



Steuerungsprojekt „Open Government“

Beschluss des IT-Planungsrats

vom

25. Oktober 2012

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

Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“

11. September 2012

1. Einleitung

Der IT-Planungsrat hat am 13. Oktober 2011 das Steuerungsprojekt „Förderung des Open Government - Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ als Teil des Schwerpunktprogramms zur NEGS-Umsetzung zur Kenntnis genommen. Der Chef des Bundeskanzleramtes und die Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder haben das Projekt am 17. November 2011 dem IT-Planungsrat zur Umsetzung zugewiesen.

Im Kern geht es in diesem Projekt darum, 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. Deren 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. Dazu sind ebenenübergreifend rechtliche, organisatorische und technische Fragen zu klären.

Im Sinne der Kurzbeschreibung des Projekts im Schwerpunktprogramm werden diese Ziele stufenweise umgesetzt; der Schwerpunkt liegt zunächst auf frei zugänglichen Verwaltungsdaten („Open Government Data“). Es besteht ein Bezug zum Eckpunktepapier „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government)“, das bei der weiteren Umsetzung des Steuerungsprojekts zu berücksichtigen ist.

2. Projektstatus

2.1. Projektorganisation

Die offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ (gemeinsame Federführung: BMI und BW) erfüllt die Funktionen einer Projektkoordinierungsgruppe. Sie hat zusammen mit der interministeriellen Arbeitsgruppe „Open Government“ des Bundes

drei Unterarbeitsgruppen (UAG Grundsatz, UAG Recht und UAG Technik) eingerichtet.

Alle bis zum Berichtszeitpunkt geplanten Meilensteine sind erreicht:

- Vergabe der Studie „Open Government Data Deutschland“ (Jan 2012)
- Online-Konsultation über Eckpunktepapier „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government)“ (Jun 2012)
- Veröffentlichung der Studie „Open Government Data Deutschland“ (Jul 2012)

2.2. Eckpunktepapier „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government)“

Der IT-Planungsrat hat am 13. Oktober 2011 von der Online-Konsultation zum Entwurf des Eckpunktepapiers „Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government) – Eckpunkte zur Förderung von Transparenz, Teilhabe und Zusammenarbeit“ Kenntnis genommen. Die Eckpunkte sollen eine Grundlage für die weitere Arbeit im Steuerungsprojekt „Förderung des Open Government“ bilden.

Die Online-Konsultation wurde im Juni 2012 durchgeführt und erfuhr eine rege Beteiligung.¹ Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat unter dem Eindruck der Konsultationsergebnisse und der in der bisherigen Projektarbeit gewonnenen Erkenntnisse umfangreiche Änderungen des ursprünglichen Entwurfs vorgenommen.

2.3. Studie „Open Government Data Deutschland“

Im Januar 2012 erhielt Fraunhofer FOKUS – gemeinsam mit dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und der ÖPP Deutschland AG – den Auftrag zur Erstellung der Studie „Open Government Data Deutschland“. Behörden von Bund, Ländern und Kommunen haben den Auftragnehmer bei der Erarbeitung der Studie unterstützt. Fraunhofer FOKUS hat alle wesentlichen Inhalte der Studie in mehreren Runden mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und ihren Unterarbeitsgruppen intensiv erörtert und vertieft. Das BMI hat die Studie am 1. August 2012 publiziert.²

¹ Zu den eingegangenen Vorschlägen und Kommentaren siehe <http://e-konsultation.de/opengov/>

² Pressemitteilung des BMI mit Anlagen siehe

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/mitMarginalspalte/07/opengovernment.html>

3. Schlussfolgerungen aus der Studie „Open Government Data Deutschland“

Die Studie enthält zahlreiche Handlungsempfehlungen zu allen darin angesprochenen Teilbereichen. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat den Aufbau eines Prototyps für ein nationales, ebenenübergreifendes Open-Government-Portal und die aus rechtlicher und technischer Sicht erforderlichen Schritte als Maßnahmen identifiziert, die nun mit erster Priorität in Angriff zu nehmen sind.

a) Prototyp eines nationalen ebenübergreifenden Open-Government-Portals

Das BMI hatte optional zur Studie auch den Aufbau und befristeten Betrieb eines Prototyps ausgeschrieben. Fraunhofer FOKUS erhielt nach Abnahme der Studie den Auftrag, diesen Prototyp auf Basis der Studien-Ergebnisse und in enger Abstimmung mit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und den Unterarbeitsgruppen bis zum Beginn des Jahres 2013 aufzubauen. Der Vertrag sieht den Betrieb des Prototyps bis zu nächst Ende 2013 vor.

