

Offene Daten für die Bürgerschaft – Das Beispiel Berlin

Wolfgang Both

Bereits mit seinem Amtsantritt veröffentlichte Barack Obama eine Erklärung, die sein zukünftiges Handeln charakterisieren sollte. Seit seinem Memorandum »Transparency and Open Government« vom Januar 2009 ist dieses Thema auf der Agenda demokratischer Staaten. In dem Memorandum werden drei Prinzipien formuliert, denen die US-Regierung zukünftig besser gerecht werden soll:

- Transparenz
- Partizipation
- Zusammenarbeit.

Dadurch wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in Regierungshandeln gesichert, die Demokratie gestärkt sowie Effektivität und Effizienz der Verwaltung verbessert, wie es zur Begründung heißt. Im engeren Sinne wird darunter die Nutzung von Internet-Technologie (web2.0, Open Data), im Weiteren ein Kulturwandel von der öffentlichen Verwaltung zur offenen Verwaltung verstanden. Bereits im Dezember 2009 schrieb die US-Regierung diese drei Prinzipien fort, indem sie neben einer »Kultur des Open Government« die Online-Veröffentlichung von staatlichen Informationen in offenen Formaten sowie eine Qualitätsverbesserung der Informationen und Daten von Regierungsstellen einforderte. Im November 2009 stellte die EU mit der Ministerial Declaration von Malmö eine gleichlautende Forderung nach verbessertem Zugang zu den öffentlichen Informationen und nach mehr Transparenz politischer Prozesse auf. Auf dem Dresdener IT-Gipfel im Dezember 2010 hat die Bundesregierung vorgeschlagen, bis 2013 eine Open Data-Plattform einzurichten. Wenige Tage später bekräftigte die Vizepräsidentin der EU-Kommission Neelie Kroes bei der Vorstellung des »E-Government-Aktionsplanes 2011 bis 2015« die Forderung: »I say it again: Yes to Open Data. I want to see more citizens and businesses making use of more – machine readable – data.«

Open Data

Mit dieser Forderung sind schon einige Merkmale von »Open Data« beschrieben: Sie sollen offen, diskriminierungsfrei verfügbar, ohne Exklusivität sein. Sie sollen in offenen, digitalen Formaten maschinenlesbar bereitgestellt werden. Darüber hinaus beinhalten die acht Prinzipien, die 2007 von der Open Data-Bewegung zusammengestellt wurden, die Merkmale Vollständigkeit aus Primärquellen, Aktualität und Gemeinfreiheit. Da diese Forderungen an verschiedenen Punkten in Kollision mit bestehenden Regelungen (Datenschutz, Urheberrecht, Gebührenordnungen) treten, sind nicht alle Daten der öffentlichen Hand gleich »Open Data«. Definitiv ausgeschlossen sind personenbezogene Daten und Informationsbestände mit Belangen der inneren und äußeren

Sicherheit oder Geschäftsgeheimnisse. Wie man an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Freigabe der Subventionsinformationen im Landwirtschaftssektor erkennen kann, sind auch Daten, die durch Verknüpfung einen Personenbezug (in diesem Fall zum konkreten Bauernhof) herstellen, davon auszunehmen. Hier ist das Gut des Datenschutzes höher zu bewerten als das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit. Aber auch Rechte- und Lizenzfragen stellen heute eine Hürde im freien Zugang und zur freien Nutzung dar.

Allerdings zeigen Beispiele von Großbritannien über Nordamerika bis nach Australien, dass diese Hürden überwindbar sind. In diesen Ländern sind von Regierungen und Städten bereits zahlreiche Datenzugangsseiten aufgebaut und freigeschaltet (1). Diese Datenkataloge sind strukturiert und listen die Informationen in verschiedenen maschinenlesbaren Formaten, vielfach bereits mit Raumbezug (Georeferenzierung), auf. So bietet London gegenwärtig mehr als 440 Datensätze in 17 Kategorien zum Herunterladen an. Die britische Regierung hat die Nutzungsrechte in einer »Open Government Licence« geregelt. Daneben gibt es eine Reihe privater Initiativen von Open Data-Aktivist*innen (2), die aus Entwickler- und Nutzersicht offizielle Datenbestände erfassen und aufbereiten.

