

Verwaltungsdaten öffnen – aber welche?

In dem in der Bibliothek von GovData veröffentlichten Artikel „[Die Öffnung von Verwaltungsdaten](#)“ werden fünf Schritte vorgestellt, die erforderlich sind, um als Verwaltungsinstitution Daten auf GovData als *Open Data* bereitzustellen. Klar ist: Der erste Schritt muss es sein, geeignete Daten der eigenen Institution zu identifizieren. Was aber sind *geeignete* Daten? Und was sind *Daten* überhaupt? Und wo in meiner Institution finden sich überall Daten? Die folgenden Fragestellungen, Beispiele und Themenbereiche sollen Open-Data-Neulingen in der Verwaltung dabei helfen, sich einen Überblick über die vorhandenen Daten zu verschaffen.

Hinweis: Dieses Dokument wendet sich im Fokus an Institutionen der Bundesverwaltung. Dies betrifft insbesondere die aufgezählten Beispiele. Die wesentlichen Inhalte lassen sich jedoch auch auf Institutionen anderer Verwaltungsebenen übertragen.

Was sind Daten eigentlich?

Für den Begriff der Daten gibt es eine Vielzahl verschiedener Definitionen und Erklärungen, so zum Beispiel in der [Studie *Open Government Data Deutschland*](#) (Kapitel II.2.2., S.97) oder in der [Begründung zum E-Government-Gesetz](#) (Begründung zu § 12 eGovG, S.43f.). Die in diesem Zusammenhang relevante Neufassung der europäischen Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) verwendet die Begriffe „Dokument“, „Informationen“ und „Daten“ nebeneinander, ohne eine eindeutige Definition zu liefern.

Gerade für die praktische Umsetzung und für den „Einsteiger“ braucht es aber eine klarere Definition. Basierend auf den genannten Ansätzen soll daher folgende Abgrenzung verwendet werden:

Der Begriff der Daten bezeichnet reine Fakten – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Dabei sind vor allem solche Fakten relevant, die in strukturierter Form vorliegen oder vorliegen könnten – also Statistiken, Geodaten, Haushaltsdaten, Adress-/Kontaktlisten oder Organigramme. Unstrukturierte Informationen wie Vermerke, Akten, Studien, Berichte oder andere Fließtexte fallen nicht darunter. Gleichwohl gilt auch hier: Sollten solche Texte auf (strukturiert darstellbaren) Daten beruhen, sind diese „Grundlagen-Fakten“ durchaus relevant.

Die Idee hinter „Open Data“

Der „Open Data“-Gedanke sieht vor, dass Daten künftig standardmäßig und proaktiv veröffentlicht werden. Die Idee dahinter ist, dass in vielen Fällen dem Daten-Inhaber mögliche Weiterverwendungen gar nicht bewusst sind: Es ist unmöglich, vorab „am Schreibtisch“ zu entscheiden, ob (und wenn ja, wo) Potential für eine Nachnutzung besteht. Gleichmaßen würde eine Einschränkung auf solche Daten, für die bereits eine Nachfrage existiert, wesentliche Potentiale verschwenden, denn eine Nachfrage entwickelt sich oftmals erst, nachdem die Daten überhaupt bekannt und veröffentlicht wurden. Die Erfahrung zeigt: Weiterverwendungen entstehen oft in Bereichen und in einer Form, an die ursprünglich gar nicht gedacht wurde!

Um eine solche Nachnutzung der Daten zu vereinfachen, sollten verschiedene Rahmenbedingungen eingehalten werden: So sollten die Daten maschinenlesbar und -verarbeitbar sein. PDF-Dateien oder Webseiten, über die manuell Datenbank-Einträge abgerufen werden können, machen eine Weiterverwendung zum Beispiel in anderen IT-Anwendungen unnötig schwer. Darüber hinaus sollten die Daten ohne Registrierung oder ähnliches zugänglich und geldleistungsfrei nutzbar sein. Einfache Nutzungsbestimmungen, zum Beispiel auf Basis der für diesen Zweck durch das Bundesministerium des Innern entwickelten [Datenlizenz Deutschland](#) machen es dem Nutzer leichter zu erkennen, was mit den Daten gemacht werden darf.