Der Prototyp soll unter anderem der Entwicklung und Erprobung gemeinsamer technischer Standards (v. a. Struktur und Format von Metadaten) dienen, die bei Bedarf in Beschlüssen des IT-Planungsrats münden. Er soll die möglichen und sinnvollen Funktionen eines ebenenübergreifenden Open-Government-Portals zeigen und den Nachweis führen, dass sich durch ein übergreifendes Portal über Fachportale und Portale der Gebietskörperschaften aller Ebenen bereitgestellte Daten sicher und ohne großen manuellen Aufwand nutzerfreundlich erschließen lassen. Nicht zuletzt soll er über alle Ebenen hinweg Impulse für die Öffnung des freien Zugangs zu Daten in offenen Formaten setzen. Den Ländern und Kommunen bleibt es dabei unbenommen, ob und wie sie diesen Zugang schaffen – ob über eigene lokale Open-Government-Data-Portale, über eigene ebenenübergreifende Portale oder unmittelbar über das nationale ebenengreifende Portal.

b) Recht

Von den Handlungsempfehlungen der Studie zum Teilbereich „Recht“ werden zunächst die beiden Empfehlungen aufgegriffen, die für den Bau und die Inbetriebnahme des Prototyps relevant sind: Die Klärung der Frage, in welcher Rechtsform – öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich - Portalbetrieb und Datenbereitstellung erfolgen sollen sowie die Formulierung und Empfehlung einheitlicher Nutzungsbestimmungen.

Rechtsform

Der Betrieb des Portals soll öffentlich-rechtlich erfolgen. Das gilt grundsätzlich auch für die Bereitstellung von Daten, wobei daneben privatrechtliches Handeln möglich

bleibt. Das ebenenübergreifende Portal wird durch konkludente Widmung zu einer öffentlichen Sache. Die zwischen Datenbereitsteller und Nutzer sowie zwischen Portal und Nutzer entstehenden Beziehungen sind in der Regel öffentlich-rechtlich.

Nutzungsbestimmungen

Der Datenbereitsteller entscheidet eigenverantwortlich darüber, unter welchen Nutzungsbestimmungen er seine Daten über das Portal zur Verfügung stellt. Um zu einer größtmöglichen Einheitlichkeit zu gelangen, werden kurzfristig einfache Standardnutzungsbestimmungen erarbeitet, deren Verwendung den Datenbereitstellern empfohlen werden kann. Die Beibehaltung der von den Datenbereitstellern bereits verwendeten Nutzungsbestimmungen bleibt möglich. Neben der Standardnutzungsbestimmung sollen weitere Kategorien von Nutzungsbestimmungen identifiziert und entsprechende Bestimmungen formuliert werden.

c) Technik

Angebotsspektrum des Prototyps

Der Schwerpunkt des Angebots im Prototyp wird zunächst auf der Erschließung von Umwelt- und Statistikdaten und anderer Geodaten (v. a. geldleistungsfreie Daten) in bestehenden Fachportalen/-katalogen (Geoportal.de, PortalU, GENESIS-online) sowie der über bestehende Open-Data-Portale (Bremen, Berlin, Bayern, Baden-Württemberg) bereitgestellten Daten liegen. Im Prototyp wird dabei bewusst zwischen Daten und Dokumenten unterschieden.³ Außerdem werden im Prototyp Anwendungen (Apps, Dienste etc.) erschlossen, die Daten der öffentlichen Hand nutzen.

Aus Sicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ist der Aufwand für den Aufbau eines nationalen ebenenübergreifenden Open-Government-Portals nur dann zu rechtfertigen, wenn es durch möglichst viele gesellschaftlichen Gruppen genutzt werden kann. Eine wesentliche Zielgruppe sind (zivilgesellschaftlich und/oder unternehmerisch aktive) Entwickler, die auf Basis frei zugänglicher Daten in offenen Formaten neue Geschäftsmodelle, Visualisierungen, Anwendungen etc. entwickeln. Hierauf soll sich das Portal jedoch nicht beschränken. Wichtig ist unter dem Gesichtspunkt der Transparenz auch eine Ausrichtung an Zielgruppen, die mit Daten aus der Primärquelle⁴

³ Unter Daten / Datensätzen ist dabei jeweils eine Gruppe von inhaltlich zusammenhängenden Datenfeldern zu verstehen, die in der Regel in von Maschinen verarbeitbarer Form bereitstehen. Ein Dokument kann dagegen Daten, Text-, Bild- und/oder Audioinformationen enthalten und muss nicht von Maschinen verarbeitbar sein.

