

Definitionen / Kontexte

e-Government (eGov)

Elektronische Verwaltung (eGov) ist die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen und Bürgerdiensten und ist in Deutschland als Verwaltungsvereinfachung organisatorisch beim Inneren, Abteilung Organisation, angesiedelt. Hierzu zählen z.B. die Digitalisierung von Fachverfahren, elektronische Signaturen, eVergabe sowie die Umsetzung des "One Stop"-Prinzips innerhalb der gesamten europäischen Union, das intermunicipalen Datenaustausch ermöglichen und dem europäischen Nutzer einen standardisierten Zugang zu Behördenleistungen mit nur einer Anmeldung bieten soll. Open Government Data (OGD) zählt organisatorisch zu e-Government, auch weil man sich daraus Software-Dienste erhofft, die in Zusammenarbeit mit externen Entwicklern und Unternehmen entstehen. Die Gesetze zur Förderung der elektronischen Verwaltung von Bund und Land schaffen hierfür rechtlichen Grundlagen.

Open Government (OpenGov)

Mit Open Government ist ein fortschreitender Kulturwandel im staatlichen Handeln beschrieben, hin zu mehr Transparenz und einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (Co-Creation, der co-produktive Staat). Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes beziehungsweise das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) des Landes Baden-Württemberg schaffen hierfür die rechtlichen Grundlagen. Es gilt "Open by default", also Offenheit als Voreinstellung. Mussten zuvor Bürger dem Amt darlegen, warum sie eine Information wollen, ist das Prinzip nun umgekehrt: Bis auf Ausnahmen ist die Behörde "offen" und sie muss darlegen, warum Bürger bestimmte Informationen nicht erhalten können. Auch dieses Thema ist beim Bund und in Baden-Württemberg organisatorisch beim Inneren, Abteilung Organisation, angesiedelt. Seit Dezember 2016 ist Deutschland Mitglied der Open Government Partnership.

Smart City

Herkömmlich sind Smart Cities intelligent vernetzte Städte, im Wesentlichen in Bezug auf Energie und Verkehr. Mittlerweile gehen weltweit Städte dazu über, Smart City nicht nur aus einer technologischen, durch Industrie getriebenen, Sicht zu betrachten, sondern eine Smart City auch in Bezug auf Gesellschaft und Verwaltungshandeln ganzheitlich zu entwickeln. Beispielsweise auch im Hinblick auf offene Zusammenarbeit von Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Co-Creation). "Smart" ist somit Teil einer zentralen Stadtentwicklung geworden, man redet deswegen mittlerweile auch von Smart Government. Auch die Stadtverwaltung Heidelberg pflegt diesen ganzheitlichen Blick. Derzeit wird zu Smart City in Heidelberg ein Leitfaden entwickelt, bei dem unter anderem auch Open Government Data eine Rolle spielen.

Open Data (beziehungsweise. Open Government Data, OGD)

Open Data ist die Idee, das Prinzip, Daten offen bereit zu stellen und zirkulieren zu lassen, damit diese einer sinnvollen, weiteren Nutzung zugutekommen. Dazu müssen diese Daten unter anderem zugänglich und nutzungsrechtlich sowie datenschutzrechtlich nachnutzbar sein. In der seriösen, reinen Wissenschaft ist diese Idee im Grunde uralte. Das World Wide Web hat ganz neue Möglichkeiten des Teilens dieser Daten geschaffen, genau genommen ist es einst dafür entwickelt worden. Das externe Verarbeiten dieser Daten in neuen Cloud-Diensten hat weitere, viel günstigere Möglichkeiten geschaffen, Daten zu verarbeiten – aus verschiedenen Bezugsquellen gleichzeitig (Linked Data) und für jeden erschwinglich. Datenverarbeitung ist nun demokratisiert. So ist es auch nicht verwunderlich, dass einer der Initiatoren und Treiber der Open-Data-Idee Sir Tim Berners-Lee ist, der Begründer des World Wide Web.

