

Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Bremer Open Data Konsultation¹

1 Hintergrund und Zielsetzung

Das 2006 verabschiedete Bremische Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) sieht neben dem Einzelantrag auf Zugang zu amtlichen Informationen auch eine pro-aktive Veröffentlichungspflicht für eine Reihe von Dokumenten sowie deren Meldung an ein zentrales Informationsregister vor. Dieses umfasst zur Zeit mehr als 26.000 Dokumente². Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat im Juni 2012 angekündigt, diese pro-aktive Veröffentlichungspflicht auch auf Rohdaten in frei zugänglichen Formaten für eine Weiterverarbeitung ("offene Daten") auszudehnen.³

Die pro-aktive Bereitstellung von Daten aus den IT-Verfahren der Behörden ist jedoch sehr viel aufwendiger als die Bereitstellung von Dokumenten. Ein Bericht oder Plan liegt in der Regel als digitales Dokument vor und muss nur hochgeladen und ins Register eingetragen werden. Bei Daten im Sinne maschinenlesbarer Zeichen ist der Aufwand für eine pro-aktive Veröffentlichung demgegenüber sehr viel höher, weil diese vielfach in IT-Verfahren erzeugt und verwaltet werden, die nur für geschulte Fachkräfte nutzbar und verständlich sind. Aus Sicherheitsgründen kommt ein unmittelbarer Zugriff auf diese Verfahren von außen nicht in Frage. Daher müssen Exportroutinen programmiert werden und die exportierten Daten müssen an anderer Stelle sicher bereitgehalten und aktualisiert werden sowie ggfs. durch zusätzliche Erläuterungen für Außenstehende verständlich gemacht werden.

Bisher hat sich Bremen in Bezug auf solche Rohdaten auf ein individuelles Nachfrageverfahren beschränkt. Auf der Webseite⁴ kann jeder Datensätze anfordern. Der Stand der Bearbeitung dieser Anfragen wird durch Ampelsymbole transparent gemacht.

Nachdem Hamburg mit seinem Transparenzgesetz eine generelle pro-aktive Veröffentlichungspflicht für alle Daten der Hamburgischen Behörden eingeführt hat, gibt es auch in Bremen die Forderung nach einer entsprechenden Novellierung des BremIFG. In Hamburg wurden für diese Öffnung von Daten aus über 50 IT-Verfahren

¹ Ich danke Barbara Lippa für die Zusammenstellung der Liste der eingeladenen Institutionen und die Zusammenstellung der Dokumente, die Gegenstand der Konsultation waren, sowie Rebecca Romppel für die Programmierung der Web-Seiten dieser Konsultation.

² <http://www.bremen.de/buergerservice/amtliche-informationen>

³ http://www.daten.bremen.de/sixcms/media.php/13/20120626_1_Open+Data.pdf

⁴ <http://www.daten.bremen.de>

laut einer Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft 5,1 Mio. Euro für den Aufbau des Informationsregisters und 1,3 Mio. jährlich für dessen Betrieb bereitgestellt.⁵ Ein Haushaltsnotlageland wie Bremen kann es sich jedoch nicht leisten, auch nur einen sehr viel geringeren Betrag für die Bereitstellung von Daten zu investieren, über deren Nachfrage man nichts weiß.

Vor diesem Hintergrund erschien es sinnvoll, vor konkreten Beratungen über etwaige gesetzliche Bereitstellungspflichten für Rohdaten zu versuchen, den aktuellen Bedarf dafür zu ermitteln. Daher hat die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen Ifib Consult beauftragt, eine entsprechende öffentliche Online-Konsultation durchzuführen.

2 Die Konzeption der Konsultation

Bei der Konzeption wurde davon ausgegangen, dass der Aufwand für die Bereitstellung von Daten in maschinenlesbarer Form vor allem dann gerechtfertigt ist, wenn davon ein Beitrag zur Verbesserung der Transparenz von Politik und Verwaltung zu erwarten ist und die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise ihr demokratisches Grundrecht der Kontrolle der Regierung besser wahrnehmen können. Welche Daten dies sind, können vor allem die Organisationen, Initiativen und Personen sagen, die solche Daten verwenden würden, um zu mehr Transparenz beizutragen. Daher wurden sie als Hauptzielgruppe einer solchen Konsultation bestimmt.

