

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

**2. Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“**

22. August 2013

**1. Einleitung**

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ hatte dem IT-Planungsrat zur 9. Sitzung am 25. Oktober 2012 ihren ersten Zwischenbericht zum Fortschritt des Steuerungsprojekts „Förderung des Open Government - Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln“ vorgelegt. Mit diesem zweiten Zwischenbericht informiert sie über den weiteren Projektfortschritt.

**2. Projektstatus**

**2.1 Prototyp GovData - Das Datenportal für Deutschland**

**Inhalt und Funktionen**

GovData, das Datenportal für Deutschland, wurde am 19. Februar 2013 als Public-Beta-Version freigeschaltet. Das Portal bietet unter „Daten“ einen zentralen Zugang zu Daten der öffentlichen Hand aus Bund, Ländern und Kommunen. Zum Start wurden Daten des Statistischen Bundesamts (GENESIS-Online), aus dem Umweltportal Niedersachsen, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen und Hamburg sowie einiger Städte (Bonn, Köln, Moers, Münster, Rostock, Ulm und Wernigsen) erschlossen. Seit dem Start kamen zahlreiche Daten vor allem aus dem Bundesamt für Kartographie und Geodäsie, den Statistischen Ämtern der Länder (Regionaldatenbank) sowie dem Land Rheinland-Pfalz und seinen Kommunen dazu.

Das Portal erschließt außerdem unter „Dokumente“ viele Dokumente mit Informationen, deren automatisierte Weiterverarbeitung insbesondere aufgrund der zugrundeliegenden Dateiformate nicht oder nur schwer möglich ist. Ferner erschließt es unter „Apps“ Anwendungen, die offene Verwaltungsdaten nutzen.

Unter „Neues“ informiert ein kommentierbares Blog u. a. über Entwicklungen rund um GovData und über Veranstaltungen und Diskussionen, die GovData und das Thema Open Data zum Inhalt haben. In der „Bibliothek“ sind Dokumente und Informationen rund um das Thema „Open Government“ eingestellt. Das sind zum Beispiel Gesetzestexte, Studien und Leitfäden, aber auch Links zu anderen Organisationen und Projekten, Informationen zur „Datenlizenz Deutschland“ und zur Metadatenstruktur, die von GovData verwendet wird. Ebenso werden hier neben einer „FAQ“ auch weiterführende Informationen und Broschüren für Datenbereitsteller angeboten.

Zentraler Bestandteil von GovData ist ein (Meta-)Datenkatalog. Über die darin enthaltenen standardisierten Metadaten (einheitlich strukturierte Beschreibungen) sind die Daten, Dokumente und Anwendungen einfach auffindbar und zugänglich. Die Trefferlisten der Portalsuche lassen sich filtern nach freier oder eingeschränkter Nutzung, nach Lizenzen, nach Kategorien, nach Schlüsselwörtern und Formaten. Eine Filterung der Daten nach Regionen ist mit der bisherigen Metadatenstruktur noch nicht möglich, wenngleich sie bereits (kaum genutzte) Felder zur räumlichen Beschreibung vorsieht und hier derzeit die Nutzung des Amtlichen Gemeindegeschlüssel empfiehlt.

Die jeweiligen Bereitsteller halten die Daten und Dokumente dezentral vor. Sie werden von GovData weder angeboten noch vorgehalten. Die Metadaten im Datenkatalog von GovData verlinken auf die jeweilige Quelle des Bereitstellers. Etwaige rechtliche Beziehungen entstehen im Fall eines Downloads zum Bereitsteller, nicht zum Betreiber von GovData. Die Bereitsteller entscheiden jeweils selbst über die Nutzungsbestimmungen, die sie ihren Daten oder Dokumenten zuordnen. Das gleiche gilt auch für die durch GovData erschlossenen Anwendungen, die jedoch nicht nur von Verwaltungseinrichtungen, sondern auch von Unternehmen, Privatpersonen oder Universitäten bereitgestellt werden.

