

Transparenz und offenes Regierungshandeln in Deutschland aus internationaler Perspektive¹

Über 1000 Delegierte aus mehr als 62 Ländern versammelten sich Ende Oktober beim Open Government Partnership Summit 2013 [1] in London, um an konkreten Ideen und Maßnahmen für effizienteres und transparenteres Regierungshandeln zu arbeiten. An dem Gipfel nahmen Vertreter von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen teil, deren Länder zusammen rund 2 Milliarden Menschen ausmachen. Die Initiative Open Government Partnership (OGP) wurde im September 2011 von den Regierungen der USA und Brasiliens ins Leben gerufen und zusammen mit sechs weiteren Nationen gegründet. Ziel der OGP ist die Stärkung von Transparenz, Rechenschaftslegung, Bürgerbeteiligung und Korruptionsbekämpfung. Trotz mehrfacher Aufforderung durch die deutsche und internationale Zivilgesellschaft ist Deutschland noch nicht beigetreten [2] - das ist exemplarisch für die Behandlung des Themas Open Government durch die Bundesregierung.

Zusagen für mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und bürgerschaftliches Engagement

Die Delegierten bzw. die OGP-Staaten, die sie vertreten, brachten über 1078 konkrete Zusagen und Verpflichtungen für offenes Regieren mit nach London, die über zwei Tage hinweg diskutiert und kommentiert wurden. In über 50 Workshops, regionalen und thematischen Arbeitsgruppen und Vorträgen wurde an Möglichkeiten und Lösungen hin zu besserem und transparentem Regierungshandeln gearbeitet. Die Vertreter von Regierung, Zivilgesellschaft, Medien und internationalen Organisationen wie Weltbank, OECD und UN teilten Erfahrungen aus ihren jeweiligen Ländern und zeigten an Hand von Beispielen, wie offenes Regieren öffentliche Dienstleistungen verbessern, das Wirtschaftswachstum ankurbeln oder Armut und Korruption verringern kann. Vorangegangen war der CSO-Day auf dem sich die über 400 international vertretene zivilgesellschaftliche Akteure austauschen, vernetzen und voneinander lernen konnten.

¹ „Dieser Gastbeitrag ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>.“

Die Verpflichtungen sowie deren Einhaltung und Fortschritt werden durch den unabhängigen Reportmechanismus (IRM) der OGP überprüft. Bereits die ersten IRM-Reports der acht Gründungsmitglieder zeigen, dass 49% der 175 Verpflichtungen erfolgreich implementiert wurden, 44% noch in Arbeit sind und nur 7% bisher nicht adressiert wurden. Beispielhaft verpflichtete sich jedes OGP-Mitglied im Rahmen des Gipfels eine zusätzliche Verpflichtung zu erfüllen. So versprach der britische Premierminister am ersten Tag der Veranstaltung die zeitnahe Öffnung des britischen Unternehmensregisters. [4]

Wo ist eigentlich Deutschland?

Mo Ibrahim, ein britisch-sudanesischer Mobilfunkunternehmer, der sich für gute Regierungsführung in Afrika einsetzt, fragte im Plenarsaal die versammelten Delegationen: "Wo ist eigentlich Deutschland?" Die Frage ist berechtigt, denn mittlerweile beteiligen sich neben den acht Gründungsstaaten über 54 weitere Nationen, darunter Schweden, Großbritannien und Mexiko. Deutschland ist trotz eigener Initiativen zur Öffnung von Verwaltungsdaten, wie mit dem deutschen Datenportal GovData [3], bis heute kein Mitglied. Dabei könnte ein Beitritt die Datenlage von GovData verbessern, ein wichtiger Impuls für die Bündelung einzelner Anstrengungen auf Bundes- und Landesebene sein und einen Beitrag zu echtem Open Government in Deutschland leisten [5]. Ein Beitritt ist zudem eine notwendige Voraussetzung, um der deutschen Verantwortung für ein transparenteres Regierungshandeln nicht nur national, sondern auch international gerecht zu werden.

Deutschlands Mitgliedschaft in der OGP würde helfen, um mit dem Rückhalt in der Politik und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, weitere relevante Daten zu öffnen und den Prozess hin zu echtem Open Government voranzutreiben. Viel wichtiger aber: Die OGP würde einen konstanten Dialog und eine strukturierte Kooperation, nicht nur im Bereich von Open Government, zwischen Zivilgesellschaft und Regierung befördern.

Zudem würde ein Beitritt nicht nur Deutschland helfen, sondern auch der OGP: Die Erfahrungen von Deutschland mit seinem föderalen System und Regelungen zum Datenschutz können sehr hilfreich für andere Länder sein.

Was macht denn Deutschland?

