

TEXTE

235/2020

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen

Anhang B: Policy-Transfer Studie

von:

Dr. Jan Beermann, Dr. Kerstin Tews
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik, Berlin

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 235/2020

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 17 103 0

FB000484/ANH,2

Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen

Anhang B: Policy-Transfer Studie

von

Dr. Jan Beermann, Dr. Kerstin Tews
Freie Universität Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (UfU)
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Abschlussdatum:

September 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Nadja Salzborn

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Auftrag	3
1.2	Hintergrund: Die steuerungspolitischen Ziele des UIG.....	3
1.3	Identifizierte Herausforderungen (exemplarische Auswahl).....	4
1.4	Möglicher Lösungsansatz: Stärkung von Open-Government-Ansätzen	5
1.5	Zielsetzung und Fragestellungen der Policy-Transfer Studie.....	7
1.6	Methodisches Vorgehen.....	8
2	Open Government: Lehren aus anderen (Bundes-)Ländern	9
2.1	Begriffsbestimmung: Was heißt Open Government?	9
2.2	Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung von Open Government in Deutschland?	10
2.3	Aus welchen (Bundes-)Ländern kann Deutschland bei der Umsetzung von Open Government lernen?.....	14
2.3.1	Großbritannien: Open- Government-Vorreiter in Europa	15
2.3.2	USA: Ein Open-Government-Champion auf dem Scheideweg	16
2.3.3	Österreich: Open-Government-Kooperation zwischen Bund, Städten und Zivilgesellschaft.....	17
2.3.4	Hamburg: Ein deutsches Bundesland experimentiert mit Open Government.....	19
2.4	Welche Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bestehen für die Einführung von Open Government?	21
2.4.1	Erfolgsfaktoren für die Einführung von Open Government.....	21
2.4.2	Herausforderungen für die Einführung von Open Government.....	28
2.4.3	Erfahrungen und Lehren aus der Umsetzung des Open Government Grundsatzes „Open by Default“ (Standardmäßig offene Daten)	33
2.4.4	Erfahrungen und Lehren aus der Umsetzung des Open-Government- Grundsatzes „Release to one - release to all“ (Veröffentlichung aller erteilten Auskünfte)	35
3	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	37
4	Quellenangaben.....	39

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Vorschläge zu unterbreiten, wie erkannte Defizite in der Umsetzung des Umweltinformationsgesetzes (UIG) behoben, Konflikte entschärft und der Zugang zu Umweltinformationen künftig verbessert werden können. Für die sich aus der empirischen Erhebung abzeichnen den Schwachstellen im Vollzug des UIG und für die als kritisch zu bewertenden Folgen sollen Lehren aus guter Regierungs- und Verwaltungspraxis anderer Länder gezogen werden, um Politikempfehlungen zur Hebung von Optimierungspotenzialen zu entwickeln.

1.2 Hintergrund: Die steuerungspolitischen Ziele des UIG

Wie in der Vorstudie dieses Forschungsprojektes zur Evaluation des UIG (Schomerus et al., S. 7-8) ausgeführt, verfolgen die **Aarhus Konvention** (Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) **und die zugehörige Richtlinie 2003/4/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen bzw. **das UIG** als rechtliche Umsetzung in Deutschland die **übergeordneten steuerungspolitischen Ziele**, durch Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit mittelbar mehr **Umweltschutz, demokratische Mitbestimmung und die Förderung eines transparenteren Verwaltungshandelns** zu erreichen:

*„Die Konvention folgt der Logik, dass nur die Kombination von drei verschiedenen Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung¹ – nämlich dem Informationszugang, der Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungsverfahren und dem Zugang zu Gericht – den Individuen ausreichend gewährleistet, in einer ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben und ihrer Pflicht nachzukommen, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern.² Sie verknüpft damit **Umwelt- und Menschenrechtsschutz** miteinander.³*

*[...] So soll – unter anderem – der Umweltinformationszugang dazu dienen, die **Umsetzung von Umweltentscheidungen zu verbessern, das öffentliche Bewusstsein in Umweltangelegenheiten zu schärfen und das Verhältnis der Öffentlichkeit und der Behörden positiv zu beeinflussen**: Der Öffentlichkeit wird durch den Umweltinformationszugang ermöglicht, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen und den Behörden, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen.⁴ So soll die Verantwortlichkeit und Transparenz in Entscheidungsverfahren gefördert und die öffentliche Unterstützung für Entscheidungen über die Umwelt gestärkt werden.⁵ Schließlich wird damit insgesamt angestrebt, die **Transparenz in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung**⁶ und damit die **Demokratie**⁷ selbst zu stärken – quasi indem durch den Umweltbereich ein Vorbild für die öffentliche Verwaltung insgesamt gesetzt wird.“ (ibid.)*

¹ Vgl. Aarhus Convention Implementation Guide, 2nd edition, S. 30.

² Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgründe Nr. 6 und 7 und Art. 1 AK.

³ Aarhus-Convention Implementation Guide, 2nd edition, S. 3, 9, 15.

⁴ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 8.

⁵ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 9.

⁶ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 10.

⁷ Aarhus-Konvention, Präambel, Erwägungsgrund Nr. 11.

Die Vorstudie führt weiter aus, dass die Erreichung dieser steuerungspolitischen Ziele des UIG an **Voraussetzungen** gebunden ist. So benötigen die Akteure (Verwaltungen, Bürger*innen, Umweltverbände, Medien etc.) ausreichend **Kenntnis und Wissen** über die Existenz und die Reichweite des UIG und über das Vorgehen bei der Antragstellung eines UIG-Antrags. Weiterhin ist eine **proaktive Haltung der öffentlichen und privaten auskunftspflichtigen Stellen** in Hinblick auf den Zugang und die Verbreitung von Umweltinformationen erforderlich:

*„Nach Art. 4 AK soll der **passive Zugang zu Informationen über die Umwelt** ohne den Nachweis eines Interesses, in der vom Antragssteller erwünschten Form, innerhalb eines Monats oder maximal zwei Monate nach Antragsstellung gewährt werden, es sei denn einer der abschließenden Ablehnungsgründe des Art. 4 Abs. 3 und 4 AK greift ausnahmsweise ein; und das öffentliche Interesse an der Ablehnung überwiegt nicht. Zudem haben die Behörden den Antragssteller bei der Wahl der zuständigen Behörde zu unterstützen, nicht von einem Ablehnungsgrund betroffene Daten eines Antrages möglichst auszusondern, Ablehnungen des Informationszugangs zu begründen und etwaige Gebühren nur in angemessenem Umfang zu erheben.*

*Gemäß Art. 5 AK soll schließlich der kostenfreie **aktive Zugang zu Umweltinformationen** gewährleistet werden, indem die Behörden zunächst die internen Voraussetzungen dafür schaffen, über die Informationen zu verfügen, die für sie relevant sind und diese in transparenter Art und Weise zur Verfügung stellen und allgemein zugänglich machen. Dabei sollen insbesondere elektronische Datenbanken genutzt werden und ein landesweit einheitliches System von Verzeichnissen und Datenbanken erstellt werden. Bestimmte in Art. 5 Abs. 4 bis 8 AK genannte Umweltinformationen sind dabei stets zu veröffentlichen. Schließlich sind im Fall einer bevorstehenden, durch menschliche Tätigkeiten oder natürliche Ursachen hervorgerufenen Gefahr unverzüglich alle diesbezüglichen Umweltdaten zu übermitteln.“ (Schomerus et al., S. 8-9)*

Zivilgesellschaftliche Akteure sollen die Behörden bei der Umsetzung des UIG unterstützen, kontrollieren und entlasten:

*„als Vollzugshelfer für Umweltbehörden bei der Überwachung der Umsetzung von Umweltstandards – **instrumentelle Rolle** für die vollziehende Verwaltungstätigkeit staatlicher Behörden;*

*als Kontrollinstanz der Vollzugstätigkeit der Behörden – **sanktionierende Rolle** für vollziehende Verwaltungstätigkeit staatlicher Behörden;*

*als Verhandlungspartner in nicht-hierarchischen Verhandlungsarenen bei Interessenkonflikten mit anderen Stakeholdern – **entlastende Rolle** für staatliche Behörden.“ (ibid., S. 18)*

1.3 Identifizierte Herausforderungen (exemplarische Auswahl)

In der empirischen Untersuchung und auf der Tagung „Die Praxis und aktuelle rechtliche Fragen des Umweltinformationsrechts“ (22./23.02.2018) wurden verschiedene **Herausforderungen und Defizite** für die Erreichung der steuerungspolitischen Ziele des UIG identifiziert, von denen exemplarisch einige im Folgenden genannt werden:

- Teilweise **mangelt** es in der Öffentlichkeit an **Kenntnis und Wissen über das UIG**. Bei den befragten Akteurs-Gruppen zeigte sich beispielsweise das folgende Bild: Die Mitarbeiter*innen der Naturschutz- und Umweltverbände, die im Erhebungszeitraum keine UIG Anfrage gestellt haben,

gaben zu einem großen Teil an, dass dies auf **Unkenntnis über die Möglichkeit zur Informationserlangung über das UIG zurückzuführen** sei.⁸ Bei den privaten Antragssteller*innen war die überwiegende Anzahl, die während des Erhebungszeitraumes keine UIG Anträge gestellt hatte, in Unkenntnis über die Möglichkeit zur Informationserlangung über das UIG.

- Ein Teil der Behördenmitarbeiter*innen äußert Überforderung aufgrund von **Arbeitsüberlastung bei der Bearbeitung von UIG Anträgen**.⁹
- Die Herausforderungen bei der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen lassen sich bspw. wie folgt zusammenfassen: Der quantitative Umfang von verbreiteten Umweltinformationen ist enorm: Allein das Umweltbundesamt betreibt bspw. ca. 20 unterschiedliche Internetpräsenzen zu verschiedenen umweltrelevanten Themenbereichen. Die Form der Verbreitung erfasst dabei sowohl Printerzeugnisse wie auch Veranstaltungen, Social Media und Broschüren. Von den an der Umfrage teilnehmenden Behörden wurde dabei die Verbreitung über die Internetpräsenzen als das häufigste Verbreitungsmedium angegeben.¹⁰ Die in die Evaluation einbezogenen 423 Bundesbehörden verfügen im absoluten Regelfall über (mindestens) eine eigene Internetpräsenz, die auch Umweltinformationen enthalten kann. Allerdings existiert keine zentrale Plattform, welche diese Informationen zusammenführt und auch keine Suchmaschine, welche die einzelnen Umweltinformationen zielgerichtet durchsucht. Es existiert auch kein Bundesverzeichnis, welches die verschiedenen Umweltinformationsangebote - online oder print - der Behörden auflistet und für Nutzer*innen erfassbar macht. Die an der Umfrage teilnehmenden Behörden führen Verzeichnisse über verbreitete Umweltinformationen Ihrer Behörden zudem nur in wenigen Ausnahmefällen.¹¹ Die Auswahl der zu verbreitenden Informationen erfolgt nicht nach einer vereinheitlichten Strategie, welche von einer Behörde koordiniert wird. Auch innerhalb der Behörden existieren ebenfalls nur in einer Minderheit der an der Umfrage teilnehmenden Behörden Standards und Richtlinien, welche Informationen verbreitet werden sollen,¹² ebenso wie zentrale Organisationseinheiten in den Behörden, die für die Verbreitung der Informationen zuständig sind.¹³

1.4 Möglicher Lösungsansatz: Stärkung von Open-Government-Ansätzen

In der vorliegenden Studie wird untersucht, inwiefern die Stärkung von übergreifenden Open-Government- bzw. Open-Data-Ansätzen einen Lösungsansatz darstellt, um bestehende Herausforderungen für die Erreichung der steuerungspolitischen Ziele des UIG zu adressieren.

