

Offener Haushalt

Visualisierungen von offenen Haushaltsdaten führen nicht zwangsläufig zu mehr Transparenz von [Bernhard Krabina](#)



Im Zuge von Open-Government-Initiativen werden immer häufiger auch Haushaltsdaten von Behörden veröffentlicht, laut Österreichischem Stabilitätspakt 2012 ist dies nun auch verpflichtend. Im Zuge der Debatte um zeitgemäße Veröffentlichungsformen in Open-Government-Portalen bzw. einer generellen Diskussion um transparente Haushalte wird aber deutlich, dass Veröffentlichung und Darstellung von Haushaltsdaten nicht automatisch zu mehr Transparenz führt.

Veröffentlichungspflicht im Internet

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 formuliert in Artikel 12 (1): „Die Haushaltsbeschlüsse der Länder und der Gemeinden sind in rechtlich verbindlicher Form zu fassen und öffentlich kundzumachen. Bund, Länder und Gemeinden haben ihren jeweiligen Rechnungsvoranschlag und Rechnungsabschluss inklusive aller Beilagen zeitnahe an die Beschlussfassung in einer Form im Internet zur Verfügung zu stellen, die eine weitere Verwendung ermöglicht (z.B. downloadbar, keine Images oder PDF).“¹ Dies stellt eine deutliche Erweiterung dar. Bisher mussten Gemeindehaushalte zwar veröffentlicht werden, es genügte aber das öffentliche Aufhängen im Gemeindeamt. Viele Städte und Gemeinden stellen darüber hinaus bereits seit Jahren ihre Haushaltsdaten freiwillig auf deren Websites zur Verfügung. Nunmehr wird nicht nur zur Veröffentlichung im Internet verpflichtet, sondern auch darauf hingewiesen, dass ein PDF-Dokument nicht ausreicht, sondern in anderer weiterverwendbaren Form zur Verfügung zu

stellen ist. Gemeint sind damit Tabellendokumente, idealerweise nicht im proprietären Format Microsoft Excel, sondern als CSV-Datei.²

Offene Daten – offene Informationen – offenes Wissen

Im Wissensmanagement wird traditionell auf die Unterscheidung zwischen Daten, Informationen und Wissen Wert gelegt: Daten sind wahrnehmbare Zeichenverbände, die in einem konkreten Kontext eine Bedeutung bekommen können. Informationen sind eine Qualität von Daten, die entsteht, wenn sie für einen Menschen relevant sind und er diese verwerten kann. Wissen entsteht im Kopf eines Menschen als Produkt des Lernprozesses, wenn er die Information verarbeitet, indem er sie mit den vorhandenen Wissensbeständen verknüpft.³

In der Argumentation von Open Government Data (OGD) wird v.a. auch die Maschinenlesbarkeit als Kriterium gefordert. Dies muss aber nicht automatisch eine Verbesserung der Transparenz bedeuten, wie man am Beispiel offener Haushaltsdaten darlegen kann: Die Städte Wien und Graz publizieren seit Jahren ihre Budgetdaten als PDF-Dokumente im Web.⁴ Sie stellen somit für interessierte Menschen Informationen dar (nicht nur Daten), wenngleich die Gliederung und Darstellung öffentlicher Haushalte kein einfaches Thema ist und daraus ableitbares Wissen nur entstehen kann, wenn entsprechendes Vorwissen (z.B. über die Kameralistik) vorhanden ist.

1 Vgl. dazu: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/_01792/ [Download: 31.10.2012].

2 Vgl. dazu: Krabina, Bernhard; Prorok, Thomas; Lutz, Brigitte: Open-Government-Vorgehensmodell. Wien 2012. In: <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell/> [Download: 31.10.2012].

3 Vgl. dazu: Hasler Roumois, Ursula: Studienbuch Wissensmanagement. Zürich 2010, S. 8.

4 Vgl. dazu: <http://www.wien.gv.at/finanzen/budget/> bzw. <http://www.graz.at/cms/ziel/1186610/DE/> [Download: 31.10.2012].

Intransparenz durch OGD?