Anfang 2012 veröffentlichte das Bundesinnenministerium eine Studie zum Thema Open Government Data und im Sommer darauf verkündete das Ministerium des Inneren, es würde die Handlungsempfehlungen aufnehmen und begann mit der Planung und Umsetzung eines Open Government Data Portals auf Bundesebene. Doch wenige Wochen, bevor Innenminister Friedrich das Portal offiziell vorstellen wollte, wird offensichtlich, dass das angekündigte Portal in mindestens zwei wesentlichen Punkten wirklichem Open Data widerspricht: erstens, gibt es keine kompatible und einheitliche Lizenzpolitik und zweitens keine interessanten Datensätze. Mit anderen Worten, trotz der großen Ankündigung war schnell absehbar, es fehlen "frei zugängliche Daten und Informationen, die für Dritte einfach und in standardisierten Formaten verfügbar sein" werden. Infolgedessen wurde einfach das Wort "Open" aus dem Titel der Plattform gestrichen.

Verschiedene Vertreter aus der Zivilgesellschaft veröffentlichten daraufhin eine Erklärung, in der sie begründeten, warum die Plattform govdata.de in der jetzt vorgesehen Form nicht akzeptabel ist. Denn "Verwaltungsdaten", so die Vertreter, "heißen nicht so, weil sie der Verwaltung gehören, sondern weil diese sie verwaltet".[6] Die Hauptargumente damals:

- die Plattform verwendet Datensätze mit einem Lizenzmodell, das sich nicht an internationalen Standards ausrichtet und nicht als offen bezeichnet werden kann;
- vorhersehbare Probleme in Hinblick auf Umsetzung, Barrierefreiheit, Bedienbarkeit und Sicherheit;
- keine nachhaltige Strategie oder Bemühungen für die Verbreitung, Nutzung und Verarbeitung der veröffentlichten Daten;
- keine erkennbare Ausrichtung darauf, wirklich wertvolle und nützliche Daten zu veröffentlichen
- es sind weder Investitionen in Marketing und Kommunikation der Plattform als zentrale Anlaufstelle für öffentliche Daten noch die Einrichtung einer unabhängigen Clearingstelle als Anlauf- und Beschwerdestelle geplant

In vielen Gesprächen zwischen Vertretern der Community wurden daraufhin tatsächlich einige Fortschritte erzielt, dennoch bleibt die Kernkritik an dem Vorgehen der Bundesrepublik, dass die bisherige Umsetzung vor allem zu einer inhaltlichen

Entwertung des Begriffes "Open Government" führt und damit auch die Entwicklung zu wirklich offenem und transparentem Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland nachhaltig gebremst wird.

Bis heute sind in Deutschland viele relevante Datensätze gar nicht oder nicht als offene Daten zugänglich und es fehlen viele Daten mit der Möglichkeit zur freien Nachnutzung. Nach dem aktuellen Open Data Census erreicht Deutschland nur bei einem von zehn wichtigen Datensätzen die volle Punktzahl. Bei fünf Datensätzen sogar nur 50%. Damit liegt Deutschland im internationalen Vergleich nur im Mittelfeld der untersuchten Länder und nur auf Platz 6 der G8-Länder. Hier ist also noch viel Luft nach oben. Ein ambitionierter nationaler Aktionsplan zur G8 Open Data Charta und dessen konsequente Umsetzung könnte dieses Zwischenergebnis deutlich verbessern. Auch ein Beitritt Deutschlands zur OGP würde darüber hinaus helfen, um mit dem Rückhalt in der Politik und im konstanten Dialog mit der Zivilgesellschaft, weiter relevante Daten zu öffnen und den Prozess hin zu echtem Open Government (Data) voranzutreiben.

GovData würde somit von einem Beitritt zur OGP profitieren, denn die OGP fordert unter anderem, dass die teilnehmenden Staaten die Daten der öffentlichen Hand möglichst umfassend und offen zur Weiterverwendung zur Verfügung stellen - ebenfalls ein erklärtes Ziel von GovData.

Open Government und staatliche Überwachung

Als die indische Menschenrechtsaktivistin Aruna Roy auf dem Summit in London die Frage stellte, auf die alle gewartet hatten, herrschte im Publikum für einen kurzen Moment angespannte Stille. Auf eindrückliche Art und Weise erläuterte sie den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Open Government und den umfassenden Ausspähaktionen von Geheimdiensten, um im Anschluss ihre beiden Diskussionspartner, den amerikanischen und den britischen Außenminister, um ein Statement zu bitten [7].

Die Reaktion ihres Diskussionspartners John Kerry hat international für Schlagzeilen gesorgt: Zum ersten Mal überhaupt hat die US-Regierung öffentlich zugegeben, dass die Spionageaktionen der NSA zu weit gegangen sind ("And yes, in some cases, it has reached too far inappropriately") [8]. Natürlich wurden Aufklärung und Besserung versprochen. Staatliche Überwachung, Bürgerrechte und Datenschutz wurden jedoch

nicht nur zwischen Kerry und Roy diskutiert, sondern waren ebenso Gegenstand von Workshops, u.a. "Regierung offen und geschlossen: Transparenz, Datenschutz und Massenüberwachung" [9] und "Schutz von Informanten und Open Government"[10]. Auch Tim Berner-Lee [11], Erfinder des World Wide Web und prominenter Befürworter von Open Data, hat in seiner Rede zum Abschluss der Konferenz auf die negativen Konsequenzen einer massenhaften Überwachung auf die Demokratie hingewiesen [12].

