

Tobias Wangermann (Hrsg.)

Open Data

aus internationaler Perspektive

Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien,
Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen,
Polen und den USA zum Stand von Open Data



Tobias Wangermann (Hrsg.)

Open Data

aus internationaler Perspektive

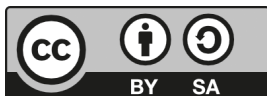
**Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien,
Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA
zum Stand von Open Data**

Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.



Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2016, Sankt Augustin/Berlin



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>).

Bearbeitung und Lektorat: Jenny Kahlert

Übersetzungen: Babara Hahn, Mathias Nord, Volker Ratz und
Wolfram Wiessner

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.

Titelbild: © Kolesov Sergey - Fotolia.com

Satz: Janine Höhle, ZKM/Konrad-Adenauer-Stiftung.

Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Inhalt

5 | VORWORT

Tobias Wangermann

12 | LÄNDERBERICHTE

Brasilien | Wichtig: Standards und Regularien 13

Fabro Steibel und Mario Viola

Frankreich | Alles aus einem Guss 25

Clémentine Desigaud

Großbritannien | Ein Musterland in Europa 41

Magnus Smidak, Adil Morrison, Raoul Sinner

Indien | Der Subkontinent als Pionier 51

Sandeep Mertia

Indonesien | Auf dem Weg zu besserer
staatlicher Verwaltung 61

Dinita Andriani Putri

Japan | Katastrophenschutz und Daten 73

Patrick Bessler

Österreich | Eine Koalition der Willigen 83

Günther Tschabuschnig

Philippinen | Mehrwert für die Verwaltung 95

Emmanuel Garcia und Ronald U. Mendoza

Polen | Von E-Government zu Open Government 109

Marcin Kaczmarczyk

USA | Mission erfüllt – fast 121

Joshua New

128 | GLOSSAR

129 | DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

VORWORT

Ein Grundbaustein der Digitalisierung sind die Daten selbst. Mit ihnen können Informationen generiert werden, die für das Funktionieren einer digitalen Gesellschaft unerlässlich sind. Ihre Anzahl und Qualität und der Zugang zu ihnen entscheiden darüber, welchen gesellschaftlichen Nutzen die digitale Transformation hervorbringen wird.

Sind Daten offen zugänglich, können sie Nutzer mit ganz unterschiedlichen Interessen verwenden, weiterverarbeiten oder mit anderen Daten verknüpfen: für wissenschaftliche Untersuchungen, wirtschaftliche Geschäftsmodelle, zur Veranschaulichung von Zusammenhängen oder zur besseren Beurteilung von Entscheidungs- und Steuerungsprozessen. Es werden neue Informationen erzeugt, die über den eigentlichen Zweck der Datenerhebung hinausgehen. Am Ende steht ein Mehrwert, der den ursprünglichen Wert der Daten übertrifft.

Das Bereitstellen offener Daten – Open Data¹ – ist jedoch nur sinnvoll, wenn die Daten verlässlich sind, Zugang und Nutzungsbedingungen geregelt wurden und die Verwendung möglichst einfach handhabbar ist. Daher hat man sich auf zehn Open-Data-Prinzipien² (1. Vollständigkeit, 2. Primärquelle, 3. Aktualität, 4. Zugänglichkeit, 5. Maschinenlesbarkeit, 6. Diskriminierungsfreiheit, 7. Offene Standards, 8. Lizenzierung, 9. Dauerhaftigkeit und 10. Nutzungskosten) geeinigt.

Offene Daten können aus unterschiedlichen Quellen stammen. Sie werden vom Staat (open government data) zur Verfügung gestellt, der sie in Erfüllung seiner Aufgaben erhebt, aber auch von der Wirtschaft (open corporate data), Privatpersonen, Vereinen oder Verbänden.

Daten, die von öffentlichen Verwaltungen erfasst werden und nicht personenbezogen sind oder anderen schutzwürdigen Belangen (Urheberrecht, Sicherheitsinteressen etc.) unterliegen, können als Open Data genutzt werden. Egal ob es sich um Verkehrs-, Umwelt-, Gesundheits- oder Geodaten handelt, die Weiterverarbeitung oder Verknüpfung dieser Datensätze schafft wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Mehrwert. Zusätzliche Synergien entstehen durch einen leichteren Datenaustausch zwischen den Verwaltungen. Open Government Data liegt die Idee zugrunde, dass Daten öffentlicher Verwaltungen im Auftrag der Bürger erhoben werden. Der Zugang und ihre Nutzung also den Bürgern frei stehen sollten. Darin ist auch ein Gewinn an Transparenz von staatlichem Handeln zu sehen.

Volkswirtschaftliches Potential von Open Data

Dass die Öffnung von Verwaltungsdaten ein beachtliches volkswirtschaftliches Potential verspricht, legen mehrere Studien nahe.³ Die zum Teil stark variierenden Abschätzungen zeigen nicht nur, wie schwer sich der Mehrwert offener Daten prospektiv bemessen lässt, sondern, dass die Wertschöpfung auch entscheidend vom Grad der Implementierung von Open Data abhängt. Wenn die Daten nicht systematisch bereitgestellt werden, wenn Qualität und Aktualität nicht sichergestellt sind, wenn mangelhafte Maschinenlesbarkeit oder unklare Nutzungsrechte einer leichten Weiterverwendung im Weg stehen, sinkt das volkswirtschaftliche Potential offener Daten rapide. Es ist folgerichtig, dass unter solchen Bedingungen weniger Open-Data-Anwendungen entstehen, die einen Informationsgewinn für Gesellschaft, Politik oder Wirtschaft schaffen. Auch die erhofften Synergien innerhalb der Verwaltung fallen geringer aus.

Besser regieren durch Open Data

Gerade Verwaltungen könnten einen erweiterten Nutzen aus ihren Daten erzielen. Denn offengestellte Verwaltungsdaten und der leichtere Austausch von Daten innerhalb verschiedener Verwaltungsbereiche, der oft durch die Ressorthoheit gebremst wird, haben positive Effekte. Ein klarerer Überblick darüber, welche Daten in den jeweiligen Ressorts vorliegen, wäre ein Vorteil, der durch die Erstellung von Metadatenkatalogen unterstützt würde. Im Ergebnis könnte die Verwaltung auf der Basis aussagekräftiger Daten der Politik konkretere Rückmeldungen für politische Entscheidungen und Bewertungen geben: Besser regieren durch Open Data.

Ein Blick auf Anwendungen, die offene Daten nutzen, zeigt, wie vielfältig die Möglichkeiten sind, verdeutlicht aber auch ein Dilemma: Wenige offene Daten ermöglichen nur wenige Anwendungen (mit teilweise beschränktem Nutzen); entsprechend weniger Anwendungen werben für offene Daten. Dabei existiert auch in Deutschland eine lebendige Entwicklerszene, die neugierig ist und bereit wäre, Zeit und Fantasie in Anwendungen mit offenen Daten zu investieren. Die jüngste Entscheidung, die Fahrplandaten des Fernverkehrs der Deutschen Bahn auch auf einem Open-Data-Portal⁴ freizustellen, ist ein positives Zeichen für die Zukunft.

Open Data als integraler Bestandteil einer zukunftsorientierten Datenpolitik

Die beschriebenen Effekte lassen den Schluss zu, dass Open Data als integraler Bestandteil einer zukunftsorientierten Datenpolitik verstanden werden sollte.⁵

Der „Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8“⁶ vom November 2014 ist nicht nur ein Bekenntnis zum Nutzen offener Verwaltungsdaten, sondern legt den Fahrplan für Maßnahmen zur weiteren Öffnung von Verwaltungsdaten fest. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom Dezember 2013⁷ und die „Digitale Agenda 2014 – 2017“ der Bundesregierung benennen ein klares Ziel: „Wir machen die Bundesbehörden zu Vorreitern bei der Bereitstellung offener Daten in Deutschland.“⁸

Die „Open-Data-Charta der G8“ benennt für die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten (Open Government Data) fünf Prinzipien:

1. Standardmäßig offene Daten – Förderung der Erwartung, dass Verwaltungsdaten bei Beibehaltung des Schutzes der Privatsphäre öffentlich gemacht werden;
2. Qualität und Quantität – Freigabe qualitativ hochwertiger, aktueller und gut beschriebener offener Daten;
3. von allen verwendbar – Freigabe so vieler Daten wie möglich in so vielen offenen Formaten wie möglich;

4. Freigabe von Daten für verbessertes verantwortungsbewusstes staatliches Handeln – Weitergabe von Expertise und Herstellung von Transparenz betreffend Datensammlung, Standards und Veröffentlichungsverfahren;
5. Freigabe von Daten für Innovation – Nutzer-Konsultationen und Unterstützung künftiger Generationen von Ideengebern

Im Vergleich mit den anderen G8-Staaten belegt Deutschland bei der Umsetzung der Open-Data-Charta bisher jedoch nur den vorletzten Platz.⁹ Die deutlich bessere Bewertung Großbritanniens, den USA oder Kanadas in diesem Ranking wirft die Frage auf, welche gesetzlichen Vorgaben, politische Entscheidungen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die Erfolge in diesen Ländern begründen.

Von anderen Ländern lernen

Die vorliegende Publikation bietet mit Berichten zur Situation von Open Data in zehn ausgewählten Ländern einen Referenzrahmen für Deutschland. Die Autoren stellen alternative Ansätze und unterschiedliche Modelle der Umsetzung vor. Ausgewählt wurden Länder, die weltweit als Open-Data-Vorreiter gelten, aber auch solche, die aus deutscher Perspektive kaum wahrgenommen werden. Ein Fragenkatalog diente den Autorinnen und Autoren als Orientierung, in ihren Berichten rechtliche, organisatorische und politische Aspekte zu erfassen und Akteure und Anwendungsbeispiele zu benennen.

Die Berichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, Philippinen, Polen und den USA zeichnen nicht nur verschiedene rechtliche und politische Wege der Umsetzung, sondern vermitteln auch Einblicke in die jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für Open Data. Die institutionelle Anbindung, die Motivationen und strategischen Ansätze der beteiligten Akteure oder die Formen transnationaler Zusammenarbeit unterscheiden sich.

So ist Open Data auf den Philippinen ein wichtiges Instrument zur Korruptionsbekämpfung. Die Veröffentlichung der Verwaltungsdaten hebt eine Informationsasymmetrie auf, die Bestechung ermöglicht. Zudem steigerte der bessere Datenaustausch zwischen den philippinischen Zoll- und Steuerbehörden die Effizienz der Verwaltung. In Japan und in Groß-

britannien waren Katastrophen treibende Anlässe, Daten freizustellen. Das Erdbeben von 2011 in Japan, der Tsunami und die anschließende Kernschmelze in Fukushima haben den Druck auf die Behörden erhöht, entsprechende Daten offen zu stellen. In Großbritannien kam es 2014 zu schweren Stürmen und Überflutungen, in deren Folge die Umweltbehörden ihre Live-Daten lizenzfrei zur Verfügung stellten. In Japan wie in Großbritannien waren freiwillige Initiativen der Zivilgesellschaft die treibenden Akteure.

Das Beispiel Österreich zeigt, dass in der Initiative OGD Österreich die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Verwaltung – eine „Allianz der Willigen“ – wirkungsvolle Impulse für Open Data gibt. Ein kooperativer Ansatz ermöglicht auch die internationale Vernetzung in der ODG D-A-CH-LI, die die Open-Data-Aktivitäten von Deutschland, Österreich, der Schweiz und Lichtenstein koordiniert.

Bei der Frage, welche Datensätze vorrangig bereitgestellt werden sollten, erweist sich eine Rückkopplung mit Interessengruppen auch aus der Wirtschaft als sinnvoll. Die Identifizierung eines Bedarfs hat eine effizientere Nutzung zur Folge. Für die Wirtschaft ist Open Data auch als Instrument des Marketings und des Kundenkontakts interessant. Hier liegen Potentiale von offenen Wirtschaftsdaten (open business data) als Teil von Open Data.

Dass ein ernsthafter politischer Wille grundlegende Voraussetzung für Open Data ist, zeigt sich in positiver wie auch negativer Hinsicht. Fehlt es an Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Verwaltung, ist es – wie es der Bericht aus Polen attestiert – schwer, Interesse für Open Data zu wecken. Klare politische Vorgaben, ein zentrales politisches Mandat und umsetzungsorientierte Institutionen stellen dagegen sicher, dass Open Data verbindlich und hinreichend tief in Verwaltungsprozesse integriert wird. Die Zuordnung von Open Data zum Aufgabenbereich des Minister for the Cabinet Office in Großbritannien, die Steuerungsfunktion des Etalab in Frankreich sind Eckpfeiler für eine erfolgreiche Open-Data-Politik in diesen Ländern. Wie man eine proaktive Open-Data-Politik innerhalb der Verwaltung kommuniziert und Hilfen bei der Umsetzung anbietet, zeigen der Runderlass von 2011 (*Circulaire du 26 mai 2011*)¹⁰ in Frankreich oder das *U.S. Digital Services Playbook*¹¹ in den USA beispielhaft.

Auch in Ländern, die Vorbilder in ihrem Engagement für Open Data sind, ist eine aktive Öffentlichkeitsarbeit unerlässlich. Anliegen und Potentiale von Open Data gilt es, immer wieder zu erklären. Auf Workshops oder sogenannten Hackathons versammeln sich Interessengruppen, pflegen den Austausch und werben für ihr Anliegen. Mit unserer Publikation möchte die Konrad-Adenauer-Stiftung auch einen Beitrag dazu leisten.

Mein Dank gilt schließlich den Autorinnen und Autoren für ihre Berichte, den Kollegen in den Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung für ihre Unterstützung vor Ort, den Übersetzerinnen und Übersetzern sowie meiner Kollegin Jenny Kahlert für ihr engagiertes Lektorat.

Berlin, Mai 2016

Tobias Wangermann

- 1| Siehe auch Pencho Kuzev: *Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin 2016. Online verfügbar unter <http://www.kas.de/wf/de/33.44530/> (aufgerufen am 26.04.2016).
- 2| <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> (aufgerufen am 26.04.2016)
- 3| Zuletzt „Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland“ von Marcus M. Dapp, Dian Balta, Walter Palmethofer und Helmut Krcmar, Sankt Augustin/Berlin 2016. Siehe <http://www.kas.de/wf/de/33.44906/> (aufgerufen am 20.04.2016).
- 4| <http://data.deutschebahn.com/> (aufgerufen am 13.05.2016)
- 5| Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat dazu entsprechende Handlungsempfehlungen veröffentlicht: <http://www.kas.de/wf/de/33.44935/> (aufgerufen am 13.05.2016).
- 6| <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/aktionsplan-open-data.html> (aufgerufen am 20.04.2016)
- 7| So im Kapitel 5. *Moderner Staat, Sicherheit und Bürgerrechte*, S. 153, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile (aufgerufen am 20.04.2016).
- 8| So im Kapitel III. *Innovativer Staat, „Digitale Agenda 2014 – 2017“*, Berlin 2014, S. 19, https://www.digitale-agenda.de/Content/DE/_Anlagen/2014/08/2014-08-20-digitale-agenda.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (aufgerufen am 20.04.2016).
- 9| Siehe die Untersuchung des Center for Data Innovation von 2015 *“Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter”* von Daniel Castro und Travis Korte, Washington, 2015. <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (aufgerufen am 20.04.2016)
- 10| Siehe: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788> (aufgerufen am 25.04.2016)
- 11| Siehe: <https://playbook.cio.gov/> (aufgerufen am 25.04.2016)

LÄNDERBERICHTE



Brasilien | Wichtig: Standards und Regularien

Fabro Steibel und Mario Viola

Open Government Data (OGD) erfährt in Brasilien durch die Regierung, den Privatsektor und zivilgesellschaftliche Interessengruppen breite Unterstützung. Es gibt allerdings keinen einheitlichen Rechtsrahmen, da Brasilien über kein gesonder-tes Gesetz zu Open Data verfügt.

In Brasilien gibt es in Sachen Open Government Data eine Reihe von Beschränkungen struktureller Art. Die Regierung kann zwar bereits auf einige Erfahrungen zurückblicken und hat mehrfach öffentliche Daten uneingeschränkt zur Verfügung gestellt, es existiert allerdings keine einheitliche Struktur zur Datenqualität im Sinne der Open-Data-Standards, zu den rechtlichen Belangen der Weiterverwendung, der Lizenzierung oder der Interoperabilität (DG.o, 2016, ff.). Gleichwohl verfolgt die oberste Rechnungsprüfungsbehörde, Amt des Comptroller General of the Union, das Ziel, Bundesstaaten und Kommunen in der regelkonformen Umsetzung von Open Data zu unterweisen. Festgeschrieben sind Open Data- und Transparenzstan-dards im Informationsfreiheitsgesetz (FOIA – Lei de Acesso à Informação, Law n. 12.527 vom 18. November 2011). Zudem gibt es amtliche Richtlinien für die Bundesstaaten und Kom-munen zur Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes (MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Mu-nicípios, Controladoria Geral da União, 1. Fassung, 2013).

OGD-basierte Apps sind in Brasilien vornehmlich von Einzelpersonen entwickelt worden. Unternehmen und Organisationen aus dem Privat- oder Tertiärsektor haben sich bisher nicht engagiert (Moreira, 2015).

I. Fragen zu rechtlichen Aspekten von Open Data

Da Brasilien über keine spezielle Gesetzgebung zu Open Data verfügt, ist das Informationsfreiheitsgesetz die bisher wichtigste Rechtsgrundlage. Das in der Verfassung im Jahr 1988 garantierte Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen ist mit diesem Gesetz verbrieft. Es begründet Verfahren für die Bearbeitung von Auskunftersuchen und verpflichtet zur proaktiven Offenlegung von Informationen in einem offenen und nicht-proprietären Format. Zugleich sind Sanktionen im Falle von Auskunftsverweigerung bei gesetzlich nicht geschützten Informationen und Ausnahmeregelungen vorgesehen.

Die brasilianische Verfassung sieht vor, dass „jedermann das Recht hat, innerhalb des gesetzlich festgelegten Zeitrahmens Informationen von persönlichem Interesse beziehungsweise Informationen öffentlichen Interesses von staatlichen Stellen zu erhalten“. Das Informationsfreiheitsgesetz (FOIA-Gesetz) regelt den Zeitrahmen und die Art der Bereitstellung von Informationen, und es verpflichtet alle staatlichen Institutionen – Exekutive, Legislative und Judikative, staatliche und halbstaatliche Betriebe, auf bundesstaatlicher und kommunaler Ebene – zur Informationsfreigabe.

Das FOIA-Gesetz wurde vom Senat verabschiedet und im November 2011 von der damaligen Präsidentin Dilma Rousseff bestätigt; es trat am 16. Mai 2012 in Kraft. Das Gesetz war das Ergebnis jahrelanger Bemühungen. Seine Verabschiedung war für die Regierung entscheidend, um als Mitgründerin in der Open Government Partnership (OGP) Anerkennung als Verfechterin von Transparenz und Open Government zu erhalten.

Der erste Entwurf für das FOIA-Gesetz wurde 2003 in der Abgeordnetenversammlung vorgestellt, durch einen Gesetzentwurf der Bundesexekutive verbessert und 2009 erneut der Abgeordnetenversammlung vorgelegt. Nach fast zehn Jahren, in denen es Open Government Data bereits in Brasilien gab, hatte es seit 2012 nun endlich auch eine bundesgesetzliche Grund-

lage. Das erste Transparenzportal der Bundesregierung war schon seit 2004 in Betrieb. Seit den 1990er Jahren gab es Rechtsvorschriften zur Datentransparenz, von denen inzwischen die meisten durch das FOIA-Gesetz reformiert worden sind. Zusätzlich zur Bundesgesetzgebung hatten die brasilianischen Bundesstaaten ihre eigenen Rechtsvorschriften eingeführt.

Die Institutionalisierung des FOIA-Gesetzes in den Bundesstaaten und in der Bundesregierung war mit großen Herausforderungen verbunden (FGV, 2014; CGU, 2015). Bei der Förderung von proaktiver Transparenz mangelt es immer wieder an ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen, es fehlen unabhängige Regulierungs- und Einspruchsinstanzen (Artikel 19, 2015).

Brasilien verfügt über keine einheitlichen Standardregularien, die nachgelagerte Veröffentlichung von Daten oder Metadaten ist nicht formal verbindlich geregelt. Einige wichtige Grundsätze sind allerdings im FOIA-Gesetz und in den Standards der INDA (Nationale Open-Data-Infrastruktur) festgehalten.

Das FOIA-Gesetz regelt garantierte Zugangsrechte (Art. 3, 6 und 7), proaktive Transparenzvorschriften und routinemäßige Datenfreigabe (Art. 8a und 9), Zugang zu personenbezogenen Daten (Art. 31) und die Verantwortlichkeiten staatlicher Institutionen (Art. 32 bis 34) (CGU, 2015). Artikel 4 des FOIA-Gesetzes definiert den Datenbegriff: Daten sind „Informationen“, die – verarbeitet oder nicht – unabhängig von Medium, Typ und Format für den Erwerb oder die Vermittlung von Wissen genutzt werden können.

Die vom Staat gespeicherten personenbezogenen Daten sind durch das FOIA-Gesetz geschützt: Sie dürfen nicht offengelegt werden, und Dritten ist der Zugang zu personenbezogenen Informationen nicht gestattet, wenn sie die Intimsphäre, das Privatleben, die Ehre oder das eigene Bild betreffen; es sei denn, die betroffene Person erklärt sich einverstanden, oder es gibt ein weiteres Gesetz, das Offenlegung oder Zugang zulässt. Obwohl das FOIA-Gesetz eine Definition personenbezogener Informationen anbietet, ist nicht endgültig geklärt, was genau unter personenbezogenen Informationen zu verstehen ist, die Intimsphäre, Privatleben, Ehre und eigenes Bild betreffen und daher Beschränkungen bei Zugang und Offenlegung unterliegen. Der Oberste Gerichtshof Brasiliens hat bspw.

gestattet, dass die Namen und Gehälter von Bundesbediensteten auf den Transparenzportalen der verschiedenen staatlichen Organe (Exekutive, Legislative und Judikative) und bundesstaatlichen Ebenen (Bund, Bundesstaaten und Kommunen) veröffentlicht werden.

Das FOIA-Gesetz bestimmt als Mindestanforderung eine Reihe von Informationen, die auf den offiziellen Webseiten staatlicher Organe beziehungsweise Institutionen proaktiv zu veröffentlichen sind. Darüber hinaus definiert das Gesetz allgemeine Open-Data-Grundsätze, wie zum Beispiel die Nutzung offener Dateiformate, maschinenverarbeitete Daten, nicht-proprietäre Formate und den Ausschluss lizenzierungs- beziehungsweise urheberrechtlicher Beschränkungen (siehe Art. 8).

In der Bundesregierung ist das Ministerium für Planung, Haushalt und Verwaltung bei der Umsetzung von OGD-Grundsätzen und –standards federführend. Dort verwendet man die Open-Data-Definition der Open Knowledge Foundation als Standard, die sich auf acht Grundsätze von OGD stützt (vollständig, primär, aktuell, zugänglich, maschinenlesbar, diskriminierungsfrei zugänglich, nicht-proprietär formatiert und lizenzfrei).

Dem Planungsministerium untersteht auch der INDA-Lenkungsausschuss (INDA: Nationale Open-Data-Infrastruktur). Er versammelt Vertreter verschiedener Interessengruppen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und staatlicher Exekutive. Die INDA entwickelte die Vorgaben für Standards, Technologien, Prozesse und Kontrollmechanismen bei der Verarbeitung von Open-Data-Informationen, die auf Ebene der Bundesexekutive produziert beziehungsweise gehostet werden.

Zwei INDA-Initiativen sind für OGD in Brasilien von entscheidender Bedeutung: der INDA-Aktionsplan und das Open-Data-Konzept. Der Aktionsplan formuliert die strategischen Überlegungen von INDA und Bundesregierung in Sachen Open Data. Das Open-Data-Konzept steht allen Behörden und Verwaltungen für die Planung ihrer Open-Data-Initiativen zur Verfügung. Umgesetzt werden sie in enger Abstimmung mit dem aufsichtführenden Planungsministerium.

2011 und 2013 hat INDA zwei große Open-Data-Veranstaltungen in Brasilien („Encontro Nacional de Dados Abertos“) ausgerichtet. Für Brasilien waren sie von großer Wichtigkeit, waren doch die Ausrichter der

beiden maßgeblichen Open-Data-Konferenzen mit kontinentalem – lateinamerikanischem – Bezug Uruguay und Chile: 2013 in Montevideo die Konferenz „Abrelatam“ und 2015 in Santiago de Chile „Condatos“.

Gerade mit Blick auf das Ansehen Brasiliens als Mitglied der Open Government Partnership kommt INDA eine Schlüsselrolle zu. Das Planungsministerium, als koordinierende Behörde aller INDA-Aktivitäten, ist Teil der nationalen OGP-Geschäftsleitung, und INDA zeichnete für wesentliche Verpflichtungen im Rahmen des ersten und zweiten Nationalen Aktionsplans verantwortlich: Maßnahmen zur Offenlegung von Haushaltsdaten, Ausarbeitung von Open-Data-Lizenzen und Unterstützung von Verwaltungen bei der Erfüllung ihrer Open-Data-Verpflichtungen.

Die INDA-Aktivitäten spiegeln unmittelbar die Umsetzung der Open-Data-Prinzipien. Ein Ergebnis dieser Aktivitäten ist Gov.br, das Brasilianische Programm für elektronische Verwaltung. Zu nennen ist auch die Einführung von eGovernment-Standard-Protokollen für die Verwaltung. Weitere wichtige Protokolle sind ePMG (eGovernment Metadata Default), ePING (eGovernment Interoperabilitätsstandard) und e-VoG (Wörterverzeichnis und Ontologien für eGovernment). Mehrere dieser Protokolle sind gemeinsam mit W3C (World Wide Web Consortium) entwickelt worden.

Trotz der Bemühungen seitens der INDA und Gov.br bemängeln Wissenschaftler nach Überprüfungen von brasilianischen Open-Data-Portalen immer wieder, dass die veröffentlichten Daten häufig in einem proprietären, nicht strukturierten, Format vorlägen, es zu wenig offene Lizenzen gäbe, keine Standardterminologie verwendet würde, keine Update-Verfahren existierten und kein aus dem Web 2.0-Modell hervorgegangenes Feedback- und Kollaborationssystem bestehe (E-gov, 2016). Zu den ODG-Kursen, die Regierungsvertretern und Staatsbediensteten angeboten werden, zählen Initiativen unter der Federführung von CGI.br, dem Brasilianischen Internet-Lenkungsausschuss (Ceweb.br), der Obersten Rechnungsprüfungsbehörde (General Comptroller of the Union) in Zusammenarbeit mit W3C und dem Ministerium für Planung, Haushalt und Verwaltung.

II. Fragen zu politischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Aspekten von Open Data – die staatliche Seite

Die beiden wichtigsten Open-Data-Portale der Regierung sind das Transparenzportal des Bundes (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>) und das Portal Dados.gov.br (www.dados.gov.br). Das Transparenzportal ist verpflichtet, Daten zu Bundesaussgaben bereit zu stellen, und ist eng am FOIA-Gesetz ausgerichtet. Es wird vom obersten Rechnungsprüfer (Controladoria-Geral da União, CGU) überwacht und enthält Datenbestände zu Bundesaussgaben, zur Vergabe von Bundesmitteln an Länder und Kommunen, zu Ausgaben von Bundesbehörden für Reisen, Gehälter, Büroausstattung, Material und Auftragnehmerleistungen, zu Steuereinnahmen, Zuwendungen an Nichtregierungsorganisationen und zu Sozialleistungen. Zudem ist auf dem Transparenzportal neben weiteren Daten eine Liste von Unternehmen und Einzelpersonen, die für öffentliche Ausschreibungen nicht zugelassen sind, einzusehen.

Die Technologie des Transparenzportals ist überholt und gründet vornehmlich auf der ursprünglichen IT-Struktur. Zwei Mal war geplant, das Portal im Rahmen der OGP-Verpflichtung zu modernisieren, und beide Male wurden die Vorgaben nur teilweise erfüllt. Dennoch erfreut sich das Portal reger Nutzung; bis 2012 stieg die Anzahl monatlicher Nutzer auf 336.512; heute wird die Seite monatlich von über 900.000 Einzelnutzern besucht.

Das Portal Dados.gov.br unterscheidet sich vom Transparenzportal, ist aber ebenso wichtig. Während auf dem Transparenzportal Daten veröffentlicht werden, ist Dados.gov.br ein Archiv offener Datensätze, nicht nur der Bundesexekutive, sondern auch anderer Verwaltungsebenen und der Regionen. Das Projekt wird von INDA betrieben und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft weiterentwickelt. Der Schwerpunkt liegt auf der Weiterverwendung öffentlicher Daten auf Grundlage eines Datenbestands, der nach geltenden Open-Data-Standards freigestellt wurde.

Was den rechtlichen Rahmen und die rechtliche Umsetzung von OGD betrifft, ist die Bundesregierung in Brasilien am weitesten fortgeschritten. Dennoch verdienen auch andere wichtige Initiativen Erwähnung.

In der Judikative bedient der Nationale Rat der Justiz (Conselho Nacional de Justiça, CNJ) sein Transparenzportal (mit Daten zu Haushalt und Ausgaben), während das Portal „Offene Justiz“ (Justiça Aberta) die Leistungsfähigkeit der Gerichte fokussiert. Bei beiden Portalen gestaltet sich der Prozess der Institutionalisierung schwierig. Eines von ihnen hat Ende 2015 die Datenaktualisierung teilweise eingestellt (die in Kürze wieder aufgenommen werden soll¹⁾). Abläufe, im Sinne des FOIA-Gesetzes Strittiges zu klären, wurden erst kürzlich geregelt (Dez./2015). Der Nationale Rat der Justiz (CNJ) ist auch auf Ebene der Länder und Kommunen für OGD zuständig: Seit 2013 sind alle Bundesgerichte verpflichtet, Transparenzportale zu betreiben.

In der Legislative verfügen Abgeordnetenkammer (Transparenzportal wurde 2011 in Betrieb gestellt) und Senat über gesonderte rechtliche Rahmenbedingungen für Open Data und über unterschiedliche technische Standards. Beide stellen Datenbestände zu Haushalt und Ausgaben aus den Bereichen der Gesetzgebung und der parlamentarischen Tätigkeit bereit. Die Abgeordnetenkammer betreibt zudem ein „Hacker-Lab“: Experten entwickeln Szenarien, wie man die Nutzung öffentlicher Daten im Sinne von Open Government vorantreiben kann.

Auf Bundesebene gibt es eine weitere wichtige Einrichtung, die in rechtlichen Fragen für OGD wirkt: Ombudsmann-Systeme (*Ouvidorias*) können proaktiv in Fällen von passiven Auskunftersuchen die Datenfreigabe veranlassen. Unter den Bundesstaaten sind Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul und São Paulo mit ihren Unternehmungen zu nennen und auf kommunaler Ebene Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro und São Paulo. So hat die Kommune São Paulo eine umfangreiche Initiative gestartet, deren Maßnahmen über die reine Veröffentlichung von Daten weit hinausgehen: Es wurden datenbasierte öffentliche Dienste für die Bürger entwickelt und Privatunternehmen in Sachen Open Government Data und Open Data gefördert.

III. Fragen zu politischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Aspekten von Open Data – die zivilgesellschaftliche Seite

Einer Erhebung der Open Knowledge Foundation (OKF) aus dem Jahr 2015 zufolge rangiert Brasilien im Globalen Open-Data-Index auf Platz 12. Brasilien hat sich gravierend verbessert, denn nur ein Jahr zuvor lag es noch an 24. Stelle. Die OKF bescheinigt dem Land eine hohe Qualität der freigegebenen Datensätze und beim Aufbau von Portalen, die nationale Statistiken, Gesetzgebungs- und Wahlergebnisse dokumentieren. Die Qualität der offenen Daten zu öffentlichen Ausgaben und Landbesitz, öffentlichen Ausschreibungen und Staatshaushalt werden ebenfalls als gut bewertet. Schlecht schnitt das Land in zwei Datenkategorien ab: Unternehmensregister und Geodaten.

Das W3C Brazil und die Open Knowledge Foundation Brazil sind die führenden zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich dem Thema Open Data verschrieben haben und häufig mit der Regierung kooperieren. Am 2. Nationale Aktionsplan waren beide Institutionen beteiligt: das W3C Brazil mit der Entwicklung einer Open-Data-Lizenz für das Land und OKF Brazil bei der Herausgabe von Open-Data-Standards und -vorgaben. In beide Projekte war INDA maßgeblich eingebunden. Das OKF hat zudem einen Sitz in der „Zivilgesellschaftlichen Arbeitsgruppe OGP“ der Open Government Partnership.