Ein Teil von Open Data sind Open Government Data (OGD), also offene Daten aus der mit öffentlichen Geldern finanzierten öffentlichen Verwaltung. Für Open Data und OpenGov gibt es Kriterien, die in einer G8-Charta und bei dem Bündnis Open Government Partnership festgehalten sind und in beiden Punkten hat sich Deutschland verpflichtet. Aber auch Bürger stellen gesammelte Daten als Open Data (beispielsweise aus Bürger-Sensoren) zur Verfügung und auch immer mehr Unternehmen, was man Open Corporate Data nennt. Das ist Neuland. Einiges ist aus OGD entstanden, aber auch vieles, was daraus entstehen könnte, ist unbekannt. Man geht aber davon aus: Datensätze sind wie chemische Elemente. Sie gehen Verbindungen zu etwas Neuem ein. Was davon nützlich ist (oder etwa schädlich), beginnen wir gerade erst zu erforschen. Wir sind erst am Anfang eines Periodensystems aus Daten. Per Definition geht es bei Open Data um nicht aggregierte oder so wenig wie möglich aggregierte Daten, es sei denn sie müssen aus Gründen des Datenschutzes aggregiert werden.

Open Data ist kein direktes Massengut. Einerseits ist Open Data ideologisch wie auch rechtlich für alle da, andererseits zuweilen ein sehr anspruchsvolles Feld und von vergleichsweise wenigen bestimmten Nutzern durch ihre spezielle Kompetenz direkt nutzbar, beispielsweise durch Software-Entwickler, Analysten, Forscher oder Journalisten – es gibt sogar den neuen Beruf des DDJ, des datengetriebenen Journalisten. Natürlich werden einfache Datensätze auch von interessierten Bürgern aufgerufen, z.B. bestimmte Strukturdaten und Statistiken aber schon im Falle eines Haushalts-Datensatzes ist die unmittelbare Verwendung der Tabelle nicht einfach. Hier braucht es Fachleute, Entwickler und Instrumente, die einen Haushalt auf dieser Grundlage aufbereiten und z.B. für eine Vielzahl von Nutzern interaktiv visualisieren. Open Data ist also bis auf Weiteres als Multiplikatoren-Thema zu verstehen, bei dem wenige Akteure Mehrwert für viele schaffen. Das ist im Hinblick auf Zugriffszahlen zu Offene Daten im Hinterkopf zu behalten.

Dimensionen:

Zu den großen Treibern von Open Data gehören die Europäische Union (EU), die Vereinten Nationen (UN), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Open-Knowledge-Bewegung, die damit folgende Ziele verfolgen:

Europäische Union:

- A. eine Stärkung der digitalen Binnen-Wirtschaft
- B. eine Stärkung der europäischen Konvergenz im Bereich e-Government
- C. Co-kreative Effekte
- D. eine paneuropäische Zugangs- und Nutzungsgerechtigkeit bei Wissen, Lösungen und kulturellem Erbe
- E. Durchgriff und Nutzungsrecht auf nicht aggregierte Daten auf subnationale und lokale Ebene als Entscheidungsgrundlage zur Administration, z.B. Landnutzungs- und Strukturdaten
- F. Stärkung von evidenzbasiertem Politik- und Verwaltungshandeln
- G. Allgemeine Transparenz

UN/OECD:

- A. Bessere Detailsicht und besserer Überblick auf globale und lokale Herausforderungen
- B. Erfassung der globalen Ressourcen-Nutzung
- C. Allgemeine Transparenz

Open-Knowledge-Bewegung:

- A. Globale Zugangs- und Nutzungsgerechtigkeit bei Wissen, Lösungen und kulturellem Erbe
- B. Globale co-kreative Effekte
- C. Allgemeine Transparenz

Jede noch so kleine Kommune mit Dateneigentum darf sich also getrost als Teil eines Ganzen in der Pflicht fühlen, dieses Prinzip bei sich zu fördern.

