

6. Die Bremer Empfehlung zu Open Government Data – Ein elektronischer Weg zu besserem Informationszugang und mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung

Viele Regierungen und Verwaltungen weltweit haben in jüngster Zeit „Open Government“ zu einem Leitbild ihrer Informationstechnik (IT) -Strategien erklärt.

Open Government meint allgemein die elektronische Unterstützung der Transparenz staatlichen Handelns und von Beteiligungsangeboten, insbesondere über das Internet. Voraussetzung dafür sind eine übergreifende technische Vernetzung und Open Government Data.

Open Government Data bedeutet, durch elektronisch bereitgestellte Informationen der öffentlichen Verwaltung Transparenz zu schaffen. Diese Öffnung der Verwaltung nach außen stärkt die Demokratie, weil sie die politische Beteiligung der Menschen befördert. Auch kann auf diese Weise ein größeres Verständnis für Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung erreicht werden. Daneben werden durch Open Government Data zielgruppenspezifische Informations- und Dienstleistungsangebote der Verwaltung an Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen ermöglicht.

In der Freien Hansestadt Bremen sind bereits 2006 durch die Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes wichtige Weichen für die Verwirklichung von Open Government Data gestellt worden: Erstmals wurde in Deutschland eine weitreichende Pflicht zur aktiven Veröffentlichung von Verwaltungsdokumenten festgeschrieben und die Einrichtung eines Informationsregisters geregelt. In der praktischen Erfahrung und einer 2009 durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation zufolge hat sich dieser Ansatz als erfolgreich erwiesen. Vor diesem Hintergrund sprechen sich die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner dafür aus, bei der Entwicklung von Open Government Data folgendes zu berücksichtigen:

1. Bestehende Informationsfreiheitsgesetze nutzen und ausbauen

Für den beabsichtigten Informationszugang der Öffentlichkeit muss ein Rechtsrahmen geschaffen, aber nicht neu erfunden werden. Vielmehr sollte an die existierenden Informationsfreiheitsgesetze auf Bundes und Länderebene angeknüpft werden. Wie in Bremen sollten dabei proaktive Veröffentlichungspflichten für bestimmte Dokumente eingeführt beziehungsweise ausgebaut werden. Statt auf englische Begriffe sollte dabei in der Kommunikation zu den Bürgerinnen und Bürgern auf die eingeführten deutschen Bezeichnungen wie Informationszugang und Verwaltungstransparenz gesetzt werden.

2. Organisatorische Veränderungsschritte für den Kulturwandel in der Verwaltung entwickeln

„Open Data“ wird zumeist in Form von Prinzipien wie zum Beispiel Vollständigkeit und Lizenzfreiheit definiert. Diese auch in den Informationsfreiheitsgesetzen formulierten Ziele können nicht in jedem Einzelfall vollständig verwirklicht werden. Sie müssen in der Verwaltungswirklichkeit mit verschiedenen Rechten wie dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung abgewogen werden. Die Informationsfreiheitsgesetze bieten einen guten Ausgangspunkt für die notwendigen Organisations- und Verfahrensregelungen. So grenzen sie die Ablehnungsgründe ein und formulieren die Anforderung, Informationen soweit wie möglich zur Verfügung zu stellen, und dafür beispielsweise Teile von Dokumenten (auch elektronisch) zu „schwärzen“.

Wichtig ist es aber, die für informationsfreiheitsfreundliche Entscheidungen erforderlichen Verfahren und Strukturen auch tatsächlich zu schaffen. Eine mit relevanten Inhalten gefüllte Open Data Plattform ist eine große technische und organisatorische Herausforderung. Sie zu etablieren erfordert einen verwaltungsübergreifenden Organisationsentwicklungsprozess und einen kulturellen Wandel in den Verwaltungen, die seit Erlass der Informationsfreiheitsgesetze einem Paradigmenwechsel unterliegen: Der Informationszugang wurde von der Ausnahme zur Regel. Zu seiner Durchsetzung sollten auch Anreizsysteme und Kontrollfunktionen entwickelt werden.