Um in Behörden den Nutzen von Open Data zu popularisieren, bedient man sich sogenannter Hackathons. So hat das Justizministerium, eines von zwei Ministerien mit eigenem Open-Data-Konzept, bereits drei Veranstaltungen dieser Art organisiert, um die Weiterverwendung von Daten zu Verbraucherbeschwerden, nationalem Straßennetz sowie zu Haushaltsdaten und öffentlichen Ausgaben zu fördern. Andere staatliche Stellen haben Hackathons u. a. zu Bildungs-, Parlaments- und Gleichstellungsdaten organisiert. In jüngster Zeit haben auch Unternehmen aus dem Privatsektor in Hackathons investiert, um mehr Nutzen aus ihren Daten zu ziehen, u. a. die Medienfirma Globo und der Kosmetikkonzern L'Oreal.

Die meisten der auf Hackathons entwickelten Anwendungen finden nicht in die Öffentlichkeit, andere wiederum werden genutzt. Das „Hacker Lab“ hat während eines Hackathons in der Abgeordnetenversammlung des Kon-

gresses eine App zur Visualisierung der Redebeiträge von Kongressmitgliedern entwickelt (Retórica Parlamentar). Auf Hackathons des Justizministeriums wurden Anwendungen zur Visualisierung von Unfallstatistiken im Straßenverkehr („Olho Neles“) entwickelt und ein Ausgabenverzeichnis von Kongressmitgliedern verschiedener Gesetzgebungskammern aufgelistet nach Zahlungsempfängern erstellt.

Eine Untersuchung über Open-Data-basierte Anwendungen ergab, dass ca. die Hälfte der in den vergangenen zwei Jahren gestarteten Projekte von Einzelpersonen initiiert wurde (Moreira, 2015). Es liegt die Vermutung nahe, dass es sich zumeist um Versuche Einzelner handelt, hinter denen weder große Unternehmen oder der Dienstleistungssektor stehen. Ausnahmen von dieser Regel sind professionelle Plattformen des Nonprofit-Sektors: QEdU der Lemann Stiftung, die mit offenen Bildungsdaten Profile öffentlicher Bildungseinrichtungen in Brasilien erstellt hat; die Beobachtungsplattform Free Access, die mit Unterstützung der Menschenrechtsorganisation Artikel 19 die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetz (FOIA) abbildet; Rede Nossa São Paulo, das mit offenen Daten der Stadt São Paulo die Einhaltung von Wahlversprechen überprüft und Data Viva, eine Initiative, die in Kooperation mit dem MIT Media Lab und der Regierung des Bundesstaates Minas Gerais unzählige Open-Data-Bestände visualisiert hat, um datenbasierte Politik zu fördern.

Zudem gibt es einige privatwirtschaftliche Initiativen, die teilweise geöffnete oder beschränkt offene Datenbestände nutzen und nicht an die Regeln für den Umgang mit offenen Daten gebunden sind: Colab.re, eine kommunales Ombudsportal, das Geotagging verwendet, über städtische Probleme (Mängelmelder) informiert und Städtepartnerschaften mit Curitiba und Recife pflegt; VoteNaWeb, ein Portal und eine Anwendung, die Schnittstelle zwischen Gesetzgebungsdaten und Maßnahmen von Kongressmitgliedern einerseits und öffentlicher Unterstützung für staatliche Projekte andererseits ist und eine Kooperation mit der Kommune São Paulo hat; und Waze, eine gern genutzte, kommunale Verkehrs- und Navigationsapp, die u. a. mit der Stadtverwaltung von Rio kooperiert. Eine weitere privatwirtschaftliche Nutzung von OGD sind Bonitätsanalysen: Mosaic ist ein Bonitätsprüfungsdienst, der in 29 Ländern präsent ist, öffentliche Datenbestände zu Sozialleistungen und andere ODG-Daten nutzt, um Banken und vergleichbaren Institutionen Einzelbonitätsprüfungen anzubieten.

Die öffentliche Hand betreibt ebenfalls erwähnenswerte Anwendungen: Comsumidor.gov.br, eine Plattform zur Lösung von Konflikten zwischen Unternehmen und Verbrauchern, VisPublica fördert ODG-basierte Visualisierungstechnologien und Best Practices. Auch der Journalismus bedient sich offener Daten: Die Zeitung „Estado de São Paulo“ betreibt ein Online-Portal (Estadão Dados), das über Open Data informiert und den Datenjournalismus vorantreibt. In der Wissenschaft betreibt die Forschungsstiftung FGV DAPP auf Basis von ODG angewandte Forschung. So wurden die Korrelationen von Wahlkampfspenden und parlamentarischer Arbeit untersucht.

IV. Diskussion

Brasilien hat in den vergangenen zehn Jahren im öffentlichen Sektor die Nutzung von kostenloser (Livre) und Open-Source-Software (FLOSS) gefördert. Angestoßen wurde diese Entwicklung bereits in den neunziger Jahren: von einem „Netzwerk von Querdenkern mit Expertenwissen, die in wichtigen politischen, technischen und Bildungsinstitutionen tätig waren“ (Shaw, 2011). Das Ergebnis war eine ehrgeizige Agenda zu technologiegetriebenem Wirtschaftswachstum – berücksichtigt wurden dabei Fragen des staatlich gelenkten Zugangs zu Quellcodes und Wissen. Parallel dazu ist der Staat auch bei der Gestaltung eines Rechtsrahmens für Transparenz und der Einbindung der Öffentlichkeit vorangekommen: Was in Brasiliens Vorreiterrolle bei der Gründung der Open Government Partnership seinen Ausdruck fand.

Inzwischen kann das Land im Bereich ODG auf mehr als zehn Jahre Erfahrung zurückblicken und erfährt durch die Regierung, den Privat- und den Dienstleistungssektor tatkräftige Unterstützung. Die Bereitstellung von offenen Daten wird im ganzen Land zunehmend nachgefragt, die Zugriffe auf Transparenzportale steigen kontinuierlich, und neue, ODG-basierte Geschäftsmodelle werden entwickelt. Dennoch steht Brasilien vor großen Herausforderungen, die in den kommenden Jahren angepackt werden müssen.

Startups und etablierte Unternehmen sind auf der Suche nach immer neuen Daten, um Anwendungen zu entwickeln oder um Informationen für die Entwicklung profitabler Produkte zu nutzen. Sogar die Bürger generieren Big Data: Unter Zuhilfenahme von Apps, Webseiten oder Software

speichern sie immer mehr Daten in der Cloud. Big Data bietet sicher viele Chancen, weckt aber auch Befürchtungen. Big Data verspricht einer offeneren Gesellschaft Vorteile, birgt aber auch Risiken – einige sind allseits bekannt (Schutz der Privatsphäre), andere sind neu.

Besonderes Augenmerk verdient dabei immer wieder der Umstand, dass es bis heute kein nationales Datenschutzgesetz gibt. In Zeiten von lückenloser Überwachung und mangelhaftem Datenschutz kann die Öffnung von Datenbeständen ohne den besonderen Schutz personenbezogener Daten schwerwiegende Folgen haben. Inzwischen kommt zumindest etwas Bewegung in die Sache. Das Justizministerium hat im Jahr 2015 einen Gesetzentwurf zum Datenschutz online zur Diskussion gestellt, dessen finale Version – einschließlich der im Laufe der Debatte eingebrachten Beiträge – im Oktober 2015 veröffentlicht wurde.

Ein weiterer Aspekt, der Anlass zur Sorge gibt und mit dem Fehlen eines nationalen Datenschutzgesetzes in Zusammenhang steht, ist die Daten-Philanthropie – Privatpersonen spenden ihre Daten. Obwohl solche Daten oder Metadaten anonymisiert und verschlüsselt sind, wird es immer einfacher, billiger und schneller, die Personen, die hinter den Daten stehen zu re-identifizieren. Als beispielsweise die Stadt São Paulo ein Gesetz zur Institutionalisierung des Datenaustausches im städtischen Nahverkehr mit Unternehmen wie Uber vorgeschlagen hat, hat das Institute for Technology & Society Rio ob des Umstandes, dass es kein Datenschutzgesetz gibt, Bedenken angemeldet.

1| <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81661-tribunais-tem-nova-data-para-enviar-dados-da-productividade-dos-magistrados>

Frankreich | Alles aus einem Guss

Clémentine Desigaud

Die Freigabe amtlicher Daten hat in Frankreich eine hohe politische Priorität. Sie zielt darauf ab, zur Stärkung der Demokratie die Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu verbessern, die Innovation und Entwicklung neuartiger Dienstleistungen zu fördern und die Effektivität staatlichen Handelns zu optimieren. Das Jahr 2015 war geprägt von einer intensiven gesetzgeberischen Tätigkeit zur Erneuerung des rechtlichen Rahmens für offene Daten (*open data*). Sie zeugt vom Willen der Regierung, die Bereitstellung öffentlicher Daten voranzutreiben und ihre Weiterverwendung zu fördern. Der Lenkungsausschuss „Etalab“, der als Ressort des Premierministers die Open-Data-Strategie Frankreichs steuert, koordiniert die nationale Open-Data-Politik und setzt sie mit der Plattform data.gouv.fr um. Die Dynamik zur Freigabe der Daten ist in vollem Gange: Frankreich will nunmehr einen echten öffentlichen Datendienst aufbauen.

I. Die rechtlichen Grundlagen für offene Daten

I.1 DER RECHTSRAHMEN FÜR OFFENE DATEN

I.1.1 Den Anfang bildete das Recht auf Zugang zu Informationen

Die Freigabe amtlicher Daten gründete sich in Frankreich zunächst auf dem Zugangsrecht zu Informationen. Bereits die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 etablierte in Artikel XV das Recht der Gesellschaft, „von jedem öffentlichen Bediensteten Rechenschaft über seine Verwaltung zu fordern.“¹ Ausgestaltet wurde dieses Recht durch das Gesetz Nr. 78-753 vom 17. Juli 1978 (dem sogenannten „loi CADA“), das jeder Person das Recht zubilligt, Auskunft über die erstellten oder vorgehaltenen Dokumente einer Verwaltung im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Auftrages zu erhalten.² Die allgemeinen Prinzipien dieses Gesetzes gelten seit 1978; gleichwohl erfuhr das Gesetz insbesondere zwischen 2000 und 2010 zahlreiche Änderungen, um die Freigabe und Weiterverwendung amtlicher Daten zu fördern.

I.1.2 Seit 2011 wurde der Rechtsrahmen für offene Daten substanziell ausgebaut

Auf der Ebene der Europäischen Union konnte im Juni 2013, nach 18-monatigen Vorarbeiten, die Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) aktualisiert werden.³ Die geänderte Richtlinie⁴ bietet nun einen ausgewogenen und für die Freigabe und Weiterverwendung der Daten der europäischen Länder geeigneten rechtlichen Rahmen. In Frankreich erfolgt die Umsetzung dieser Richtlinie durch das Gesetz Nr. 2015-1779 vom 28. Dezember 2015 über die Kostenfreiheit und die Modalitäten der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors⁵ („Kostenfreiheits- und Weiterverwendungsgesetz“). Es schreibt für die Weiterverwendung amtlicher Informationen das Prinzip der Kostenfreiheit fest. Der Gesetzentwurf für eine digitale Republik,⁶ der von der Assemblée Nationale am 27. Januar 2016 verabschiedet wurde, legt seinerseits die Grundlagen einer systematischen Freigabe amtlicher Daten in einem leicht weiter zu verwendenden Standard und begründet die Prinzipien eines „öffentlichen Datendienstes“ sowie den Begriff der „Metadaten“ (*données de référence*).

I.1.3 Spezifische Bestimmungen für die Bereiche Verkehr, Territorialverwaltung und Gesundheit

Drei weitere Texte jüngerer Datums passen den Open-Data-Rechtsrahmen an bestimmte Sektoren an. Das Gesetz Nr. 2015-990 vom 6. August 2015 über Wachstum, Beschäftigung und ökonomische Chancengleichheit sieht vor,⁷ dass die Daten der regulären öffentlichen Personenverkehrs- und Mobilitätsdienstleister frei, direkt und kostenfrei auf elektronischem Wege und in einem offenen Format verbreitet werden. Das Gesetz Nr. 2015-991 vom 7. August 2015 über die territoriale Neuorganisation der Republik⁸ (das sogenannte „loi NOTRe“) verpflichtet die Kommunen mit mehr als 3.500 Einwohnern, die ihr Territorium betreffenden amtlichen Informationen online zugänglich zu machen. Der Gesetzentwurf zur Modernisierung unseres Gesundheitssystems⁹ (das am 17. Dezember 2015 verabschiedete „Gesundheitsgesetz“) organisiert erstmals „offene Gesundheitsdaten“ sowie einen umfassenderen Zugang zu Gesundheitsdaten für Zwecke der Forschung und Innovation.

I.2 DIE RECHTLICHE VERANKERUNG DER OPEN-DATA-PRINZIPIEN

I.2.1 Leitprinzipien der Einrichtung des Portals data.gouv.fr

Möglichst umfassende Daten – Das Zirkular vom 26. Mai 2011 über die Einrichtung des Portals data.gouv.fr¹⁰ verpflichtet jedes Ministerium, für jeden Datensatz zumindest folgende Informationen zu übermitteln: Titel, Quelle, Bearbeitungsdatum, ggf. anwendbare Weiterverwendungslizenz und Schlagwörter. Der Gesetzentwurf für eine digitale Republik vervollständigt dieses Zirkular für den Bereich der Metadaten und sieht vor, per Dekret eine Mindestqualität für ihre Veröffentlichung in Bezug auf Genauigkeit, Detailtiefe, Aktualisierungshäufigkeit, Zugänglichkeit und Format festzuschreiben.

- ✓ *Data.gouv.fr fördert die möglichst vollständige Beschreibung der Metadaten durch die Bereitstellung eines Qualitätsindikators für die Datenproduzenten.*

Herkunft aus Originalquellen – Das Zirkular vom 26. Mai 2011 schreibt vor, dass data.gouv.fr in Abstimmung mit den Ministerien alle amtlichen Informationen des Staates und seiner öffentlichen Verwaltungseinrichtungen sammeln und zur freien Verfügung stellen soll.

- ✓ *Data.gouv.fr schuf die Kennzeichnung „garantiert öffentlicher Dienst“ (certifié service public), um eine Garantie für die Herkunft der Daten zu schaffen.*

Möglichst rasche Veröffentlichung und möglichst häufige Aktualisierung – Das Zirkular vom 26. Mai 2011 legt ausdrücklich fest, dass die amtlichen Informationen der Verwaltungen und deren Metadaten so schnell wie möglich veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert werden müssen.

- ✓ *Data.gouv.fr fördert die regelmäßige Aktualisierung der Datensätze durch ein automatisches System zur Erinnerung der Datenproduzenten per E-Mail.*

So zugänglich wie möglich – Dem Zirkular vom 26. Mai 2011 zufolge muss das Portal data.gouv.fr eine möglichst einfache und umfassende Weiterverwendung der amtlichen Informationen ermöglichen.

- ✓ *Das Herunterladen eines Datensatzes von data.gouv.fr erfordert weder das Ausfüllen eines Formulars noch eine bestimmte Browsertechnologie. Das Portal ermöglicht das Auffinden eines Inhalts durch eine Suchfunktion bzw. mittels einer API.*

Maschinenlesbarkeit – Das Kostenfreiheits- und Weiterverwendungsgesetz besagt ausdrücklich, dass die bereitgestellten Daten möglichst in einem offenen und mühelos weiterverwendbaren, das heißt, einem maschinenlesbaren Standard zur Verfügung zu stellen sind.

- ✓ *Data.gouv.fr verlangt von den Produzenten, ihre Daten in offenen Formaten zu veröffentlichen.*

Diskriminierungsfreier Zugang – Dem Zirkular vom 26. Mai 2011 zufolge soll data.gouv.fr die größtmögliche Zahl öffentlicher Informationen frei, einfach und kostenfrei bereitstellen.

- ✓ *Das Herunterladen amtlicher Daten von data.gouv.fr ist ohne Identitäts- und Berechtigungsnachweis möglich.*

In einem nicht-proprietären Format – Das Zirkular vom 26. Mai 2011 ermutigt die Ministerien, verwertbare Formate zu bevorzugen: Tabellen (CSV, ODS, XLS etc.), Texte (ODS, RTF, TXT etc.), strukturierte (XML etc.), geographische (GML, KML etc.), semantische (RDF etc.) und kalendarische (iCalendar etc.) Daten.

- ✓ *Data.gouv.fr bittet die Produzenten, ihre Datensätze in offenen und leicht zu bearbeitenden Formaten zu veröffentlichen und dabei offene Programme und Werkzeuge zu verwenden, die von der Open-Data-Community anerkannt sind.*

Frei von Rechten – Das Gesetz CADA verfügt, dass amtliche Informationen zu anderen Zwecken als zu denen der öffentlich-rechtlichen Einrichtung, für die die Dokumente erstellt wurden oder eingegangen sind, weiterverwendet werden können. „Etalab“ hat eine kostenfreie Lizenz namens „Licence Ouverte/open licence“¹¹ ausgearbeitet, die die Verwaltungen und Weiterverwerter als juristisches Instrument für die kostenfreie Weiterverwendung nutzen können.

- ✓ *Von den insgesamt 21.000 Datensätzen, die auf data.gouv.fr hinterlegt wurden, unterliegen mehr als 19.000 der Lizenz „Licence Ouverte - open licence“ und mehr als 1.400 der Lizenz „Open Database Licence (ODbL)“.*

I.3 INTERNATIONALES ENGAGEMENT FÜR DIE OPEN-DATA-PRINZIPIEN

Als Unterzeichner der Open-Data-Charta der G8,¹² verpflichtete sich Frankreich, folgende Prinzipien zu respektieren: offene Daten als Standard, Qualität und Quantität, für alle zugänglich und nutzbar, Freigabe von Daten für besseres staatliches Handeln, Freigabe von Daten zur Förderung von Innovation.¹³

Mit dem Beitritt zur *Open Government Partnership* (OGP)¹⁴ billigte Frankreich die *Open Government Declaration* und verpflichtete sich zugleich,

amtliche Informationen von Bedeutung (einschließlich Rohdaten) zu verbreiten. Dies hat in einem angemessenen Zeitraum und in offenen Formaten zu erfolgen, die eine Weiterverwendung erleichtern, so dass die Öffentlichkeit sie einfach auffinden, verstehen und nutzen kann.¹⁵

I.4 DAS OFFIZIELLE VERFAHREN DER DATENBEREITSTELLUNG

I.4.1 Der Prozess der Datenveröffentlichung

Die Anhänge zum Zirkular vom 26. Mai 2011 präzisieren den Rahmen, in dem die staatlichen Verwaltungen ihre amtlichen Informationen auf data.gouv.fr bereitstellen. Jedes Ministerium hat nur einen Ansprechpartner ernannt, der folgende Aufgaben hat: amtliche Informationen zu identifizieren; in Zusammenarbeit mit der für Informationssysteme zuständigen Direktion sicherzustellen, dass amtliche Informationen regelmäßig, in verwertbaren Formaten und um Metadaten ergänzt übermittelt werden; die Zugangsrechte auf data.gouv.fr zu verwalten; die Ansprechpartner der seinem Ministerium unterstellten öffentlichen Verwaltungseinrichtungen zu koordinieren. Die Formattypen, Datenvolumen und Bereitstellungsfristen auf data.gouv.fr werden in gegenseitiger Abstimmung festgelegt.

I.4.2 Der Metadaten-Standard

Data.gouv.fr verwendet den Metadaten-Standard „Dublin Core“, der vom W3C unterstützt wird und 15 Beschreibungselemente umfasst: Titel, Verfasser, Thema, Kurzzusammenfassung, Herausgeber, Mitarbeiter, Datum, Dokumententyp, Format, eindeutige Identifizierung des Dokuments, Quelle, Sprache, Verweise, Eingrenzung, Rechte.

I.4.3 Modalitäten der Gebührenerhebung

Das Kostenfreiheits- und Weiterverwendungsgesetz postuliert das Prinzip der kostenfreien Weiterverwendung amtlicher Informationen. Jedoch räumt es den Verwaltungen die Möglichkeit ein, eine Weiterverwendungsgebühr zu erheben, wenn sie einen substanziellen Teil der mit der Ausführung ihres öffentlich-rechtlichen Auftrags verbundenen Kosten durch Eigenmittel zu decken haben. Der Gesamtbetrag dieser Gebühr darf die Gesamtkosten, die mit der Sammlung, Herstellung und Bereitstellung der

Daten verbunden sind, nicht übersteigen. Die Liste der zur Gebührenerhebung berechtigten Verwaltungskategorien sowie die Modalitäten zur Gebührenfestsetzung werden vom Staatsrat (*Conseil d'État*) per Dekret bestimmt und alle fünf Jahre einer Revision unterzogen.

I.5 DIE NUTZUNGSBEDINGUNGEN FÜR AMTLICHE DATEN

I.5.1 Die „Licence Ouverte/open licence“ von „Etalab“

Gemäß dem Zirkular vom 26. Mai 2011 konzipierte „Etalab“ in Abstimmung mit den beteiligten Akteuren eine „Licence Ouverte/open licence“.¹⁶ Dabei handelt es sich um eine offene, freie und kostenfreie Lizenz, die mit internationalen Standards vereinbar ist und den Produzenten und Weiterverwertern amtlicher Daten die nötige Rechtssicherheit bietet. Sie begünstigt die möglichst umfassende Weiterverwendung, indem sie die Reproduktion, Weiterverbreitung, Bearbeitung und kommerzielle Nutzung der Daten bei obligatorischer Nennung der Urheberschaft erlaubt. Die absolut überwiegende Mehrheit der auf data.gouv.fr veröffentlichten Datensätze verwendet die „Licence Ouverte/open licence“, während die Datenproduzenten spezifische kostenfreie Lizenzen unter Vorbehalt der Validierung durch „Etalab“ für ihre Zwecke anpassen können.

I.5.2 In Richtung einer Positivliste für Lizenzen

Der Gesetzentwurf für eine digitale Republik will Klarheit bezüglich einer Entscheidung für die kostenfreie Weiterverwendungslizenz schaffen. Die Datenproduzenten sollen die kostenfreie Lizenz aus einer per Dekret festgelegten Liste auszuwählen. Wollen sie auf eine nicht gelistete Lizenz zurückgreifen, muss diese im Vorhinein vom Staat genehmigt werden.

II. Politik, Wirtschaft und Open-Data-Organisation in Frankreich

II.1 OPEN-DATA-PLATTFORMEN IN FRANKREICH

II.1.1 Die Zahl der Plattformen wächst

Immer mehr öffentliche Akteure besitzen ihre eigene Open-Data-Plattform. Dazu gehören Ministerien (wie das Ministerium für Bildung, Hochschulen und Forschung), öffentliche Einrichtungen (wie Météo France), Dienstleister mit öffentlich-rechtlichem Auftrag (wie das Elektrizitätsunternehmen ERDF) und Gebietskörperschaften (wie die Stadt Toulouse, das Département Haute-Normandie oder die Region Île-de-France). Die offenen Daten der Gebietskörperschaften werden mit der Umsetzung des NOTRe-Gesetzes zunehmen. Deshalb entwickelte „Etalab“ mit `territoires.data.gouv.fr` eine neue Funktionalität der Plattform `data.gouv.fr`, die es allen Gebietskörperschaften ermöglichen wird, die Open-Data-Strategie mit geringem Kostenaufwand umzusetzen.

II.1.2 Data.gouv.fr spielt eine zentralisierende Rolle

Das Zirkular vom 26. Mai 2011 präzisiert, dass amtliche Informationen, die von den Verwaltungen auf ihrer Website veröffentlicht werden, gleichzeitig auf `data.gouv.fr` durch direkte Bereitstellung oder durch Verschlagwortung zugänglich sein müssen. Das Portal `data.gouv.fr` sichert dem Staat also eine zentralisierende Rolle.

Der Lenkungsausschuss „Etalab“, der mit der Bereitstellung dieses Portals durch das Dekret Nr. 2011-194 vom 21. Februar 2011¹⁷ beauftragt ist, hatte am 5. Dezember 2011 eine erste Version vorgestellt, um das Projekt den öffentlichen Akteuren zu vermitteln und Datensätze zu sammeln. In einer zweiten Version wurde die Website am 18. Dezember 2013 vom Premierminister als offene und interaktive Plattform eingeweiht, die sich an die Open-Data-Community richtet und die Weiterverwendung von Daten fördern soll. Es handelt sich um die erste Plattform, die den sozialen Umgang mit offenen Daten fördert und für Beiträge von jedermann offen ist. Die Plattform bietet zudem eine vollständige API und eine Auswertungsinfrastruktur, mit denen man automatisch auf die Plattform zugreifen kann. Im Ausland hat dieses Modell bereits Luxemburg und Serbien davon überzeugt, den Open-Source-Code von `data.gouv.fr`

(uData)¹⁸ zum Aufbau ihrer nationalen Plattformen zu verwenden. In Frankreich wird das Projekt *Open Lab Languedoc Roussillon Midi Pyrénées*, das vom Generalsekretariat für regionale Angelegenheiten der Region getragen und im Rahmen des Programms „Zukunftsinvestitionen“ finanziert wird, die Plattform data.gouv.fr als *White-Label*-Produkt übernehmen und die bereits entwickelten API gewinnbringend verwenden.



Abb. 1 – Statistische Angaben der Plattform data.gouv.fr, Stand: 22. Januar 2016.

II.2 DIE STEUERUNG DER FRANZÖSISCHEN POLITIK ZUR FREIGABE AMTLICHER DATEN

II.2.1 Koordinierung der Open-Data-Politik Frankreichs

Gesteuert wird die Politik der Freigabe und des Teilens amtlicher Daten vom Lenkungsausschuss „Etalab“, der dem Premierminister untersteht. Im Rahmen des Generalsekretariats für die Modernisierung von Politik und Verwaltung koordiniert „Etalab“ das Vorgehen der staatlichen Dienststellen und ihrer öffentlichen Einrichtungen, um die größtmögliche Weiterverwendung ihrer amtlichen Informationen zu erleichtern. „Etalab“ verwaltet das ressortübergreifende Portal data.gouv.fr, arbeitet an der kostenfreien Bereitstellung amtlicher Daten und kooperiert eng mit den für die Modernisierung von Politik und Verwaltung verantwortlichen Dienststellen.

II.2.2 Zusammenarbeit mit der Open-Data-Community

Der Lenkungsausschuss „Etalab“ übernimmt eine Mittlerfunktion zwischen den staatlichen Verwaltungen bzw. Behörden und der Open-Data-Community. Er bedient sich dabei folgender Instrumente:

Data.gouv.fr – Auf dem Portal data.gouv.fr können gemeinschaftlich genutzte Dokumente und Anwendungen eingestellt werden. Die Nutzer können außerdem in einem Diskussionsraum, der jedem Datensatz angegliedert ist, mit den Datenproduzenten interagieren. Möglich ist auch die Veröffentlichung gemeinschaftlich genutzter Dokumente, die direkt mit den zertifizierten Daten verbunden sind, um so eine positive Dynamik zu schaffen und Qualität und Vollständigkeit der Daten zu optimieren. Zu themenbezogenen Anlässen richtet „Etalab“ eine Sonderrubrik auf data.gouv.fr ein, in der alle für die Community eventuell nützlichen Datensätze aufgelistet sind.

Dataconnexions – Der Wettbewerb „Dataconnexions“ zeichnet jährlich die innovativsten Anwendungen amtlicher Daten aus, die auf data.gouv.fr veröffentlicht worden sind.

Hackathons und Open-Data-Camps – „Etalab“ organisiert bzw. begleitet regelmäßig Hackathons oder Open-Data-Camps, die amtliche Daten zum Gegenstand haben. Zu diesen Anlässen kommt die Open-Data-Community zusammen und setzt sich mit den Daten und Problemstellungen eines bestimmten öffentlichen Akteurs auseinander.

II.3 ZIVILGESELLSCHAFT UND OPEN DATA

Mehrere internationale Organisationen, die sich mit der Problematik der Datenfreigabe und Transparenz beschäftigen, verfügen über eine französische Sektion: Transparency International France, Open Knowledge France, One France, Open Street Map France. „Etalab“ arbeitet insbesondere mit Open Street Map France zusammen, um eine nationale Adressdatenbank zu schaffen.¹⁹ Diese Datenbank soll alle Adressen auf französischem Territorium verzeichnen; sie ist das Ergebnis einer beispiellosen Zusammenarbeit von nationalen und lokalen öffentlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft.

Es gibt in Frankreich verschiedene Vereinigungen, die an Open Data und dem freien Daten- und Wissensaustausch interessiert sind: Regards Citoyens, LiberTIC, La Quadrature du Net, Démocratie Ouverte, Fondation Internet Nouvelle Génération sowie Open Data France, die die Körper-schaften, die sich in der Open-Data-Bewegung engagieren, vereint und unterstützt.

II.4 DIE AUF OPEN DATA BASIERENDEN ANWENDUNGEN UND MODELLE

II.4.1 Die Entwicklung neuer Anwendungen und der Wettbewerb Dataconnexions

Der Lenkungsausschuss „Etalab“ unterstützt die Entwicklung konkreter, auf offenen Daten basierender Anwendungen und richtet im sechsten Jahr in Folge den Wettbewerb „Dataconnexions“ aus. Dieses Förderprogramm zur Weiterverwendung öffentlicher Daten prämiert die besten interaktiven Anwendungen, Dienstleistungen bzw. Visualisierungen, die mindestens einen öffentlichen Datensatz weiterverwenden. Mehrere der bisher prämierten Projekte haben sich ausgezeichnet entwickelt, wie z. B. die App *Tranquillien*, ein Ergebnis der Zusammenarbeit zwischen dem KI-Startup Snips und der staatlichen Eisenbahngesellschaft SNCF, die Nahrungsmitteldatenbank *Open Food Facts* und die Suchmaschine *Le-Veilleur.fr*, in der öffentliche Ausschreibungen gelistet sind.

II.4.2 Die Schaffung eigener Open-Data-Produkte

Der Lenkungsausschuss „Etalab“ weist die Besonderheit auf, dass er sowohl an der Konzipierung als auch an der Umsetzung der Open-Data-Strategie Frankreichs arbeitet. Die Umsetzung erfolgt durch die Ausrichtung von Wettbewerben wie „Dataconnexions“, durch die Entwicklung von Produkten wie der Nationalen Adressdatenbank und des *Open Fisca*²⁰ oder durch die Bereitstellung von API für die Community. Die API *data.gouv.fr* ermöglicht es, nach einem Datensatz zu suchen und alle auf der Seite *data.gouv.fr* verfügbaren Funktionen auszuführen. Mittels der Schnittstelle *Inspire* wertet die API *inspire.data.gouv.fr* die Datenkataloge der geographischen Dateninfrastrukturbestände aus, und die API *Carto* vereinfacht die Umsetzung von Online-Angeboten mit geographischem Bezug.

II.5 OPEN DATA UND DIE ÖFFENTLICHE WAHRNEHMUNG

Das Thema Open Data wird von der Öffentlichkeit trotz der Herausbildung eines echten Bewusstseins in der Politik und einer zunehmenden Berichterstattung in den Medien nach wie vor kaum wahrgenommen. Vor allem durch die Datennutzung und -weiterverwendung kann die Öffentlichkeit die Bedeutung der Datenfreigabe durch die Verwaltungen ermessen. Die Vermittlungs- und Bildungsarbeit zur Datennutzung und zum Umgang mit Daten ist zu verstärken, damit die Bürger die amtlichen Daten in größerem Maße weiterverwenden können. In diesem Sinne wird die Offenlegung der Daten in den Gebietskörperschaften (wie im NOT-Re-Gesetz angekündigt) Gelegenheit bieten, die Öffentlichkeit durch lokale, sie unmittelbar betreffende Daten zu sensibilisieren.

II.6 HILFESTELLUNG FÜR DIE VERWALTUNG UND DIE ÖFFENTLICHEN AKTEURE

II.6.1 Handfeste politische Unterstützung

Die im Jahr 2011 erfolgte Zuordnung des Lenkungsausschusses „Etalab“ zum Verantwortungsbereich des Premierministers und schließlich die Einrichtung der Funktion eines Daten-Generalbeauftragten im September 2014²¹ markieren die Bedeutung, die der ressortübergreifenden Begleitung beim Thema Open Data eingeräumt wird. Außerdem wurde ein Netzwerk von Ansprechpartnern in allen Ministerien geschaffen.

Die Freigabe amtlicher Daten beruht auf dem entschiedenen politischen Willen der Regierung, der sich 2015 nicht nur im gesetzgeberischen Bereich manifestierte. Einer der Projektauftrufe des Fonds „Staatliche Digitalwende und Modernisierung von Politik und Verwaltung“, der im Rahmen des Programms „Zukunftsinvestitionen“ geschaffen wurde und mit 126 Millionen Euro ausgestattet ist, zielt gerade auf die Industrialisierung der Bereitstellung von Daten. Es handelt sich hierbei um ein starkes Engagement der Regierung in Sachen offener Daten und datenbasierter Strategien.

