



Steuerungsprojekt „Open Government“

Beschluss des IT-Planungsrats

vom

25. Oktober 2012

Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government)

Eckpunkte zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit

Digitale Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglichen heute neue Formen der Kommunikation und Wertschöpfung: Ideen, Entscheidungen und Produkte können inzwischen über das Internet gemeinsam erarbeitet werden. Von dieser Entwicklung profitieren auch Politik und Verwaltung.

Zahlreiche Entscheidungsträger auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene haben sich daher bereits die stärkere Öffnung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft¹ zum Ziel gesetzt. Die Nationale E-Government-Strategie des IT-Planungsrats und sein Memorandum vom 30. Juni 2011 sowie der 5. Nationale IT-Gipfel setzen Schwerpunkte bei „offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln“. Auch innovative Ansätze der Zivilgesellschaft zeigen Potentiale auf.

1) Der Begriff „Open Government“

Unter dem Oberbegriff *Open Government* lassen sich die drei Teilbereiche *Transparenz*, *Teilhabe* und *Zusammenarbeit* zusammenfassen – unabhängig davon, ob Informations- und Kommunikationstechnologien genutzt werden:

- *Transparenz:*
Unter Transparenz ist die Offenlegung von Meinungsbildungs-, Abwägungs- und Entscheidungsprozessen und der Zugang zu Daten und Informationen der öffentlichen Hand zu verstehen. Ein Ziel ist es, die Grundlagen für das Handeln von Politik und Verwaltung in allgemein verständlicher Sprache nachvollziehbar darzustellen sowie fundierte gesellschaftliche Diskussionen zu fördern.
- *Teilhabe (Partizipation, Mitwirkung):*
Teilhabe bedeutet Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen. Wesentliches Ziel ist es, die Gesellschaft stärker in Entscheidungen von Politik und Verwaltung einzubeziehen. Je nach Gegenstand und Phase der Beteiligung sind unterschiedliche Formen der Beteiligung möglich. Unabhängig von der konkreten Beteiligungsform müssen die Beteiligten immer wissen, was sie durch ihre Beiträge bewirken können, was mit den Beteiligungsergebnissen geschieht und wo die Grenzen der Beteiligung gezogen sind.
- *Zusammenarbeit (Kooperation, Koproduktion, „Kollaboration“):*
Zusammenarbeit beschreibt das vertiefte Zusammenwirken von staatlichen

¹ Im Folgenden werden alle hier aufgezählten Gruppen in dem Begriff „gesellschaftliche Gruppen“ zusammengefasst.

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung des Open Government“

vom 11. September 2012

Stellen untereinander sowie des Staates mit gesellschaftlichen Gruppen bei der Erledigung von Aufgaben. Ziel ist es, das in der Gesellschaft und den staatlichen Stellen vorhandene Wissen zu vernetzen, um damit die Qualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, Aufwand zu begrenzen und ggf. neue Wertschöpfungsketten zu ermöglichen.

Basis für Open Government ist die Bereitstellung von Daten der öffentlichen Hand zur Nutzung, insbesondere durch Weiterverwendung und Weiterverbreitung („Open Data“)². Ausgenommen hiervon sind rechtlich besonders geschützte Daten. Die Bereitstellung von Daten ist für alle drei Teilbereiche von Open Government wichtig. Sie kann

- Transparenz erhöhen
(z.B. Verwendung von Haushaltsmitteln wird sichtbar),
- Teilhabe fördern
(z.B. Planung von Infrastrukturmaßnahmen wie Kindergärten, Grünflächen),
- neue Kooperationsformen ermöglichen
(z.B. Entwicklung von Anwendungen auf der Basis von Geodaten) und auch
- einen Austausch innerhalb der Verwaltung stärken
(z.B. Nutzung von bislang unbekanntem Daten anderer Behörden).

Durch die Verknüpfung offener, maschinenlesbarer Daten lassen sich neue Informationszusammenhänge aufzeigen und Erkenntnisse gewinnen.

2) Maßnahmen planen und umsetzen

- Open Government soll – zunächst mit einem Schwerpunkt auf Open Data – im Rahmen des Mandats des IT-Planungsrats nach § 1 Absatz 1 des Vertrags zur Ausführung von Artikel 91c GG mit geeigneten Maßnahmen aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie gefördert werden.
- Die in Bund, Ländern, und Kommunen vielfach unabhängig voneinander laufenden Initiativen zu Open Government zielen auf eine Weiterentwicklung des Regierungs- und Verwaltungshandelns, die durch technische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen bestimmt ist. Gemeinsame Maßnahmen sollen helfen, Hemmnisse eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen zu benennen sowie Lösungsansätze und -wege zu finden. Dabei sind auch verfassungsrechtliche Fragen wie zum Beispiel die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, die kommunale Selbstverwaltungshoheit und die Finanzierbarkeit der

² Der Begriff der „Daten“ soll im Rahmen dieses Papiers reine „Fakten“ bezeichnen – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Erst indem solche „Daten“ (oder „Fakten“) in einem konkreten Bedeutungskontext interpretiert werden, werden aus ihnen „Informationen“. Dies bedeutet auch, dass durch eine Weitergabe von Daten und die daraus resultierende Einbindung in andere Kontexte neue Informationen entstehen können.