3. Nutzungsfreundliche Erschließung voranstellen

Es reicht nicht, den Zugang zu Informationen der Verwaltung rechtlich vorzuschreiben und diese dann von den einzelnen Behörden in der Form bereitstellen zu lassen, wie sie heute dort vorliegen. Linklisten oder Listen mit den Namen von Dokumenten oder Dateien erfüllen nicht die Erwartungen der Nutzerinnen und Nutzer. Dokumente und Dateien müssen mit Metadaten versehen und nutzergerecht erschlossen werden. Dies darf auch nicht auf die Ebene einzelner Behörden beschränkt bleiben, die ein Interessent erst ausfindig machen muss, sondern muss abgestimmt und über eine zentrale Suche für ganze Gebietskörperschaften (Stadt, Regierungsbezirk, Bundesland) erfolgen. Die Erfahrungen beim Aufbau des zentralen Informationsfreiheitsregisters in Bremen haben gezeigt, dass die Bezeichnungen der Verwaltung („Kraftfahrzeuge“) nicht immer den Suchbegriffen der Nutzerinnen und Nutzer („Autos“) entsprechen. Eine nutzerfreundliche Erschließung und effektive Suche ist eine permanente Herausforderung, an der kontinuierlich gearbeitet werden muss.

Alle Register (Suche und Ergebnisanzeige) und Dokumente müssen barrierefrei sein, das heißt für alle und damit auch für Menschen mit Behinderungen ohne Einschränkungen nutzbar sein. Dies ist bei den heute üblichen pdf Dokumenten beispielsweise zumeist nicht der Fall. Die Landesbehindertenbeauftragten müssen in die Entwicklungsprozesse einbezogen werden und die Ergebnisse kontrollieren können.

4. Technische Standardisierung als Voraussetzungen für eine breite Umsetzung sicherstellen

Die Erschließung der Dokumente durch Schlagworte erfordert erheblichen Aufwand. Da diese Arbeiten ebenso für die internen Dokumentenmanagementsysteme erforderlich sind, sollte für die externe Bereitstellung von Informationen kein eigener Prozess aufgesetzt werden. Stattdessen sollten die ohnehin erforderlichen Erschließungsarbeiten die Anforderungen der externen Informationsbereitstellung von vornherein berücksichtigen. Durch eine verwaltungsübergreifende Standardisierung (zum Beispiel auf Basis von XDOMEA oder anderer offener Formate) könnte der erforderliche Aufwand reduziert werden.

5. Differenzierte Kostenregelungen schaffen

Die Open Data Bewegung fordert eine grundsätzlich unentgeltliche und lizenzfreie Bereitstellung von Informationen für die Weiterverwendung, die dann ebenfalls unentgeltlich und lizenzfrei erfolgen soll. Dabei wird argumentiert, dass die Produktion der Informationen durch die Verwaltung bereits aus Steuermitteln finanziert worden seien, die von den Bürgerinnen und Bürgern aufgebracht worden sind. Dies ist grundsätzlich richtig, auch wenn die Finanzierung auch aus Gebühren erfolgt, die zweckgebunden sind und nur von bestimmten Gruppen der Bevölkerung entrichtet werden. Bei der Lösung dieser Problematik, die Strategien zur Verringerung der digitalen Teilung der Gesellschaft im Auge haben sollte, sollten die unterschiedlichen Erwartungen kommerzieller und privater Nutzerinnen

und Nutzer berücksichtigt werden. Denkbar sind beispielsweise unterschiedliche Lizenzbedingungen für die kommerzielle und private Nutzung.

6. Maschinenlesbarkeit realistisch umsetzen

Das für die Open Data Bewegung zentrale Prinzip der maschinenunterstützten Weiterverarbeitung ist wichtig für die Verwirklichung neuer Partizipations- und Kooperationsmöglichkeiten. Die Umsetzung dieser Forderung ist für Dokumente, die jetzt erstellt werden, deutlich leichter als für Altdaten. Die Erwartung, dass auch sie in jedem Format bereitgestellt werden können, übersteigt die in den Verwaltungen vorhandenen technischen Möglichkeiten. In Bremen wird die Senatorin für Finanzen deshalb mit den Informationsfreiheitsbeauftragten der bremischen Behörden klären, wie die Anforderung der Maschinenlesbarkeit möglich ist und ohne Zusatzaufwand realisiert werden kann.