Diese Rohdaten – besser anonymisierte Mikrodaten im Sinne der Statistik oder plausibilisierte Messreihen – stellen also die Quelle für Open Data dar. Um sie auch verstehen zu können, sind sie mit Metadaten anzureichern, die Informationen zu Größenordnung, Maßeinheit, Messzeitpunkt, Grenzwert oder Raumbezug enthalten können. Erst dadurch werden einzelne Daten oder Mess- und Zählreihen verständlich. Was ihnen fehlt, ist die Aufbereitung und Interpretation in Form von Tabellen, Grafiken oder ganzen Berichten. Andererseits bieten sie die Verknüpfungsmöglichkeit mit anderen Datenbeständen, um daraus neue Informationen ableiten zu können (die in amtlichen Statistiken und Berichten nicht enthalten sind).

Die Sinnhaftigkeit solcher Angebote steht außer Zweifel. Bekanntestes Beispiel ist die Offenlegung der Ergebnisse von Hygienekontrollen durch die lokale Gesundheitsbehörde in Los Angeles: Die Zahl von Magen-Darm-Erkrankungen ging dort um 13,3 Prozent zurück (während sie im Umland leicht zunahm), gleichzeitig verdoppelte sich in der Folge die Anzahl von Restaurants ohne Befund, die damit auch ihren Umsatz steigern konnten.

Open Data Aktivitäten in Berlin

An dieser Stelle setzen die Aktivitäten rund um Open Data in Berlin an: Welche Informationen können wie angeboten werden? Für welche Datenbestände besteht Interesse? Wie können sie verfügbar gemacht werden? Wie stärken wir dadurch die gesellschaftliche Teilhabe? Welches Wirtschaftspotenzial versteckt sich in der Aufbereitung von Datenbeständen?

Die Bürgerhaushalte und andere partizipative Formen der Bürgerbeteiligung erfordern fraglos eine qualifizierte Informations- und Datenbasis. Nur so kann sachbezogen »auf Augenhöhe« diskutiert und mitgestaltet werden. Transparenz ist also unverzichtbar, auch wenn die Verwaltung damit ein Stück Interpretationshoheit aufgibt. Andererseits ist die schlagartige Transparenz, eine »gläserne Verwaltung«, nicht Ziel führend, denn sie gestaltet keine Schwerpunkte, setzt keine Prioritäten, sondern führt zu Verlorenheit im Datendschungel.

Daher wurde in Berlin zweigleisig vorgegangen: Zum einen Bürgerbefragung nach wichtigen und interessanten Informationsbeständen von breitem Interesse, gleichzeitig konzeptionelle Untersuchung zu den organisatorischen, technischen und rechtlichen Herausforderungen bei der Umsetzung der Open Data-Prinzipien.