⁴ „primary source data“ etwa im Sinne der zehn Open Data-Kriterien der Sunlight Foundation

nichts anfangen können, aber interessiert sind an visualisierten, aggregierten, analysierten, interpretierten oder in anderer Form aufbereiteten Daten, die aus diesem Grunde ebenso erschlossen werden sollen. Ungeachtet dessen bleibt es ein Kernziel, Daten im Rahmen der verfügbaren Mittel und orientiert an der Nachfrage in offenen Formaten, die eine maschinelle Weiterverarbeitung ermöglichen, frei zugänglich zu machen.

Metadaten

Daten, Dokumente und Anwendungen werden im Prototyp nur geführt, wenn sie durch Metadaten beschrieben sind. Hierzu wird jeweils eine Metadatenstruktur mit Pflichtfeldern und optional ausfüllbaren Feldern zu Grunde gelegt. Als Strukturierungsmerkmal der Website dient dabei das Metadatenfeld „Kategorie“, das aus diesem Grund – wie auch andere Felder – aus einer festgelegten Werteliste zu befüllen ist. Für den Prototyp wird eine Werteliste zu Grunde gelegt.

Die Metadatenstrukturen basieren auf Vorarbeiten der „Dublin Core Metadata Initiative“ und entsprechen dem für die Beschreibung von frei zugänglichen und nutzbaren Daten in den letzten Jahren entstandenen internationalen Quasi-Standard. Die Speicherung der Metadaten im Metadatenkatalog des Prototyps und ihr Austausch (Import und Export) mit anderen Katalogen basieren auf CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network), einer freien webbasierten Software zum Speichern und Verteilen von Daten.⁵

Die heute schon in großem Umfang erfassten und in Fachkatalogen bereitstehenden Metadaten zu den von GDI-DE und im Zuge der Umsetzung von INSPIRE⁶ bereit gestellten Geodaten (u. a. Geobasisdaten, Umweltdaten u.m.) sind auf Basis von CSW (Catalogue Service for the Web⁷) publiziert. Fraunhofer FOKUS hat durch erste Tests mit dem Geodatenkatalog.de der GDI-DE (betrieben im Bundesamt für Kartographie und Geodäsie) festgestellt, dass der automatisierte Import von CSW-Metadaten in ein CKAN-basiertes System auf Basis der vorgeschlagenen Metada-

⁵ Hinweis: Die britischen, niederländischen, norwegischen, österreichischen und weitere nationale Open-Government-Data-Portale und das Open-Data-Portal der EU-Kommission nutzen CKAN.

⁶ Richtlinie 2007/2/EG vom 14. März 2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE - Infrastructure for Spatial Information in the European Community)

⁷ Spezifiziert durch das Open Geospatial Consortium (OGC); die verwalteten Metadaten werden nach den Standards ISO 19115 (für Geoanwendungen und Geodaten) und ISO 19119 (für Geodienste) kodiert.

tenschemata möglich ist. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat daraufhin dem Vorschlag von Fraunhofer FOKUS zugestimmt, im Prototyp den Metadatenkatalog mit CKAN zu realisieren.

Für das Füllen des Metadatenkatalogs stehen mehrere Varianten zur Auswahl. Die beiden folgenden Verfahren werden zunächst voraussichtlich am häufigsten genutzt:

Import von Metadaten aus anderen Portalen:

Dafür werden in enger Absprache mit den Katalog-/Portalverantwortlichen Programme („Harvester“) entwickelt, die Metadaten zu Daten und Dokumenten, die für den Prototyp geeignet sind, einsammeln. Eine solche Sammlung muss dabei gezielt, kontrolliert und weitestgehend ohne manuellen Aufwand möglich sein. In einem technischen Workshop von Fraunhofer FOKUS mit allen in Betracht kommenden Fachportal-/Katalogbetreibern wird dieses Verfahren für den Prototypen im Herbst 2012 weiter spezifiziert.

- Erfassung der Metadaten durch Datenberesteller über ein Webformular:
Dieses Verfahren ist besonders für die Erfassung der Metadaten zu einzelnen Daten geeignet, die noch nicht über ein Fachportal oder das Open-Data-Portal einer Gebietskörperschaft erschlossen werden.