Auch auf internationaler Ebene ist der Staatspräsident mit der Unterzeichnung der Open-Data-Charta der G8 sowie mit dem Nationalen

Aktionsplan Frankreichs im Rahmen der Partnerschaft für Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (*Open Government Partnership*, OGP) Verpflichtungen eingegangen. Frankreich, das seit April 2014 Mitglied der OGP ist, wird im Oktober 2016 deren Vorsitz übernehmen und im Dezember 2016 das Weltgipfeltreffen organisieren. Dieses Engagement zeugt von der Bedeutung, die den Praktiken des offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie der Datenfreigabe in Frankreich beigemessen wird. Ebenso beispielgebend wird sich Frankreich bei der Einhaltung der aus dem Aktionsplan ergebenden Verpflichtungen, von denen viele die Bereitstellung großer Datensätze betreffen, zeigen müssen.

II.6.2 Technische und kulturelle Schranken überwinden

„Etalab“ bemüht sich um die vermittelnde, technische, rechtliche und strategische Unterstützung der öffentlichen Verwaltungen und begleitet sie bei der Bereitstellung ihrer Daten. Zusätzlich zu einem detaillierten FAQ beantwortet sein Team auch Anfragen der Nutzer und Datenproduzenten. „Etalab“ erwägt die Einrichtung von Online-Kursen, um aktive und künftige Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung im Umgang mit Open Data zu schulen.

- 1| *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>>. Abgerufen am 01.02.2016.*
- 2| *Gesetz Nr. 78-753 vom 17. Juli 1978 über verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehung zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit und verschiedene Bestimmungen auf Verwaltungs-, sozialer und fiskalischer Ebene. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000339241>>. Abgerufen am 01.02.2016.*
- 3| *Richtlinie 2003/98/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Verfügbar unter: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0098&qid=1456488435491&from=DE>>. Abgerufen am 01.02.2016.*
- 4| *Richtlinie 2013/37/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:FR:PDF>>. Abgerufen am 01.02.2016.*

- 5] Gesetz Nr. 2015-1779 vom 28. Dezember 2015 über die Kostenfreiheit und die Modalitäten der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Auf Französisch verfügbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=7E3851E32FA0CB87DD653ABFF4A797F0.tpdila20v_3?cidTexte=JORFTEXT000031701525&categorieLien=id>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 6] Gesetzentwurf für eine digitale Republik. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3318.asp>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 7] Gesetz Nr. 2015-990 vom 6. August 2015 über Wachstum, Beschäftigung und ökonomische Chancengleichheit. Auf Französisch verfügbar unter: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=BBE82ADD805EED37F83D0864A1108002.tpdila20v_3?cidTexte=JORFTEXT000030978561&categorieLien=id>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 8] Gesetz Nr. 2015-991 vom 7. August 2015 über die territoriale Neuorganisation der Republik. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 9] Gesetzentwurf zur Modernisierung unseres Gesundheitssystems. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0650.asp>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 10] Zirkular vom 26. Mai 2011 über die Einrichtung des einheitlichen Portals öffentlicher staatlicher Informationen „data.gouv.fr“ durch den Lenkungsausschuss „Etablab“ und die Anwendung der Vorschriften über das Weiterverwendungsrecht öffentlicher Informationen. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024072788>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 11] Etablab, „Licence Ouverte/Open Licence“, Blog des Lenkungsausschusses „Etablab“. Auf Französisch verfügbar unter: <<https://www.etablab.gouv.fr/en/licence-ouverte-open-licence>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 12] Etablab, „Les chefs d'Etat du G8 signent une Charte pour l'Ouverture des données publiques“ („Die G8-Staatschefs unterzeichnen eine Charta für die Öffnung amtlicher Daten“), Blog des Lenkungsausschusses „Etablab“, 18.06.2013. Auf Französisch verfügbar unter: <<https://www.etablab.gouv.fr/en/leschefsdetatdug8signentunechartepourlouverturedesdonneespubliques>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 13] G8-Charta für die Freigabe öffentlicher Daten. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/charte-g8-ouverture-donnees-publiques-fr.pdf>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 14] „La France rejoint le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert“ („Frankreich tritt der Partnerschaft für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln bei“), Portal der Modernisierung von Politik und Verwaltung, 20.04.2014. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/france-rejoint-open-gouvernement-partnership-ogp>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 15] „Open-Government-Declaration“, Website der Open Government Partnership, September 2015. Auf Englisch verfügbar unter: <<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 16] Etablab, „Licence Ouverte / Open Licence“, Blog des Lenkungsausschusses „Etablab“. Auf Französisch verfügbar unter: <<https://www.etablab.gouv.fr/en/licence-ouverte-open-licence>>. Abgerufen am 01.02.2016.

- 17| Dekret Nr. 2011-194 vom 21. Februar 2011 über die Einrichtung eines Lenkungsausschusses „Etalab“ zur Erstellung eines ressortübergreifenden einheitlichen Portals für amtliche Daten. Auf Französisch verfügbar unter: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023619063&categorieLien=id>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 18| „Etalab/Data.gouv.fr customization for uData“, GitHub. Verfügbar unter: <<https://github.com/etalab/udata-gouvfr>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 19| Base Adresse Nationale - Nationale Adressdatenbank. Auf Französisch verfügbar unter: <<https://adresse.data.gouv.fr/>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 20| Open Fisca, Open-Source-Datensimulator für das Sozial- und Steuersystem. Auf Englisch verfügbar unter: <<http://www.openfisca.fr/en>>. Abgerufen am 01.02.2016.
- 21| Dekret Nr. 2014-1050 vom 16. September 2014 über die Ernennung eines Daten-Generalbeauftragten (Administrateur Général des Données). Auf Französisch verfügbar unter: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=?cidTexte=JORFTEXT000029463482&dateTexte=&oldAction=dernierJO&categorieLien=id>>. Abgerufen am 09.02.2016.

Großbritannien | Ein Musterland in Europa

Magnus Smidak, Adil Morrison, Raoul Sinner

Die Open-Data-Agenda ist von mehreren aufeinanderfolgenden britischen Regierungen enthusiastisch unterstützt worden. Sie ist Kernbestandteil des Engagements für Transparenz und offene Politikgestaltung im Vereinigten Königreich. Das Vereinigte Königreich ist auf den globalen Ranglisten der Open-Data-Umsetzung führend; 2015 rangierte das Land im Open-Data-Barometer auf Platz 1 (2015)¹. Die rechtlichen Regelungen, was die Freigabe von Informationen des Öffentlichen Sektors (Public Sector Information, PSI) betrifft, sind seit 2005 in Kraft. 2010 wurde ein Open-Data-Portal eingeführt, und seither sind über 23.000 Datensätze für die öffentliche Nutzung freigestellt worden. 2015 hat die Regierung der Freigabe öffentlicher Informationen mit einer aktualisierten Gesetzgebung neuen Nachdruck verliehen und die Nationale Informations-Infrastruktur (NII) weiterentwickelt. Die Freigabe weiterer strategisch relevanter Daten soll gefördert werden, um eine breite und signifikante wirtschaftliche Wirkung zu erreichen.²

I. Rechtsrahmen

Offene Daten mit Bezug zu Informationen des Öffentlichen Sektors (PSI) unterliegen den Verordnungen über die Weiterverwendung von Informationen des Öffentlichen Sektors aus

dem Jahr 2015.³ Diese Verordnungen novellieren die alte Gesetzgebung aus dem Jahr 2005, um die Anforderungen der EU-Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu erfüllen.⁴ Neu sind die Ausweitung auf Einrichtungen des Kultursektors – Bibliotheken, Museen und Archive –, der Zugriff auf PSI zu marginalen Kosten (online veröffentlichte Daten sind kostenfrei) und die Einführung eines Beschwerdeverfahrens. Bis auf einige Ausnahmen verpflichten die Verordnungen von 2015 staatliche Stellen, mit der Freistellung der Daten zugleich ihre Weiterverwendung zu gestatten. Die Verordnungen von 2015 sind mit anderen gesetzlichen Vorschriften verknüpft, wie zum Beispiel dem Informationsfreiheitsgesetz von 2012 und dem Datenschutzgesetz von 1998, um sicher zu stellen, dass die Weiterverwendung von PSI nicht die nationale Sicherheit oder den Schutz personenbezogener Daten gefährdet.

Im Juni 2012 wurden im Open-Data-Weißbuch vierzehn Open-Data-Grundsätze von der Regierung festgeschrieben⁵. Zugleich wird im Weißbuch eingeräumt, dass nicht sämtliche Datenbestände aller staatlichen Stellen sofort diesen Grundsätzen entsprechen können und sie deshalb als Zielvorgabe zu verstehen sind. Dessen ungeachtet sind die Grundsätze integraler Bestandteil des Prozesses der Freistellung von Behördendaten und unterstützen die Umsetzung der Verordnungen von 2015. Verschiedene Regierungsstellen haben Open-Data-Strategien entwickelt, um die Erfüllung dieser Grundsätze zu unterstützen.

Die Bestimmungen aus dem Jahr 2015 sind Richtschnur für den Zugriff und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors. Neben der Verpflichtung, den Zugang zu den Daten zu gewährleisten, verlangen sie, dass die Daten maschinenlesbar sind und einschließlich ihrer Metadaten offenen Standards entsprechen. Staatliche Stellen sind gehalten, die Daten für eine Weiterverwendung elektronisch freizustellen. Die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI) ist mit wenigen Ausnahmen obligatorisch und hat für einzelne Nutzer oder Nutzergruppen (kommerziell, nichtkommerziell, bildungsbezogen oder karitativ) diskriminierungsfrei zu sein. Ebenfalls festgeschrieben ist, dass Daten und Metadaten mit Standardlizenzen freizustellen sind. Offene Standards werden im Rahmen eines offenen Prozesses normiert und von einem speziellen Gremium (Open Standards Board) freigegeben. Standardlizenz für Informationen des öffentlichen Sektors ist die Open

Government Licence (OGL). Sie regelt Bedingungen und Verfahren für die Nutzung und Weiterverwendung staatlicher Daten.⁶ Die Weiterverwendung von Daten darf nur mit marginalen Gebühren verbunden sein: einer „Aufwandsentschädigung“ für Kosten, die für Vervielfältigung, Bereitstellung und Verbreitung von Dokumenten anfallen. Ausnahmeregelungen gelten für Bibliotheken, Museen, Archive und Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen oder zur Abdeckung laufender Kosten Einkünfte erwirtschaften müssen. Die Nutzung von Informationen im Rahmen der OGL ist gebührenfrei.

Die Open Government Licence (OGL) sieht nur wenige Nutzungsbeschränkungen für die Daten vor: Sie dürfen kopiert, veröffentlicht, verbreitet, weitergeleitet, angepasst und für kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke verwendet werden – einschließlich der umfassenden Nutzung in Druck-, Online- und Mobilanwendungen. Die Nutzer haben allerdings dafür Sorge zu tragen, dass weiterverwendete Daten keinen amtlichen Eindruck erwecken bzw. Produkte oder Leistungen des Informationsdienstleisters empfehlen. Darüber hinaus muss die Datenquelle mit einem Verweis auf den Informationsdienstleister gekennzeichnet und, wann immer möglich, ein Link zur OGL beigelegt sein.

II. Politischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Kontext

In Großbritannien gibt es sowohl auf lokaler als auf nationaler Ebene eine zunehmende Zahl von Open-Data-Plattformen. Im Januar 2010 ging das Flaggschiff-Portal der Regierung data.gov.uk an den Start⁷. Die Seite versammelt mehr als 20.000 Datensätze verschiedener Regierungsstellen und ist eines der größten Open-Data-Portale der Welt. Die wichtigsten Bestände sind die Geodaten der britischen Vermessungsbehörde Ordnance Survey und Daten des Combined Online Information System, die das Finanzministerium freistellt. Sie enthalten detaillierte Angaben zu den Ausgaben aller Regierungsbehörden und zu großen Ausgabenprogrammen. Letzteres wird von Open-Data-Anhängern als wichtiger Durchbruch gesehen, da das Finanzministerium zuvor Auskunftersuchen für diese Daten im Rahmen der Informationsfreiheit (Freedom of Information, FOI) verweigert hatte. Die Verweigerung wurde damit begründet, dass die Daten auch Informationen über zukünftige Sicherheits- und Verteidi-

gungsausgaben enthalten würden, die nicht unter die Informationsfreiheit fielen. Im März 2015 veröffentlichte die Regierung eine Liste ihrer Open-Data-Champions – kommunale und regionale Behörden, die Maßstäbe in Sachen Open Data und Transparenz setzen.

2013 hat die Regierung mit der Einführung der sogenannten „Performance Platform“ begonnen⁸. Auf dieser Plattform kann man über Dashboards auf aktuelle Informationen und Daten zugreifen, die Aufschluss über die Leistungsfähigkeit einzelner Behördendienste und den auf staatlichen Webseiten generierten Traffic geben. Die Freistellung dieser Daten ermöglicht nicht nur Vergleiche zwischen Behördendiensten, sondern erleichtert auch die Nutzung der Dienste: Service-Manager sind autorisiert zu überprüfen, wie weit die Bürger beim Ausfüllen von Online-Formularen kommen und was sie dabei verwirrt. So werden entscheidende Informationen generiert, die für ein verbessertes Nutzererlebnis benötigt werden.

Auf kommunaler Ebene hat der Londoner Stadtbezirk Camden im November 2015 seine Open Data Charter veröffentlicht und ein Online-Portal „Open Data Camden“ gestartet⁹. Zu den freigestellten Daten gehören Informationen über Bauanträge, Finanztransaktionen des Stadtrats mit einem Volumen über 500 £ und die Gehälter leitender Angestellter. Es werden sogar Daten zu Standorten und besonderen Merkmalen der stadtratseigenen Bäume veröffentlicht, die bei routinemäßigen Baumkontrollen erhoben werden. Sämtliche Datenbestände sind API-fähig (Application Programming Interface), was Bürgerinnen und Bürgern gestattet, die Daten für die Entwicklung von Apps zu nutzen.

Die Verantwortung für die Förderung von Open Data liegt beim Cabinet Office, für das der Minister des Cabinet Office, der Parlamentsabgeordnete Matthew Hancock, direkt verantwortlich zeichnet. Der Minister für das Cabinet Office ist federführend für die Transparenz-Agenda der Regierung zuständig und steht dem Transparency Board vor. Das Strategie- und Umsetzungskonzept des Cabinet Office für Open Data wird vom Cabinet Office Executive Management Committee (EMC) verantwortet. Das EMC erstellt jeden Monat einen Fortschrittsbericht für den Minister des Cabinet Office, der sich an den gesetzten Verpflichtungen orientiert.

Es gibt zahlreiche Beispiele der Interaktion und Zusammenarbeit von öffentlichem Sektor und Open-Data-Community. Gesucht werden innova-

tive Lösungen für soziale Probleme. Auf Basis von Behördendaten sind Hunderte von Anwendungen entwickelt worden.¹⁰ Allerdings war die Kooperationsbereitschaft des öffentlichen Sektors der Open-Data-Community gegenüber nicht immer so ausgeprägt. So hat die Umweltbehörde Lizenzgebühren für den Zugriff auf ihre Daten verlangt, als das Land 2014 von schweren Stürmen und Überflutungen heimgesucht wurde. Als Reaktion darauf organisierte die Regierung ein „Flood Hack“, um Entwickler, Konstrukteure und Nothelfer zusammen zu bringen. Sie erhielten lizenzfreien Zugriff auf die Live-Daten der Umweltbehörde aus den Zählerständen der Hochwassermelder. Die Daten wurden für die Entwicklung von Anwendungen und Instrumenten zur Unterstützung der Bewohner in den Hochwassergebieten genutzt.¹¹ Der Flood Hack wurde als Erfolg gepriesen. Zugleich wurde die Umweltagentur für die „Unaufgeschlossenheit“ kritisiert, ihre Daten potentiellen Nutzern zur Verfügung zu stellen. Hätte man sie früher bereitgestellt, hätte man die Katastrophe verhindern können.¹²

Die wichtigste in Großbritannien mit Open Data befasste Nichtregierungsorganisation (NGO) ist das Open Data Institute (ODI). Von Sir Tim Berners-Lee und Sir Nigel Shadbolt im Jahr 2012 gegründet ist das ODI eine unabhängige, gemeinnützige, unparteiische Einrichtung, die im Bereich offener und vernetzter Datentechnologien Forschung, Qualifizierung und Beratung anbietet. Das ODI bietet eine Vielzahl von Schulungen an, von eintägigen Einführungskursen zum Thema Open Data bis zu fünftägigen Kursen, bei denen die Teilnehmer sich beim ODI als Ausbilder registrieren lassen können.

Derzeit finanziert das ODI zwei große Forschungsprojekte: Data-and-Platform-as-a-Service (DaPaaS) und OpenDataMonitor. Mit DaPaaS werden Entwickler und Organisationen unterstützt, ihre Daten einfach und effizient zu veröffentlichen. Der Forschungsplan für OpenDataMonitor sieht vor, eine Einzelplattform zu entwickeln, auf der verschiedene und mehrsprachige Metadaten für Open-Data-Bestände zugänglich gemacht werden. Außerdem betreibt ODI ein Programm, das Open-Data-basierte Startups im Wachstum unterstützen soll. Es berät verschiedene Startups und gibt finanzielle Unterstützung. Was seine Finanzierung betrifft, so sind dem ODI vom UK Technology Board für die Jahre 2012 bis 2017 öffentliche Gelder in Höhe von 10 Millionen £ zugesagt. Die Finanzierung geht mit der Verpflichtung einher, dass der Privatsektor eine ähnliche Summe beisteuert. Das ODI hat bereits 4,75 Millionen \$ von Omidyar Network erhalten.

2004 wurde die Open Knowledge Foundation (OKF), eine gemeinnützige Organisation im Bereich Open Data, gegründet. Ausdrückliches Ziel der Open Knowledge Foundation ist es, „eine Öffnung sämtlicher Wissensformen zu fördern, wobei der Begriff Wissen Informationen, Daten und alle weiteren synonymen Begriffe einschließt“. OKF betreibt ein internationales Netzwerk, das Einzelpersonen und Gruppen unterstützt, die sich für Offenheit einsetzen. Derzeit gibt es neun Vertretungen (Chapter) und 49 Gruppen in verschiedenen Ländern. Neben seinem internationalen Netzwerk gibt es in der Open Knowledge Foundation auch 19 Arbeitsgruppen.

Viele Open-Knowledge-Projekte sind technischer Art, so wie das Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) – ein internetbasiertes Open-Source-Datenverwaltungssystem für die Speicherung und Verbreitung von Daten. CKAN wird von mehreren Regierungen weltweit genutzt, um offene Kataloge ihrer Daten anzulegen. Die britische Regierung gehört mit ihrer Plattform data.gov.uk dazu. In ihrem Engagement für größere Offenheit ist die Open Knowledge Foundation richtungsweisend: mit Publikationen, Beratungen und Leitfäden. Darüber hinaus hat OKF die sogenannte Open Definition entwickelt, um ob der Vieldeutigkeit des Offenheitsbegriffs für etwas mehr Klarheit zu sorgen. Der Gründer der Open Knowledge Foundation, Rufus Pollock, ist Mitglied des Public Sector Transparency Board der britischen Regierung. Neben der internationalen Netzwerkarbeit, den technischen Projekten und der Beratungstätigkeit organisiert Open Knowledge auch Veranstaltungen (OKFestival, OKCon – Open Knowledge Conference) und Weiterbildungen. Angeboten werden eintägige Einführungslehrgänge zu Open Data oder Fortgeschrittenenkurse, die an technische Mitarbeiter betrieblicher Open-Data-Portale adressiert sind.

Schon vor Einführung des Datenportals data.gov.uk gab es viele erfolgreiche Open-Data-Anwendungen. *WhereDoesMyMoneyGo.org* untersucht die nationale und regionale Verwendung von Steuergeldern durch die Regierung. Mit *Where-Can-I-Live.com* kann man unter Berücksichtigung von Immobilienpreisen und Pendelentfernungen zum Arbeitsplatz nach einem erschwinglichen Wohnort suchen. *TheyWorkForYou.com* verwendet Daten aus Mitschriften von Parlamentsabstimmungen und -debatten und bietet Hintergrundinformationen zu Mitgliedern des britischen Unterhauses und Oberhauses.

Neben der Einführung von data.gov.uk ist *Mastodon C* eine weitere Erfolgsgeschichte: Ein Unternehmen, das sich darauf spezialisiert hat, riesige Datenbestände zu verarbeiten und aufzubereiten. Organisationen wie der National Health Service (NHS) haben sich der Ergebnisse bedient und dadurch Einsparungen im mehrstelligen Millionenbereich identifiziert. *CarbonCulture* berät Unternehmen und staatliche Institutionen auf der Basis von Open Data in Sachen Kohlenstoffemissionen: Zum Kundenkreis gehören das Cabinet Office, 10 Downing Street, die Tate Modern Gallery und das University College London. *GeoLytx* ist ein Startup-Unternehmen, das sich auf raumbezogene Datenprodukte wie Karten, Grenzziehungen und Anziehungspunkte spezialisiert hat, die von Transport for London (TfL), dem Katasteramt und zahlreichen Regierungsstellen genutzt werden. *Transport API* versammelt offene Daten von Transport for London (TfL) und anderen Verkehrsbetrieben, aus denen landesweite Fahrpläne entworfen und infrastrukturbezogene Informationen abgeleitet werden können. Diese werden der Bevölkerung zur Nutzung zur Verfügung gestellt oder Entwickler verwenden sie weiter und erfinden neue Anwendungen. Eines der erfolgreichsten Open-Data-Anwendungen ist die verkehrsorientierte Anwendung *Citymapper*, die sich offener Daten aus verschiedenen Quellen bedient, um für Städte rund um den Globus genaue Fahr- und Zeitpläne zu erstellen.

Trotz der koordinierten Unterstützung der Open-Data-Agenda durch die Regierung ist die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, wofür offene Daten stehen und welche Vorzüge sie bieten, schwach. Open Data und seine Relevanz sind einer Studie von 2013 zufolge¹³ nur wenig im Bewusstsein der Bevölkerung. Man erklärt es sich damit, dass Open Data als abstraktes Thema wahrgenommen wird, dessen Auswirkungen im Alltagsleben nicht bekannt sind. Die Bürger haben Bedenken in Sachen Privatsphäre, Anonymität und Zustimmung für die Nutzung von offenen Daten geäußert, und die Unterscheidung von personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten ist auch nicht jedem klar. Gleichwohl zeigte die Studie aber auch, dass die Bekanntheit von offenen Daten und das Engagement für die Open-Data-Agenda im Wachsen begriffen sind.

In einer weiteren Studie wurden über 1.000 Staatsbedienstete der kommunalen und zentralen Ebene gefragt, wie sie die Open-Data-Agenda der Regierung wahrnehmen.¹⁴ 78 Prozent der Befragten hatten noch nie von den staatlichen Plänen und den daraus resultierenden Vorteilen gehört. 57 Prozent wussten nicht, wie man auf Datenbestände zugreift, wie sie

zu interpretieren sind und wie man Datenstandards anwendet. Mehr als 75 Prozent wussten nicht, was für Daten außerhalb ihres Bereichs freigestellt sind und welche Möglichkeiten sich dadurch für einen besseren Service ergeben. Es wurde konstatiert, dass Staatsbedienstete über kein hinreichendes Wissen zu Open Data verfügen, dass sie nicht ohne weiteres auf Daten zugreifen können und dass ihnen die Vorzüge von Open Data und Datenstandards unbekannt sind. Das lässt den Schluss zu, dass die Regierung Open Data mehr popularisieren und staatliche Institutionen dazu bewegen muss, sie freizugeben und zu nutzen.

Die Regierung hat öffentlichen Einrichtungen zwei Gemeinschaftsfonds zur Verfügung gestellt: den Release of Data Fund (Datenfreigabefonds) und den Breakthrough Fund (Durchbruchfonds).¹⁵ Mit dem Release of Data Fund soll unter Anleitung der Open Data User Group (ODUG) und im Auftrag der erweiterten Open Data Community die Freistellung von Daten vorangetrieben werden, die noch nicht in offenen weiterverwendbaren Formaten vorliegen. Zudem wird das Geld für Projekte verwendet, in deren Folge die Zahl der Datenverantwortlichen erhöht wird, oder um bereits aktive Datenverantwortliche im öffentlichen Sektor zu fördern. Mit einem Budget von ca. 7 Millionen £ werden Schulungen für Staatsbedienstete finanziert. Der Breakthrough Fund verfügt über ein Jahresbudget von 2,5 Millionen £ und zielt darauf ab, kurzfristige Hemmnisse zu beseitigen, die Datenfreistellung und den Zugriff bzw. die Nutzung von Open Data zu verbessern. Die eine Hälfte der Mittel fließt in Verwaltungsbereiche der Zentralregierung, die andere in kommunale Verwaltungen.

Darüber hinaus hat die Regierung noch weitere Finanzierungsprogramme aufgelegt: Innovation Vouchers ist darauf ausgerichtet, Startups mit kleinen und mittelständischen Unternehmen zusammenzubringen, um auf der Basis von offenen Daten neue Geschäftsideen und Netzwerke zu entwickeln. Das Programm wird vom Technology Strategy Board verwaltet und verfügt über ein Jahresbudget von 750.000 £; üblicherweise werden Gutscheine im Wert von bis zu 5.000 £ vergeben. Die Open Data Challenge Series ist ein Fonds, der geschaffen wurde, um innovative Unternehmen zu animieren, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die soziale Probleme lösen. Das Budget beläuft sich auf maximal 1,2 Millionen £, davon mehr als 400.000 £ für Preisgelder.¹⁶

- 1| World Wide Web Foundation, 2015. Open Data Barometer – Zweite Ausgabe, <<http://barometer.opendataresearch.org/assets/downloads/Open%20Data%20Barometer%20-%20Global%20Report%20-%202nd%20Edition%20-%20PRINT.pdf>>
- 2| Cabinet Office, 2015. Nationale Informations-Infrastruktur. <><https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254166/20131029-NII-Narrative-FINAL.pdf>
- 3| Die Weiterverwendung von Informationen des Öffentlichen Sektors 2015, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1415/pdfs/ukxi_20151415_en.pdf>
- 4| Richtlinie 2003/98/EC in der durch die Richtlinie 2013/37/EU geänderten Fassung, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013L0037>
- 5| Cabinet Office, 2012. Weißbuch Open Data: Ausschöpfung des Potenzials. <><https://data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf>
- 6| Nationalarchiv, Open-Government-Lizenz. <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/>
- 7| <https://data.gov.uk/>
- 8| Leistungsdaten für Behördendienste, <https://www.gov.uk/performance>
- 9| <https://opendata.camden.gov.uk/>
- 10| <https://data.gov.uk/apps>
- 11| Amtlicher Digital-Service-Blog, <https://gds.blog.gov.uk/2014/02/23/flood-hack-developing-solutions/>
- 12| <http://www.computerweekly.com/feature/Using-public-sector-open-data-to-benefit-local-communities>
- 13| Sciencewise, 2013. Öffentliche Sichtweisen zu Open Data. <http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/assets/Uploads/130628-Open-Data-SI-paperFINAL.pdf>
- 14| Dods/Listpoint, 2013. Erste Benchmark-Studie zum Verständnis von Open Data im öffentlichen Sektor des Vereinigten Königreichs <http://www.listpoint.co.uk/Attachments/Listpoint%20Open%20Data%20research%20for%20web-site.pptx>
- 15| Cabinet Office und BIS, 2014. Anleitung zur Freigabe von Daten und Breakthrough Funds https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/300199/Joint_Fund_guidance_2014.pdf
- 16| Programme zur Finanzierung von Open Data, <https://data.gov.uk/blog/open-data-funding-programmes>

Indien | Der Subkontinent als Pionier

Sandeep Mertia

Indien war eines der ersten Länder, die sich der Open-Data-Bewegung angeschlossen haben. Im Rahmen der Open-Government-Initiative gaben Indien und die USA im Mai 2012 den Startschuss für die Open-Government-Plattform (OGPL)¹. OGPL ist eine Open-Source-Plattform – damals eine Open-Source-Version der Data.gov-Plattform der USA. Sie soll „Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung fördern, indem mehr staatliche Daten, Dokumente, Tools und Prozesse öffentlich zugänglich gemacht werden“ [ebenda].

Nur wenige Monate vor dem Start der Open-Government-Plattform verabschiedete Indien im März 2012 die „National Data Sharing and Accessibility Policy“ (NDSAP). Ziel dieser Richtlinie zum nationalen Datenaustausch und Datenzugang ist:

den Zugang zu gemeinsam nutzbaren Daten, die der indischen Regierung gehören, zu erleichtern (einschließlich der Informationen zu ihrer Nutzung), sie in maschinenlesbarer Form über ein im ganzen Land verfügbares Wide Area Network in regelmäßigen Abständen zu aktualisieren und mittels verschiedener ineinandergreifender politischer Regelungen, Gesetze und Vorschriften der Bundesregierung, den Zugang zu Daten und deren Nutzung durch mehr Bürger zu ermöglichen².

Um diese Politik umzusetzen, startete Indien im September 2012 seine eigenes Open-Government-Data-Portal: data.gov.in³. Das Portal ist als zentraler Zugriffspunkt für alle von der Regierung veröffentlichten Datensätze und Anwendungen konzipiert. Es soll „von Ministerien und Behörden genutzt werden, um die für eine öffentliche Verwendung bestimmten Datensätze, Dokumente, Dienstleistungen, Tools und Anwendungen freizustellen“. Die Politiker erhoffen sich davon „größere Transparenz staatlicher Verwaltungsabläufe und neue Ansätze für innovative Weiterverwendungen öffentlicher Daten.“

Die Open-Data-Landschaft in Indien ist zwar noch nicht weit entwickelt, aber der kontinuierliche Ausbau des Open-Government-Data-Portals data.gov.in und die zahlreichen Initiativen der Zivilgesellschaft, die Open Data nutzen und einen Beitrag dazu leisten, fördern den Wissensaustausch und die weitere Beschäftigung mit dem Thema. Dieser Bericht behandelt einige Aspekte der rechtlichen Rahmenbedingungen und der organisatorischen Strukturen von Open Data in Indien.

Rechtliche Aspekte von Open Data in Indien

RECHTLICHER RAHMEN

Open-Data-Fragen in Indien sind in der oben erwähnten NDSAP-Richtlinie gesetzlich geregelt. In der Richtlinie heißt es⁴:

Daten bleiben Eigentum der Behörde/des Ministeriums/der Stelle, die sie erhoben hat. Die Datennutzung und der Zugang werden von der jeweiligen IT-gestützten Einrichtung ermöglicht. Der Datenzugriff im Rahmen dieser Richtlinie stellt keine Verletzung irgendeines gültigen Gesetzes oder einer gültigen Regelung der indischen Regierung dar. *Der rechtliche Rahmen für die Richtlinie wird an die Gesetze und Regelungen angepasst, die sich mit der Behandlung der Daten befassen.* [Herv. d. Verf.]

In Indien gibt es keinen einheitlichen Rechtsrahmen und keine zentrale Stelle für die in Zusammenhang mit Open Data stehenden gesetzlichen Regelungen. Zu den in der Richtlinie erwähnten Gesetzen und Regelungen gehören: der „Information Technology Act“, 2000 (Gesetz zur Infor-

mationstechnologie), der „Copyright Act“, 1957 (Gesetz zum Urheberrecht), die „Hydro-Meteorological Data Dissemination Policy“, 2013 (Richtlinie zur Verbreitung hydro-meteorologischer Daten), die „National Map Policy“, 2005 (Richtlinie zu nationalen Karten) und der „Right to Information Act“, 2002 (Informationsfreiheitsgesetz).

OPEN-DATA-GRUNDSÄTZE

In der NDSAP-Richtlinie werden einige Open-Data-Grundsätze benannt: Offenheit, Flexibilität, Transparenz, Rechtskonformität, Schutz geistigen Eigentums, formelle Zuständigkeit, Standards, Interoperabilität, Qualität, Sicherheit, Rechenschaftspflicht, Nachhaltigkeit, Datenschutz und Maschinenlesbarkeit.

Außerdem enthalten die Umsetzungsrichtlinien⁵ der NDSAP auch die von der Sunlight Foundation entwickelten zehn Grundsätze für die Veröffentlichung staatlicher Informationen, die vor allem für hochwertige Datensätze von Bedeutung sind: Vollständigkeit, Primärquellen, Aktualität, leichter Zugang, Maschinenlesbarkeit, Diskriminierungsfreiheit, Verwendung offener Standards, Lizenzierung, Dauerhaftigkeit und Nutzungskosten.