⁸ Auf die Frage „Was sind die Gründe, dass von Ihnen im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 1. Juli 2017 keine UIG-Anträge gestellt wurden? bejahten aus der Gruppe der Naturschutzvereinigungen (16 Teilnehmer*innen) 6, dass dies aus Unkenntnis über die Möglichkeit der Informationserlangung über das UIG geschehen sei. Aus der Gruppe der der Privaten Nutzer*innen bejahten dies aus einer Teilnehmer*innenzahl von 40, 28 Teilnehmer*innen.

⁹ Auf die Frage „In welchem Verhältnis steht der Arbeitsaufwand zur Bearbeitung von Anfragen, die in den Anwendungsbereich des UIG fallen, zu den Personalressourcen Ihrer Behörde“ beantworteten aus einer Teilnehmer*innenzahl von 44 Behördenmitarbeiter*innen 13 auf die Antwortoption, dass „Existierende Personalressourcen ausreihend sind, weil kaum zusätzlicher Arbeitsaufwand durch die Bearbeitung von UIG Anfragen auftritt mit „nein.“

¹⁰ Auf die Frage „Welche Formen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen verfolgt Ihre Behörde? Bitte machen Sie aus technischen Gründen Angaben zu allen möglichen Antwortoptionen“ wurde die Informationsbereitstellung über die Internetseite der Behörde von 21 Behörden als Form der Verbreitung angegeben, gefolgt von Broschüren (16 Behörden). Allerdings gab nur die Hälfte der in der Umfrage befragten Verwaltungen an, dass sie überhaupt Umweltinformationen aktiv auf ihrer Webseite bereitstellen.

¹¹ Auf die Frage: Erfolgt im Rahmen der Verbreitung der Umweltinformationen Ihrer Behörde eine Veröffentlichung von Verzeichnissen gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 UIG über verfügbare Umweltinformationen? antworteten von den 44 teilnehmenden Behörden nur 3 Behörden mit „ja“, 41 Behörden verneinten dies.

¹² Auf die Frage: Gibt es behördeninterne Standards/Richtlinien wie und welche Umweltinformationen gemäß § 10 Abs. 1 UIG verbreitet werden sollen? antworteten nur fünf der 44 teilnehmenden Behörden mit „ja“, 39 verneinten dies.

¹³ Auf die Frage „Wer ist für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen gemäß § 10 UIG in Ihrer Behörde zuständig?“ wurde geantwortet, dass nur in fünf der 44 teilnehmenden Behörden eine zentrale Auskunftsperson existiert und in 9 der teilnehmenden eine zentrale Stelle, welche für die aktive Verbreitung von Umweltinformationen zuständig ist.

Die Grundidee von Open Government, die Öffentlichkeit durch Politik- und Verwaltungstransparenz umfassend zu informieren und dadurch zu befähigen, sich politisch einzubringen, ist ganz im Sinne der steuerungspolitischen Ziele der Aarhus-Konvention und des Umweltinformationsgesetzes (UIG). Die Aarhus-Konvention und Open-Government-Ansätze ähneln sich auch in ihren Umsetzungsformen des passiven (Auskunft) und aktiven Zugangs (Verbreitung).¹⁴

Die Studie möchte damit für die verbesserte Umsetzung der Zielvorgaben des UIG auch aktuelle Entwicklungen, die der Verabschiedung des UIG nachfolgten, berücksichtigen und für die Implementierung der Umsetzungsziele des UIG fruchtbar machen.

Die Unterschiedlichkeit der exemplarisch identifizierten Herausforderungen für die Umsetzung der Zielvorgaben des UIG (s. Kapitel 1.3) spricht dafür, dass eine nähere Untersuchung der durch den Open Government angestrebten systematischen Öffnung der Verwaltungen nach außen anstelle von punktuellen Korrekturen in den internen Prozessabläufen einen besonders zukunftssträchtigen Ansatz zur verbesserten Umsetzung der Zielvorgaben des UIG in Deutschland versprechen kann.

Die Vorstudie weist bereits auf die Sinnhaftigkeit hin, Ansätze offener Verwaltungsdaten und der Verbreitung von Umweltinformationen integriert zu denken und zu realisieren:

„Sachlich ist § 10 UIG ein Vorläufer zum Open-Data-Prinzip, der sich in der Zielsetzung, den zu veröffentlichenden Daten, Hinderungs- bzw. Ausnahmegründen und anderem überschneidet. Es darf vermutet werden, dass auch viele Umweltbehörden dazu gehören, wenn der Gesetzentwurf formuliert, dass die überwiegende Mehrzahl der Bundesbehörden mit der Umsetzung einer Open-Data-Strategie noch nicht begonnen und deshalb keinerlei Erfahrung in diesem Bereich hat. Wenn § 10 UIG erfordert, bearbeitete Daten zu verbreiten, sollte dies nicht unabgestimmt zum Open-Data-Prinzip erfolgen, um wiederum Widersprüche in der aktiven Bereitstellung behördlichen Daten und Informationen entstehen zu lassen. Die Kerngrundsätze des Open-Data-Prinzips wie strukturierter Datenzugang, Erschließung über Metadaten, Nutzung anhand einer offenen Lizenz kommen auch den Zielen der Verbreitung von Umweltinformationen zugute. Insofern ist ein gemeinsamer Aufbau von Open Data und Verbreitung von Umweltinformationen nahelegend.“¹⁵

Dieser Ansatz wird durch die Literatur zu Open Government unterstützt. Dies wird insbesondere deutlich in Bezug auf die Ausführungen zu den Herausforderungen zur Umsetzung einer proaktiven Informationspolitik: Danach sei ein Wandel in der deutschen Verwaltungskultur mit ihrer *„historisch gewachsenen, von Hierarchie und Regeln geprägten Verwaltungstradition“*¹⁶ erforderlich. Die Autor*innen zeigen auf, dass die legalistische Verankerung des Verwaltungshandelns in Deutschland mit einem reaktiv funktionierenden Rechtsregime *„nicht zu einem Impuls der proaktiven Bereitstellung“*¹⁷ von Informationen und Daten führe.¹⁸

¹⁴ s. Kapitel 1.2.

¹⁵ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 55.

¹⁶ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 327.

¹⁷ *ibid.*, S. 155

¹⁸ Kuhlmann und Wollmann (2013) erläutern die Unterschiede zwischen der anglo-amerikanischen Civic-Culture-Verwaltungstradition und der legalistischen Verwaltungskultur in Deutschland und anderen kontinentaleuropäischen Ländern. So ist für das kontinentaleuropäische Verwaltungsverständnis die Trennung zwischen öffentlicher und privater Rechtssphäre wesentlich. Im Gegensatz dazu ist die anglo-amerikanische Verwaltung durch ein instrumentelles Staatsverständnis geprägt, die kaum zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre unterscheidet (*ibid.*, S. 27). Kuhlmann und Wollmann erklären, dass in anglo-amerikanischen Gesellschaften „Konzept und Ideentransfer zwischen öffentlicher und gesellschaftlich-marktlicher Sphäre reibungsloser [ist], so dass beispielsweise managerielle Handlungsprinzipien des New

Die nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta (2014) und zur Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP) 2017-19 verweisen ebenfalls auf die Notwendigkeit eines Kulturwandels innerhalb der Verwaltungen: *„Mit Blick auf traditionelle Verwaltungsstrukturen bedarf es eines weiter voranschreitenden Wandels im Denken und Handeln, um den Prinzipien eines offenen, transparenten Staates zu genügen.“*¹⁹

Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass aufgrund der zunehmenden Anzahl und Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen neue Konzepte zur Aufrechterhaltung und Verbesserung der Handlungsfähigkeit öffentlicher Stellen notwendig sind. Insbesondere in Deutschland würden diese aber bisher vor allem *„in der (internen) Optimierung von Prozessen im Sinne der Verbesserung der Ablauforganisation und weniger in der nachhaltigen Ausweitung auf Dritte außerhalb der eigenen Organisation gesucht.“*²⁰

1.5 Zielsetzung und Fragestellungen der Policy-Transfer Studie

Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel, aus **internationalen und subnationalen (Bundesländer) good-practice-Beispielen** Lehren für die Förderung und Umsetzung des UIG in Deutschland zu ziehen.

Dabei zielt die Studie darauf ab folgende **Fragestellungen** zu beantworten:

- ▶ Welche Open-Government-Ansätze nutzen andere Staaten (bzw. Bundesländer) zur Umsetzung von Informationsfreiheitsregelungen?
- ▶ Welche Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bestehen in Vorreiter(-bundes-)ländern für die Umsetzung von Open Government?
- ▶ Welche Lehren können aus der Umsetzung von Open Government in anderen (Bundes-)Ländern für die identifizierten Herausforderungen in der Umsetzung des Umweltinformationsgesetzes in Deutschland gezogen werden?

Ein besonderer Fokus wird dabei auf Erfahrungen zur Umsetzung der beiden **Open-Government-Grundprinzipien „Open by Default“ und „Release to one - release to all“** gelegt. Die Implementierung dieser beiden Grundprinzipien wird unter anderem in den zivilgesellschaftlichen Empfehlungen des Arbeitskreises Open Government Partnership Deutschland gefordert.²¹

Das **Open-by-Default-Prinzip** ist der erste der fünf Grundsätze der Open-Data-Charta der G8.²² Es beschreibt den Grundsatz, dass Daten und Informationen aller öffentlichen Verwaltungen **standardmäßig offen und zur freien Nutzung zur Verfügung gestellt werden**, wobei bestehendes Recht zum

Public Management (NPM) tief in der Verwaltungskultur verankert sind.“ (ibid.). In kontinentaleuropäischen Verwaltungen versteht sich Verwaltungshandeln hingegen „zu allererst [als] Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung“ (ibid.).

¹⁹ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 3.

²⁰ Kuhlmann, S.; Wollmann, H. (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 51), <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-00173-5> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 30.

²¹ Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (2017): Zivilgesellschaftliche Empfehlungen für den nationalen Aktionsplan Open Government Partnership. Grundlagenpapier für die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) mit inhaltlichen Empfehlungen der Zivilgesellschaft für den ersten nationalen Aktionsplan der Bundesregierung 2017-19. Berlin, https://opengovpartnership.de/files/2017/05/170323_Zivilgesellschaftliche_Empfehlungen_NAP_OGP.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 21.

²² <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex#principle-1-open-data-by-default> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

Schutz der Privatsphäre, geistigen Eigentums und anderer sensibler Daten eingehalten wird.²³ Das Open-by-Default-Prinzip wird (neben der Verfolgung steuerungspolitischer Ziele wie der Stärkung von Transparenz und Demokratie²⁴) dadurch begründet, dass Daten öffentlicher Verwaltungen im Auftrag der Bürger*innen erhoben (und durch sie finanziert) werden. Bürger*innen sollten daher auch die Möglichkeit haben, auf die Daten zuzugreifen und diese zu nutzen.²⁵

Das „**Release to one - release to all**“-Prinzip beschreibt den Grundsatz, dass alle Informationen und Daten der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, die eine einzelne Person bei einer Informationsfreiheitsanfrage erhält.²⁶ Die Grundidee hinter dem „Release to one - release to all“-Prinzip ist es, durch die aktive Veröffentlichung von einmal nachgefragten Informationen die Notwendigkeit weiterer Anfragen zu vermeiden. Das Prinzip ist damit eine Antwort auf Ineffizienzen, die daraus resultieren können, dass auskunftspflichtige Stellen bei wiederholten Anfragen mehrfach dieselben Informationen herausgeben müssen und soll sowohl Anfrager*innen als auch auskunftspflichtige Stellen entlasten.

