

Stellungnahme zur Datenstrategie der Bundesregierung

22.02.2021

Einleitung

Der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKF DE) wurde mit Einladung zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses Digitale Agenda des Deutschen Bundestages am 24.02.2021 Gelegenheit gegeben, eine Stellungnahme zur vorliegenden Datenstrategie der Bundesregierung abzugeben. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit, die wir gern wahrnehmen.

Die Bundesregierung hat am 27.01.2021 ihre erste Datenstrategie im Kabinett verabschiedet. Die Datenstrategie ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Datenstrategie folgt aus unserer Sicht einer richtigen gesellschaftlichen Zielsetzung: Rahmenbedingungen zu schaffen für eine verantwortungsvolle und innovative Datennutzung, die sich an den Werten der informationellen Selbstbestimmung und des Schutzes persönlicher Daten orientiert und dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Leider versäumt es die Bundesregierung in der Datenstrategie, diesen Werten das nötige Gewicht zu verleihen. Die Datenstrategie verengt sich zu stark auf wirtschaftliche Aspekte und lässt dabei weitere, gemeinwohlorientierte Aspekte der Datennutzung unter den Tisch fallen. Die Zivilgesellschaft bleibt weiterhin Zaungast in der Diskussion: In der Datenstrategie finden sich die Vorschläge, die aus der Zivilgesellschaft kamen, nur teilweise berücksichtigt. Ungehört bleibt auch der Wunsch nach einem Regulativ: Die Gefahr des Datenmissbrauchs durch staatliche Behörden lässt die Datenstrategie gänzlich unbehandelt.

Ein Dokument für die Wirtschaft, das die Gesellschaft lediglich „mitdenkt“

Es ist sehr begrüßenswert, dass die Datenstrategie wirtschaftliche Innovationskraft und Datenschutz nicht gegeneinanderstellt, sondern bemüht ist, beide Ziele durchgängig positiv zu besetzen und im Blick zu behalten. Dies kann als Paradigmenwechsel der Regierungspolitik betrachtet werden. Die Definition und Umsetzung konkreter Maßnahmen

muss allerdings erst zeigen, ob beide Ziele auch zukünftig gleichwertig behandelt werden.¹

Ein Ungleichgewicht gibt es dagegen zwischen Wirtschaft und Gemeinwohl. In der Datenstrategie werden wirtschaftliche Aspekte von Daten überbetont; die Bundesregierung betrachtet Daten als Wachstumsmotor und Innovationskraft. Wertschöpfung mit Daten und neue Geschäftsmodelle werden sehr deutlich herausgestellt, wohingegen der Umgang mit Daten aus nicht-wirtschaftlicher Sicht wenig beleuchtet wird. Beispielsweise fokussiert das Modell der Datentreuhänder auf der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, nicht aber darauf, den Nutzenden mehr Kontrolle über ihre Daten zu geben. Auch einen Datenraum "Gemeinwohl" gibt es in der Strategie nicht.

Um die digitale Souveränität zu stärken, braucht es eine nachhaltige Förderung von Open-Source-Infrastruktur

Das Thema digitale Souveränität hat seit 2020 einen hohen Stellenwert auf der politischen Agenda eingenommen, auch aufgrund der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020. Leuchtturmprojekte wie GAIA-X, aber auch die zunehmende Diskussion über Open Source Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung, begrüßen wir. Die erwähnte neue Organisationseinheit im BMI "Zentrum für digitale Souveränität" soll sich um die Bereitstellung von freier Software für die Bundesverwaltung kümmern.

Es ist ein erklärtes Ziel der Bundesregierung, die digitale Souveränität zu stärken. Digitale Souveränität bedeutet die unabhängige und selbstbestimmte Nutzung und Gestaltung digitaler Technologien und Systeme durch Staat, Organisationen und Individuen. Die Förderung und der Einsatz von Open-Source-Software (OSS) und der dazugehörigen Open-Source-Ökosysteme ist hierfür essentiell. Die Verwendung von OSS ermöglicht den Anwender:innen selbstbestimmte Entscheidungen, sie erhöht die Sicherheit und die Kontrolle über Technologien; und sie erlaubt eine Gestaltung der technischen Entwicklung entlang europäischer Werte und Interessen, insbesondere in Bezug auf Datenschutz und Zugänglichkeit. Dem Open-Source-Ökosystem in Deutschland fehlen gezielte und um-