BEDINGUNGEN UND UMFANG DER NUTZUNG

Noch gibt es keine konkreten gesetzlichen Bestimmungen über die Verarbeitung von Daten zum Zwecke der Veröffentlichung. Es existieren zwar Leitlinien für einen Teil der Metadaten, für Datenkataloge und -quellen (Datensätze/Apps), die Standards für Metadaten selbst sind allerdings nicht einheitlich. Dennoch findet man auf der Plattform im Abschnitt „Nutzungsbedingungen“ folgende Hinweise⁶:

- Obwohl alle Anstrengungen unternommen worden sind, um die Richtigkeit und Aktualität der Inhalte dieses Portals sicherzustellen, soll dies nicht als Aussage über die Rechtslage verstanden werden oder für rechtliche Zwecke verwendet werden. Das Portal übernimmt keine Verantwortung für die Richtigkeit, Vollständigkeit, Nützlichkeit etc. seiner Inhalte. Nutzern wird empfohlen, alle verfügbaren aktualisierten Informationen durch die beteiligten Regierungsstellen und/oder

Quellen überprüfen zu lassen und sich fachlich beraten zu lassen, bevor sie auf Basis der auf der Website veröffentlichten Informationen handeln.

- Die indische Regierung und das Open-Government-Data-Portal Indien haften in keinem Fall für Kosten, Verluste oder Schäden – einschließlich indirekter Kosten oder Folgeschäden und Verluste oder Schäden, die aus der Weiterverwendung der Daten entstehen –, die in Verbindung mit der Nutzung des Portals stehen.
- Kataloge und Links zu anderen Webseiten, die auf dem OGD-Portal freigestellt sind, stehen der Öffentlichkeit nur als Angebot zur Verfügung. Das Portal ist für Inhalt oder Zuverlässigkeit der verlinkten Webseiten nicht verantwortlich und teilt nicht zwangsläufig die auf ihnen verbreiteten Meinungen. Wir können die Verfügbarkeit der verlinkten Seiten nicht zu allen Zeiten garantieren.

Was die Wiedergabe und den Nutzungsumfang der auf dem Portal erscheinenden Kataloge angeht, sagen die Nutzungsbedingungen, dass die wiedergegebenen Kataloge „richtig“ sein müssen „und nicht in einer herabwürdigenden Weise oder in einem irreführenden Kontext verwendet werden dürfen“. Auf der Plattform heißt es weiter:

- In allen Fällen, in denen das Material veröffentlicht oder anderen zur Verfügung gestellt wird, muss die Quelle deutlich sichtbar angegeben werden. Die Erlaubnis, das Material zu vervielfältigen, erstreckt sich nicht auf Material, das als durch Dritte urheberrechtlich geschützt kenntlich gemacht ist.
- Die Genehmigung, solches Material zu vervielfältigen, muss gegebenenfalls von den betreffenden Stellen/Urheberrechtsinhabern eingeholt werden.
- Diese Bedingungen unterliegen dem indischen Recht. Streitigkeiten, die sich aus diesen Bedingungen ergeben, werden ausschließlich von indischen Gerichten entschieden.

LIZENSIERUNG

Das Thema „offene Lizenzen“ wird in der NDSAP-Richtlinie nicht erwähnt. An einer Open Data License India wird gegenwärtig gearbeitet. Vorläufig findet sich auf dem Portal data.gov.in der Hinweis, dass die „auf dem Portal verfügbaren Kataloge und Daten – sofern nicht anders angegeben – unter Bedingungen genutzt werden können, die in dem Lizenz-Element für Metadaten einzelner Datensätze beschrieben sind“.

Politische, wirtschaftliche und organisatorische Aspekte von Open Data in Indien

OPEN-DATA-PLATTFORMEN

Neben dem Portal data.gov.in, das Daten einzelner Bundesstaaten und der Bundesregierung zur Verfügung stellt, gibt es kleinere Portale, die – in begrenztem Umfang – Zugang zu offenen staatlichen Daten bieten: Maharashtra State Data Bank⁷ (Maharashtra-State-Datenbank), India Water Portal⁸ (Indisches Wasser-Portal), India Biodiversity Portal⁹ (Indisches Biodiversitäts-Portal), Centre for Budget and Governance Analysis (CBGA)¹⁰ (Zentrum für Haushalts- und Verwaltungsanalyse).

In seiner offenen Beta-Version vom September 2012 hostete das data.gov.in-Portal 13 Musterrohdatensätze, vier hochwertige Musterdatensätze und vier Apps¹¹. Inzwischen versammelt data.gov.in mehr als 3800 Kataloge, – allein von der Zentralregierung – über 22.500 Datensätze und 60 Apps.

Das Portal besteht aus vier Modulen:

- *Data Management System (DMS)* – Modul zum Einstellen von Datenkatalogen verschiedener Regierungsbehörden, die nach einem Genehmigungsprozess in einem definierten Workflow auf der Webseite freigeschaltet werden;
- *Content Management System (CMS)* – Modul zur Steuerung, Verwaltung und Aktualisierung verschiedener Funktionalitäten und Inhalte;

- *Visitor Relationship Management (VRM)* – Modul zum Sammeln und für die Verbreitung von Nutzer-Feedback;
- *Communities* – Modul für den Austausch von Nutzergruppen, die ähnliche Interessen und Anliegen vertreten.¹²

DIE ORGANISATION VON OPEN DATA IN INDIEN

Die National Data Sharing and Access Policy Project Management Unit (NDSAP-PMU, Nationale Projekt-Management-Stelle für Richtlinien zum Datenaustausch und Datenzugang) gehostet vom National Informatics Centre (NIC), ist für die Verwaltung des data.gov.in-Portals und die Koordination mit Ministerien und Regierungsstellen verantwortlich. Sie bietet Beratung und Weiterbildung an. Die NDSAP-PMU und das NIC unterstehen dem Department of Science & Technology (DST) im Ministerium für Wissenschaft und Technik.

Die NDSAP-Umsetzungsrichtlinie benennt folgende Maßnahmen, die von jeder Behörde/jedem Ministerium umzusetzen sind:

- Einsetzung eines Datenverantwortlichen
- Einrichtung einer NDSAP-Arbeitsgruppe
- Benennung der zu veröffentlichenden Datensätze
- Freistellung der Datensätze auf dem Portal India
- Erstellung einer Negativliste
- Erarbeitung eines Aktionsplans für die regelmäßige Freigabe von Datensätzen auf dem Datenportal Indien
- Kontrolle und Verwaltung des Open-Data-Programms der eigenen Behörde

Die NDSAP-PMU ist die zentrale Schnittstelle zur Open-Data-Community. Sie organisiert zahlreiche informelle Begegnungen, und Veranstaltungen mit der Community: Hackathons, Workshops und Konferenzen¹³. Sie beteiligt sich aber auch an Veranstaltungen, die die Community organisiert: u. a. das DataMeet's Open Data Camp at Sarai-CSDS¹⁴ oder Open Data and Civic Entrepreneurship at CKS¹⁵.

DER BEITRAG NICHT STAATLICHER ORGANISATIONEN ZU OPEN DATA IN INDIEN

DataMeet¹⁶ und DataKind¹⁷, zwei große gemeinnützige Organisationen, engagieren sich im Bereich Open Data und in der Datenwissenschaft. Sie befassen sich mit den einhergehenden gesellschaftlichen Veränderungen und mit Wertschöpfungsprozessen, organisieren Veranstaltungen, auf denen Open-Data-relevante Probleme und Lösungen diskutiert werden, wie das Open Data Camp und DataDive. Sie sind zudem zu wichtigen Foren geworden, in denen sich Akteure über Daten verschiedenster Art austauschen. DataMeet's Bemühungen, die Wasserdaten von Delhi öffentlich zugänglich zu machen, haben bspw. eine Reihe von Mitstreitern auf einer Plattform vereint: unter ihnen der zuständige Minister, Politikwissenschaftler, Technikexperten und Aktivisten.

Das „Centre for the Internet & Society“ (CIS) hat sich seit einigen Jahren als führende Forschungsinstitution zum Thema Open Data etabliert. Neben Publikationen¹⁸ hat das CIS unlängst einen Workshop „Open Data for Human Development“¹⁹ für Verwaltungsbeamte aus Bhutan, den Malediven, Meghalaya, Sikkim und Tripura organisiert.

EINE BELIEBTE APP AUF OPEN-DATA-BASIS

Die Mandi Trades-App ist von den 60 Apps auf dem data.gov.in-Portal eine der beliebtesten und erfolgreichsten. Sie ist eine standortbezogene Farm to Shop-Handelsplattform für landwirtschaftliche Produkte. Auf ihr kann man täglich aktualisierte Preise für Agrarrohstoffe abrufen. Sie hat viele Funktionalitäten und besteht aus mehreren Modulen: einem Kauf- und einem Verkaufsmodul und einem Preismodul. Der Nutzer kann Einstellungen personalisieren und eigene Listen anlegen, es gibt ein Hilfsmo-
dul und Funktionen werden in Videos erklärt.

DIE ÖFFENTLICHE WAHRNEHMUNG VON OPEN DATA IN INDIEN

In der indischen Zivilgesellschaft gilt Open Data immer noch als Thema für Experten und Technik-Freaks. In einem Atemzug mit Open Data werden oft Begriffe wie Transparenz und Teilhabe genannt, die wiederum

einen starken Bezug zum ‚Right to Information Act‘ (RTI) von 2005 haben – ein Gesetz mit sehr weitreichenden Folgen, das von einer breiten zivilgesellschaftlichen Bewegung getragen wurde. Open Data hat jedoch einen deutlich technischeren Charakter und eine andere kulturellere Attraktion als der ‚Right to Information Act‘. Das Verständnis der breiten Öffentlichkeit beschränkt sich immer noch darauf, dass Daten frei zur Verfügung gestellt werden und blendet rechtliche und fachliche Aspekte wie Lizenzierung und Metadaten aus. Es fehlt an Fachwissen, wie man digitale Daten verarbeitet, teilt und wie man den Zugriff gestaltet: Grundvoraussetzungen für eine wachsende Open-Data-Bewegung, deren Mangel als Hemmnis für die Beteiligung breiterer Bevölkerungsgruppen empfunden wird.

Es gibt weitere Faktoren, die die öffentliche Wahrnehmung von Open Data in Indien bestimmen. Wie Sumandro Chattapadhyays Studien zur Open Data Community in Indien belegen, zögern viele zivilgesellschaftliche Organisationen, sich stärker zu engagieren, weil „sie hauptsächlich mit Daten arbeiten, die bereits öffentlich zugänglich sind, oder mit Daten, die nicht von staatlichen Stellen gesammelt werden“²⁰.

Die Beobachtung neu entstehender Daten-Ökosysteme in Indien lässt den Schluss zu, dass das Interesse für Daten immer kontextabhängig ist: Entscheidend ist die thematische Anbindung. So wurde die Veröffentlichung der Wasserdaten von Delhi von der Zivilgesellschaft stärker diskutiert als andere datenrelevante Fragen. Wasser ist für das Leben in städtischen Regionen wichtig und geht jeden Bürger an. In Zusammenhang mit Daten zum städtischen öffentlichen Nahverkehr lässt sich ähnliches feststellen.

Mit dem Wachstum des Open Data-Ökosystems in Indien, aber auch weltweit gilt es, Trends weiter zu verfolgen und die rechtlichen und organisatorischen Strukturen von Open Data in Vergleichsstudien zu analysieren. Indien ist nicht nur eines der führenden Länder in der Umsetzung von Open-Data-Prinzipien, es ist auch erfahren im Umgang mit digitalen Technologien, großen Bürokratien und verschiedenartigen Kulturen: die besten Voraussetzungen, noch streitbarer und produktiver über Open Data nachzudenken.

Danksagung

Der Autor dankt Sumandro Chattapadhyay dafür, dass er seine wertvollen Erkenntnisse über Open Data in Indien mit ihm geteilt hat.

- 1| URL: <http://ogpl.gov.in/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 2| NDSAP. URL: <http://data.gov.in/sites/default/files/NDSAP.pdf>. abgerufen: 23. März 2016.
- 3| URL: <https://data.gov.in>. abgerufen: 23. März 2016
- 4| NDSAP, *ibid*.
- 5| NDSAP Implementation Guidelines Version 2.2. URL: https://data.gov.in/sites/default/files/NDSAP_Implementation_Guidelines_2.2.pdf. abgerufen: 23. März 2016.
- 6| URL: <https://data.gov.in/terms-of-use>. abgerufen: 23. März 2016
- 7| URL: <https://mahasdb.maharashtra.gov.in/home.do>. abgerufen: 23. März 2016.
- 8| URL: <http://www.indiawaterportal.org/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 9| URL: <http://www.indiabiodiversity.org/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 10| URL: <http://www.cbgaIndia.org/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 11| Vgl 'Indian Government Launches Data.Gov.In', Medianama. 4. September 2012. URL: <http://www.medianama.com/2012/09/223-indian-government-launches-data-gov-in/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 12| URL: <https://data.gov.in/about-us>. abgerufen: 23. März 2016.
- 13| See, URL: <https://data.gov.in/events>. abgerufen: 23. März 2016.
- 14| See, URL: <http://sarai.net/odcdelhi2015/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 15| See, URL: <http://civiclabs.cks.in/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 16| See, URL: <http://datameet.org/>. abgerufen: 23. März 2016.
- 17| See, URL: <http://www.datakind.org/chapters/datakind-blr>. abgerufen: 23. März 2016.
- 18| For example see, URL: <http://cis-india.org/openness/monitoring-sustainable-development-goals-in-india-availability-and-openness-01>. abgerufen: 23. März 2016.
- 19| See, URL: <http://cis-india.org/openness/blog-old/workshop-on-open-data-for-human-development-2015-06>. abgerufen: 23. März 2016.
- 20| Chattapadhyay, Sumandro. 2015. *Opening Government Data through Mediation: Exploring the Roles, Practices and Strategies of Data Intermediary Organizations in India*. URL: <http://ajantriks.github.io/oddc/>.

Indonesien | Auf dem Weg zu besserer staatlicher Verwaltung

Dinita Andriani Putri

Indonesien ist eines von acht Gründungsmitgliedern der Open Government Partnership, die im Jahre 2011 entstand. Von 2012 bis 2014 hatte das Land, zunächst nur Mitglied und Mitbegründer, auch den Ko-Vorsitz der Initiative inne. Seither beschreitet Indonesien mit Zuversicht den Weg hin zu transparenterem und besserem Regierungshandeln. Die Entschlossenheit, dieses Ziel zu erreichen, spiegelt sich in den drei Aktionsplänen von Open Government Indonesia wider, die in den letzten vier Jahren verabschiedet wurden. Dank des Ansatzes, alle beteiligten Akteure einzubinden, hat Indonesien die Grundprinzipien des Open Government nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf den unteren Verwaltungsebenen erfolgreich umgesetzt.

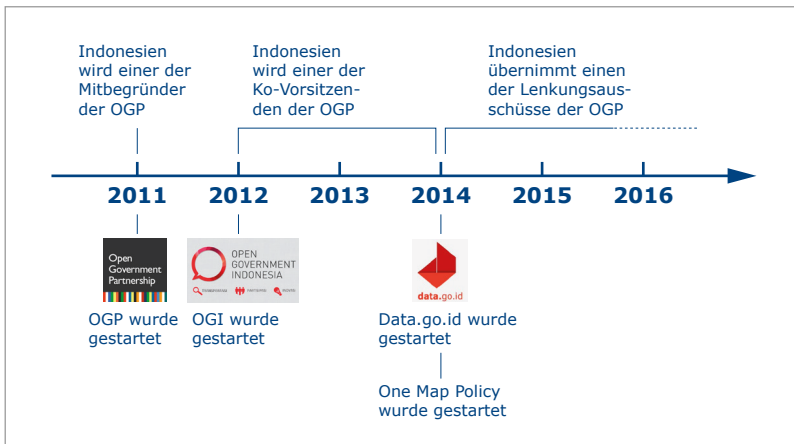


Bild 1: Indonesiens Entwicklung im Bereich Open Data und der Open-Government-Partnership-Initiative

Rechtliche Aspekte und Umsetzung der Open-Data-Initiative

Die Initiative „Open Government Indonesia“ wurde im Januar 2012 vom damaligen Vize-Präsident Boediono im Rahmen der Open Government Partnership ins Leben gerufen – ein mutiger Schritt. Das Land wurde zu einem Pionier in seinem Bemühen um besseres Regierungs- und Verwaltungshandeln durch besseren Zugang zu Informationen, mehr Transparenz der Regierungsarbeit und stärkere Einbindung der Öffentlichkeit. Diese Initiative hat Indonesien nachweislich vorangebracht, rückte es doch 2015 im Open-Data-Index an 41.Stelle, wohingegen es 2014 noch auf Platz 45 lag.

RECHTLICHE ASPEKTE

Das Informationsfreiheitsgesetz, „Public Information Openness Act“ (Gesetz No. 14/2008) ist die rechtliche Grundlage für die Aktivitäten im Bereich Open Government. Dieses Gesetz hat nicht nur zu mehr Transparenz staatlichen Handelns, sondern auch in Ansätzen zu mehr Transparenz in der Wirtschaft geführt. Es gibt den Bürgern das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen, die von staatlichen Einrichtungen generiert

werden. Es wurde eigens eine Kommission geschaffen, um die technischen Standards der Informationsdienste zu verbessern und Streitfragen rund um das Thema „öffentliche Information“ zu klären. Obwohl die rechtlichen Grundlagen für öffentliche Daten eindeutig definiert sind, gibt es derzeit keine konkrete gesetzliche Regelung der Nutzungsbedingungen und Bezahlmodelle für Metadaten, Data Sharing und die Freigabe öffentlicher Daten.

Vor der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes gab es in Indonesien zwei Gesetze, die den Umgang mit Daten regelten. Das von der Statistikbehörde (*Badan Pusat Statistik – BPS*) initiierte Gesetz No. 16/1997 zu Statistiken und das Gesetz No. 4/2011 über Geodaten, das die Gründung des Geodaten-Informationsamtes (*Badan Informasi Geospasial*) zur Folge hatte. Beide Behörden sind berechtigt, dem Staat und der Öffentlichkeit Daten zugänglich zu machen. Die Bedingungen, unter denen Daten auf nationaler und lokaler Ebene verwaltet werden und die Befugnisse der beiden Behörden in der Datenverwaltung sind aber gesetzlich nicht geregelt.

BEREIT FÜR OPEN DATA

Die Regierung unternimmt große Anstrengungen, um wichtige öffentliche Informationen, wie nationale Haushaltsdaten oder andere staatliche Maßnahmen, transparenter zu machen. Nicht wenige Regierungsvertreter gestalten ihre Arbeit glaubwürdig und überprüfbar, reagieren auf Wünsche und Anliegen der Bürger und bemühen sich, Teilhabe zu ermöglichen. Es gibt staatliche Einrichtungen, die offen und aufgeschlossen agieren und die Open-Government-Initiative umsetzen. Doch nicht alle Ministerien und Behörden sind gut vorangekommen. Dem Finanzministerium ist es gelungen, Regierungshandeln transparenter zu gestalten, nicht zuletzt durch die deutlich erhöhte Freistellung der nationalen Haushaltsdaten. Andere Ministerien, Behörden und lokale Verwaltungen wurden dadurch ermutigt, ihre Budgetdaten auch zugänglich zu machen. Seit 2014 legen die Kommunalverwaltungen, Haushaltsdaten, einschließlich ihrer Einnahmen und Ausgaben, nach internationalen Standards offen. Oft werden diese Daten allerdings verspätet eingestellt oder sind nicht aktuell. Hier gilt es, noch besser zu werden.

Oftmals ist man auf lokaler Ebene in der Umsetzung der Open-Data-Politik schon weiter als die Zentralregierung. 2014 öffneten die Provinzregierung von Jakarta und die Bezirksregierung von Bojonegoro, East Java, eine beträchtliche Zahl von Datensätzen und Programme zur Datennutzung. Jakarta organisierte 2014 und 2015 *Hackathons*, während der Bezirk Bojonegoro eine lokale offene Daten-Plattform für die Dorfentwicklungsplanung einrichtete.

Jakarta. Die Hauptstadt Indonesiens war die erste Kommune, die Open Data implementierte. In einer Anweisung des Gouverneurs (No. 181/2014) sind System- und Verwaltungsverfahren im Umgang mit Entwicklungsdaten und -informationen geregelt. Die Verordnung benennt eine Reihe von Standards, die für alle im Stadt-Portal veröffentlichten Daten verpflichtend sind, u. a. die Nutzung von Creative Common-Lizenzen. Nach Inkrafttreten der Verordnung startete Jakarta im Jahre 2014 *data.jakarta.go.id*, – eine Plattform, auf der Bürger auf öffentliche Daten der Stadt, auch Haushaltsdaten, zugreifen können. Jakarta war die erste Regionalverwaltung in Indonesien, die ihrer Bevölkerung Zugang zu öffentlichen Daten gewährte. Allerdings ist ein Großteil der Datensätze auf der Webseite nicht auf dem letzten Stand.

Bojonegoro. Der Bezirk in Ost-Java ist Vorreiter bei der Umsetzung der Open-Data-Politik auf kommunaler Ebene. Neben der Freistellung von Daten für das „One-Data-Portal“ richteten der Verwaltungsleiter des Bezirks und die Kommunikations- und Informationsbehörde verschiedene Kanäle für die Kommunikation mit den Bürgern ein: u. a. *LAPOR!*¹, eine Radiosendung für Beschwerden und Anliegen von Bürgern, gesendet von *Malawapati Radio*, und eine wöchentliche Bürgerversammlung im Bezirksrathaus.

Jakarta und Bojonegoro sind Beispiele dafür, wie man Open Data in Verwaltungen unterhalb der nationalen Ebene implementiert. Andere Kommunen, z. B. die Stadt Bandung und Musi Rawas Regency in Süd-Sumatra, haben sich angeschlossen.

Da es keine gesonderte gesetzliche Regelung zum Umgang mit offenen Daten gibt, hängt die Umsetzung der Open-Data-Politik sehr vom politischen Willen einzelner ab – den Leitern von Regierungs- und Kommunalbehörden.

Open-Data-Plattformen in Indonesien

In Indonesien gibt es zwei große Datenportale. Das **Nationale Datenportal** Indonesiens data.go.id. Es wurde im Mai 2014 anlässlich des indonesischen Vorsitzes der OGP gestartet. Die Absicht war, die öffentliche Nachfrage nach leicht zugänglichen offiziellen Regierungsdaten zu befriedigen und das Bemühen, Transparenz und klare Verantwortungsstrukturen von Regierungshandeln zu fördern.

Das Nationale Datenportal ist ein Gemeinschaftsprojekt von Regierung und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Es zeigt sich, dass Open Data nicht allein Sache des Staates und von Entwicklungsinstitutionen ist, sondern dass auch Zivilgesellschaft, Wissenschaftler und andere Interessengruppen einbezogen werden müssen. Das Portal ist zum zentralen Anlaufpunkt für die Öffentlichkeit geworden, um auf nationale oder lokale Daten der Verwaltungen zuzugreifen. Da die Daten auch über APIs (application programming interface – Programmierschnittstelle) verfügbar sind, bietet das Portal auch Startups die Möglichkeit, offene Daten kreativ zu nutzen und innovative Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Derzeit findet man auf dem Portal 1.006 kostenfreie Datensätze von 27 staatlichen Institutionen, einschließlich drei Verwaltungen unterhalb der nationalen Ebene. Die Nutzer können sich Daten auch von Diensten wie *Badan Informasi Geospasial* (im Rahmen des One Map-Projekts) als Graphiken oder Karten visualisieren lassen.

Neben dem Nationalen Datenportal ist **One Map** (tanahair.indonesia.go.id) das zweite große Datenportal – ein von der Regierung initiiertes Projekt mit dem Ziel, eine einzige, integrierte Karte zu erstellen, die verschiedene politische und ökonomische Merkmale des gesamten Landes abbildet. Die Plattform soll die Koordination und den Datenaustausch zwischen 13 verschiedenen Regierungsbehörden verbessern und mithilfe einer einheitlichen, maßgeblichen Karte, Flächennutzungsentscheidungen visualisieren. Rechtlich begründet ist das One-Map-Projekt durch das bereits erwähnte Gesetz über Geodaten, den „Geospatial Information Act“. Die regelmäßige Aktualisierung der auf beiden Plattformen freigestellten Daten ist neben der Kontinuität der Datenfreigabe und der Datenqualität nach wie vor herausfordernd.

2010 berief die indonesische Regierung einen Open-Data-Beauftragten – den **PPID** (Managing Officer of Information and Documents – *Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentas*). Er ist für die Umsetzung der Open-Government-Initiative auf allen staatlichen Ebenen zuständig. Die Institutionalisierung eines Open-Data-Beauftragten in der Regierung war eines der zentralen Ziele der OGI-Bewegung und geht auf den „Public Information Openness Act“ von 2008 zurück. Nach Einführung des Amtes haben zunächst weniger als zehn Prozent der Verwaltungen in den Provinzen, Regierungsbezirken und den darunterliegenden Ebenen eigene Open-Data-Beauftragte ernannt. Dies änderte sich jedoch schnell, gab es 2010 erst 13 Daten-Beauftragte, hatte sich deren Zahl bis 2016 schon auf 341 erhöht, was annähernd der Hälfte von 620 staatlichen Institutionen des Landes entspricht (nationale und untere Verwaltungsebenen).

Die Koordination von Open Data in Indonesien

STAATLICHE KOORDINATION

Gegenwärtig ist ein Lenkungsausschuss das höchste beratende Gremium der Open-Government-Initiative in Indonesien. Dieser Ausschuss besteht aus einem ministeriellen Lenungskreis und einem Vorstand. Zum ministeriellen Lenungskreis gehören der Minister für Nationale Entwicklungsplanung, der Außenminister und der Leiter des Präsidialamtes. Der Kreis kann jederzeit weitere Minister in seine Sitzungen laden: den Innenminister, den Minister für Kommunikation und Information, den Minister für Staatsapparat und Bürokratiereform und den Vorsitzenden der Zentralen Informationskommission u. a.

Die eigentliche Programmverwaltung von Open Government Indonesia liegt in Händen eines Nationalen Sekretariats, dessen Vorsitz gemeinsam vom Präsidialamt, dem Ministerium für Nationale Planung und dem Außenministerium ausgeübt wird und in das Fachministerien und Nicht-Regierungsorganisationen eingebunden sind.

Im Rahmen des OGP-Aktionsplans, hat die Indonesische Regierung drei Aktionspläne, drei Eigenbewertungen der Regierungsarbeit (GSAR)², und drei Unabhängige Berichterstattungen (IRM)³ verabschiedet – Beispiele

für das Engagement der Regierung, ihre Arbeit in Sachen Open Data transparent und der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

ALLE AKTEURE EINBINDEN

In Indonesien ist man davon überzeugt, dass es beim Thema „Offenheit“ im Kern um Bürgerbeteiligung geht. Das stetig wachsende Engagement der Bürger ist entscheidend, wenn man Regierungsarbeit transparenter gestalten will. Die Regierung ist sehr bemüht, die Öffentlichkeit, zivilgesellschaftliche Organisationen, Kommunen oder die Jugend, in Diskussionen oder Veranstaltungen einzubinden. Von Vorteil ist, dass Open Data in Teilen der Zivilgesellschaft und bei Technologie-Fachleuten bereits erprobt ist: Open Data wird genutzt, und die Vorzüge werden immer mehr erkannt.

Vor allem die Zivilgesellschaft hat nach den Reformen im Jahre 1998 die Frage nach mehr Transparenz gestellt. Open Government Data wird oft als Teil der Agenda der Anti-Korruptionsbewegung⁴ dargestellt. Vor dem Start des Nationalen Datenportals wendeten einige NGOs bereits Open-Data-Prinzipien an. So erstellte *Perludem* (Association for Election & Democracy – Verband für Wahlen & Demokratie) im Jahr 2014 eine Wahl-Datenbank unter Verwendung von API. INFID (International NGO Forum on Indonesian Development – Internationales NGO Forum für Indonesische Entwicklung) hat sich in seinem Umfeld für transparente Regierungsarbeit und öffentlich zugängliche Daten eingesetzt. Die *Web Foundation* hat mithilfe ihres „Open Data Lab Jakarta“ einen Open-Data-Ratgeber für die Stadtverwaltung von Jakarta entwickelt.

NGOs und zivilgesellschaftliche Organisationen sind in Indonesien die Vermittler im Open-Data-Prozess. Das Engagement der Zivilgesellschaft hat den öffentlichen Sektor veranlasst, Open-Data-Workshops zu veranstalten, die dem Thema mehr Bekanntheit und Auftrieb gegeben haben. Nachfolgende Workshops hatten große Resonanz:

- *HackJak* – Der Hackathon Jakarta fand 2014 und 2015 statt und ging aus der Zusammenarbeit der „Presidential Delivery Unit“ (UKP4), der Provinzregierung von Jakarta und der „Southeast Asia Technology and Transparency Initiative“ (SEATTI) hervor. Um den Daten auf dem Nationalen Datenportal mehr Geltung zu verschaffen, rief man einen Wettbewerb für Entwickler aus.

- Der Workshop BOSCHA (Bandung Open Data Summit and Challenge), eine Kooperation von Präsidentialamt, der Stadtverwaltung von Bandung und des Code for Bandung, fand im Jahr 2015 statt.
- Der Hackathon Merdeka – Hackathon im Präsidentenpalast – wurde 2015 gemeinsam vom Präsidentialamt und Code 4 Nation veranstaltet.
- API Pemilu (Election Application Program Interface): Dieses Projekt wurde unter der Leitung von Perludem 2014 mit dem Ziel ins Leben gerufen, der Wahlkommission das Open-Data-Konzept näher zu bringen und die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

ANWENDUNGEN, DIE OPEN DATA UNTERSTÜTZEN

Indonesien hat innerhalb von vier Jahren Open Government und die Open-Data-Initiative umgesetzt: Die Kommunikation zwischen Verwaltungen und Bürgern wurde deutlich verbessert. Die Beliebtheit der Sozialen Medien vor Augen, hat man in Indonesien auf die Verbesserung elektronischer Kommunikationswege gesetzt. Die nachfolgend notierten Anwendungen und Initiativen sind beispielhaft.

- **LAPOR!** (übersetzt: berichten) ist eine nationale Crowdsourcing-Plattform, die Berichte und Hinweise von Bürgern sammelt. Derzeit ist die Plattform mit 87 Ministerien/Regierungsbehörden, fünf Verwaltungsbehörden unterhalb der nationalen Ebene und 44 staatlichen Unternehmen verbunden. Veraltet wird **LAPOR!** vom Präsidentialamt und dem Ministerium für Bürokratiereform.
- Auf **Jakarta Smart City** (smartcity.jakarta.go.id) finden die Bürger von Jakarta Informationen über ihre Stadt: die Verkehrslage, Bürgerberichte, Krankenhäuser, Standorte von Einkaufszentren und vieles mehr. Die Daten auf der Plattform werden von Arbeitseinheiten aus der Verwaltung zugeliefert. Diese Verwaltungsbereiche haben 2015 nach der vom Gouverneur erlassenen Anweisung No. 181/2014 Open-Data-Verpflichtungen unterschrieben. Die Verpflichtungen legen System- und Managementverfahren im Umgang mit Entwicklungsdaten und Informationen fest. So müssen alle Daten, die als offene Daten gelten, auch über „Jakarta Smart City“ zugänglich gemacht werden.

Auf der Plattform sind zudem Bürgeranfragen und deren jeweiliger Bearbeitungsstatus einzusehen.

- **Qlue** ist eine Crowdsourcing-Anwendung, die dem Monitoring von Verwaltungshandeln dient. Die Bürger teilen Probleme und Mängel mit, bspw. Hochwasser, kriminelle Vorfälle, Brände, Abfallentsorgung. Die Mitarbeiter der Stadtverwaltung können mit einer speziellen Smartphone-Anwendung „CROP (*Cepat Respon Opini Publik* – Quick Response for Public Opinion) schnell auf die Meldungen reagieren. Während Qlue ein Tool für die Bürger ist, wurde CROP eigens für Verwaltungsbeamte entwickelt, um Bürgeranliegen zu beantworten. Die Anwendung ist „direkter Draht“ für Anliegen und Beschwerden von Bürgern zur Stadtverwaltung. Qlue entstand 2014 aus einer Partnerschaft zwischen einem ortsansässigen Unternehmen *Terralogiq* und der Stadtverwaltung von Jakarta.
- **Pencerah Nusantara** (The Guiding Lights of the Archipelago – Das leuchtende Vorbild des Archipels) ist ein Projekt, das 2012 vom Amt des Sonderbeauftragten des Präsidenten für die Millenniumsentwicklungsziele initiiert wurde. Es versammelt Partner aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, gemeinnützigen Organisationen und akademischen Institutionen. Das Ziel dieser Kooperation ist es, lokale Gesundheitszentren (*Pusat Kesehatan Masyarakat*) im ganzen Land zu stärken und mit den Bürgern ein neues Gesundheitskonzept zu entwickeln. 2015 wurde dem Projekt der „Silver Award“, ein Open-Government-Preis, verliehen.