7. Standardisierte Regelungen für lizenzfreie Veröffentlichungen verwenden

In der aktuellen Diskussion wird häufig fälschlich davon ausgegangen, dass die Verwaltungen nicht nur über Nutzungs-, sondern auch über uneingeschränkte Verwertungsrechte der bei ihnen vorhandenen Informationen verfügen. So können zum Beispiel in Gutachten oder Broschüren Fotos enthalten sein, deren Nutzung von den Rechteinhaberinnen und Rechteinhabern nur für den internen Gebrauch freigegeben worden sind. Eine Veröffentlichung wäre dann nur mit ihrer Zustimmung und in der Regel mit zusätzlichen Lizenzgebühren möglich. Dazu müssen künftig standardisierte Vertragsregelungen verwendet werden, die lizenzfreie Veröffentlichungen ermöglichen.

8. Zentrale Plattformen dezentral speisen

Für den Aufbau einer föderalen Open Government Data Plattform verfügen Bund, Länder und Kommunen bisher kaum über Erfahrungen mit einer systematischen proaktiven Informationsbereitstellung und daher auch nicht über die erforderlichen Standards, Abläufe und Zuständigkeiten. Diese können schon aus rechtlichen Gründen auch nicht einheitlich vorgeschrieben werden. Daher sollten alle Akteure ihre bestehenden Ansätze und Lösungen einbringen und gemeinsam festlegen, was technisch und inhaltlich zwingend einheitlich sein muss und wo Gestaltungsfreiheit besteht.

Bei der Konzeption des im bremischen Informationsfreiheitsgesetz vorgeschriebenen zentralen Informationsregisters wurde statt einer zentralen Redaktion ein „föderales“ Modell entwickelt und umgesetzt. Diese Vorgehensweise verbindet die dezentrale Bereitstellung von Inhalten mit einer standardisierten Meldung von Metadaten an das zentrale Register. Dieser Ansatz hat sich bewährt und sollte bei einer Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen zur Realisierung einer Open Data Plattform übernommen werden. Die Qualität sollte dabei von Anfang an hoch sein. Es sollten nicht zunächst nur Link-Listen und erst später Metadaten bereitgestellt werden. Sinnvoll könnte es auch sein, eine Reihenfolge in der Umsetzung von Themenbereichen wie Umwelt, Verkehr, Soziales zu vereinbaren und/oder unterschiedliche Verwaltungsebenen zeitlich gestaffelt einzubeziehen.

9. Eine neue Infrastruktur planen

Der Aufbau einer integrierten nutzungsfreundlichen und mit relevanten Inhalten gefüllten Informationszugangsplattform von Bund und Ländern ist kein Projekt, das mit dem Zeitpunkt der Freigabe abgeschlossen ist. In Bremen ist der Prozess auch nach drei Jahren bei weitem noch nicht abgeschlossen. Dementsprechend sollte die Entwicklung einer angestrebten Open Data Plattform von vornherein nicht nur als temporäres Projekt, sondern als Aufbau einer neuen Infrastruktur geplant werden, die kooperativ zu betreiben und zu finanzieren ist. Die aktive Einbeziehung des

Bundesbeauftragten und der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit an der Konzeption und Begleitung ist im Interesse der Verbesserung des Informationszuganges und der Steigerung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung unverzichtbar.

Die Erklärung wurde anlässlich der Tagung „E-Government In Medias Res“ in Bremen am 17. und 18. Januar 2011 abgegeben.

Erstunterzeichnerinnen und Erstunterzeichner

Karoline Linnert, Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen,
Prof. Dr. Herbert Kubicek, Institut für Informationsmanagement Bremen,
Dr. Imke Sommer, Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit in Bremen