

**Steuerungsprojekt des IT-Planungsrats
„Förderung des Open Government
(Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln)“**

3. Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“

11. August 2015

1. Einleitung

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ hatte dem IT-Planungsrat zur 9. Sitzung am 25. Oktober 2012 ihren ersten und zur 12. Sitzung am 2. Oktober 2013 ihren zweiten Zwischenbericht zum Fortschritt des Steuerungsprojekts „Förderung des Open Government - Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ vorgelegt. In der 14. Sitzung am 10. Juli 2014 hatte der IT-Planungsrat den Entwurf der Verwaltungsvereinbarung GovData zur Kenntnis genommen, die Freie und Hansestadt Hamburg gebeten, die Geschäfts- und Koordinierungsstelle für die Anwendung GovData zu übernehmen und beschlossen, GovData ab dem 1. Januar 2015 als Anwendung nach der jeweils geltenden Regelung zum Betrieb und zur Weiterentwicklung der Anwendungen des IT-Planungsrats zu führen. Mit diesem dritten Zwischenbericht informiert die Bund-Länder-Arbeitsgruppe über den weiteren Projektfortschritt.

2. Status GovData

2.1 Verwaltungsvereinbarung GovData

Der Bund und die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben Ende 2014 die Vereinbarung des Bundes und der Länder zum gemeinsamen Betrieb von „GovData - Das Datenportal für Deutschland“ (Verwaltungsvereinbarung GovData) unterzeichnet. Damit haben sie sich verpflichtet, Betrieb, Pflege und Fortentwicklung dieser Anwendung des IT-Planungsrats als nationalem Open-Data-Portal gemeinschaftlich zu verantworten. Hierzu zählt auch die nachhaltige Finanzierung des Portals. Bremen beteiligt sich außerhalb der Verwaltungsvereinbarung finanziell an GovData. Andere Länder können der Verwaltungsvereinbarung jederzeit beitreten. Das Land Schleswig-Holstein hat seinen Beitritt angekündigt. Weitere Länder bereiten ihn vor.

Der Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel leitet sich unmittelbar aus den in der Verwaltungsvereinbarung festgelegten Beiträgen des Bundes und der beigetretenden Länder bzw. anderweitig an der Finanzierung beteiligten Länder ab. Es handelt sich dabei um Finanzmittel, die vom allgemeinen Budget des IT-Planungsrates unabhängig sind und eigens zum Zweck der Finanzierung von GovData eingeworben wurden und von den Partnern bereitgestellt werden. Mit den bereitgestellten Mitteln können lediglich eine Minimalausstattung der Geschäfts- und Koordinierungsstelle, das Hosting und der Support der Anwendung sowie die mindestens erforderlichen Weiterentwicklungsmaßnahmen finanziert werden. Für Kommunikationsmaßnahmen steht nahezu kein Budget zur Verfügung, was sich nachteilig auf die inhaltliche Breite und Qualität des Angebots sowie dessen Bekanntheit und damit auch Nutzungsintensität auswirkt. Mit dem Beitritt weiterer Länder ließen sich vor allem die Spielräume für die innovative Weiterentwicklung der Anwendung und Qualitätsstandards, für die Unterstützung der Landesredaktionen und der Daten bereitstellenden Organisationen durch die Geschäfts- und Koordinierungsstelle sowie für Marketing und Kommunikation erweitern.

2.2 Einrichtung der Geschäfts- und Koordinierungsstelle

Nach fast zweijähriger Pilotierung von GovData übergab das Bundesministerium des Innern zum 1. Januar 2015 den Stab an die bei der Finanzbehörde Hamburg neu eingerichtete Geschäfts- und Koordinierungsstelle. Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle betreut seitdem zusammen mit dem noch aktuellen technischen Betreiber Fraunhofer FOKUS das Portal. Sie steht als zentraler Ansprechpartner vor allem für die Landesredaktionen von Open Data Portalen zu allen Fragen rund um das Portal zur Verfügung. Sie ist Vertragspartner der Firma SEITENBAU GmbH, die nach einer europaweiten Ausschreibung den Zuschlag für die Überführung von GovData in den Regelbetrieb erhielt, und koordiniert den technischen Regelbetrieb.

