltung oder dem Datenschutz unterliegen, eine Ausnahme bei der Öffnung von Verwaltungs- und Regierungsdaten darstellen. Personenbezogene Datensätze sowie Daten, deren Veröffentlichung die allgemeine Sicherheit gefährden könnte, sind von einer Veröffentlichung im Sinne von Open Government Data ausgeschlossen (Klessmann und Barnickel 2012).

03 DIE POTENZIALE VON OPEN GOVERNMENT DATA

Zwei der wichtigsten und am häufigsten genannten Potenziale von Open Government Data liegen im Bereich der Wirtschaft und der Demokratie. Im ökonomischen Bereich geht es um Wirtschaftsförderung und um Innovation und im Bereich von Politik und Demokratie um Transparenz. Unterschiedliche Daten haben dabei unterschiedliche Potenziale. Während die Öffnung von Umwelt- und Wetterdaten zu neuen Dienstleistungen oder Innovationen auf wirtschaftlicher Ebene führen kann, dienen Daten zum Abstimmungsverhalten von Parlamentsmitgliedern oder zum Finanzhaushalt eines Landes eher der Transparenz

von Politik und politischem Handeln. In manchen Fällen gibt es auch Überschneidungen, wie bei der staatlichen Vergabe von Aufträgen, weil in deren Daten sowohl wirtschaftliches als auch gesellschaftliches Potenzial steckt.

Neben positiven Auswirkungen auf Demokratie und Wirtschaft kann Open Data auch die Effizienz der Verwaltungen steigern. Ein Beispiel dafür ist der verwaltungsinterne Datenaustausch: Wenn alle Verwaltungen die Open Data Prinzipien verfolgen, wird es einfacher, Daten auszutauschen, zu kombinieren und zu vergleichen (Co:llaboratory 2010).

3.1 Die wirtschaftlichen Potenziale offener Daten

Durch die Bereitstellung öffentlicher Daten können neue Produkte, Dienstleistungen und Innovationen entstehen. Unternehmen können mit Hilfe offener Daten ihre Geschäftsmodelle ausbauen und neue Produkte entwickeln. Open Data ist damit in Zeiten knapper Haushaltsbudgets eine alternative Möglichkeit der Wirtschaftsförderung (Barnickel et al. 2012). Die Europäische Kommission geht davon aus, dass Open Data der EU-Wirtschaft einen bis zu 40-Milliarden-Euro-Wachstumsschub beschern kann (Europäische Kommission 2011). Als Beispiele für den wirtschaftlichen Nutzen von Daten werden häufig Geo-, Verkehrs- und Umweltdaten verwendet (Barnickel et al. 2012). In den USA, wo Wetter- und Geodaten kostenfrei und in großem Umfang genutzt werden können, haben sich bereits ganze Märkte um die Nutzung und Weiterverwendung dieser Daten gebildet (Co:laboratory 2010). Weitere wirtschaftliche Möglichkeiten ergeben sich aus der Kombination von unterschiedlichen Datensätzen. So werden in der englischen Anwendung „Mapumental“ Daten aus dem Bereich Nahverkehr und dem Mietspiegel von Städten kombiniert. Heraus kommt eine Applikation, mit deren Hilfe Nutzer die günstigste Wohngegend in der Nähe ihres Arbeitsplatzes ausfindig machen können (mySociety 2010). Wichtig für die wirtschaftliche Nutzbarkeit von Daten ist, dass Daten unter offenen Lizenzen stehen und eine kommerzielle Nutzung gestattet ist. Offene Lizenzen gewährleisten die Interoperabilität von Daten. In Deutschland gibt es beispielsweise im Bereich von Geodaten keine einheitliche Lizenzierung, was die wirtschaftliche Nutzung von Daten erschwert und einschränkt. Zudem sind Daten von Kataster- und Vermessungsämtern in Deutschland nicht kostenfrei, und Unternehmen, die Geodaten nutzen wollen, müssen oft hohe Nutzungsgebühren entrichten (Köppl 2011).

Neben Geschäftsmodellen, in denen offene Daten in Form von neuen Dienstleistungen und Anwendungen verwertet werden, gibt es auch Geschäftsmodelle, in denen Unternehmen an der Erstellung und Verarbeitung von Open Government Data beteiligt sind. Laut Martin Kaltenböck, geschäftsführender Teilhaber der Semantic Web Company Austria, können Unternehmen (wie zum Beispiel private Nahverkehrsunter-

nehmen) bei der Sammlung und Administration von öffentlichen Daten helfen oder die IT-Infrastruktur für Portale zur Verfügung stellen. Das Unternehmen datamarket.com bietet beispielsweise ein Portal an, auf welchem Daten der Weltbank, der US Regierung, von Eurostat und der Economist Intelligence Unit durchsucht, verglichen, visualisiert und heruntergeladen werden können (Mustafa 2012).

Das Innovationspotenzial von Open Data erstreckt sich neben der Wirtschaft auch auf den Bereich Wissenschaft und Forschung. Durch die Kombination von öffentlichen Daten und Forschungsdaten können Wissenschaftler neue Erkenntnisse gewinnen und bestehende Datensätze veredeln. In Ländern wie Großbritannien und Frankreich, in denen öffentliche Daten proaktiv zur Verfügung gestellt werden, sind die positiven wirtschaftlichen Auswirkungen bereits erkennbar (Europäische Kommission 2011). Doch Open Government Data bringt nicht nur Vorteile für die Standortqualität eines Landes, die Veröffentlichung von Daten kann auch zur Stärkung der Demokratie beitragen (von Lucke & Geiger 2010).

3.2 Offene Daten und Open Government Das gesellschaftliche und demokratische Potenzial offener Daten

Neben positiven Effekten für die Wirtschaft liegt ein weiteres zentrales Potenzial von offenen Daten im Bereich von Gesellschaft und Demokratie. Im Gegensatz zu Daten, die der wirtschaftlichen Wertschöpfung dienen, beziehen sich Daten mit gesellschaftlichem Potenzial vor allem auf Informationen, die politisches Handeln transparenter machen. Dabei geht es um Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierungen. Im Zentrum steht der Begriff „Open Government“, der für die Enthüllung und Offenlegung von politischen und staatlichen Aktivitäten steht (Yu und Robinson 2012). Open Government bezeichnet die Öffnung von Staat und Verwaltung, die auf Basis der Transparenz staatlicher Prozesse und Entscheidungen, das Ziel von mehr bürgerlicher Mitbestimmung verfolgt (Klessmann und Barnickel 2012).

„Das Ziel von Open Government ist es, die Arbeit von Politik, Regierung, Verwaltung und Justiz (d. h. des öffentlichen Sektors insgesamt) offener, transparenter, partizipativer und kooperativer zu gestalten (Denker et al. 2012: 1).“

Relevante Daten in diesem Zusammenhang sind Finanz- und Haushaltsdaten, Daten zur Vergabe öffentlicher Aufträge sowie Informationen zur Parteienfinanzierung. Die Überzeugung, dass politisches Handeln durch die einfachere Verfügbarkeit von Daten und Informationen effizienter und demokratischer gestaltet werden kann, ist in der Debatte um Open Government und Open Government Data fest verankert. „Wenn Bürger, wenn Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und nicht zuletzt die Verwaltung selbst sich einfach und umfassend informieren können, stärkt dies den deliberativen Prozess auf allen Ebenen (Schulzki-Haddouti 2011).“ Richtig umgesetzt führt Open Government zu einer Änderung der politischen Kultur, in der Politikverdrossenheit ab- und eine politische Kooperationskultur aufgebaut wird (Arbeitskreis OGP 2012). Durch mehr Transparenz und den Zugang zu davor unter Verschluss gehaltenen Daten und Informationen der Regierung können Bürger politische Zusammenhänge besser verstehen und qualifiziertere Entscheidungen treffen (von Lucke und Geiger 2010).

„Transparenz ist untrennbar mit einem Mehr an Öffentlichkeit verbunden. Öffentlichkeit wiederum ist eine Grundvoraussetzung für Demokratie, da Bürger wissen müssen, worüber sie entscheiden. Sie müssen in der Lage sein, Argumente zu entwickeln und auszutauschen. Transparenz ist insofern eine Grundbedingung und damit ein Indikator für Demokratie (Schulzki-Haddouti 2011).“

In Großbritannien können Bürger beispielsweise durch die Bereitstellung von staatlichen Finanzdaten über eine Anwendung namens „Where does my money go?“, nachvollziehen, wie viel Steuern sie bezahlen und wie sich dieser Betrag anteilig auf Bildung, Infrastruktur, Verteidigung usw. aufteilt (Deutscher Bundestag 2012b).

Offene Daten und transparentes Regierungshandeln bilden damit die Grundlage für Vertrauen und Rechenschaft zwischen Politik und Bürgern und fördern die Legitimität von politischen Entscheidungen (Co:laboratory 2010). Denn oftmals werden politische Entscheidungen nur noch dann als legitim wahrgenommen, wenn die Hintergründe und Informationen, die zu Beschlüssen führen genau nachvollzogen werden können. (Deutscher Bundestag 2012b). In Zusammenhang mit Open Government spricht man auch von „offener Demokratie“. Dabei geht es um einen kulturellen Wandel im Verhältnis zwischen Staat und Bürgern, infolgedessen sich Bürger an politischen Prozessen beteiligen (Domscheit-Berg 2011).