Optimierungsmöglichkeiten

Obwohl Indonesien bei der Umsetzung seiner Open-Data-Politik in Südostasien eine Führungsrolle einnimmt, gibt es immer noch viel zu verbessern.

1. Data Governance ist im Umgang mit offenen Daten wichtig: Regierungs- und Verwaltungsbeamte haben oft nur geringe Open-Data-Kenntnisse. Es gibt auch keine verpflichtenden qualifizierenden Maßnahmen.

2. Obwohl Open Data ein wirksames Instrument ist, um transparenteres Regierungshandeln zu fördern und Teilhabe zu ermöglichen, hat es auf der politischen Agenda keine Priorität.
3. Der Regierung fehlt es an Ressourcen, um Infrastruktur und Portale fortlaufend zu modernisieren. Zugleich führt die wachsende Internet-Kompetenz der Indonesier zu einer verstärkten Nachfrage nach besseren staatlichen Webseiten. Oft bieten sie eine schlechte Navigation und sind nicht aktuell. Der Zugang zu wichtigen Information ist nicht immer leicht.
4. Es fehlt an Kapazitäten, das Thema Open Data zu popularisieren. Gebraucht werden Schulungsprogramme und Workshops, sowohl für Verwaltungsangestellte als auch für Bürger. Zudem muß der Druck auf politische Akteure erhöht werden, um sie in Sachen Informationsfreiheit, Open Data und Open Government zu einer besseren Politik zu bewegen.

Open Data und der Bürger

In der Öffentlichkeit ist Open Data kein vieldiskutiertes Thema. Dennoch gibt es zwei Aspekte, die großen Anklang in der indonesischen Bevölkerung gefunden haben: der Wettbewerb um Innovationen im öffentlichen Sektor und die Verbesserung von staatlichen Dienstleistungen.

Das hohe Teilnehmerinteresse an Workshops und Hackathons ist Beispiel für den Wettbewerb um Innovation im öffentlichen Sektor. Zudem gibt es Unternehmen, die in enger Kooperation mit den Verwaltungen Anwendungen und Spiele entwickelt haben, die von den Bürgern sehr gut angenommen werden. Die Bürger interessieren sich immer mehr dafür, wie der Staat seine Aufgaben erfüllt. Anwendungen auf den Open-Data-Plattformen haben neue Kommunikationsformen zwischen Staat und Bürgern eröffnet. Die Bürger nutzen diese Möglichkeiten zunehmend, um ihre Anliegen vorzutragen und auf schlechtes Verwaltungshandeln aufmerksam zu machen. Noch ist es aber eine Minderheit in Indonesien, die sich der Bedeutung von öffentlichen Daten bewusst ist. Um das Thema in der Bevölkerung zu popularisieren, bedarf es dringend einer breiten Debatte über den gesellschaftlichen Nutzen von Open Data. Es braucht mehr Informationen, wie die Nutzung öffentlicher Daten durch die Bürger die Verwaltungsarbeit verbessern kann.

Die Nachhaltigkeit von Open-Data-Aktivitäten wird von den Bürgern immer wieder diskutiert. Da die Open-Data-Initiative in Indonesien sehr stark vom politischen Willen einzelner Entscheidungsträger abhängt, bestehen in der Bevölkerung Zweifel darüber, ob die Initiative im Falle personeller Veränderungen in der Regierung überlebt. Für einen solchen Fall sind gesetzliche Regelungen und eine Strategie, wie man Open Data steuert und kontrolliert, unabdingbar.

- 1| *LAPOR! ist Indonesiens zentrales nationales Beschwerdesystem, das es seit 2011 gibt.*
- 2| *Eigenbewertungen der Regierungsarbeit sind ein wesentliches Element des Transparenz-Mechanismus der OGP. Im Laufe des zweijährigen Zyklus des Nationalen Aktionsplans (NAP) erstellen die Regierungen diese Berichte jährlich.*
- 3| *Die Unabhängige Berichterstattung (IRM) ist ein wesentliches Instrument, durch das alle Beteiligten den OGP-Fortschritt in den teilnehmenden Ländern nachverfolgen können. Im Rahmen der IRM werden alle zwei Jahre unabhängige Fortschrittsberichte für jedes Land, das an der OGP teilnimmt, herausgegeben. Die Fortschrittsberichte bewerten Regierungen nach der Entwicklung und Umsetzung der OGP-Aktionspläne, den Fortschritten bei der Einhaltung von Open-Government-Grundsätzen und machen fachliche Verbesserungsvorschläge. Diese Berichte sollen zum Dialog anregen und die Transparenz zwischen Mitgliedsregierungen den Bürgern ihrer Länder fördern.*
- 4| *Open-Data-Initiative des Finanzministeriums zur Transparenz im Nationalen Haushalt Indonesiens. Sinergantara, 2013.*

Japan | Katastrophenschutz und Daten

Patrick Bessler

Japan soll bis zum Jahr 2020 zur „fortschrittlichsten IT-Nation der Welt“ werden. Dieses Ziel rief die Regierung unter Premierminister Shinzo Abe im Juni 2013 aus. Ein entsprechendes Strategiepapier mit dem Titel „Declaration to be the World’s Most Advanced IT Nation“ gibt die Richtung vor. Es nennt Ziele wie die Förderung von IT-Innovationen durch Startups, die Revitalisierung strukturschwacher Gegenden und Industrien, den Schutz vor Naturkatastrophen durch eine bessere Informationslage und Frühwarnsysteme und die Möglichkeit für alle Bürger, an den Entwicklungen moderner Informationstechnologien zu partizipieren. Dabei spielt auch „Open Data“ bzw. „Open Government Data“ (OGD) eine Rolle. Nach der Dreifachkatastrophe (Erdbeben, Tsunami, Kernschmelze in Fukushima) im März 2011 rückte Open Data zwischenzeitlich in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Seither hat sich unabhängigen internationalen Rankings zufolge vor allem seitens der Politik einiges getan, doch zu einem großen Thema ist Open Data noch nicht geworden. Das mag auch an den immer noch fehlenden konkreten Maßnahmen, rechtlichen Vorgaben und Richtlinien liegen – denn wie genau Japan sein Ziel bis 2020 erreichen will, geht aus der aktuellen IT-Strategie nur bruchstückhaft hervor. Die japanische Politik hat sich bereits sehr früh auf ein anspruchsvolles Ziel verpflichtet, doch der Weg dorthin ist noch sehr lang.

VIELE PLÄNE, WENIG KONKRETES

Mit der Verabschiedung des „Act on Access to Information Held by Administrative Organs“ machte das Land 1999 einen ersten Schritt in Richtung frei zugänglicher öffentlicher Daten. Er schrieb vor, dass Daten auf Anfrage von Bürgern innerhalb von 30 Tagen in elektronischer oder Papierform freigegeben werden müssen. 2001 folgte das „Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society“. Das Gesetz beinhaltete wenig Konkretes und verschriftlichte im Grunde die Selbstverpflichtung des Staates, Maßnahmen festzulegen, die Japan in Sachen IT fit für die Zukunft machen. In den folgenden Jahren wurde darauf aufbauend eine Reihe von IT-Strategien entwickelt, wie die „E-Japan Strategy“ (2003), die „New IT Reform Strategy“ (2006), die „i-Japan Strategy 2015“ (2009), oder „A New Strategy in Information and Communications Technology“ (2010). Zunehmend war von der Schaffung eines Open Government die Rede.

Dann geschah im März 2011 die Dreifachkatastrophe und gab Japans IT-Strategie eine neue Qualität. 2012 entstand die „Open Government Data Strategy“, das erste Papier, das OGD explizit im Titel trug. Wieder ging es im Kern darum, grob festzulegen, was in den kommenden Jahren zu tun sei. Im Rahmen einer „eGov Open Data Practitioners Conference“ wurden im selben Jahr erstmals technische und rechtliche Standards sowie Lizenzfragen bei der Veröffentlichung von OGD debattiert. Datenkataloge wurden vorbereitet und Standards für Datenformate besprochen. Heraus kam eine „Roadmap for the e-Government Open Data Promotion“. In ihr wurden die kommenden Jahre bis Ende des Fiskaljahrs 2015 (April 2016) vor allem als Vorbereitungsphase dargestellt.

Im Dezember 2012, mit der Rückkehr der Liberaldemokratischen Partei an die Macht, erfuhr das Thema eine erneute Aufwertung. Mit dem „Japan Open Data Charter Action Plan“ vom Oktober 2013 und der „Declaration to be the World's Most advanced IT Nation“, letztmalig aktualisiert im Juni 2015, entstanden die heute maßgeblichen Dokumente zum Thema. Grundlagen für einen rechtlich bindenden Rahmen, konkrete Richtlinien oder etwa einen mittelfristigen Budgetplan schufen auch sie nicht. Allerdings wurden beide Papiere in einigen Punkten konkreter als ihre Vorgänger. Sie legten beispielsweise fest, dass Nutzungsbedingungen für die Weiterverwendung öffentlicher Daten überarbeitet und dass die Veröffentlichung von Daten nach internationalen Standards ausgewei-

tet werden müsse. Versuche mit entsprechenden Datenkatalogen und eine zentrale OGD-Plattform sollten gestartet werden. Priorität sollte auf der Verfügbarkeit von Geo-Daten, Statistiken, Weißbüchern, Haushaltsdaten und Daten zur Katastrophenvorsorge liegen. Man hatte sich zum Ziel gesetzt, bis Ende des Fiskaljahres 2015 ähnliche Standards zu erreichen wie vergleichbar entwickelte Länder. Vieles davon wurde inzwischen in Angriff genommen und befindet sich in der Umsetzungsphase.

OGD ALS HEILMITTEL

Die japanische Regierung versteht „Open Data“ als Daten, die der Öffentlichkeit in einer Formatierung zur Weiterverwendung bereit gestellt werden, die Maschinenlesbarkeit garantiert, internationalen Standards entspricht und deren Bearbeitung keine übermäßige Arbeitskraft erfordert. Die Daten sollen keinen Einschränkungen durch Patent-, Urheber- oder sonstige Rechte unterliegen. Der Staat soll OGD proaktiv veröffentlichen und die Meinungsvielfalt der Bevölkerung berücksichtigen, heißt es in der „Declaration to be the World's Most advanced IT Nation“.

Open Government Data verbessere die Transparenz, Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit des Staates gegenüber den Bürgern. Sie erhöhe die Effizienz der Regierung, fördere die öffentliche Partizipation sowie die Kooperation mit dem privaten Sektor und stimulierte die Wirtschaft, heißt es in der „Open Government Data Strategy“. OGD sei nicht zuletzt ein Mittel, neue Geschäftsmodelle, Dienstleistungen und Innovationen zu entwickeln. Unter Zuhilfenahme moderner Technologien und Big Data verspricht man sich von OGD, die ineffiziente japanische Landwirtschaft aufzuwerten. Probleme gibt es viele. In den Augen der Regierung befindet sich das Land in einer brisanten Lage: Es kämpft mit wirtschaftlicher Stagnation, den Folgen des demografischen Wandels und erhöhter Konkurrenz auf den Weltmärkten. Hinzu kommt die ständige Bedrohung durch Naturkatastrophen wie Tsunamis und Erdbeben. Für all diese Herausforderungen erscheint der Regierung ein Aufholen in Sachen IT als wichtiges Heilmittel.

VAGE VORGABEN

Die Rahmenbedingungen für die Erstellung und den Umgang mit OGD bleiben allerdings vage. Das Ministerium für Inneres und Telekommunikation (Sōmushō) gibt Empfehlungen für die Nutzung von Daten auf den Webseiten der Ministerien und der übrigen Behörden. Danach kann jeder unter Beachtung einiger Bedingungen die auf den betreffenden Seiten veröffentlichten Informationen unter einer Creative Commons Lizenz frei nutzen – sie kopieren, verbreiten, übersetzen, modifizieren und dergleichen mehr. Zu den Bedingungen gehört beispielsweise, dass die Quellen der Inhalte angegeben werden und explizit benannt wird, falls die Inhalte bearbeitet worden sind; dass die Rechte Dritter nicht verletzt werden, bzw. der Nutzer im Zweifelsfall selbst die Einwilligung der betreffenden Personen einholt; dass Inhalte nicht in einer Weise genutzt werden, die gegen Gesetze, Verordnungen oder öffentliche Ordnung und Sitten verstößt oder eine Bedrohung für den Staat und die Bürger darstellen könnte. Anwendbares Recht ist japanisches Recht; Gerichtsstand soll das Regionalgericht des Ortes sein, an dem sich die Organisation befindet, die die strittigen Inhalte oder die Nutzungsregelungen veröffentlicht hat. Der Staat übernimmt keine Haftung für die Handhabung der Inhalte durch die Nutzer.

Allerdings gelten diese Regeln nur, sofern keine anderen angegeben sind, was durchaus des Öfteren der Fall ist. Das Sōmushō stellte fest, dass viele der anderen japanischen Ministerien und Behörden auf ihren Webseiten Modifizierungen der dort verfügbaren Daten ohne vorhergehende Erlaubnis verbieten. Eine solche Vorgehensweise widerspricht der oben genannten Definition von Open Data. Auch die selbstaufgelegten Vorgaben technischer Natur, bspw. in Sachen Metadaten oder Maschinenlesbarkeit, werden oft nicht eingehalten, wie das Beispiel des Webportals www.data.go.jp zeigt.

DATENPORTAL MIT MÄNGELN

Als zentrale OGD-Plattform hat sich die Webseite www.data.go.jp etabliert, die seit Dezember 2013 online ist. Hier werden Datensätze aller öffentlichen Einrichtungen gesammelt, die den Open-Data-Richtlinien entsprechen, wie sie das Innenministerium beschreibt. So zumindest die formulierte Absicht. Anfang 2016 standen auf der Website ca.

15.600 Datensätze zur Verfügung. Die Zahl nimmt stetig zu, die Struktur der Seite wird kontinuierlich verbessert. Der Nutzer kann nach verschiedenen Tags, Kategorien, Behörden und mittlerweile auch Dateiformaten suchen.

Man findet auf dem Portal allerdings auch viele Datensätze, die nicht der Open-Data-Definition entsprechen und die in Dateiformaten wie PDF oder JPEG vorliegen. Einem Bericht des „Center for Data Innovation“ (CDI) vom März 2015 zufolge ist deren Anteil weit höher als in anderen Ländern, die die G8-Open-Data-Charter unterschrieben haben. Der Bericht kritisierte zudem die fehlende Möglichkeit, Daten in großen Blöcken herunterzuladen, oder die mangelnde Verwendung von APIs. Auch beim Thema Lizenzen gebe es Verbesserungsbedarf: Wie erwähnt gelten für die Datensätze auf www.data.go.jp prinzipiell Creative-Commons-Vorgaben. Auf neu veröffentlichte Daten trifft das auch zu, nicht aber unbedingt auf ältere Datensätze. Die verfügbaren Metadaten, so der CDI-Bericht, seien nicht so einheitlich, dass sie immer konkrete Informationen zur Lizenz geben würden. Das Urteil fällt entsprechend ernüchternd aus: Die Informationslage in Sachen OGD sei in Japan eine der „schlechtesten unter den G8“.

Neben einem funktionierenden Rechtsrahmen ist dem „UN World E-Government Survey 2014“ zufolge eine starke politische Führung für den funktionierenden Umgang mit Open Data entscheidend. Sie soll die Durchsetzung in allen beteiligten Behörden und Ministerien kontrollieren. Zumindest auf dem Papier scheint dies in Japan gegeben. Zwei Behörden befassen sich vornehmlich mit OGD: das Büro des Premierministers (Kantei) und das Innenministerium Sōmushō.

Dem Kantei nachgeordnet ist das 2001 ins Leben gerufene „IT Strategic Headquarters“ der Ort, an dem die allgemeine Richtung der IT-Politik ausgearbeitet wird. Vorsitzender ist der Premierminister. Mitglieder sind Vertreter aller Ministerien sowie der Government Chief Information Officer (CIO) und externe Experten. Das Amt des Government CIO entstand 2012 und wurde im Juni 2013 neu definiert. Er berichtet direkt an das „Headquarter“ und plant und koordiniert alle IT-Maßnahmen, die E-Government und damit OGD betreffen. Er überwacht als zentraler Verantwortlicher die Umsetzung der IT-Strategie in allen beteiligten Behörden und wirkt an der Ausarbeitung neuer Strategien mit. Daneben verfolgt das Sōmushō, dem auch das japanische Statistikamt untersteht,

Open-Data-„Experimente“, ist für die Konvertierung der eigenen, ministeriumsinternen Daten verantwortlich und organisierte bis 2014 das „Open Data Promotion Consortium“, eine Plattform, die dem Austausch mit Privatwirtschaft und Wissenschaft diente. Mittlerweile wurde sie von dem Verband VLED („Vitalizing Local Economy Organization by Open Data & Big Data“) abgelöst.

Die Regierung hat gegenüber den zur Tokyoter Zentralverwaltung gehörenden Ministerien und Behörden in Sachen OGD eine Art Richtlinienkompetenz und kann notwendige Maßnahmen veranlassen. Auf die lokalen Verwaltungen auf Ebene der Präfekturen und Städte hat sie hingegen kaum Einfluss. Sie verfolgen daher eigene Programme und veröffentlichen Daten nach ihrem Gutdünken. Es soll inzwischen mehr als hundert Gemeinden geben, die dies tun.

EINBINDUNG DER ÖFFENTLICHKEIT

Die japanische Regierung legt eigenen Aussagen zufolge großen Wert auf die Einbindung der Privatwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, etwa über Institutionen wie das bereits erwähnte „Open Data Promotion Consortium“. An seine Stelle ist inzwischen der Verband VLED getreten, der ca. 30 Städte- und Präfekturverwaltungen und acht der wichtigsten IT-Unternehmen des Landes vertritt: u. a. KDDI, IBM Japan, NEC, NTT. Hinzu kommen rund 90 weitere Mitglieder – Unternehmen oder Forschungseinrichtungen. Gemeinsam werden beispielsweise technische Vorgaben zur Weiterverwertung der Daten diskutiert und entsprechende Empfehlungen gegeben. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle auf der Basis von OGD und auf der Revitalisierung strukturschwacher Regionen.

Auf kommunaler Ebene ist die rund 70.000 Einwohner zählende Stadt Sabae in der Präfektur Fukui Vorreiter und Vorbild für die zunehmenden Aktivitäten in Sachen OGD durch Gemeinden. Bereits Ende 2010 hat man begonnen, sich mit dem Thema zu befassen. Das erste Projekt war eine App, die Auskunft über öffentliche Toiletten gab. Bis heute hat die Stadtverwaltung einem Bericht des Tech-Nachrichtenportals ZDNet von Anfang 2016 zufolge rund 150 unterschiedliche Datensätze herausgegeben. 120 Apps wurden in öffentlich-privater Kooperation entwickelt und geben beispielsweise Auskunft über das lokale ÖPNV oder über den Wasser-

stand der nahegelegenen Flüsse – Fluten sind ein ständiger Begleiter im Leben in Sabae. Um die Entwicklung und Nutzung der Apps in der Bevölkerung zu fördern, bietet die Stadt Seminare für ältere Bürger an. In der Grund- und Mittelschule wurde IT-Unterricht eingeführt. In Kooperation mit dem lokalen Elektronikhersteller Murata hat die Stadt ein Smart-Glasses-Projekt ins Leben gerufen. Dabei soll mittels modernster Technologie wie Augmented Reality noch größerer Mehrwert aus OGD gezogen werden. Allerdings, gibt der Bürgermeister der Stadt zu, liegt die Nutzung durch die Bevölkerung bei gerade einmal ca. einem Prozent.

Um vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen und Personen einzubeziehen, wurden in der Vergangenheit wiederholt Veranstaltungen wie sogenannte Hackathons unterstützt: Unabhängige Entwickler erarbeiten neue Anwendungen auf Basis von OGD, App-Wettbewerbe oder Symposien wurden organisiert. 2014 fand in Japan beispielsweise ein „International Open Data Day“ mit themenbezogenen Veranstaltungen in mehreren Städten statt. Anfang 2016 hat die Regierung zum zehnten Mal eine sogenannte Idea Box geöffnet. Dabei handelt es sich um eine Webseite auf der jeder Ideen, Forderungen und Fragen zum Thema Open Government einbringen kann. Die Seite startete einem Bericht der Wirtschaftszeitung Nikkei BP zufolge Mitte Februar 2016 und soll einen Monat lang Input sammeln. Nach etwa der Hälfte der Zeit (Stand 24. Februar 2016) hielt sich der Zulauf jedoch in Grenzen. Die Zahl der Beiträge lassen sich in fünf Kategorien jeweils an zwei Händen abzählen.

Im Sommer 2012 nahm die Open Knowledge Foundation Japan (OKFJ) als Ableger der international agierenden NGO ihre Arbeit auf. Sie hat es sich zum Ziel gesetzt, das Sammeln und Veröffentlichen von diversen Daten inklusive OGD zu fördern und zu unterstützen und so einen Beitrag für eine besser informierte Gesellschaft zu leisten. Neben der Organisation „Hack for Japan“, die sich 2011 unmittelbar infolge des Erdbebens und der Katastrophe von Fukushima gegründet hatte, zählt sie zu den wichtigsten zivilgesellschaftlichen Akteuren zum Thema.

GERINGE ÖFFENTLICHE WAHRNEHMUNG

Dass „Open Data“ nach der Dreifachkatastrophe vom März 2011 deutlich an Aufmerksamkeit gewann, ist diesen Gruppen zu verdanken. Unmittelbar nach dem Beben und dem Tsunami und der darauffolgenden Kern-

schmelze im AKW Fukushima gab es kaum Daten zur radioaktiven Belastung der Umwelt. Zivilgesellschaftliche Akteure wie das Global DIRT (Disaster Immediate Response Team) oder eine Gruppe von Hackern und Künstlern aus dem Großraum Tokyo unter dem Namen Safecast nutzten eigens organisierte Geigerzähler, um Karten zu erstellen und machten diese öffentlich zugänglich. Nur wenige Stunden nachdem das schwere Erdbeben Nordostjapan erschütterte, ging die Seite www.sinsai.info online – ein auf freiwilliger Basis entstandenes Projekt, auf dem GIS-Daten (GIS: Geoinformationssysteme) über die Katastrophe zur Verfügung gestellt wurden. Das Wirtschaftsministerium METI rief per Twitter dazu auf, Apps zu entwickeln, die öffentliche Daten nutzten, um den Energieverbrauch des Versorgungsunternehmens Tokyo Electric Power Company (Tepco) zu überwachen und zu visualisieren. Die Bevölkerung sollte dazu angehalten werden, in der Zeit als alle Kernkraftwerke des Landes nach und nach abgestellt wurden, den Energieverbrauch zu drosseln. Seither sind zahlreiche weitere auf Crowdsourcing basierende Plattformen entstanden, wie das „Fukushima Wheel“. Die Website ruft Fahrradfahrer dazu auf, mittels einer speziellen App, die beim Fahren läuft, Umweltdaten zu sammeln.

Dennoch verharret die Umsetzung von Open Data in der breiten Öffentlichkeit seither wieder auf niedrigem Niveau. Berichterstattung in den japanischen Massenmedien findet kaum statt. Wenn die IT-Strategie der Regierung thematisiert wird, geht es in der Regel um andere Aspekte, wie das „Internet of Things“, „Big Data“ oder „Industrie 4.0“. Daneben steht das „My Number“-Gesetz im Fokus. Dessen Umsetzung startete Anfang 2016. Jedem in Japan ansässigen Individuum und jeder Rechtsperson wird eine persönliche Nummer zugewiesen, die behördenübergreifend zur Identifikation genutzt wird. „Das soll der effizienten Verwaltung von Daten aus den Bereichen soziale Sicherung, Steuern und Katastrophenschutz dienen, Nachteile der vertikal gegliederten Verwaltung beseitigen und eine exaktere und raschere Bearbeitung gewährleisten“, erklärt der Anwalt Mikio Tanaka von der Tokyoter Kanzlei City-Yuwa Partners. Später soll das System auch auf weitere Bereiche ausgedehnt werden. „Es wird befürchtet, dass Bürger und Unternehmen auf einmal völlig durchsichtig für die Behörden werden könnten, wenn künftig auch sensible Daten über Krankengeschichte oder Vorstrafen etc. erfasst würden“, so Tanaka. Entsprechend heiß wird das Thema im Land debattiert. Im Fokus steht dabei eher die Frage des Sammelns von Informationen – nicht die der freien Verfügbarkeit.

RAUM FÜR VERBESSERUNG

Im Fiskaljahr 2014 gab Japan im Rahmen seiner IT-Strategie ca. 63,9 Mrd. Yen für die Förderung von „open data and big data“ aus. Laut eigener Einschätzung wurde dabei aber das Ziel, dem Privatsektor Zugang zu öffentlichen Daten zu gewähren, nur zur Hälfte erreicht. Gemessen hat die Regierung dies an zuvor festgelegten Key Performance Indexes (KPI), wie der Anzahl der veröffentlichten Datensätze, der Zahl der Online-Zugriffe und Downloads sowie der Zahl der Applikationen, die auf Open Data basieren. Erfolgreicher schätzt man die eigene Leistung ein, wenn es um die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und Dienstleistungen geht.

Auch die Open Knowledge Foundation kommt zu keinem wirklich überzeugenden Ergebnis. Ihrem „Global Open Data in the G8 Index“ zufolge kommt Japan in Sachen OGD im Jahr 2015 nur auf Platz 31 von insgesamt 122 bewerteten Ländern. Angeführt wird die Liste von Taiwan. Deutschland liegt auf Platz 26. Für Japan war das ein Rückschritt gegenüber 2014, als es auf Platz 19 lag. Einer der kritischsten Punkte ist das Thema Transparenz bei Wahlergebnissen. Hier schneidet Japan mit einem Wert von null Prozent am schlechtesten ab. Den offenen Charakter von Daten „by default“ zu fördern, sei keine Priorität der Regierung, stellt der OKF-Bericht fest. Dennoch habe Japan unter den G8-Ländern die größten Fortschritte gemacht, vor allem bei der Selbstverpflichtung, was Lizenzen angeht. Fortschritte, „die für die Zukunft optimistisch stimmen.“

Ein weiteres unabhängiges Ranking zeichnet ein ähnliches Bild. Das Open-Data-Barometer der World Wide Web Foundation platziert Japan auf Rang 19 von 86 untersuchten Ländern. Dabei wird vor allem eines ersichtlich: Während Japan auf einen Gesamtwert von 53,6 Punkten kommt, liegt es beim Punkt „readiness“, also dem Potenzial für OGD, das sich aus Ausbildungsstand und Infrastruktur ergibt, bei 81 Punkten.

Es gibt also noch viel Luft nach oben. Angesichts der Olympischen Sommerspiele 2020 in Tokyo darf man erwarten, dass Japan auch in Sachen OGD künftig Anstrengungen unternehmen wird, um sich als fortschrittliche Nation zu präsentieren. Die Jahre bis 2016 waren Vorbereitungszeit. Nun gilt es, in die Gänge zu kommen.

Österreich | Eine Koalition der Willigen

Günther Tschabuschnig

Zwei Wörter im Titel garantierten in den letzten Jahren bei Vorträgen volle Sitzreihen: Open und Data. Die Öffnung von Daten der Regierung, der Verwaltung, von Non-Governmental Institutions und der Wirtschaft ist eines der heiß diskutierten und zukunftsreichsten Themen rund um eGovernment und IKT¹. Der österreichische Staat verändert sich, wird bürgernäher: Die Verwaltung plant mittlerweile Großprojekte unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern. Diese Partizipation basiert auf interdisziplinären Datensätzen und verlinkten Grunddaten der Öffentlichkeit, um den Bürgerinnen und Bürgern einerseits ein möglichst weites und transparentes Spektrum von Möglichkeiten aufzuzeigen und andererseits offene Innovation zu generieren. Innovation in Kommunen, die von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht, wird nicht mehr mit dem Bürgermeister in der Sprechstunde diskutiert, sondern in Foren und sozialen Netzwerken. Grund dafür ist die Öffnung von Staat und Verwaltung – ein 2011 gestarteter Open-Government-Prozess der österreichischen Verwaltung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.

Juli 2011, am Rande von Wien. Involvierte Ministerien, Städte- und Gemeindevertreter der Open-Government-Szene treffen sich im grünen Hof eines Hotels unter einem Lindenbaum, um die Zukunft von Open Data in Österreich zu besprechen. Ein Versehen – die Assistentin der koordinierenden Stelle hatte die falsche Adresse ausgegeben. Dennoch bezeichnend: Nicht im

Sitzungsraum, sondern in einem typisch Wiener Hof wurden die ersten Schritte in Sachen Open-Data-Strategien für Österreich getan. Das Treffen wurde zum Symbol der Open-Government-Szene Österreichs. Nicht Sitzungszimmer oder Akten sollten das künftige Geschehen bestimmen, sondern eine „Koalition der Willigen“ gibt die Richtung vor.

Das Bundeskanzleramt, die Städte Wien, Linz, Salzburg und Graz gründeten am 13. Juli 2011 gemeinsam die Cooperation Open Government Data Österreich(OGD), mit dem Open Knowledge Forum Österreich als beratendem Beirat. Mitglied konnte jeder werden, der beabsichtigte, in seinem Verwaltungsbereich ein Open-Data-Portal zu betreiben oder bereits eines betrieb. Die Cooperation OGD Österreich hat frühzeitig erkannt, dass die Einführung von offenen Verwaltungsdaten eine interdisziplinäre Aufgabe ist, die das Wissen und die Erfahrung aus Verwaltungswissenschaften, Recht, Informatik und Sozioökonomie verbinden muss. Dies funktioniert nur mit einer breiten Partizipation aller Stakeholder – den anbietenden Stellen und den Nutzerinnen und Nutzern. Die Kooperation schafft eine Plattform, die Verwaltung und die Community an einen Tisch bringt, aber auch die Interessen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur integriert.

Wegen der vor der Gründung bereits initiierten OGD-Vorhaben der Mitglieder, mussten die gemeinsamen Standards innerhalb kurzer Zeit von themenfokussierten Arbeitsgruppen definiert werden. Die Ergebnisse wurden informell mit den Stakeholdern abgestimmt und ad hoc als Entwurf veröffentlicht.²

Offene Verwaltungsdaten werden seit 2011 sowohl von Gemeinden, Städten und den Bundesländern als auch von Ministerien und ausgelagerten Verwaltungseinheiten bereitgestellt und angeboten. Sie alle bekennen sich zu den Standards der Cooperation OGD Österreich. Diese Standards basieren unter anderem auf einem etablierten Vorgehensmodell³ zur Beschreibung der systematischen Öffnung und Klassifizierung von Datensätzen sowie auf einer Beschreibung durch Metadaten⁴. Dieser Grad an Formalisierung hat die Schaffung eines zentralen, österreichischen Datenportals beschleunigt und ermöglicht, dass Beteiligte mit einem Minimum an Koordinationsaufwand Daten publizieren können.

Mit Standards zum Erfolg

Open Data warf von Anfang an viele Fragen auf, mit deren Beantwortung viele Diskussionen einhergingen. Auf allen Verwaltungsebenen wurde über Metadaten, Lizenzierung und Prinzipien diskutiert. Dank der Formalisierung und Bereitstellung durch die Cooperation OGD Österreich konnten die Querschnittsthemen proaktiv definiert werden. Allem zu Grunde lagen die Open-Data-Prinzipien der Sunlight Foundation⁵: „Vollständigkeit⁶“, „Primärquelle⁷“, „Zeitnähe⁸“, „Zugänglichkeit⁹“, „Maschinenlesbarkeit¹⁰“, „Diskriminierungsfreiheit¹¹“, „nicht proprietär¹²“, „unter freier Lizenz“, die um die zwei Prinzipien „Dauerhaftigkeit¹³“ und „Nutzungskosten“ im österreichischen Umfeld ergänzt wurden. Eine wichtige und primäre Rolle spielten sowohl die Frage der Nutzungskosten als auch die der Lizenz. Per Definition stehen Open-Data-Datensätze kostenlos zur Verfügung. Als einheitliche Lizenz einigte man sich auf die internationale Creative Commons-Lizenz¹⁴ bzw. jegliche schwächere Lizenzbindung¹⁵.

Ein weiterer Erfolgsfaktor waren die einheitlichen Metadaten. Diese beschreibenden Daten werden aus einem verpflichtenden Kern von 12 Metadaten und 21 optionalen Feldern gebildet und beschreiben die eigentlichen offenen Datensätze. Beispiele dafür sind der Name oder der Aktualisierungszyklus eines Datensatzes sowie das Format oder die zeitliche Ausprägung.

