

Open Government als Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung

Open Government, also die Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft, ist ein aktuelles Thema, in dem politische, juristische, ökonomische und technische Fragestellungen dominieren. Dabei darf der Bezug zur Verwaltungsmodernisierung nicht übersehen werden, aktuell dominiert die Frage nach der Freigabe von Daten der Verwaltung. Open Government ist allerdings mehr als Open Data.



Bernhard Krabina

Die Frage nach der Offenheit der öffentlichen Verwaltung ist nicht neu. In den USA trat der Freedom of Information Act (FOIA) im Jahr 1966 in Kraft.¹ Barack

Obama hat dem Thema 2009 einen neuen Impuls gegeben: Am Tag nach seinem Amtsantritt unterzeichnete er das „Memorandum on Transparency and Open Government“, in dem er seine grundlegenden Vorstellungen über eine Erneuerung der US-amerikanischen Administration darlegte. Die 3 Eckpunkte der Open Government-Initiative bilden: Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit.² Obama hat damit im Verständnis von Public Governance gehandelt. Public Governance beruht auf den 5 Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.³

Open Government ist Public Governance im Zeitalter von Web 2.0

Im Zusammenhang mit Open Government und dem daraus neu zu entwickelnden Verständnis von Verwaltung wird häufig der Begriff „Go-

vernment 2.0“ verwendet. Für von Lucke greift es allerdings zu kurz, Open Government als simple Öffnung von Regierung und Verwaltung zusammen zu fassen. Vielmehr sieht er Open Government als einen Sammelbegriff für eine ganze Reihe unterschiedlicher Konzepte und Visionen, die sich mit bestimmten Facetten einer Öffnung von Staat und Verwaltung auseinandersetzen. Hierzu zählen Überlegungen zu Transparenz 2.0, Partizipation 2.0 und Kollaboration 2.0, der Ansatz offener Innovationen, die Öffnung der Gesellschaft, die offene Gesellschaft, Überlegungen zu freien Daten sowie offene Standards, offene Schnittstellen, quelloffene Software und offene Kommunikationssysteme.⁴

In den letzten Jahren hat ein massiver technologischer, sozialer und wirtschaftlicher Wandel eingesetzt, der

sich auf die Überlegungen zu Public Governance auswirken wird.⁵

Im deutschen Sprachraum hat die öffentliche Verwaltung – historisch bedingt – ein anderes Grundverständnis. Das Öffentlichkeitsprinzip bringt einen Paradigmenwechsel vom bisher geltenden Geheimhaltungsgrundsatz hin zu mehr Transparenz der Verwaltung. Das bedeutet gestärkte demokratische Kontrollrechte für die BürgerInnen. Innerhalb der Verwaltung bewirkt das Öffentlichkeitsprinzip einen Kulturwandel.⁶ Dieser kulturelle Wandel wird durch ein neues partnerschaftliches Verhältnis zu den BürgerInnen geprägt und kann neues Vertrauen aufbauen.⁷ Politisch wird in Österreich und Deutschland v.a. in Koalitionspapieren von rot-grünen Koalitionen das Thema Open Government angesprochen.⁸

1 Vgl. dazu: Freedom of Information Act: http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm [Download: 18.11.2010].

2 Vgl. dazu: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/ [Download: 18.11.2010].

3 Vgl. dazu: Weißbuch für gutes Regierung der Europäischen Kommission: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Download: 18.11.2010].

4 Vgl. dazu: Lucke, Jörn von: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung. Deutsche Telekom, Institute for Connected Cities, Zeppelin University GmbH. Friedrichshafen 2010.

5 Vgl. dazu z.B.: Tapscott, Don; Williams, Anthony D.: Wikinomics: die Revolution im Netz. München: Hanser 2007 oder auch verschiedene Publikationen zu Web 2.0.

6 Vgl. dazu: E-Government BLSG-Arbeitsgruppe: <http://reference.e-government.gv.at/Open-Government-Let-the-suns.opengovernment.0.html> [Download: 18.11.2010]

7 Vgl. dazu: Lucke, Jörn von: Open Government - Öffnung von Staat und Verwaltung. Deutsche Telekom, Institute for Connected Cities, Zeppelin University GmbH. Friedrichshafen 2010.

8 Vgl. dazu z.B.: Regierungsübereinkommen Wien 2010-2015: http://www.wien.spoe.at/sites/default/files/entwurf_regierungsuebereinkommen.pdf und Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2010-2015 http://www.gruene-nrw.de/fileadmin/user_upload/landesverband/gruene-nrw/aktuelles/2010/koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_Rot-Gruen_NRW_2010-2015.pdf [Download: 18.11.2010].

In der aktuellen Diskussion wird Open Government häufig mit Open Data (auch Open Government Data) gleichgesetzt. Dies ist eine verkürzte Betrachtung, da die Frage der Daten nur ein Aspekt von Open Government ist.