1.6 Methodisches Vorgehen

Die Studie basiert auf einer **Literatur- und Dokumentenanalyse**. Es wurden diverse deutschsprachige und internationale wissenschaftliche Publikationen ausgewertet. Weiterhin wurden Evaluationen und nationale Umsetzungsberichte zur Aarhus-Konvention, nationale und subnationale Open-Government-Aktionspläne, Handbücher sowie Gesetzestexte und -kommentare analysiert.

Die Analyse erfolgt in **drei Grundschritten**:

- Identifizierung von Vorreiterländern bzw. -bundesländern in der Umsetzung von Open-Government-Ansätzen, Fokus auf die Grundsätze „Open by Default“ und „Release to one - Release to all“
- Analyse der Umsetzungsprozesse und der politischen und gesellschaftlichen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die Umsetzung von Open Government in den Vorreiter(-bundes-)ländern
- Schlussfolgerungen für die Umsetzung von Open Government in Deutschland und Formulierung von Handlungsempfehlungen

In Politiktransferprozessen ist dabei generell zu beachten, dass eine **1:1-Übertragung von good-practice-Maßnahmen** aus anderen (Bundes-)Ländern aufgrund der unterschiedlichen Kontextbedingungen (u. a. Politik- und Verwaltungssysteme, -strukturen und -kulturen, zur Verfügung stehende finanzielle und personelle Ressourcen, etc.) **in der Regel weder umsetzbar noch sinnvoll** ist. Dennoch können wichtige Lehren aus anderen Kontexten darüber gezogen werden, welche **politischen, rechtlichen oder institutionellen Bedingungen und Prozesse** die erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Strategien in anderen Ländern begünstigt oder auch erschwert haben.²⁷

²³ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S.4; Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 6.

²⁴ s. Kapitel 1.2.

²⁵ Wangermann (Hg.) (2016): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 6

²⁶ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 18.

²⁷ vgl. Rose (1993): Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers; Tews (2008): Vom Erfolg anderer lernen. Policy-Transfer und seine Voraussetzungen. In: C. (Ed.) Fischer (Hg.): Stromsparen im Haushalt. Trends, Einsparpotenziale und neue Instrumente für eine nachhaltige Energiewirtschaft, S. 79–89.

2 Open Government: Lehren aus anderen (Bundes-)Ländern

Nach einer Begriffsbestimmung stellt das folgende Kapitel den aktuellen Stand der Umsetzung von Open Government in Deutschland vor und zeigt dann auf, welche Lehren aus guter Praxis in anderen (Bundes-)Ländern gezogen werden können, um die Umsetzung in Deutschland weiter zu beschleunigen bzw. zu optimieren.

2.1 Begriffsbestimmung: Was heißt Open Government?

Open Government beschreibt den „Prozess der Öffnung von Regierungs- und Verwaltungshandeln“²⁸ gegenüber der Öffentlichkeit durch eine „umfassende Neugestaltung von Politik- und Verwaltungshandeln im Sinne eines modernen Public Managements bzw. von Public Governance“.²⁹ Typischerweise wird Open Government als **Dreischritt aus Transparenz, Partizipation und Kooperation** dargestellt.³⁰ Im ersten Nationalen Aktionsplan 2017-2019 zur Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP) definiert die Bundesregierung Open Government entsprechend als „*offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln, insbesondere durch Transparenz (z.B. über Verfahren und Entscheidungen, sowie den Zugang zu Informationen), Partizipation (z.B. Bürgerdialoge, Konsultationen) und Zusammenarbeit (z.B. zwischen Regierung und Nicht-Regierungsorganisationen, sowie ressort- und Ebenen übergreifend)*“.³¹

Der erste Schritt „Transparenz“ umfasst den Themenkomplex, der auch als **Open Data bzw. Open Government Data** bezeichnet wird. Barnickel und Klessmann weisen darauf hin, dass **keine einheitliche Definition** von Open Government Data existiert und ziehen Lucke und Geigers Definition des deutschen Begriffes der „Offenen Verwaltungsdaten“ heran:³²

„Offene Verwaltungsdaten sind 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“³³

Open (Government) Data zielt darauf ab, das Handeln von Politik und Verwaltung nachvollziehbarer zu gestalten und es der **Öffentlichkeit zu ermöglichen, Regierungs- und Verwaltungsaktivitäten zu kontrollieren und selbst aktiv mitzugestalten**: „Die Gesellschaft soll Informationen³⁴ über aktuelle

²⁸ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 2.

²⁹ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 4.

³⁰ *ibid.*, Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26-27.

³¹ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 4.

³² Barnickel, Klessmann (2012): Open Data – Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors. In: Herb (Hg.): Open Initiatives: Offenheit in der digitalen Welt und Wissenschaft. Saarbrücken, S. 127–158.

³³ Lucke, Geiger (2010): Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors (Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen). Friedrichshafen, S. 6, zitiert in: Barnickel, Klessmann (2012): Open Data – Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors. In: Herb (Hg.): Open Initiatives: Offenheit in der digitalen Welt und Wissenschaft. Saarbrücken, S. 130.

³⁴ Die Vorstudie verweist darauf, dass der Begriff „Daten“ innerhalb Open Data nicht mit dem Begriff „Informationen“ im UIG identisch ist, da der Begriff „Daten“ reine „Fakten“ umfasse und diese erst durch Interpretation in einem konkreten Bedeutungskontext zu „Informationen“ werden. Vermerke, Akten, Studien, Berichte oder andere Fließtexte fallen entsprechend nicht unter den Begriff der „Daten“ und der Zugang zu diesen Informationen sei durch das IFG, UIG und VIG geregelt (Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 54. Laut anderer Autor*innen wie Klessmann et al. (2012) sind auch Informationen Teil von Open (Government) Data. Auch die Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes fasst sowohl Rohdaten als auch Informationen unter Open

*Prozesse und Entscheidungen ihrer Regierung und Verwaltung erhalten und auf Basis dieser Informationen grundsätzlich in die Lage versetzt werden, sich vergleichbar informiert und aktiv in demokratische Prozesse einzubringen.*³⁵ Open (Government) Data ist damit eine Voraussetzung für die beiden anderen Open Government Dimensionen „Partizipation“ und „Zusammenarbeit“.³⁶

2.2 Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung von Open Government in Deutschland?

In Deutschland wurden **erste Schritte in Richtung Open Government von den Bundesländern** unternommen, u. a. in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen, sowie in Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.³⁷ Insbesondere Hamburgs Open-Government-Initiative mit der Erweiterung des bestehenden Informationsfreiheitsgesetzes zu einem Transparenzgesetz und dem Aufbau eines Open-Data-Datenportals hat bundesweit Leuchtturmcharakter.³⁸

Neben den drei Stadtstaaten sind auch weitere **Städte als Open-Government-Pioniere** aktiv, u. a. Ulm, Bonn, Köln und Moers.³⁹ Zahlreiche kommunale Initiativen wurden durch das Pilotvorhaben „Modellkommunen E-Government“ (2014) bzw. „Modellkommunen Open Government“ (2017) durch das Bundesministerium des Inneren (BMI) in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden gefördert, um aufzuzeigen, *„wie Open Government auf kommunaler Ebene in der Verwaltung etabliert werden kann, wie die Angebote von Bürgerinnen und Bürgern angenommen werden und wie die Maßnahmen sowohl innovativ für das Gemeinwesen als auch wirtschaftlich für die Kommunen sein können.“*⁴⁰

Auf Bundesebene stellte die im September 2010 beschlossene **Nationale E-Government-Strategie (NEGS) des IT Planungsrates den Auftakt** der Open-Government-Aktivitäten dar. Im Dezember 2010 beschlossen Vertreter*innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft in der „Dresdner Vereinbarung zum 5. Nationalen IT-Gipfel“ die Entwicklung einer zentralen Open-Government-Plattform zur Bereitstellung offener Verwaltungsdaten bis 2013.⁴¹

Diese Plattform wurde am 19. Februar 2013 als **„GovData - Das Datenportal für Deutschland“** eingerichtet. GovData wird durch den Bund und 11 Länder gemeinsam finanziert und betrieben (wobei sich Bremen nur an der Finanzierung beteiligt, aber nicht der Verwaltungsvereinbarung⁴² beigetreten ist⁴³). Auf dem Datenportal können Bund, Länder und Kommunen Verwaltungsdaten veröffentlichen.

Government Data: „Das Ziel von Open Government Data ist die proaktive Veröffentlichung von Rohdaten und Informationen der Verwaltung eines Staates, die im Rahmen der täglichen Arbeit entstehen und bearbeitet werden.“ (Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/content-blob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1cf796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 1).

³⁵ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26.

³⁶ *ibid.*, S. 26 f.

³⁷ Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 192.

³⁸ ausführliche Informationen dazu finden sich in Kapitel 2.3.4 dieser Studie.

³⁹ *ibid.*, S. 195; Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 6

⁴⁰ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 7-8.

⁴¹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S.1.

⁴² https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Verwaltungsvereinbarung_GovData_finale+Fassung.pdf/a12e7cfb-91fc-4570-9a07-ed420e524c93 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁴³ <https://www.govdata.de/hilfe> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

Das Ziel des Portals ist es, „diese Daten an einer Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen“ und „die Verwendung offener Lizenzen zu fördern und das Angebot von maschinenlesbaren Rohdaten zu erhöhen.“⁴⁴ Die Betreiberin des Portals, die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (GKSt), betont, dass es eine längerfristige Aufgabe sei, den **dafür notwendigen Kulturwandel** in der Verwaltung herbeizuführen: „Das ist ein langer Weg und die Verwaltung braucht Zeit, um diesen Kulturwandel umzusetzen.“⁴⁵ Derzeit entscheidet die jeweilige Datenbereinsteller*in über die Bedingungen einer möglichen Verwendung von Datensätzen, so dass auf GovData Datensätze unter verschiedenen Nutzungsbestimmungen verfügbar sind. Mit dem Ziel, die Nutzungsbestimmungen zu vereinheitlichen, hat die Betreiberin gemeinsam mit Vertreter*innen des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände die „Datenlizenz Deutschland“ entwickelt, die mittlerweile in Version 2.0 vorliegt und zum Standard der künftigen Datenbereitstellung werden soll.⁴⁶

Auf die **bundespolitische Agenda** kam das Thema Open Government **mit der Bundestagswahl 2013**, als in Wahlprogrammen aller Parteien „zahlreiche Forderungen zu mehr Transparenz, Bürgerbeteiligung und einer Öffnung der Verwaltungsdatenbestände“⁴⁷ aufgenommen wurden.

