

Deutschland, deine Datenschätze!

Open Data Jahresrückblick 2012

Julia Kloiber

Daten – Bits und Bytes oder besser Gigabits und Gigabytes – sind der virtuelle Rohstoff des Informationszeitalters. Egal ob Wirtschaft, Politik oder Wissenschaft, Daten sind wesentliche Ressourcen und spielen in allen gesellschaftlichen Bereichen eine wichtige Rolle. Auf Basis von Daten werden Entscheidungen getroffen und Produkte verkauft. Etliche Geschäftsmodelle basieren mittlerweile auf der Erzeugung, Interpretation, Verwertung und dem Verkauf von digitalen Daten und den daraus abgeleiteten Informationen.

Auch Staat und Verwaltung sammeln und erzeugen eine Vielzahl an Daten. Behörden, Gerichte, Ämter und andere staatliche Stellen häufen große Mengen an Informationen an – diese reichen von Wetterdaten über Haushaltsstatistiken bis hin zu Informationen zur Parteienfinanzierung. Primär dienen diese Daten der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Ähnlich wie in den Datensammlungen großer Unternehmen, steckt auch in Verwaltungsdaten großes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft. Aus diesem Grund sind Verwaltungs- und Regierungsdaten von großem öffentlichen Interesse. Doch obwohl die Datenbestände von Behörden und staatlichen Einrichtungen mit Hilfe von Steuergeldern erhoben und gepflegt werden, haben BürgerInnen auf viele Datensätze gar keinen oder nur sehr eingeschränkt Zugriff.

Anders als in Ländern wie Großbritannien und den USA – die Vorreiter im Bereich Open Government und Open Data sind und seit mehreren Jahren die Strategie eines offenen und partizipativen Staates verfolgen – ist man in Deutschland eher zögerlich, was die Öffnung von behördlichen Daten und die Beteiligung von BürgerInnen angeht. Zwar gab es 2012 in Deutschland einige positive Entwicklungen im Bereich Open Data/Open Government, doch von einem Paradigmenwechsel hin zu einem offenen Staat mit aktiver Einbindung der BürgerInnen ist man noch weit entfernt.

Was sich in Deutschland im letzten Jahr im Bereich Open Data getan hat, in welchen Bereichen es Schwierigkeiten gibt, oder Verbesserungen dringend notwendig sind und wie weit der Weg in Richtung eines Open Government noch ist, zeigt ein kurzer Open Data Jahresrückblick.

Apps für Deutschland

Mit einem bundesweiten „App-Wettbewerb“¹ startete Deutschland vielversprechend in das Jahr 2012. Unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums des Inneren und der Trägerschaft der drei NGOs Open Knowledge Foundation Deutschland, Open Data Network und dem Government 2.0 Netzwerk Deutschland wurde bereits im November 2011 zur Entwicklung kreativer Anwendungen und Ideen auf Basis von offenen Daten aufgerufen. Ziele des Wettbewerbs waren: mehr offene Daten, politische Transparenz, Wirtschaftsförderung und mehr nützliche Anwendungen sowie die Ansprache von Entwicklern, Ideengebern und Kreativen. Das Ergebnis war jedoch wenig nachhaltig, was auf mehrere Umstände zurückzuführen ist. So stellten nur wenige Behörden interessante Datensätze zur Verfügung. Anstatt von Daten mit politischer Relevanz, wie Daten aus dem Unternehmensregister oder dem Bundeshaushalt, standen den Teilnehmern überwiegend statistische Daten oder etwa die Pegel deutscher Wasserstraßen zur Verfügung.

Einen weiteren Anlass zu Kritik bietet die mangelnde Nachhaltigkeit des Wettbewerbs. Nach der Preisverleihung auf der Cebit wurde es still um die Preisträger. Ob die Projekte erfolgreich umgesetzt wurden oder auf Festplatten verstauben, ist nicht bekannt.

2013 geht der Wettbewerb unter dem Titel „Gov Apps“² in die zweite Runde. Diesmal ohne die drei NGOs und ohne in der Ankündigung das Wort „open“ zu erwähnen. Damit ist die Neuaufgabe des Wettbewerbs im nächsten Jahr vielleicht weniger Feigenblatt-Aktion für Open Data und Open Government und mehr ehrliche Wirtschaftsförderung.