Es erschien jedoch nicht sinnvoll, pauschal zu fragen, welche Daten generell bereitgestellt werden sollen und so einen unverbindlichen Wunschzettel zu erzeugen. Vielmehr sollte die Konsultation möglichst konkrete Ergebnisse liefern. Dabei wird angenommen, dass sich die adressierten Organisationen heute bereits mit Dokumenten der für sie relevanten Behörden wie dem Umweltbericht, dem Armuts- und Reichtumsbericht, dem Bildungsbericht oder dem Subventionsbericht beschäftigen und gegebenenfalls ein Interesse daran haben, zur kritischen Überprüfung oder zum Vergleich mit anderen Kommunen oder Ländern auch die Rohdaten zu erhalten, aus denen diese Dokumente erstellt werden.

Daher wurden aus dem Register amtlicher Informationen sowie den Web-Seiten der senatorischen Behörden die Dokumente ermittelt, die auf Rohdaten basieren sowie Register, Verzeichnisse und Messdaten. Diese wurden den senatorischen Behörden und ihren Arbeitsbereichen zugeordnet und über Links auch direkt aufrufbar gemacht.

⁵ http://www.daten.bremen.de/sixcms/media.php/13/20120626_1_Open+Data.pdf

Die Konsultation bezog sich dann konkret zu jedem Dokument auf die Frage

"Mit welchen Daten daraus würden Sie wie und für wen zu mehr Transparenz von Regierung und Verwaltung beitragen?"

Daneben bestand die Möglichkeit Ergänzungen vorzunehmen, falls jemand in den Listen Dokumente oder Daten vermisst, von denen bekannt ist oder vermutet wird, dass sie in der Bremischen Verwaltung vorhanden sind. Und drittens gab es über einen Link zur Open Data Plattform die Möglichkeit, Daten, die nicht mit Dokumenten in Verbindung stehen, dort anzufordern.

Um Dopplungen von Vorschlägen für dieselben Daten zu vermeiden, sollten alle Vorschläge sofort für alle anderen Interessenten sichtbar sein.

In der Erwartung, dass eine relative hohe Zahl von Vorschlägen eingehen würde, war nach dieser ersten Phase des Sammelns eine zweite Phase vorgesehen, in der Prioritäten für die zeitliche Reihenfolge der Bereitstellung ermittelt werden sollten.

3 Werbung für die Konsultation

Am 6. März wurde die Konsultation mit einem Pressegespräch mit der Senatorin für Finanzen, Bürgermeisterin Karoline Linnert, gestartet. Gleichzeitig wurden 250 Verbände, Vereinigungen und Initiativen in Bremen und überregional per E-Mail mit einem Link auf die Konsultation hingewiesen und zur Mitarbeit eingeladen. Die Liste der Institutionen, die das Handeln von Politik und Verwaltung aus unterschiedlichen Gründen kritisch begleiten, reicht von Agrarbündnis und Aktion Bildungsinformation über die Deutsche Gesellschaft für Informationsfreiheit, die Humanistische Union, den Bremer Jugendring, das Netzwerk Recherche, viele Online-Medien sowie alle registrierten Wirtschafts- und Berufsverbände bis zur Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.

Der Weser-Kurier hat auf die Konsultation hingewiesen. Auf der Webseite der Stadt Bremen⁶ sind Banner mit dem Hinweis auf die Konsultation geschaltet worden und Netzwerke wie die Open Knowledge Foundation, das Netzwerk Bürgerbeteiligung und das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement haben in ihren Newslettern auf die Konsultation hingewiesen.

4 Beteiligung an der Konsultation

Vom 6. März bis 6. April wurden auf <http://www.stateboard.de/opendata/> Zugriffe von 812 verschiedenen Hosts und rund 2.500 Besuche (Visits) registriert.