Auf dem G8 Gipfel im Oktober 2013 unterzeichnete die wiedergewählte Bundeskanzlerin Merkel die **G8 Open-Data-Charta**.⁴⁸ Im Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8-Charta legte die Bundesregierung **GovData als zentrales Datenportal** für offene Verwaltungsdaten fest. Seit Januar 2015 können Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden dort Daten veröffentlichen.⁴⁹

Der Koalitionsvertrag 2013 enthielt außerdem die Absichtserklärung für den **Beitritt zur Open Government Partnership (OGP)**, einem internationalen Zusammenschluss von Open-Government-Initiativen. Die OGP wurde als multilaterale internationale "soft law"-Initiative von der Tides Foundation aus den USA im Jahr 2011 initiiert. Staaten können sich freiwillig beteiligen, um sich unter Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren zu offenem Regierungs- und Verwaltungshandeln auszutauschen und Selbstverpflichtungen einzugehen.⁵⁰ Im Dezember 2016 gab die Bundesregierung die Teilnahme Deutschlands an der OGP bekannt und intensivierte danach die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Open-Government-Initiativen. Dazu wurde der Gesprächskanal der „Public-Community-Partnership (PCP)“ genutzt, der 2015 zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta eingerichtet wurde, um gemeinsam zivilgesellschaftlichen Vertretern Ideen für den OGP Aktionsplan zu sammeln und zu priorisieren.⁵¹

Der am 16.08.2017 verabschiedete **OGP-Aktionsplan 2017-2019**⁵² umfasst **15 Verpflichtungen** mit über mehrere Ressorts verteilten Zuständigkeiten, u. a.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ <https://www.govdata.de/web/guest/lizenzen> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁴⁷ Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 192.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

⁵⁰ Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 192.

⁵¹ Ibid., S.9.

⁵² Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018).

- ▶ die Schaffung von **Rahmenbedingungen** für die OGP-Teilnahme inklusive einer politikfeldübergreifenden Potenzialanalyse für Open Government (Verpflichtung 1);
- ▶ die Verankerung von **Open Data in der Verwaltungspraxis** durch Unterstützung einer „**wirkungsvollen Umsetzung**“ (ibid., S.13) des **Open Data Gesetzes (EGovG)** zur aktiven Bereitstellung von offenen Daten der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung (Verpflichtung 2);
- ▶ die Stärkung des **Dialogs mit Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft** „zur Diskussion rechtlicher, fachlicher und organisatorischer Herausforderungen bei der Veröffentlichung von Verwaltungsdaten“⁵³ sowie **Erfahrungsaustausch mit internationalen Partnern im Rahmen der OGP** mit dem Ziel, ein „*ausgewogenes und mit anderen Staaten vergleichbares Handeln bei der Bereitstellung von Daten*“⁵⁴ zu realisieren (Verpflichtung 3);
- ▶ die Stärkung der **Bürger*innenbeteiligung bei politischen Entscheidungsprozessen in den Themenbereichen Umwelt und Stadtentwicklung** (Verpflichtung 8).

Das Bundesministerium des Inneren (BMI) und das Open Government Partnership Netzwerk führen **ein vierteljährliches Monitoring zum Stand der Umsetzung der 15 Verpflichtungen** des Nationalen Aktionsplans durch.⁵⁵

Im **Koalitionsvertrag 2018** bekannte sich die Bundesregierung zu den Verpflichtungen aus der Open Government Partnership. Sie setzte sich das **ambitionierte Ziel, dass Deutschland „internationaler Vorreiter“ im Bereich Open Data werden soll**.⁵⁶ Dabei soll die „*Veröffentlichung von Daten [...] entsprechend dem Prinzip „Open by Default“ Teil des täglichen Verwaltungshandelns werden*“.⁵⁷ Weiterhin kündigt die Bundesregierung im Koalitionsvertrag u. a. die Errichtung einer E-Government-Agentur, eine Initiative für regionale Open-Government-Labore sowie den Aufbau einer Beteiligungsplattform für den Gesetzgebungsprozess an.⁵⁸

Die **Rahmenbedingungen** für die Umsetzung von Open Government werden dabei von **bestehenden Gesetzen zur Regelung von Informationsfreiheit und (Daten)Transparenz** gesetzt, insbesondere dem IFG, dem IWG, dem GeoZG, dem UIG und dem EGovG.⁵⁹

Das 2006 in Kraft getretene **Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG)** regelt den individuellen Anspruch der Bürger*innen auf Informationen, die Bundesbehörden vorliegen. Auch dreizehn Bundesländer haben **IFGs für die Landesbehörden** verabschiedet.⁶⁰ Mit der Einführung des IFG wurde ein „*Paradigmenwechsel im Recht des bürgerlichen Zugangs zu Verwaltungsinformationen*“ forciert,⁶¹ da es

⁵³ ibid., S. 14.

⁵⁴ ibid.

⁵⁵ https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Internationales/OGP/berichtswesen/berichtswesen_node.html bzw. <https://opengovpartnership.de/nationaler-aktionsplan/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁵⁶ Die deutsche Bundesregierung (2018). Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 129.

⁵⁷ ibid.

⁵⁸ ibid. S. 45-46.

⁵⁹ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

⁶⁰ Eine Übersicht stellt folgende Webseite bereit: <https://netzwerkrecherche.org/handwerk/informationsfreiheit-und-auskunftsrechte/ifg-guide/ifg-landesgesetze/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁶¹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 28-29.

erstmalig einen **allgemeinen und voraussetzungslosen Informationsanspruch der Bürger*innen an die Verwaltung** rechtsverbindlich umsetzte.

Ebenfalls 2006 wurde als Umsetzung der EU-Richtlinie zur Weiternutzung öffentlicher Informationen („PSI-Richtlinie“) in nationales Recht das **Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)** erlassen, das auf eine bessere **wirtschaftliche Verwertbarkeit von öffentlichen Informationen** des Bundes und der Länder abzielt.

Das 2012 beschlossene **Geodatenzugangsgesetz (GeoZG)** schreibt die unentgeltliche Nutzung von Geodaten des Bundes in Form von „Open Data“ vor.

Das **Umweltinformationsgesetz (UIG)** in seiner aktuellen Fassung von 2014 regelt die Auskunftspflicht und Verbreitungspflicht von Umweltinformationen. Die **Bundesländer haben eigene Umweltinformationsgesetze** erlassen bzw. Umweltinformationsregelungen in bestehende Informationsfreiheitsgesetze integriert.⁶²

Das 2013 in Kraft getretene **E-Government-Gesetz (EGovG)** (auch „Open-Data-Gesetz“ genannt), verpflichtet Bundesbehörden, alle **Vorgänge auf elektronische Bearbeitung umzustellen und Informationen über ihre Aufgaben, Kontaktmöglichkeiten und Erreichbarkeiten elektronisch zur Verfügung zu stellen**. Das EGovG ist dabei dem UIG untergeordnet, stellt Anforderungen wie Maschinenlesbarkeit und leichte Auffindbarkeit auf, aber enthielt bis 2017 keine Veröffentlichungspflicht.⁶³ In der 2017 beschlossenen Änderung des EGovG wurden Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung verpflichtet, *„[...] unbearbeitete Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze“* bereitzustellen.⁶⁴ § 12a definiert allerdings eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, auch wird ein Anspruch auf die Bereitstellung dieser Daten nicht begründet. Die meisten **Bundesländer haben eigene E-Government-Gesetze** erlassen bzw. bereiten diese vor oder passen ihre Verwaltungsverfahrensgesetze entsprechend an.⁶⁵

Mit Blick auf die offensichtlichen Überschneidungen in den Zielsetzungen⁶⁶ ist es **überraschend, dass die Aktivitäten zu Open Government und zum UIG in Deutschland bislang kaum integriert** gedacht oder umgesetzt werden. So verweist der **Nationale Aktionsplan zu Open Government im Rahmen der OGP** in der Einleitung nur kurz auf die im UIG geregelten offenen Daten im Umweltbereich. Im Aktionsplan finden sich darüber hinaus **keine weiteren Hinweise auf das UIG**, auch nicht in den oben angeführten 15 Selbstverpflichtungen. Ebenso **beschäftigen sich die Nationalen Umsetzungsberichte der Aarhus-Konvention für Deutschland 2013 und 2016 kaum mit Fragen zu Open Government oder Open Data**. Der einzige Verweis sind die Ausführungen im 2016er Bericht zum GovData Datenportal mit dem Hinweis, dass dort *„u.a. auch Daten zu Umwelt und Klima“* zu finden seien.⁶⁷ Dies lässt darauf schließen, dass **mögliche Synergien** in der Umsetzung von UIG und Open Government (noch) nicht gesehen werde.

⁶² Eine Übersicht über die Umweltinformationsregelungen der Bundesländer bietet folgende Webseite: <http://www.umweltinformationsrecht.de/umweltinformationsrecht/landesrecht.html> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁶³ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 54.

⁶⁴ § 12a EGovG.

⁶⁵ Informationen über die Regelungen zu E-Government der Bundesländer stellt folgende Webseite bereit: <https://www.egovernment-computing.de/umsetzung-des-egovernment-gesetzes-a-543792/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁶⁶ s. Kapitel 1.4.

⁶⁷ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Nationaler Umsetzungsbericht der Aarhus-Konvention für Deutschland (2016), https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/NIR_2017/2017_Germany_AC_NIR_DE_clean.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 20.

Dafür könnte auch sprechen, dass das **elektronische Umweltinformationsportal „PortalU“**, das Deutschland zur Umsetzung des UIG eingerichtet hatte, **Ende 2014 abgeschaltet** wurde. Die von der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen E-Government Strategie (s. o.) in Auftrag gegebene Open-Government-Studie von Klessmann et al. hebt das PortalU noch als „weiteres Beispiel für eine ebenenübergreifende Bereitstellung staatlicher Daten und Informationen“ in „Kooperation der Umweltverwaltungen des Bundes und aller 16 Länder“ hervor, welche „einen vollkommen geldleistungsfreien Zugriff auf über 3,6 Mio. Webseiten und über 500.000 Datenbankeinträge von über 450 öffentlichen Institutionen und Organisationen auf Grundlage des Umweltinformationsgesetzes“ gewährleiste.⁶⁸ Weiter verweist die Studie darauf, dass das PortalU „die Forderung der EU-Richtlinie 2003/4/EG [erfüllt], die einen kostenfreien Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen festlegt.“⁶⁹ Dennoch wurde das PortalU 2014 abgeschaltet, „da die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern UDK/GEIN über die Entwicklung und Pflege eines Umwelt-Datenkatalogs UDK und des Umweltinformationsnetzes Deutschland GEIN gekündigt wurde.“⁷⁰

2.3 Aus welchen (Bundes-)Ländern kann Deutschland bei der Umsetzung von Open Government lernen?

In einer **internationalen Vergleichsstudie** aus dem Jahr 2015 zum Stand der Umsetzung der G8 Open-Data-Charta **belegte Deutschland nur den vorletzten Platz**, mit deutlichem Abstand zu den im Bereich Open Data deutlich weiter entwickelten Ländern Großbritannien, USA, Kanada und Frankreich.⁷¹

Mit Blick auf die politischen Zielsetzungen, Deutschland zum Vorreiter in der Umsetzung von Open Data zu machen, besteht also zunächst ein immenser **Aufholbedarf**. Lucke et al. betonen dabei die **Potenziale, von Open-Data- bzw. Open-Government-Vorreiterländern zu lernen**.⁷² Sie führen aus, dass die **USA** und **Großbritannien** die Open-Government-Pionieransätze der skandinavischen Länder aufgriffen und sie konzeptionell weiterentwickelten (z. B. im US Freedom of Information Act aus dem Jahr 1967).⁷³ In Europa und Deutschland hat vor allem die **Europäische Union** Open-Government-Ansätze gefördert und dazu zahlreiche Positionspapiere erstellt und Direktiven „zu Umweltinformation (1990: 90/313/EWG), Governance (2001: COM(2001)428), Informationsfreiheit (2003: 2003/4/EG) und Informationsweiterverwendung (2003: 2003/98/EG)“⁷⁴ erlassen.

Diese Studie untersucht, welche **Lehren aus den Open-Government-Aktivitäten der folgenden (Bundes-)Länder** für die Umsetzung von Open Government und Unterstützung der Zielvorgaben des UIG in Deutschland gezogen werden können:

- **Großbritannien** als internationaler Vorreiter für Open Government

⁶⁸ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 302.

