



Deutscher Bundestag
Ausschuss Digitale Agenda

Ausschussdrucksache
18(24)32



Fraunhofer
FOKUS

Fraunhofer-Institut für Offene
Kommunikationssysteme FOKUS
Kaiserin-Augusta-Allee 31 | 10589 Berlin

Institutsleiter
Prof. Dr. Manfred Hauswirth
Stellvertretender Institutsleiter
Dipl.-Inf. Gerd Schürmann

Prof. Dr.-Ing. Ina Schieferdecker
Telefon +49 30 3463-7241 | Fax -99-7241
Ina.schieferdecker@fokus.fraunhofer.de
www.fokus.fraunhofer.de

Fraunhofer FOKUS | Kaiserin-Augusta-Allee 31 | 10589 Berlin

An den Vorsitzenden des Ausschusses
Digitale Agenda des Deutschen Bundestags
Jens Koeppen, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Berlin, 30. Oktober 2014

Stellungnahme zum Fachgespräch „Open Data“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für die Einladung zum oben genannten Fachgespräch, an dem ich gerne teilnehme.

Anliegend übermittle ich Ihnen die schriftliche Stellungnahme des Fraunhofer-Instituts für offene Kommunikationssysteme FOKUS zum Fachgespräch „Open Data“ des Ausschusses zur Digitalen Agenda des Deutschen Bundestags am 5. November 2014.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr.-Ing. Ina Schieferdecker

Anlage: Schriftliche Stellungnahme

Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V., München
Vorstand
Prof. Dr.-Ing. habil. Prof. E. h. Dr.-Ing. E. h. mult. Dr. h. c. Reimund Neugebauer, Präsident
Prof. Dr.-Ing. Dr. h. c. mult. Alexander Verl
Prof. (Univ. Stellenbosch) Dr. rer. pol. Alfred Gossner
Prof. Dr. rer. publ. ass. iur. Alexander Kurz

Bankverbindung Deutsche Bank, München
Konto 752193300 BLZ 700 700 10
IBAN DE86 7007 0010 0752 1933 00
BIC (SWIFT-Code) DEUTDEMM
UST-IdNr. DE129515865
Steuernummer 143/215/20392

**Fragenkatalog für das öffentliche Fachgespräch des Ausschusses Digitale Agenda
zum Thema „Open Data“ am Mittwoch, dem 5. November 2014**

1. *Welche gesellschaftlichen und ökonomischen Potenziale bietet Open Data aus Ihrer Sicht? In welchen Bereichen sehen Sie Chancen für Innovationen und wirtschaftliches Wachstum? Die EU-Kommission hat das EU-weite wirtschaftliche Potential von Open Data mit 140 Mrd. Euro beziffert - wo sehen Sie besondere Potentiale für die deutsche Wirtschaft? Was muss von deutscher Seite getan werden, um den Prozess der Nutzung von Open Data weiter voranzubringen?*

Diese Fragen haben Fraunhofer FOKUS und Partner in der Studie Open Government Data Deutschland [1] erläutert. Die Technologiestiftung Berlin bietet in [2] aktuelle Zahlen und Fakten für Berlin.

Im Folgenden gehen wir auf ausgewählte Aspekte ein: Eine übliche Methode zur Unterstützung von Wirtschaftsunternehmen ist die Bereitstellung finanzieller Mittel in Form von Subventionen. Neben anderen Bedenken gegenüber diesen Werkzeugen bedeutet die direkte finanzielle Unterstützung in Zeiten knapper Mittel eine enorme Belastung der öffentlichen Haushalte. Als eine ergänzende Möglichkeit zur Beförderung des Wirtschaftswachstums kann die Bereitstellung von Verwaltungsdaten als Realförderung verstanden werden.

Mithilfe offener Daten der Verwaltung können Unternehmen bestehende Geschäftsmodelle verfeinern oder neue entwickeln. Für eine Firma im Bereich der Immobilienvermittlung etwa können präzise und aktuelle Daten zur sozialen Infrastruktur von Interesse sein, da diese Informationen eine weitere Verfeinerung der Einschätzung des Werts einer Immobilie erlauben.

Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten zu Grenzkostenpreisen für eine Volkswirtschaft insgesamt vorteilhaft ist. Im Falle einer digitalen Bereitstellung der Daten tendieren die Grenzkosten gegen null. Als Argumente für eine beinahe kostenlose oder sogar kostenfreie Bereitstellung von Verwaltungsdaten wird angeführt: Um die Durchschnittskosten der Datenerstellung tatsächlich zu decken, wäre ein deutlicher Preisaufschlag notwendig, der zu einer geringeren Verwendung der Daten und damit einer niedrigeren Wirkung auf die Gesamtwirtschaft führen würde. Zumindest sollten Basisdaten nicht preismaximierend, sondern höchstens kostendeckend angeboten werden.

Am Beispiel des Bereichs der Geodaten lässt sich bereits heute ablesen, welchen Effekt eine Bereitstellung von Daten zu Grenzkostenpreisen haben kann. Das österreichische Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) hat im Jahr 2006 von einer Durchschnittskostenbepreisung auf die Bereitstellung zu Grenzkostenpreisen umgestellt. Dadurch sanken die Preise für ausgewählte Datentypen um bis zu 97 %. Gleichzeitig wuchs der Absatz dieser Daten um teilweise bis zu 7.000 %. Im Ergebnis konnte das BEV so die Weiterverwendung seiner Daten bei gleichbleibendem Umsatz steigern. Wesentlichen Anteil an der gestiegenen Nachfrage hatten KMUs (kleine und mittlere Unternehmen, siehe auch [1], S. 40).

Deutschland hat sich mit seinem nationalem Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8 [3] Ziele für die weitere Öffnung von Verwaltungsdaten gesetzt. Wir begrüßen die dort formulierten Verpflichtungen. Wir möchten ergänzen, dass sich in Deutschland eine explizite Datenpolitik entwickeln und manifestieren muss, die den Umgang mit offenen (Verwaltungs-)

Daten, kommerziellen Daten und privaten Daten steuert und regelt. Es ist wichtig, Daten und Informationen als eigenständiges Politikfeld anzuerkennen, siehe auch [4]. Beispielsweise braucht es in einer Stadt ein Gesamtkonzept, welche quantitativen und qualitativen Daten insgesamt öffentlich zugänglich sein sollen und welche von Seiten der Stadt zur Verfügung gestellt werden. Zu einer Beschäftigung mit der politischen Dimension von Daten gehört aber auch, sich mit der Brisanz von Daten im städtischen Raum und deren Machtpotenzialen kritisch auseinanderzusetzen.

In Deutschland muss es zudem einen in Arbeitsabläufen verankerten Auftrag für öffentliche Stellen geben, alle nicht personenbezogenen und nicht sicherheitskritischen Primärdaten (auch Rohdaten, engl. raw data genannt) offen (also maschinenverarbeitbar, mit erläuternden Metadaten, unter wohldefinierten, möglichst offenen Nutzungsbestimmungen und kostenfrei) der Allgemeinheit online zur Verfügung zu stellen.

Wir begrüßen ebenso, die im Aktionsplan [3] avisierte Öffnung von wenigstens zwei Datensätzen je Behörde, doch muss dies als erster Schritt verstanden werden. Der Ausbau des Angebots ist konsequent zu verfolgen, wobei Datenbeauftragte je Behörde helfen können.

- [1] Jens Klessmann, Philipp Denker, Ina Schieferdecker, Sönke E. Schulz, "Open Government Data Deutschland", Langversion verfügbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile, Kurzversion verfügbar unter http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment_kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile
- [2] TSB Technologiestiftung Berlin: Digitales Gold, Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin, Verfügbar unter http://www.technologiestiftung-berlin.de/fileadmin/daten/media/publikationen/140201_Studie_Digitales_Gold_Open_Data.pdf
- [3] BMI: Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, Verfügbar unter <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/aktionsplan-open-data.html>
- [4] NPZ Nationale Plattform Zukunftsstadt: Ergebnisse des Workshops 5 „Daten, Informationsgrundlagen und Wissensvermittlung“ der NPZ Fachkonferenz, 30. Sept. 2014, Berlin, Verfügbar unter http://www.nationale-plattform-zukunftsstadt.de/Protokoll_Session_5_NPZ-Konferenz.pdf

2. *Bestehen Schwierigkeiten oder Widerstände, wenn es um die Öffnung von Datenbeständen der Verwaltung geht? Sehen Sie Handlungsbedarf bei der Formulierung und Auslegung des § 5 UrhG? Wie bewerten Sie die bestehenden Lizenzen, welche die Nachnutzung durch Dritte erlauben? Welche konkreten Maßnahmen sind insgesamt zur Verbesserung der Situation nötig?*