Maßnahmen im Rahmen der haushaltspolitischen und haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

- Die Träger der Maßnahmen sind aufgefordert, in die Planung und Umsetzung der einzelnen Maßnahmen gezielt die jeweils betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und deren konstruktive Rückmeldungen einzubeziehen und offen über die Ziele, den Inhalt und den Stand der Umsetzung ihrer Maßnahmen zu informieren.
- Die Maßnahmen sind so zu planen, dass es möglich ist, alternative Wege – auch zusammen mit Akteuren der gesellschaftlichen Gruppen – zu erproben. Dabei ist es unumgänglich, auf neue Erkenntnisse und nicht vorhersehbare Entwicklungen flexibel zu reagieren und Rückschläge zu tolerieren.
- Impulse und Aktivitäten auf internationaler Ebene werden berücksichtigt. Insbesondere Open-Government- und Open-Data-Initiativen auf europäischer Ebene werden aktiv begleitet, um Erfahrungen auszutauschen und einzubringen und Einfluss auf grenzüberschreitend notwendige Festlegungen zu nehmen.

3) Open Government bedeutet Kulturwandel

- Mehr Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit benötigen eine Veränderung im Umgang mit Informationen und Daten. Dieser Wandel betrifft nicht nur die Grundsätze des Verwaltungshandelns und damit einhergehende verwaltungsinterne Prozesse, sondern führt auch zu einem veränderten Zusammenspiel von Gesellschaft und Staat.
- Durch einen vertieften Austausch mit gesellschaftlichen Gruppen werden das Potential von Teilhabe und Zusammenarbeit genutzt und das in der Gesellschaft vorhandene Wissen transparent gemacht und eingebunden. Das bedeutet auch, dass Politik und Verwaltung offen gegenüber Ideen von Bürgerinnen und Bürgern sind. Open Government bedeutet „Dialog auf Augenhöhe“ – jedoch auch immer unter Beachtung der verschiedenen Rollen und Zuständigkeiten sowie im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten.
- Ein offeneres Handeln – auch durch freien Zugang zu Verwaltungsdaten – bietet große Chancen, gesellschaftliches Engagement zu aktivieren, wirtschaftliche Impulse zu setzen, die Aufgabenerledigung der Verwaltung effizienter und bürgernäher zu gestalten und bessere und nachvollziehbare Entscheidungen zu erreichen.
- Es erfordert den Willen von Politik und Verwaltung auf allen Ebenen, den dafür notwendigen Kulturwandel durch gezielte Anpassung von Strategie, Führung und Organisation zu fördern und in einen offenen Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen einzutreten. Alle Beteiligten sind aufgefordert, respektvoll zu kommunizieren und kooperativ und sachorientiert zu handeln.

4) Bestehende Ansätze nutzen und ausbauen

- Viele Initiativen auf allen Ebenen fördern heute schon Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit. So ist eine Vielzahl von Informationen und Daten im Internet zugänglich. Politik und Verwaltung setzen bei der Vorbereitung von Entscheidungen, bei Planungen und Vorhaben über die im Verfahrensrecht vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren hinaus zunehmend auf informelle dialogorientierte Prozesse der Bürgerbeteiligung. Dabei werden Internet-basierte Werkzeuge wie Foren, Blogs sowie Online-Konsultationen und -Umfragen, aber auch Bürgergespräche, Diskussionsveranstaltungen, Pressearbeit und andere klassische Formen der Beteiligung eingesetzt.
- Diese Initiativen sind zumeist nicht koordiniert. Daraus resultiert eine Vielfalt von Katalogen, Formaten, Beschreibungen, Nutzungsbedingungen etc. Ein systematischer Austausch guter Beispiele und Erfahrungen findet bisher nicht statt.
- Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist es jedoch, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer in Open-Government-Angeboten öffentlicher Einrichtungen rasch und im Wesentlichen auf die gleiche Weise gut orientieren können und einen möglichst einheitlichen Zugang zu Daten und Informationen erhalten. Aus diesem Grund müssen sich Verwaltungen aller Ebenen künftig gezielt austauschen und voneinander lernen. Dieser Austausch muss organisiert werden. Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen sollten dabei einbezogen werden. Ziel ist die Beschreibung modellhafter Lösungen für IT-gestütztes Open Government, die Bund, Länder und Kommunen – auch im Verbund – nutzen und weiterentwickeln können.