Die Öffnung von Staat und Verwaltung nach innen und nach außen schafft Raum für einen intensiveren Dialog und eine verstärkte Zusammenarbeit. Politische Transparenz und eine stärkere Einbeziehung der Bürger können so beispielsweise bei der Bekämpfung von Korruption helfen. Durch die Veröffentlichung von staatlichen Informationen und Daten wird die unabhängige Kontrolle und Überwachung einfacher (Schulzki-Haddouti 2011). Wenn Entscheidungen nicht mehr in Hinterzimmern, sondern öffentlich getroffen werden, können Amtsmissbrauch und Vetternwirtschaft eingedämmt werden (Bertot et al. 2010).

In vielen Ländern, wie beispielsweise den USA, hat diese Form des Regierens und der staatlichen Transparenz bereits eine lange Tradition. Hier hatten Bürger bereits vor dem Aufkommen neuer Informationstechnologien ein Zugriffsrecht auf amtliche Informationen. Um infolge die Entwicklungen von Open Government Data in Deutschland besser einordnen und nachvollziehen zu können, ist es wichtig, die Entwicklungen und Tendenzen in Ländern mit Vorreiterrolle im Bereich Open Government und Open Government Data zu beleuchten.

04 INTERNATIONALE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH VON OPEN GOVERNMENT DATA

An den Strategiepapieren der Open Government Initiativen unterschiedlicher Länder lassen sich die Schwerpunkte und Ziele, die mit Open Government und Open Government Data verfolgt werden, gut ablesen. Was in den USA mit dem Ziel der Transparenz politischen Handelns begann, wurde in den Strategien europäischer Länder vermehrt mit wirtschaftlicher Entwicklung und Förderung gekoppelt.

In den USA und Großbritannien, zwei Staaten, die als Vorreiter im Bereich Open Government und Open Data gelten, verfolgte man 2009 mit der Öffnung von Regierungs- und Verwaltungsdaten das Ziel von mehr

politischer Transparenz. Open Government Data ist in beiden Ländern Teil einer Open Government Offensive, in der das Potenzial neuer Informationstechnologien und des Internets genutzt wird, um Politik- und Regierungshandeln transparenter zu gestalten. Bürger sollen zudem über Web 2.0-Tools und Plattformen zu politischer Partizipation aufgerufen werden. In beiden Ländern wurden dafür staatliche Onlineplattformen eingerichtet, auf denen Daten gesammelt, verwaltet und zum Download angeboten werden (Yu und Robinson 2012).

4.1 Entwicklung in den USA

In den USA war Open Government Data Teil einer Transparenz-Offensive des Präsidenten Barack Obama. Dieser verkündete 2009, an seinem ersten offiziellen Dienstag im Weißen Haus, im MEMORANDUM FOR TRANSPARENCY AND OPEN GOVERNMENT die Öffnung von Regierung und Verwaltung.

„My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government. [...] Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what their Government is doing (Obama 2009).“

Als Grundpfeiler von Open Government nennt Obama im Memorandum die drei Bereiche Transparenz, Partizipation und Kollaboration. Transparenz bildet dabei die Grundlage von Open Government, weshalb im Abschnitt mit dem Titel „Publish Government Information Online“ Behörden und Verwaltungen dazu aufgefordert werden, Informationen im Sinne von Open Data zur Verfügung zu stellen. Die Bereitstellung der Daten soll zeitnah, in maschinenlesbaren und offenen Formaten erfolgen. Als erste Handlung sollen Behörden innerhalb von 45 Tagen drei sogenannte „high-value-datasets“ veröffentlichen. Alle diese Daten werden zentral auf eigens dafür eingerichteten Websites, wie z.B. data.gov, gesammelt und für Nutzer gut durchsuchbar zur Verfügung gestellt. Neben data.gov gibt es die Seiten Recovery.gov und USASpending.gov. Auf recovery.gov können alle Ausgaben zum „Recovery Act“ verfolgt werden und auf USAspending.gov finden sich Haushaltsdaten sowie Informationen zu Auftragsvergaben der US Regierung (Wogan 2012). Bereits 2011 waren auf den Plattformen insgesamt mehr als 379.000 Datensätze von 172 Behörden online verfügbar (BearingPoint 2011).

4.1.1 Geschichtliche Entwicklung politischer Transparenz in den USA

Wenngleich Obamas Open Government und Open Data Strategie sehr radikal und neu erscheint, was sie hinsichtlich des Einsatzes neuer Informationstechnologien auch ist, so ist der zugrunde liegende Ansatz einer offenen Regierung, deren Bürger Zugang zu wichtigen politischen Informationen haben, bereits seit mehreren Jahrzehnten fest in der amerikanischen Geschichte und Politik verankert. Obamas Open Government Strategie baut auf der offenen Informationskultur der Vereinigten Staaten auf, in der man bereits in den sechziger Jahren die Überzeugung vertrat, dass eine offene Regierung die Grundbedingung für eine offene Gesellschaft ist. Der freie Zugang zu Regierungs- und Verwaltungsinformationen wurde in den USA bereits 1966 im Freedom of Information Act gesetzlich geregelt. Bereits lange vor der Transparenz-Initiative Obamas hatten Bürger der Vereinigten Staaten damit das Recht auf Zugang zu Informationen und Daten der Regierung und zur Verwaltung des Landes.

“[o]pen government has been recognized as the best insurance that government is being conducted in the public interest (Yu und Robinson 2012: 6).“

Sehr früh setzte sich auch der Begriff „Open Government“ als Bezeichnung für die neue Offenheit der Regierung durch. Open Government war Synonym für den öffentlichen Zugriff auf bis dato von der Regierung unter Verschluss gehaltene Informationen (Yu und Robinson 2012). Bereits in den neunziger Jahren wurde das Gesetz um den Electronic FOIA, in dem die Veröffentlichung elektronischer Dokumente geregelt ist, erweitert. Auch die Herausgabe von Rohdaten wurde bereits im Jahr 2007 mit dem von George W. Bush erlassenen Open Government Act geregelt. Dieses Gesetz beinhaltete bereits wesentliche Elemente, die auch in der neuen Initiative von Präsident Obama vorkommen (Kubicek 2012). Eine wichtige Neuerung der 2009 gestarteten Initiative gegenüber dem Gesetz der Informationsfreiheit stellt die proaktive Veröffentlichung von Daten dar.

4.2 Entwicklungen in Großbritannien und Europa

Auch in Großbritannien war Open Government Data, wie ein Auszug aus dem zum Open Government veröffentlichten Strategiepapier von Gordon Brown zeigt, ein zentrales Element der Öffnung von Staat und Verwaltung.

„1.3 Radically opening up data and promoting transparency [...] releasing thousands of public data sets – including Ordnance Survey mapping data, real-time railway timetables, data underpinning NHS choices, and more detailed departmental spending data – and making them free for re-use. [...] Ultimately, a more informed citizen is a more empowered citizen. In a modern democracy citizens rightly expect government to show where money has been spent and what the results have been (HM Government 2009).“

Vor allem die Transparenz staatlicher Haushalts- und Budgetdaten war in Großbritannien in den ersten beiden Jahren der Umsetzung von Open Government Data ein wichtiges Thema (Blumauer et al. 2011). Im Vergleich zum Memorandum Barack Obamas, in welchem der Fokus der Veröffentlichung von Daten ausschließlich auf politischer Transparenz lag, kann im Strategiebericht Gordon Browns bereits eine Vermengung von Transparenz- und Servicedaten beobachtet werden. In seiner Aufzählung erwähnt er neben der Öffnung von Haushaltsdaten auch die Bereitstellung von Servicedaten, wie Transportdaten und raumbezogener Daten. Eine Tendenz in Richtung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Daten kann auch in Open Government Data Strategien vieler anderer europäischer Länder wie Spanien und Dänemark beobachtet werden. Die Förderung der Wirtschaft ist dabei, den Strategiepapieren der Staaten nach zu urteilen, oft eine wichtige (wenn nicht sogar primäre) Motivation bei der Umsetzung von Open Government Data (Huijboom und Van den Broek 2011).

Open data Innovation Strategy. Danish Ministry of Science, Technology and Innovation, 2010:

„Access to government data provides the basis for new services and different analyses, new information and better insights that are useful to citizens and busines-

ses alike. ICT companies will be able to create new business in developing digital service and advanced content based on public data, and citizens can convert ideas and creativity into practical solutions to everyday problems (Digitaliseringsstyrelsen 2012).“

Avanza2. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010:

„Data are crucial for the knowledge economy. By publishing Public Sector Data, more (economic) value can be generated. The data are a source for the development of new products and services. In addition data are important to exercise one’s democratic rights. Citizens are better informed about and engaged in government (Huijboom und Van den Broek 2011: 6).“

Auch in der EU-Politik verfolgt man mit Open Government Data neben dem Ziel von mehr politischer Transparenz, vorrangig wirtschaftliche Absichten. In einer Pressemitteilung bezeichnet Neelie Kroes, EU Kommissarin für die Digitale Agenda, Open Data als Goldgrube, deren wirtschaftliches Potenzial endlich erschlossen und abgebaut werden muss. Als Beispiele erwähnt sie den wirtschaftlichen Erfolg offener Geo- und Wetterdaten in Frankreich, Großbritannien und Dänemark (Kroes 2011). Im Unterschied zu den USA und Großbritannien in welchen die Open Government-Initiativen „Visionen eines neuen Staatsverständnisses“ sind, zu denen auch die Veröffentlichung politisch relevanter Daten gehört, werden in den Strategiepapieren europäischer Länder Demokratieentwicklung und politische Transparenz oft nur am Rande erwähnt. Hauptursache dafür ist das Fehlen einer politischen Transparenzkultur und die Angst davor, dass durch eine Öffnung von Daten und Informationen Regierungsfehler und Missstände sichtbar werden, die in weiterer Folge zu Eskalationen führen könnten (Huijboom und Van den Broek 2011; Köppl 2012).