Verwandtschaften:

Open Access / Open Science

openGLAM, offene Kulturdaten (Galleries, Libraries, Archives, Museums)

Evidenzbasiertes Politik- und Verwaltungshandeln

Einflussfaktoren Open Data

Gesetze/Richtlinien/Agendas zu Open Gov Data

OGD ist in drei Dimensionen gesetzlich geregelt: In der Sache der Bereitstellung, des Zugangs und der Nachnutzung. Den Zugang regelt das Gesetz zur Informationsfreiheit, die Bereitstellung das E-Government-Gesetz und die Nachnutzung das Informationsweiterverwendungsgesetz, das die EU-Richtlinie Public Sector Information Re-Use umsetzt. OGD in den Kommunen obliegt der Hoheit der Länder.

Die Entwicklung von Open Government Data und e-Government in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern bislang schwach performant. Je nach Daten-Domäne bezieht sich zudem OGD bisweilen auf einen ganzen Flickenteppich aus Gesetzelementen und Agenda. Dies soll sich in Kürze ändern: Die Bundesregierung will noch im März 2017 ein Open-Data-Gesetz als Reform des eGov-Gesetzes verabschieden, die Länder sollen nachziehen.

Es ist zudem zu erwarten, dass zunehmend die Entwicklung von OGD auch über den Hebel der Vergabekriterien bei Drittmitteln stimuliert wird, wie es jetzt schon von Seiten der Europäischen Kommission im Bereich PSR (Public Sector Reform), vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (mFund) oder durch das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration in Baden-Württemberg praktiziert wird. Die Europäische Kommission stützt ihre Förderprogramme auf den e-Government Action Plan 2016-2020 und auf das Horizon 2020 Work Programme 2016 - 2017.

Im Vergleich zum Land Hamburg ist die Verpflichtung zu OGD im eGov-Gesetz Baden-Württembergs sowie dem LIFG Baden-Württemberg recht zurückhaltend, eher als Empfehlung ausgefallen. Grund hierfür ist unter anderem das Konnexitätsprinzip, das Kommunen ermöglicht, entstehende Aufwände aus Gesetzen beim Gesetzgeber, dem Land, einzufordern. Bei der aktuellen Entwicklung der Landestrategie zu Digitalisierung (digital@bw) in Baden-Württemberg wurden Open Government Data und e-Government jedoch wieder zentraler auf die Agenda gesetzt und das LIFG Baden-Württemberg bietet ausreichend rechtliche Grundlage, um als Kommune Open Government Data zu entwickeln und Daten der Verwaltung zu öffnen. Somit steht auch einem freiwilligen Aufbau von Open Government Data in einer modernen Kommune nichts im Weg.

Die Gesetze, die auf OGD Einfluss nehmen, enthalten in Deutschland auch leider keine Betriebsanleitung. Kommunen stehen daher vor der Herausforderung, sich mit weiteren Fragen z.B. zur konkreten Umsetzung, Technologie, organisatorischen Verortung und dem Vorgehen in Einzelfällen selbst auseinanderzusetzen.

Lizenzierung

Neben der digitalen, nicht aggregierten Verfügbarkeit zählt die Nachnutzbarkeit – auch die kommerzielle Nutzung – der Daten zu den elementaren Kriterien von Open Data. Daten, die durch Menschen (nicht Maschinen) in einer Datenbank erfasst wurden, sind bei ausreichender Schöpfungshöhe, also Aufwand und intellektuelle Leistung, ähnlich wie beispielsweise ein künstlerisches Werk urheberrechtlich geschützt. Damit diese Daten von anderen genutzt werden können, muss der Urheber Nutzungsrechte, also Lizenzen erteilen – im Fall von Open Data: offene Lizenzen, die die Nutzung entsprechend der Open-Data-Kriterien ermöglichen. Open Data ist keine Unterhöhnung des Urheberrechts. Ganz im Gegenteil: Nur ein gutes Urheberrecht ermöglicht dem Urheber die Erteilung solcher offenen Lizenzen, an denen auch Bedingungen verknüpft werden. Nur so ist eine ausreichende Rechtssicherheit und juristische Niedrigschwelligkeit in einem Ökosystem von offener Innovation gewährleistet.