Mit dem Prozess der Veröffentlichung von Datenmaterial werden in öffentlichen Stellen häufig ein Verlust der alleinigen Deutungshoheit und damit ein Kontrollverlust bezüglich der Weiterverarbeitung

und Interpretation der Daten durch Dritte verbunden. Offen zugängliche Daten, insbesondere Primärdaten, erlauben es grundsätzlich jedem, diese zu verwenden und zu interpretieren und Aussagen über die Inhalte zu treffen, d. h., mit der Entscheidung, Daten offenzulegen, ist immer auch die Entscheidung verbunden, die Deutungshoheit aufzugeben und sich bereit zu erklären, das Interpretationsrecht mit Dritten zu teilen. Daraus folgt aufseiten der öffentlichen Datenbereitsteller häufig die Sorge, dass sie für Fehlinterpretationen Dritter möglicherweise in die Verantwortung gezogen werden oder durch falsche Rückschlüsse aus dem Datenmaterial eine negative Reputation für die öffentliche Stelle folgen könnte. Zu beachten ist allerdings, dass sich das Deutungs- und Interpretationsrecht der öffentlichen Stellen nicht an sich verringert, sondern vielmehr eine Ausweitung auf weitere Gruppen der Gesellschaft erfolgt, indem neben öffentlichen Stellen auch Dritte eine ggf. alternative Interpretation anbieten können – immer unter der Prämisse, dass grundsätzlich jeder diese Interpretation auf Grundlage der offenen Daten nachprüfen kann. Über geeignete rechtliche Maßnahmen kann sichergestellt werden, dass nur Auswertungen oder andere Bearbeitung der Daten einen amtlichen Charakter erhalten, die auch von der Verwaltung stammen. Auch die Veröffentlichung der Dokumentation zu Methoden der Datenerhebung und die Auszeichnung mit aussagekräftigen Metainformationen können das Risiko einer Fehlinterpretation verringern, ebenso die Förderung von Daten- und Medienkompetenz im Rahmen der Bildung in Deutschland, siehe [1], S. 66.

Die bestehenden Lizenzen sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie erlauben Datenbereitstellern in Deutschland die Kennzeichnung von Datensätzen zur einfachen Weiterverwendung durch Dritte. Die Datenlizenz Deutschland Version 2.0 gilt als offen entsprechend der Open Definition [5] und ist zwischen Bund und Ländern erarbeitet und abgestimmt worden. Als zukünftig problematisch kann sich die möglicherweise geringere internationale Kompatibilität einer bundesdeutschen Lösung im Vergleich zur Übernahme bspw. des verbreiteten Creative-Commons-Lizenzrahmenwerks (ab v4.0 auch für Datensätze anwendbar) erweisen. Eine Anpassung des Creative-Commons-Lizenzrahmenwerks für die Verwendung öffentlicher Stellen in Deutschland, die bereits von anderen Staaten vorgenommen wurde, ist als Option zu überdenken.

[5] German Data License 2.0 decision time: <https://lists.okfn.org/pipermail/od-discuss/2014-September/001005.html>

3. *Wie kann eine größtmögliche Öffnung und der gleichzeitige, beste Schutz der berechtigten Rechte von Dritten (z. B. Persönlichkeitsrechte, Datenschutz, Betriebsgeheimnisse, Geheimschutz, Urheberrecht etc.) sichergestellt werden? Was ist geboten, um die Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit der Daten zu gewährleisten, um etwa Manipulationsmöglichkeiten der offenen Datensätze zu verhindern?*

Offene Datensätze insbesondere der öffentlichen Hand unterliegen einer hohen Erwartungshaltung an Qualität wie Korrektheit, Präzision, etc., so dass mit der Öffnung der Daten die Absicherung der Daten (sowohl der Primärdaten, der Metadaten, der Kataloge und der Portale) technisch und organisatorisch gewährleistet werden muss, siehe auch [1], S. 438 ff.

Primärdaten sind so aufzubereiten und zu aggregieren, dass ein Personenbezug nicht hergestellt werden kann. Das Risiko der Rekonstruktion des Personenbezugs bei der Kombination verschiedener Datensätze aus ggf. unterschiedlichen Quellen erfordert begleitende Prozesse in der Verwaltung, die

eine Nachbereitung veröffentlichter Daten effizient unterstützen. Dies ist gleichsam nötig bei anderen Fehlern in offenen Daten, die zeitnah zu beheben sind. Ein systematisches Qualitätsmanagement für offene Daten ist nötig für die Vertrauenswürdigkeit und Akzeptanz offener Datenangebote der öffentlichen Hand.