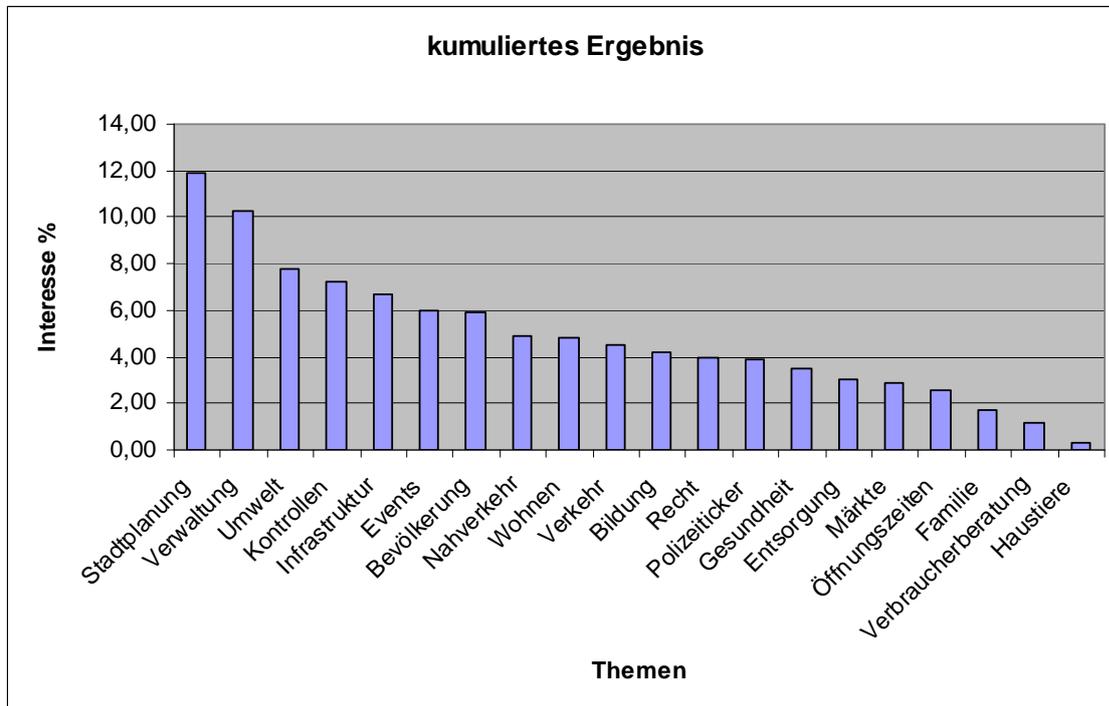
Open Data Voting

Um die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu erkunden, wurde auf dem Stadtportal »Berlin.de« in der Zeit vom 23. September bis 30. Oktober 2010 ein Online-Fragebogen eingestellt. An dieser Umfrage beteiligten sich mehr als 1.300 Interessenten und gaben ihr Votum für bis zu drei Kategorien ab. Insgesamt wurden 20 verschiedene Themenkomplexe von Bevölkerungsdaten über Entsorgung und Gesundheit bis Umweltdaten angeboten. Damit verbunden wurden die Fragen, ob man derartige Onlineangebote regelmäßig nutzen und ob man mit den Daten weiterarbeiten würde.

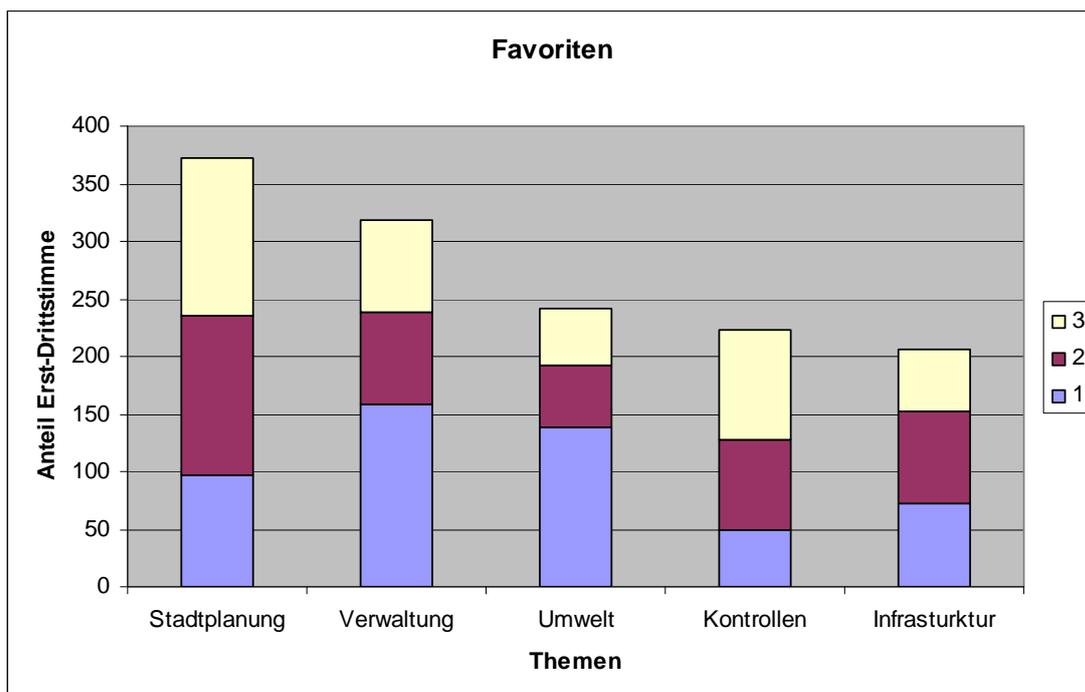
Damit schließt unsere Umfrage an die Befragung »Wünschen die Bürger mehr Transparenz« durch die Fa. SAS Deutschland vom Juni 2010 an, die nur drei Kategorien anbot, aber mehr zu den Erwartungen der Bürger abfragte. Hier befürworteten 88 Prozent der Bürger die Veröffentlichung nicht-personenbezogener Informationen und 81 Prozent meinten, dadurch mehr am politischen Geschehen teilhaben zu können. Gleichzeitig verbinden 76 Prozent der Bürger damit die Erwartung, dass die Behörden hiermit einen Anreiz zu mehr Effektivität bekommen.