2.3 Evaluierung des Prototyps, Ausschreibung und Vergabe des Regelbetriebs von GovData

Im Berichtszeitraum wurde der Prototyp von GovData zur Vorbereitung des Regelbetriebs durch ein externes Unternehmen evaluiert. Untersucht und bewertet wurden u. a. die Nutzerfreundlichkeit und Handhabbarkeit, die Dialogmöglichkeiten sowie die technische Umsetzung und Software-Architektur. Die wichtigsten während der Evaluierung aufgedeckte Schwachstellen wurden, soweit dies mit wenig Aufwand möglich war, noch vor dem Übergang in den Regelbetrieb beseitigt. Alle weiteren Vorschläge

aus der Evaluation fließen in die derzeit laufende Anpassung von GovData zur Übernahme in den Regelbetrieb ein.

Die Ausschreibung des Regelbetriebs inkl. einer Weiterentwicklung des Portals wurde im November 2014 mit einem Teilnahmewettbewerb gestartet, an dem sich 14 Unternehmen beteiligt haben. Der Zuschlag wurde am 18. Mai 2015 der SEITENBAU GmbH erteilt. SEITENBAU arbeitet derzeit an der Fortentwicklung des Portals; geplant ist der Übergang in den Regelbetrieb für das 4. Quartal 2015.

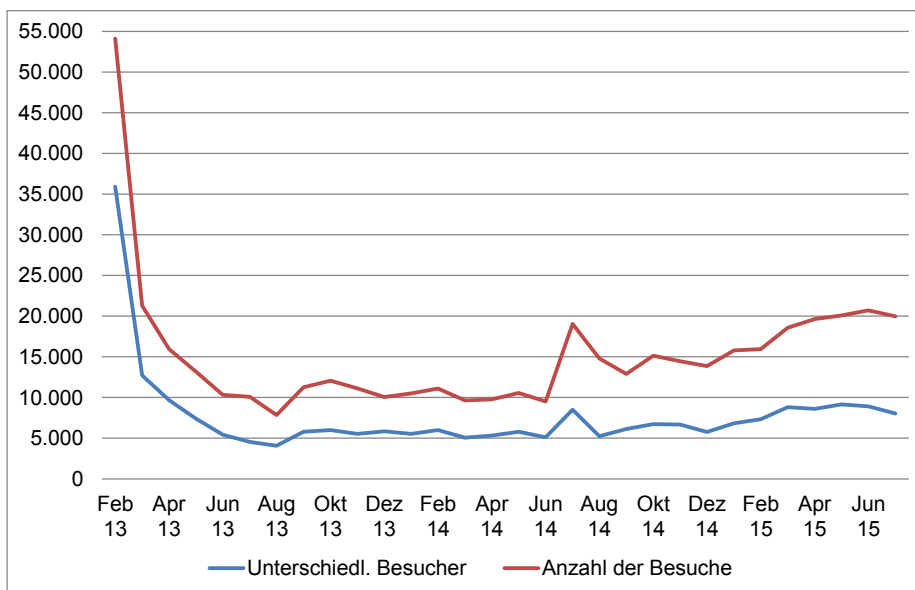
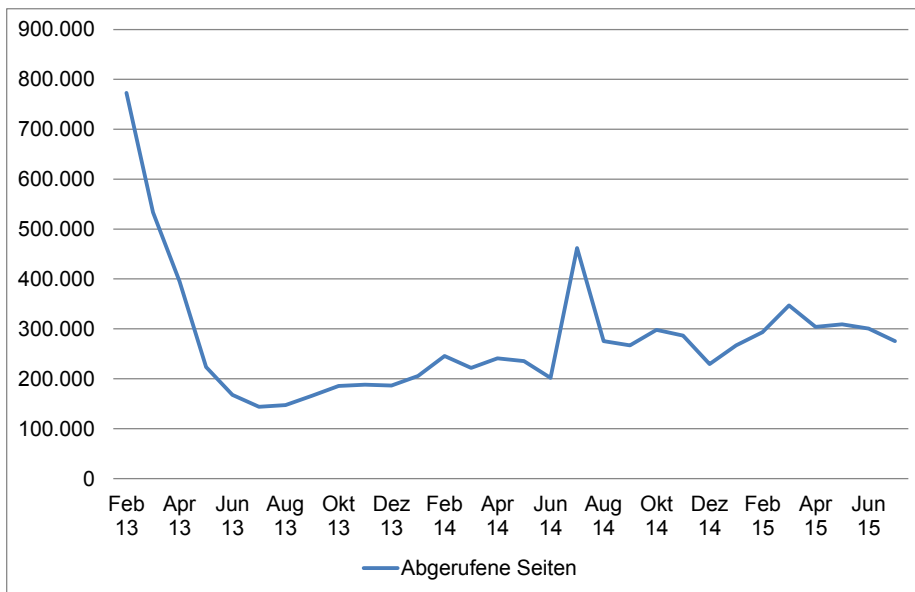
2.4 Statistische Angaben zu GovData