Wo überall lassen sich Daten in meiner Institution finden?

In einer Vielzahl von Organisationseinheiten wird – oftmals unbewusst – mit oder auf Basis von eigens erhobenen Daten gearbeitet. Dies sind auf der einen Seite Organisationseinheiten, die für zentrale und Querschnittsaufgaben zuständig sind, und auf der anderen Seite die mit Fachaufgaben betrauten Organisationseinheiten. Im Folgenden soll daher nach *Fachdaten* und *Querschnittsdaten* unterschieden werden.

Querschnittsdaten

Neben den Fachdaten gibt es in allen Verwaltungseinrichtungen auch in den zentralen Abteilungen Daten, deren Wert für eine Nachnutzung hoch ist. Um diese zu erkennen, bieten sich ebenfalls zwei Herangehensweisen an:

„Welche Informationen veröffentlichen wir auf unserer Website?“

Darüber hinaus finden sich auf allen Websites von Behördeneinrichtungen bereits eine Vielzahl an Informationen und Daten. Deren Nachnutzung war jedoch bislang nur selten ein Thema, so dass nur in Einzelfällen bei der Gestaltung der Websites darauf geachtet wurde, sie auch maschinenlesbar anzubieten. Grundsätzlich gilt jedoch: (Fast) alles, was auf einer Website veröffentlicht wird,

kann in maschinenlesbarer Form von Mehrwert sein. Beispielhaft seien die folgenden auf vielen Behörden-Websites verfügbaren Daten genannt, die als Geodaten, als sogenannte „RSS-Feeds“ oder über andere Schnittstellen zum automatisierten Abruf bereitgestellt werden können:

- Adressen / Anschriften der Dienstsitze, Wegbeschreibungen
- Ansprechpersonen / Kontaktdaten
- Öffnungszeiten
- Verzeichnis der Pressemitteilungen, Veröffentlichungen, Termine, Formulare etc.
- Bild-Datenbanken
- Stellenangebote, Ausschreibungen

„Was nutzen wir intern an Planungsinstrumenten?“

Bei dieser Frage sind insbesondere die Abteilungen gefragt, die für die Organisation, für den Haushalt etc. zuständig sind. Beispielhaft seien hier Budget-/ Haushaltsplanungen im Soll und Ist genannt. Organigramme und Aktenpläne werden oftmals bereits veröffentlicht, liegen aber nur in den seltensten Fällen in einer Form vor, in der man mehr mit ihnen anfangen kann als sie auszudrucken. Auch Statistiken zu IFG-Anfragen oder ähnlichem werden vielfach zwar veröffentlicht, aber nicht in gut nutzbarer Form.

„Was veröffentlichen andere Behörden bereits?“

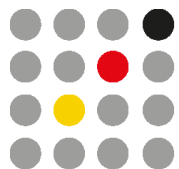
Gerade bei den Querschnittsdaten kann es auch helfen, einen Blick „über den eigenen Tellerrand“ zu wagen und zu schauen, welche Daten andere Behörden veröffentlichen.

Fachdaten

In den Fachabteilungen von Verwaltungsinstitutionen wird in vielen Fällen mit Daten als Arbeitsgrundlage umgegangen, ohne dass diese publiziert werden. Eine Ausnahme bilden hier statistische Daten, die im Normalfall zumindest in zum Beispiel jährlichen Berichten als PDF-Datei oder gedrucktes Heft veröffentlicht werden. Nachnutzbar sind sie in dieser Form aber nicht. Um diese und andere Daten zu finden und bereitzustellen, sollten auf Basis der folgenden Fragen recherchiert und analysiert werden, an welchen Stellen „Datenschätze“ zu finden sein könnten:

„Was veröffentlichen wir bereits in der Behörde?“

Auch ein Blick in die regelmäßigen oder unregelmäßigen Veröffentlichungen einer Behörde kann dabei helfen, die in der eigenen Institution vorhandenen Daten zu erkennen. So beinhalten Jahresberichte zu Fachthemen oftmals eine Vielzahl an Tabellen, Auswertungen, Statistiken etc., die jedoch nur in wenigen Fällen ergänzend zum Beispiel als Excel- oder CSV-Datei, also in weiterverwendbarer Form, angeboten werden. Rein statistische Berichte, die nur als PDF-Datei oder in



Druckversion angeboten werden, sind nicht maschinenlesbar im Sinne von Open Data, so dass ihr Mehrwert deutlich eingeschränkt ist.

„Was ist unser gesetzlicher Auftrag?“

Die (Fach-) Arbeit von Verwaltungseinrichtungen erfolgt üblicherweise auf Basis gesetzlicher oder anderer Aufträge. Dies beinhaltet oftmals auch die Erhebung von Daten in verschiedensten Ausprägungen. Es ist daher lohnenswert, den eigenen Auftrag zu rekapitulieren und dahingehend zu prüfen, wo und an welchen Stellen Daten erhoben werden.

„Was veröffentlichen andere Behörden bereits?“

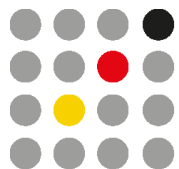
Um ein Gefühl zu bekommen, um welche Daten es hier gehen kann, hilft es oftmals zu schauen, welche Daten denn bereits von anderen Behörden veröffentlicht werden. Im Bereich der Fachdaten können dies insbesondere solche Behörden sein, die zum Beispiel auf Länder-Ebene mit ähnlichen Aufgaben betraut sind. Auch ein Blick in den [Katalog von GovData](#) kann dabei helfen..

Wann sind Daten für eine Veröffentlichung geeignet?

Gleichwohl gilt: Nicht alle Daten können durch die Verwaltung veröffentlicht werden, denn zum Teil sprechen rechtliche Gründe dagegen. So dürfen personenbezogene Daten grundsätzlich nicht oder nur in anonymisierter Form veröffentlicht werden. Auch Daten, die aus Gründen der nationalen Sicherheit besonderen Auflagen unterliegen, können nicht veröffentlicht werden. Sollten andere rechtliche Regelungen gegen eine Veröffentlichung sprechen, ist dies ebenso einzuhalten.

Wenn Daten gemeinsam mit Dritten, zum Beispiel Unternehmen, Forschungseinrichtungen oder Vereinen, erhoben worden sind, können je nach Vertragsgestaltung auch urheberrechtliche Gründe gegen eine Veröffentlichung sprechen. Hier sollte es jedoch Ziel einer offenen Verwaltung sein, in künftigen Verträgen wann immer es geht Klauseln vorzusehen, die eine Veröffentlichung der Daten als Open Data erlauben. Auf Urheberrechts-Ansprüche durch die Verwaltung selbst sollte jedoch im Sinne der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung durch offene Daten verzichtet werden.

Grundsatz soll es sein, dass alle Daten veröffentlicht werden. Nur wenn im Ausnahmefall rechtliche Regelungen dagegen sprechen, muss auf eine Veröffentlichung verzichtet werden. Dies können fachspezifische gesetzliche Regelungen genauso sein wie datenschutz- oder urheberrechtliche Gründe.



Was sind die nächsten Schritte?

Für die ersten Schritte Richtung „Open Data“ bietet es sich an, solche Daten zu nehmen, die mit geringem Aufwand an die weiteren Anforderungen an offene Daten angepasst werden müssen. Oftmals sind dies Statistiken und/oder die Informationen von der Website. Weitere Informationen zur Datenbereitstellung finden Sie zum Beispiel in der [GovData-Bibliothek](#).

STAND September 2014

VERSION 1.1

LIZENZ Diese Informationen sind vom Bundesministerium des Innern erstellt worden und stehen unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland“.