4. *Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wurde vereinbart, dass die Bundesverwaltung eine Vorreiterrolle für die Bereitstellung offener Daten in einheitlichen maschinenlesbaren Formaten und unter freien Lizenzbedingungen einnehmen und dass seitens des Bundes ein Open-Data-Portal für Bund, Länder und Kommunen bereitgestellt werden soll. Welche rechtlichen (z. B. Rechtsanspruch), technischen (z. B. Standardisierung) und organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um Open Data erfolgreich etablieren zu können? Inwieweit können Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen rechtlich verpflichtet werden, bestimmte Daten für ein gemeinsames Open-Data-Portal bereitzustellen? Ist eine verbesserte Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren nötig?*

Im Hinblick auf technische Entwicklungen empfiehlt Fraunhofer FOKUS die Fortsetzung der nationalen Standardisierungsaktivitäten für offene Verwaltungsdaten. Diese sollten auch weiterhin mit internationalen Entwicklungen abgestimmt werden. Generell zum Umgang mit Daten im öffentlichen Sektor in Deutschland ist langfristig eine übergreifende Betrachtung von offenen Daten, Geodaten und weiteren Daten sinnvoll.

Bezüglich möglicher rechtlicher Maßnahmen siehe die Antwort zu Frage 6.

Für eine Verbesserung der Koordinierung zwischen den einzelnen Akteuren bietet sich der Aufbau von handlungsfähigen Governancestrukturen über die geplante Geschäftsstelle zum Betrieb des nationalen Datenportals hinaus an. So bedarf es für die langfristig erfolgreiche Realisierung offener Verwaltungsdaten in Deutschland der politischen Schirmherrschaft und Unterstützung. Darüber hinaus ist die Einbindung weiterer gesellschaftlicher Akteure aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in Form eines Beirates sinnvoll. Auch die Schaffung eines ebenenübergreifenden Forums für den regelmäßigen Erfahrungsaustausch derjenigen öffentlichen Stellen, die bereits Daten als Open Data bereitstellen ist vorteilhaft, siehe [1], S. 338 ff.

Zudem schlagen wir die Gründung eines deutschen Open-Data-Instituts in Berlin ähnlich dem ODI in London, siehe [6], vor. Für eine dauerhafte Aufbereitung, Bereitstellung und Weiterverwendung offener Daten bedarf es neben dem politisch-administrativen Willen, der rechtlichen Rahmensetzung und der nationalen Open-Data-Infrastruktur einer organisatorischen und fachlichen Unterstützung von Datenbereitstellern und -nutzern. Dazu müssen Existenzgründer sowie klein- und mittelständische Unternehmer in die Weiterverwendung eingeführt als auch Mitarbeiter öffentlicher Einrichtungen qualifiziert werden. Dieses Institut soll helfen, die Prozesse zur Datenbereitstellung, -aufbereitung und -nutzung von Verwaltungsdaten zu optimieren und darauf aufbauende neuartige Innovationen zu entwickeln und so wesentlich das Wirtschaftswachstum durch die Datenweiterverwendung zu stärken.

[6] The Open Data Institute, UK, Verfügbar unter <http://theodi.org>

5. *Wie sieht es mit den Kostenregelungen aus? Unter welchen Umständen sind entsprechende Kostenregelungen für die Bereitstellung von offenen Daten vertretbar oder geboten? Wie ist die möglicherweise entstehende Konkurrenz zwischen offenen Angeboten der Verwaltung und von kommerziellen Anbietern einzuschätzen? Sind aus Ihrer Sicht Rahmenbedingungen erforderlich, um die der öffentlichen Hand entstandenen Kosten für die Nutzung durch Private – insbesondere die wirtschaftliche Nutzung – auszugleichen?*

Wie in den genannten Studien (EU, FOKUS et al, TSB) argumentiert, besteht der Mehrwert offener Daten neben Transparenz und Partizipation in der Stärkung der Wirtschaft durch neue bzw. erweiterte Geschäftsmöglichkeiten. Wie es GPS (Geopositionierung) eindrucksvoll zeigen, überwiegen steigende Steuereinnahmen in offenen Datenumgebungen die Kosteneinnahmen für limitierte Datenumgebungen. Einerseits geht es bei der Öffnung von Primärdaten der öffentlichen Hand genau um die Daten, die eh für den öffentlichen Auftrag bearbeitet und aufbereitet werden müssen. Die Aufwände für die digitale Bereitstellung derselben als offene Daten ist minimal im Vergleich zur Erarbeitung der eigentlichen Primärdaten. Die Bereitstellungskosten können veranschlagt werden, doch ist zu bedenken, ob die mögliche Einnahmehöhe nicht dem damit verbundenen Aufwand für Rechnungs- und Mahnwesen, etc. entgegensteht und zudem die Entwicklung neuer Informations- und Dienstleistungsangebote unnötig zum Nachteil aller beschränkt.