⁶ www.bremen.de

Zugriffe	Pageviews	Hosts	Visits
insgesamt (ohne Admin)	14.069	812	2.526
auf die eigentlichen Vorschlagsseiten	10.859	367	1.554

In diesen Zahlen sind auch die Besuche von sogenannten Bots (Roboter der Suchmaschinen) enthalten. Die Zahl der Besuche von Menschen dürfte bei etwa der Hälfte liegen.

Die Differenz zwischen 2.526 Visits der Seiten insgesamt und 1.554 Besuchen der Seiten mit den Dokumenten und Vorschlägen zeigt, dass sich 1.000 Besucherinnen und Besucher die Konsultation angeschaut haben und aus der Einleitung und Darstellung des Ablaufs bereits erkannt haben, dass diese auf Rohdaten fokussierte Konsultation für sie nicht relevant ist. Dies deckt sich auch mit der Rückmeldung einer Nicht-Regierungsorganisation, die sich für Offene Daten in Bremen engagiert. Ihr hat sich erst durch die konkreten Fragen in dieser Konsultation der Unterschied zwischen Dokumenten und Daten erschlossen und sie ist zu der Erkenntnis gekommen, dass sie weder über die statistischen noch die technischen Kenntnisse verfügt, um mit Rohdaten ihre Arbeit verbessern zu können.

5 Ergebnisse der Konsultation

Von den 700 - 800 Besucherinnen und Besuchern des Vorschlagsbereichs sind 81 Vorschläge gemacht worden. Dies entspricht der häufiger festgestellten Relation von 10:1 zwischen lesenden und schreibenden Nutzungen. Hier können auch die Komplexität der Darstellung und Mängel in der Nutzungsführung dazu geführt haben, dass jemand abgebrochen hat.

Von den 81 Vorschlägen beziehen sich 72 auf Rohdaten. Es gab auch Vorschläge zur Bereitstellung von Verträgen. Insgesamt liegen diese Zahlen zwar unter den Erwartungen, aber deutlich über der Anzahl der Vorschläge auf dem Bremer Datenportal. Dort sind inhaltlich vergleichbar von November 2011 bis zum 22. April 2013 nur 52 konkrete Vorschläge registriert worden.⁷

⁷<http://www.daten.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen236.c.6491.de&id=6491&skip=0&max=-1>

Es gibt m. W. keine direkt vergleichbaren Zahlen aus ähnlichen Konsultationen. Die Stadt Bonn hat vom 1.6. 2013 bis zum 31.3. 2014 bei einer per E-Mail zu adressierenden Daten-Wunschliste 96 Vorschläge erhalten.⁸

Bemerkenswert ist die sehr ungleiche Verteilung der Vorschläge über die Ressorts: Allein 48 Vorschläge (= 66 %) betreffen die Arbeitsbereiche des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, davon 25 konkret die Dienststelle Geoinformation Bremen.

Ressort	Dokumente	Vorschläge zu Rohdaten
<u>Senatskanzlei</u>	44	2
<u>Der Senator für Inneres und Sport</u>	31	2
<u>Der Senator für Justiz und Verfassung</u>	18	2
<u>Die Senatorin für Bildung und Wissenschaft</u>	42	7
<u>Der Senator für Gesundheit</u>	89	3
Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	122	48
<u>Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen</u>	70	0
<u>Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen</u>	40	4
<u>Die Senatorin für Finanzen</u>	70	8
<u>Der Senator für Kultur</u>	6	2
<u>Ressortunabhängige Einrichtungen</u>	9	0
<u>Magistrat der Stadt Bremerhaven</u>	58	3

Die Zusammenstellung aller eingegangenen Vorschläge für Datensätze ist auf den Seiten der Konsultation einsehbar.

⁸http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/aktuelles/open_data/01727/index.html?lang=de

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Angesichts der geringen Zahl von Vorschlägen bei den meisten Ressorts gibt es keinen Grund für die vorgesehene zweite Phase der Prioritätenbildung. Die eingegangenen Vorschläge werden so behandelt, als wären sie über das Bremer Open-Data-Portal⁹ eingegangen. Dies ist inzwischen geschehen. Über das Ampelsystem kann verfolgt werden, wie die jeweiligen Ressorts auf die Anfragen reagieren.