Nutzer von GovData können Daten, Dokumente und Anwendungen kommentieren und bewerten, wenn sie sich zuvor im Portal mit Benutzerkennung und Passwort registrieren. Sie können ferner so genannte RSS-Feeds zu den Kommentaren und zum „Neues“-Blog abonnieren und Seiten von GovData über soziale Medien (Facebook, Twitter, Google+) empfehlen. Für letztere Funktionalität wurde eine datenschutzrechtlich akzeptierte „Zwei-Klick-Lösung“ implementiert.

### **Statistische Angaben**

Zum 1. August 2013 konnten in GovData

- 3782 Datensätze, davon

- 3107 zur vollständig freien Nutzung bzw.
- 1730 mit „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung“ und 333 mit „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung, nicht-kommerziell“
- 229 Dokumente, davon
  - 212 zur vollständig freien Nutzung bzw.
  - 189 mit „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung“
- 15 Anwendungen, davon 8 unter freier Lizenz

gefunden werden. Insbesondere die Anzahl der (für das Projekt zentralen) Datensätze konnte seit Start des Prototyps um über 240 Prozent erweitert werden.

Die Besucher- und Zugriffszahlen haben sich im Vergleich dazu wie folgt entwickelt:

	<b>Unterschiedl. Besucher</b>	<b>Anzahl der Besuche</b>	<b>Abgerufene Seiten</b>	<b>Zugriffe</b>
Feb 13	44.760	58.354	772.686	5.749.339
Mrz 13	14.624	22.589	535.469	3.484.437
Apr 13	11.076	16.700	469.710	2.586.154
Mai 13	8.487	13.991	232.069	1.772.677
Jun 13	6.216	11.007	170.232	1.302.323
Jul 13	5.109	10.635	153.896	1.278.423
<b>Summe</b>	<b>90.272</b>	<b>133.276</b>	<b>2.334.062</b>	<b>16.173.353</b>

Die im Vergleich sehr hohen Zugriffszahlen im ersten Monat des Betriebs sind typisch für den Start eines neuen Webportals und wurden darüber hinaus durch eine hohe Presse-Aufmerksamkeit weiter verstärkt. Ein deutlicher Abfall der Zahlen in den Folgemonaten war zu erwarten. Gleichwohl zeigt sich, dass das anfängliche Interesse an GovData laufend abnimmt; hier muss durch neue Funktionalitäten, eine Erweiterung des Datenangebots und ein aktiveres Community-Building in der kommenden Zeit gegengesteuert werden, um den Projekt-Erfolg zu sichern.

## **Betrieb**

Auftraggeber und Betreiber des Prototyps ist das Bundesministerium des Innern (BMI). Die technische Umsetzung sowie das Hosting erfolgt durch das Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme (FOKUS). Der Vertrag des BMI mit FOKUS zur Weiterentwicklung und zum Betrieb des Prototyps läuft bis Anfang 2014. Der technische Betrieb kann und soll um ein Jahr verlängert werden.

## 2.2 Metadaten

### OGD-Metadatenstruktur

GovData nutzt die Open-Government-Data- (OGD-)Metadatenstruktur, die im Rahmen des Steuerungsprojekts auf Basis der Metadatenstrukturen von CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) weiterentwickelt wurde. Die OGD-Metadatenstruktur unterstützt die Beschreibung von Datensätzen (einschließlich Datendiensten), von Dokumenten und von Applikationen und ist wie folgt aufgebaut: Die wichtigsten Eigenschaften werden auf oberster Ebene abgelegt. Dazu gehören der Titel, ein (technischer) Bezeichner, eine kurze inhaltliche Beschreibung, die Benennung der für die Daten bzw. Dokumente Verantwortlichen und die Nutzungsbestimmungen. Wichtig ist außerdem die Liste der Ressourcen, also der Daten, Dokumente und Applikationen selbst. Wichtigste Eigenschaft jeder Ressource ist wiederum deren Internetadresse (URL). Außerdem muss je Ressource das Format vermerkt werden. Dieser Aufbau ermöglicht es beispielsweise, inhaltlich zusammengehörende Dateien als einen Datensatz zu erfassen, für gegebenenfalls verschiedene Zeitabschnitte, in verschiedenen Sprachen oder Formaten. In einem weiteren Bereich der OGD-Metadatenstruktur („Extras“) werden alle weiteren Angaben gespeichert. Dazu gehören vor allem die zeitliche und räumliche Einordnung sowie Angaben zur Herkunft bei importierten Einträgen.