Viele OGD-Portale veröffentlichen zunächst Datensätze, die bereits anderenorts schon veröffentlicht worden sind. Wien und Graz haben daher beide auch Budgetdaten in maschinenlesbarer Form als CSV-Dateien in ihren Datenportalen veröffentlicht.⁵ In Wien sind kurze Zeit nach der Veröffentlichung erste Visualisierungen entstanden⁶, in Graz existieren auch Monate nach der Veröffentlichung noch keine. Die Visualisierungen in Österreich dienen eher dazu, erste technische Machbarkeiten zu demonstrieren, an Aussagekraft kommen sie noch nicht an Projekte wie dem offenen Haushalt Frankfurt⁷ heran.

Wenn man die freigegebenen CSV-Files von Wien und Graz vergleicht, wird deutlich, dass Wien mit 9 Datenzeilen und Graz mit über 9.000 sehr unterschiedliche Daten veröffentlicht hat. In beiden Fällen kann man aus den schon bisher erhältlichen PDF-Dokumenten mehr herauslesen, da im Falle von Wien zu wenig, im Fall von Graz zu viel Daten vorliegen, um diese noch erfassen zu können. Würden die Städte nun darauf verzichten, die PDF-Dokumente weiterhin anzubieten, wäre die Transparenz dadurch zurückgegangen.

Es wird dabei auch deutlich, dass die Tatsache, dass ein Datensatz verfügbar ist, noch nichts über dessen Qualität aussagt. Der Datensatz von Wien hat den Vorteil, dass einfache Visualisierungen offenbar rasch umsetzbar sind, aber den Nachteil, dass umfangreichere Analysen sich mit diesen Einschränkungen nicht vornehmen lassen. In Graz verhält es sich umgekehrt.

5 Vgl. dazu: <http://data.wien.gv.at/katalog/budget/> bzw. <http://data.graz.gv.at/daten/finanzen-rechnungswesen> [Download: 31.10.2012].
 6 Vgl. dazu: <http://openprocessing.org/sketch/29060> und <http://www.open3.at/2011/05/open-data-wien-interaktive-budgetvisualisierung-mit-google-motion-charts> [Download: 31.10.2012].
 7 Vgl. dazu: <http://haushalt.frankfurt-gestalten.de/> [Download: 31.10.2012].
 8 Vgl. dazu: http://de.wikipedia.org/wiki/Tree_Map bzw. auch andere Visualisierungen, z.B.: <http://www.open3.at/sparpaket> oder <http://www.open3.at/projekte/woerl-haushalt-1949-2009-visualisierung> [Download: 31.10.2012].

Intransparenz durch Visualisierung?

Von einer Vergleichbarkeit offener Haushaltsdaten sind wir auch noch weit entfernt: Die beiden in den Abbildungen auf den ersten Blick gleich strukturierten Visualisierungen von den deutschen Kommunen Frankfurt und Gießen zeigen im Detail völlig andere Strukturen: die farblich gleichen Blöcke stellen jeweils ganz andere Inhalte dar. Auch fehlt eine Darstellung der Ausgaben pro Kopf, die die Beträge erst vergleichbar machen würden. Die bestechende Einfachheit – damit auch neue Darstellungsqualität – von Budgetvisualisierungen, wie der in den Beispielen verwendeten interaktiven Treemap-Darstellung⁸, steht das Problem gegenüber, dass eine einfach zu erfassende Visualisierung den Eindruck erwecken könnte, sich nun die tiefere Auseinandersetzung mit der Materie ersparen zu können. Es wird daher klar, dass die Forderung nach Maschinenlesbarkeit und umfassender



Abb. 1: Visualisierungen der Ausgaben der Stadt Frankfurt
 Quelle: <http://openspending.org/frankfurt-budget> [Download: 31.10.2012].



Abb. 2: Visualisierungen der Ausgaben der Stadt Gießen
 Quelle: http://openspending.org/budget_city_giessen [Download: 31.10.2012].