Als Gegenmodell zu „App-Wettbewerben“ versteht sich das im Herbst 2012 gestartete Projekt „Stadt Land <Code>“³ der Open Knowledge Foundation Deutschland. Unter dem Motto „Gesellschaft hacken“ waren Entwicklerinnen und Coder dazu aufgerufen, Apps und Anwendungen umzusetzen, die den

1 S.: <http://apps4deutschland.de/>

2 <https://www.govapps.de/wettbewerb>

3 <http://stadtlandcode.de/>

Alltag von Bürgern vereinfachen und Bürger untereinander und mit dem Staat besser vernetzen. Neben der Entstehung neuer Anwendungen ist es Ziel des Projektes, die Civic Apps Community in Deutschland besser miteinander zu vernetzen und zu fördern.

Datenkataloge und Portale

Nachdem 2011 mit daten.berlin.de⁴ der erste Datenkatalog Deutschlands in Berlin online gegangen ist, haben sich 2012 weitere Städte und Bundesländer der Open Data Initiative angeschlossen und Datenportale gestartet. Darunter sind Bremen, Köln und Baden Württemberg. Diese Entwicklungen sind positiv, zeigen sie doch, dass einzelne Kommunen und Städte das Potenzial von offenen Daten verstanden haben. Ohne politischen Druck und gesetzliche Regelungen verkommen die Portale jedoch zu langweiligen Archiven für statistische Datensätze, anstatt zur Quelle für Innovation und politische Transparenz zu werden.

Ein Großteil der Datenkataloge ist eher spärlich befüllt und viele der vorhandenen Daten sind weder wirtschaftlich noch politisch von Relevanz. Zwar befinden sich alle Portale noch im Beta-Stadium und damit im Aufbau, solange es jedoch kein breites Angebot an Datensätzen gibt, kann sich das volle Potenzial von Open Data nicht entfalten. In vielen Katalogen reihen sich Standortkoordinaten von Altglascontainern an Übersichten von Badestellen und Weihnachtsmärkten und nur vereinzelt finden sich für Open Government relevante Datensätze – Haushaltsdaten, Parteispenden, Firmenregister. Deutsche Behörden sind zurückhaltend, wenn es um die Öffnung ihrer Datensätze geht. Eine Ursache dafür ist das Fehlen einer gesetzlichen Verpflichtung, Daten „proaktiv“ zur Verfügung zu stellen. Das führt dazu, dass Behörden ohne gesetzliche Rückendeckung, lieber auf Nummer sicher gehen und häufig nur politisch neutrale Datensätze veröffentlichen.

Auch mit der uneingeschränkten Offenheit von Daten im Sinne von Open Data hat man vielerorts Probleme. So sind Kosten und Geldleistungsmodelle für Daten ein häufig diskutiertes Thema in Kommunen. Für viele Gemeinden und Städte ist dabei besonders die kostenlose Bereitstellung für kommerzielle Zwecke ein schwieriges Thema. Denn der Verkauf von Daten wie Geodaten ist ein lukratives Geschäft, auf das viele nicht verzichten wollen bzw. können.

4 <http://daten.berlin.de/>

Viele befürchten hohe Umsatzeinbußen, wenn zuvor kostenpflichtige Datensätze plötzlich offen zur Verfügung stehen. Diese Befürchtung wird zwar von einigen internationalen Beispielen widerlegt, doch die Skepsis bleibt.

Um Open Data in Deutschland zu stärken und weiter voranzutreiben, ist die gesetzliche Verankerung eines Rechtsanspruchs auf die „proaktive“ Veröffentlichung von Daten unumgänglich. Ernüchternd in dieser Hinsicht ist die Tatsache, dass fünf deutsche Bundesländer bis dato nicht einmal über einfache Informationsfreiheitsgesetze verfügen. Einen Meilenstein hingegen stellt das im Juni 2012 in Hamburg erlassene Transparenzgesetz dar, das die weitgehende Veröffentlichung von behördlichen Daten vorschreibt. Eine ähnlich fortschrittliche Regelung gibt es sonst lediglich in Bremen.

Die Plattform „Open Data in Kommunen“

Während einzelne Städte bereits Datenkataloge haben, sind viele Kommunalpolitiker noch eher ratlos was das Thema Open Data betrifft. Um dies zu ändern, hat der Digitale Gesellschaft e. V. Die Plattform „Open Data in Kommunen“⁵ ins Leben gerufen. Ziel des Portals ist es, das Konzept von Open Data klar und einfach zu erklären und Politikern Beispiele und Argumente an die Hand zu geben. Zusätzlich sollen auf der Plattform Antragsvorlagen für kommunale Anträge zur Umsetzung von Open Data zur Verfügung gestellt werden. Mithilfe dieser Vorlagen soll der erste Schritt in Richtung einer Öffnung von Daten, das Einreichen eines Antrages, vereinfacht werden.