Ob diese Gründe auch auf die Politik in Deutschland zutreffen und worauf der Schwerpunkt bei der Veröffentlichung von Daten liegt, wird in den nachfolgenden Kapiteln untersucht.

05 OPEN GOVERNMENT DATA IN DEUTSCHLAND – SERVICEDATEN ANSTATT POLITISCHER TRANSPARENZ

Im Gegensatz zu anglo-amerikanischen und skandinavischen Ländern kann in Deutschland auf keine lange Tradition von politischer Transparenz zurückgeblickt werden (Barnickel et al. 2012; Dietrich 2011b). Zwar hat man 2006 ein Gesetz zur Informationsfreiheit erlassen, dieses aber weder groß beworben noch im Laufe der Jahre reformiert, weshalb es in der Bevölkerung weitgehend unbekannt ist. In einem globalen Ranking von Access Info, in dem Gesetze zur Informationsfreiheit und das Recht auf Informationszugang analysiert und bewertet wurden, steht Deutschland mit seiner Gesetzgebung an fünftletzter Stelle von 90 beurteilten Ländern (Access Info 2011). Hinzu kommt, dass Deutschland eine föderalistisch geprägte Nation ist, was eine schnelle Implementierung neuer Konzepte und Reformen des öffentlichen Sektors erschwert. Selbst ein rascher politischer Richtungswechsel hin zu mehr Transparenz und Offenheit würde durch die komplexen Verwaltungsstrukturen in Deutschland länger dauern als in stärker zentralistisch orientierten Ländern (Barnickel et al. 2012). Durch den Druck von Entwicklung und Aktivitäten europäischer Nachbarländer und den Forderungen von Bürgern ist die deutsche Politik unter Zugzwang geraten und hat das Thema auf die politische Agenda gehoben. Doch die Haltung der deutschen Politik zu Open Government und Open Government Data ist nach wie vor eher zögerlich. So ist auf Bundesebene beispielsweise nur ein Referat des Innenministeriums für Open Government zuständig (Heise 2012b). Anstatt von oberster Stelle und durch alle Parteien hindurch einen ersten Schritt in Richtung Öffnung von Staat und Politik zu unternehmen, gibt man sich zurückhaltend und versucht auf Basis von Studien und Analysen abzuwägen, welche Vor- und Nachteile eine Öffnung des Staates mit sich bringt. Die Zurückhaltung der Politik spiegelt sich auch in einem 2011 veröffentlichten Strategiepapier mit dem Titel „Projekt Open Government“ wider:

„Laut Regierungsprogramm ‚Vernetzte und transparente Verwaltung‘ sollen mit dem Projekt Open Government die - Verwaltungstransparenz - Teilhabe und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen - Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und

gesellschaftlichen Gruppen gefördert werden. Ziel ist es die Qualität der Verwaltung und deren Effizienz zu erhöhen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken. Das soll durch einen freien Zugang zu Informationen des Staates ermöglicht werden, soweit es rechtlich möglich und zweckmäßig ist (Bundesverwaltung 2011: 3).“

Die eher vage formulierten Ziele der Strategie werden zusätzlich durch die Worte „rechtlich möglich und zweckmäßig“ entkräftet. Wenn in Deutschland Daten zur Verfügung gestellt werden, handelt es sich dabei häufig um politisch wenig relevante Daten aus den Bereichen Service und Umwelt. Eine mögliche Begründung dafür ist das Fehlen einer politischen Transparenzkultur. Open Government Data befindet sich in Deutschland noch in einer Anfangsphase und Projekte werden häufig nicht von staatlicher und politischer, sondern von zivilgesellschaftlicher Seite aus initiiert (Dietrich 2012a). Wie in vielen anderen Ländern Europas ist auch in Deutschland das wirtschaftliche Potenzial offener Daten ein wichtiges Argument für eine Öffnung (Blumauer et al. 2011). Mit Hilfe von Open Government Data soll die Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationsstandort gestärkt werden (Bundesverwaltung 2011).

In den nachfolgenden Kapiteln wird die Strategie und Umsetzung von Open Data in Deutschland beleuchtet: Welche Fortschritte gibt es in einer landesübergreifenden Strategiefindung und worauf liegen die Schwerpunkte? Wie sehen die rechtlichen Rahmenbedingungen aus und was muss sich ändern, damit in Zukunft mehr Daten öffentlich verfügbar sind? Eine proaktive Bereitstellung politisch relevanter Daten ist in Deutschland, wie die nachfolgenden Kapitel und Beispiele zeigen, kaum bis nur sehr eingeschränkt zu beobachten.

5.1 Status Quo in Deutschland – eine langwierige Strategiefindung

Trotz der Forderung der Bürger nach mehr Transparenz von Politik und Verwaltung und mehr Teilhabe an politischen Entscheidungen muss in Deutschland im Vergleich zu den USA und Großbritannien ein eher ernüchterndes Fazit gezogen werden. Im Gegensatz zu den USA, in denen Präsident Barack Obama bei seinem Amtsantritt von einem Tag auf den anderen Hunderttausende von Datensätzen der Regierung und Verwaltung frei zugänglich machte, ist man in Deutschland trotz guter Ausgangslage eher zögerlich, was die Öffnung von Staat und Verwaltung angeht (Schulzki-Haddouti 2011). Entscheidungsträger wollen sich vor einer Öffnung von Daten genau über Risiken und Chancen sowie andere Eventualitäten informieren und auf Basis von Studien und Analysen eine detaillierte Strategie zur Bereitstellung öffentlicher Daten erarbeiten (von Lucke und Geiger 2010).

An dieser Strategie wird – wie folgt beschrieben – seit fast zwei Jahren gefeilt. Einen Startschuss in Richtung eines Open Government gab es 2010 mit dem Programm „Vernetzte und transparente Verwaltung“. Die Schwerpunkte des Programms zur Verwaltungsmodernisierung sind: „Effizienz, Transparenz, Bürgernähe und Servicequalität sowie die weitere Förderung des E-Government (Bundesministerium des Innern 2012b).“ Bereits bis Ende 2010 wollte man ein Konzept zum Ausbau von Open Government in der Bundesverwaltung fertig haben, um noch im selben Jahr ein Pilotprojekt zu Open Government zu starten. Da sich der Projektstand jedoch, wie die Bundesregierung auf ihrer Website zum Umsetzungsstand schreibt, ressourcenbedingt verzögert hat, wurde der Termin für die Erarbeitung einer Strategie für offenes Regierungshandeln auf 2012 verlegt. Vom BMI wurde dazu eine Studie in Auftrag gegeben, die technische, rechtliche und organisatorische Fragen im Bereich Open Government klären soll. Laut der IT-Beauftragten der Bundesregierung, Staatssekretärin Cornelia Rogall-Grothe, soll die Studie die Grundlage für den weiteren Ausbaueiner OpenData und OpenGovernment Strategie in Deutschland bilden (Bundesministerium des Innern 2012a).

Die Open Government Community ist skeptisch und so merkt Carsten Köppl, Redakteur beim Behörden-

Spiegel, 2010 nach der Verabschiedung des neuen Regierungsprogramms an:

„Es könnte der deutsche Einstieg in eine „offene Staatskunst“ sein. Es könnte aber auch einfach die Aufnahme eines anglizistischen, modernen, international gepushten Begriffes durch die Bundesregierung sein, ohne genau zu wissen, was damit erreicht werden soll. [...] Was dann am Ende mit der Strategie passiert, steht in den Sternen, die Umsetzung fällt womöglich auch einer anderen Regierung mit anderen Schwerpunkten zu (Köppl 2012).“

Laut der Übersicht auf daten-deutschland.de und einer Ankündigung am Nationalen IT Gipfel in Dresden 2010 sollen nach Vorlage und Ausarbeitung einer Strategie im Jahr 2013 Open-Data-Plattformen von Bund und Ländern beauftragt werden (Bundesministerium des Inneren 2012a). Neben dem Ziel einer bundesweiten Strategiefindung und erster Pilotplattformen werden in dem Programm vernetzte und transparente Verwaltung nur zwei weitere Vorhaben angekündigt. Bei den Projekten handelte es sich um den Ausbau des Geodatenportals des Bundes und der Genesis Datenbank der Statistischen Ämter (destatis.de) von Bund und Ländern. Beide Portale sollen nach den Prinzipien von Open Data ausgebaut werden. Die Plattform Geodatenportal.de befindet sich nach wie vor in der Pilotphase, in der die Nutzer dazu aufgerufen sind, Feedback zu den Funktionalitäten des Portals zu geben (Köppl 2011).

Feedback von Seiten der Bürger ist auch bei der Ausarbeitung des Eckpunktepapiers für offenes Regierungshandeln gefragt. Vor dem endgültigen Beschluss der Grundlagen und Leitlinien bei der Umsetzung von Open Government und Open Government Data wird die Öffentlichkeit konsultiert und kann auf einer Website Meinungen, Ideen und Vorschläge einbringen (Heise 2012a). Unklar ist dabei, inwieweit die Konsultation und damit die Meinung der Bürger, in die finale Strategiefindung und Umsetzung von Open Government Data mit einfließt. In den Handlungsempfehlungen der Open Government Studie finden die Vorschläge bislang keine Berücksichtigung (Matzat 2012).