6. *Der vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation vorgelegte Evaluierungsbericht stellt fest, dass das Informationsfreiheitsgesetz (§ 11 IFG) im Hinblick auf die proaktive Informationspflicht der Behörden hinter Regelungen anderen Ländern zurückbleibt. Dadurch würden die Möglichkeiten einer proaktiven Informationstätigkeit als Präventionsmechanismus für Konflikte im Einzelfall nicht hinreichend genutzt (s. S. 450 des Berichts). Welche Entwicklungsmöglichkeiten sehen Sie im Hinblick auf Open Data durch eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsrechtes des Bundes, wie sie auf Landesebene beispielsweise durch das Hamburgische Transparenzgesetz erfolgt ist? Was spricht für oder gegen die Vorlage eines eigenen Open Data Gesetzes?*

Angesichts der gleichlaufenden Grenzen der Veröffentlichung bei der Erfüllung von Informationsersuchen und der proaktiven Veröffentlichung erscheint es zielführend, beide Konstellationen in ein kohärentes rechtliches System zu bringen, bspw. indem beide Aspekte einheitlich in einem allgemeinen Daten- und Informationsgesetzbuch erfasst werden. Aber auch ohne eine derartige Zusammenführung ist es im geltenden rechtlichen Rahmen möglich, Widersprüche zwischen der Erfüllung von Ansprüchen und der proaktiven Veröffentlichung zu vermeiden. So ist die umfassende und vollständige Veröffentlichung geeignet, die Anzahl der Ersuche zu reduzieren und muss ohnehin die in den Zugangsgesetzen normierten Einschränkungen (z. B. aus Datenschutzgesichtspunkten) berücksichtigen, siehe [1], S. 152.

7. *Welche Möglichkeiten der Partizipation und Weiterentwicklung hinsichtlich Open Data- und Open Government-Konzepten gibt es im Rahmen der Open Government Partnership? Wäre ein Beitritt Deutschlands aus Ihrer Sicht sinnvoll?*

Ein Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP) wäre aus unserer Sicht sinnvoll. Eine Mitgliedschaft unterstützt die Fortentwicklung von Open Government und Open Data in Deutschland: Die Mitglieder der OGP verpflichten sich, einen Plan zum Ausbau der Bürgerbeteiligung, Transparenz und Zusammenarbeit zu erarbeiten inkl. der Nennung überprüfbarer Ziele. Dabei bleibt es den einzelnen Mitgliedsstaaten vorbehalten, welche Ziele sie definieren. Eine Mitarbeit in der international und national als Multi-Stakeholder-Prozess angelegten OGP fördert dabei die Kooperation verschiedener Akteursgruppen, speziell öffentliche Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

8. *Sind, und wenn ja welche, Maßnahmen nötig, um die Offenheit von innerhalb des Bundestages anfallenden Daten voranzutreiben?*

Im Deutschen Bundestag werden bereits große Mengen an Informationen und Daten öffentlich verfügbar gemacht. Der Zugriff ist bislang jedoch relativ aufwändig, da nur über die manuell zu bedienende Suchfunktion der Bundestagswebseite möglich. Die Bereitstellung derselben Dokumente und Datensätze über eine standardisierte Schnittstelle würde die automatisierte Weiterverwendung wesentlich vereinfachen. Aktuell wird in der Initiative für Offenheit parlamentarischer Informationssysteme zwischen Zivilgesellschaft, öffentlichen Stellen, Wissenschaft und Herstellern von parlamentarischen Informationssystemen in Deutschland eine entsprechende Schnittstelle spezifiziert, siehe [7]. Darüber hinaus wäre eine Unterzeichnung der internationalen Erklärung zur Parlamentarischen Offenheit sinnvoll, siehe [8].

[7] OParl: Initiative für Offenheit parlamentarischer Informationssysteme, Verfügbar unter <http://oparl.org/>

[8] Declaration on Parliamentary Openness, Verfügbar unter <http://www.openingparliament.org/declaration>