⁶⁹ ibid.

⁷⁰ Geodatenportal Niedersachsen (2014): Newsletter 2/2014 vom 12. Dezember 2014, <http://www.geodaten.niedersachsen.de/gdini/gdi-newsletter/newsletter-2-2014-vom-12-dezember-1-2014-129909.html>, zuletzt aktualisiert am 18.12.2017 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁷¹ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁷² Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Götttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), in: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 195.

⁷³ ibid., S. 191.

⁷⁴ ibid.

- **Österreich** als Vorbild für einen kooperativen Ansatz bei der Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung, Städten und Zivilgesellschaft im Aufbau von Open Government
- **Hamburg** demonstriert, dass Open-Government-Ansätze auch in Deutschland mit seiner legalistisch geprägten Verwaltungskultur realisiert werden können
- Die **USA** zeigen auf, welche Potenziale und Herausforderungen für die Umsetzung des Open Government Prinzips „Release to one - release to all“ bestehen

2.3.1 Großbritannien: Open- Government-Vorreiter in Europa

Großbritannien wird in der wissenschaftlichen Literatur als internationaler Vorreiter und „*Musterland in Europa*“⁷⁵ für Open Government hervorgehoben. In der oben zitierten internationalen Vergleichsstudie zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta nimmt Großbritannien Platz 1 ein und erreicht 90 von 100 möglichen Punkten.⁷⁶ Diese Studie begründet den Spitzenplatz Großbritanniens unter anderem mit dem großen Umfang, der Qualität und der Nutzer*innenfreundlichkeit der veröffentlichten Verwaltungsdaten.⁷⁷

Mit der Einführung des Freedom of Information Act (FOIA) im Jahr 2000 hat Großbritannien das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu allen Regierungs- und Verwaltungsinformationen rechtlich festgeschrieben, mit Ausnahme von persönlichen Daten von Individuen und Informationen von Geheimdiensten und Nationaler Sicherheitsorganen.⁷⁸

In Bezug auf die Nutzer*innenfreundlichkeit setzt die Open-Government-License Großbritanniens internationale Maßstäbe. Die Lizenz wurde 2010 eingeführt und erlaubt unbegrenzte und kostenfreie Weiternutzung von etwa drei Vierteln der auf dem Datenportal data.gov.uk veröffentlichten Regierungs- und Verwaltungsdaten, solange die Weiternutzung mit Quellenangaben versehen wird.⁷⁹

Das Datenportal data.gov.uk wurde ebenfalls 2010 bereitgestellt. Es gilt als „*Flaggschiff-Portal der Regierung*“⁸⁰ und als eines der größten Open-Data-Portale weltweit. Daneben besteht eine Vielzahl weiterer Open-Data-Portale auf lokaler und nationaler Ebene.⁸¹

Im Jahr 2012 veröffentlichte das in der Regierung für Open Government zuständige Cabinet Office die Prinzipien für öffentliche Daten (Public Data Principles) und damit die Leitlinien und Standards für die Veröffentlichung von Open Data (unter anderem Maschinenlesbarkeit, offene Formate und offene Lizenzen).⁸²

⁷⁵ Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 41–49, S. 41.

⁷⁶ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

⁷⁷ *ibid.* S. 26–28.

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ *ibid.*

⁸⁰ Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 41–49, S. 43.

⁸¹ *ibid.*

⁸² Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26–28.

Großbritannien gehört nicht nur zu den weltweit führenden Ländern in der Umsetzung von Open Government, sondern bemüht sich auch aktiver als andere Länder um die Integration seiner Strategien zur Umsetzung der Aarhus-Konvention und Open Government.

Bereits das 2004 verabschiedete „Environmental Information Regulations“-Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Rates (RL 2003/4) war in seinen Grundsätzen mit dem vier Jahre zuvor beschlossenen „Freedom of Information Act“ vergleichbar.⁸³ Auch in den „Aarhus Convention Implementation Reports“ 2011 und 2014 finden sich Verweise auf Open-Government-Initiativen der britischen Regierung, wie z. B. das Datenportal, das „Public Sector Transparency Board“ und die Transparenzagenda der Regierung. Als Modellbeispiel für die Vorzüge der Verknüpfung beider Initiativen wird das „MAGIC“-Projekt hervorgehoben, in dem eine ressortübergreifende interaktive Karte aller Umweltinformationen der Regierung erstellt wurde:

„The Public Sector Transparency Board, established in June 2010, is driving forward the Government’s transparency agenda for releasing key public datasets and setting open data standards across the public sector. Minutes of its meetings are available at <https://www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/public-sector-transparency-board>). The Public Sector Transparency Board has helped to make public data available and easy to find through a single easy to use online access point (www.data.gov.uk). One example of the data set emerging from this process is MAGIC a web-based interactive map service to bring together environmental information from across government (<http://www.magic.gov.uk>).“⁸⁴

2.3.2 USA: Ein Open-Government-Champion auf dem Scheideweg

Die USA haben die Aarhus-Konvention zwar mitverhandelt, sind ihr jedoch nicht beigetreten.⁸⁵ Aufgrund ihrer Erfahrungen in der Einführung des Prinzips „Release to one - release to all“ wurden die USA dennoch in diese Studie aufgenommen.⁸⁶

Auch die USA gehören zu den weltweit führenden Ländern in der Umsetzung von Open Government. In der internationalen Vergleichsstudie zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta belegten die USA (gemeinsam mit Kanada) Platz 2, mit 80 von 100 möglichen Punkten.⁸⁷ Die Studie hebt die USA besonders als „one of the world’s leaders in terms of releasing large quantities of high-quality data“⁸⁸ hervor.

Bereits mehr als 30 Jahre vor Großbritannien verabschiedete die U.S.-Regierung 1966 ihr erstes Informationsfreiheitsgesetz (Freedom of Information Act – FOIA), das in der Folge Vorbild für Informationsfreiheitsgesetze auf der ganzen Welt wurde. Das FOIA verpflichtet Regierungseinrichtungen, auf Anfrage Auskunft zu öffentlichen Akten zu erteilen. Das FOIA wurde seither mehrfach modifiziert, unter anderem im Privacy Act (1974), der Individuen das Recht erteilte, auf Regierungsinformationen zuzugreifen und diese zu verändern. Im Sunshine Act (1976) wurden Ausnahmen für die Auskunftspflichten unter dem FOIA festgelegt, die seither u. a. für Informationen zur nationalen Sicherheit und zu laufenden Ermittlungen gelten. Der „Electronic Freedom of Information Act“ (1996) verpflichtete

⁸³ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26-28.

⁸⁴ Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) (2014): Implementation Report Submitted by the United Kingdom, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/NIR_2014/NIR_2014_UK_eng_trc.docx (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 14.

⁸⁵ Zschiesche (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Status quo und Perspektiven. 1. Aufl. s.l.: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Braunschweigische Rechtswissenschaftliche Studien), <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4347302> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 82

⁸⁶ s. Ausführungen in Kapitel 2.4.4

⁸⁷ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5

⁸⁸ ibid., S.29.

Regierungseinrichtungen erstmals, bestimmte Informationen unter dem FIOA elektronisch verfügbar zu machen.⁸⁹

Die USA waren damit auch ein Pionierland der Open-Government-Bewegung. Präsident Barack Obama brachte das Thema Open Government 2009 auch begrifflich auf die weltweite politische Agenda.⁹⁰ Obamas Tagesbefehl zu „Transparency and Open Government“ im Rahmen seiner Amtseinführung definierte die transparente, partizipative und kooperative Verwaltung als künftiges Leitbild der U.S. Administration.⁹¹

2009 veröffentlichte die Obama-Administration auch das Datenportal Data.gov, das im September 2018 über 300.000 Datensätze bereitstellt.⁹²

Mit der Verabschiedung der „Executive Order on Open Data“ (2013) gehörten die USA auch zu den ersten Ländern weltweit, die eine offizielle nationale Open-Data-Politik verfolgen.⁹³ Kernpfeiler der Open-Data-Strategie ist die Umsetzung des Prinzips „Open by Default“ und verpflichtet Regierungseinrichtungen, Daten in offenen und maschinenlesbaren Formaten bereitzustellen. Das ebenfalls 2013 eingeführte „Project Open Data“ unterstützt Regierungseinrichtungen in der Umsetzung eigener Open-Data-Initiativen mit Ressourcen.⁹⁴ Das 2014 veröffentlichte „Digital Services Playbook“ bietet darüber hinaus den Regierungsverwaltungen Hilfestellung, wie eine proaktive Open-Data-Politik intern kommuniziert und umgesetzt werden kann.⁹⁵

Im Juli 2015 initiierte die Obama-Administration in mehreren Verwaltungseinrichtungen ein Pilotprojekt zur Veröffentlichung von Auskunftsanfragen unter dem „Freedom of Information Act“ (FOIA) nach dem Prinzip „Release to one - release to all“.⁹⁶

Seit der Amtsübernahme der Trump-Administration im Januar 2017 steht die Open-Government-Vorreiterposition der USA jedoch zunehmend in Frage, da die Umsetzung von Open Government nach Einschätzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren seither in vielen Bereichen stagniert.⁹⁷

2.3.3 Österreich: Open-Government-Kooperation zwischen Bund, Städten und Zivilgesellschaft

Für einen Politiktransfer im Bereich „offenes Verwaltungshandeln“ ist Österreich für Deutschland auf internationaler Ebene eines der aufschlussreichsten Vergleichsländer. Im Gegensatz etwa zu angelsächsischen Ländern, deren Verwaltungskulturen auf einem instrumentellen Staatsverständnis mit starker Serviceorientierung fußen (auch „Public-Interest-“, oder „Civic-Culture-Tradition“), ist sowohl

⁸⁹ ibid.

⁹⁰ Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 191.

⁹¹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 25.

⁹² <https://catalog.data.gov/dataset> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

⁹³ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 29.

⁹⁴ ibid.

⁹⁵ Wangermann (Hg.) (2016): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 9.

⁹⁶ Sorenson (2015): Pilot program will publicize all FOIA responses at select federal agencies, <https://sunlightfoundation.com/2015/07/13/pilot-program-will-publicize-all-foia-responses-at-select-federal-agencies/> (letzter Zugriff am 25.09.2018); s. Ausführungen in Kapitel 2.4.4.

⁹⁷ <https://sunlightfoundation.com/2017/07/20/trump-administration-open-government-record/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

in Österreich als auch in Deutschland die Verwaltungs- und Rechtsstaatskultur stärker legalistisch geprägt. Dies stellt eine besondere Herausforderung für die Einführung von Open-Government-Ansätzen dar.⁹⁸ Darüber hinaus ist Österreich wie Deutschland föderal aufgebaut. Dies resultiert in einer vergleichsweise starken Rolle der subnationalen, dezentralen Ebenen für die Umsetzung von Politik- und Verwaltungsreformen, wie Open-Government-Ansätze sie darstellen.

Das kooperativ geprägte Vorgehen in der Umsetzung von Open Government, in dem das Bundeskanzleramt, mehrere Städte und zivilgesellschaftliche Akteure seit mehreren Jahren eng zusammenarbeiten, ist ein zentraler Grund für die Aufnahme Österreichs in diese Studie.