¹ Vgl. Netzpolitik: Datenstrategie der Bundesregierung: Die Richtung stimmt, aber der Weg ist noch weit, online verfügbar unter: <https://netzpolitik.org/2021/datenstrategie-der-bundesregierung-die-richtung-stimmt-aber-der-weg-ist-noch-weit/> (geprüft am 22.02.2021).

fangreiche Investitionen, besonders im Bereich der offenen Basistechnologien, also Protokollen, Code-Bibliotheken oder auch Anwendungen, die auf der Software-Infrastrukturebene umgesetzt werden. Ohne Investitionen kann das wirtschaftliche Potenzial von OSS in Deutschland nicht genutzt werden. Die existierende Förderlandschaft in Deutschland und der EU kann den Bedarf jedoch nicht abdecken. Nicht zuletzt, da diese Förderprogramme sich häufig nur auf innovative Ideen und Projekte fokussieren. Die Absicherung existierender offener Technologien auf der Infrastrukturebene sind dabei oft nicht berücksichtigt, trotz ihrer Relevanz für Innovationen. Das OSS-Ökosystem ist daher von einer Unterversorgung an seiner Basis betroffen, die nicht durch existierende Förderprogramme oder den Markt allein behoben werden kann und auch nicht allein dem Markt überlassen werden sollte. Um eine nachhaltige Souveränität zu stärken, sollten Ausschreibungen von umfangreichen Förderprogrammen für digitale Open-Source-Infrastrukturen in Deutschland und Europa nach dem Vorbild des US-amerikanischen Open Technology Funds erfolgen.

Die Zivilgesellschaft bleibt Zaungast

In der Datenstrategie wird der Zivilgesellschaft nur eine randständige Rolle zugebilligt. Dies ist aus unserer Sicht eine eklatante Fehleinschätzung des Potenzials einer wirklichen Zusammenarbeit zwischen den Sektoren. Einerseits ist es richtig, zivilgesellschaftliche Organisationen zu kompetenten Datennutzenden zu machen und diesen Kompetenzaufbau nachhaltig zu unterstützen. Ein Großteil zivilgesellschaftlicher Organisationen hat digitalen Aufholbedarf. Dies zeigt sich aktuell beispielsweise in der überwältigend großen Anzahl an Projektanträgen im Bereich Digitalisierung und Infrastruktur bei der 2020 gegründeten Deutschen Stiftung für Engagement und Ehrenamt. Bei der Förderung von Aktivitäten aus der Zivilgesellschaft ist aus unserer Sicht allerdings ein Paradigmenwechsel auf Seiten der Zuwendungsgebenden notwendig: Die permanente Entwicklung neuer Ideen und Projekte ist wenig nachhaltig und führt selten zu gesellschaftlicher Wirkung. Eine nachhaltige Förderung muss auf Infrastruktur und auf Verstetigung bereits erprobter Ideen setzen.²

² Vgl. Aufruf der Digitalen Zivilgesellschaft: „Aus der Krise lernen!“, <https://digitalezivilgesellschaft.org/> (geprüft am 22.02.2021).

Andererseits existieren vielfältige zivilgesellschaftliche Organisationen, die bereits langjährige Expertise im Themenfeld Daten & Gesellschaft haben.³ In der Anerkennung dieser Expertise läge eine wichtige Möglichkeit zur intersektoralen Zusammenarbeit, zum Lernen voneinander sowie zur Co-Creation von Lösungsansätzen wie es beispielsweise im Prozess der Open Government Partnership zwischen Staat und Zivilgesellschaft verpflichtend vorgeschrieben ist. Darüber hinaus kommt der Zivilgesellschaft eine weitere wichtige Rolle zu, die in der Datenstrategie keine Erwähnung findet. Gerade im Bereich der Daten, über deren gesellschaftlichen Stellenwert nur in Superlativen gesprochen wird, ist die Funktion des zivilgesellschaftlichen Watchdogs sehr relevant. Sie ist kritische Beobachterin staatlicher Aktivitäten, mahnt Transparenz an, deckt Missstände auf, warnt vor negativen Konsequenzen staatlicher Entscheidungen und treibt staatliche Akteur:innen mit Forderungen und Empfehlungen zu ambitionierteren Vorhaben.