Zum 1. August 2015 (in Klammern Werte zum 1. August 2013) konnten in GovData

- 14.193 (3.782) Datensätze, davon
 - 5.922 (-) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0
 - 32 (-) mit Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0
 - 3.671 (1.730) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung 1.0
 - 756 (333) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung nicht-kommerziell - Version 1.0
- 786 (229) Dokumente, davon
 - 49 (-) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0
 - 189 (189) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung 1.0
 - 19 (k.A.) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung nicht-kommerziell - Version 1.0
- 75 (15) Anwendungen, davon 65 (-) mit Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0

gefunden werden.

Die Besucher- und Abrufzahlen haben sich seit Start des Portals wie folgt entwickelt:



3. Standardisierung

3.1 Datenlizenz Deutschland 2.0

Die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government entwickelte Datenlizenz Deutschland leistet einen Beitrag zur Standardisierung der Nutzungsbestimmungen für Daten. Sie hat sich für Open-Data-Angebote in Deutschland etabliert.

Von derzeit über 14.000 Datensätzen auf GovData stehen mehr als 10.000 unter der Datenlizenz Deutschland. Sie wird von den an GovData teilnehmenden Partnern

Bund, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen eingesetzt. Baden-Württemberg und Brandenburg planen deren Nutzung zum Start ihrer neuen bzw. weiterentwickelten Open-Data-Angebote. Auch zahlreiche Kommunen setzen die Datenlizenz Deutschland ein. So haben die Gemeinderäte der Städte Freiburg und Mannheim entsprechende Grundsatzbeschlüsse gefasst.

Im Berichtszeitraum hat die Unterarbeitsgruppe „Recht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ die Datenlizenz Deutschland in Zusammenarbeit mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren überarbeitet. Basis der Überarbeitung waren die bisherigen Anwendungserfahrungen und die Kritik der Open-Data-Community. Dabei wurde die nicht-offene Variante der Datenlizenz Deutschland, die eine kommerzielle Nutzung ausschloss, nicht weiterentwickelt. Damit ist einem Kritikpunkt der Open-Data-Community Rechnung getragen.

Die „Datenlizenz Deutschland 2.0“ liegt nun in zwei Varianten vor: Die Variante „Namensnennung“ verpflichtet den Datennutzer, den jeweiligen Datenbereitsteller zu nennen. Die Variante „Zero“ ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung. Beide im Juli 2014 veröffentlichte Varianten sind vom Sachverständigenrat der Open Definition als offene Lizenzen im Sinne der "Open Definition" anerkannt (weitere Informationen: siehe <https://www.govdata.de/lizenzen>).

3.2 Metadaten

Der IT-Planungsrat hatte in der 12. Sitzung am 2. Oktober 2013 die Metadatenstruktur für offene Verwaltungsdaten in die Standardisierungsagenda aufgenommen. Gegenüber dem letzten, zur 15. Sitzung am 16. Oktober 2014 vorgelegten Bericht zur Standardisierungsagenda ist aus Ressourcengründen noch kein Fortschritt zu verzeichnen.