5.2 BürgerInnen wünschen mehr Transparenz von Politik und Verwaltung

Ein jahrelanger Strategiefindungsprozess, wie er in Deutschland beobachtet werden kann, ist im internationalen Vergleich eher untypisch und führt dazu, dass Deutschland noch weiter hinter die Schrittmacher der Entwicklung zurückfällt. Der momentane Abstand zu den Open (Government) Data Pionieren, die bereits wirtschaftliche Effekte ihrer Open Data Strategien verzeichnen, beträgt bereits drei Jahre (Bearing-Point 2011). Selbst wenn man mit der Open Government Studie Antworten und Lösungen für technische, rechtliche und organisatorische Fragen und Probleme findet, hängt die erfolgreiche Implementierung von Open Government Data, wie man an den Initiativen in den USA und Großbritannien beobachten kann, stark mit politischem Willen und Bekenntnis zu Open Government zusammen (Barnickel et al. 2012). Die deutschen Bürger jedenfalls sprechen sich Studien und Umfragen zufolge klar für mehr Transparenz und Offenheit aus (SAS Institute GmbH 2010).

Bereits 2009 wurden in E-Petitionen Unterschriften für die Umsetzung einer Deutschland API und die proaktive Veröffentlichung von mit öffentlichen Geldern bezahlten Forschungsergebnissen gefordert (Bearing-Point 2011).

Eine 2010 durchgeführte Befragung vom Meinungsforschungsinstitut Forsa mit dem Titel „Wünschen Bürger mehr Transparenz?“ und eine 2012 vom Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland durchgeführte repräsentative Befragung zum Thema Open Government, zeigen:

„Fast alle Bürgerinnen und Bürger würden eine offenere Gestaltung von Politik und Verwaltung sowie eine intensivere Einbeziehung – und damit wesentliche Elemente von Open Government – begrüßen (Arbeitskreises OGP 2012b: 3).“

Mehr als zwei Drittel wünschen sich laut der Forsa Studie eine grundsätzliche Veröffentlichung aller vorhandenen Daten (SAS Institute GmbH 2010).

In der Studie aus dem Jahr 2010 wünschen sich Bürger mehr Informationen zur Verwendung der Mittel aus dem Konjunkturpaket, während 2012 das Thema Korruption und die Offenlegung von Einnahmen und Ausgaben der Parteien sowie die Nebeneinkünfte von Politikern, die Forderungsliste anführt. Neben der Forderung nach mehr politischer Transparenz stehen auch sogenannte Servicedaten im Fokus der Bürger. So findet man in beiden Studien die Forderung nach einer Veröffentlichung der Ergebnisse von Lebensmittel- und Hygienekontrollen und den Wunsch einer Veröffentlichung von Daten zur Belastung der Umwelt (Frick 2012). Weitere als wichtig bis sehr wichtig bewertete Themen: die Veröffentlichung aller Einnahmen und Ausgaben der Verwaltung, die Veröffentlichung der Vergabe öffentlicher Aufträge unter Nennung des Auftragnehmers/der Auftragssumme und die Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen und Dokumenten, die im Parlament beraten werden.

Mit der momentanen Transparenz von Politik und Verwaltung ist nur etwa ein Drittel der Befragten zufrieden. Laut Forsa Umfrage ist mehr als die Hälfte der Befragten der Meinung, dass eine generelle Veröf-

fentlichung von Daten der Verwaltung und Politik ihr Vertrauen stärken würde. Des Weiteren gehen über 70% der Befragten davon aus, dass die Veröffentlichung behördlicher Daten einen Anreiz für effektivere Arbeit innerhalb der Behörden darstellen würde (SAS Institute GmbH 2010).

In einigen Teilen des Landes gibt es bereits erste Initiativen, mit denen auf die Wünsche der Bürger reagiert wird. Zumindest auf der Ebene von Servicedaten scheint dies – wie das nachfolgende Kapitel zeigt – bislang gut zu gelingen.

5.3 Langsame Entwicklungen abseits der Strategiefindung des Bundes

Während auf der Website „Open Government Deutschland“ auch Mitte 2012 noch ein Baustellenschild prangt, gibt es in einigen Gemeinden und Städten Deutschlands bereits mehrere von gemeinnützigen Organisationen oder der Politik initiierte Pilotprojekte zu Open Government und Open Data. Zivilgesellschaftliche Interessensvertretungen, die sich in diesen Bereichen einsetzen, sind das Open Data Network, die Open Knowledge Foundation Deutschland und das Government 2.0 Netzwerk Deutschland (Dietrich 2011b).

5.3.1 Lokale Datenportale

Neben lokalen Initiativen, wie sogenannten Open Data Days (Mogdy und der Berliner Open Data Day), haben einige Städte und Länder auch erste Datenportale gestartet. Vorreiter in diesem Bereich sind Berlin, Bremen, Baden Württemberg und Bayern (Dietrich 2012b). Berlin war das erste Bundesland mit eigenem Datenportal. Nach einer mehr als einjährigen Vorbereitungsphase ging es im September 2011 online (Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung 2011b). Im Datenkatalog der Plattform (data.berlin.de) finden sich momentan 66 Datensätze in 17 Kategorien. Die Kategorien reichen von Arbeitsmarkt über Tourismus bis hin zu Ver- und Entsorgung. Nur drei der 17 Kategorien, nämlich Protokolle und Beschlüsse, Wahlen und öffentliche Verwaltung, Haushalt und Steuern, können im weitesten Sinne mit Open Government und politischer Transparenz verknüpft werden. Die Kategorien wurden durch eine Abstimmung der Nutzer festgelegt. Bürger waren bei der Abstimmung dazu aufgerufen, die für sie interessantesten Datenkategorien festzulegen. Die Abstimmung sollte helfen mehr über die Interessenslage der Bürgerinnen und Bürger in Erfahrung zu bringen. Die Liste der zur Wahl stehenden Kategorien, aus der die Nutzer auswählen konnten, umfassen jedoch fast ausschließlich Datenkategorien aus dem Bereich „Service“, wodurch die Wahl erheblich eingeschränkt wurde. Einer der wenigen für politische Transparenz relevanten Datensätze, der im Datenkatalog veröffentlicht wurde, war der Datensatz „Wahlergebnisse der Abgeordnetenhauswahl 2011“. Basierend auf diesem Datensatz erstellte die Berliner Morgenpost eine grafische Aufarbeitung der

Ergebnisse: die Berlinwahlkarte (Tröger und Pätzold 2011). Der Großteil, der auf dem Portal verfügbaren Datensätze, sind jedoch sogenannte Servicedaten. Zu diesen Datensätzen zählen unter anderem die Standorte von Altglascontainern auf öffentlichem Straßenland in Charlottenburg-Wilmersdorf und eine Liste der Berliner Badestellen und deren Wasserqualität (Barnickel et al. 2012). Auch in den Datenkatalogen von Bremen, Baden Württemberg und München ist die Anzahl der zur Verfügung stehenden Datensätze überschaubar. Die Daten reichen von ärztlichen Bereitschaftsdiensten über Parkhäuser bis hin zu demographischen Daten, die von den statistischen Ämtern der Städte freigegeben werden. Ein positives Beispiel in Bezug auf politische Transparenz sind die Länder Bremen und Baden Württemberg, die auf den Portalen auch ihre Haushaltsdaten veröffentlichen (Die Senatorin für Finanzen 2012; Innenministerium Baden-Württemberg 2012).

Neben Portalen für offene Daten haben Open Data Positionen auch Eingang in Parteiprogramme und Regierungsprogramme der Länder gefunden (Barnickel et al. 2012). Daniel Dietrich (2012a) vergleicht diese Entwicklung mit einem „Hype“, bei dem alle dabei sein wollen, aber sich keiner bewegen will. Man schmückt sich laut Dietrich in seinem Programm zwar mit dem Begriff Open Government oder Open Data, dies aber, ohne erste Schritte in Richtung einer praktischen Umsetzung zu machen.

Die Tatsache, dass auf den Datenplattformen der Länder und Kommunen nicht mehr transparenzfördernde Datensätze veröffentlicht werden, kann auf das Fehlen entsprechender gesetzlicher Regelungen zurückgeführt werden. Ohne expliziten Rechtsanspruch auf die proaktive Veröffentlichung von Daten, können Kommunen, Länder und Verwaltungen selbst entscheiden, welche Daten sie veröffentlichen. Zusätzlich obliegt ihnen die Entscheidung darüber, unter welchen Nutzungsbedingungen und Kosteneinschränkungen sie dies tun (Denker et al. 2012). Es ist zu beobachten, dass ohne gesetzlichen Zwang und ohne ausgeprägte Transparenzkultur auf freiwilliger Basis kaum wirklich brisante Informationen, wie Daten aus den Handelsregistern oder Daten zu Auftragsvergaben, veröffent-

licht werden (Hartmann und Klingbeil 2012). Besonders bei der Veröffentlichung heikler Daten, bei denen es zu Konflikten mit dem Datenschutz oder anderen Gesetzen und Bestimmungen kommen kann, braucht die Verwaltung die Rückendeckung der Politik (Barnickel et al. 2012). Eine weitere Ursache für die zögerliche Haltung der Behörden bei der Veröffentlichung von Daten kann – wie das nachfolgende Kapitel zeigt – auch die komplizierte gesetzliche Regelung zur Informationsfreiheit sein.