Open Data – Freigabe von Daten der öffentlichen Verwaltung

Öffentliche Stellen erfassen, erstellen, reproduzieren und verbreiten im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags Daten und Informationen aus den verschiedensten Gebieten (z.B. Geografie, Wetter, Patentwesen, Tourismus, Bildung, Wirtschaft, Soziales, Verkehr). Diese Informationen können Ausgangsmaterial für neue Produkte und Dienste sein und eine Quelle für Innovationen darstellen, da nicht jeder Anwendungsfall für Daten vorhersehbar ist. So wurde beispielsweise innerhalb weniger Stunden nach der Freigabe einer Statistik über Fahrradunfälle in Großbritannien eine Integration dieser Daten auf GoogleMaps programmiert, so dass Strecken mit der größten Unfallwahrscheinlichkeit sichtbar wurden und RadfahrerInnen ihre Routen anders planen konnten.

Open Data hat zur Grundlage, dass Daten frei für jedermann verfügbar und frei von Copyrights, Patenten oder anderen Kontrollmechanismen sein sollen.⁹ Gemäß den OpenDataPrinciples müssen Daten vollständig, aus der Primärquelle, zeitnah, zugänglich, maschinenlesbar, nicht diskriminierend, nicht proprietär und lizenzfrei sein.¹⁰ Personenbezogene Daten sind aus Datenschutzgründen von diesen Überlegungen explizit ausgeschlossen.

In Deutschland und Österreich wurden 2009 bzw. 2010 erste Initiativen

der Zivilgesellschaft gegründet. Die Österreichische Initiative ist weniger politisch/ideologisch, sondern eher technologisch motiviert und möchte vorwiegend dort, wo Daten bereits vorhanden sind, diese wieder verwendbar und nutzbar machen.¹¹ Die Verwaltung in Österreich ist noch eher zurückhaltend, formuliert aber in der E-Government-Vision 2020 die „Bereitstellung von ausgewählten öffentlichen Rohdaten und Mashups mit privaten Services“.¹²

Linked (Open) Data

Linked Open Data (LOD) bezeichnet im Internet frei verfügbare und adressierbare Daten, die mit den aktuellen technischen Standards des Semantic Webs¹³ publiziert worden sind. Die miteinander verknüpften Daten ergeben ein weltweites Netz, das auch als „Linked (Open) Data Cloud“ oder „Giant Global Graph“ bezeichnet wird. Bei Linked Data liegt der Schwerpunkt auf einer technisch zeitgemäßen Bereitstellung von Daten, um Wiederverwendbarkeit zu ermöglichen.¹⁴

PSI-Richtlinie / Informationsweiterverwendungsgesetz

Mit dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) wurde die EU-Richtlinie 2003/98/EG („Public Sector Information“-Richtlinie, kurz PSI-Richt-

linie) auf Bundesebene umgesetzt. Diese Richtlinie hat zum Ziel, die unterschiedlichen nationalen Bestimmungen und Verfahren für die Weiterverwendung von Dokumenten des öffentlichen Sektors in allen Mitgliedsstaaten auf einem Mindestniveau anzugleichen. Durch mehr Sicherheit für die/den Einzelne/n und gleiche Bedingungen für alle auf dem europäischen Markt sollen unionsweite Informationsdienstleistungen erleichtert und längerfristig der Binnenmarkt gestärkt werden.

Durch das IWG werden öffentliche Stellen grundsätzlich nicht verpflichtet, die Weiterverwendung ihrer Dokumente zu gestatten. Es regelt nur die Rahmenbedingungen, unter denen die Weiterverwendung zu geschehen hat. Die Argumentation ist vorwiegend eine ökonomische: Das Potenzial von Informationen des öffentlichen Sektors wird aufgrund rechtlicher und praktischer Hindernisse nicht ausgenutzt.¹⁵ Eine Schätzung geht davon aus, dass der Wert von Public Sector-Informationen in der EU 68 Mrd. EUR pro Jahr beträgt.¹⁶ Die PSI-Richtlinie wird bis 2012 neu gestaltet.¹⁷

Open Government und Verwaltungsmodernisierung

Es wird deutlich, dass in der bisherigen Diskussion vorwiegend poli-

9 Vgl. dazu: http://de.wikipedia.org/wiki/Open_data [Download: 18.11.2010].

10 Vgl. dazu: <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> [Download: 18.11.2010].

11 Vgl. dazu: <http://govopendata.at/> [Download: 18.11.2010].

12 <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6878/default.aspx> [Download: 18.11.2010].

13 Vgl. dazu: Berners-Lee, Tim; Hendler, James; Lassila, Ora: The Semantic Web: a new form of Web content that is meaningful to computers will unleash a revolution of new possibilities. In: Scientific American 284(2001), 5, p. 34-43, <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=the-semantic-web> [Download: 18.11.2010].