Aus den geschilderten Ergebnissen können die folgenden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen gegeben werden:

(1) Keine generelle pro-aktive Veröffentlichungspflicht für Rohdaten - Das derzeitige individuelle Antragsverfahren soll als Regelverfahren für ausgebaut werden

Die überschaubare Zahl an Vorschlägen für die Bereitstellung von maschinenlesbaren Daten dürfte in nächster Zukunft nicht nennenswert größer werden. Diese kann man gut mit dem derzeitigen individuellen Anforderungsverfahren bearbeiten. Für eine darüber hinausgehende generelle Verpflichtung zur pro-aktiven Veröffentlichung von Rohdaten und eine entsprechende Erweiterung des BremIFG wie im Hamburger Transparenzgesetz liefert diese Konsultation keine Rechtfertigung.

Diese Schlussfolgerung ist u.a. in einem Blog zu Open Data als Katastrophe für Open Data und für Bremen kritisiert worden.¹⁰ Dabei wird übersehen, dass das BremIFG schon jetzt im Gegensatz zu den meisten anderen IFGs einen Rechtsanspruch auf den Zugang zu amtlichen Informationen auch in Form maschinenlesbarer Daten beinhaltet. In § 1 Grundsatz heißt es:

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Landes, der Gemeinden und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

(2) Die Behörde kann entweder Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.“

⁹ www.daten.bremen.de

¹⁰ http://www.ifib.de/blog/index.php/site/comments%20bericht_zur_bremer_open_data_konsultation

Die Anforderung von Datensätzen, wie sie zur Zeit über www.daten.bremen.de möglich ist, ist eine besondere Art des Informationszugangs nach Absatz (2). Das bedeutet, dass ein Antragsteller eine Begründung für eine Ablehnung erhalten muss und sich bei der Landesbeauftragten für Informationsfreiheit beschweren kann, wenn ihm diese nicht sachlich gerechtfertigt erscheint. Um dies noch deutlicher zu machen, sollte das Vorschlagen von Datensätzen mit der Seite zu den IFG-Anfragen besser abgestimmt werden.

(2) Andere Prioritäten beim Brem IFG

Für das BremIFG ergibt sich vor diesem Hintergrund kein konkreter gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bezug auf maschinenlesbare Daten. Eine andere Frage ist, ob die Empfehlungen der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit aufgegriffen werden sollen, das bisherige Veröffentlichungsgebot („Soll“) für näher bestimmter Kategorien von amtlichen Informationen, wie in Hamburg, in eine verwaltungsgerichtlich überprüfbare Veröffentlichungspflicht („Muss“) zu überführen und die Liste der zu veröffentlichenden Dokumente zu erweitern. Strittig ist dabei vor allem, welche Verträge der Verwaltung wann veröffentlicht werden sollen – eine Frage, die konkret zeigt, dass es in Bezug auf Transparenz nicht in erster Linie um maschinenlesbare Daten zur freien Weiterverarbeitung geht, sondern um von Menschen lesbare Dokumente, die nicht verändert werden dürfen.

(3) Handlungsbedarf bei BremUIG und BremGeoZG

Der großen Zahl an Vorschlägen zu Daten aus dem Umwelt- und Geo-Bereich könnte man mit einer Erweiterung der pro-aktiven Veröffentlichungspflicht im BremIFG aus rechtlichen Gründen nicht zur Durchsetzung verhelfen. Denn bereichsspezifische Gesetze haben Vorrang vor allgemeineren. Für den Umweltbereich regeln die Umweltinformationsgesetze (UIGs) von Bund und Ländern Zugangsrechte und Veröffentlichungspflichten. Diese kann man durch Änderungen im IFG nicht erweitern. Möglich und sinnvoll ist jedoch eine Verpflichtung im BremIFG, dass die nach BremUIG zu veröffentlichenden Informationen auch im zentralen Informationsregister nach BremIFG zu melden sind, damit es nach außen für die Bürgerinnen und Bürger einen gemeinsamen Einstiegspunkt und eine umfassende Suchfunktion gibt. Sinnvoll wäre auch eine gemeinsame Seite für die individuelle Antragsstellung nach IFG und / oder das UIG.