5.4 Informationsfreiheit in Deutschland – ein später Schritt in Richtung mehr Transparenz

In Deutschland wurde erst 2006 – vier Jahre nach einer Empfehlung des Europarates – ein „Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes“ (Informationsfreiheitsgesetz) erlassen. Im internationalen Vergleich wurde Informationsfreiheit in Deutschland damit sehr spät gesetzlich geregelt. In den USA gab es, mit dem FOI ACT, bereits 5 Jahrzehnte früher ein ähnliches Gesetz, in Schweden sogar bereits 1766. Der Kampf um die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes in Deutschland dauerte 25 Jahre. In diesem Zeitraum wurden Gesetzesentwürfe von unterschiedlichen Parteien mehrfach abgelehnt. Dem Gesetz zufolge hat jeder Bürger eines Landes vorbehaltlosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen (Tauss 2005). Das Gesetz beinhaltet auf Landes- und Bundesebene jedoch zahlreiche Ausnahmetatbestände, die den Informationszugang einschränken (Dietrich 2011b). Anfragen können beispielsweise abgelehnt werden, „wenn öffentliche Belange oder Belange Dritter zu schützen sind (Bundesamt für Justiz).“ Darunter fallen unter anderem personenbezogene Daten, geistiges Eigentum, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Bundesministerium der Justiz 2005). Vor 2006 war Akteneinsicht in Deutschland nur gestattet, wenn persönliche Betroffenheit nachgewiesen werden konnte. In fünf der sechzehn deutschen Bundesländer ist dies nach wie vor der Fall, denn Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen haben noch kein Informationsfreiheitsgesetz, das den Zugriff auf Behördeninformationen auf Landesebene regelt (Co:llaboratory 2010). Damit hat fast die Hälfte der Bundesbürger weniger Rechte gegenüber Verwaltungen als die andere (Kubicek 2011). In den Ländern mit Informationsfreiheitsgesetz hat sich die Behördentransparenz laut Peter Schaar dem Bundesbeauftragten für Informationsfreiheit zwar verbessert, trotzdem findet er im Bereich der Umsetzung einige Kritikpunkte. In der Praxis suchen Behörden oft nach Anhaltspunkten, wieso sie bestimmte Informationen nicht herausgeben können (Kreml 2011a). Dieses restriktive Vorgehen wird durch die zahlreichen Ausnahmeregelungen des Gesetzes ermöglicht. Laut Anke Domscheit-Berg ist das deutsche Informationsgesetz mit seinen zahlreichen Ausnahmeregelungen „eher ein Amtsgeheimnis-

Sicherungsgesetz denn eines, das primär dazu dient, ein Grundrecht auf Information durchzusetzen (Domscheit-Berg 2011).“

„Bisweilen drängt sich einem der Eindruck auf, manche Behörden legen es geradezu darauf an, durch eine restriktive Handhabung des Gesetzes, überlange Verfahrensdauer und erhebliche Gebühren diejenigen Bürgerinnen und Bürger zu entmutigen, die ihren Informationszugangsanspruch geltend machen. Die Verwaltung sollte das Interesse an ihrer Arbeit und die Nachfragen der Bürgerinnen und Bürger nicht als Belästigung oder Angriff werten, sondern als die Chance begreifen, das Vertrauen in ihre Tätigkeit zu festigen und ihr Handeln transparent zu machen (Schaar 2010).“

Zudem lässt die Bekanntheit des Gesetzes zu wünschen übrig. Viele Bürger wissen gar nichts von der Existenz eines Gesetzes zur Informationsfreiheit, weshalb die Anzahl der Anfragen gering ist. Um an amtliche Informationen zu kommen, müssen Bürger eine Anfrage an die jeweilige Bundes- oder Landesbehörde stellen. Bei positivem Bescheid werden die angefragten Informationen per Post an den Antragssteller verschickt. Durch den im Gesetz verankerten individuellen Zugangsanspruch werden Informationen nur auf Anfrage und nicht proaktiv veröffentlicht. Eine Ausnahme stellt das Informationsfreiheitsgesetz Bremens dar (Kreml 2011a; Kubicek 2011). Das Gesetz wurde 2011 novelliert und auf eine proaktive Veröffentlichungspflicht von Protokollen, Gutachten und Senatsbeschlüssen ausgeweitet. Auch in Hamburg wurde mit dem Erlass des zivilgesellschaftlich initiierten Transparenzgesetzes im Juni 2012 ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Laut dem Gesetz ist es zukünftig Pflicht der Verwaltung, Daten ohne vorherige Nachfrage der Bürger von sich aus online zur Verfügung zu stellen (Mehr Demokratie e.V. 2012). Christian Humborg, Geschäftsführer von Transparency International Deutschland, bezeichnet das Hamburger Transparenzgesetz als eine „tektonische Verschiebung der gesamten Open Government Debatte in Deutschland (Deutscher Bundestag 2012b: 10).“ Ein fortschrittliches Gesetz, das laut Humborg als Messlatte für weitere Gesetzesnovellen im Bereich Informationsfrei-

5.5 Die Weiterverwendung von Daten

heitsgesetz dienen sollte. Um, wie in den USA und Großbritannien, eine gesetzliche Grundlage für Open Government Data zu schaffen, bedarf es eines modernen Informationsfreiheitsgesetzes, in dem eine proaktive und kostenfreie Bereitstellung von amtlichen Informationen geregelt ist. Eine Novellierung aller IFGs in Hinblick auf proaktive Veröffentlichungspflichten wäre ein großer und wichtiger Schritt in Richtung einer transparenten und offenen Regierung und Verwaltung, denn Informationsfreiheit ist ein „zunehmend unverzichtbarer Bestandteil eines partizipativen demokratischen Rechtsstaats (Denker et al. 2012: 2).“

Einen weiteren wichtigen Punkt bei der Öffnung von Daten stellt, neben der Bereitstellung von Informationen, deren Weiterverwendung dar. Laut der Definition von Open Data müssen Daten „unter Bedingungen zur Verfügung gestellt werden, die eine Wiederverwendung und Weitergabe ermöglichen, inklusive einer Verwendung der Daten zusammen mit Datensätzen aus anderen Quellen (Open Knowledge Foundation 2011).“ Das Informationsfreiheitsgesetz regelt nur die Veröffentlichung der Daten, die Weiterverwendung und Nutzung wird im „Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen“ geregelt. Mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz wurde die EU-Richtlinie der EU-PSI Direktive in deutsches Recht implementiert. Die Richtlinie soll die Nutzung von Public Sector Information im privatwirtschaftlichen Bereich vereinfachen und vereinheitlichen. Unklarheiten und Hindernisse, die dazu führten, dass das wirtschaftliche Potenzial von öffentlichen Daten nicht voll ausgeschöpft werden konnte, sollen durch die Richtlinie abgebaut werden (Europäische Union 2003). Die Formulierungen der Richtlinie zu Formaten, Lizenzen und Kosten sind jedoch so vage, dass die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich ausgefallen ist.

„In Deutschland beinhaltet das IWG keinen Rechtsanspruch auf Zugang zu Informationen. Zu Lizenzen und Formaten wird nichts gesagt und zu eventuellen Gebühren wird lediglich festgelegt, dass diese nicht-diskriminierend und für alle Marktteilnehmer gleich sowie transparent und nachvollziehbar sein müssen (Dietrich 2011b: 2).“

Fehlende Vorschriften und Gesetzgebungen in Bezug auf Lizenzen führen dazu, dass es zu einem unkontrollierten Wildwuchs von gesetzlichen Regelungen kommt, mit dem Resultat der Einschränkung und Verunsicherung von Unternehmen und Bürgern. Auch unterschiedliche Kostenmodelle und Formate führen zu einer maßgeblichen Einschränkung der Nutzung von Daten. Wie im nachfolgenden Kapitel erläutert wird, ist auch die wirtschaftliche Nutzung von Daten stark von der Heterogenität der Regelungen betroffen.

5.6 Open Government Data - Wirtschaftsförderung und deren Hürden

Um der Frage nach dem Schwerpunkt der deutschen Open Government Strategie nachzugehen ist es wichtig, auch die Entwicklungen im Bereich von Daten mit wirtschaftlicher Relevanz zu betrachten. Da eine Analyse aller zur Verfügung stehenden Datensätze den Rahmen dieser Arbeit übersteigt, werden auf Basis der Bereitstellung von Geodaten Schlüsse zu übrigen Entwicklungen gezogen. Dies folgt der Annahme, dass die Hürden und Probleme, die bei der Bereitstellung und Weiterverarbeitung dieser Daten auftreten, auch auf andere Daten mit wirtschaftlicher Bedeutung übertragen werden können.

Im Kapitel „Die wirtschaftlichen Potenziale offener Daten“ wurde das Thema Geodaten bereits kurz angeschnitten, im Folgenden wird nun genauer auf die Bereitstellung und das wirtschaftliche Potenzial von Geodaten eingegangen. Geodaten werden in Deutschland proaktiv bereitgestellt. Die Veröffentlichung der Daten ist auf eine rechtliche Vorgabe der EU zurückzuführen. Die EU-Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur mit dem Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten ist eine rechtliche Verordnung der EU (EU-Verordnung INSPIRE), die den Zugang zu Geodaten in Deutschland regelt. Daten mit Raumbezug (wie Geodaten) unterliegen dabei nicht zwingend den Prinzipien von Open Data:

„[...] so sieht das Geodatenrecht bislang eine eingeschränkte, häufig kostenpflichtige Weiterverwendung raumbezogener Daten vor (Barnickel et al. 2012: 29).“

Zwar gibt es einen Gesetzesentwurf des Bundes mit dem Konzept, dass Geodaten in Zukunft für kommerzielle als auch nicht-kommerzielle Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung gestellt werden sollen, dieser Gesetzesentwurf bezieht sich jedoch ausschließlich auf Geodaten des Bundes und hat keinen Einfluss auf die Geodaten, die von den Ländern bereitgestellt werden. Die Behörden der Länder können demnach selbst entscheiden, ob und wie viel sie für ihre Daten verlangen (Reiners 2012; Denker et al. 2012).