Datenkompetenz darf nicht nur an technische Skills geknüpft werden

Es fehlt an einem ausreichenden Maß mehrdimensionaler digitaler Kompetenzen und eines Verständnisses dafür, warum digitale Kompetenzen für die Demokratie relevant sind. Über das Konzept der *Digital Literacies*⁴ (digitale Mündigkeit), das verschiedene Dimensionen, technischer und reflexiver Art, umfasst, sollte mehr gesprochen werden, als beständig nur das hohe Lied der Datenwissenschaften zu singen. Es braucht vielmehr eine digitale Bildung, die den Medienkonsum von Jugendlichen nicht abwertet, sondern neben technischen Skills auch ethische und gesellschaftliche Fragestellungen vermittelt, um gemeinsam mit den Jugendlichen über gesellschaftliche Implikationen von Technik zu reflektieren. Der Mensch und die Gesellschaft müssen stets im Mittelpunkt stehen. Dies muss auch in Konzepten zur Erhöhung der Datenkompetenz in schulischen und außer-

³ Beispielsweise verfügt Wikimedia Deutschland über langjährige Erfahrung in der digitalen Freiwilligenarbeit; digitale Ehrenamtliche zeigen seit vielen Jahren, wie kollektiv kuratierte Daten- und Wissensbestände durch lebendigen Austausch mit öffentlichen Einrichtungen eine große Bereicherung der Gesellschaft darstellen. Das bundesweite Netzwerk "Code for Germany" entwickelt gemeinwohlorientierte Lösungen auf Basis von Open Data für die eigenen Kommunen und verfügt über einen großen Schatz an best practices der Zusammenarbeit mit der Verwaltung.

⁴ Vgl. Wikimedia Deutschland: Digital Literacies und Offenheit: Was wir tun, damit Menschen das Freie Netz formen können, online verfügbar unter: <https://blog.wikimedia.de/2019/06/27/digital-literacies-und-offenheit-was-wir-tun-damit-menschen-das-freie-netz-formen-koennen/> (geprüft am 22.02.2021).

schulischen Kontexten Berücksichtigung finden. Schulische Formate mit qualitativ hochwertigen medienpädagogischen Inhalten sind sehr rar und oft nur möglich, wenn es im Einzelfall eine engagierte und interessierte Lehrkraft gibt, die dies aus eigenem Antrieb macht. Außerschulische Formate haben aktuell noch keine große Reichweite⁵ oder bleiben einer (zählenden) Minderheit vorbehalten.

Jugendliche müssen im Sinne einer Offenen Technologiebildung befähigt werden, sich selbstbestimmt und kritisch mit der Nutzung digitaler Medien sowie der Produktion digitaler Anwendungen auseinanderzusetzen. Dafür braucht es eine nachhaltige und verlässliche Förderung von jungendlichem Engagement sowie pädagogischen und technisch geschultem Personal, das Jugendliche in physischen und digitalen Lernräumen begleitet; hierzu zählen Hackspaces, Makerspaces, Fablabs, sonstige Experimentierlabore und auch Bibliotheken.

Es braucht ein Transparenzgesetz, um den Staat zum Vorreiter zu machen

Die Bundesregierung verpasst die Chance, mit dem Bekenntnis zu einem Transparenzgesetz ein großes Ausrufezeichen an die eigene Überschrift zu setzen: Den Staat zum Vorreiter zu machen. Wer es mit der Bereitstellung von Open Data wirklich ernst meint, muss auch die nötige Transparenz bei der Informationsfreiheit schaffen. Hier wäre es wünschenswert gewesen, auch eine Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz anzustreben und beide Aspekte, Open Data und Transparenz, zusammen abzudecken. Darüber hinaus wäre es ein starkes Signal an alle Bürger:innen gewesen, zu zeigen, dass ihre Perspektive Leitpunkt für Politikgestaltung ist und nicht vornehmlich die der Datenbereitstellenden. Seit Vorliegen des 2. Open-Data-Gesetzesentwurfs des Bundes ist klar, dass es weiterhin keinen Rechtsanspruch auf die Bereitstellung von Open Data geben wird. Für eine effektive Durchsetzung der Öffnung wäre dies unerlässlich gewesen. Die vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt, dass es ohne einen solchen Rechtsanspruch nur viel zu langsam und zu zögerlich mit der Datenbereitstellung von staatlicher Seite vorangeht. Wenn Behörden bei Nicht-Einhaltung der Veröffentlichungsregeln keine negativen Konsequenzen fürchten müssen, wird die Compliance