In den Open Data wird also ein erhebliches Potenzial für Transparenz, Partizipation und Verwaltungshandeln gesehen. Mehr als zwei Drittel der Befragten gingen sogar soweit, dass Behörden grundsätzlich und von sich aus Open Data zugänglich machen sollten. Allerdings schränkt der gleiche Anteil ein, dass die reinen Daten allein wohl schwer verständlich wären. Daher wurde in beiden Umfragen nachgefragt, ob man a) diese Daten denn regelmäßig lesen und b) verarbeiten würde. Während dies bei der SAS-Befragung a) 69 % bzw. b) 7 % mit »Ja« beantworteten, waren es bei uns 92% bzw. 54 %. Dieser signifikante Unterschied macht deutlich, dass unserer Umfrage kein repräsentativer Bevölkerungsquerschnitt zugrunde liegt, vielmehr Interessierte und Netzaktivisten an der Online-Umfrage teilgenommen haben.

Gleichwohl ist das Ergebnis hinsichtlich der ausgewählten Kategorien interessant und bietet Ansätze für die weitere Arbeit. Im Gesamtergebnis liegen die Kategorien »Stadtplanung und -entwicklung« (11,9 %) sowie »Verwaltung« (10,3 %) deutlich vorn.



Die ersten fünf Kategorien vereinigen fast die Hälfte aller Stimmen auf sich (44 %). Danach werden die Themenfelder »Umwelt« (Feinstaub, CO₂, Pollen), »Kontrollen« (z.B. Lebensmittel, Preiskontrollen, Hygiene, Badegewässer) sowie »Infrastruktur« (Radwege, Telefonzellen, Briefkästen, Geldautomaten u.ä.) ebenfalls stark nachgefragt. Zu diesen Feldern laufen jetzt Vorbereitungen zur Bereitstellung von Open Data. In Projekten sind technische, organisatorische und rechtliche Fragen zu erproben und zu klären.



Open Data Konzept

Auf diese Fragestellungen hat eine Vorstudie des Fraunhofer-Instituts FOKUS in Berlin hingewiesen (3). Ohne eine Vereinheitlichung von Datenformaten, Begrifflichkeiten, Lizenzierung und Zugriffsmöglichkeit werden die Vorteile von Open Data nicht zu schöpfen sein. Gerade die fehlende Standardisierung im Bereich der Verwaltungsdaten sowie die rechtlichen Probleme bei der Nachnutzung schränken die Vorteile für den Nutzer heute noch ein.

Die Vorstudie erbrachte einen ersten Überblick über mehr als 110 öffentlich verfügbare Datensätze des Landes. Es wurde ein Klassifizierungsschema erarbeitet, dem diese und weitere Datenbestände unterworfen werden können, um sie in einer »BerlinCityCloud« abzubilden. In der Studie wurde ein Konzeptvorschlag für die Berlin-DataCloud entwickelt, auf deren Basis dann eine effiziente Bereitstellung, Analyse und Weiterverarbeitung der städtischen Daten in Diensten und Applikationen erfolgen kann. Das Papier mündet in zwei wesentlichen Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung:

- Entwicklung und Beschluss eines ressortübergreifenden strategischen und organisatorischen Konzepts zu Open Data, das einen Leitfaden für alle Beteiligten zum Ergebnis hat
- Vorbereitung und Umsetzung von kleinen Erprobungsprojekten zur Verifizierung von technischen, rechtlichen und organisatorischen Anforderungen

Diese Projekte können zwar regional aufgenommen werden, erfordern aber letztlich eine überregionale Abstimmung (Standards, Rechts- und Lizenzfragen), um den Open Data-Gedanken tatsächlich wirksam werden zu lassen. Hier bietet der Beschluss des IT-Gipfels für ein Open Data-Portal eine gute Gesprächsbasis mit der IT-Branche.

Um auf der europäischen Ebene eine Zusammenarbeit anzuregen, hat Berlin mit vier weiteren Städten (Barcelona, Paris, Helsinki, Amsterdam) ein EU-Projekt »Open Cities« mit einem Arbeitspaket zu Open Data begonnen. Damit kommen wir der zitierten Forderung nach mehr Open Data im Rahmen der Umsetzung des E-Government-Aktionsplanes nach.

Anmerkungen

(1) London: data.london.gov.uk ; San Francisco: datasf.org ; Vancouver: data.vancouver.ca/datacatalogue

(2) Initiativen von Open Data-Aktivisten: opengov.se ; openmanchester.org.uk/

(3) http://www.fokus.fraunhofer.de/de/motion/ueber_motion/arbeits Themen/smart_cities/index.html

Autor

Dr. Wolfgang Both ist in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen des Landes Berlin Experte für E-Government, Internet der Dienste, IT-Sicherheit.

Kontakt:

E-Mail: wolfgang.both@senwtf.berlin.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de