Die Bearbeitung des Standardisierungsbedarfs wird jedoch – ohne einer formellen Standardisierung vorzugreifen – im Rahmen des Betriebs von GovData vorangebracht. Derzeitiger Sachstand ist die vorliegende Empfehlung der „OGD-Metadatenstruktur Deutschland“, die im Sinne eines offenen Verwaltungshandelns frei zugänglich ist. Parallel zu einer Erprobung und Diskussion insbesondere mit den Datenbereitstellern von GovData erfolgt auch ein Abgleich mit anderen internationalen Standards, z.B. im Rahmen der G8, im D-A-CH-Li-Raum sowie auf europäischer Ebene.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government hat der Fachgruppe GovData vorgeschlagen, die aus dem Beitritt weiterer Länder resultierenden zusätzlichen Mit-

tel zunächst zur Beschleunigung der Standardisierung der Metadatenstruktur einzusetzen.

4. E-Partizipation

4.1 Projektvorschlag

Mit seinem Projekt- und Anwendungsplan 2012 hatte der IT-Planungsrat entschieden, im Rahmen des Steuerungsprojekts „Förderung des Open Government“ transparentes Regierungs- und Verwaltungshandeln, die Teilhabe und Mitwirkung an Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand und die Zusammenarbeit zwischen Stellen der öffentlichen Hand und gesellschaftlichen Gruppen durch Entwicklung und Einsatz von IT-Werkzeugen zu fördern und die damit verbundenen rechtlichen, organisatorischen und technischen Fragen zu klären. Die Nutzer sollen sich in den Open Government-Lösungen aller Einrichtungen der öffentlichen Hand rasch und im Wesentlichen auf dieselbe Weise gut orientieren können, möglichst einheitlichen Zugang und ein möglichst gleichartig strukturiertes Feedback erhalten. Im Projekt sollten diese Ziele stufenweise umgesetzt werden. Der Schwerpunkt sollte zunächst auf frei zugänglichen Verwaltungsdaten (Open Government Data) liegen, ohne die anderen Ziele (z. B. E-Partizipation) zu vernachlässigen.

Nach dem Übergang von GovData in den Regelbetrieb hat das Steuerungsprojekt „Förderung des Open Government“ als letzten Schritt folglich das Thema E-Partizipation zu bearbeiten. Aufgabe der Bund-Länder Arbeitsgruppe ist es auch hier, modellhafte und beispielhafte Lösungen für IT-gestütztes Open Government zu beschreiben, um es Bund, Ländern und Kommunen zu erleichtern, Regierungs- und Verwaltungshandeln in Deutschland noch stärker an den zentralen Werten des Open Government zu orientieren.

Ausgangspunkt dieses Teils des Projekts ist die Erkenntnis, dass die Durchführung von E-Partizipationsverfahren in verschiedenen Kontexten ein hohes Wissen über vorhandene Software und deren Eignung für spezifische Vorhaben voraussetzt. Während in organisatorischer Hinsicht bereits zahlreiche Leitfäden vorliegen, fehlt es an Referenzen und Standards für den informationstechnischen Aspekt von E-Partizipationsverfahren. Gerade bei der Ausgestaltung spezifischer Leistungsbeschreibungen zur Durchführung von E-Partizipationsverfahren mangelt es an gemeinsamen Standards und Best-Practice-Kriterien zu wichtigen Fragen (z. B. Welche Möglichkeiten sollte Partizipationssoftware für die Durchführung von Textkonsultatio-

nen bieten? Welche Kriterien und Standards sollten bei der Nutzerregistrierung- und Verwaltung eingehalten werden? etc.).

Ziel dieses Teils des Projekts ist es folglich, eine Referenzarchitektur und ein entsprechendes Anwendungskonzept für E-Partizipationssoftware auf dem aktuellen Stand der Entwicklung auszuarbeiten und sie Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung zu stellen.