Sowohl die Lizenzierung, als auch die Frage nach dem Entgelt bis hin zu den nicht proprietären Formaten¹⁶ findet man in den zehn österreichischen OGP-Prinzipien wieder.

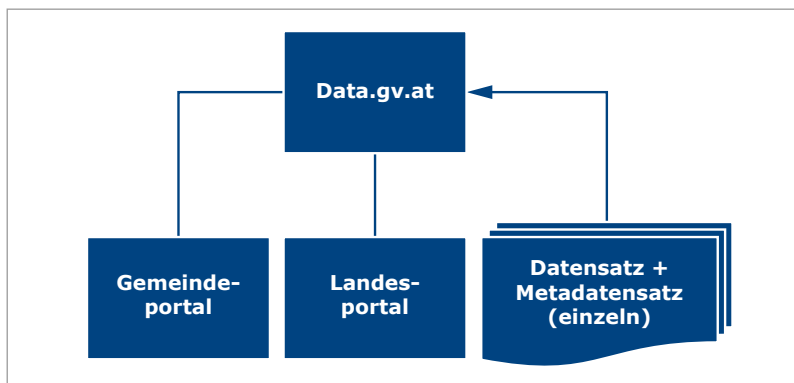


Abbildung 1: Zusammenhang kommunaler (Meta-) Datenportale mit dem nationalen Portal data.gv.at

Gleichzeitig wurde mit dem bundesweiten Metadatenportal data.gv.at ein einzigartiges Projekt, ein nationaler Single Point of Contact, für offene Verwaltungsdaten geschaffen. Es ermöglicht eine Sicht auf frei zugänglich gemachte Daten der öffentlichen Verwaltung. Dabei ist data.gv.at sowohl ein Portal, in das Daten und Metadaten von öffentlichen Gebietskörperschaften gelegt werden können, als auch ein Metadatenportal, in dem die lokalen Open-Data-Portale ihre Metadaten harvesten¹⁷ können. So bleiben de facto „live“-Daten im Einzugsbereich und unter der Hoheit der jeweiligen Organisation. Metadaten werden in das zentrale Portal konsolidiert und dort zentral zugänglich gemacht. Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, aber auch Medien erhalten auf data.gv.at nicht nur Einblick in Statistiken des Bundes, der Länder, Städte und Gemeinden, sondern auch nützliche Informationen zu Geodaten, Verkehr, Tourismus, Freizeit, Kultur oder Umwelt.

Innerhalb eines Jahres hat sich über die OGD-Portale der Städte und Bundesländer und das Bundesportal data.gv.at Open Government Data in Österreich rasch verbreitet und den Zugang zu offenen Daten der Verwaltung und der Politik ermöglicht.

Der Preis der Offenheit

Einer der Erfolgsfaktoren im Open-Data-Bereich in Österreich ist, wie bereits erwähnt, die einheitliche und offene Creative Commons Lizenz „CC by 3.0 AT“. Doch genau diese Lizenz brachte auch Diskussionen im Open-Data-Umfeld mit sich. Mit der PSI Direktive¹⁸ der Europäischen Union und der nationalen Umsetzung des Informationsweitergabegesetzes (IWG)¹⁹ soll die einheitliche Lizenzpflicht von frei zur Verfügung gestellten Daten erweitert werden. Um die Datenlandschaft homogen zu halten, ist das nationale Portal als Single Point of Entry gestaltet, und es werden dort IWG-Daten neben Open Data publiziert. Diese folgen den Metadatenstandards von OGD – allein die Lizenzierung kann abweichen. Daher sind frei zur Verfügung gestellte Daten nicht mehr unbedingt kostenlos beziehbar²⁰. Auch die Formatfrage spielt hier eine Rolle. Unter das Informationsweitergabegesetz fallen nicht nur Daten, sondern auch Dokumente. Diese können durch einen neuen Standard im offenen Ökosystem und der Plattform data.gv.at abgebildet werden.

Die Offenlegung von Dokumenten aus Verwaltung und Politik steigert die Beteiligung in einem gemeinsamen Werterstellungsprozess von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern und Wirtschaft. Die damit einhergehende Transparenz von Informationen erhöht das Vertrauen aller an Verwaltungsprozessen Beteiligten.

Ein weiteres Asset bildet die Verlinkung von Dokumenten mit den darin enthaltenen Daten. So können innerhalb offener Dokumente (z. B. Finanzbericht einer Verwaltungseinheit oder ein Rechtsdokument) die offenen Daten (die im Dokument als Tabelle, Diagramm oder Grafik vorliegen) als Open Data eingesehen werden. Eine Verlinkung wird mit den angegebenen Metadatenfeldern abgebildet.

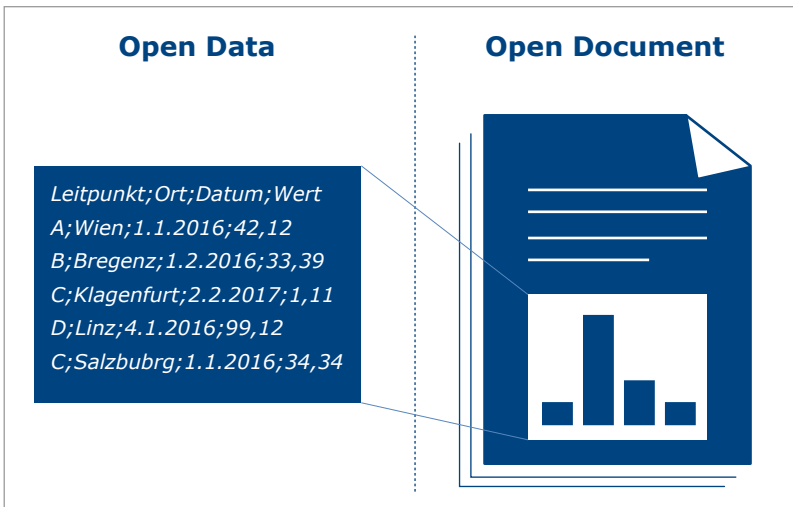


Abbildung 2: Verlinkung zwischen Open Data und Open Document

Die Cooperation OGD Österreich ist die Basis für eine erfolgreiche, kooperative Umsetzung von Open Government Data und Open Government Document in Österreich und über die Grenzen des Landes hinweg. Die Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen (Daten und Dokumente) war nur der erste Schritt beim Aufbau des Open-Data-Ökosystems Österreich.

Open Data könnte sich zum Innovationsmotor entwickeln und ein gesamtwirtschaftliches Potenzial in Milliardenhöhe bergen. Die Europäische Kommission errechnete ein europaweites Wirtschaftspotential von Open

Government Data von bis zu 48 Milliarden²¹ Euro. Die Herausforderungen für die Wirtschaft sind die Bewusstseinsbildung, die Entwicklung von Geschäftsmodellen für die kommerzielle Nutzung von Open Data und die Vernetzung mit ihren eigenen Daten²².

Um „Open Data für die Wirtschaft“ zu etablieren und auszugestalten, formierte sich eine Arbeitsgemeinschaft aus Wikimedia Österreich, der Open Knowledge Foundation Österreich und der Cooperation OGD Österreich. Aus dieser Zusammenarbeit ging ein Schwesterportal des nationalen Bundesportals für Verwaltungsdaten hervor: Ein Portal²³ für alle offenen Daten, die nicht Daten der öffentlichen Verwaltung sind. Dazu gehören Datensätze und deren Beschreibung, die von der Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft, Kunst und Kultur und NPOs/NGOs zur Verfügung gestellt werden. Das Open-Data-Portal Österreich speichert in erster Linie Metadaten, bietet aber auch die Möglichkeit – wie data.gv.at – Datensätze einzustellen. Das Projekt folgt den Open-Data-Prinzipien der Cooperation OGD Österreich und damit denen des Bundesportals. Dies macht die Daten und Metadaten auf beiden Portalen interoperabel, austauschbar und verlinkbar.

Die Herausforderung liegt hauptsächlich in Community- und Überzeugungsarbeit mit den Dateneinstellern. Um den Nutzen von Open Data zu demonstrieren, werden regelmäßig Hackathons, Vortragsreihen und Seminare zu diverse Fachthemen oder Wirtschaftssektoren organisiert.

Wie man die Akzeptanz erhöht, kristallisierte sich erst nach einer gewissen Zeit und verschiedenen Anläufen heraus. Es wurde eruiert, dass ein zielgruppenorientierter Ansatz am effektivsten ist. Einer der ersten Feldversuche in diesem Bereich waren Bäckereien. Um den möglichen Outcome und damit auch die Effektivität von Open Data zu unterstreichen, wurde die Wiener Community eingeladen, mögliche Projekte mittels offener Daten von Bäckereien zu skizzieren. Dabei kamen auch die Überschneidungen mit anderen offenen Daten, wie denen der öffentlichen Verkehrsmittel oder Wetterdaten, zum Tragen. Fragestellungen wie „Wo bekomme ich mein Gebäck mit dem minimalsten CO₂-Fußabdruck?“ oder „Wo kann ich am Sonntag mein glutenfreies Brot kaufen?“ konnten so an die Marketingabteilungen der Bäckereien als Feedback gegeben werden. Eines wurde dadurch schnell klar – Open Data in der Wirtschaft dient nicht nur einer Open Innovation Community, sondern ist auch ein wesentlicher Faktor im Marketingbereich.

Dieser Feldversuch hat auch einen weiteren Aspekt aufgezeigt: „Digital Sustainability“ – der Umgang mit digitalen Ressourcen im Nachhaltigkeitsbereich – wurde zum Thema in der Community. Durch einen offenen gelebten Transparenzgedanken in Industrie und Wirtschaft können neue Märkte und Käufergruppen effektiv adressiert werden. Denn offene Daten verbreiten sich im Schneeballprinzip: Sind die Daten geöffnet, können Apps und Prozesse diese integrieren und dienen als Multiplikatoren.

Dies erkannte auch Tim Berners-Lee, der „Begründer“ des World Wide Web, als er bereits 2009 Open Data als eigentliche Chance des Internets ausmachte: *„The really important thing about data is: the more things you have to connect together, the more powerful it is.“* Nicht-Verwaltungsdaten, die häufig in Archiven vergessen sind, wirken wie Dünger für Ideen, wenn sie gemeinsam mit Daten der Verwaltung veröffentlicht werden.

Aufklärungsbedarf besteht dennoch. Wirtschaft und Industrie benötigen Schulung und Entwicklung im Datenmanagementsektor. Die österreichische „School of Data“²⁴ bietet rund um den Open-Data-Lifecycle ein breites Spektrum an Kursen an. Aber auch das Team des Opendataportal.at und des Open Knowledge Forum Österreich arbeiten an der Schnittstelle zur Wirtschaft und betreiben ein reges Stakeholder- und Communitymanagement.

Im Rahmen dieser Aufklärungsbemühungen, und um die Akzeptanz zu steigern, wurden in der Vergangenheit zwei nationale App- bzw. Datenwettbewerbe organisiert. Beide nationalen Portale waren daran beteiligt. Der zweite dieser Datenwettbewerbe „Open4Data“²⁵ aus den Jahren 2015/16 legte deshalb seinen Fokus nicht nur auf die Ausgestaltung von Applikationen auf Open-Data-Basis, sondern auf Ideen, Partizipationen oder die Bereitstellung von Datensätzen.



Abbildung 3: Open (Government) Data – Stufenmodell (vgl. dazu Kalampokis, Tambouris, Tarabanis, 2011, S. 241)

Open Government Data – Für Österreich eine länderübergreifende Angelegenheit

Es gibt eine lebendige deutschsprachige Open-Government-Data-Bewegung. In Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein gibt es mittlerweile zahlreiche Programme, Initiativen und Projekte zu offenen Daten.

Die Nutzung von Verwaltungsdaten endet nicht an den nationalen Grenzen. Applikationsentwickler, Vereine und Unternehmen möchten auf diesen Datenschatzen Anwendungen aufbauen, die auch grenzüberschreitend genutzt werden und Daten verschiedener europäischer Länder verwenden. Daher sind die Abstimmung von OGD-Standards und eine OGD-Interoperabilität sowohl im D-A-CH-LI-Raum als auch auf europäischer Ebene zentrale Erfolgsfaktoren.

Mit der „OGD DACHLI Kooperation“ schaffte man bereits in den Anfangsphasen von Open Data eine korrespondierende und länderübergreifende Kooperation. Auf operativen Ebenen wurden die Metadatenkataloge ausgetauscht und konsolidiert bzw. angeglichen. Das ermöglichte den

Open-Data-Entwicklern, Daten auf verschiedenen Ebenen ihrer Applikationen leichter zu integrieren. Es wurden Softwareelemente der Portale diskutiert, um neue Anregungen für Innovation zu schaffen. Dies spiegelt sich auch in neuen Releases der Datenportale wider: Die im deutschen Raum in Portalen integrierten „Open Data Toolsets“²⁶ wurden in das opendataportal.at übernommen und genutzt.

Außerdem wurde die Konferenzreihe OGD DACHLI ins Leben gerufen. Eine Wanderkonferenz, die jedes Jahr rotierend in einem der vier Länder stattfindet und den Austausch fördert. Geladen werden Sprecher aus unterschiedlichen sozio-ökonomischen Lagern, wie Wissenschaft, Wirtschaft oder Verwaltung. Im Zuge dieser Konferenz gibt es zudem einen regelmäßigen Arbeitskreis der Verwaltung, um sich über Open Data auszutauschen und länder- und verwaltungsübergreifende Arbeitsgruppen zu bilden.

Daten-Ökosystem Österreich

Viele Aspekte beschreiben die österreichische Open-Data-Strategie. Diese unter ein gemeinsames Dach zu bringen und die wirtschaftlichen Belange zu integrieren, ist das Ziel des Projekts „Daten Service Ökosystem Österreich“. Eine wichtige Komponente für eine erfolgreiche IKT-gestützte Wirtschaft ist ein Raum für datenbasierte Innovationen. Innovationsbasierte Technologien und Dienstleistungen bedürfen einer betriebswirtschaftlichen und operationellen Basis wie SLAs²⁷ oder Betriebsmodellen. Aber auch rechtliche und wirtschaftliche Voraussetzungen sind notwendig. Data broking – das Veredeln und Anreichern von offenen Daten – wäre ein solcher betriebswirtschaftlicher Hintergrund. So könnten auch offene Daten nach Veredlung oder sicherer Bereitstellung gegen Entgelt wiederverkauft werden.

Um hier marktwirtschaftliche Bedingungen zu generieren und den Datenmarkt strukturell zu unterstützen, wird derzeit das Projekt „Daten Service Ökosystem Österreich“ ins Leben gerufen. In einem derartigen Ökosystem sind Daten und Dienste interoperabel und offen zugänglich²⁸. Das Projekt soll einen Beitrag zur Weiterentwicklung von Open Data in Österreich liefern und auf den bekannten Open-Data-Portalen Österreichs aufbauen bzw. operative Schnittstellen und Erweiterungen bieten.

Ein Ökosystem, das Dienste und Daten zugänglich und interoperabel macht, soll zudem ermöglichen, dass auch proprietäre Daten in definierter Form geteilt werden. Inhaber solcher Daten könnten je nach Verwendungsart der Daten entsprechende Einnahmen erzielen. Dass diese Daten nicht an die Konkurrenz, sondern nur an wohl definierte Anbieter gelangen, erfordert einen „trusted data broker“²⁹. Datenmärkte im Ökosystem sollen den Handel mit Daten ermöglichen und forcieren. Daten könnten angereichert, verknüpft, versteigert, verkauft, getauscht oder gekauft werden. Ebenso sind Dienste für Zitierung, Saldierung und ggf. Lizenzierung notwendig. Außerdem sollen Verfahren, die die Integration und Fusionierung von Daten vorantreiben, und Technologien, die Rohdaten in verwertbare Informationen umwandeln und zum Erkenntnisgewinn beitragen, in das Ökosystem als volkswirtschaftliche Dienste eingebracht werden. Das Projekt Datenmodelle soll die Interoperabilität und Qualität von Daten konkretisieren, um eine ökonomische Wertschöpfung der Daten zu fördern und entstehende Services konkret werden zu lassen. Schwerpunkte, die in dem Projekt „Daten Service Ökosystem Österreich“ bearbeitet werden sollten, sind unter anderem Datenrepräsentation und -kuratierung (u. a. Datenaufbewahrung), Datenschutz und Datensicherheit auch im Bereich von offenen Datenquellen sowie Architekturkonzepte zur Bildung interoperabler Datenverbünde auf verschiedenen Domänen.

Eine ausgezeichnete Strategie

Die Open Data Strategie Österreichs umfasst ein Kompendium von Open Government Data, Open Document und Open Information, Nicht-Verwaltungsdaten und Randbereiche wie IWG. Komplementiert werden diese Themengebiete von organisatorischen Maßnahmen, wie der Cooperation OGD Österreich oder dem Opendataportal Österreich Konsortium. Österreich wurde 2014 mit dem United Nations Public Service Award für seine Initiative im Bereich Open Data und seine Open-Data-Strategie ausgezeichnet.

- 1| *Informations- und Kommunikationstechnologien*
- 2| https://www.ref.gv.at/uploads/media/OGD-1-1-0_20120730.pdf
- 3| <https://www.kdz.eu/de/file/11397/download>
- 4| http://reference.e-government.gv.at/fileadmin/_migrated/content_uploads/OGD-Metadaten_2_3_2015_02_19.pdf
- 5| *OpenGovData.org, 2007. 8 Principles of Open Government Data: <http://www.opengovdata.org/home/8principles>*
- 6| *Die veröffentlichten Datensätze sind so vollständig wie möglich.*
- 7| *Die Daten werden an ihrem Ursprung gesammelt und veröffentlicht.*
- 8| *Veröffentlichte Datensätze stehen möglichst aktuell zur Verfügung.*
- 9| *Veröffentlichte Datensätze sind möglichst einfach und barrierefrei zugänglich.*
- 10| *Daten werden in etablierten Dateiformaten abgespeichert, die leicht maschinenlesbar sind, sodass eine automatisierte, strukturierte Verarbeitung möglich ist.*
- 11| *Jede Person kann zu jeder Zeit auf die Daten zugreifen, ohne sich identifizieren oder eine Rechtfertigung für ihr Handeln abgeben zu müssen.*
- 12| *Die Formate, in denen die Daten veröffentlicht werden, sind möglichst offene Standards, über die keine juristische Person die alleinige Kontrolle hat.*
- 13| *Veröffentlichte Informationen sind umfassend mit Metadaten dokumentiert und über lange Zeit hinweg zu finden. Einmal online gestellte Informationen werden mit angemessener Versionskontrolle versehen und dauerhaft archiviert.*
- 14| *CC by AT 3.0*
- 15| *Beispielsweise „Public Domain“ oder „CC 0“.*
- 16| *Nicht Eigentum einer Firma, sondern frei verfügbares Format wie z. B. CSV.*
- 17| *Daten werden automatisiert von einem Portal in das andere übernommen (geharvestet).*
- 18| *Public Sector Information <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TX-T/?uri=CELEX:32013L0037>*
- 19| <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20004375/IW-G%2c%20Fassung%20vom%2019.02.2016.pdf>
- 20| *Es können Grenzkosten verlangt werden.*
- 21| *Vickery Report of 2011 (vgl. Graham Vickery, 2011, p. 10 <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/review-recent-studies-psi-reuse-and-related-market-developments>)*
- 22| *Oft auch als „semi open data“ oder „closed data“ bezeichnet.*
- 23| www.opendataportal.at
- 24| <http://www.schoolofdata.at/>
- 25| www.open4data.at
- 26| <http://www.tosit.org/>
- 27| *Service Level Agreement*
- 28| *Es steht außer Frage, dass auch geschlossene (eigene oder persönliche Daten) oder halboffene Daten mit offenen Daten in einem solchen Ökosystem ver-schnitten werden können.*
- 29| *Ähnlich einer Clearingstelle einer Börse dient ein trusted data broker der treu-händerischen Handhabe von Daten.*

Philippinen | Mehrwert für die Verwaltung

Emmanuel Garcia und Ronald U. Mendoza

Die Philippinen sind Gründungsmitglied der *Open Government Partnership* (OGP), einer multilateralen Initiative, die es sich zum Ziel gesetzt hat, Transparenz zu fördern, die Bürgerbeteiligung zu stärken, Korruption zu bekämpfen und neue Technologien zu nutzen, um Good Governance (OGP 2015) zu stärken. Eine der OGP-Verpflichtungen, die die philippinische Regierung eingegangen ist, besteht darin, staatliche Daten in offenen Formaten zu veröffentlichen und ein Ökosystem für die öffentliche Nutzung und Wiederverwendung dieser Daten zu schaffen. In diesem Sinne wurde *Open Data Philippines* (ODP) entwickelt, das erste Informationsportal für offene Daten und den öffentlichen Sektor des Landes. Eine kommissarische Task Force koordiniert die ODP-Aktivitäten und hat das Philippine Open-Data-Portal entwickelt. Die Task Force veröffentlicht staatliche Daten und bezieht die Öffentlichkeit in deren Nutzung und Anwendung ein. Der *Open Data Philippines Action Plan 2014 - 2016* (ODP Action Plan) beschreibt die Verantwortlichkeiten der Beteiligten und die verfügbaren Ressourcen in den ersten Phasen des ODP.

Das *Project Management Office* beaufsichtigt die Task Force, das ODP und die Entwicklung des Portals. Laut Erklärung eines Rundschreibens, des *Joint Memorandum Circular* (JMC) No. 2014-01, kooperiert sie mit den staatlichen Stellen mit dem

Ziel, das Programm zu fördern, Datensätze zu veröffentlichen und bestehende Open-Data-Initiativen zu harmonisieren. Die Task Force formuliert die staatlichen Richtlinien zur Offenlegung von Daten und stimmt das Programm mit anderen Good-Governance- und Antikorruptionsinitiativen ab. Sie berücksichtigt die Open-Government-Partnership-Verpflichtungen und internationale Best-Practice-Erfahrungen bei der Veröffentlichung von offenen Daten und Informationen des öffentlichen Sektors.

Zur Task Force gehören das Büro des Sprechers des Präsidenten, das Präsidialamt für Kommunikationsentwicklung und Strategische Planung (PCDSPO) und die Behörde für Haushalt und Management (DBM). Finanziert wird sie auf gesetzlicher Grundlage des *General Appropriations Act* aus den Haushalten des DBM und des PCDSPO. Die beteiligten Behörden verantworten die Finanzierung der Erhebung und Aufbereitung von Datensätzen und deren Weiterleitung an die Task Force. Darüber hinaus hat jede teilnehmende Behörde einen Beauftragten, Open Data Champion genannt, der die Befugnis und die technischen Voraussetzungen hat, die Datensätze seines Dienstbereiches auszuwählen und zu veröffentlichen.

Da die Task Force ein kommissarisches Gremium ist, hat es sich die Regierung zum Ziel gesetzt, bis 2016 eine Abteilung oder eine Behörde innerhalb der Regierung zu schaffen, die als ständige Geschäftsstelle von *Open Data Philippines* arbeitet. Damit soll gewährleistet werden, dass das ODP und das Portal gepflegt und weiter entwickelt werden, unabhängig von Veränderungen in der Regierungsverwaltung.

Könnte Open Data der Beginn für noch umfassendere Reformen sein, um Good Governance zu stärken? Wie sehen die Aussichten für die Institutionalisierung und Fortführung von Open Data in zukünftigen Regierungsverwaltungen aus? Im Folgenden gehen wir zunächst auf das Open-Data-Portal der Philippinen ein und untersuchen die Auswirkungen auf die Verwaltungsabläufe. Danach wenden wir uns der Frage zu, wie man mit juristischen und institutionellen Reformen sowie mit Bürgerbeteiligung das Engagement im Bereich Open Data fortsetzen kann. Zum Schluss stellen wir die philippinische Zollbehörde vor: Das *Bureau of Customs*. An diesem Beispiel zeigen wir, welche Impulse Open Data in Sachen Führungs- und Managementstil in einer Behörde geben kann.

I. DAS OPEN-DATA-PORTAL DER PHILIPPINEN

Das *Philippine Open Data Portal* (www.data.gov.ph) wurde im Januar 2014 freigeschaltet. Es ist der zentrale Zugang zu allen offenen Regierungsdaten. Über das Portal haben Beamte, Entscheidungsträger der Regierung, Wissenschaftler, Techniker und die allgemeine Öffentlichkeit die Möglichkeit, nach Datensätzen und anderen öffentlichen Informationen zu suchen, auf diese zuzugreifen und sie zu nutzen. Dazu zählen Daten der Regierung und der öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der staatlichen Universitäten und Hochschulen sowie staatseigener und staatlich kontrollierter Unternehmen. Zu den insgesamt sechzehn staatlichen Partnereinrichtungen gehören die Stadt Cebu, die Kommission für Hochschulwesen, das Landwirtschaftsministerium, das Bildungsministerium, das Energieministerium, das Gesundheitsministerium, das Ministerium für Verkehr und Kommunikation, die Metro-Entwicklungsbehörde von Manila, das Staatliche Elektronische Beschaffungssystem der Philippinen, das Ministerium für Umwelt und Bodenschätze, das Ministerium für Inneres und Kommunalpolitik, das Ministerium für öffentliche Bauprojekte und Autobahnen, das Ministerium für Sozialpolitik und Entwicklung, das Nationale Direktorium für Beschaffungswesen, die Nationale Informationsbehörde für Kartierung und Ressourcen und die Nationale Wirtschafts- und Entwicklungsbehörde. Der Kongress, das Gerichtswesen, die Verfassungsausschüsse und das Büro des Bürgerbeauftragten wurden bestärkt, sich ebenfalls zu beteiligen.

Das Portal bietet vornehmlich zwei Inhalte: Datensätze und deren Visualisierungen. Besonders "hochwertige" Datensätze wurden vorrangig aufbereitet und bereitgestellt. Diese ausgewählten Datensätze stammen aus den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Verkehr u. a.

Verwaltungen und Einrichtungen, die Daten auf dem Portal einstellen, müssen sich an Datenstandards halten, die von der Task Force im ODP Action-Plan vorgeschrieben sind und über das Rundschreiben JMC No. 2015-01 bekanntgemacht wurden. Um eine vollständige Erfassung von Datensätzen zu gewährleisten, sind die Institutionen angehalten, alle in ihrer täglichen Arbeit generierten Datensätze in einer Datenbestandsliste zusammenzufassen. Für die Datenbestandsliste müssen alle Datensätze auf dem *Tim Berners-Lee 5-Star Open Data Set System* basieren und ausreichend zugänglich sein. Dieses System wird von der internationalen

Open-Data-Gemeinschaft, einschließlich der *European Sector Information Platform* genutzt: Datensätze müssen über die Webseiten der Institutionen öffentlich und automatisch verfügbar sein. Sie müssen in offenen und maschinenlesbaren Formaten vorliegen (.txt, .csv, .xls, .xml, etc.) und zwar ohne Einschränkungen, die bei der Weiterverwendung oder Verarbeitung der Daten hinderlich wären. Die Institutionen müssen ihre Beiträge kontextualisieren und Begriffserklärungen und Metadateien für jeden Datensatz zur Verfügung stellen. Dabei ist das Metadatenformat *JavaScript Object Notation* (JSON) zu verwenden. Falls nicht anders gekennzeichnet, werden alle Daten im Portal, gemäß einer Lizenz, der *Creative Commons Attribution 3.0 Philippines License*, veröffentlicht, die eine Weiterverbreitung und Wiederverwendung der Daten unter ordnungsgemäßer Angabe der Quellen gestattet. Eine Lizenz, die noch seitenspezifischer ist, wird gegenwärtig entwickelt.

Derzeit gibt es mehr als 1.237 Datensätze im Portal, von denen achtzig Prozent in offenen Formaten angeboten werden. Fünfundachtzig Prozent der Ministerien haben mindestens fünf Datensätze veröffentlicht, und drei Kommunalverwaltungen haben sich verpflichtet, ihre eigene Open-Data-Abteilung oder ein Portal auf ihren Webseiten einzurichten (*Cabinet Cluster on Good Governance and Anti-Corruption* und das *Philippine Open Government Partnership Steering Committee* 2015).

Das *Philippine Open Data Portal* stellt nicht nur staatliche Datensätze bereit, sondern präsentiert und interpretiert sie unter Zuhilfenahme verschiedener Medien. Es bietet Visualisierungsmöglichkeiten, insbesondere Informationsgraphiken, Infographics genannt, und Instrumententafeln, sogenannte Dashboards. Infographics sind animierte Videos oder Poster, die Auszüge von Datensätzen verwenden, um bestimmte Sachverhalte zu verdeutlichen. Dashboards sind interaktive Schnittstellen zur Darstellung von Teildatensätzen, die je nach Auswahl der anzuzeigenden Details vom Nutzer formatiert werden (z. B. Jahr, Ort, Kategorie). Sie gestatten dem Nutzer, eigene Interpretationen zu formulieren. Staatliche Stellen oder Dritte haben auf Basis der im Portal bereitgestellten Daten mehr als achtzig Visualisierungen veröffentlicht. Die aktuellen Dashboards bieten Datensatz-Snapshots über Haushaltszuwendungen, Beschaffung, Bildung, Verkehr, Warenpreise, zollamtliche Aufzeichnungen sowie Luft- und Wasserqualität.

Auch schon vor Einführung des ODP und des Portals gab es staatliche Stellen, die Open-Data-Initiativen gestartet und Portale eingeführt haben, die speziell auf ihre Aufgabenstellungen zugeschnitten sind: Dazu gehören das *Budget ng Bayan* des DBM (*Nation's Budget*, www.budget-ngbayan.com, www.pdaf.gov.ph), das *Full Disclosure Policy Portal* des Ministeriums für Inneres und Kommunalpolitik (www.fdpb.blgs.gov.ph), das *Philippine Transit App Challenge* des Ministeriums für Verkehr und Kommunikation (www.philippine-transit.hackathome.com, www.maps.napc.gov.ph/opendata), das Portal www.kuryente.org.ph des Energieministeriums und das *Foreign Aid Transparency Hub* der Open Data Task Force (www.gov.ph/faith). Auf diesem Portal versucht die Task Force, die unterschiedlichen Initiativen unter dem ODP-Markenzeichen zu vereinen.

Daneben gibt es jedoch einige Informationsdienste der öffentlichen Verwaltung, die sich für die Einbindung in das Portal nicht eignen. Dazu zählen

- das Amtsblatt (*Official Gazette*, veröffentlicht in gedruckter Form und online über www.gov.ph), eine Plattform für Bekanntmachungen der nationalen Regierung und ein Archiv mit offiziellen Dokumenten, beispielsweise Gesetze und Durchführungsverordnungen;
- das *National Archives Record Management Information System* (NAR-MIS), ein Projekt, das papierbasierte Dokumente und Aufzeichnungen digitalisiert und verwaltet; und
- das *Transparency Seal*, eine Bestimmung des *General Appropriations Act* (GAA), die von allen Regierungsbehörden verlangt, dass sie auf ihren jeweiligen Webseiten Informationen wie Jahresberichte, Haushalte und Programme mit den entsprechenden Hauptergebnissen veröffentlichen.

II. INSTITUTIONALISIERUNG VON OPEN DATA

Derzeit fehlt es im Rahmen einer Open-Data-Strategie noch an einer umfassenden Gesetzgebung, die die Veröffentlichung von Informationen im öffentlichen Sektor regelt. Sie ist unerlässlich, damit die Rolle des ODP gefestigt wird und die Regierung ihrer Verpflichtung zu mehr Transparenz und Good Governance nachkommen kann. Da eine solche Gesetzgebung bisher fehlt, hat die Task Force verschiedene Richtlinien erlassen, die für das ODP und den Betrieb des Portals erforderlich sind. Auf der Grundlage von Gesetzen, wie der *Data Privacy Act*, der *Anti-Red Tape Act* und der *National Archives of the Philippines Act*, schützen diese Richtlinien vor allem die Privatsphäre, erhöhen die nationale Sicherheit und fördern die Wirtschaftlichkeit. Die Haushaltszuwendungen für das ODP werden durch den *General Appropriations Act* von 2015 und seit 2016 durch eine allgemeine Vorschrift zum Umgang mit Open Government Data geregelt. Die Durchführungsrichtlinien für das ODP werden im ODP Action Plan ausführlich erläutert und sind in den Rundschreiben JMC No. 2014-01 und JMC No. 2015-01 an die betreffenden staatlichen Stellen weitergeleitet worden. Ein weiteres in Kürze erscheinendes Rundschreiben wird die Richtlinien für die Durchsetzung der im Oktober 2015 angenommenen *OGP Open Data Charter* erläutern.