Freigabe von Daten nicht unmittelbar zu offenen Informationen und offenem Wissen führt. Vielmehr ist eine gesteigerte Medienkompetenz eine der großen Herausforderungen unserer Zeit, hier bildet sich sogar eine neue Berufsbezeichnung, der sogenannte „Datenjournalismus“⁹ heraus. Wesentlicher Aspekt ist bei der umfassenden Freigabe der Daten (wie von der Stadt Graz vorgemacht) allerdings der, dass der gesamte Datensatz (erstes Prinzip gemäß den OGD-Prinzipien¹⁰) veröffentlicht werden soll. Die veröffentlichende Behörde zieht sich daher von der alleinigen Möglichkeit der Darstellung und Interpretation zurück und fordert die Zivilgesellschaft auf, die Daten zu visualisieren, zu verknüpfen, zu interpretieren und dadurch zu offenem Wissen zu kommen, das mit anderen ausgetauscht und diskutiert werden kann. D.h. aber nicht automatisch, dass die Behörde nun von der Pflicht enthoben wird, die Daten selbst so aufzubereiten, dass sie für die BürgerInnen verständlich sind.

„Von einer Vergleichbarkeit offener Haushaltsdaten sind wir noch weit entfernt.“

Anforderungen an offene Haushalte

Es wird deutlich, dass es in Österreich noch ein weiter Weg zu echter Transparenz in öffentlichen Haushalten ist. Es lassen sich folgende Anforderungen skizzieren:

- *Haushaltsdaten auf Open-Government-Data-Portalen veröffentlichen:* Gemäß Österreichischen Stabilitätspakt 2012 besteht eine Veröffentlichungspflicht für die die PDF-Form nicht mehr ausreicht. Statt nun Excel-Dokumente auf den Websites der jeweiligen Behörde zum Download anzubieten, ist es empfehlenswert, OGD-Portale

entweder selbst zu betreiben oder das Service des Datenportal des Bundes unter <http://data.gv.at> zu nutzen und dort CSV-Dateien bereitzustellen.

- *PDF-Dokumente:* Für Menschen lesbare PDF-Dokumente sollten weiterhin veröffentlicht werden, Maschinenlesbarkeit ersetzt die „Menschenlesbarkeit“ nicht. Die PDF-Dokumente sollten nicht nur einen Ausdruck aus Buchhaltungssystemen enthalten, sondern auch mit Erläuterungen und übersichtlichen Aufbereitungen versehen sein.
- *Vollständige Daten veröffentlichen:* Die Stadt Graz kann diesbezüglich als Best-Practice-Beispiel genannt werden. Behörden sollten ebenso umfassende Datensätze maschinenlesbar zur Verfügung stellen.
- *Open-Spending-Software¹¹ in Österreich anwenden und weiterentwickeln:* die Open-Source-Software ist verfügbar und kann für Budgetvisualisierungen eingesetzt werden. Sie müsste allerdings zumindest um eine Pro-Kopf-Darstellung und eine einheitliche Darstellung der österreichischen Haushaltssystematik erweitert werden, um mögliche Fehlinterpretationen zu minimieren.
- *Budget des Bundes als Open Government Data bereitstellen:* der einzige Datensatz des BMF im österreichischen Datenportal ist z.Z. die Liste der österreichischen Finanzämter¹². Die Budgetinformationen auf der Website des BMF¹³ erfüllen derzeit die Anforderungen an Open Government Data nicht.
- *Weitere Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten:* Rund um den gesamten Haushaltszyklus gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten zur gemeinsamen Konzeption, Konsultation, Beschlussfassung, Steuerung und Qualitätskontrolle von öffentlichen Haushalten.¹⁴

[Kommentar senden](#)

9 Vgl. dazu: <http://datajournalismhandbook.org> [Download: 31.10.2012].

10 Vgl. dazu: Krabina, Bernhard; Prorok, Thomas; Lutz, Brigitte: Open-Government-Vorgehensmodell. Wien 2012. In: <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> [Download: 31.10.2012].

11 Vgl. dazu: <http://openspending.org> [Download: 31.10.2012].

12 Vgl. dazu: http://www.data.gv.at/suche/?search-term=&publisherFilter_BMF [Download: 31.10.2012].

13 Vgl. dazu: <https://www.bmf.gv.at/Budget/Budgetsimberblick/Sonstiges/Budgetsimberblick/Budgetentwurf2013/berblick/TabellenDownload/> [Download: 16.10.2012].

14 Vgl. dazu Lucke; Jörn von: Open Budget 2.0 & Open Budget Data. Öffnung von Haushaltswesen und Haushaltsdaten. Friedrichshafen 2011. In: <http://www.zu.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/ticc-111024-OpenBudget-V1.pdf> [Download: 16.10.2012].