Den Startschuss für Open Government in Österreich setzte die Stadt Wien im Mai 2011 mit der Veröffentlichung von 30 Datensätzen.⁹⁹ Wenige Wochen später initiierte Wien am 13. Juli 2011 als Teil der „Koalition der Willigen“¹⁰⁰ bestehend aus dem Bundeskanzleramt und den Städten Wien, Linz, Salzburg und Graz den gesamtösterreichischen Open-Government-Prozess mit der Gründung der „Cooperation Open Government Data Austria“ (OGD). Die OGD entwickelte in der Folge gemeinsam mit dem zivilgesellschaftlichen „Open Knowledge Forum Österreich“ als beratendem Beirat unter anderem einheitliche Standards für die systematische Öffnung und Klassifizierung von Regierungs- und Verwaltungsdaten.¹⁰¹

In den Jahren 2012 bis 2014 wurden vier Datenportale eingeführt.¹⁰² Zentral ist das im Mai 2012 veröffentlichte Portal data.gv.at, in das als „nationaler Single Point of Contact“¹⁰³ Verwaltungsdaten von allen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) geladen werden können. Darüber hinaus wurden drei spezialisierte Portale eingerichtet:

- ▶ offenerhaushalt.at: für Finanzdaten aus dem öffentlichen Sektor (veröffentlicht im November 2013)
- ▶ opendataportal.at: für Daten aus Wirtschaft, Kultur, NGO/NPO, Forschung und Zivilgesellschaft (Juli 2014)
- ▶ lodpilot.at für Linked Open Data Infrastruktur (Oktober 2014).

Krabina bezeichnet es als „*achtbare[n] Erfolg [...] „dass sich bereits rund 900 Gemeinden in Österreich an www.offenerhaushalt.at beteiligen, um ihre Gemeindefinanzen umfassend, transparent darzustellen.*“¹⁰⁴

⁹⁸ Kuhlmann, Wollmann (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 51), <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-00173-5> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26-27; s. Ausführungen in Kapitel 2.4.2.4.

⁹⁹ Krabina (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁰⁰ Tschabuschnig (2016): Österreich. Eine Koalition der Willigen. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 83–93, S. 84.

¹⁰¹ *ibid.*, S. 84–85.

¹⁰² Krabina (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁰³ Tschabuschnig (2016): Österreich. Eine Koalition der Willigen. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 83–93, S. 86.

¹⁰⁴ Krabina (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

Bereits 2014 hatten die Vereinten Nationen Österreichs Initiative im Bereich „Open Data“ und Open-Data-Strategie mit dem „United Nations Public Service Award“ ausgezeichnet.¹⁰⁵

Internationale Sichtbarkeit hat Österreich unter anderem durch das „KDZ Open Government Vorgehensmodell“ des österreichischen Instituts Zentrum für Verwaltungsforschung hergestellt. Dieser Leitfaden wurde ursprünglich für die Stadt Wien entwickelt, mehrfach unter Einbindung von Praktiker*innen überarbeitet und dann auch von Behörden im In- und Ausland als Grundlage für Open-Government-Initiativen genutzt.¹⁰⁶ Er schlägt vier (bzw. 5 inklusive der wichtigen Phase 0) Phasen der Umsetzung von Open Government vor: 0. Gestaltung des Ausgangszustands und der Rahmenbedingungen, 1. Datentransparenz, 2. Offene Partizipation externer Stakeholder, 3. Offene Kollaboration mit externen Stakeholdern, 4. Umfassende Mitwirkung externer Stakeholder.¹⁰⁷

Österreich ist hingegen noch nicht Mitglied in der Open Government Partnership (OGP). Zivilgesellschaftliche Initiativen fordern das zwar seit langem und die Regierung hat sich 2017 grundsätzlich dafür ausgesprochen, aber bisher ist der Beitritt nicht erfolgt.¹⁰⁸

Auch die Integration der Open-Government- und Aarhus-Umsetzungsstrategien ist ausbaufähig. So finden sich in den „Aarhus Implementation Reports“ 2014 und 2016 Österreichs keine detaillierten Hinweise oder Verknüpfungen zu den österreichischen Open-Government- und Open-Data-Aktivitäten.¹⁰⁹

2.3.4 Hamburg: Ein deutsches Bundesland experimentiert mit Open Government

Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, ist Hamburg einer der Vorreiter in der Umsetzung von Open Government in Deutschland. Im „Transparenzranking Deutschland“, das durch die gemeinnützigen Vereine Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. und Mehr Demokratie e.V. erstellt wird und die Ausgestaltung und Umsetzung der Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze von Bund und Ländern vergleicht, erreicht Hamburg den höchsten Gesamtwert.¹¹⁰

Im Vergleich zur Bundesebene ist zu beachten, dass sich die politischen Voraussetzungen und Möglichkeiten für die Umsetzung von Open Government auf der subnationalen Landesebene des Stadtstaats Hamburg von jenen des Bundes unterscheiden. Mit Blick auf die Verwaltungskultur zeigt das Beispiel Hamburg jedoch ebenso wie Österreich, dass Open-Government-Ansätze auch in legalistisch geprägten Verwaltungstraditionen realisierbar sind.¹¹¹

Wie Maatsch und Schnabel in ihrem Kommentar zum Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) ausführen, gehörte Hamburg im Recht des voraussetzungslosen Zugangs zu öffentlichen Informationen bis

¹⁰⁵ Tschabuschnig (2016): Österreich. Eine Koalition der Willigen. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), S. 83–93, S. 92.

¹⁰⁶ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

¹⁰⁷ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 4.

¹⁰⁸ Harm (2017): Plädoyer für den Beitritt Österreichs zur Open Government Partnership, <https://www.open3.at/2017/11/plaedoyer-fuer-den-beitritt-oesterreichs-zur-open-government-partnership> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁰⁹ Muner-Bretter, A. (2016): Implementation report. 4. Umsetzungsreport Aarhus Konvention Österreich, <https://www.bmmt.gv.at/umwelt/eu-international/umweltpolitik/internat/aarhus-konvention/6.-Treffens-der-Vertragsstaaten-der-UNECE-Aarhus-Konvention-im-Jahr-2017-.html> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹¹⁰ <https://transparenzranking.de/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹¹¹ s. dazu die Ausführungen in Kapitel 2.4.2.4.

zur Einführung des HmbTG im Juni 2012 eher zum Mittelfeld der deutschen Bundesländer.¹¹² Hamburg hat erst 2006 ein Verweisgesetz auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes beschlossen und 2009 die erste „Vollregelung“ zum IFG umgesetzt.¹¹³

Das HmbTG ersetzt das Hamburger IFG und verpflichtet die öffentliche Verwaltung, Daten aktiv zu veröffentlichen.¹¹⁴ Die Veröffentlichungspflicht in einem Informationsregister bzw. „Transparenzportal“ kann als zentrale Neuerung des HmbTG im Vergleich zum Hamburger IFG 2009 betrachtet werden.¹¹⁵

Auslöser für das HmbTG war die Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, in der sich die drei zivilgesellschaftlichen Organisationen Transparency International Deutschland e.V., Mehr Demokratie e.V. und der Chaos Computer Club Hansestadt Hamburg e.V. in Reaktion auf das Finanz- und Planungsdesaster der Elbphilharmonie der Stadt Hamburg für ein Transparenzgesetz einsetzten.¹¹⁶ Die drei Gründungsorganisationen wurden durch weitere zivilgesellschaftliche (attac) und politische Bündnispartner*innen (ÖDP, Piratenpartei, GAL, Die Linke) unterstützt.¹¹⁷ Ein erster Entwurf für ein solches Gesetz wurde durch die Initiative „per Wiki“ erstellt, die dann Unterschriften für ein Volksbegehren zur Umsetzung des Gesetzes sammelte. Nach einer Überarbeitung des Gesetzesentwurfs verkündeten Vertreter*innen aller in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen und der Volksinitiative am 12. Juni 2012 auf einer Pressekonferenz, dass das Gesetz am Folgetag beschlossen werde.¹¹⁸ Es trat im Oktober 2012 in Kraft. Das Volksbegehren wurde daraufhin nicht mehr durchgeführt.

Der Zweck des HmbTG ist es nach § 1 (1), dass Informationen (nicht nur Daten, s. dazu auch § 3 HmbTG) aller veröffentlichungspflichtigen Stellen „unmittelbar der Allgemeinheit zugänglich“ gemacht werden sollen. Das HmbTG verfolgt damit die steuerungspolitischen Ziele der Förderung der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und der Ermöglichung der Kontrolle staatlichen Handelns.

Das Transparenzportal¹¹⁹ wurde 2014 veröffentlicht. Mittlerweile haben nach Informationen des Portals über 70 Behörden, Bezirke, öffentlicher Unternehmen sowie Stellen der mittelbaren Staatsverwaltung Daten veröffentlicht.¹²⁰

Die Zuständigkeit für die Umsetzung des Hamburger Transparenzgesetzes wurde an den „Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit“ (HmbBfDI) vergeben.¹²¹

Maatsch und Schnabel erläutern in ihrem Gesetzeskommentar zum HmbTG, dass es in Hinsicht auf die aktive Veröffentlichung von Informationen auf dem Transparenzportal „*weitgehend juristisches Neu-*

¹¹² Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 4-5.

¹¹³ *ibid.*

¹¹⁴ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 1.

¹¹⁵ *ibid.*, S. 290.

¹¹⁶ *ibid.*, S. 1-2; Semsrott, (2017): Evaluation der Informationsfreiheit in Hamburg: Transparenz schafft Vertrauen. <https://netzpolitik.org/2017/evaluation-der-informationsfreiheit-in-hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹¹⁷ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 1.

¹¹⁸ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 1-2.

¹¹⁹ <http://transparenz.hamburg.de/transparenzportal-hamburg/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹²⁰ <http://transparenz.hamburg.de/veroeffentlichende-stellen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹²¹ s. Kapitel 2.4.1.4.

land“ betrete, weil ein einklagbares Recht auf proaktive Veröffentlichung (§ 1 Abs. 2) - also ein „subjektives Recht“ für jede Person - formuliert ist.¹²² Sie verweisen dabei darauf, dass die Veröffentlichungspflichten des UIG nicht so weit reichten, da sie „keine subjektiven Rechte auf Veröffentlichung“ verleihen.¹²³

Mit Blick auf eine mögliche Zusammenführung des HmbTG und des Hamburger UIG verweisen Maatsch und Schnabel darauf, dass diese noch nicht weit fortgeschritten sei.¹²⁴ Die erste Evaluation des HmbTG sieht die Integration mit dem Hamburger UIG als eine Aufgabe für die Zukunft.¹²⁵ Eine als Teil der Evaluation durchgeführte Umfrage ergab, dass es kaum Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem HmbTG und anderen Informationsfreiheitsgesetzen wie dem Hamburger UIG gab¹²⁶ wobei ein Befragter darauf verwies, dass aufgrund der medialen „Überpräsenz des HmbTG ... andere Gesetze wie z. B. das UIG in Vergessenheit“ geraten würden.¹²⁷

Die Evaluation zieht insgesamt eine positive Bilanz mit Blick auf die steigende Akzeptanz des HmbTG in den Behörden und der Öffentlichkeit, da es nur zu wenig Mehraufwand für die Verwaltung geführt habe und zumindest teilweise die Bürger*innenfreundlichkeit der Behörden gefördert habe.¹²⁸

2.4 Welche Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bestehen für die Einführung von Open Government?

Im folgenden Kapitel werden die Erfolgsfaktoren und Herausforderungen für die Einführung von Open Government in den ausgewählten Vergleichs(-bundes-)ländern zusammengefasst.