Do:Index

Um in weiterer Folge einen Überblick über die Vielzahl an kommunalen Initiativen zum Thema Open Data zu behalten, hat der Digitale Gesellschaft e. V. In Zusammenarbeit mit dem österreichischen Verein Freie Netze. Freies Wissen. Und dem Schweizer Verein Digitale Allmend das Projekt Do:Index⁶, kurz für Digital Openness Index, gestartet. Mithilfe dieses Index will man für mehr Transparenz und Übersicht im Bereich von digitalen Allgemeingütern sorgen und Rankings erstellen. Durch Rankings und Vergleiche sollen Kommunen für Open Data sensibilisiert und wechselseitiges Lernen gefördert werden.

5 <http://opendata-kommunen.de/>

6 <http://www.do-index.org/>

Open Government Data auf Bundesebene

Auch auf Bundesebene gab es 2012 Bewegung im Bereich von Open Data. So hat man im Bundesministerium des Inneren mit der Entwicklung einer zentralen Open Government Data Plattform für Deutschland⁷ begonnen. Bis 2013 will man damit alle Open-Data-Angebote der Kommunen auf einem Portal bündeln. Im Vorfeld wurde eine Open Government Data Studie⁸ in Auftrag gegeben, in der es neben einer Problemanalyse zu den föderalen Strukturen von Kommunen, Ländern und Bund auch mehrere Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von Open Government Data in Deutschland gibt. Einige dieser Empfehlungen – wie die zu eigenen deutschen Nutzungsbedingungen und Geldleistungsmodelle – gelten als umstritten in der Open Data Community. Es wird befürchtet, dass eigene Nutzungsbedingungen dazu führen, dass Datenaustausch und Nutzung auf europäischer und internationaler Ebene erschwert werden und sich Deutschland damit vom Ausland abschottet. Geldleistungsmodelle sind aus einem ähnlichen Grund umstritten, denn sie behindern die hürdenfreie Weiterverwendung von Daten.

Mit dem Open Government Portal des Bundes werden sich deutschlandweite Standards etablieren. Deshalb ist es besonders wichtig, darauf zu achten, dass es zu keiner Verwässerung des Begriffs Open Data kommt und „offen“ auch wirklich „offen“ bleibt. Im Dezember wird es für Entwickler, Open Data Experten und alle anderen Interessierten die Möglichkeit geben, den Prototypen des Open Government Portals unter die Lupe zu nehmen und Feedback zu geben. Diese Offenheit bei der Entwicklung einer bundesweiten Plattform ist ein Meilenstein für deutsche Verhältnisse. Bleibt zu hoffen, dass das Feedback aus der Community auch angenommen und umgesetzt wird.

Der offene Bundeshaushalt

Ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung Open Data und Open Government war die längst überfällige Öffnung der Haushaltsdaten des Bundes. Im Sommer dieses Jahres hat das Bundesfinanzministerium die Seite „bundeshaushalt-info.de“⁹ gestartet. Ein Datencenter, in dem sich Bürger darüber infor-

7 <http://www.daten-deutschland.de/>

8 BMI: Bundesinnenministerium veröffentlicht Studie „Open Government Data Deutschland“, in: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/opengovernment.html>; 6.12.2012.

9 <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/>

mieren können, wie der Bund seine Einnahmen und Ausgaben plant. Dieser Schritt in Richtung Transparenz kann als Erfolg der Open Data Bewegung gewertet werden. Denn seit geraumer Zeit gibt es von der Open Knowledge Foundation Deutschland ein ähnliches Projekt zu den Haushaltsdaten des Bundes, das dem Finanzministerium als Inspiration gedient haben dürfte. Auf der Seite „Offener Haushalt“¹⁰ stellt der gemeinnützige Verein seit 2010 die inoffiziellen Haushaltsdaten des Bundes als Open Data zur Verfügung. Warum das Bundesministerium sein Vorbild „Offener Haushalt“ beim Start der eigenen Seite in keinem Wort erwähnt hat, bleibt eben so unverständlich wie die Tatsache, dass man anstatt auf die auf Open Source basierte Plattform „Open Spending“¹¹ aufzusetzen, eine Agentur mit der Entwicklung einer eigenen Plattform beauftragt hat. Doch was am Ende zählt, ist der Erfolg: Deutschland hat offene Haushaltsdaten.