5) Den Rechtsrahmen überprüfen und einheitliche Anwendung empfehlen

- Die bestehenden Rechtsgrundlagen ermöglichen vielfach ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Sie können in diesem Sinne ausgelegt und angewendet werden.
- Bund und Länder unterziehen den bestehenden Rechtsrahmen zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen einer Stärken-Schwächen-Analyse und leiten daraus Empfehlungen für die Gebietskörperschaften für die Anpassung des Rechtsrahmens zum Ausbau von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit ab.
- Sie analysieren die bestehenden Regelungen zu Geldleistungspflichten³ für die Nutzung von Daten und entwickeln Empfehlungen für einfache und einheitliche Regelungen, die Anreize zur Nutzung liefern. Restriktionen in den öffentlichen Haushalten und das Konnexitätsprinzip, d.h. die Verpflichtung der

³ Geldleistungspflichten für die Nutzung von Daten können in Form von (öffentlich-rechtlichen) Gebühren, (privatrechtlichen) Entgelten oder (urheberrechtlichen) Lizenzgebühren entstehen.

Länder, bei neu übertragenen Aufgaben Mehrbelastungen der Kommunen auszugleichen, sind dabei zu beachten. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass eine geldleistungsfreie Abgabe von Daten deren Weiterverwendung fördern und über innovative Geschäftsmodelle wirtschaftliche Impulse setzen kann.

- Unklare, komplizierte oder uneinheitliche Nutzungsbestimmungen (Lizenzen) hemmen die Weiterverwendung und -verbreitung von Daten der öffentlichen Hand. Bund und Länder entwickeln daher zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen Empfehlungen für klare, einfach anwendbare und einheitliche Nutzungsbestimmungen. Dabei sind die unterschiedlichen Nutzergruppen sowie die Nutzung im öffentlichen und im nicht-öffentlichen Bereich zu berücksichtigen. Auf Grundlage der deutschen Rechtssystematik sollten diese Lizenzen internationale Standards und Spezifikationen aufgreifen.
- Die Analyse des Rechtsrahmens umfasst auch die Entwicklung von Empfehlungen, welche Vorkehrungen durch Bund, Länder und Kommunen zu treffen sind, damit weder personenbezogene Daten im Sinne der Datenschutzgesetze noch andere schutzwürdige Daten oder Informationen veröffentlicht oder aus der Verknüpfung verschiedener Datensätze abgeleitet werden können. Ebenso sind Empfehlungen dazu erforderlich, wie der Schutz geistigen Eigentums zu berücksichtigen ist. Ferner ist auch die Frage von Amtshaftungsansprüchen aus einer möglichen fehlerhaften Offenlegung von Daten im Rahmen dieser Analyse zu klären.

6) Ebenenübergreifendes Portal aufbauen

- Um Informationen und Angebote über Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen leicht auffindbar zu machen, wird in enger Abstimmung mit allen Beteiligten ein die Verwaltungsebenen übergreifendes Portal eingerichtet und bekanntgemacht.
- Das Portal erschließt Daten und Informationen von Bund, Ländern und Kommunen. Wichtiger Bestandteil des Portals ist ein standardisierter Datenkatalog, der einen systematischen, möglichst automatisierten Abgleich der Metadaten von neuen und aktualisierten Datensätzen mit bestehenden Datenkatalogen von Verwaltungen aller Ebenen ermöglicht. Nutzerinnen und Nutzern erlaubt er das einfache Auffinden von Daten und Informationen. Die Anbindung bestehender Kataloge wird bei der Entwicklung des Datenkatalogs berücksichtigt.
- Das Portal erschließt nicht ausschließlich Daten aus einer Primärquelle in offenen Formaten⁴, sondern auch aufbereitete und aggregierte Daten in offenen wie nicht offenen Formaten. Längerfristiges Ziel ist, Daten im Rahmen der ver-

⁴ „primary source data“ etwa im Sinne der zehn Open Data-Kriterien der Sunlight Foundation

Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung des Open Government“

vom 11. September 2012

fügbaren Mittel und orientiert an der Nachfrage grundsätzlich in offenen Formaten, die eine maschinelle Weiterverarbeitung ermöglichen, frei zugänglich zu machen. Weiterhin sollen die diesen Daten zu Grunde liegenden Datenstrukturen langfristig geöffnet und vergleichbare Daten in einheitliche Datenstrukturen überführt werden, um so eine übergreifende Verarbeitung zu vereinfachen. Außerdem sollen das dem Katalog zu Grunde liegende Metadaten-Format publiziert und der Datenkatalog über Programmierschnittstellen maschinell ausgelesen werden können.

- Die Erweiterung des Portals – z.B. um eine „Open-Government-Landkarte“, die ebenenübergreifend Partizipations- und Kooperations-Möglichkeiten darstellt – soll an der Nachfrage orientiert erfolgen. Mittel- bis langfristig sollen darin auch z.B. Studien, Leitfäden und Handlungsthemen zum Thema „Open Government“ bereitgestellt und Möglichkeiten zum ebenenübergreifenden Austausch innerhalb der Verwaltungen und mit gesellschaftlichen Gruppen und zur Zusammenarbeit geschaffen werden können.
- Das Portal ist auf Dauer anzulegen. Die Inhalte müssen aktuell und verlässlich sein. Der Betrieb der Seite als Anwendung des IT-Planungsrats wird angestrebt.