7 Ausblick

Claus Arndt kritisiert in dem erwähnten Blog-Beitrag, dass der Verzicht auf die generelle pro-aktive Veröffentlichungspflicht für alle maschinenlesbaren (Roh-Daten) der Verwaltung dem frühen Entwicklungsstadium von Open Data nicht gerecht würde. Ich denke demgegenüber, dass gerade eine inkrementale, schrittweise Vorgehensweise angemessener und erfolgversprechender ist, indem Daten per Einzelanfrage nach IFG angefordert werden und alle einmal gelieferten Daten dann generell bereitgestellt werden, wie es das BremIFG in § 11 vorschreibt. Ende 2015 muss das BremIFG novelliert werden und dann kann man prüfen, wie sich das Themenfeld entwickelt hat und welche Erweiterungen sinnvoll erscheinen

Kritisiert wird auch die thematische Beschränkung auf die Verwendung von Daten für mehr Transparenz, anstatt auch für bildungsbezogene und wirtschaftliche Zwecke. Es ist unbestritten, dass es neben einem potenziellen Beitrag zu politischer Transparenz auch legitime Bildungs- und Wirtschaftsinteressen an amtlichen Daten gibt. Ich halte es aber nicht für wissenschaftlich angemessen und politisch reflektiert, wenn man alle diese Ziele in einen Topf wirft und eine Pauschalforderung erhebt, statt eine differenzierte Analyse der unterschiedlichen Verwendungszusammenhänge vorzunehmen. So kann man z.B. im Hinblick auf Gebührenregelungen sehr wohl argumentieren, dass für Daten, die für wirtschaftliche Zwecke verwendet werden, auch Gebühren erhoben werden, für Verwendungen im Allgemeinwohl (Transparenz) und Bildung hingegen nicht.

Das Ergebnis dieser Konsultation zeigt nur, dass die Anzahl konkreter Beiträge zu mehr Transparenz überschaubar ist und nach Politikfeldern sehr ungleich verteilt. Für den Bedarf an Daten zu Bildungs-, Forschungs- und Wirtschaftszwecken kann man eigene auf diese Felder abgestimmte Konsultationen mit entsprechenden Fragen und Zielgruppen machen

Wenn es um Transparenz in Politik und Verwaltung geht, sind nicht die App Entwickler die Speerspitze der Bewegung. Da gibt es andere schon länger existierende Vereinigungen wie Transparency International, Humanistische Union, Greenpeace, BUND und vor allem Journalisten. Wenn Open Data zu mehr Transparenz beitragen will, müssen diese thematisch ausgerichteten Organisationen Open Data in ihre Arbeit einbeziehen. Mit der Konsultation und dem Bezug auf bereits existierende Dokumente haben wir versucht, sie auf diese Möglichkeit aufmerksam zu machen. Wenn Sie das noch nicht wollen und/oder noch nicht können, sollten sie eine Chance bekommen, dieses neue Instrument zu prüfen und zu nutzen.

Um es allgemeiner auszudrücken: Nach meiner Auffassung gibt es zum Thema Transparenz zwei unterschiedliche Communities, die bisher kaum miteinander reden:

Die eine, die sich technisch mit der Weiterverarbeitung von Daten für mehr oder weniger beliebige Zwecke auskennt, und die andere, die sich mit mangelnder Transparenz in der Politik auskennt und wie man ihr mit Öffentlichkeitsarbeit begegnet. Die Ergebnisse der Konsultation zeigen m. E. dass noch einiges zu tun ist, um beide zum wechselseitigen Nutzen zusammenzubringen.

Prof. Dr. Herbert Kubicek, Jahrgang 1946, lehrte und forschte bis 2011 als Professor für Angewandte Informatik an der Universität Bremen. Nach seiner Pensionierung arbeitet er weiter als leitender Wissenschaftler an dem von ihm mitgegründeten Institut für Informationsmanagement Bremen (ifib) (www.ifib.de). Außerdem ist er Vorstandsvorsitzender der gemeinnützigen Stiftung Digitale Chancen (www.digitale-chancen.de)

Kontakt: kubicek@ifib.de