Die Verabschiedung des *Freedom of Information (FOI) Bill* ist ein entscheidender Schritt zur vollen Umsetzung von Open Data Philippines. Das Gesetz wird helfen, die Transparenz zu institutionalisieren und alle Behörden und Verwaltungen auf eine nachhaltige Open Government Data-Praxis zu verpflichten: Die Offenlegung der Dokumente und Verfahren und der Zugang zu diesen Dokumenten für die allgemeine Öffentlichkeit sind vorgeschrieben. Die Task Force kooperiert eng mit den Gesetzgebern im Abgeordnetenhaus (*House of Representatives*), um spezielle Open-Data-Bestimmungen in die Gesetzesvorlage einzuarbeiten. Eine der Verfügungen befasst sich mit der Aktualität und Zugänglichkeit von Datensätzen, die im Portal hochgeladen werden: Behörden und Verwaltungen sind verpflichtet, die während der Umsetzung von Programmen und Projekten generierten Datensätze ständig zu aktualisieren, mindestens aber einmal im Quartal. Eine andere Verfügung ordnet ein „Nachverfolgungssystem“ für eingegangene Anfragen auf dem Portal an, um der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, die Anfragen und die darauf erfolgten Entscheidungen aufzurufen. Dazu gehören auch Links zu den offengelegten Daten bzw. zu den Begründungen für eine Ablehnung.

Der Gesetzesentwurf *Freedom of Information Bill* wurde zwar 2014 durch den Senat der Philippinen angenommen, verbleibt jedoch als schwebende Entscheidung im Ausschuss für Verfahrensordnung des Abgeordnetenhauses (*Committee of Rules of the House of Representatives*). Das Zweikammersystem der philippinischen Gesetzgebung schreibt vor, dass ein Gesetzesentwurf separat in beiden Häusern des Kongresses angenommen werden muss, ehe er dem Präsidenten der Republik zur Unterzeichnung vorgelegt wird, um Gesetzeskraft zu erlangen.

Ungeachtet derartiger Rückschläge organisiert die Task Force Aktivitäten zur Information und Einbeziehung von Regierungsvertretern und der allgemeinen Öffentlichkeit mit der Absicht, eine Kultur der umfassenden Offenlegung und Nutzung von offenen Daten zu fördern. Ein ideales Szenario von Regierungshandeln wäre nicht nur die Einbeziehung derer, die die Daten liefern, sondern aller Akteure, die an der Veröffentlichung von offenen Daten und Informationen des öffentlichen Sektors beteiligt sind. Um das Bewusstsein und die Akzeptanz unter den Beteiligten dafür zu stärken, hat die Task Force mehrere Veranstaltungen organisiert: u. a. *Open Data Boot Camps*, Workshops und Informationsseminare für leitendes und technisches Personal in staatlichen Dienststellen. Diese Initiativen fördern die Einführung von Open-Data-Praktiken in staatlichen Behörden und Kommunalverwaltungen, die Bereitstellung von staatlichen Datensätzen in offenen und Standardformaten sowie den Ressourcenausbau in Sachen Datenmanagement und Visualisierungen. Sie bilden den Grundstock dafür, die Informationsfreiheit künftig zu erweitern und zu stärken.

Im Rahmen ihres öffentlichen Engagements wendet sich die Task Force an zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaftler, Investoren und multilaterale Partner. In regionalen Konsultationen bat sie um ein Feedback zum *ODP Action Plan* und erfragte bei den Teilnehmern, welche Datensätze für ihr spezielles Umfeld und die sie betreffenden Gegebenheiten am wichtigsten seien. Davao City war beispielsweise an Kartenmaterial über friedensstiftende Maßnahmen, Konfliktregionen und Vertreibungen innerhalb des Landes interessiert. Außerdem lud die Task Force Investoren, Entwickler und Wissenschaftler ein, um während gemeinsamer Hackathons mobile und web-basierte Anwendungen auf der Grundlage offener Regierungsdaten zu entwickeln. Bisher gab es drei derartige Veranstaltungen, die jeweils einem speziellen Thema gewidmet waren. Dazu gehören: *#KabantayngBayan* für die öffentliche Beschaffung;

Readysaster: Hack for Resilience für Katastrophenprävention und -management und *#HackTarlac2015* für Belange der Kommunalverwaltungen.

Die philippinische Regierung, vertreten durch die Task Force, kooperiert bei der Vorbereitung der oben genannten kompetenzbildenden Veranstaltungen von Interessengruppen eng mit Partnern aus der nationalen und internationalen Open-Data-Gemeinschaft. Über hundert zivilgesellschaftliche Organisationen und zwanzig Privatunternehmen sind in Sachen Open Data engagiert. Die Weltbank etwa hat technische Hilfe und andere Ressourcen für die Durchführung von ODP-Workshops staatlicher Behörden beigesteuert. Die Organisation *The Right to Know, Right Now Coalition* setzt sich aktiv für die Annahme von Gesetzen zur Unterstützung von Open-Data-Praktiken ein. Firmen aus der Informations- und Kommunikationsbranche, wie Globe Telecom, Smart, Chikka, Microsoft u. a. haben die Hackathons gesponsert. *Step Up Consulting Services* hat bei der Entwicklung des Tools *Benchmark on Readiness of Open Agency Data* (BROAD) und des Projekts *Enhancing Citizen Engagement with Open Government Data* (EnCitE-OGD) geholfen, und die *Open Data Labs Jakarta* der *World Wide Web Foundation* war Gastgeber einer Diskussion über Open Data in Asien, an der Experten, Unterstützer und Beauftragte der Task Force teilgenommen haben.

III. OPEN DATA UND DIE PHILIPPINISCHE ZOLLBEHÖRDE

Open-Data-Plattformen können insbesondere in Verwaltungen, die Probleme mit Good Governance haben, Reformprozesse anstoßen – genannt sei hier die philippinische Zollbehörde. Den Warenverkehr durch niedrige Zölle und eine vereinfachte Grenzabfertigung zu fördern, ist seit Jahren eines der Hauptanliegen bilateraler und regionaler Handelsbeziehungen. Zollbehörden stehen in vorderster Linie solcher Reformbestrebungen. Ein vorbildlicher Zolldienst des einundzwanzigsten Jahrhunderts hat den anspruchsvollen Auftrag, Zölle und Steuern einzutreiben und den Handel zu fördern, ohne die nationale Sicherheit und die Binnenwirtschaft zu gefährden. Die philippinische Zollbehörde (*Bureau of Customs*, BOC) hat sich diesem Grundsatz in ihrem Aufgabenprofil verpflichtet. Sie kann nicht als veralteter Steuereintreiber oder bestenfalls reagierender Grenzposten verharren. Um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes in Sachen

Handel und Investitionen zu erhalten (und das damit verbundene Potential an neuen Arbeitsplätzen auszuschöpfen), muss sie sich in Abstimmung mit den Zollbehörden anderer Handelspartner modernisieren, indem sie internationale Standards beachtet und Best-Practice-Erfahrungen nutzt.

Open-Data-Reformen sind nicht nur ein wichtiges Druckmittel zur Bekämpfung von Korruption und Auskunftsverweigerung, sie verbessern auch die Wirtschaftlichkeit zolldienstlicher Arbeit. Der Zugang für Bürger und alle Reformwilligen zu wichtigen Informationen über Arbeitsabläufe schafft die Voraussetzungen für eine nachhaltige Effizienzsteigerung. Bei der Umsetzung dieser Reformen ist die philippinische Zollbehörde ein interessantes Beispiel.

Behördenübergreifende Koordination schließt Informationslücken.

Das Finanzministerium hat mögliche Synergien beim Informationsmanagement und der Steuerkontrolle festgestellt und Reformen auf den Weg gebracht, die die Kooperation zwischen den Abgaben eintreibenden Behörden, d. h. zwischen der Zoll- und der Steuerbehörde erleichtern. Dazu gehört auch ein zweistufiges Zulassungsverfahren für Importeure: Antragstellende Importeure müssen zunächst von der Steuerbehörde eine Genehmigung erhalten, ehe sie sich bei der Zollbehörde für eine Anmeldung registrieren lassen können. Importeure müssen die Rechtmäßigkeit ihres Geschäfts und die Erfüllung ihrer Steuerzahlungspflicht nachweisen und bei der Steuerbehörde einen Import-Zollabfertigungsschein (*Importer Clearance Certificate*, BIR-ICC) erwerben, der der Zollbehörde vorzulegen ist. Die Gültigkeit der Zollanmeldung wird mit dem Zollabfertigungsschein abgeglichen, und Importeure müssen ihre Anmeldung nicht jährlich erneuern, da sie belegen können, dass sie die Zoll- und Steuergesetze einhalten. Die Steuerbehörde wurde zudem damit beauftragt, die früher von der Zollbehörde durchgeführte Überprüfung der Einfuhrzölle vorzunehmen.

Um die Zusammenarbeit zu vereinfachen und den *Philippines' Electronic Commerce Act* (Gesetz über E-Commerce) aus dem Jahre 2000 mit Leben zu erfüllen, einigten sich Zoll- und Steuerbehörde im August 2015 auf einen elektronischen Informationsaustausch. Die Steuerbehörde hat in der Folge eine Online-Plattform eingerichtet, auf der sich die Zollbehörde Steueridentifikationsnummern bestätigen lassen und weitere

wichtige Informationen über Importeure und Exporteure abrufen kann. Im Gegenzug leitet die Zollbehörde elektronische Kopien von Zollein- und -ausfuhranmeldungen an eine Abteilung (*Data Warehousing and Systems Operations Division*) der Steuerbehörde weiter. Das spart den Ausdruck von Zollanmeldungen und Einkommenssteuererklärungen und senkt die Bearbeitungskosten für Importeure.

Open Data und Bürgerengagement.

Um Transparenz und Bürgerengagement zu stärken, hat die philippinische Zollbehörde die Initiative *Customs ng Bayan* gestartet, mit der sie monatlich Informationen über praktisch alle erfassten formalen und logistischen Verfahren für Importe offenlegt. Dafür nutzt sie das *System Electronic-to-Mobile (e2m)*. Im Januar 2014 wurden im Philippine-Open-Data-Portal eine eigens dafür gestaltete Microsite und ein Dashboard der Zollbehörde eingestellt. Von November 2013 an sind dort vierteljährlich für alle Waren Durchschnittsbewertungen veröffentlicht, klassifiziert nach den jeweiligen zollrechtlichen Produktkategorien bzw. nach den HS-Regeln (*Harmonized System Codes*). Ergänzt werden die Daten durch Anleitungen, die dem Nutzer helfen, die Rohdaten zu verstehen und zu interpretieren. Neben den Uploads auf der Microsite *Customs ng Bayan* lädt die philippinische Zollbehörde diese Daten auch auf ihre Homepage (www.customs.gov.ph), auf die man wiederum über das Zoll-Dashboard im Philippine Open-Data-Portal der Regierung (data.gov.ph/infographics/commodity-import) zugreifen kann. Die Zollbehörde nutzt die verschiedenen Online-Plattformen, um die Öffentlichkeit und alle Akteure (v. a. Importeure, Makler und Antikorruptionslobbyisten), die an der Reform der Behörde beteiligt sind, regelmäßig über neue Richtlinien, einzelne Reformschritte und Erfolge im Kampf gegen Korruption und andere Betrugsformen zu informieren.

Darüber hinaus hat die Zollbehörde im Februar 2015 eine Liste aller regulierten Einfuhren veröffentlicht. Über diese Liste, die man online herunterladen kann, lassen sich alle regulierten Produkte und Einfuhrbestimmungen für jede Produktkategorie in Erfahrung bringen. Diese Zusammenstellung von Vorschriften, Zulassungen und Bescheinigungen verschiedener Regierungsbehörden soll Verfahren transparenter gestalten und Vorschriften vereinheitlichen. Um Forderungen nach Transparenz und effizienter Bearbeitung nachzukommen, ist die Webseite der philippinischen Zollbehörde seit September 2013 mit dem *Philippine Tariff Finder* der Zollgebührenkommission verlinkt. Dieser kostenlose Online-Dienst

gestattet es den Nutzern, nach bestimmten Zollgebühren aus den acht existierenden Zolltabellen der Philippinen zu suchen. Die Suchmaschine ermöglicht die Suche per Kennwort oder mit Hilfe des Produktcodes *ASEAN Harmonized Tariff Nomenclature* von 2012.

Warum ist Open Data für die Reformen in der philippinischen Zollbehörde so bahnbrechend? Informationsasymmetrien können in allen Märkten zu Missbrauch führen. Fehlende Informationen über behördliche Verfahren und Anforderungen verleiten Importeure häufig dazu, Beamte zu bestechen, um bestimmte Dienstabläufe zu beschleunigen. Komplizierte und veraltete Vorschriften, verbunden mit überzogener Zurückhaltung von Beamten, ihrer Auskunftspflicht nachzukommen, sind ebenfalls ein fruchtbarer Nährboden für Missbrauch und Korruption. Skrupellose Zollbeamte können dank ihres Informationsvorteils ihre Position als Regulierungsbehörde missbrauchen und Kunden ausbeuten. Ein offener Zugang zu allen wichtigen Informationen versetzt die Mitarbeiter der Zollbehörde und die Öffentlichkeit in die Lage, ehrlich und effizient ihren Geschäften nachzugehen.

QUELLENANGABEN

- *Bureau of Customs, 2014. DOF Issues Rules Requiring Importers to be Accredited by the BIR. < <http://customs.gov.ph/dof-issues-rules-requiring-importers-to-be-accredited-by-the-bir/>>.*
- *Bureau of Customs, 2015. Customs Launches 'Bible' for All Regulated Products. < <http://customs.gov.ph/customs-launches-bible-for-all-regulated-products/>>.*
- *Bureau of Customs, 2015. Customs, BIR agree to e-data exchange. < <http://customs.gov.ph/customs-bir-agrees-to-e-data-exchange/>>.*
- *Cabinet Cluster on Good Governance and Anti-Corruption and Philippine Open Government Partnership Steering Committee, Shared Commitments for Better Outcomes: Philippine Open Government Partnership National Action Plan 2015-2017 (Manila: Cabinet Cluster on Good Governance and Anti-Corruption and Philippine Open Government Partnership Steering Committee, 2015)*
- *Department of Finance, 2015. Reform Agenda. <<http://www.dof.gov.ph/index.php/advocacies/reform-agenda/>>.*
- *Mendoza, Ronald, Enrico Gloria, and Ser Percival Peña-Reyes, 2014. Recasting the BOC as a Development Agency. AIM Working Paper 14-020.*
- *Open Data Philippines Task Force, Open Data Philippines Action Plan 2014-2016 (Manila: Open Data Philippines Task Force, 2013)*
- *Open Government Partnership, 'About', Open Government Partnership [website], (2015) < <http://www.opengovpartnership.org/about>>, accessed 5 January 2016.*

Polen | Von E-Government zu Open Government

Marcin Kaczmarczyk

Polnische Behörden bemühen sich seit Jahren um einen Richtungswechsel in ihrer Open-Data-Strategie: Den Bürgern soll der Zugang zu öffentlichen Informationen erleichtert und sie sollen ermutigt werden, sich aktiver in öffentliche Prozesse einzubringen. Offizielle Strategiepapiere¹ beschreiben einen Paradigmenwechsel von E-Government, die digitale Interaktion von Gesellschaft und staatlichen Behörden, zum Open Government, das für eine stärkere Einbindung der Bürger in die Verwaltung selbst steht. Die wichtigste Gemeinsamkeit der beiden Konzepte sind digitale Technologien, die für die Entwicklung einer neuen Generation öffentlicher Dienste genutzt werden. Das Konzept von Open Government geht jedoch weit über E-Government hinaus: Die Effizienz der Verwaltung wird deutlich erhöht. Zudem liegt der Unterschied von E-Government und Open Government in der Rolle der Bürgerinnen und Bürger. Die Öffentlichkeit nimmt Entscheidungen nicht mehr einfach entgegen, sondern wird an Verwaltungshandeln beteiligt und gestaltet bestehende und neue Prozesse.

Dem Open-Data-Barometer 2015² der World Wide Web Foundation zufolge rangiert Polen unter 86 untersuchten Ländern auf dem 35. Platz. Polen wurde der Gruppe der „aufstrebenden und fortgeschrittenen“ Länder zugerechnet (gemeinsam mit Spanien, Chile, der Tschechischen Republik, Brasilien,

Italien, Russland u. a.). Die Gruppe besteht aus Staaten, die über im Entstehen begriffene oder etablierte Open-Data-Programme verfügen, die im Rahmen nationaler politischer Maßnahmenpläne entwickelt wurden. Polens Stärke liegt im Grad der gesellschaftlichen Bereitschaft. Allerdings gibt es wesentliche Schwachstellen: Vor allem was subjektiv empfundenen Auswirkungen betrifft, seien sie politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Natur. Die Zuverlässigkeit von Daten wird als relativ gering wahrgenommen.

Einer anderen Umfrage zufolge befinden sich Open-Government-Daten in Polen im OECD-Vergleich in einem sehr frühen Entwicklungsstadium³. Das Hauptproblem besteht offenbar in der mangelnden Wirksamkeit staatlicher Unterstützung bei der Entwicklung von Open Data. Der OECD-Bericht führt einige Gründe auf: geringe Verfügbarkeit nützlicher Inhalte, formatbedingter begrenzter Zugriff auf Informationen im zentralen Datenregister, Fehlen guter Instrumente und Funktionalitäten, schwaches Engagement der beteiligten Interessengruppen.

In Strategiepapieren wird Open Government als ein Bündel von Reformen definiert, die auf der Grundlage einer Open-Data-Strategie darauf zielen, mehr Transparenz zu schaffen, die öffentliche Verwaltung effektiver zu gestalten und die Einbindung der Bürgerschaft in den Verwaltungsprozess zu stärken. Der Austausch von Informationen und Wissen ist einer der Hauptpfeiler dieses Wandels. Die Open-Data-Strategie und das Konzept von Open Government sind Folge technologischer und sozialer Veränderungen, und sie sind unumkehrbar. Zudem haben ein in jüngster Zeit zu verzeichnender Wandel des Demokratiebegriffs, von repräsentativ zu partizipativ, sowie Änderungen in der öffentlichen Verwaltung, die nach neuen Modellen zur Steigerung ihrer Effektivität sucht, zu einem Paradigmenwechsel beigetragen. Diese Faktoren gelten national und international. Die Entwicklungen in der Europäischen Union hatten auf Polen einen wesentlich stärkeren Einfluss als die in den Vereinigten Staaten, obgleich amerikanische Best-Practice-Beispiele häufig angeführt werden. Folgende Werte sind im Zusammenhang mit Open Government zu nennen: Transparenz, Beteiligung, Zusammenarbeit sowie Wirksamkeit und Offenheit. Sie alle erfordern das Recht auf öffentlich zugängliche Informationen.

Es ist Zeit für einen Paradigmenwechsel. Die Grundlagen wurde bereits im Jahr 1997 mit Inkrafttreten der polnischen Verfassung⁴ gelegt. Nach

Artikel 61 hat jeder Bürger das Recht auf öffentliche Informationen. Der Begriff Information findet in dem Artikel eine breite Auslegung (Informationen zu behördlichen Maßnahmen, Selbstverwaltungsorganen und staatlichen Einrichtungen). Wichtiger sind die Bestimmungen, die das Recht auf Information einschränken und Beschränkungen erfordern, um Freiheiten und Rechte Dritter und von Wirtschaftssubjekten, die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder wichtige wirtschaftliche Interessen des Staates zu schützen. Die in der Verfassung enthaltene Begriffsbestimmung von öffentlichen Informationen ist nicht sehr präzise und erfüllt mit Blick auf Open Data nicht die Erwartungen der Zivilgesellschaft. Allerdings bietet sie Spielräume der gesetzlichen Ausgestaltung.

Es waren vor allem europäisches Recht und europäische Strategien, die das polnische Verständnis von Open Data beeinflusst haben. Genannt seien hier die Erklärung von Visby aus dem Jahr 2009⁵, die Digitale Agenda für Europa⁶, die Open-Data-Strategie⁷ und, noch unmittelbarer, die Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors⁸. Die Richtlinie sieht vor: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in den Fällen, in denen die Weiterverwendung von Dokumenten, die im Besitz öffentlicher Stellen sind, erlaubt wird, dass diese Dokumente gemäß den Bedingungen der Kapitel III und IV für kommerzielle und nichtkommerzielle Zwecke weiterverwendet werden können. [...] Die Dokumente werden, soweit möglich, in elektronischer Form zur Verfügung gestellt.“ Im Jahr 2001 trat in Polen das Gesetz über den Zugang zu Informationen des Öffentlichen Sektors⁹ in Kraft. 2011 wurde die oben genannte EU-Richtlinie implementiert. Ein genauerer Blick auf das Gesetz verdeutlicht das Verständnis des Gesetzgebers von öffentlichen Informationen, Open Data und der Weiterverwendung von Daten.

Die Hauptkritikpunkte an dem Gesetz sind:

- Das Gesetz sollte den Zugang zu öffentlichen Informationen regulieren, doch seine Bestimmungen antizipieren eine große Zahl möglicher Ausnahmefälle, die durch andere Gesetze geregelt sind; daher bietet das Gesetz nicht das Recht auf öffentliche Informationen, sondern öffnet möglichen Beschränkungen Tür und Tor.

- Die Weiterverwendung von Daten (sofern sie nicht einfach in öffentlichen Mitteilungsblättern, auf Webseiten oder im Zentralen Datenregister abrufbar sind) erfordert eine gesonderte Anfrage, was zeitaufwändig und kostenträchtig ist.
- Der Zugang zu den öffentlichen Informationen erlaubt nicht zwangsläufig deren Weiterverwendung.¹⁰

Im Jahr 2011 veröffentlichte die polnische Regierung eine „Roadmap für Open Government in Polen“, die eine Vision des Zugangs zu öffentlichen Daten umreißt. Darin ist festgelegt, wie staatliche Stellen das Thema Open Data und die Bereitstellung von Daten auf den Weg bringen sollten. Die Roadmap verfolgt mit Open Data zwei Ziele: erhöhte Transparenz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung sowie eine verstärkte Einbindung der Bürgerschaft in den Verwaltungsprozess.

Die Autoren geben mehrere Hemmnisse für die Entwicklung von Open Data in Polen an:

1. Das Fehlen einer grundsätzlichen Vorstellung, wie laufende Teilprojekte zusammengeführt werden können, sowie mangelnde Konsequenz und Fehlsteuerung bei der Verfolgung der gesetzten Ziele;
2. Die Ressortgliederung der Verwaltung, anstelle von Prozessorientierung und dezentralisierter Koordinierung;
3. Ein Teufelskreis aus mangelndem Vertrauen zwischen staatlichen Vertretern und Bürgern;
4. Das geringe Interesse der polnischen Bürgerschaft an öffentlichen Belangen und das Gefühl, sie wenig beeinflussen zu können.

Das Gesetz über den Zugang zu Informationen des Öffentlichen Sektors benennt einige Hauptquellen für öffentliche Informationen (neben naheliegenden Möglichkeiten wie Webseiten, Informationsorte ...):

- Öffentliche Mitteilungsblätter – Informationsdienste von staatlichen Stellen, deren Herausgabe verpflichtend ist. Obwohl sie in Zahl und Umfang steigen, entziehen sich einige Behörden ihrer Informations-

pflicht und kopieren lediglich Daten von der eigenen Webseite oder bieten sie in Form und Formaten an, die nicht weiterverwendbar sind.

- Öffentliche Informationen auf Anfrage – Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, in einem vereinfachten Verfahren Informationen zu erhalten, die als öffentliche Informationen gelten. Das größte Problem liegt in der Weigerung, die Informationen bereitzustellen: Es wird argumentiert, die gewünschten Informationen seien nicht öffentlich, oder es werden Restriktionen in der Datenweitergabe mit der Schutzwürdigkeit personenbezogener Daten, von Urheberrechten, Geschäftsgeheimnissen oder mit abgelaufenen Antwortfristen begründet. Zudem fehlt es an Sanktionsmöglichkeiten in Fällen von Informationsverweigerung.

Die Roadmap stellt 10 Prinzipien von Open Data auf:

- Datenvollständigkeit;
- Offenlegung von Basisdaten;
- Offenlegung aktueller Daten;
- Datenverfügbarkeit;
- Ermöglichung maschineller Datenverarbeitung;
- Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Datenzugriffs;
- Anwendung nicht-proprietärer Formate;
- Bereitstellung von Daten ohne redundante Lizenzen;
- Belastbarkeit von Daten;
- Möglichkeit der Datenrecherche.

Die Prinzipien der polnischen Roadmap entsprechen den American Open Government Data Principles¹¹ und den Ten Principles for Opening Up Government Information¹² sowie den Georgian Ten Open Data Guide-

lines¹³. Um es in einem Satz zusammenzufassen: Nutzer sollten in der Lage sein, ohne Aufwand vollständige und aktuelle Informationen zu finden und sie weiterzuverwenden (ohne rechtliche oder technologische Barrieren). Dies ist jedoch Zukunftsmusik, die Prinzipien der Roadmap sind noch nicht einmal hinreichend reglementiert, als dass sie in der Praxis funktionieren würden.

Zwei Vorgaben sind mit Blick auf die Weiterverwendung von Open Data wichtig: zum einen die Schaffung eines Zentralen Datenregisters für Öffentliche Informationen¹⁴ und zum anderen die Festlegung, welche Daten in dem Register zur Verfügung gestellt werden sollten¹⁵. Beide Punkte gehen auf das Jahr 2014 zurück und basieren auf den Bestimmungen des Gesetzes über den Zugang zu Informationen des Öffentlichen Sektors. Das Gesetz fordert die Bereitstellung „öffentlicher Informationen“ im Datenregister, „die für die Entwicklung von Innovationen im Land und für die Entwicklung der digitalen Gesellschaft von besonderer Bedeutung sind und aufgrund ihrer Speicherung und Verfügbarkeit eine nützliche und effiziente Weiterverwendung zulassen“. Ein Zentrales Datenregister hat also nicht nur die Aufgabe, Daten an einem Ort zu sammeln und bereit zu stellen, die Betonung liegt auf der Weiterverwendung der Daten.¹⁶ Das Gesetz führt eine Reihe staatlicher Institutionen auf, die verpflichtet sind, Informationen für das Datenregister zu liefern. Kritiker des Registers führen an, dass die Daten in nicht bearbeitbaren Formaten (zum Beispiel pdf) angezeigt würden und eher eine Ansammlung von Informationen als gut aufbereitete Datensätze seien¹⁷. Das Register erfüllt zwar alle rechtlichen Anforderungen, doch es entspricht nicht den Erwartungen der Nutzer.

Grundsätzlicher argumentierende Kritiker des Ministeriums für Digitalisierung (Verwaltungsbehörde des Zentralen Datenregisters) betonen, das Ministerium konzentriere sich zu sehr auf die Umsetzung politischer Maßnahmen, wie den Aufbau und Betrieb des Zentralen Datenregisters, und vernachlässige darüber die politische Debatte über eine zukünftige Open-Data-Agenda, deren Ziele nicht unbedingt von der gesamten Regierung geteilt beziehungsweise verstanden würden.

Die Kritiker bringen häufig zur Sprache, dass Metadaten nicht einheitlich, die Informationen nicht in maschinenlesbarer (beziehungsweise maschinenbearbeitbarer) Form verfügbar¹⁸ und die Bedingungen für eine Weiterverwendung von Open Data zu formell seien. Laut eines NGO-Berichts zu

Open Government¹⁹, „ist die Anforderung, Daten in offenen Formaten zu veröffentlichen, die das Lesen, Bearbeiten und Analysieren der Daten gestatten, wie in der Verordnung zum Nationalen Interoperabilitätsrahmen spezifiziert (html, txt, odt ...), noch nicht erfüllt. Selbst wenn staatliche Institutionen Daten bereitstellen, dann so, dass eine automatische Analyse und computergestützte Verarbeitung erschwert ist (Sie bieten bspw. häufig nur die gescannte Kopie eines Dokuments an).“ Das führt dazu, dass Behörden ihre Dokumente nicht in einem maschinenverarbeitbaren Format bereitstellen können und die Daten häufig unvollständig und veraltet sind. Es mangelt nicht nur an einer Standardmethodik für die Veröffentlichung öffentlicher Daten, es gibt darüber hinaus auch kein standardisiertes Vorgehen, um die Aktualisierungen bereits veröffentlichter Daten voranzutreiben. Staatliche Stellen veröffentlichen in der Regel keine kompletten Datensätze. Öffentliche Mitteilungsblätter, die als internetbasiertes „Schwarzes Brett“ fungieren, sollen eine Ansicht der veröffentlichten Daten, nicht jedoch deren Weiterverwendung ermöglichen.

Das Gesetz über den Zugang zu Informationen des Öffentlichen Sektors besagt, dass Daten, die

1. in öffentlichen Mitteilungsblättern aufgeführt,
2. in anderer Form als öffentlichen Mitteilungsblättern bereit gestellt,
3. im Zentralen Datenregister bereit gestellt,
4. auf Antrag zur Weiterverwendung öffentlicher Informationen übermittelt wurden,

weiterverwendet werden. Weiterverwendete Daten sollen in geeigneter Weise mit der Informationsquelle, dem Datum des Datenbezugs und Informationen zum Umfang der Datenverarbeitung gekennzeichnet sein.

Wann immer eine Weiterverwendung über die Regeln und Vorgaben für bestimmte Daten hinausreicht, bedarf es eines formellen Verfahrens. Es gibt keine absolut zu bemessende Höchstgrenze für eine Gebühr, die eine Behörde für die Bereitstellung von Daten zwecks Weiterverwendung durch eine Privatperson veranschlagen könnte – der zu zahlende Betrag kann je nach Aufwand, der für die Datenaufbereitung erforderlich ist,

festgelegt werden. All diese Faktoren machen den Prozess nicht hinreichend transparent und effizient; außerdem kann er zeit- und kostenaufwändig sein.

Obwohl es keine Debatte über eine generelle Open-Data-Strategie gibt, fordern Bürgerinnen und Bürger immer mehr Informationen ein. Drei Hauptakteure sind wichtig: die Regierung, NGOs und die Bürgerschaft.

Die Unternehmen bringen sich weniger ein, als sie könnten. Abseits bereits bestehender Geschäftsmodelle erscheint der Bedarf an Open Data nicht groß. Kleinere, oft unbekannte, Startups bieten Unterstützung bei der Entwicklung bedarfsorientierter Instrumente auf Basis von Open Data an. Eine Gruppe, die grundsätzliche Veränderungen anstoßen könnte, sind die Akademiker. Die wissenschaftliche Analyse und die Stimme von Akademikern fehlen in der Debatte.

Es gibt eine Reihe von NGOs in Polen, die mehr Transparenz in der Verwaltung, leichteren und schnelleren Zugang zu öffentlichen Informationen, Zugriff auf und Weiterverwendung von Open Data sowie eine höhere Datenbereitstellung fordern. Im Jahr 2012 hat sich eine Koalition aus mehreren NGOs gegründet, die das Ziel verfolgt, eine „Öffnung der Verwaltung“ zu erreichen²⁰. Die Koalition drängt darauf, sich der Open Government Partnerschaft anzuschließen – einer Gruppe von 69 Ländern, die in Sachen Open Data dieselben Werte teilen.

In Polen gibt es eine Reihe beliebter Anwendungen, die sich offener Daten bedienen. Viele dieser Webseiten und Dienste werden von NGOs entwickelt oder betrieben. Um nur einige zu nennen: Anwendungen für öffentliche Verkehrsmittel (jakdojade.pl; transportaid); Navigations-, Verkehrs- und Ortsanwendungen; Verzeichnisse von Kultur- und Kunstveranstaltungen (planer.info.pl); Verzeichnisse von Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie Bildungs- und Sportstätten. Mojapolis.pl ist ein NGO-betriebenes Querschnittsdatenregister mit kommunalen, regionalen und nationalen Statistiken²¹. Mit Przeswietl.pl können Nutzer die Glaubwürdigkeit von Geschäftspartnern anhand ihres Werdegangs und von Gerichtsregistern überprüfen. Sejmometr.pl berichtet über Maßnahmen des polnischen Parlaments, Gesetzesänderungen und über öffentliche Aktivitäten von Politikern. Maer m Prawo Wiedziec (übers.: Es ist mein Recht, es zu wissen) ist eine Webseite zur Förderung von Bürgerbeteiligung, und Open Budget hält auf seiner Webseite Daten zu den öffentlichen Finanzen bereit.

Im öffentlichen Diskurs scheint Open Data eher ein Randthema zu sein – eine regelmäßige Debatte gibt es nicht. Diskussionen entstehen immer dann, wenn ein Fall beschränkten Zugangs zu öffentlichen Informationen bekannt wird oder eine wesentliche Änderung ansteht, die darauf abzielt, dieses Recht zu beschränken. In ihrer Roadmap hebt die Regierung hervor, dass die Zahl der in Sachen Open Data aktiven Organisationen relativ gering sei. Der Dienstleistungssektor ist offenbar nicht an dem Thema interessiert: Open Data wird nicht als Schlüsselthema gesehen. Selbst NGOs, die für Werte wie Offenheit, Transparenz oder Bürgerbeteiligung stehen, sehen oft nicht das Potential von Open Data für die Umsetzung der genannten Werte.