5.6.1 Kosten für die Bereitstellung von Daten

Nutzungskosten von Daten können als Hürden für Innovationen betrachtet werden. Kleine und mittelständische Unternehmen verfügen oft nicht über die nötigen Mittel, um auf kostenpflichtige Daten zuzugreifen. Auch zivilgesellschaftliche Gruppen und einzelne Entwickler werden durch Kostenmodelle von der Datennutzung ausgeschlossen (Barnickel et al. 2012). Ein Argument gegen Kostenmodelle sind internationale Beispiele, die beweisen, dass das wirtschaftliche Potenzial von Geodaten größer ist, wenn diese kostenfrei bzw. nur zu Grenzkosten zur Verfügung gestellt werden. Eines dieser Beispiele kommt aus Österreich:

„Das österreichische Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) hat im Jahr 2006 von einer Durchschnittskostenbepreisung auf die Bereitstellung zu Grenzkostenpreisen umgestellt. Dadurch sanken die Preise für ausgewählte Datentypen um bis zu 97 %. Gleichzeitig wuchs der Absatz dieser Daten um teilweise bis zu 7000 %. Als Ergebnis konnte das BEV so die Weiterverwendung seiner Daten bei gleichbleibendem Umsatz steigern. Wesentlichen Anteil an der gestiegenen Nachfrage hatten kleine und mittlere Unternehmen (Barnickel 2012: 26).“

Trotz positiver Beispiele für den Verzicht von Gebühren (auch bei kommerzieller Nutzung von Daten) und dem Argument, dass durch Geldleistungsfreiheit administrativer Aufwand reduziert wird, ist eine Erhebung von Kosten in Deutschland weiterhin als realistisch anzusehen. Bei der Kostenerhebung wird unter anderem damit argumentiert, dass Unternehmen mit der Nutzung und Weiterverarbeitung der öffentlichen Daten Gewinne erzielen. Zudem wird betont, dass Behörden die Möglichkeit haben müssen, die Aufwendungen für den Bau einer Infrastruktur über Gebühren zu refinanzieren (Denker et al. 2012).

Einen eindringlichen Vergleich zur kommerziellen Nutzung von Daten gab Hauke Gierow bei einer Expertenanhörung zum Thema Open Government im Deutschen Bundestag. Er bezeichnete offene Daten als Teil der staatlichen Infrastruktur des 21. Jahrhunderts und verglich die kommerzielle Nutzung mit der Nutzung von Straßen, die als Teil der staatlichen Infrastruk-

5.6.2 Lizenzen und Formate

tur, auch unabhängig von kommerziellen Interessen, genutzt werden dürfen (Deutscher Bundestag 2012b). Dieser Vergleich lässt sich auch gut auf die Nutzungskosten und Gebühren für Open Government Data umlegen.

Ein weiteres Hindernis für die wirtschaftliche Nutzung und Weiterverarbeitung von Geodaten stellen die unterschiedlichen Lizenzen und Formate dar, unter denen die Daten bereitgestellt werden. Zwar sind alle Geodaten von Bund, Land und Kommunen über die gemeinsame Geodateninfrastruktur (GDI-DE) und das geoportal.de durchsuch- und verfügbar, Lizenzen und Formate sind jedoch nicht einheitlich geregelt, da die Entscheidung dafür bei dem jeweiligen Dateneigentümer liegt (Die deutsche Bundesregierung 2012). Unterschiedliche Lizenzierungen machen eine problemlose Weiterverarbeitung und Kombination der Daten schwierig bis unmöglich. So hilft es kaum, wenn Teile der Daten in offenen Lizenzen und Formaten vorliegen, wenn andere Daten nicht mit ihnen kompatibel sind (Deutscher Bundestag 2012a). Dieselben Lizenz- und Formatprobleme wie bei Geodaten können auch bei der Weiterverarbeitung und Nutzung anderer öffentlicher Daten beobachtet werden. Schuld daran ist die komplizierte föderalistisch geprägte Datenerhebung Deutschlands (Köppl 2011).

Wie das Beispiel Geodaten zeigt, ist das zentrale Thema im Bereich der wirtschaftlichen Nutzung offener Daten die Harmonisierung und Standardisierung von Daten (Blumauer et al. 2011). Anders als bei sogenannten „Transparenzdaten“, bei welchen zusätzlich die mangelnde Transparenzkultur der Politik eine Rolle spielt und man davor zurückschreckt, zu großen Einblick in politische Prozesse und Entscheidungsfindungen zu gewähren, sind die Hürden bei sogenannten Servicedaten vorrangig im technischen und rechtlichen Bereich in Form von Lizenzen, Nutzungsbedingungen und Formaten zu finden.

Die Zurückhaltung bei der Bereitstellung öffentlicher Daten hat auch Auswirkungen auf Daten, die bereits vorbildlich im Sinne von Open Data zur Verfügung gestellt werden, wie zum Beispiel die Daten von statistischen Ämtern. Bei diesen Daten handelt es sich oft um Basisdaten zu ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen (Klessmann und Barnickel 2012). Rein auf Basis dieser Datensätze ist es jedoch schwierig, innovative Anwendungen zu entwickeln. Die Tatsache, dass in Deutschland wenige Firmen ihre Geschäftsmodelle auf offenen Daten aufbauen, hat demnach auch damit zu tun, dass kein befriedigendes Maß an Daten zur Verfügung steht.

5.7 Zivilgesellschaftliche Initiativen

*„Je mehr Daten verfügbar sind,
desto mehr Neues kann entstehen
(Dietrich 2012a).“*

Trotz der mangelhaften Verfügbarkeit öffentlicher Datensätze und Hürden bei der Weiterverarbeitung gibt es in Deutschland eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Initiativen, die mit Projekten und Anwendungen im Bereich Open Data die Entwicklungen vorantreibt. Die Schwerpunkte der Anwendungen liegen im Bereich Bürgerservice, politische Transparenz und Partizipation. Viele Entwickler und Initiativen warten dabei nicht, bis langwierige Strategiediskussionen beendet und gesetzliche Regelungen zur Freigabe bestimmter Datensätze erfolgt sind, sondern „scrapen“ sich die Daten, die sie benötigen. Der Begriff „scraping“ (bzw. screen-scraping) bezeichnet das softwaregesteuerte Auslesen von Informationen aus PDFs oder Webseiten (Olorode 2010). Es ermöglicht das automatisierte Auslesen von Informationen, ohne dass diese mühsam per Hand abgetippt werden müssen. Trotz Automatisierung ist das Scraping von Daten, je nach vorliegendem Datenformat und Komplexität, eine zeitaufwändige und komplizierte Tätigkeit, die zudem nicht immer legal ist (Biermann 2012). Von Behörden und Politikerfahrendie zivilgesellschaftlichen Akteure oft wenig Unterstützung, wie das Beispiel einer vom Open Data Network entwickelten Kartenanwendung auf Basis des Berliner Geodatenportals zeigt. Die Anwendung musste nach einem Urheberrechtshinweis der Senatsverwaltung vom Netz genommen werden (BearingPoint 2011).

Dass die Zivilgesellschaft mit innovativen Anwendungen oft auch Wegbereiter und Zugpferd für Entwicklungen im Bereich offener Daten ist, beweist die Anwendung „Where does my money go?“ der My Society Foundation aus Großbritannien (Dietrich 2012a). Diese Anwendung wurde als zivilgesellschaftliche Initiative gestartet und später vom Staat adaptiert. Seitdem bekommt jeder Bürger zusätzlich zu seinem Steuerbescheid eine Aufschlüsselung über die Verwendung des Geldes (Deutscher Bundestag 2012b). Auch in Deutschland gibt es eine Reihe von Anwendungen aus der Zivilgesellschaft die Großteils auf gescrapten Daten basieren. Eine ähnliche Anwendung auf Basis von Finanzdaten ist der „Offene Haushalt – der transparente Bundeshaushalt“ der Open Knowledge Foundation. In dem Projekt werden auf

Basis der Plattform Open Spending die Haushaltsdaten des Bundes visualisiert und dargestellt. Nutzer haben die Möglichkeit über eine interaktive Visualisierung die einzelnen Posten der Staatsausgaben und -einnahmen genau einzusehen. Zudem wird durch die grafische Aufbereitung das Verhältnis der einzelnen Posten deutlich. Die Anwendung basiert auf gescrapten Daten von Webseiten des Bundesfinanzministeriums. Da die Daten nicht in einem offenen, maschinenlesbaren Format zur Verfügung gestellt werden, müssen sie automatisch ausgelesen werden. Die Bereitstellung der Daten in einem offenen, maschinenlesbaren Format wurde zwar mehrfach nachgefragt, ist aber bis dato nicht von der Regierung herausgegeben worden. Auch eine Informationsfreiheitsanfrage bezüglich der Daten wurde im Jahr 2010 aufgrund von angeblicher Missdeutungsgefahr abgelehnt (Lindenberg 2012). Stattdessen ließ das Bundesfinanzministerium für 40.000€ eine eigene Visualisierungsseite aufsetzen, die nie freigeschaltet wurde (Lindenberg 2011). Neben dem inoffiziellen Bundeshaushalt gibt es mittlerweile auch offizielle Darstellungen von Haushalten. Unter anderem werden die Finanzen der Städte Berlin, Bremen und Frankfurt sowie die der Länder Brandenburg und Baden Württemberg auf der Plattform dargestellt. Zwei weitere interessante Visualisierungen auf Basis gescrapter Daten sind die Parteispenden in Deutschland von 1994-2009 sowie der Förderkatalog des Bundes. Die Plattform ist ein gutes Beispiel dafür, wie einfach und kostengünstig die Transparenz von Finanzdaten umgesetzt werden kann. Anders als in Deutschland ist die Offenlegung von Haushaltsdaten in Großbritannien Pflicht (Lindenberg 2012; Blumauer et al. 2011).