⁵ Ein gutes Praxisbeispiel ist das außerschulische Format "Jugend hackt", das einen ganzheitlichen medienpädagogischen Ansatz verfolgt (Motto: „Mit Code die Welt verbessern“) und Jugendliche dabei unterstützt, digitale Mündigkeit zu entwickeln (mit Hackathons, Communityarbeit und regelmäßigen Vorort-Angeboten). Allerdings ist dieses Format, wie auch viele andere, projekt- und spendenbasiert und damit nicht langfristig verfügbar.

dementsprechend niedrig sein. Diese Lücke soll zwar durch die Einführung des Grundsatzes Open by Default & by Design geschlossen werden. Diesem Grundsatz ist natürlich zuzustimmen, aber wird er ohne eine explizite Datenbereitstellungspflicht in der Praxis nicht funktionieren. Die Erfahrung der letzten Jahre, auch dokumentiert im 1. Fortschrittsbericht der Bundesregierung zum Open-Data-Gesetz vom 10.10.2019⁶, bestätigt diese Befürchtung.

Im internationalen Vergleich bleibt Deutschland damit im Mittelfeld der Offenen Regierungsführung. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung wäre auch die Unterzeichnung der Tromsø-Konvention, um das allgemeine Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten völkerrechtlich zu verankern.

Die Selbstverpflichtung, bei öffentlichen Softwareprojekten grundsätzlich Open Source Umsetzungen festzuschreiben („public money, public code“), ist bedauerlicherweise keine Maßnahme für staatliches Handeln geworden. Was maßgeblich mit öffentlichen Mitteln finanziert wird, soll im Regelfall auch für die gesamte Gemeinschaft frei verfügbar und frei nutzbar sein. Hierfür braucht es eine verbindliche gesetzliche Grundregel für die Verankerung im öffentlichen Haushaltsrecht und Beschaffungswesen, in der öffentlich-finanzierten Forschungsförderung, bei den Bildungsmaterialien und vielen anderen Bereichen.

Prozessgestaltung: Erarbeitung der Datenstrategie und Begleitung der Umsetzung

Die Erarbeitung der Datenstrategie der Bundesregierung erfolgte mit einem öffentlichen Konsultationsprozess. Dieser Beteiligungsprozess der Zivilgesellschaft ist aus unserer Sicht ein gelungenes Beispiel für einen Konsultationsprozess, inklusive der Veröffentlichung der eingebrachten Inhalte und sonstiger Statistiken, zwar nicht als Open Data, aber in verständlich aufbereiteter Form. Insbesondere das ernsthafte Bemühen um einen konstruktiven Austausch mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und Organisationen ist positiv hervorzuheben. Wenngleich die Prozessgestaltung als grundsätzlich positiv zu betrachten ist und beispielhaft für zukünftige Konsultationsprozesse Anwendung finden könnte, ist anzumerken, dass sich nicht alle Ideen und Forderungen aus dem Konsultationsprozess auch in der Datenstrategie finden. Über den Auswahlprozess der Inhalte gibt

⁶ Vgl. 1. Open-Data-Fortschrittsbericht 2019, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/141/1914140.pdf> (geprüft am 22.02.2021).

es bislang keine Erkenntnisse. Daher bleibt aus unserer Sicht eine Lücke zwischen Prozess und Ergebnissen.

Das geplante Fortschritts-Monitoring der Datenstrategie ist grundsätzlich zu begrüßen. Der 1. Open-Data-Fortschrittsbericht der Bundesregierung ist als Wissensressource für mögliche Herausforderungen in der Umsetzung als hilfreich einzustufen. Sehr deutlich wird im Bericht beschrieben, dass die Umsetzung maßgeblich an den fehlenden personellen Kapazitäten in den einzelnen Behörden scheitert. Im besagten Fortschrittsbericht wurden Stimmen außerhalb der Bundesverwaltung nicht gehört. Dies sollte im noch nicht näher definierten Monitoring der Datenstrategie besser gemacht werden. Neben den Bestandsaufnahmen aus den Ressorts sollte die Perspektive anderer Akteur:innen, z.B. der der Datennutzer:innen außerhalb der Verwaltung sowie der Akteur:innen der digitalen Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, einbezogen werden. Um die angestrebte "effektive, zeitnahe Evaluation" der Datenstrategie durchzuführen, braucht es zudem messbare Zielgrößen.

Dr. Henriette Litta

Geschäftsführung
Open Knowledge Foundation Deutschland
Singerstraße 109
10179 Berlin
<https://okfn.de>