



Open Government Data

Ingo Schwarzer, DB System GmbH, SD4M

Abseits der Nutzung privatwirtschaftlicher Daten befinden sich unzählige Datensätze in der Hand öffentlicher Institutionen bzw. in Unternehmen und Einrichtungen, die mehrheitlich in Verantwortung des Bundes, der Länder und Gemeinden liegen. Auch Unternehmen, die im Auftrag der öffentlichen Hand arbeiten, verwalten große Bestände an potentiell nutzbringenden Daten. Initiativen der vergangenen Jahre zur Veröffentlichung dieser Daten werden zumeist unter dem Schlagwort Open Data (oder die Datenherkunft spezifizierend Open Government Data) zusammengefasst.

Die gesellschaftliche Debatte zu diesem Thema ist in Deutschland dominiert von politischen Aspekten wie der Steigerung von Transparenz zur stärkeren Kontrolle und damit letztlich auch Legitimierung staatlichen und behördlichen Handelns. Die wirtschaftliche Dimension von Open Data dagegen spielt nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle. Dabei stellen diese Daten im Zeitalter einer immer stärker wachsenden Informations- und Wissenswirtschaft einen bedeutenden Produktionsfaktor dar. Bereits 2011 schätzte eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie das wirtschaftliche Potential eines verbesserten Zugangs zu Verwaltungsdaten und deren Nutzung auf 40 Mrd. Euro für den Raum der Europäischen Union.¹ Dabei sind die ökonomischen Einsatzmöglichkeiten von Open (Government) Data vielfältig, in Ihrer Einsatz-/Verwendungsbreite sind diese nur bruchstückhaft erkannt und bergen für die Zukunft erhebliche Potentiale zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland.

Bestehende Geschäftsmodelle können fortentwickelt und verbessert, neue Produkte oder Dienstleistungen können konzipiert und realisiert werden. Hier sind alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betroffen, Potentiale werden u.a. in den Bereichen Gesundheitswesen, Infrastruktur, Transport und Logistik gesehen. Insbesondere könne Servicedienstleistungen als eine Art Basisinfrastruktur zur allgemeinen Nutzung bereitgestellt werden.

Zwar erfährt das Potential von Open Data für Geschäftsmodelle in Deutschland zunehmend Aufmerksamkeit auch von staatlicher Seite, eine umfassende Ausschöpfung ist jedoch noch nicht in Sicht. Die Fachgruppe „Wirtschaftliche Potentiale und gesellschaftliche Akzeptanz“ erkennt die enormen Möglichkeiten des strukturierten und diskriminierungsfreien Zugangs zu Daten der öffentlichen Hand für Startups über KMUs bis hin zu Großunternehmen. Sie spricht sich daher für eine engagierte Fortsetzung der staatlichen Bemühungen um Open Data in Deutschland aus.

¹ Vgl. Vickery, G. (2011): Review of Recent Studies on PSI Re-use and Related Market Developments, S. 3.

Gefördert durch:





Auch die gesellschaftliche Akzeptanz ist durch konsequente Aufklärung zu verbessern, die Debatte ist von den Problemen und Ängsten, in Richtung der Mehrwerte und Chancen zu lenken, natürlich immer unter Einhaltung der individuellen Schutzinteressen.

1.1 Open Government Data: kleine Begriffsbestimmung

Grundsätzlich werden unter Open Data sämtliche Datenbestände verstanden, die frei genutzt, weiterverwendet und weiterverbreitet werden dürfen, entweder kostenlos oder nur zu den anfallenden Zusatzkosten.² Geht es um Daten von Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen, spricht man auch von Open Government Data.

Die Offenheit von Daten bezieht sich dabei auf verschiedene Aspekte, die in der praktischen Umsetzung von Behörden unterschiedlich stark berücksichtigt werden. So definiert die deutsche Bundesregierung Open (Government) Data als „Praxis des Bereitstellens von maschinenlesbaren Daten durch Regierungen und Verwaltungen [...] zur Weiterverwendung durch Dritte.“³ Unterstrichen wird hier die Maschinenlesbarkeit, was sich gegen technische Restriktionen bei der Bereitstellung von Formaten wie eingescannte Kopien oder PDF-Dokumente richtet. Diese haben in der Vergangenheit die Weiterverarbeitung der Daten erschwert.⁴

Mit der Weiterverwendung durch Dritte enthält die Definition zudem eine Zweckbestimmung der Daten. Diese umfasst auch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anspruch auf eine Weiternutzung der Informationen durch ein möglichst einschränkungsfreies Lizenzsystem.

1.2 Zusammenhang von Open und Smart Data

Big-Data-Methoden und Technologien haben sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für Unternehmen Möglichkeiten der Datensammlung, -verarbeitung und -auswertung geschaffen, die noch bis vor wenigen Jahren nicht denkbar schienen. Entwicklungen wie Social Media, zunehmende automatische Sensorerfassung und Cloud Computing haben zu einem enormen Anstieg des weltweiten Datenvolumens beigetragen. Werden die Daten in einen nutzbringenden, hochwertigen und abgesicherten Zustand gebracht, spricht man von Smart Data.

Auch Verwaltungsdaten sind Teil dieser Datenmenge und können heute leichter denn je mit anderen Daten in Zusammenhang gebracht, bewertet und interpretiert werden. Dies wirft jedoch Fragen rund um Zugang und Nutzung dieser Verwaltungsdaten auf. Wohl nicht nur

² Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_de.htm, entnommen am 05.09.2015.

³ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/02/2015-02-11-kabinett-informationsweiterverwendungsgesetz.html>, entnommen am 05.09.2015.

⁴ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Bundestag-ebnet-Weg-fuer-Verwendung-oeffentlicher-Informationen-2638583.html>, entnommen am 06.09.2015.