2.4.1 Erfolgsfaktoren für die Einführung von Open Government

2.4.1.1 Politischer Wille/politische Führung

Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Ansätzen in den Vergleichsländern ist der politische Wille und damit verbunden die politische Führung.¹²⁹ Klessmann et al. heben die ebenenübergreifende politische Unterstützung und die Existenz eines auf hoher politischer Ebene angesiedelten Treibers („Powersponsor“) als wichtige Erfolgsfaktoren für die Umsetzung von Open Government hervor:¹³⁰

¹²² Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 3.

¹²³ ibid.

¹²⁴ ibid., S. 65, 107.

¹²⁵ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 250.

¹²⁶ ibid., S. 211.

¹²⁷ ibid., S. 235.

¹²⁸ Semsrott, (2017): Evaluation der Informationsfreiheit in Hamburg: Transparenz schafft Vertrauen. <https://netzpolitik.org/2017/evaluation-der-informationsfreiheit-in-hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹²⁹ u. a. Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 10; Wangermann (Hg.) (2016): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 9.

¹³⁰ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 10.

„Erfolgreiches Open Government bedarf einer breiten politischen Unterstützung auf allen politischen Ebenen (»Commitment«) aufgrund seiner übergreifenden Bedeutung und des notwendigen Kulturwandels in Politik und Verwaltung. Dabei wird es insbesondere darauf ankommen, einen Powersponsor und weitere Unterstützer auf hoher politischer Ebene für das Vorhaben zu gewinnen, die sich mit der Entwicklung von Open Government identifizieren.“¹³¹

Wangermann betont ebenso die Relevanz von politischem Willen für erfolgreiche Open-Government-Initiativen, unterstützt durch klare politische Vorgaben, einem zentralen politischen Mandat und umsetzungsorientierten Institutionen.¹³²

Wangermann und andere Autor*innen verweisen dafür auf das Positivbeispiel Großbritannien, wo die Verantwortung für die Umsetzung der nationalen Open-Government-Strategie zentral beim „Minister for the Cabinet Office“ angesiedelt ist.¹³³ Die britische Regierung stellt außerdem umfangreiche personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung, unter anderem einen Regierungsfonds zur Förderung von Open Government zur Ausbildung von Datenverantwortlichen in öffentlichen Behörden und Schulen für Staatsbedienstete¹³⁴ sowie Fördermittel für das Open Data Institut in London.¹³⁵

Die Beispiele Österreich und Hamburg verdeutlichen die Wichtigkeit der politischen Vernetzung zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Vertretern in der Realisierung von Open-Government-Strategien. In Österreich gründete eine „Koalition der Willigen“¹³⁶ bestehend aus dem Bundeskanzleramt und den Städten Wien, Linz, Salzburg und Graz im Juli 2011 das Netzwerk „Cooperation Open Government Data Österreich“ (OGD), das den gesamtösterreichischen Open-Government Prozess initiierte.

In Hamburg war eine von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragene Volksinitiative Ausgangspunkt der Open-Government-Reformen. Ihr gelang es, die politische Unterstützung aller in der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen zu gewinnen, was es ermöglichte, Open Government auf ungewöhnlich schnellem Wege im Hamburger Transparenzgesetz (HmbTG) gesetzlich zu verankern.¹³⁷ Dies führte einerseits dazu, dass das HmbTG „*mutiger ist als alle Informationszugangsregelungen vor ihm*“ und „*so wohl qualitativ als auch quantitativ neue Standards*“¹³⁸ setzt, insbesondere mit Blick auf die antragsunabhängige Veröffentlichungspflicht, aber auch dazu, dass es keine nennenswerte behördliche Abstim-

¹³¹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 330-331.

¹³² Wangermann (Hg.) (2016): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 9.

¹³³ Wangermann und andere Autoren (z.B. Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), S. 41-49, S. 44).

¹³⁴ *ibid.*, S. 48.

¹³⁵ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 7.

¹³⁶ Tschabuschnig (2016): Österreich. Eine Koalition der Willigen. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), S. 83-93, S. 84.

¹³⁷ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 1-2.

¹³⁸ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 2.

mung gab und daher „das Fehlen des behördeninternen Sachverstands bei der Abfassung des Gesetzestextes bemerkbar“¹³⁹ ist, indem es einige rechtliche Ungenauigkeiten und Widersprüche beinhaltet, die seine Auslegung teilweise erschweren.¹⁴⁰ Aber auch bei den Diskussionen um die Auslegung zeigte sich erneut die Relevanz von politischer Vernetzung und Führung. So gab es eine rechtliche Auseinandersetzung über die Frage, ob städtische Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts wie die Handelskammer Informationen aktiv veröffentlichen müssen oder nur passiv auf Anfrage. Laut Knödler war eine aktive Veröffentlichungspflicht auch für diese Einrichtungen vorgesehen, allerdings im HmbTG rechtlich nicht eindeutig formuliert.¹⁴¹ Die Handelskammer verweigerte sich zunächst der aktiven Veröffentlichung, wogegen der Chaos Computer Club klagte. Der Hamburger Datenschutzbeauftragte unterstützte die Klage und forderte eine Gesetzesrevision. Er wurde durch den Justizsenator der grünen Partei unterstützt und die Behörde erarbeitete eine entsprechende Novellierung des HmbTG. Nach einem Personalwechsel in der Führungsebene verpflichtete sich die Handelskammer bereits vor der finalen Novellierung selbst, von nun an aktiv zu veröffentlichen.¹⁴²

Das Hamburger Beispiel demonstriert deutlich, wie wichtig es ist, situative Politikfenster für die Einführung von innovativen politischen Maßnahmen, wie Open Government, zu nutzen. Durch das bundesweit thematisierte Finanz- und Planungsdesaster um die Elbphilharmonie sowie das kurzfristige Umfragehoch der Piratenpartei, die sich für Transparenz und offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln engagierte, erhielten die Initiatoren des HmbTG starken Rückenwind:

„Politisch lässt sich diese rasante Entwicklung vermutlich durch den vorübergehenden Erfolg der Partei „Die Piraten“ erklären, welcher im Sommer 2012 in zweistelligen Umfragewerten gipfelte. „Transparenz“ war seinerzeit als Schlagwort in aller Munde und kein Politiker konnte es sich leisten, die damit verbundenen Forderungen abzulehnen oder auch nur zu ignorieren. [...] Eine solch weitreichende gesetzliche Regelung konnte nur unter den Bedingungen entstehen, die im Sommer 2012 in Hamburg vorzufinden waren: Eine Gesetzeslage, die Volksgesetzgebung verhältnismäßig einfach macht, eine engagierte Initiative und ein besonders hohes öffentliches Interesse an allen Fragen zur Transparenz.“¹⁴³

2.4.1.2 Rechtliche und politische Mehrebenenkoordination

Eng verbunden mit dem Erfolgsfaktor des politischen Willens und der politischen Vernetzung ist die Notwendigkeit der Schaffung von förderlichen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen für die breite Umsetzung von Open Government auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, existiert in Deutschland eine Vielzahl an gesetzlichen Regelungen zu Informationsfreiheit und (Daten)Transparenz, insbesondere das IFG, das IWG, das GeoZG, das UIG und das EGovG, mit zum Teil erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten für Behörden und Antragsteller*innen.

Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die Integration bestehender Informationsfreiheitsregelungen sowie die politische Mehrebenenkoordination von Open-Government-Strategien auf nationaler, subnationaler und supranationaler Ebene wichtige Erfolgsfaktoren darstellen.¹⁴⁴

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ *ibid.*, S. 2-3.

¹⁴¹ Knödler, (2017): Undurchsichtige Transparenzregeln: Transparenzgesetz ist mangelhaft, <http://www.taz.de/Undurchsichtige-Transparenzregeln/!5454559/>, zuletzt aktualisiert am 07.12.2017 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁴² *ibid.*

¹⁴³ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 2.

¹⁴⁴ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 29.

Großbritannien hat sich bereits sehr früh um die Integration seiner gesetzlichen Regelungen zur Umsetzung von Informationsfreiheit bzw. Open Government und der Aarhus-Konvention bemüht. Entsprechend verfolgen die zentralen Gesetze des „Freedom of Information Act“ und der „Environmental Information Regulation“ zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Rates (RL 2003/4) sehr ähnliche Grundsätze.¹⁴⁵ Demgegenüber ist die Integration der Open-Government- und Aarhus-Umsetzungsstrategien in Österreich ebenso ausbaufähig wie in Hamburg. In beiden Ländern werden die rechtlichen Rahmenbedingungen des UIG und der Open-Government-Regelungen bisher kaum verknüpft. Die Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes¹⁴⁶ betrachtet daher eine stärkere Integration des HmbTG mit dem Hamburger UIG als wichtige Zukunftsaufgabe.¹⁴⁷

Auch die vertikale Mehrebenenkoordination der UIG- und Open-Government-Umsetzungsstrategien und -regelungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist eine wichtige Aufgabe, insbesondere für föderale Staaten wie Deutschland.¹⁴⁸ Kuzev sieht die föderalen Strukturen als eine zentrale Herausforderung für Open Government in Deutschland, da diese eine deutschlandweite Datennutzung „teilweise erheblich“¹⁴⁹ erschweren, was er am Beispiel von Daten zu kommunalen Kindergärten verdeutlicht:¹⁵⁰ „Um [...] die Adressen und Größen aller Kindergärten herauszufinden, muss man bei über 10.000 Gemeinden einzeln nachfragen.“¹⁵¹

Einen möglichen Lösungsansatz für eine verbesserte Mehrebenenkoordination im föderalen politischen System Deutschlands stellt die von Bund und einigen Bundesländern gemeinsam getragene und finanzierte, und zentral koordinierte Open-Government-Plattform Govdata.de dar.¹⁵² Erfahrungen aus anderen Ländern wie Großbritannien und Frankreich verdeutlichen, dass es für eine wirksame Umsetzung eines solchen Portals eines proaktiven Treibers, intensiver Öffentlichkeitsarbeit¹⁵³ und eine engen Einbeziehung der Bereitsteller*innen und Nutzer*innen der Daten¹⁵⁴ bedarf:

„Insbesondere zeigen die Betreiber in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, dass es auf Open-Data-Einheiten ankommt, die den Open-Data-Prozess proaktiv durch Kommunikation und Marketing treiben sowie die beteiligten Akteure (Datenbereitsteller, Ziel- und Nutzergruppen) koordinieren und als Dienstleister unterstützen. Diese Erkenntnis sollte nicht auf Zentralstaaten limitiert werden, sondern insbesondere für Föderalstaaten

¹⁴⁵ vgl. Kapitel 2.3.1.

¹⁴⁶ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁴⁷ vgl. Kapitel 2.3.3 und 2.3.4.

¹⁴⁸ z.B. Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018). S. 10; Lucke, Herzog, Heise (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP), In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198, S. 195–196.

¹⁴⁹ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

¹⁵⁰ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁵¹ ibid.

¹⁵² s. Kapitel 2.2.

¹⁵³ s. Kapitel 2.4.2.1.

¹⁵⁴ s. folgendes Kapitel 2.4.1.3.

gelten, in denen durch die größere Akteurszahl mit einem höheren Koordinationsbedarf zu rechnen ist.“¹⁵⁵

2.4.1.3 Einbindung von Bereitsteller*innen, Nutzer*innen und Zivilgesellschaft

Klessmann et al. verweisen auf die Wichtigkeit einer frühzeitigen Einbeziehung und freiwilligen Beteiligung der Bereitsteller*innen und Nachfrager*innen von öffentlichen Daten und Informationen in die Entwicklung und Umsetzung von Open Government-Strategien.¹⁵⁶ Die Etablierung von Open Government als Verwaltungsleitbild könne *„nur dann erfolgreich sein kann, wenn alle Akteure und insbesondere die daten- und informationshaltenden Verwaltungen, die die Veränderungen umsetzen sollen, einbezogen und im Prozess der Veränderung mitgenommen werden.“¹⁵⁷* Darüber hinaus ist es von großer Bedeutung, auch die Nutzer*innen von öffentlichen Verwaltungsdaten in die Entwicklung der Open-Government-Umsetzungsstrategien einzubeziehen.