Ein weiteres interessantes Projekt in Zusammenhang mit politischer Transparenz ist „Frag den Staat“. Das Webprojekt von Stefan Wehrmeyer hilft Bürgern beim Stellen von Informationsfreiheitsanfragen. Gleichzeitig werden die Anfragen auf der Seite veröffentlicht und archiviert. Die Seite unterstützt Bürger nicht nur bei der Anfrage amtlicher Informationen, sondern trägt gleichzeitig zur Bekanntheit des Gesetzes bei. (Wehrmeyer 2011).

Weitere erfolgreiche zivilgesellschaftliche Initiativen in Deutschland sind unter anderem die Plattformen Frankfurt-gestalten.de, offeneskoeln.de, wheelmap.de und offenesparlemant.de. Neben Anwendungen und Plattformen versucht die Open Data Community das Thema auch durch das Veranstalten von Hackdays und Konferenzen sowie durch Blogs zu verbreiten. Mit ihrem Engagement betreiben Open Data Community und Zivilgesellschaft wichtige Aufklärungsarbeit in einem Bereich von Open Government Data und zeigen damit die gesellschaftlichen und demokratischen Potenziale offener Daten abseits der Wirtschaftsförderung auf (Dietrich 2012a). Der Druck von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Kampagnen hat bereits in einigen Ländern Erfolg gezeigt. Ein Beispiel dafür ist die „Free our culture“ Kampagne der Zeitung the Guardian in Großbritannien. Die Zeitung hatte dazu aufgerufen, dass die Leser Zugang zu Regierungs- und Verwaltungsdaten fordern, was die Open Data Policy Entwicklungen in Großbritannien angeschoben hat (Huijboom und Van den Broek 2011).

06 FAZIT

Die Entwicklungen im Bereich von Open Government Data stecken in Deutschland noch in der Anfangsphase. Im Gegensatz zu Open Government Vorreiter-Nationen wie den USA und Großbritannien, in welchen Open Government Data Teil der Vision eines neuen Staatsverständnisses ist, findet der Open Government Data Diskurs in Deutschland überwiegend auf der technischen und rechtlichen Ebene von offenen Daten statt. Im Mittelpunkt stehen Fragen zu Standardisierung, Infrastruktur und Organisation. Auch eine kürzlich veröffentlichte Studie des BMI zu Open Government Data fokussiert sich fast ausschließlich auf die technische Seite der Implementierung. Zwar fällt in den Strategiepapieren zu Open Government (Data) neben dem Begriff der Wirtschaftsförderung auch das Schlagwort Demokratieentwicklung, doch in der Praxis fehlt es an politischen Zugeständnissen zu mehr Transparenz (Köppl 2012).

Der Grund dafür liegt in einer fehlenden Kultur der Offenheit von Politik und Verwaltung. Ein Informationsfreiheitsgesetz wurde in Deutschland verhältnismäßig spät erlassen und bei der Durchsetzung ist nach wie vor ein obrigkeitsgeprägtes Verwaltungsdenken zu beobachten. „Noch immer wird Transparenz, Offenheit und Mitbestimmung an staatlichem Handeln innerhalb der Behörden mehr als störende Einmischung in die bewährten Verwaltungsabläufe verstanden (von Notz 2011).“ Vereinzelt gibt es in Deutschland politische Commitments und erste Strukturen, doch vom politischen Mainstream und einem parteienübergreifenden politischen Bekenntnis zu offenen Daten ist man noch weit entfernt. Ein Zeichen dafür, dass Open Government und politische Transparenz in Deutschland noch keine allzu große Gewichtung beigemessen wird, ist die Tatsache, dass fünf große Bundesländer noch kein Informationsfreiheitsgesetz haben und Deutschland eine Mitgliedschaft in der internationalen Initiative Open Government Partnership ablehnt (Krempel 2011b).

Selbst bei politisch wenig relevanten Daten, bei welchen es zumindest keine Hürde im Sinne einer politischen Transparenzdebatte gibt, wird die Veröffentlichung und Weiterverarbeitung der Daten durch die föderale Verwaltungsstruktur Deutschlands und ein Wildwuchs an Gesetzen und Regelungen erschwert.

Auf dieser Ebene ist mit den Handlungsempfehlungen der Open Government Studie im Auftrag des BMI ein Wandel in Sicht. Als erster Schritt soll ein deutschlandweites Open Government Portal entstehen, auf dem alle bereits veröffentlichten Daten von Bund, Ländern und Kommunen zentral zur Verfügung gestellt und miteinander vernetzt werden sollen. Die gemeinsame Plattform soll dabei helfen, Standards, Prozesse und Richtlinien zu vereinheitlichen (Denker, et al. 2012). Dass durch diese Strukturreform in Zukunft auch mehr Daten mit politischer Relevanz veröffentlicht werden, ist zu bezweifeln, denn ein Wandel in der politischen Transparenzkultur ist keine Frage von Technologie, sondern eine Frage des politischen Willens. Wenn es in den nächsten Jahren kein klares politisches Bekenntnis zu mehr Offenheit und Transparenz gibt, wird Open Government Data in Deutschland da stehen bleiben, wo es sich gerade befindet: auf dem Level von Wirtschaftsförderung und Bürgerservice.

LITERATURVERZEICHNIS

Access Info (2011): Global Monitoring Finds Widespread Violations of Right to Information. <<http://www.access-info.org/en/budget-transparency>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Arbeitskreis OGP (2012): Informationspapier zur Open Government Partnership. <http://www.opengovpartnership.de/files/2012/01/InformationspapierOGP_Stand_17_1_2012.pdf> (Zugriff am 1. 8 2012).

Arbeitskreises OGP (2012): Open Government – Demokratie neu erleben Ergebnisse und Analysen einer repräsentativen Befragung. <http://opengovpartnership.de/wp-content/uploads/2012/02/2012-02-27_Studie_OpenGovernment.pdf> (Zugriff am 7. 7 2012).

Barnickel, Nils / Flügge, Matthias / Hanke, Daniel / Höfig, Edzard / Klessmann, Jens / Marienfeld, Florian / Schieferdecker, Ina (Hrsg.) / Ziesing, Jan (2012): Berlin Open-Data Strategie. Organisatorische, rechtliche und technische Aspekte offener Daten in Berlin. Konzept, Pilotsystem und Handlungsempfehlungen. Berlin: Dr. Both, Wolfgang; Prof. Dr. Schieferdecker, Ina. Fraunhofer Verlag.

BearingPoint (2011): Whitepaper Open Government. <<http://opendata-network.org/files/2011/08/BearingPoint-White-Paper-Open-Government.pdf>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Bertot, John C. / Jaeger, Paul T. / Grimes, Justin M. (2010): Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies.“ Elsevier Government Information Quarterly 27, Nr. 27 (4 2010): 264–271.
Biermann, Kai (2012): Zeit online Data Blog: Handbuch des Datenjournalismus. 7. 5 2012. <<http://blog.zeit.de/open-data/2012/05/07/handbuch-des-datenjournalismus/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Blumauer, Andreas / Höchtl, Johann / Kaltenböck, Martin (Hg.) / Krabina, Bernhard / Parycek, Peter / Pellegrini, Tassilo / Schossböck, Judith / Thurner, Thomas (Hg.) (2011): Open Government Data Weißbuch. Krems: Kaltenböck, Martin; Thurner, Thomas. Edition Donau Universität Krems.

Bundesamt für Justiz: Informationsfreiheitsgesetz. <http://www.bundesjustizamt.de/nn_2036868/DE/

Themen/Buergerdienste/IFG/IFG__node.html?__nnn=true> (Zugriff am 2. 8 2012).

Bundesministerium der Justiz (2005): Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG. <<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifg/gesamt.pdf>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Bundesministerium des Inneren (2012): Umsetzungsstand Open Government. 2012. <http://www.verwaltunginnovativ.de/cln_108/nn_1978620/DE/Regierungsprogramm/open__government/umsetzungsstand/umsetzungsstand__node.html?__nnn=true> (Zugriff am 1. 8 2012).

Bundesministerium des Innern (2012): Regierungsprogramm. <http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_115/nn_1978474/DE/Regierungsprogramm/regierungsprogramm__5.html> (Zugriff am 3. 7 2012).

Bundesverwaltung (2011): Strategiepapier <http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_115/nn_1978620/SharedDocs/Publikationen/Regierungsprogramm/strategiepapier__templated=raw,property=publication/File.pdf/strategiepapier_.pdf> (Zugriff am 3. 7 2012).

Co:laboratory (2010): Offene Staatskunst Bessere Politik durch Open Government? Abschlussbericht 2010. Berlin: Internet & Gesellschaft Co:laboratory.

Denker, Philipp / Klessmann, Jens / Schieferdecker, Ina / Schulz, Sönke E. (2012): Open Government Data Deutschland Kurzfassung der Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Deutscher Bundestag (2012): Strukturwandel der politischen Kommunikation und Partizipation. <http://www.bundestag.de/internetenquete/dokumentation/Sitzungen/20120319/A-Drs_17_24_049-C_-_Stellungnahme_Wehrmeyer_19_3_2012.pdf> (Zugriff am 29. 7 2012).

Deutscher Bundestag (2012): Unterausschuss Neue Medien (22) Wortprotokoll. <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a22/a22_neue_medien/oeffentliche_Sitzungen/open_data/Protokoll.pdf> (Zugriff am 30. 7 2012).