14 Das World Wide Web Consortium (kurz: W3C) ist das Gremium zur Standardisierung von Internet-Technologien: <http://www.w3.org/TR/gov-data/> [Download: 18.11.2010].

15 Vgl. dazu: Fallenböck, Markus; Galla, Franz; Stockinger, Stefan: Urheberrecht in der digitalen Wirtschaft. Wien: Manz 2005.

16 Vgl. dazu: Pira International Ltd.: Commercial exploitation of Europe's public sector information. European Communities 2000

17 Europäische Kommission: Digitale Agenda: Europäische Kommission führt Konsultation zur Wiederverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors durch. Pressemitteilung IP/10/1103 vom 09.09.2010. In: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1103&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> [Download: 10.11.2010].

tische (Open Government), technische (Linked Data) und wirtschaftliche (PSI) Überlegungen dominiert haben. Es ist jedoch wesentlich, Aspekte modernen Verwaltungshandelns im Lichte der aktuellen Entwicklungen zu reflektieren.

Produkt- und Leistungssteuerung

Einer der zentralen Ansätze des Public Managements ist die ergebnis- und wirkungsorientierte Steuerung auf der Grundlage von Produkten und Zielvereinbarungen. Um Produkte erbringen und steuern zu können, ist deren vorherige Definition erforderlich, die in Form eines Produkt- oder Leistungskatalogs erfolgt. Bisher ist im Rahmen der Erstellung von Produkt- und Leistungskatalogen die Frage der bei den Leistungen anfallenden Daten noch zu wenig betrachtet worden. Der Produktansatz ist ein Ausgangspunkt dafür, einen Überblick über die bei den Produkten erstellten bzw. benötigten Daten zu erhalten.

Finanzierung öffentlicher Leistungen und Aufgaben- bzw. Produktkritik

Im Zuge der knapper werdenden Mittel der öffentlichen Verwaltungen wird die Frage der Aufgabenkritik immer wichtiger.¹⁸ Die Frage der Weiterverwendbarkeit der im Zuge der jeweiligen Aufgaben anfallenden Daten ist für die Aufgabenkritik eine ganz wesentliche. So kann die Frage, ob Daten weiterverkauft oder ohne Lizenzgebühren freigegeben werden können nur beantwortet werden, wenn ein Überblick über vorhandene Daten besteht. Problematisch für die Aufgabenkritik ist natürlich die wirtschaftliche Hauptargumentation von Open Data: die Umwegrentabilität. So gehen direkte Einnahmen über Lizenzgebühren bei der



jeweiligen Behörde zwar zurück, aber es entsteht neue Wertschöpfung (neue Dienste, Unternehmensgründungen) rund um das Datenmaterial. Internationale Beispiele zeigen, dass sich solche Effekte einstellen, allerdings stößt man bei der Aufgabenkritik innerhalb einer Behörde natürlich an Grenzen, wenn man versucht, die Umweltrentabilität mitzubewerten. Auch das politische Argument, dass die Erhebung von Daten bereits mit Steuermitteln finanziert wurde, bietet der betroffenen Behörde wohl keine Entschädigung für den Entfall von Lizezeinnahmen.

Fazit: Steuerung von Verwaltungsdaten benötigt

Aus demokratiepolitischen Gründen und aus Gründen der Legitimation des Einsatzes öffentlicher Mittel zur Leistungserstellung sind Politik und Verwaltung zu wirksamem Verwaltungshandeln verpflichtet. Der Frage der im Rahmen der Leistungserbringung anfallenden Daten und deren Weiterverwendung wurde bisher noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Im Zuge der aktuellen Open Data-Diskussion besteht die Gefahr, dass ausschließlich politische, juristische, ökonomische und technische Aspekte

diskutiert werden. Die Verwaltung könnte sich darauf zurückziehen, dass es sich letztlich ausschließlich um eine Angelegenheit des politischen Willens handelt und nicht eine Frage des modernen Verwaltungshandelns. Daher muss der Zusammenhang dieser Themen zur Verwaltungsmodernisierung betont werden. Es ist notwendig, Instrumente zu entwickeln, um die Datenherkunft und Datenverwendung intern steuern zu können, die Mehrfacherfassung von Daten aufzudecken und die Frage der Lizenzierung oder Freigabe beantworten zu können.

Es ergeben sich daher zahlreiche Handlungsfelder, um Fragestellungen zu Open Government bzw. Government 2.0 im Allgemeinen und zur Steuerung von Verwaltungsdaten im Speziellen weiter zu bearbeiten. Zu den Prinzipien modernen Verwaltungshandelns sollte aufgrund der beschriebenen Ansätze in Zukunft jedenfalls auch die Steuerung von Verwaltungsdaten gehören. ■



[Kommentar senden](#)

¹⁸ Vgl. dazu: Maimer, Alexander; Mitterer, Karoline: Finanzkrise als Chance. Forum Public Management 2009, 1, S. 17-18.