Die OGD-Metadatenstruktur wurde im Beta-Stadium frühzeitig veröffentlicht und macht damit die Entwicklung öffentlich nachvollziehbar und diskutierbar. Genutzt wird dafür die offene Softwareentwicklungsplattform [GitHub](#). Hier finden sich neben dem JSON-Metadatenchema auch eine tabellarische HTML-Darstellung sowie Listen der zu verwendenden Kategorien und Lizenzen.

Parallel zur weiteren Ausarbeitung und Erprobung der OGD-Metadatenstruktur auf nationaler Ebene wird die Struktur durch FOKUS und durch das BMI auch auf internationaler Ebene in die dort laufenden Diskussionen eingebracht. Neben einer bilateralen Abstimmung mit Österreich zählen hierzu insbesondere eine [Gegenüberstellung der Metadatenstrukturen der G8-Staaten](#) sowie eine Abstimmung auf europäischer Ebene im Rahmen der Entwicklung eines so genannten „[DCAT Application Profiles](#)“. In beiden Fällen zeigt sich, dass die OGD-Metadatenstruktur weitestgehend kompatibel mit den internationalen Ansätzen ist.

### Harvesting

GovData soll möglichst viele nutzbringende offene Datensätze von Datenbereitstellern aller Verwaltungsebenen in Deutschland über einen zentralen Katalog erschlie-

ßen. Der größte Teil wird dabei automatisch durch so genannte Harvester importiert. Von den vier hauptsächlich in Frage kommenden Importwegen (JSON-Import, CKAN-CKAN-Harvesting, CSW-ISO19115-Harvesting und CKAN-REST-API) wurden bisher vor allem die ersten drei Wege genutzt.

Beim JSON-Import (JavaScript Object Notation) nennen die Betreiber der zu integrierenden Kataloge einmalig eine HTTP-URL, unter der der Betreiber des Prototyps von GovData tagesaktuell eine JSON-Datei abrufen kann, die die Metadaten aller Datensätze enthält. Dieses Verfahren wurde bei den Daten von Bremen, Bayern und Moers eingesetzt. Mit wenig Aufwand konnten die Bereitsteller ihre individuellen JSON-Export-Werkzeuge so optimieren, dass eine reibungslose Integration der Metadaten möglich ist.

Das CKAN-CKAN-Harvesting wird bei den Portalen von Hamburg, Berlin, Rostock und Rheinland-Pfalz eingesetzt. Theoretisch könnte hierfür eine bestehende CKAN-Harvesting-Erweiterung ohne weitere Entwicklung oder Konfiguration benutzt werden, da sich alle genannten Bereitsteller an der vorgeschlagenen Metadatenstruktur orientieren. In der Praxis müssen jedoch viele Details beachtet werden, die zumindest in der Startphase zu zusätzlichem Aufwand führten. Technisch ist dieser Weg ungeachtet dessen elegant, da unter anderem bei jeder Aktualisierung tatsächlich nur die seit dem letzten Import geänderten Metadaten übertragen werden.

Komplizierter ist das CSW-ISO19115-Harvesting (Catalogue Service for the Web) von Metadaten aus existierenden Fachdatenkatalogen mit raumbezogenen Metadaten, die dem Standard ISO19115 entsprechen (z. B. Daten der Landesvermessung, Planungsdaten, zahlreiche Umweltdaten und Daten nach der INSPIRE-Richtlinie - EG/02/2007). Das liegt u. a. an in diesem Bereich bisher vom Open-Data-Ansatz teilweise abweichenden Bereitstellungskonzepten und -strategien in Bezug auf Daten und Dienste. So spielt eine zu den Open-Data-Kriterien möglichst konforme Beschreibung der Nutzungsbedingungen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. In vielen Fällen sind die Nutzungsbedingungen in den Metadaten nicht oder individuell beschrieben.

Ein weiteres Problem ist die bereits existierende Vernetzung der in Deutschland etablierten Metadatenkataloge und betriebenen Systeme. Es ist in vielen Fällen nicht auszuschließen, dass aus vorhandenen ISO19115-basierten Systemen Metadaten-sätze redundant in verschiedene übergeordnete Kataloge, z.B. in den länderübergreifenden Geodatenkatalog der GDI-DE und in den Datenkatalog von GovData, gelangen. Aus diesem Grund sind im Zuge der Planung des Harvesting-Prozesses prä-

zise Absprachen mit den Datenbereitstellern zu treffen, um redundante Meldungen im Datenkatalog von GovData zu vermeiden oder mit Hilfe der Technik Dubletten zu erkennen und zu löschen.

Eine Arbeitsgruppe der GDI-DE unter Beteiligung von GovData-Vertretern aus BMI und von FOKUS befasst sich zur weiteren Klärung aktuell u. a. mit der Festlegung und Erweiterung der Inhalte der relevanten Metadatenprofile, mit der Bezeichnung der Datensätze, mit der Zusammenführung von Daten und Datendiensten und mit dem Mapping von GDI-Metadatenprofilen auf die OGD-Metadatenstruktur. Dabei sollen auch die Bereitstellungsketten der existierenden Systeme zum GovData-Katalog untersucht werden. Der regelmäßige Import aus dem Geodatenkatalog der GDI-DE und dem Datenkatalog von PortalU.de kann erfolgen, sobald diese Fragen geklärt sind. Mit dem Anschluss der beiden Kataloge können dann die Bereitstellungsketten beim Harvesting optimiert und der Aufwand für die Datenbereiter gesenkt werden.

Regelmäßig zum Einsatz kommt das Harvesting aus ISO-basierten Datenkatalogen dagegen bereits teilweise beim Import von Metadaten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (GENESIS-Online, Regionaldatenbank Deutschland) und aus dem Open-Data-Angebot des Niedersächsischen Umweltministeriums. Hamburg nutzt diesen Weg, um Metadaten aus dem ISO-19115-basierten Hamburger Metadaten-Katalog in den CKAN-basierten Katalog seines eigenen Open-Data-Portals zu übertragen.

Die beiden erstgenannten Harvester basieren auf einer Erweiterung des CKAN-Standards und sind daher direkt im CKAN-Datenkatalog von GovData installiert. Für den dritten Harvester waren umfangreiche Erweiterungen erforderlich, die auf einem getrennten Rechner betrieben werden. In einem weiteren Schritt werden die importierten Metadaten dann in den Datenkatalog von GovData übertragen.

### **Standardisierung**

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ hält es für erforderlich, einen formalisierten Standardisierungsprozess in Gang zu setzen, um in Deutschland dauerhaft eine stabile, im föderalen System fachübergreifend standardisierte OGD-Metadatenstruktur und standardisierte Katalog-Schnittstellen zu etablieren.

In die bisherige Entwicklung der deutschen OGD-Metadatenstruktur flossen neben den deutschen ISO-19115-basierten Metadatenstrukturen für Geodaten und der Metadatenstruktur des Open-Data-Portals von Berlin auch die österreichische Metada-

tenstruktur ein, die nach mehreren relativ rasch aufeinander folgenden Versionen mittlerweile stabil ist und in mehreren österreichischen Open-Data-Portalen auf allen Ebenen genutzt wird (siehe [OGD-Metadaten-Version 2.1](#)).

Vertreter der Donau-Universität Krems und der Stadt Wien stellten in Zusammenarbeit mit FOKUS im Februar 2013 die OGD-Metadatenstrukturen von Deutschland und Österreich gegenüber. Sie kommen in ihrem Bericht (siehe [Gegenüberstellung OGD-Metadatenstrukturen](#)) zum Schluss, dass das Mapping der OGD-Metadaten im Kernbereich (Pflichtelemente) möglich ist und die Strukturen sich kritisch nur bei einem Pflichtfeld (Titel) unterscheiden. Allerdings weisen sie auf syntaktische Unklarheiten hin, die eine inhaltliche Zuordnung unter Umständen erschweren. Sie empfehlen einige Folgeaktivitäten für den Fall, dass eine weitgehende Harmonisierung der OGD-Metadatenstrukturen angestrebt wird, z. B. die gegenseitige Abstimmung der semantischen Bedeutung und des Mappings der Kategorien sowie in Deutschland die detailliertere technische Festlegung der Syntax von Feldinhalten (etwa die Darstellung Datum / Uhrzeit) und in Österreich die Aufnahme eines Schlüssels zu Fremdsystemen.

Diese Folgeaktivitäten sind sinnvoll, weil eine einheitliche Metadatenstruktur die Zusammenführung über Staatsgrenzen hinweg auf übergeordneten Datenportalen vereinfacht und das Gewicht des Raumes D-A-CH-LI in der bevorstehenden Standardisierungsdiskussion auf EU-Ebene erhöht. Im Rahmen eines Open-Data-Workshops Mitte Mai 2013 verabredeten Vertreter des Raumes D-A-CH-LI eine entsprechende weitere Zusammenarbeit.

Im Rahmen dieses Standardisierungsprozesses werden auch noch viele Fragen zu beantworten sein, die für den automatisierten Austausch von Metadaten zwischen Datenkatalogen relevant sind, etwa zum einheitlichen Verständnis von Daten, Dokumenten und Anwendungen sowie zur Einordnung von Datendiensten, zur Bedeutung von Zeitstempeln, wenn Metadaten über mehrere Kataloge hinweg ausgetauscht werden, zur Auflösung unterschiedlicher Bezeichnungen für identische Bedeutungen, z. B. bei Schlagwörtern oder zur zuverlässigen Erkennung und Behandlung von Dubletten.

Es wäre daher folgerichtig, wenn der IT-Planungsrat auf Basis von Art. 91c GG und des IT-Staatsvertrages einen Standardisierungsprozess einleitet. Aus diesem Grund wurde in Abstimmung mit der KoSIT und dem KoSIT-Beirat eine entsprechende Bedarfsmeldung erarbeitet. Diese soll dem IT-Planungsrat durch die KoSIT im Rahmen der aktualisierten Standardisierungsagenda in der 12. Sitzung vorgelegt werden.

## 2.3 Nutzungsbestimmungen

Die Bedingungen, unter denen Daten oder Dokumente genutzt werden können, werden durch Nutzungsbestimmungen festgelegt. Über Art, Ausmaß und Bedingungen der Nutzung von Daten und Dokumenten entscheidet dabei der jeweilige Datenbereiter. Auf GovData werden Daten und Dokumente unter verschiedenen – größtenteils offenen – Nutzungsbestimmungen erschlossen. Fehlt in den Metadaten eine Zuordnung der Daten und Dokumenten zu klaren und eindeutigen Nutzungsbestimmungen, werden sie nicht in den Datenkatalog von GovData übernommen.

Die gemeinsame Unterarbeitsgruppe „Recht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ und der interministeriellen Arbeitsgruppe „Open Government“ des Bundes hat eine Empfehlung für einheitliche Nutzungsbestimmungen für Daten und Dokumente der öffentlichen Hand in Deutschland erarbeitet, um die Verwendung weniger, einfacher und einheitlicher Nutzungsbestimmungen zu fördern. Zum Start des Prototyps von GovData wurde die so genannte „Datenlizenz Deutschland“ als vorläufige Version zur Verfügung gestellt. Sie soll in der Pilotphase möglichst breit angewendet und erprobt werden. Dabei steht die Eignung und Akzeptanz der Nutzungsbestimmungen durch Bereitsteller wie Nutzer im Vordergrund.

Die „Datenlizenz Deutschland“ liegt in zwei Varianten vor: Als Standard wird die „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung“ empfohlen. Sie erlaubt eine offene Weiterverwendung der Daten, solange die Quelle angegeben wird. Bei der Variante „Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - nicht kommerziell“ ist die Nutzung eingeschränkt. Sie ist für die Fälle gedacht, in denen die kommerzielle Nutzung ausgeschlossen werden soll, und sollte nur in Ausnahmefällen verwendet werden. Sinnvoll ist diese Einschränkung auch nur dann, wenn der Datenbereiter bereit und in der Lage ist, Verstöße zu verfolgen. Beabsichtigt er keine Verfolgung, sollte er auf die einschränkende Variante verzichten und stattdessen die offene Variante wählen. Das BMI hat die Datenlizenz Deutschland dem Advisory Board der Open Knowledge Foundation (OKF) mit der Bitte um Stellungnahme übersandt, um auf diesem Weg die Offenheit der ersten Variante bestätigen zu lassen und die Kompatibilität mit anderen offenen Lizenzen zu gewährleisten. Die inzwischen vorliegende Stellungnahme bezeichnet die Datenlizenz Deutschland als „potenziell“ offen. Sie übt an einzelnen Formulierungen Kritik, die zu Unsicherheiten bei der Anwendung führen.

Vertreter der Open-Data-Community (u. a. vom OKF und von Wikimedia) kritisierten den mit der „Datenlizenz Deutschland“ eingeschlagenen Weg. Der öffentlich-



rechtliche Sonderweg sei unüblich und führe zu Rechtsunsicherheit. Im Hinblick auf den europäischen Markt sei ein nationaler Weg nicht sinnvoll. Die Creative Commons Lizenzen seien zumindest ab Version 4.0, die im Spätherbst 2013 erscheine, als Datenlizenzen geeignet (Hinweis: das ist für die aktuelle Version 3.0 noch nicht der Fall). Die Formulierung „jede Nutzung“ müsse konkretisiert werden. Die Variante „nicht kommerziell“ sei unnötig. Die „Datenlizenz Deutschland“ enthalte außerdem handwerkliche Ungenauigkeiten.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ und die Unterarbeitsgruppe „Recht“ halten ungeachtet dieser Punkte an der „Datenlizenz Deutschland“ in beiden Varianten fest, entwickeln sie aber aktuell, nicht zuletzt aufgrund der vorgetragenen Kritikpunkte und erster Anwendungserfahrungen, weiter. So ist u. a. geplant, die nächste Version in Anlehnung an die Formulierung der Geonutzungsverordnung des Bundes (GeoNutzV) um konkrete Beispiele für die Art und Weise möglicher Nutzungen zu ergänzen, Haftungsbeschränkungen möglichst der Regelung in der GeoNutzV anzupassen sowie die Quellenangabe und die Bedingungen eines Änderungshinweises bei Änderung der Originaldaten nach den Vorschlägen aus der Open Data Community zu präzisieren. Die fortentwickelte Version soll dann erneut dem Advisory Board zur Stellungnahme übersandt werden.

#### **2.4. Kommunikationsmaßnahmen**

Derzeit wird GovData insbesondere im Rahmen von Vorträgen, Workshops und (Fach-) Artikeln weiter bekannt gemacht. Darüber hinaus wurden zum Start des Portals ein einführender Flyer sowie drei Plakat-Varianten erstellt. Flyer und Plakate stehen in gedruckter Fassung über das BMI sowie in digitaler Fassung über GovData zur freien Weiterverwendung zur Verfügung. Darüber hinaus werden auf GovData in unregelmäßigen Abständen weitere Fach-Informationen insbesondere für Datenbereitsteller veröffentlicht.

Um im Sinne eines offenen Verwaltungshandelns selbst mit gutem Beispiel voranzugehen, wurde GovData außerdem zwei Monate nach dem Start um ein kommentierbares Blog auf dem Portal selbst sowie eine Portal-bezogene Facebook-Seite erweitert. Für stärker technisch geprägte Diskussionen wird auf GitHub ein derzeit noch von Fraunhofer FOKUS betriebener Bereich angeboten.

Weitere Maßnahmen, z.B. die Entwicklung von Fortbildungsmaßnahmen für Datenbereitsteller, die Umsetzung weiterer Kommunikationskampagnen etc., befinden sich

derzeit noch in der Diskussion. Dabei werden insbesondere auch Maßnahmen und Erfahrungen der beteiligten Länder nachgenutzt.

### **3. Nächste Schritte**

#### **3.1 Evaluierung des Prototyps**

Zur Vorbereitung des Regelbetriebs soll GovData noch während der Erprobungsphase durch ein externes Unternehmen evaluiert werden. Dabei sollen u.a. Datenangebot und -nutzung, Nutzerfreundlichkeit, Handhabbarkeit, Dialogmöglichkeiten sowie die technische Umsetzung und Software-Architektur untersucht und bewertet werden. Auf diese Weise sollen Schwachstellen erkannt und noch vor dem Regelbetrieb beseitigt werden. Die Evaluation wird ab September 2013 durchgeführt.

#### **3.2 Vorbereitung der Entscheidung über den Regelbetrieb**

Der Vertrag des BMI mit FOKUS enthält die Option zur Verlängerung des technischen Betriebs um ein Jahr (bis Anfang 2015). Das BMI wird diese Option voraussichtlich nutzen. Spätestens Mitte 2014 muss die Entscheidung über den Regelbetrieb fallen, die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vorzubereiten ist.

Aus heutiger Sicht zeichnet sich in organisatorischer Hinsicht die Notwendigkeit für eine Geschäftsstelle ab, die Kernaufgaben aus den Bereichen Strategie und Grundsatz, Betrieb, Entwicklung und Pflege, Kommunikation und Marketing sowie Steuerung des technischen Dienstleisters übernimmt. Gegebenenfalls können auch vorhandene Strukturen einbezogen werden.

Für den technischen Betrieb kommen grundsätzlich sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Anbieter (Bund, Land oder kommunales Rechenzentrum) in Betracht. Sofern dafür ein Vergabeverfahren durchzuführen ist, muss die Entscheidung über den Regelbetrieb spätestens in der Sitzung des IT-Planungsrats im März 2014 fallen.

Zudem muss eine Einigung über die Finanzierung des Regelbetriebes herbeigeführt werden. Der Regelbetrieb eines ebenenübergreifenden Portals erfordert eine Finanzierung, an der sich Bund und Länder beteiligen.

Der Regelbetrieb wird als Anwendung des IT-Planungsrates angestrebt. Zur Vorbereitung dessen soll eine Aufnahme von GovData in den Aktionsplan für das Jahr 2014 sowie in die vorläufige Finanzplanung für 2015 erfolgen.

In Bezug auf Finanzierung und Organisation wäre aus Sicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe das so genannte „mittlere Modell“ zu bevorzugen. Hier übernimmt eine zentrale Koordinierungsstelle die Kernaufgaben in den Bereichen Strategie und Grundsatz, Betreuung von Betrieb, Entwicklung und Pflege sowie Kommunikation und Marketing. Das mittlere Modell unterscheidet sich von der optimalen Variante (Kosten jährlich ca. 800.000 Euro) vor allem dadurch, dass sich Bund und Länder zu einer optimalen „Vorab“-Koordinierung auf ihrer jeweiligen Ebene verpflichten, für die automatisierte Übertragung von Metadaten aufwandsarme Varianten bevorzugt werden und sich das Budget für die Pflege und Weiterentwicklung von GovData verringert. Darüber hinaus muss ein Teil der Aufgaben dezentralisiert werden. Darunter fallen z.B. Schulungsmaßnahmen oder die Präsentation von GovData auf Messen und Veranstaltungen. Bei anderen Aufgaben können Aufwände durch Kooperationen mit anderen Anwendungen/Projekten reduziert werden, z.B. durch gemeinsame Präsentationen bei Messen. Zum Teil werden sich die knapp kalkulierten Ressourcen jedoch in den Inhalten, der Bekanntheit und damit auch der Nutzungsintensität und Akzeptanz des Portals niederschlagen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche „Innovation“ und „Kommunikation und Marketing“.

Im Ergebnis ist für die Umsetzung des mittleren Modells mit Kosten von jährlich ca. 600.000 Euro zu rechnen:

<b>Kostenart</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Kostenschätzung</b>
Personal	2,5 E13-Stellen auf Vollkostenbasis zzgl. Sachkosten und Pauschale für Reisen, Schulungen	230.000 Euro (gerundet)
Technischer Betrieb	Hosting, Application Management, laufende Entwicklungsarbeiten durch ext. Dienstleister (Expertenschätzung)	200.000 Euro
Innovationsbudget	Funktionale und inhaltliche Weiterentwicklung des Portals	120.000 Euro
Kommunikation, Marketing		50.000 Euro
<b>Gesamt</b>		<b>600.000 Euro</b>

Gleichwohl zeigen die Diskussionen, dass sich zum Start des Wirkbetriebs noch nicht alle Länder beteiligen werden. Dies berücksichtigend wurde ein „Minimalmodell“ entwickelt, das zumindest zeitweise den Weiterbetrieb des Portals sichert. Eine weitere Verringerung des Personals der Koordinierungsstelle auf 1,5 Stellen, eine Minimie-

rung von Betriebs- und Innovations-Budget sowie ein Verzicht auf Kommunikations- und Marketing-Mittel ermöglicht einen temporären „Notbetrieb“ bei einem Aufwand von jährlich ca. 340.000 Euro.. Der Betrieb von GovData erscheint auch zu den Bedingungen des Minimalmodells für einen eng begrenzten Zeitraum vertretbar, wenn absehbar weitere Länder für eine Teilnahme zu gewinnen sind.

Aus Sicht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sollte der Überführung in den Regelbetrieb daher das mittlere Modell mit den entsprechenden Anteilen von Bund und Ländern zugrunde liegen. Basis für die Berechnung bildet der Königsteiner Schlüssel, wobei sich der Bund in gleicher Höhe beteiligt wie der höchste Landesbeitragszahler. Der Bund und die zum Start teilnehmenden Länder steuern den Betrag bei, der sich jeweils aus dem mittleren Modell ergibt. Die Anteile erhöhen sich also nicht, wenn zum Start nicht alle Länder teilnehmen. Es verringert sich lediglich der Leistungsumfang. Als Mindestvoraussetzungen hält die Bund-Länder-Arbeitsgruppe jedoch die Beteiligung von Bund und mindestens 6 Ländern sowie Gesamtmittel, die mindestens die Kosten des Minimalmodells decken, für erforderlich. Um mittelfristig die Kosten zu minimieren und Synergieeffekte zu nutzen, soll GovData darüber hinaus als „Motor“ für FITKO fungieren und dort zu geeigneter Zeit integriert werden.

### **3.3 Weitere Umsetzung des Projektauftrags**

Die Ziele des Steuerungsprojekts des IT-Planungsrats gehen über den Aufbau eines reinen Open-Data-Portals hinaus. So umfasst der Projektsteckbrief auch die Beschreibung / Entwicklung modellhafter Lösungen für IT-gestütztes Open Government, die Bund, Länder und Kommunen – auch im Verbund – nutzen und weiterentwickeln können. Entgegen der ursprünglichen und im ersten Zwischenbericht skizzierten Planung lag der Schwerpunkt der Arbeiten wegen fehlender, vor allem personeller Ressourcen zunächst bei der Weiterentwicklung von GovData (Kommunikation, Verbreitung, Unterstützung der Akteure) und der Vorbereitung des Regelbetriebs. Sobald die wesentlichen Weichen zur Überführung von GovData in den Wirkbetrieb gestellt sind, sollen weitere Bausteine zur Förderung eines offenen Regierungs- und Verwaltungshandelns, z. B. informationstechnische Aspekte der Bürgerbeteiligung und -kooperation, bearbeitet werden, soweit die personellen Ressourcen dies zulassen.

## **4. Finanzen**

Die zur Verfügung gestellten Mittel des IT-Planungsrates für das Steuerungsprojekt wurden 2013 u. a. dazu verwendet, ein einheitliches Designkonzept und Materialien zur Öffentlichkeitsarbeit zu erstellen. Während des prototypischen Betriebs soll das

Portal ebenfalls mit Projektmitteln wissenschaftlich weiterentwickelt und begleitet werden. Dabei stehen die funktionale Erweiterung der Suchfunktion, Qualitätssicherung der Daten sowie die Begleitung der Standardisierung der Metadatenstruktur im Fokus. Darüber hinaus wird die derzeit laufende Evaluierung des Portals (siehe Nr. 3.1) mit Mitteln des IT-Planungsrates finanziert.

Der Betrieb des Prototypen selbst wird bis Ende 2013 aus Forschungs- und Entwicklungsmitteln des BMI finanziert; die geplante Verlängerung für 2014 aus den Projektmitteln des IT-Planungsrates für das Jahr 2014. Die Projektmittel 2014 werden außerdem vor allem für die Umsetzung von Handlungsempfehlungen der Evaluation, ggf. für die Unterstützung neuer Datenbereitsteller, für die Begleitung der Standardisierung der Metadatenstruktur sowie für die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens für den Regelbetrieb eingesetzt werden.