Grundsätzlich sollte der geäußerte Willen der deutschen Regierung, zur Aufklärung der NSA-Affäre beizutragen, auch ein Ansporn sein, die Aktivitäten für transparentes und offenes Regierungshandeln auszubauen - im Allgemeinen und im speziellen im Bereich Transparenz, etwa mit konkreten Schritten für die Freigabe von mehr relevanten Daten für das Datenportal GovData.de und einem Beitritt zur Open Government Partnership.

Fazit: Deutschland sollte sich national und international mehr für echtes Open Government engagieren

In London konnte sich die OGP durch ein starkes Engagement der britischen Regierung weiter professionalisieren und verstetigen. Dennoch bleibt abzuwarten, wie die Partnerschaft in den einzelnen Ländern verankert werden kann und wie stark die politische Unterstützung bei der Umsetzung der ambitionierten Pläne in der Realität ist. Es gibt auch Kritik [13] an der OGP. Vor allem die fehlenden Sanktionsmechanismen stellen eine Herausforderung bei den gemeinsam mit der Zivilgesellschaft erarbeiteten Umsetzungsplänen dar. Der Summit in London hat dennoch gezeigt, dass die OGP zunehmend ein internationales Forum für die Themen Überwachung, Datenschutz und Schutz von Bürgerrechten ist. Deutschland könnte hier als starkes OGP-Mitglied eine Führungsrolle ausüben und gemeinsam mit anderen Staaten die Debatte rund um diese Themen auf internationaler Ebene dauerhaft verankern.

Deutschland spielt beim Thema Open Government international noch keine wichtige Rolle und das Thema wird in Deutschland eher stiefmütterlich behandelt. Das liegt vor allem daran, dass es in Deutschland an einem klaren Bekenntnis der politischen Führung und der daraus resultierenden Verpflichtung zu mehr Transparenz, Offenheit und Rechenschaft mangelt. In einem Zeitalter, in dem Regierungen und Unternehmen immer mehr private Daten sammeln, bedarf es klarer Regeln und effektiver Mechanismen, um die Rechte und den Schutz des Einzelnen zu

garantieren. Deutschland hat international den Ruf einer Nation, in dem Datenschutz und Schutz der Privatsphäre einen hohen Stellenwert haben. Die Erfahrungen, die Deutschland bei der Entwicklung von Gesetzen und Institutionen diesbezüglich gemacht hat, dürfte anderen Nationen von großem Nutzen sein. Dafür muss das Thema Open Government und der mögliche Beitritt zur OGP in Deutschland breiter in Richtung Politik, Verwaltung und den zivilgesellschaftlichen Organisationen kommuniziert werden.

*Dieser Beitrag von **Christian Heise** (Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. / Arbeitskreis für den Beitritt Deutschlands zum Open Government Partnership) wurde auf der Grundlage von bereits veröffentlichten Beiträgen [14] [15] [16] verfasst. Er war Teilnehmer des Open Government Summit 2013 in London.*

Kontakt: christian.heise@okfn.org

Anmerkungen:

- [1] <http://www.opengovpartnership.org/get-involved/london-summit-2013>
- [2] <http://opengovpartnership.de/2013/10/pm-beitritt-deutschlands-zur-ogp-umsetzungskonzept/>
- [3] <http://govdata.de>
- [4] <http://www.theguardian.com/business/2013/oct/31/public-register-firms-secret-owners-america>
- [5] <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/okfn-govdata-wurde-von-einem-beitritt-deutschlands-zur-ogp-profitieren->
- [6] <http://not-your-govdata.de>
- [7] <http://www.youtube.com/watch?v=NGZwsKaFwIE>
- [8] <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/31/john-kerry-some-surveillance-gone-too-far>
- [9] <http://www.opengovpartnership.org/get-involved/london-summit-2013/agenda/session/government-open-and-shut-transparency-privacy-and>
- [10] <http://www.opengovpartnership.org/get-involved/london-summit-2013/agenda/session/whistleblower-protection-and-open-government>
- [11] http://de.wikipedia.org/wiki/Tim_Berners-Lee

[12] <http://techpresident.com/news/wegov/24483/privacy-and-surveillance-elephant-ogp-summit>

[13] <http://sunlightfoundation.com/blog/2013/10/10/ogp-opportunities-and-limitations/>

[14] <http://okfn.de/2013/11/open-government-partnership-summit-2013-wo-ist-eigentlich-deutschland/>

[15] <https://www.govdata.de/neues/-/blogs/okfn-govdata-wurde-von-einem-beitritt-deutschlands-zur-ogp-profitieren->

[16] <http://okfn.de/2013/02/von-open-data-zu-govdata-warum-deutschland-die-initiative-open-government-partnership-braucht/>