Apps and the City: Offene Nahverkehrsdaten – die Deutschlandpremiere in Berlin

Kurz vor Jahresende gab es auch im Bereich der Nahverkehrsdaten einen Erfolg zu verbuchen. Seit der letzten Novemberwoche stellt der Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB) als erster Nahverkehrsverbund Deutschlands seine Fahrplandaten offen zur Verfügung. Ein Erfolg, an dem die Open Data Community maßgeblich beteiligt war. Monatelang haben Open Data Experten u. a. aus der Open Knowledge Foundation und Vertreter aus der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung mit dem VBB diskutiert und versucht Vorurteile auszuräumen. Und als wäre die Bereitstellung der Daten nicht schon Revolution genug, war der VBB auch noch Mitveranstalter eines Hackdays¹² auf dem sich mehr als 150 Entwickler mit den Daten der Verkehrsunternehmen auseinandersetzten. Besonders vor dem Hintergrund der Open Data-Blockadehaltung der Deutschen Bahn ist die Herausgabe der Nahverkehrsdaten Berlins ein großer Erfolg, der hoffentlich viele Nachahmer findet.

10 <http://bund.offenerhaushalt.de/>

11 <http://openspending.org/>

12 <http://appsandthecity.net/>

Inoffizielle Innovation – Projekte jenseits der staatlichen Offenheit

Offenes Köln

Neben staatlichen Projekten im Bereich Open Data starteten 2012 auch zahlreiche Projekte aus der Zivilgesellschaft. Eines von ihnen ist die Plattform „Offenes Köln“ von Marian Steinbach. „Offenes Köln“¹³ ist eine interaktive Stadtkarte und Schnittstelle, über die politische Vorgänge aus der Kölner Kommunalpolitik, sowie Informationen aus dem Ratsinformationssystem der Stadt Köln zugänglich gemacht werden. Da es im Vorfeld des Projektes keine offizielle Genehmigung der Stadt für die Nutzung der Daten gab, stieß die Plattform zunächst auf wenig Gegenliebe von offizieller Seite. Skepsis und Sorge haben sich mittlerweile aber ins Gegenteil verkehrt und die Stadt Köln ist stolz auf ihre Informationsplattform aus der Zivilgesellschaft. „Offenes Köln“ ist ein gutes Beispiel dafür, wie Innovation auch ohne offizielle Erlaubnis Prozesse beschleunigen kann.

openPlanB

Ein weiteres Beispiel für inoffizielle Innovation – oder wie Michael Kreil es nennt „Innovation without Permission“ – ist das Projekt „openPlanB“.¹⁴ Unter diesem Titel hat Kreil im Herbst 2012 die Daten zu über 300.000 Bahnhöfen der Deutschen Bahn eigenmächtig veröffentlicht. Offizielle Unterstützung fand er dabei keine, ganz im Gegenteil, die Deutsche Bahn sperrt sich seit Jahren dagegen, ihre Daten im Sinne von Open Data allen zur Verfügung zu stellen. Ganz anders verhält es sich, wenn ein Großkonzern wie Google anklopft. Dann stellt man – wie im Herbst geschehen – gerne alle Datensätze kostenlos und exklusiv zur Verfügung. Die Datenbefreiungs-Aktion von Michael Kreil hingegen ist weniger gut angekommen. Die Bahn bezichtigte ihn der vorsätzlichen Verletzung von Rechten und will ihn im Wiederholungsfall strafrechtlich zur Verantwortung ziehen. Der Fall hat für Aufsehen gesorgt und wird sein Ziel trotz vorzeitiger Niederlage vielleicht doch noch erreichen. Denn offene Bahndaten sind nun Thema in Deutschland.

13 <http://offeneskoeln.de/>

14 <http://openplanb.tumblr.com/>

Mehr Schein als Sein

Trotz mehrerer erfolgreich umgesetzter Projekte und Initiativen im Bereich von offenen Daten fällt das Open Data Fazit 2012 ernüchternd aus. Neben positiven Entwicklungen gab es leider auch mindestens genauso viele verpasste Chancen für Wirtschaft und Demokratie. Gemessen an internationalen und europäischen Entwicklungen geht der Fortschritt hierzulande nach wie vor nur langsam voran. Deutschland ist weder Mitglied der Open Government Partnership¹⁵ noch gibt es ein parteienübergreifendes politisches Bekenntnis zu Open Data und mehr Transparenz.

Als zaghaft und halbherzig kann man die deutschen Entwicklungen im Bereich Open Data und Open Government beschreiben. Der Schwerpunkt liegt dabei oft nicht auf Transparenz, sondern auf der Förderung von Wirtschaft und Verwaltungseffizienz. Zwar gibt es vereinzelt positive Ausreißer, im größeren Zusammenhang fehlt es aber an einer klaren Strategie und Vision für die Öffnung von Staat und Verwaltung. Umso wichtiger ist es, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen sich weiterhin für offene Daten einsetzen, Aufklärung betreiben und die Datenschätze Deutschlands nach und nach heben.

15 <http://www.opengovpartnership.org/>