Datenschutz

Der Datenschutz ist in einer Vielzahl von Bundes- und Landesgesetzen geregelt. Hinzu kommen Vorgaben auf EU-Ebene. Eine Prüfung der einschlägigen Vorgaben ist der Öffnung von Daten jeweils vorgeschaltet. Der Datenschutz ist nicht als Gegner, sondern als kompetenter Partner zur Informationsfreiheit zu sehen. Deswegen sind in vielen Bundesländern Datenschutz und Informationsfreiheit in einer Einheit organisiert. Mit der neuen EU- Datenschutz-Grundverordnung, die am 28.05.2018 Geltung erlangen wird, hat die Europäische Union die Stellung des Datenschutzes besonders bei grenzüberschreitender Datenverarbeitung gestärkt. Durch die europäische Datenschutzreform wurde das Datenschutzrecht modernisiert, um insbesondere der Globalisierung und den datenschutzrechtlichen Herausforderungen, die die zunehmende Digitalisierung und das Internetzeitalter mit sich bringen, besser zu begegnen. Mit der Öffnung der Datenbestände der Verwaltungen verbindet sich der freie Zugang zu öffentlichen Daten und Informationen im Internet, die jeder nutzen, zusammenführen und weiterverwenden kann, was zu zusätzlichen Risiken für den Datenschutz führt.

Da es sich hier um ein zweckungebundenes Verfügbarmachen von Daten handelt, die vom öffentlichen Sektor nicht zu diesem Zweck erhoben wurden, kommt dem Datenschutzrecht bei der Bewertung des Personenbezugs eine wichtige Bedeutung zu.

Die Akteure im Bereich e-Government und Informationsfreiheit arbeiten mit jenen im Bereich Datenschutz konstruktiv zusammen, um den Schutz personenbezogener Daten zu gewährleisten. So ist die behördliche Datenschutzbeauftragte der Stadt Heidelberg Mitglied in den eingerichteten städtischen Projektgruppen und wird an allen Abstimmungsprozessen beteiligt.

Derzeit werden auf Bundesebene Arbeitspakete für die Bundesregierung zur Entwicklung von Rahmenbedingungen zur Sicherung des Datenschutzes bei Open Data entwickelt.

Standards

Intelligent vernetzte Daten sind (mindestens technisch) im globalen Zusammenhang zu sehen. Genauso wie wir überall auf der Welt eine Internetseite öffnen können und sie im Internet-Browser so angezeigt bekommen, wie sie durch die Erschaffer gedacht ist, genauso geht es darum, weltweit Daten richtig verstehen und verarbeiten zu können. Hierzu braucht es die Struktur beschreibende Daten, sogenannte Meta-Daten, die standardisiert sind. So wie das Hypertext-Protokoll (HTTP, Sir Tim Berners-Lee) der Standard ist, der weltweit den Aufbau einer Internetseite und die Anordnung ihrer Objekte beschreibt. Das ist auch für die Auffindbarkeit der Informationen in einem globalen Netz elementar wichtig. In manchen Bereichen wie etwa Bibliotheken ist das schon funktional – in vielen anderen Bereichen noch nicht. Im Idealfall sind diese Standards auch nicht durch privatwirtschaftliche Unternehmen festgelegt, die damit privatwirtschaftliche Interessen verfolgen, sondern in Zusammenarbeit mit diesen und allen anderen betroffenen Akteuren unabhängig und offen gestaltet. Für einen Teil der Open Government Data gibt es seit Kurzem einen europäischen Metadaten-Standard. Der deutsche Standard wird im Laufe 2017 an diesen angepasst, durch den deutschen IT-Planungsrat begutachtet und dann in einem Normierungsverfahren bis Anfang 2018 gesetzlich festgeschrieben.