Daneben werden andere Verfahren, beispielsweise die automatisierte Übertragung durch Datenberesteller über ein API, eine Rolle spielen.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government steht im Kontakt mit der KoSIT zur Frage, ob und inwieweit übergeordnete Gesichtspunkte der nationalen und internationalen Standardisierung im IT-Bereich bei der Standardisierung der Struktur und Formate von Metadaten zu berücksichtigen sind.

Dokumentenformate

Die Verständigung auf die einheitliche Verwendung von Dokumentenformaten ist primär Aufgabe der entsprechenden Fachgremien. Die Bereitstellung gleicher Daten in einheitlichen offenen Formaten bleibt gleichwohl ein längerfristiges Ziel auch des Steuerungsprojekts „Förderung des Open Government“. Es bildet aber in der Phase des Aufbaus und Betriebs des Prototyps keinen Schwerpunkt.

4. Nächste Schritte

2012

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe und ihre Unterarbeitsgruppen werden 2012 vor allem die weitere Entwicklung des Prototyps durch Fraunhofer FOKUS intensiv begleiten. Anfang 2013 soll eine erste Version bereitstehen.

Sie arbeitet an einem Kommunikationskonzept, anhand dessen Grundlagen zu Open Government, Open Government Data und zur Rolle und Bedeutung eines nationalen ebenenübergreifenden Open-Government-Portals in die Verwaltungen aller Ebenen hinein vermittelt werden können.

Sie arbeitet außerdem an einfachen Nutzungsbestimmungen, die den Datenbereitstellern als Standard empfohlen werden können.

2013

Im kommenden Jahr stehen aus heutiger Sicht die folgenden Arbeiten an:

- Inbetriebnahme des Prototyps
- Laufende Ergänzung des Datenkatalogs
- Beginn der Entwicklung modellhafter Lösungen für IT-gestütztes Open Government, die Bund, Länder und Kommunen – auch im Verbund – nutzen und weiterentwickeln können
- Im Zusammenhang damit an der Nachfrage orientierte Erweiterung der Funktionalität und des inhaltlichen Angebots des Prototyps auch über die ebenenübergreifende Erschließung von Open Government Data hinaus (z. B. „Open-Government-Landkarte“, die ebenenübergreifend Partizipations- und Kooperations-Möglichkeiten darstellt, und Bereitstellung von Studien, Leitfäden und Handlungsthemen zum Thema „Open Government“)
- Fertigstellung und Umsetzung des Kommunikationskonzepts
- Vorbereitung der Entscheidung über den Regelbetrieb eines nationalen ebenenübergreifenden Open-Government-Portals (u. a. Betreiber- und Finanzierungsmodell)

2014 ff.

In den Folgejahren wird die Bund-Länder-Arbeitsgruppe aus heutiger Sicht die folgenden Arbeiten in Angriff nehmen müssen:

- Evaluierung des Prototyps
- Fortsetzung der Vorbereitung der Entscheidung über den Regelbetrieb eines nationalen ebenübergreifenden Open-Government-Portals
- Ggf. und bei Bedarf Ausschreibung des Regelbetriebs
- Ggf. Aufnahme des Regelbetriebs des nationalen ebenenübergreifenden Open-Government-Portals auf der Basis des dann beschlossenen Betreiber- und Finanzierungsmodells
- Laufende Ergänzung und Pflege des Datenkatalogs
- Erweiterung und Pflege des inhaltlichen Angebots des Prototyps
- Fertigstellung und Verbreitung modellhafter Lösungen für IT-gestütztes Open Government

5. Finanzierung

Die unter 2.2 beschriebene Online-Konsultation des Eckpunktepapiers wurde mit Mitteln des IT-Planungsrats finanziert.

Die Studie, die Entwicklung des Prototyps sowie dessen einjähriger Betrieb bis Ende 2013 werden aus Forschungs- und Entwicklungsmitteln des BMI finanziert. Der prototypische Betrieb des Portals wird nach derzeitigem Stand ab Anfang 2014 noch ein weiteres Jahr fortzuführen sein, um bei fortlaufendem Betrieb eine Evaluierung durchführen zu können. Für die Verlängerung des prototypischen Betriebs werden 2014 Mittel des IT-Planungsrates in Höhe von voraussichtlich 50.000 Euro benötigt.

Für die Erarbeitung und Umsetzung des Kommunikationskonzeptes und für die Entwicklung von modellhaften Lösungen für IT-gestütztes Open Government soll externe Unterstützung, z. B. zur Erstellung von Lehr- und Informations-Materialien und zur Unterstützung der Projektarbeit, hinzugezogen werden. Dafür werden 2013 insgesamt rund 200.000 Euro benötigt.