Gefördert durch:





deswegen erklärte auch die EU in ihrer digitalen Agenda die Weiterverwendung von Daten und Informationen aus dem öffentlichen Sektor zu einer Schlüsselvoraussetzung für die erfolgreiche Fortentwicklung des europäischen digitalen Binnenmarktes.⁵

Insbesondere ist hier eine nachvollziehbare Klassifikation der Daten notwendig um bestehende Vorurteile und Hemmungen für eine Freigabe abzubauen.

1.3 Status Quo in Deutschland und Europa

Auf europäischer Ebene zeigte eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011, dass Unternehmen und Bürger der EU nach eigener Wahrnehmung noch nicht ausreichenden Zugang zu Informationen öffentlicher Institutionen erhalten. Begründet wurde dies durch zu hohe Gebühren für die Datennutzung und wenig verständliche Vorschriften für die Weiterverwendung der Daten. Auch die mangelnde Transparenz über die Identität von Datenbesitzern oder die Vergabe exklusiver Nutzungslizenzen, die andere Wettbewerber benachteiligen, bemängelt.⁶

Mit der Strategie für offene Daten der Europäischen Kommission 2011 wurden deshalb Maßnahmen und Ziele gegen den Entwicklungsrückstand Europas bei der Förderung von Open Government Data definiert. So stellt die Kommission mit dem Ziel, eine Vorreiterrolle einzunehmen, inzwischen ihre Informationen für die Öffentlichkeit kostenlos über ein neues Datenportal⁷ zur Verfügung. Zudem setzte sich die Kommission die EU-weite Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf offene Daten zum Ziel.⁸

Im europäischen Vergleich wird Deutschland bei der Bereitstellung von Open Government Data meist noch Aufholpotential zugeschrieben. Im Dezember 2010 einigten sich daher Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung in Dresden auf dem 5. Nationalen IT-Gipfel u.a. auf den Aufbau einer zentralen Open-Data-Plattform⁹ bis 2013, die Plattformen des Bundes, der Länder und Kommunen miteinander vernetzen und den Nutzern den Zugriff auf Daten der öffentlichen Verwaltung ermöglichen.¹⁰

Für eine Einschätzung des aktuellen rechtlichen Entwicklungsstandes um Open Government Data in Deutschland und Europa bedarf es aber vor allem eines Blickes auf die Umsetzung der PSI-Richtlinie¹¹ des Europäischen Parlaments und des Rates aus dem Jahr 2003. Diese wurde in Deutschland durch das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) 2006 umge-

⁵ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_de.htm sowie <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/open-government>, entnommen am 06.09.2015.

⁶ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_de.htm, entnommen am 07.09.2015.

⁷ Vgl. <https://open-data.europa.eu/de/data>

⁸ Ebd. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_de.htm, entnommen am 07.09.2015.

⁹ Vgl. <https://www.govdata.de/>, zuvor <http://daten-deutschland.de/>.

¹⁰ Vgl. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile, entnommen am 07.09.2015.

¹¹ Re-use of Public Sector Information Directive oder Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (2003/98/EG, 2013/37/EG)

Gefördert durch:





setzt. Ziel der Richtlinie ist die Sicherstellung von Weiterverwendungsmöglichkeiten von Daten des öffentlichen Sektors. Aufgrund neuer technischer Entwicklungen wurde die PSI-Richtlinie im Jahr 2013 angepasst und infolgedessen das IWG im Juli 2015 novelliert.

Die wesentlichen Anpassungen umfassen dabei insbesondere die Bereitstellung von Daten in maschinenlesbaren Formaten, um die Nutzbarkeit zu erhöhen. Zudem besteht nun ein grundsätzlicher Anspruch zur Weiterverwendung der Daten aus dem öffentlichen Sektor. Darüber hinaus wurden die Gebühren für die Weiterverwendung der Daten auf die anfallenden Reproduktions-, Bereitstellungs- und Weiterverbreitungskosten beschränkt.¹²

Auch wenn die Novellierung des IWG positive Signale an deutsche Unternehmen sendet, halten Kritiker die Änderungen für nicht weitreichend genug. So bemängelt der IT-Brancheverband BITKOM, dass die Regelungen zum Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen bestehenden Vereinbarungen dieser Art eine zu lange Übergangsfrist bis ins Jahr 2043 einräumt. Und auch die Ausnahmeregelungen des Verbots seien unklar definiert und weichten damit die Bestimmung selbst auf.¹³

Auf dem IT-Gipfel 2014 verkündete die Bundesregierung eine Neuausrichtung des Nationalen IT-Gipfels im Rahmen ihrer Digitalen Agenda aus dem Jahr 2014. Mit der Plattform „Digitale Verwaltung und öffentliche IT“ reagierte sie dabei auch auf Forderungen nach einem verstärkten Engagement der Bundesregierung zur Stärkung von Open Government Data in Deutschland. Die Ergebnisse der Fokusgruppen dieses Forums sollen auf dem nächsten Nationalen IT-Gipfel am 18. und 19. November 2015 in Berlin vorgestellt werden.¹⁴

¹² Vgl. <http://www.gesetze-im-internet.de/iwg/BJNR291300006.html>, entnommen am 07.09.2015.

¹³ Vgl. https://www.bitkom.org/Publikationen/2014/Positionen/Entwurf-eines-Gesetzes-%C3%BCber-die-Weiterverwendung-von-Informationen-%C3%B6ffentlicher-Stellen-%28IWG%29/BITKOM_StN_IWG_30_06_2014_FIN.pdf, entnommen am 07.09.2015.

¹⁴ Vgl. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Digitale-Welt/Digitale-Agenda/nationaler-it-gipfel.html>, entnommen am 07.09.2015.

Gefördert durch:

