

**Ulrich Herb, Michael Weller**

**Offener Zugang zu Verwaltungsdaten an der Saar. Oder: Von Hamburgern und Rindern**

**Erschienen in den Saarbrücker Heften:**

Ulrich Herb & Michael Weller: Offener Zugang zu Verwaltungsdaten an der Saar. Oder: Von Hamburgern und Rindern. In: *Saarbrücker Hefte*, Heft 109, S. 53-58

**Autorenkontakt:**

Ulrich Herb, [u.herb@scinoptica.com](mailto:u.herb@scinoptica.com), <http://www.scinoptica.com>

Michael Weller, [weller@ear.eu](mailto:weller@ear.eu), <http://www.ear.eu>

OpenData bezeichnet die freie Verfügbar- und Nutzbarkeit von Informationen und Daten ganz unterschiedlicher Art und kann sich folglich auf äußerst unterschiedliche Objektbereiche beziehen wie etwa Software (Open Source), wissenschaftliche Texte (Open Access), wissenschaftliche Forschungsdaten (Open Access to Research Data), Verwaltungsdaten (Open Government Data) oder Erziehungsmaterialien (Open Educational Resources). Befürworter von Open Data, wie Rufus Pollock von der *Open Knowledge Foundation*, versprechen sich von offenem Zugang zu Daten ein Mehr an Innovation, Transparenz und Effizienz. Und dies im Besonderen, wenn es um Verwaltungsdaten geht, die offen zugänglich gemacht werden sollen. Diese spezielle Ausformung von OpenData nennt sich, wie erwähnt, Open Government Data und meint damit, so Von Lucke & Geiger im 2010 publizierten Text *Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors*, „jene Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Staat und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden.“ Die Offenheit hat allerdings vernünftigerweise Grenzen: Personenbezogene Informationen sind aus Datenschutzgründen tabu. Zudem, so ein weiteres Argument zugunsten des offenen Datenzugangs, haben die Bürger bereits mit ihren Steuergeldern für die Erhebung der Daten durch den Staat gezahlt und sollten diese daher auch umstandslos für eigene Zwecke nutzen, prüfen und auswerten können.

## **Drei paar Schuhe: Open Government – Informationsfreiheit - EGovernment**

Open Government Data darf jedoch auf keinen Fall verwechselt werden mit *Informationsfreiheit* oder *EGovernment*. Informationsfreiheit bedeutet im Wesentlichen, dass Bürger auf klar definierte Fragen Auskünfte der öffentlichen Verwaltung erhalten müssen, solange nicht triftige Gründe (wie etwa Datenschutz) gegen die Auskunftserteilung sprechen. EGovernment hingegen bezeichnet die Vereinfachung von Kommunikation und Informationsaustausch sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Verwaltung und Bürgern durch Digitalisierung und Onlinetechniken, indem etwa Anträge online gestellt werden können - wie etwa im Portal *buergerdienste-saar.de*<sup>1</sup>. Die Anwendungsszenarien von Open Government Data hingegen lassen sich sowohl mit Forderungen nach Partizipation und Transparenz als auch mit reiner Nützlichkeit verbinden: Ein nahezu klassischer Ansatz von Open Government Data Projekten ist es, Regierungshandeln, -ausgaben und Subventionierungen transparent zu machen. *Open Spending*<sup>2</sup> zum Beispiel visualisiert die öffentlichen Ausgaben zahlreicher Länder und schlüsselt diese teils sehr detailliert in einzelne Posten kleinerer Ressorts auf. Das deutsche Pendant zu Open Spending ist der *Offene Haushalt*<sup>3</sup>, der über Umfang und Verteilung des Bundeshaushalts informiert. Eine Vielzahl anderer höchst interessanter Projekte kann im *Open Data Showroom*<sup>4</sup> bewundert werden. Andere bürgernahe Anwendungen können aus der Kombination einer Vielzahl von Daten entstehen, etwa wenn Apps es ermöglichen, Informationen zu den Infrastrukturinvestitionen einer Stadt in einem bestimmten Viertel, zu Kriminalitätsrate, Dichte der Versorgung durch Ärzte und Nahverkehr, Luft- und Wasserqualität zusammen zu führen und so wertvolle Hinweise für (potentielle Neu-)Bürger oder Gewerbetreibende zu liefern. Die Europäische Kommission schätzt das Wirtschaftspotenzial von Verwaltungsdaten in der Europäischen Union auf 40 Milliarden Euro jährlich - könnten Bürger und Unternehmen diese Daten nur auswerten, besonders von der offenen Zugänglichkeit von Verkehrsinformationen verspricht man sich positive wirtschaftliche Effekte.

## **Open Source & Open Data**

Wie umstandslos die Nutzung der Daten möglich sein soll, legt die *Open Definition*<sup>5</sup> fest: Sie bezeichnet Wissen als offen, das (entgelt- und restriktions-) frei benutzt (z.B. gelesen, analysiert), weiterverwendet (z.B. neu ausgewertet, modifiziert und mit anderen Daten

---

<sup>1</sup> <http://www.buergerdienste-saar.de>

<sup>2</sup> <http://openspending.org>

<sup>3</sup> <http://bund.offenerhaushalt.de/>

<sup>4</sup> <http://www.opendata-showroom.org>

<sup>5</sup> <http://opendefinition.org/okd/deutsch/>

kombiniert) sowie weiterverteilt und kopiert, also zur Nutzung durch andere angeboten werden kann. Weitere Bedingungen sind die Zugänglichmachung in einer technisch leicht zu handhabenden und veränderbaren Form sowie die Verwendung offener Dateiformate. *Offen* bedeutet demnach nicht allein *kostenlos* und so überträgt die Open Definition Verwendungsbedingungen der Open Source Software auf Wissensinhalte jeder Art. Demzufolge genügt es auch nicht, Daten in Form von gescannten Unterlagen, als Word- oder PDF-Dateien ins Internet zu stellen – vielmehr müssen die Informationen in einer Form vorliegen, die maschinelles Auswerten durch *Information Mining* ermöglichen, also in nicht-proprietären, offenen Dateiformaten und auf jeden Fall ohne Blockieren der automatischen Informationsextraktion durch Digital Rights Management oder andere technische bzw. rechtliche Kopierverbote. Auch die Nutzung der erwähnten und allseits beliebten PDF-Dateien ist für die maschinelle Erschließung von Inhalten eine beträchtliche Hürde, mischt das besagte Dateiformat ausführbaren Programmcode mit textuellen Elementen und erschwert so die automatische Erkennung und Extraktion von Inhalten, z.B. als Tabelle oder Überschrift, erheblich. In der Open Data Community kursiert daher das Bonmot, der Versuch aus einer PDF-Datei maschinell Informationen zu extrahieren gleiche dem Versuch, aus einem Hamburger wieder ein Rind zu machen. Ohne maschinelle Auswertungsmöglichkeiten ist aber der offene Zugang zu Verwaltungsinformationen nutzlos, da die Alternative der intellektuellen Auswertung durch Menschen angesichts der Datenmenge nicht gangbar ist. Die Notwendigkeit maschineller Auswertung der Daten erfordert es auch, dass Datenbanken, die offen zugänglich gemacht werden, nicht nur einen Abzug dieser (sprich einen Download des gesamten Datenbankeninhalts) erlauben, sondern eine API (ein *Application Programming Interface*) bereitstellen, eine Online-Schnittstelle, die ermöglicht, gezielt einzelne Informationen (oder Felder) des Datenbestandes abzufragen und diese wiederum automatisch in eigene Datenbestände einzubinden. Man sollte auch bedenken, dass nicht nur Unternehmen und interessierte, technik-affine Bürger von dieser Aufbereitung der Daten profitieren, sondern auch die Verwaltung selbst effizienter wird: Liegen die Informationen in einem offenen, maschinenlesbaren Format vor, erspart dies auch den Verwaltungsmitarbeitern aufwändige und umständliche Recherchen.

## **Rechtsfragen**

Rechtlich ist das Zurverfügungstellen von Daten nicht ganz einfach in den Griff zu bekommen. Soweit es sich um Einzelinformationen handelt, die systematisch oder methodisch angeordnet und einzeln elektronisch oder auf andere Weise abrufbar bereit gehalten werden, kann dem

Ersteller der Datensammlung, dem Datenbankhersteller, ein eigenes Leistungsschutzrecht zustehen, das dem Urheberrecht verwandt ist. Für die Erlangung von Leistungsschutz bedarf es nicht einmal einer besonderen Individualität oder Gestaltungshöhe, sondern es genügt eine wesentliche Investition für das Einsammeln und Aufbereiten oder Überprüfen der in Datenbanken eingestellten Daten, §§ 87a ff. UrhG.

Gerade bei wissenschaftlich interessanten Daten wird man zwar nicht immer, aber doch regelmäßig von wesentlichen Investitionen ausgehen müssen, da das Einsammeln der Daten oder deren Erzeugung mit der Anschaffung von technischem Gerät und erheblicher Arbeitskraft verbunden ist. Da somit Daten in der Regel durch das deutsche Urheberrechtsgesetz besonders geschützt werden, wird gefordert, durch Verwendung standardisierter Lizenzen wie beispielsweise den Creative Commons Public Licenses (CCPL) oder der Open Database License (ODBL) eine Nutzung für den Nutzer über die leistungsschutzrechtlichen Schranken hinaus freizugeben.

Bei solchen Forderungen darf jedoch nicht übersehen werden, dass die genannten Standard-Lizenzmodelle dem anglo-amerikanischen Rechtsraum entstammen und auch wenn die CCPL an das deutsche Recht angepasst wurde, der Datenbankschutz nach anglo-amerikanischem Muster erheblich von dem kontinentaleuropäischen Modell abweicht. Folglich regeln die CCPL die Frage der Benutzung von Datenbanken auch nur insoweit, als der Lizenzgeber auf die Ausübung ihm zustehender Leistungsschutzrechte mit Ausnahme unverzichtbarer Rechte ausdrücklich verzichtet. Die CCPL formulieren wie folgt: "Soweit Datenbanken oder Zusammenstellungen von Daten Schutzgegenstand dieser Lizenz oder Teil dessen sind und einen immaterialgüterrechtlichen Schutz eigener Art genießen, verzichtet der Lizenzgeber auf sämtliche aus diesem Schutz resultierenden Rechte."

Hinsichtlich der ODBL muss berücksichtigt werden, dass auch diese im Kern einen Verzicht auf die Ausübung der besonderen Schutzrechte des Datenbankherstellers beinhaltet. Zudem ist diese Lizenz nicht an das deutsche Recht angepasst und bestehen Zweifel daran, dass die einzelnen Bestimmungen im vorliegenden Kontext sämtlich wirksam sind. Eine abschließende gerichtliche Klärung dieser Wirksamkeitsfragen in Deutschland ist weder im Falle der CCPL, noch der ODBL in Sicht. Gleichwohl darf wenigstens im Hinblick auf die Creative Commons-Standardlizenzen aufgrund der Befassung in juristischer Literatur und Rechtsprechung angenommen werden, dass diese als grundsätzlich wirksam zu betrachten sind.

Würde man also - wie es teilweise gefordert wird - Daten in Datenbanken auswertbar zur Verfügung stellen, so könnte man durch die Verwendung einer der sechs CCPL jedenfalls ausdrücklich auf die Ausübung von Datenbankschutzrechten verzichten. Da diese Regel in allen Lizenzvarianten gilt, kann es nicht sinnvoll sein, außer der urheberpersönlichkeitsrechtlich zwingenden Namensnennung weitere Nutzungsbedingungen zu setzen. Damit würde die Nutzung einer Creative Commons-Namensnennung-Lizenz (CC-BY 3.0 DE) hier bereits den gewünschten Effekt einer Freiheitserklärung bezüglich der Nutzung der in einer Datenbank vorhandenen Daten haben können.

### **USA, Großbritannien und Deutschland**

Großbritannien und die Vereinigten Staaten sind Vorreiter in Sachen öffentlicher und offener Zugänglichmachung von Verwaltungsdaten. Beide Länder verfügen über beeindruckende Datenportale, *data.gov*<sup>6</sup> im Falle der USA und *data.gov.uk*<sup>7</sup> im Vereinigten Königreich, über die sie Bürgern auf Basis von Selbstverpflichtungen der Regierungen Obama und Cameron Daten, die von der Verwaltung eigens erhoben werden oder im alltäglichen Arbeitsablauf anfallen, verfügbar machen. In gleicher Manier machte die EU Ende 2012 über 5.800 Datensätze auf dem gerade ins Leben gerufenen Datenportal *open data europe*<sup>8</sup> offen zugänglich, darunter zahlreiche statistische Informationen, geographische und meteorologische Daten, digitalisierte Texte oder Informationen zur Wasserqualität. Auch die Bundesregierung startete zu Beginn dieses Jahres ein Datenportal für Bund und Länder<sup>9</sup> - aus dessen Namen kurz vor seinem Start nicht zufällig das Präfix *Open* verschwand und das nur noch GovData heißt. Die Open Data Szene bemängelt am bundesdeutschen Portal, dass die Daten eben nicht *offen* zur Verfügung stehen und initiierte Protest unter *not-your-govdata.de*<sup>10</sup>. Die Kritik richtet sich nicht nur gegen die im Portal vorgesehene Möglichkeit, Daten unter Lizenzen zu stellen, die nicht im obigen Sinn offen sind, sondern auch dagegen, dass man eigene Lizenzen entwickelte und *keine* der erwähnten Standardlizenzen Anwendung fand - letzteres schürt bei potentiellen Nutzern der Daten Unsicherheiten und lässt sie bei der Verwendung der Informationen vermutlich zögern. Zudem wird moniert, dass für die Verwaltung in Deutschland keine *Verpflichtung* existiert, Daten im Portal offen zugänglich zu machen, dies geschieht vielmehr freiwillig und hat die Folge, dass

---

<sup>6</sup> <http://www.data.gov/>

<sup>7</sup> <http://data.gov.uk/>

<sup>8</sup> <http://open-data.europa.eu/open-data/>

<sup>9</sup> <https://www.govdata.de/>

<sup>10</sup> <http://not-your-govdata.de/>

man aus rein diplomatischen Gründen Daten von geringerem Wert und Interesse pro forma zugänglich macht.

### **... und das Saarland?**

Auch die Verwaltungen des Saarlandes und der saarländischen Kommunen tun sich noch etwas schwer mit dem offenen Zugang zu Verwaltungsdaten. Wenn man Daten offen zugänglich macht, dann tut man es zögerlich oder teils ganz und gar unabsichtlich und in keiner Weise konform mit den Open Data Prinzipien – etwa als Anfang März dieses Jahres tagelang vertrauliche Dokumente der Stadt Saarbrücken, unter anderem Informationen eines Bewerbungsverfahrens mit Namen aller Bewerber, im WWW öffentlich zugänglich waren. Trotz dieses Fauxpas unternimmt Saarbrücken behutsame Schritte in Richtung Open Data, etwa durch Einrichtung eines Bürgerinformationssystems<sup>11</sup>, das Unterlagen zu den Sitzungen der städtischen Gremien und zu den Verordneten bereitstellt, oder durch die Zugänglichmachung recht umfangreichen statistischen Materials<sup>12</sup> - dennoch: Auch wenn diese Dienste im Mai dieses Jahres von der Verbraucherzeitschrift *Guter Rat* als gelungenste Online-Dienstleistung deutscher Städte gekürt wurden, können sie nicht das Etikett *open* beanspruchen, da man essentielle Kriterien wie offene Lizenzierung, Schnittstellen oder Verwendung offener Dateiformate vergeblich sucht. In anderen Kommunen und Bundesländern existieren teils bereits etablierte Open Data Projekte. Hamburg etwa stellt unter *daten.hamburg.de*<sup>13</sup> Daten, wenn auch nicht unter einer der Standardlizenzen, so doch offen bereit. München macht kommunale Verwaltungsdaten via *muenchen.de/mogdy*<sup>14</sup> verfügbar und ermuntert Bürger dazu, Apps und Online-Anwendungen zu entwickeln, die die Daten erst für Otto Normalverbraucher nutzbar machen. Technikbegeisterte Münchner kommen dieser Aufforderung bereitwillig nach und entwickeln Angebote wie Onlinekarten zu temporären Halteverboten, tagesaktuelle Fahrradkarten durch die Stadt, Onlinebörsen für Freiwilligendienste, Verkehrspläne für körperlich beeinträchtigte Personen oder Karten zu freien City-Wlans. Das Datenportal *frankfurt-gestalten.de*<sup>15</sup> legt stärkeren Wert auf Bürgerbeteiligung und beleuchtet zusätzlich den Ablauf kommunaler Entscheidungsprozesse. Dabei muss betont werden, dass die Portale im Wesentlichen auf Daten aufbauen, die die Kommunen den Entwicklern der Angebote routinemäßig und ohne Nachfrage offen bereitstellen. Aber auch kleine Kommunen versuchen

---

<sup>11</sup> <http://www.ratsinfo.saarbruecken.de/infobi.php>

<sup>12</sup> [http://www.saarbruecken.de/de/rathaus/zahlen\\_daten\\_und\\_fakten](http://www.saarbruecken.de/de/rathaus/zahlen_daten_und_fakten)

<sup>13</sup> <http://daten.hamburg.de/>

<sup>14</sup> <http://www.muenchen.de/mogdy>

<sup>15</sup> <http://www.frankfurt-gestalten.de/>

sich an Open Data, so unterhält die Stadt Moers mit *offenedaten.moers.de*<sup>16</sup> ebenfalls ein Open Data Portal. Bonn bezog durch einen öffentlichen Workshop seine Bürger im Mai 2012 in die Planungen zu Open Data mit ein und arbeitet an einer Open Data Leitlinie und deren Umsetzung. Auch das Land Nordrhein-Westfalen rief am 17. Mai dieses Jahres seine Bürger im Rahmen des *Zukunftsforums #opennrw*<sup>17</sup> zur Mitgestaltung der Open Data Strategie des Landes auf.

Ähnliche Angebote und Initiativen sucht man bei saarländischen Kommunen und auch auf Landesebene meist noch vergebens, im benachbarten Rheinland-Pfalz hingegen existiert mit *daten.rlp.de*<sup>18</sup> ein Open Data Portal. Dieses steht jedoch ebenfalls in der Kritik, da die bereitgestellten Daten nicht in jedem Fall den Ansprüchen der erwähnten Open Definition entsprechen. Dennoch ist ein bisschen offener Zugang für den Anfang vielleicht besser als gar keine Offenheit. Das gleiche gilt für das, aufgrund einer EU-Richtlinie zur Bereitstellung von Geodaten eingerichtete, saarländische Geoportal<sup>19</sup>, das digitale Geo- und Umweltinformationen frei zugänglich macht. Offen im oben genannten Sinne sind die Daten aber nicht, Ihre Verwendung bedarf meist der expliziten Erlaubnis und ist oft kostenpflichtig. Und so wird man im Saarland auf mehr Transparenz, Innovation und Effektivität durch offene Bereitstellung von Verwaltungsdaten wohl noch ein wenig warten müssen. Hoffnung macht die Reform der IT-Verwaltung des Saarlandes, die Pressemitteilung zur Bündelung der IT-Strukturen der Saarländischen Administration kündigte an, durch "elektronisches Dokumentenmanagement, IT-basierte Fachverfahren und beschleunigte Verwaltungsverfahren durch online-Schnittstellen zu Bürgern und Unternehmen, (...) die Verwaltung effizienter" zu gestalten. Diese Schritte erleichtern Open Data, da sie Standardisierung und Homogenisierung der IT-Verwaltung bedeuten, die wiederum Grundlage der Bereitstellung von Informationen sind. Zudem plant das Saarland nicht einfach das am 07. Juni vom Bundesrat angenommene EGovernment-Gesetz des Bundes zu übernehmen, sondern ein eigenes Gesetz zu erlassen, das regionalen Spezifika gerecht werden soll. Und auch die Europäische Union fordert immer mehr Open Government Data: Durch einen Beschluss vom 13. Juni 2013 sind die Mitgliedsstaaten angehalten, Regeln zu erlassen, die sicherstellen, dass binnen zwei Jahren in allen EU-Ländern Informationen der öffentlichen Verwaltung im Internet verfügbar gemacht werden - sofern keine Datenschutzbedenken dagegen sprechen. Das Europäische Parlament begründet diesen

---

<sup>16</sup> <http://www.offenedaten.moers.de/>

<sup>17</sup> <http://www.nrw.de/opennrw/opennrw-1/>

<sup>18</sup> <http://www.daten.rlp.de/>

<sup>19</sup> <http://geoportal.saarland.de>

Schritt mit gesteigerter Transparenz, Innovation und wirtschaftlicher Wertschöpfung. In den USA wurde übrigens bereits am 09. Mai dieses Jahres eine *Executive Order* erlassen, die die offene Bereitstellung von US-Regierungsinformationen in maschinenlesbaren Formaten verpflichtend macht. Die Regierung Obama begründet diesen Schritt mit der Stärkung der Demokratie, der Steigerung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Dienstleistungen und dem Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum. Allesamt einleuchtende Argumente - bleibt zu hoffen, dass diese auch bei der Ausgestaltung des saarländischen EGovernment-Gesetzes gehört werden.