Die deutsche Bundesregierung (2012): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Halina Wawzyniak, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/9245 – . <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/093/1709374.pdf>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Die Senatorin für Finanzen (2012): Haushalt des Landes und der Stadtgemeinde Bremen 2012/2013. <<http://www.daten.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.4403.de>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Dietrich, Daniel (2011): Bundeszentrale für politische Bildung: Offene Daten in Deutschland. <<http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64061/offene-daten-in-deutschland?p=0>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Dietrich, Daniel (2012): Opendata.ch Konferenz 2012. <<http://opendata.ch/projects/opendata-ch-konferenz-2012/>>(Zugriff am 1. 8 2012).

Digitaliseringsstyrelsen (2012): Open Data Innovation Strategy (ODIS). <<http://www.digst.dk/da/Service-menu/English/Policy-and-Strategy/Open-Data-Innovation-Strategy-ODIS>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Djordjevic, Valie (2007): Bundeszentrale für politische Bildung: Lizenzen Klassiker und Alternativen. <<http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/urheberrecht/63416/lizenzen>> (Zugriff am 29. 7 2012).

Domscheit-Berg, Anke (2011): government 2.0 Netzwerk: Internet und Demokratie – Anke Domscheit-Berg im Österreichischen Parlament. <<http://www.gov20.de/internet-demokratie-rede-domscheit-berg/>>Zugriff am 30. 7 2012).

Europäische Kommission (2011): Digitale Agenda: Nutzung öffentlicher Daten als Goldmine . <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Europäische Union (2003): RICHTLINIE 2003/98/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:DE:PDF>

Frick, Frank (2012): Studie „Open Government“ zeigt: Korruptionsbekämpfung muss verbessert werden. <http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_111660.htm> (Zugriff am 7. 7 2012).

Hartmann, Michael / Klingbeil, Lars (2012): Informationsfreiheit ausbauen und Open Data verwirklichen. <<http://blogs.spdfraktion.de/netzpolitik/2012/08/02/informationsfreiheit-ausbauen/>>(Zugriff am 3. 8 2012).

Heise, Christian (2012): Online Konsultation des BMI zur Ausgestaltung von Open Government. <<http://www.e-demokratie.org/e-government/open-government-konsultation-bmi/>> (Zugriff am 1. 7 2012).

Heise, Christian (2012): Open Government: Es fehlt die Vision. <<http://www.e-demokratie.org/interview/open-government-es-fehlt-die-vision/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

HM Government (2009): Putting the Frontline First. <<http://www.epractice.eu/files/Action%20Plan%20-%20Putting%20the%20Frontline%20First%20-%20smarter%20government.pdf>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Huijboom, Noor / Van den Broek, Tijs (2011): Open data: an international comparison of strategies. European Journal of ePractice, Nr. 12 (3 2011): 4-16.

Innenministerium Baden-Württemberg (2012): Open Data BW. 2012. <<http://opendata.service-bw.de/Seiten/default.aspx>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Köppl, Carsten (2012): Open-Government-Ansatz des Bundes: Noch keine visionäre Kraft in Sicht. 2. 9 2012. <<http://www.government2020.de/blog/?p=302>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Köppl, Carsten (2011): Was kostet Open Data die Verwaltung? Eine Betrachtung am Beispiel von Geodaten. <<http://www.government2020.de/blog/?p=666>> (Zugriff am 30. 7 2012).

Klessmann, Jens / Barnickel, Nils (2012): Open Data - Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors. In Open Initiatives: Offenheit in der digitale Welt und Wissenschaft, von Ulrich Herb, 127-158. Saarbrü-

cken: universaar Universitätsverlag des Saarlandes.
Krempf, Stefan (2011): c ´ t Magazin Tendenzen zur Abschottung von Informationen verstärken sich. <<http://www.heise.de/ct/artikel/Tendenzen-zur-Abschottung-von-Informationen-verstaerken-sich-1162216.html>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Krempf, Stefan (2011): Heise online: Partnerschaft für Open Government gestartet. <<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Partnerschaft-fuer-Open-Government-gestartet-ohne-Deutschland-1346876.html%29>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Kroes, Neelie (2011): Unlocking the goldmine: new legal proposals to open up Europe’s public sector. <<http://blogs.ec.europa.eu/neelie-kroes/opendata/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Kubicek, Herbert (2012): Reisebericht: Open Data und FOIA in den USA – Zwei Wege zum selben Ziel? <<http://www.gov20.de/reisebericht-open-data-und-foia-in-den-usa-zwei-wege-zum-selben-ziel/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Kubicek, Herbert (2011): Warum ein modernes Informationsfreiheitsgesetz eine notwendige Komponente von Open-Data-Initiativen sein muss. <<http://www.government2020.de/blog/?p=698>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Lindenberg, Friedrich (2011): Korrespondenz Kosten: Bundeshaushalt-Info.de. <<https://fragenstaat.de/anfrage/kosten-bundeshaushalt-infode/>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Lindenberg, Friedrich (2012): Transparenz in Deutschland - die Chronik des geschlossenen Haushalts. <<http://pudo.org/2012/05/08/haushalt.html>> (Zugriff am 3. 7 2012).

Matzat, Lorenz (2012): Netzpolitik.org: BMI Studie “Open Government Data Deutschland” <[https://netzpolitik.org/2012/bmi-studie-open-government-deutschland-veroeffentlicht/ - more-35114](https://netzpolitik.org/2012/bmi-studie-open-government-deutschland-veroeffentlicht/-more-35114)> (Zugriff am 1. 8 2012).

Mehr Demokratie e.V. (2012): Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG). <http://www.transparenzgesetz.de/fileadmin/user_upload/materialien/HmbTG_endversion_08_06.pdf> (Zugriff am 1. 8 2012).

Mustafa, Mohammad (2012): „Corporate Use of Open Government Data Economic values through OGD.“ Wien: MODUL University Vienna.

mySociety (2010): Mapumental. <<http://mapumental.com/about/>> (Zugriff am 30. 7 2012).

Obama, Barack (2009): Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment> (Zugriff am 1. 8 2012).

Olorode, Irene (2010): Futurzone Scraping als neue Methode zur Erhebung persönlicher Daten. <<http://futurezone.at/digitallife/1438-scraping-als-neue-methode-zur-erhebung-persoendlichster-daten.php>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Open Knowledge Foundation (2011): Knowledge Base. <<http://wiki.okfn.de/Wasmeintoffenheit>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Pachali, David (2011): ZDF Hyperland: Daten ohne Grenzen: Wissenschaftler wollen Gutes tun. <<http://blog.zdf.de/hyperland/2011/07/daten-ohne-grenzen-wissenschaftler-wollen-gutes-tun/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Reiners, Nico (2012): Gesetzentwurf: Geodaten des Bundes bald kostenlos verfügbar. <<http://geoinformation-recht.de/2012/05/27/gesetzentwurf-geodaten-des-bundes-bald-kostenlos-verfuegbar/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

SAS Institute GmbH. (2010): Wünschen Bürger mehr Transparenz?. <http://www.sas.com/offices/europe/germany/events/sfd11/ressources/download/themen/SAS_Forsa_Studie_Open_Government.pdf> (Zugriff am 3. 7 2012).

Schaar, Peter (2010): 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit: - Transparenz ist noch längst nicht selbstverständlich. <<http://www.bfdi.bund.de/IFG/>>

Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2010/17_2.TB%C3%9CbergabelFG.html?nn=411766> (Zugriff am 1. 8 2012).

Schulz, Sönke (2011): Open Government Data – und was macht der Gesetzgeber? <[http://www.government2020.de/blog/?p=641 - more-641](http://www.government2020.de/blog/?p=641-more-641)> (Zugriff am 3. 7 2012).

Schulzki-Haddouti, Christiane (2011): Bundeszentrale für politische Bildung: Open Data und Transparenz. <<http://www.bpb.de/gesellschaft/medien/opendata/64067/open-data-und-transparenz>> (Zugriff am 29. 7 2012).

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (2011): Berlin Open Data. <[http://daten.berlin.de/glossar - _ftnref](http://daten.berlin.de/glossar-_ftnref)> (Zugriff am 1. 8 2012).

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung (2011): Projekt Zukunft Report. <http://www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user_upload/pdf/magazine/PZU-ReportA4-Ausgabe1-web-061211.pdf> (Zugriff am 1. 8 2012).

Tauberer, Josh. (2007): 8 Principles of Open Government Data. <<http://www.opengovdata.org/home/8principles>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Tauss, Jörg (2005): 22C3 Video Recordings: 22C3_1084 Informationsfreiheitsgesetz. <http://chaosradio.ccc.de/22c3_m4v.html> (Zugriff am 3. 7 2008).

Tröger, Julius / Pätzold, André (2011): Berliner Morgenpost Abgeordnetewahl 2011. <<http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article1768373/Ergebnisse-der-Berliner-Abgeordnetenhauswahl-2011.html>> (Zugriff am 3. 7 2012).

von Lucke, Jörn / Geiger, Christian (2010): Open Government Data Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors . Friedrichshafen: Zeppelin University Friedrichshafen.

von Notz, Konstantin (2011): Raus aus der Betaphase! Offenes Regieren und Verwalten in Deutschland. <<http://www.gov20.de/raus-aus-der-betaphase-offenes-regieren-und-verwalten-in-deutschland/>> (Zugriff am 1. 8 2012).

Wehrmeyer, Stefan (2011): FragdenStaat.de. <<https://fragdenstaat.de/hilfe/ueber/>>

Wogan, J.B. Politifact: Obama’s transparency record: lots of data, not as much sunlight. 16. 7 2012. <http://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2012/jul/16/obama-report-card-transparency-sunlight/> (Zugriff am 1. 8 2012).

Yu, Harlan / Robinson, David G. (2012): The New Ambiguity of ,Open Government. Princeton CITP / Yale ISP Working Paper. draft of February 28, 2012.