Genauer lassen sich die Ziele wie folgt darstellen:

1. Ziel ist die Beschreibung einer Referenzarchitektur und von Anwendungskonzepten für E-Partizipationswerkzeuge, die als Bausteinkasten für die Erstellung von spezifischen Leistungsbeschreibungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene nutzbar sind.
2. Die Beschreibung der Referenzarchitektur soll auf den aktuellen technischen Möglichkeiten (State-of-the-Art) der E-Partizipation aufbauen.
3. Sowohl die Anwendungskonzepte als auch die Referenzarchitektur sollen die Verbindung formeller und informeller Beteiligungsformate berücksichtigen, wie sie etwa im Kontext des Life-Cycles von Planungsvorhaben auftreten, berücksichtigen und bearbeiten.
4. Die Ergebnisse sollen in Form eines Berichts unter Verwendung der Datenlizenz Deutschland der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, um somit Bund, Ländern und Kommunen die Durchführung qualitativ hochwertiger Verfahren der E-Partizipation erleichtern.

Der Fokus auf Teilhabe und gesellschaftliche Partizipation bedeutet, dass verschiedenste Fachbereiche der Verwaltung auf allen Ebenen vom Thema potentiell betroffen sind. Für die Durchführung des Projekts bedeutet dies, dass ein ebenen- und fachübergreifender Ansatz unerlässlich ist. Vor allem ist es notwendig, die Erarbeitung der Ergebnisse so eng wie möglich an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer, am aktuellen Stand der Informationstechnik und der internationalen Partizipationsforschung sowie am Know-How in Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu orientieren. Zu diesem Zweck wird ein kooperativer, dialogorientierter Ansatz gewählt, der das Wissen von Wissenschaft und Praxis verbindet und sich durch den punktuellen Einsatz von Stakeholder-Dialogen, eines Online-Konsultationsverfahrens und einer Dialogwerkstatt auszeichnet.

4.2 Notwendige Anpassungen des Steuerungsprojekts

Das Steuerungsprojekt „Förderung des Open Government“ hatte bisher eine Laufzeit von 2013 bis Ende 2015. Vor allem wegen begrenzter Personalressourcen ist es den Federführern und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht gelungen, alle Teile des Projektauftrags innerhalb der Projektlaufzeit abzuschließen. Um auch diesen letzten Teil des Projektauftrags zu erfüllen, ist die Verlängerung des Steuerungsprojekts bis 2017 erforderlich. Die Arbeitsgruppe orientiert sich dabei an der folgenden Meilensteinplanung:

Oktober 2015	Start Teilprojekt E-Partizipation
April 2016	Veröffentlichung des Zwischenberichts „State-of-the-Art der E-Partizipation“
Juni 2016	Ideensammlung Anwendungskonzepte für E-Partizipationssoftware (Online Konsultation)
Dezember 2016	Veröffentlichung des Zwischenberichts „Anwendungskonzepte für E-Partizipationssoftware“
März/April 2017	Veröffentlichung des Zwischenberichts „Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware“
September 2017	Veröffentlichung des Abschlussberichts „Referenzarchitektur und Anwendungskonzept für E-Partizipationssoftware“

Für die Verlängerung des Projekts ist ein Gesamtaufwand von 291.000 € veranschlagt. Dieser verteilt sich auf die Jahre 2015 bis 2017 wie folgt:

2015: 22.000 €
2016: 156.000 €
2017: 113.000 €

Das Projektbudget 2015 beträgt 220.000 € (nachfolgende Beträge gerundet auf Tsd. €). Davon werden 120.000 € zur Überführung von GovData in den Regelbetrieb eingesetzt (siehe Abschnitt 2.3). Mit den restlichen 100.000 € soll ein Teil des Aufwands für die Verlängerung des Projekts finanziert werden. Der noch 2015 entstehende Aufwand (22.000 €) wird aus dem Budget 2015 für das Steuerungsprojekt gedeckt. Der 2015 voraussichtlich verbleibende Rest von 78.000 € soll einen Teil des 2016 entstehenden Aufwands decken (siehe hierzu auch die Sitzungsvorlage zur Finanzplanung 2016). Damit entsteht für die Verlängerung des Projekts ein zusätzlicher Mittelbedarf von

2016: 78.000 € (156.000 € abzgl. Rest 2015)

2017: 113.000 €

Die Federführung für das Steuerungsprojekt soll ab 2016 vom Bundesministerium des Innern und dem Innenministerium Baden-Württemberg auf das Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen übergehen.