Man könnte annehmen, die Gesellschaft interessiere sich nicht sehr für den Nutzen von Open Data. Doch aufgrund des relativ gering ausgeprägten Vertrauens, auch in Behörden und die staatliche Verwaltung, rufen die Bürger nach Transparenz und Kontrollinstrumenten. Wichtig ist zu betonen, dass sich die Debatte auf nationaler bzw. kommunaler Ebene deutlich unterscheidet. Während es auf nationaler Ebene keine ernsthafte Debatte gibt, formulieren kommunale Akteure präzise definierte Anforderungen für den Zugang zu Open Data und die Möglichkeit ihrer Weiterverwendung. Je spezifischer die Anforderungen, desto größer die Chance, sie zu erfüllen.

Das Ministerium für Digitalisierung fördert und unterstützt Initiativen, die den Rahmen für Open Data erweitern. Es ist für das bereits erwähnte Zentrale Datenregister zuständig. Im Rahmen des EU-Programms Open Data Support – es lief über 36 Monate – wurde in Polen eine Reihe von Workshops für staatliche Behörden veranstaltet. Die Maßnahmen des Ministeriums konzentrieren sich darauf, Best-Practice-Beispiele für die Entwicklung von IT-Systemen aufzuzeigen, das Thema Metadatenverwaltung zu behandeln und Grundlagenkenntnisse, bspw. über die Bedeutung und den Mehrwert von Open Data, zu vermitteln.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Zukunftsbild von Open Data in Polen die richtige Richtung vorgibt. In der Praxis allerdings wird es nicht umgesetzt. Regularien anstelle erweiterter Zugangsrechte für öffentliche Informationen eröffnen Spielräume für Beschränkungen. Andererseits pocht die polnische Gesellschaft (vertreten durch den Dienstleistungssektor und die Bürgerschaft) nicht hinreichend genug auf Änderungen. Der öffentliche Diskurs dreht sich in erster Linie um trans-

parenzbezogene Themen und nicht um die Wichtigkeit und den Mehrwert von Open Data. Es bestehen sowohl Spielräume für Änderungen an den Regelwerken als auch an der Einstellung von Staat und Gesellschaft in Sachen Open Data.

- 1| *Mapa Drogowa Otwartego Rządu w Polsce – Centrum Cyfrowe Projekt Polska.*
- 2| <http://opendatabarometer.org/index.html>
- 3| *Prüfung von Open-Government-Daten durch die OECD: Polen. Hebung von Potenzialen aus Behörden Daten. Bewertung und Vorschläge, OECD Mai 2015.*
- 4| *Die Verfassung der Republik Polen, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>*
- 5| http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/post_i2010/additional_contributions/conclusions_visby.pdf
- 6| http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/documents/digital-agendacommunication-en.pdf
- 7| <https://open-data.europa.eu/pl/data>
- 8| *Richtlinie 2003/98/EC des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.*
- 9| *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1198 z późn. zm.*
- 10| *K. Idebski, Czekając na otwarte rządy: dostęp do informacji publicznej i jej ponowne wykorzystywanie, Fundacja Batorego, Warszawa, wrzesień 2014.*
- 11| https://resource.org/8_principles.html
- 12| <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>
- 13| <http://www.transparency.ge/en/ten-open-data-guidelines>
- 14| *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej.*
- 15| *Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej.*
- 16| *Das Register ist verfügbar unter: <https://danepubliczne.gov.pl/#>*
- 17| *Ł. Jachowicz, Czekając na otwarte rządy: otwartość danych publicznych, Fundacja Batorego, Warszawa, wrzesień 2014.*
- 18| *Dostęp do danych publicznych w Polsce, Raport z monitoringu Stowarzyszenia Klon/Jawor, Warszawa 2013.*
- 19| *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu, Warszawa 2013.*
- 20| *Hier die Namen einiger NGOs, die Mitglied der Koalition sind: Centre for Civic Education, e-State Foundation, Civil Development Forum Foundation FOR, Stefan Batory Foundation, Foundation for Social Communication, Panoptykon Foundation, Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, Helsinki Foundation for Human Rights, Citizens Network Watchdog Poland, Association 61/I HavetheRighttoKnow.pl [MamPrawoWiedziec.pl], Unit for Social Innovation and Research - Shipyard, Klon/Jawor Association.*
- 21| *Mojapolis.pl nutzt Daten aus dem Zentralen Datenregister und aus anderen Quellen, aber der Seite wird aufgrund ihrer anwenderfreundlichen Benutzeroberfläche und der Behandlung interessanter Themen mehr Wert beigemessen als dem Webauftritt der Regierung.*

USA | Mission erfüllt – fast

Joshua New

Die Vereinigten Staaten verabschiedeten im Jahre 1966 das erstes Gesetz zur Informationsfreiheit, den *Freedom of Information Act* (FOIA), und legten damit den Grundstein für die Offenlegung von Regierungsinformationen. Das Gesetz verpflichtet Behörden, Einsicht in öffentliche Archive zu gewähren.¹ Seither sind zahlreiche Änderungen zu diesem Gesetz in Kraft getreten. Dazu zählen

- der Privacy Act von 1974, auf dessen Grundlage Einzelpersonen der Zugang zu ihren eigenen, von der Regierung erhobenen Daten und zusätzliche Rechte garantiert werden;
- der Government in the Sunshine Act von 1976, in dem Ausnahmeregelungen zum FOIA festgelegt wurden, u. a. Informationen, die die nationale Verteidigung, laufende Untersuchungsverfahren und andere geschützte Bereiche betreffen, und
- der Electronic Freedom of Information Act von 1996, der festschreibt, dass Behörden bestimmte Informationen in elektronischen Formaten zur Verfügung stellen müssen.²

Die staatlichen Stellen haben keine Einigung darüber erreicht, wie die Bestimmungen des FOIA auszuführen sind. Ein nicht-bindendes Memorandum von 2009 aus dem Büro des Generalstaatsanwalts (Office of the Attorney General) empfahl, eine

größtmögliche Informationsoffenlegung anzustreben – unter Berücksichtigung der Einschränkungen, die die nationale Sicherheit oder den Schutz der Privatsphäre betreffen.³ Die Beamten sind dieser Richtlinie allerdings nicht gefolgt. Dies betraf auch ein Memorandum aus dem Jahre 2001, das die Behörden dazu aufforderte, die rechtlichen Ausnahmeregelungen bei der Herausgabe von Informationen anzuwenden.⁴ Künftige Regierungen könnten diese Richtlinien jedoch wieder ändern.

Im Jahre 2011 startete Präsident Obama die *Open Government Partnership*, eine internationale Initiative zur Förderung von Transparenz, Bürgerbeteiligung, Korruptionsbekämpfung und neuer Technologien mit dem Ziel, Governance vor allem durch Nutzung von Open Data zu verbessern.⁵ Die Vereinigten Staaten gehörten zu den acht Gründungsmitgliedern der *Open Government Partnership*, der heute 69 Länder angehören.⁶ Im Oktober 2015 veröffentlichten die Vereinigten Staaten ihren dritten *Open Government National Action Plan*, der detailliert die aktuellen Maßnahmen zur Verwirklichung der *Open Government Partnership* festlegt. Die USA ist eines von zwei Mitgliedsländern, die bereits den dritten Aktionsplan in Angriff genommen haben.⁷

Mit der Durchführungsverordnung von Präsident Obama aus dem Jahr 2013 über offene und maschinenlesbare Regierungsinformationen sowie dem Memorandum M-13-13 über offene Datenpolitik der US-Finanzverwaltungsbehörde (*Office of Management and Budgets*) wurde das Prinzip "open by default" offiziell eingeführt. Danach sind die Behörden verpflichtet, Daten standardmäßig in offenen und maschinenlesbaren Formaten zu veröffentlichen. Zudem sollen sie bei der Umsetzung von Open-Data-Initiativen unterstützt werden.⁸ Da diese Bestimmungen auf einer Durchführungsverordnung basieren, sind sie rechtlich nicht bindend und können von künftigen Präsidentschaften leicht wieder rückgängig gemacht werden.⁹

Ebenfalls im Jahre 2013 unterzeichneten die Vereinigten Staaten die *G8-Open-Data-Charta*, eine Vereinbarung, die die Bedeutung von Open Data bei der Förderung von Innovation und staatlicher Transparenz anerkennt und jedes Land verpflichtet, fünf Hauptprinzipien im Umgang mit offenen Daten einzuhalten: die standardmäßige Freigabe von Open Data, die Gewährleistung einer hohen Qualität und Quantität von Daten, die Weiterverwendung von Daten ohne Einschränkungen, die Offenlegung von Daten zur Verbesserung von Governance und zur Förderung von

Innovation.¹⁰ Eine Analyse vom gemeinnützigen *Center for Data Innovation* im März 2015 verweist darauf, dass die Vereinigten Staaten die Verpflichtungen der *G8-Open-Data-Charta* eingehalten haben, wenngleich es hinsichtlich der uneingeschränkten Weiterverwendung von Daten und ihrer Offenlegung zur Verbesserung von Governance und Innovation noch Verbesserungsbedarf gibt.

Das Memorandum M-13-13 ist das wichtigste Regelwerk für den Umgang mit offenen Daten. Es schreibt fest, dass offene Daten grundsätzlich leicht zugänglich und weiterverwendbar sein müssen. Sie müssen vollständig sein, und der Bezug auf die Rohdaten muss – auch in aggregiertem Zustand – nachvollziehbar sein. Sie müssen zeitnah verfügbar sein, maschinenlesbare und nicht-proprietäre Formate verwenden und unter einer offenen Lizenz genutzt werden können.¹¹

Darüber hinaus schreibt das M-13-13 vor, dass Behörden allgemeine und erweiterbare, von der US-Bundesregierung festgelegte Metadatenstandards verwenden müssen.¹² Diese Standards verlangen, dass zu den Metadaten auch Informationen über die Herkunft von Datensätzen, verlinkte Daten, die Datenqualität, der Aktualisierungsgrad von Daten und andere relevante Informationen gehören, die es der Öffentlichkeit gestatten, den Nutzwert eines Datensatzes zu beurteilen.¹³ Behörden können auch zusätzliche Metadatenstandards verwenden, wie sie beispielsweise im Finanz- oder Gesundheitswesen entwickelt worden sind. Allerdings nur, wenn sie den Anforderungen an Metadatenstandards im öffentlichen Sektor entsprechen.¹⁴ Da Open Data offene Lizenzen verwenden, gibt es keine Beschränkungen hinsichtlich der Nutzung, Anpassung und Weiterverwendung von offenen Daten durch die Öffentlichkeit, andere Behörden oder den privaten Sektor, auch nicht, wenn es um kommerzielle Zwecke geht.

Offene Daten der Bundesebene sind über das Portal *Data.gov* abrufbar, das von der US-Bundesregierung entwickelt wurde und Metadaten über Behördendatensätze an zentraler Stelle zusammenführt. Bundesstaatliche, kommunale und Stammesverwaltungen können ebenfalls Metadaten über ihre Open-Data-Ressourcen an *Data.gov* senden, obwohl viele von ihnen auch über eigene Open-Data-Portale verfügen. Im Januar 2016 waren auf *Data.gov* 194.824 Datensätze gelistet, von denen 88.852 Bundesdatensätze waren.¹⁵

Auf der Grundlage des Memorandums M-13-13 sind die Behörden verpflichtet, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben eindeutig zu benennen, um sicherzustellen, dass offene Daten zeitnah und nutzbringend von allen Behörden veröffentlicht werden. Das schließt auch die Arbeit mit den Behördenmitarbeitern ein, die die Daten entsprechend der im M-13-13 festgelegten Standards bereitstellen, als auch das Wirken von Regierungsverantwortlichen in die Öffentlichkeit, um den Wert offener Daten zu kommunizieren.¹⁶ Gleichmaßen müssen der Privatsektor und die Zivilgesellschaft ermutigt werden, neue Produkte und Dienstleistungen auf der Basis von Open Data zu entwickeln.¹⁷ Behörden organisieren Hackathons oder Konferenzen, um Kontakte zwischen der Open-Data-Gemeinschaft und den Beamten zu vermitteln, die speziell mit der Veröffentlichung von offenen Daten befasst sind. Einrichtungen, wie das Verkehrs- und Handelsministerium (Department of Transportation, Department of Commerce) oder die *U.S. Agency for International Development* haben Datenbeauftragte bestellt, die neben anderen Anforderungen zum Thema auch die Freistellung von offenen Daten vorantreiben. Im Februar 2015 hat das Weiße Hause erstmalig einen leitenden Datenwissenschaftler berufen, der die staatlichen Initiativen kontrolliert und die Open-Data-Praxis innerhalb und außerhalb der Regierung unterstützt.¹⁸ Das Handelsministerium hat im Juli 2015 das *Commerce Data Corps* ins Leben gerufen – eine Gruppe von Mitarbeitern mit ausgewiesenen Kenntnissen rund um das Thema Daten. Dieses Team soll das Ministerium bei der wirksameren und effizienteren Nutzung der Daten unterstützen.¹⁹

Es gibt viele nichtstaatliche Organisationen und Forschungseinrichtungen, die sich das Thema auf die Fahnen geschrieben haben. Sie nutzen offene Daten für Forschungszwecke oder Dienstleistungsangebote oder befassen sich mit Datenpolitik. Die gemeinnützige *Sunlight Foundation* hat eine Reihe von frei verfügbaren Anwendungen entwickelt, die über Staatsausgaben und Spenden an die Politik informieren, um Regierungshandeln transparenter zu gestalten. Das *Center for Data Innovation*, eine gemeinnützige Denkfabrik, sucht den Dialog mit Beamten, formuliert regulatorische Stellungnahmen und gibt Handlungsempfehlungen, wie der Nutzen von Open Data zu steigern ist.²⁰

Open Data hat einer Bandbreite neuer Produkte und Dienstleistungen im Privatsektor den Weg geebnet. Das Immobiliensuchunternehmen Zillow entwickelte eine Vielzahl von Anwendungen mit Informationen über den Immobilienmarkt. Dafür nutzte man offene Daten aus dem *American*

Community Survey, einer Erhebung, die von der US-amerikanischen Statistikbehörde (*U.S. Census Bureau*) durchgeführt wurde.²¹ Auch Wirtschaftsunternehmen optimieren inzwischen ihre Geschäftsmodelle unter Zuhilfenahme offener Daten. *Climate Corporation*, ein meteorologisches Dienstleistungsunternehmen, bedient sich offener Wetterdaten für die Verbesserung ihres agrartechnischen Dienstleistungsangebots. Landwirte erhalten Daten und Analysen über die Wetterlage – als Entscheidungshilfe über den Zeitpunkt von Aussaat und Ernte.²²

Die US-Bundesregierung hat eine Reihe von Förderprogrammen aufgelegt, die im Umgang mit offenen Daten qualifizieren sollen. Das *U.S. Digital Services Playbook* informiert Beamte am Beispiel von Best-Practice-Erfahrungen, wie man offene Daten veröffentlicht und wofür sie verwendet werden können.²³ Der *Federal Chief Information Officer Council*, ein ressortübergreifendes Forum von IT-Bundesbeamten, hat das *Project Open Data* eingeführt: ein Online-Archiv mit Best-Practice-Erfahrungen, Fallstudien und Handlungsempfehlungen, die bei der Umsetzung der Vorschriften aus dem bereits erwähnten Memorandum M-13-13 helfen sollen. Darüber hinaus haben einige Bundesbehörden eigene Initiativen zur Förderung ihrer Open-Data-Aktivitäten gestartet. Im Handelsministerium gibt es den *Commerce Data Advisory Council*: Techniker, Akademiker, Ökonomen und führende Vertreter von Wirtschaftsunternehmen beraten das Ministerium bei der besseren Nutzung ihrer Datenressourcen, einschließlich der Open Data.²⁴

Abschließend kann man sagen: Die Vereinigten Staaten gehören in Sachen Open Data zu den weltweit führenden Ländern. Sie haben nicht nur ihre Open-Data-Politik erfolgreich umgesetzt, sondern auch zur Popularisierung von Open-Data in der internationalen Gemeinschaft beigetragen. In einer Erhebung von 2015 über Open-Data-Maßnahmen in 122 Ländern rangierten die Vereinigten Staaten, gemeinsam mit den Niederlanden, auf Platz 8 in der Welt.²⁵ Das größte Verbesserungspotenzial für die Vereinigten Staaten liegt darin, auch besonders hochwertige Daten freizugeben. Die US-Bundesregierung veröffentlicht beispielsweise keine Daten über Landbesitz oder Wahlergebnisse. Viele Länder, die in der Erhebung besser abschnitten, wie Dänemark, Uruguay, Kolumbien oder Taiwan, tun dies zumindest in gewissem Umfang.²⁶ Darüber hinaus könnte die Verabschiedung eines Gesetzes zu Open-Data auf Bundesebene sicherstellen, dass auch unter zukünftigen Präsidentialadministrationen die Freigabe von offenen Daten in der Verantwortung der US-Bundesregierung bleibt.

- 1| "U.S. Code § 552 - Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings," Cornell University Law School, accessed March 5, 2015, <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>
- 2| "Privacy Act of 1974," U.S. Department of Justice, accessed March 5, 2015, <http://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>; "The Government in the Sunshine Act," U.S. Government Services Administration, http://www.gsa.gov/graphics/ogp/SunshineAct_R2B-x3-g_0Z5RDZ-i34KpR.pdf; and "Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996," Library of Congress, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c104:H.R.3802.ENR>
- 3| Eric Holder, "Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies," U.S. Office of the Attorney General, March 19, 2009, <http://www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2009/06/24/foia-memo-march2009.pdf>
- 4| "New Attorney General FOIA Memorandum Issued," Office of Information and Privacy, accessed January 7, 2014, <http://www.justice.gov/archive/oip/foiapost/2001foiapost19.htm>
- 5| "National Action Plan for the United States of America," The White House, September 20, 2011, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/US_National_Action_Plan_Final.pdf
- 6| "Participating Countries," Open Government partnership, accessed February 24, 2016, <http://www.opengovpartnership.org/countries>
- 7| "Third Open Government National Action Plan for the United States of America," The White House, October 27, 2015, http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf
- 8| "Executive Order - Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information," The White House, May 9, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government-> and Sylvia Burwell, et al., "Open Data Policy - Managing Information as an Asset," Office of Management and Budget, May 9, 2013, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>
- 9| Joshua New, "Dear Congress: Save Open Data," Computerworld, September 17, 2015, <http://www.computerworld.com/article/2984720/data-storage-solutions/dear-congress-save-open-data.html>
- 10| Daniel Castro and Travis Korte, "Open Data in the G8," (Center for Data Innovation, March 2015), <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf>
- 11| "Open Data Policy - Managing Information as an Asset," Office of Management and Budget, May 9, 2013, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>.
- 12| *Ibid*
- 13| *Ibid*.
- 14| *Ibid*.
- 15| "Federal Agency Participation," Data.gov, February 23, 2016, <http://www.data.gov/metrics>
- 16| "Open Data Policy - Managing Information as an Asset," Office of Management and Budget, May 9, 2013, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>
- 17| "Open Data Policy - Managing Information as an Asset," Office of Management and Budget, May 9, 2013, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/2013/m-13-13.pdf>
- 18| Megan Smith, "The White House Names Dr. DJ Patil as the First U.S. Chief Data Scientist," The White House, February 18, 2015, <https://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/18/white-house-names-dr-dj-patil-first-us-chief-data-scientist>

- 19| Greg Otto, "Like 18F, but for Commerce: Introducing the Commerce Data Corps," *Fedscoop*, July 31, 2015, <http://fedscoop.com/commerce-data-corps>
- 20| "Tools and Projects," Sunlight Foundation, accessed February 23, 2016, <https://sunlightfoundation.com/tools/>, and "About the Center for Data Innovation," Center for Data innovation, accessed February 23, 2016, <https://www.datainnovation.org/about/>
- 21| Henry Sherwin, "Open Data Impact: How Zillow Uses Open Data to Level the Playing Field for Consumers," Center for Data Innovation, October 28, 2015, <https://www.datainnovation.org/2015/10/zillow-uses-open-data-to-level-the-playing-field-for-consumers/>
- 22| Joel Gurin, "Updated: How Open Data Can Fight climate Change," *Open Data Now*, June 26, 2013, <http://www.opendatanow.com/2013/06/new-how-open-data-can-fight-climate-change/#.Vs90ifkrKUK>
- 23| "U.S. Digital Services Playbook," The U.S. Digital Service, accessed February 23, 2016, <https://playbook.cio.gov/>
- 24| "Commerce Data Advisory Council (CDAC)," United States Department of Commerce, accessed February 23, 2016, <http://www.esa.doc.gov/content/commerce-data-advisory-council-cdac>.
- 25| "United States," *Global Open Data Index*, accessed February 23, 2016, <http://index.okfn.org/place/united-states/>
- 26| "Place overview," *Global Open Data Index*, accessed February 23, 2016, <http://index.okfn.org/place/>

GLOSSAR

API	Eine Programmierschnittstelle (engl. application programming interface).
PSI	Beschreibt Informationen des öffentlichen Sektors (engl. public sector information).
OGD	Steht für offene Verwaltungsdaten (engl. open government data).
OGP	Internationale Initiative für Transparenz, Bürgerbeteiligung und Verwaltungsmodernisierung (engl. open government partnership).

WEITERE PUBLIKATIONEN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ZUM THEMA OPEN DATA

Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten

von Pencho Kuzev unter Mitwirkung von Christian Heise, Tobias Knobloch, Jens Klessmann, Wolfgang Ksoll und Thomas Tursics.
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin, 15. März 2016
<http://www.kas.de/wf/de/33.44530/>

Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland

von Marcus M. Dapp, Dian Balta, Walter Palmetshofer, Helmut Krcmar und Pencho Kuzev
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin, 18. April 2016 |
ISBN: 978-3-95721-202-3
<http://www.kas.de/wf/de/33.44906/>

Open Data. The Benefits. Handlungsempfehlungen für eine zukunftsorientierte Datenpolitik

von Pencho Kuzev
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin, 18. April 2016
<http://www.kas.de/wf/de/33.44935/>

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN



Patrick Bessler

Patrick Bessler ist freier PR-Berater und Redakteur. Von 2012 bis 2015 war er Abteilungsleiter für Kommunikation und Editor-in-Chief des „Japanmarkt“ bei der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Japan. 2003 bis 2010 studierte er im Masterstudiengang Japanologie sowie Politologie und Neuere Deutsche Literatur an der Freien Universität Berlin und der Goethe-Universität in Frankfurt am Main. 2010 absolvierte er einen Forschungsaufenthalt als Research Fellow an der International Christian University Mitaka in Tokyo.



Clémentine Désigaud

Clémentine Désigaud ist Mitarbeiterin des beim Premierminister angesiedelten Lenkungsausschusses für die Steuerung der Open-Data- und Open-Government-Strategie Frankreichs (Etalab). Sie ist insbesondere mit der Betreuung des Netzwerks der Open-Data-Korrespondenten in den Ministerien betraut und überwacht die Einhaltung der Verpflichtungen Frankreichs im Rahmen der Open-Data-Charta der G8 und der Open Government Partnership.

Vor ihrer Tätigkeit für Etalab arbeitete Clémentine Désigaud für die Denkfabrik „Renaissance Numérique“ über Demokratie im digitalen Zeitalter und über eine vernetzte Landwirtschaft. Sie war für die UNO-Hauptabteilung Presse und Information sowie für die Digitalsparte einer Mediengruppe tätig. Clémentine Désigaud ist Absolventin des Pariser Instituts für politische Studien (Sciences Po Paris).



Emmanuel Garcia

Emmanuel Garcia studierte von 2010 – 2013 im Bachelorstudiengang angewandte Wirtschaftswissenschaften und von 2013 bis 2015 im Masterstudiengang Wirtschaftswissenschaften an der De La Salle University in Manila. Seit 2015 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Rizalino S. Navarro Policy Center for Competitiveness des Asian Institute of Management.



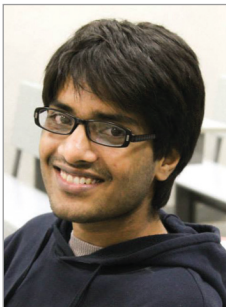
Marcin Kaczmarczyk

Marcin Kaczmarczyk studierte an der Warschauer Hochschule für Ökonomie und an der Nationalen Hochschule für Öffentliche Verwaltung. Er studierte ebenfalls an der WHU Otto-Beisheim School of Management und der Universität Bonn. Seine Promotion erlangte er an der Warschauer Hochschule für Ökonomie. Von 2009 bis 2010 war er Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung. Praktika absolvierte er im Ministerium der Finanzen und dem Obersten Rechnungshof der Republik Polen sowie im Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg. Zurzeit ist Marcin Kaczmarczyk Staatsbeamter im Außenministerium der Republik Polen.



Prof. Dr. Ronald U. Mendoza

Prof. Dr. Ronald U. Mendoza schloss sein wirtschaftswissenschaftliches Studium 1995 mit dem Bachelor an der Ateneo De Manila University und 1998 mit dem Master an der Fordham University ab. Den Abschluss als Masters in Public Administration and International Development (MPA-ID) erhielt er 2001 an der John F. Kennedy School of Government der Harvard University. 2008 promovierte er in Wirtschaftswissenschaften an der Fordham University. Von 2001 bis 2008 arbeitete er als politischer Analyst und Wirtschaftswissenschaftler am Office of Development Studies für das Entwicklungshilfeprogramm (UNDP) der Vereinten Nationen. Von 2008 bis 2010 war er als Wirtschaftswissenschaftler für UNICEF tätig. Er wurde mehrfach ausgezeichnet, u. a. vom World Economic Forum (WEF) als Young Global Leader 2013. Er ist außerordentlicher Professor am Asian Institute of Management und Geschäftsführer des dortigen Rizalino S. Navarro Policy Center for Competitiveness.



Sandeep Mertia

Sandeep Mertia ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sarai Programme des Centre for the Study of Developing Societies (CSDS) in New Delhi. Seine Forschungsinteressen liegen auf der Schnittstelle von Wissenschaft und Technologie, Software und Anthropologie. Er schloss im Mai 2014 sein Studium am Dhirubhai Ambani Institut als Bachelor für Informations- und Kommunikationstechnologie ab. Von Mai bis November 2014 erhielt er ein Social Media-Forschungsstipendium des Sarai-CSDS für die ethnographische Erforschung digitaler Technologien und Social-Media-Ökologien im ländlichen Rajasthan. Sandeep leitet derzeit eine ethnographische Studie über Datenökosysteme in Indien.



Adil Morrison

Adil Morrison machte 2013 einen Abschluss in Modernen Sprachen an der University College, London (UCL) mit dem Schwerpunkt Deutsche Literatur, Geschichte und Politik. Seit Februar 2015 ist er als Kommunikations- und Büromanager bei der Konrad-Adenauer-Stiftung tätig.



Josh New

Joshua New arbeitet als politischer Analyst am Center for Data Innovation in Washington. Er studierte an der American University in Washington D.C. und verfügt über einen Abschluss in C.L.E.G. (Kommunikation, Rechtsinstitutionen, Wirtschaft und Regierung) sowie öffentlicher Kommunikation. Seine Forschung konzentriert sich auf Methoden zur Förderung von Innovationen und neuen Technologien als Mittel zur Verbesserung der Wirtschaft und der Lebensqualität.



Dinita Andriani Putri

Dinita Andriani Putri ist als Forscherin und Operative Director am Centre for Innovation, Policy and Governance (CIPG) in Jakarta tätig. Sie studierte Politikwissenschaften an der Parahyangan Catholic University in Bandung. Ihre Forschungsinteressen decken die Bereiche Governance, Public Policy und Media Studies ab. Im Jahr 2012 veröffentlichte sie eine der umfassendsten Studien über die Medienlandschaft in Indonesien. Es folgten mehrere Veröffentlichungen über Medien, Politik und Governance. Aktuell forscht sie zu den Themen Open Data und Open Government.



Raoul Sinner

Raoul Sinner ist seit dem Frühjahr 2016 Praktikant im Londoner Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er ist Student der Anglistik und Philosophie an der Universität des Saarlandes und freier Mitarbeiter der Saarbrücker Zeitung. Sinner erwarb das Journalismus-Zertifikat „Wissen und Kommunikation“ der Universität des Saarlandes.



Magnus Smidak

Magnus Smidak ist seit Dezember 2014 als Projektleiter im Büro der Konrad-Adenauer-Stiftung in London tätig. Von 2008 bis 2011 war er Wahlbeobachter für die Electoral Reform Society und von 2012 bis 2014 Projektleiter für die Organisation Electoral Reform International Services. Magnus Smidak studierte Geschichte und Politik an der Anglia Ruskin Cambridge Universität. Am Kings College London erhielt er seinen Magister-Abschluss in Internationaler Friedens- und Sicherheitspolitik. Magnus Smidak agiert gelegentlich als Wahlbeobachter für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und in der EU.



Fabro Steibel

Fabro Steibel ist Hauptkoordinator am Institute für Technik und Gesellschaft (itsrio.org) und Professor für Neue Technologien und Innovation am ESPM Rio (Brasilien). ESPM ist eine unabhängige Forschergruppe der Open Government Partnership in Brasilien und der Open Government Fellow der U.S. Er war Gastwissenschaftler an der UNO-Universität und an der Universität von Kalifornien in San Diego. Eine Postdoc-Stelle in Online Consultations hatte er an der UFF (Brasilien) inne. Seinen Dokortitel erlangte er im Fach Medien an der Universität von Leeds (UK). Fabro Steibel hat mehr als 10 Jahre Erfahrung in der Projektforschung in den Themenbereichen Technologie und Gesellschaft. Diese Forschungsprojekte werden von Organisationen wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, Mercosul und IDRC gefördert. Seine Veröffentlichungen umfassen hauptsächlich Themen wie Menschenrechte, Open Government und Technologie.



Dr. Günther Tschabuschnig

Dr. Günther Tschabuschnig studierte Medizinische Informatik sowie Informationsmanagement an der Technischen Universität und an der Medizinischen Universität in Wien. Von 2010 bis 2015 war er Berater im österreichischen Bundeskanzleramt für eGovernment und prägte die Open-Data-Strategie Österreichs maßgeblich. Seit Oktober 2015 leitet er die EDV-Abteilung der österreichischen Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik.

Tschabuschnig ist Vorstandsmitglied der Arbeitsgemeinschaft für Datenverarbeitung (ADV) Wien und bei der Cooperation Open Government Data Austria als „Technology Evangelist“ tätig. Mit der Open-Data-Initiative gewann er 2014 den United Nations Public Service Award.

[Foto Bildnachweis: Manfred Werner, CC BY-SA 3.0, <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>]



Mario Viola

Mario Viola ist Forschungskoordinator für Privatsphäre und Datenschutz am Institut für Technik und Gesellschaft (itsrio.org) in Rio de Janeiro. Er ist promovierter Jurist und besitzt einen Master-Abschluss des Europäischen Hochschulinstituts (Italien), einen Master-Abschluss in Privatrecht und einen Postgraduiertenabschluss in Verbraucherrecht der UERJ (Brasilien) sowie einen Postgraduiertenabschluss in Privatrecht von UFF (Brasilien). Er absolvierte 2009 einen Forschungsaufenthalt in der Rechtsabteilung an der London School of Economics and Political Science (LSE) und volontierte 2009 im Büro des Europäischen Datenschutzbeauftragten (Belgien). Von 2003 bis 2014 war Mario Viola als Sonderprojektleiter für den Verband der Brasilianischen Versicherungswirtschaft tätig. Weiterhin unterstützte er das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen als internationaler Berater für den Schutz personenbezogener Daten und war Mitglied des Adhoc-Überprüfungsausschusses des Committee on Data for Science and Technology im Internationalen Wissenschaftsrat (Frankreich).



Tobias Wangermann

Tobias Wangermann studierte Germanistik, Kunstwissenschaft und Pädagogik in Greifswald, Berlin und Essen. Nach literaturwissenschaftlichen Projekten zur Spätaufklärung und zu Heinrich von Kleist ist er seit 1996 für die Konrad-Adenauer-Stiftung tätig: Zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Politischen Bildung in Sachsen-Anhalt und seit 2004 in der Hauptabteilung Politik und Beratung in Berlin. Von 2012 bis 2015 leitete er dort die Stabsstelle Beratungsmanagement. Seit 2015 ist er Leiter des Projektteams Digitalisierung.

Tobias Wangermann

Leiter Projektteam Digitalisierung
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30/26996-3380
E-Mail: tobias.wangermann@kas.de

Dr. Pencho Kuzev

Projektmitarbeiter im Projektteam Digitalisierung
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30/26996-3247
E-Mail: pencho.kuzev@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin



Konrad
Adenauer
Stiftung



www.kas.de