Ein internationales Vorbild für einen solchen nutzer*innenorientierten Ansatz ist Großbritannien, das unter anderem eine „Data User Group“ bestehend aus Repräsentant*innen der Regierung, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Unternehmen eingerichtet hat. Diese Gruppe berät die Regierung u. a. in der Förderung von Open-Data-Initiativen, sowie zur Frage welche öffentlichen Daten prioritär als Open Data veröffentlicht werden sollten.¹⁵⁸ Auch das für das Datenportal data.gov.uk der britischen Regierung zuständige „Transparency Team“ arbeitet eng mit Vertreter*innen der Ziel- und Nutzer*innengruppen zusammen, um das Portal thematisch weiterzuentwickeln.¹⁵⁹

Smidak et al. führen aus, dass die britische Regierung mittlerweile auch eng mit der Open-Data-Community zusammenarbeitet.¹⁶⁰ Dies sei nicht immer so gewesen. Als Großbritannien 2014 von Extremwetterlagen getroffen wurde, wollte etwa die Umweltbehörde Gebühren für Zugriff auf relevante Daten erheben. Nach öffentlichen Protesten brachte die Regierung daraufhin Entwickler*innen, Konstrukteur*innen und Nothelfer*innen auf einem „Flood Hack“ zusammen, die freien Zugriff auf die Daten erhielten, um Tools zum Schutz vor Hochwasser zu entwickeln.

Darüber hinaus kooperiert die britische Regierung in der Umsetzung von Open Government auch eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Instituten zusammen. Das Open Data Institute (ODI) berät die Regierung und Akteure aus dem Privatsektor, bietet Open-Data-Workshops und -Trainings an, entwickelt Open-Data-Geschäftsmodelle mit Unternehmen und veröffentlicht Fallstudien zu erfolgreichen good-practise-Beispielen. Das ODI ist mittlerweile weltweit in 11 Ländern aktiv und wurde in den USA als U.S. Open Data Institute neu gegründet.¹⁶¹ Auch die Nichtregierungsorganisation Open

¹⁵⁵ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 354.

¹⁵⁶ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 29.

¹⁵⁷ *ibid.*, S. 327-328.

¹⁵⁸ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26-28; OECD 2015, S. 84.

¹⁵⁹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 353-354.

¹⁶⁰ Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), S. 41-49, S. 44-45.

¹⁶¹ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 26-28; Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 6.

Knowledge Foundation (OKF) ist „*richtungsweisend*“¹⁶² in ihrem Engagement für Open Data in Großbritannien. Die OKF bietet Leitfäden, Beratungen, Weiterbildungen, Festivals und Konferenzen an und hat in Großbritannien zur Bekanntheit und Klärung des von Open Data beigetragen.¹⁶³

Die OKF hatte 2016 neun Vertretungen und 49 Gruppen in verschiedenen Ländern. Das OKF Deutschland betreibt u. a. die Transparenzplattform fragdenstaat¹⁶⁴ und das Transparenzranking^{165, 166}

2.4.1.4 Institutionelle Verankerung und organisationale Unterstützung

Für die Implementierung von Open-Government-Strategien ist es unerlässlich, dass neben den entsprechenden rechtlichen Regelungen und der Einbindung von Bereitsteller*innen, Nutzer*innen und zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit auch institutionelle und organisationale Unterstützung angeboten wird.

In Hamburg wurde die Zuständigkeit für die Umsetzung des Hamburger Transparenzgesetzes an den „Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit“ (HmbBfDI) vergeben. §14 HmbTG regelt die „Anrufung der oder des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationssicherheit“ (HmbBfDI). §14(2) legt fest, dass der HmbBfDI „die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes“ überwacht, §14 (3) verpflichtet die auskunftspflichtigen Stellen (APS), den HmbBfDI zu unterstützen und ihm*ihr insbesondere Auskunft zu Fragen zu erteilen, Einsicht in alle relevanten Unterlagen zu gewähren und ihm*ihr dafür Zutritt zu ihren Diensträumen zu gewähren.¹⁶⁷ Die Regelung entspricht dabei weitgehend dem bisherigen Hamburger IFG. Maatsch und Schnabel führen aus, dass die Übertragung der Aufgabe des Informationsfreiheitsbeauftragten auf den Datenschutzbeauftragten bereits im Rahmen des IFG „für erhebliche Diskussionen mit zum Teil schon fast beleidigendem Inhalt geführt [hatte]. Inzwischen sind die kritischen Stimmen verstummt und die Entscheidung kann nur noch als Erfolgsmodell bezeichnet werden.“¹⁶⁸ Der HmbBfDI berät außerdem die auskunftspflichtigen Stellen (APS) und den Senat zu Fragen zum HmbTG und nimmt damit „die Funktion ... als Ombudsmann“ ein. Er*sie ist allerdings nicht für das Hamburger UIG (und das VIG) zuständig, was die Autor*innen kritisieren: „Allerdings wäre eine solche Ausweitung schon deshalb sinnvoll, weil es gerade in Bereich der Umweltinformationen häufig zu Mischsachverhalten kommt und beide Gesetze nebeneinander anwendbar sind“¹⁶⁹. Eine Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten forderte entsprechend die Ausweitung ihrer Zuständigkeiten auf alle informationsfreiheitsrechtlichen Regelungen.¹⁷⁰

Die Evaluation des HmbTG ergab, dass die APS die Einrichtung des HmbBfDI als sinnvoll bewerten, auch wenn viele APS die Beratungsangebote des HmbBfDI noch nicht in Anspruch genommen hätten.¹⁷¹

¹⁶² Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 41–49, S. 46.

¹⁶³ *ibid.*

¹⁶⁴ <https://fragdenstaat.de/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁶⁵ <https://transparenzranking.de/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁶⁶ *ibid.*, S. 45–46.

¹⁶⁷ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 367, 374–378.

¹⁶⁸ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 367, 374–378.

¹⁶⁹ *ibid.*

¹⁷⁰ *ibid.*

¹⁷¹ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 287–288.

Dass der HmbBfDI eine wichtige Rolle für die Durchsetzung des HmbTG einnimmt, zeigen zwei Fälle, in denen die Hamburger Behörden Informationen vor der Veröffentlichung umfassend geschwärzt hatten. Im ersten Fall wurden Akten zum Thema Fracking zunächst ohne Prüfung der Rechtmäßigkeit der Schwärzungen einfach weitergeleitet, wie der HmbBfDI in seinem Tätigkeitsbericht 2012/2013 erläutert: „Leider wurde diese Stellungnahme nicht kritisch hinterfragt, sondern vollständig umgesetzt, und die herauszugebenden Akten wurden so geschwärzt, wie das Unternehmen dies vorschlagen hatte. Im Ergebnis konnte das Unternehmen auf diese Weise genau festlegen, welche Informationen ein Antragsteller nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz erhält und welche nicht.“¹⁷² Die Antragstellerin schaltete daraufhin den Datenschutzbeauftragten ein, der den Fall prüfte und dafür sorgte, dass eine Vielzahl der Schwärzungen zurückgenommen wurde.¹⁷³ Auch in einem zweiten Fall wurde ein veröffentlichtes Dokument (der Kaufvertrag für den Baugrund des neuen Fernbahnhofs Altona am Diebsteich) übermäßig geschwärzt.¹⁷⁴ Ein Bürger erhob dagegen Widerspruch und erhielt Unterstützung durch den HmbBfDI. Dieser kritisierte in einem Brief an den zuständigen Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG), dass Schwärzungen „extensiv“ wirkten und vor allem Kernelemente des Vertrags geschwärzt worden seien, u. a. der Verkaufspreis des Grundstücks. Die Verwaltung wies das mit der Begründung zurück, dass rechtmäßigerweise allein personenbezogene Daten und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zum Schutz des Käufers geschwärzt worden seien.¹⁷⁵ Interessanterweise bezeichnete der Käufer selbst das Interesse an der Veröffentlichung als „legitim und verständlich“ und bestand nicht auf die Schwärzungen. Durch die Intervention des HmbBfDI werden die Schwärzungen jetzt noch einmal durch den Landesbetrieb geprüft. Falls der Widerspruch gegen Schwärzungen durch den Landesbetrieb abgelehnt wird, will der Bürger Klage einreichen.¹⁷⁶

Für das Hamburger Transparenzportal wurde darüber hinaus mit der Fachlichen Leitstelle ein Ansprechpartner institutionalisiert, an den sich Bürger*innen bei technischen Störungen beim Informationszugriff wenden können.

Weiterhin hat Hamburg umfangreiche Schulungen zur praktischen Umsetzung und Handhabung des HmbTG durchgeführt. So hatten bereits 2014 1.700 Führungskräfte und Sachbearbeiter*innen der Hamburger Verwaltung an mindestens einer Schulung teilgenommen¹⁷⁷ und 2017 hatten mehr als 80% der Behördenmitarbeiter*innen schulen lassen.¹⁷⁸

Hamburg hat außerdem einen Leitfaden zur Bearbeitung von Auskunftsanfragen erstellt. Die Evaluation des HmbTG ergab, dass die Mehrheit der auskunftspflichtigen Stellen den Leitfaden insgesamt positiv bewertet, er zugleich aber einem großen Teil der Mitarbeiter*innen noch nicht bekannt war.¹⁷⁹

¹⁷² Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2013): Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2012 / 2013. Hamburg, https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/Taetigkeitsbericht_Informationsfreiheit_2012-2013_01.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 30-31.

¹⁷³ *ibid.*, S. 30-33.

¹⁷⁴ Gütschow (2018): Vertrag nur geschwärzt veröffentlicht: Bahnhofs-Deal im Dunkeln, <http://www.taz.de/Vertrag-nur-geschwaerzt-veroeffentlicht/!5499222/>, zuletzt aktualisiert am 04.07.2018, (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁷⁵ *ibid.*

¹⁷⁶ *ibid.*

¹⁷⁷ Teuwsen (2014): Transparenzgesetz: Ein durchsichtiger Plan, <https://www.zeit.de/2014/28/transparenzgesetz-hamburg>, zuletzt aktualisiert am 05.07.2018 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁷⁸ Semsrott, (2017): Evaluation der Informationsfreiheit in Hamburg: Transparenz schafft Vertrauen. <https://netzpolitik.org/2017/evaluation-der-informationsfreiheit-in-hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁷⁹ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 295.

2.4.2 Herausforderungen für die Einführung von Open Government

Die Ausführungen zum Erfolgsfaktor „Institutionelle und organisationale Unterstützung“¹⁸⁰ verweisen indirekt bereits auf drei Kernherausforderungen in der Umsetzung von Open-Government-Ansätzen: a) die fehlende Wahrnehmung der Vorzüge von Open Data bei Verwaltungsakteuren und Öffentlichkeit bzw. Datenschutzbedenken in der Öffentlichkeit; c) die Probleme einer unklaren Auslegung von Gesetzesregelungen und c) die Befürchtung, dass Open-Government-Maßnahmen zu Arbeitsüberlastung für Verwaltungen führen.

2.4.2.1 Fehlende Wahrnehmung und Datenschutzbedenken in der Öffentlichkeit

Selbst im Open-Data-Vorreiterland Großbritannien zeigen empirische Untersuchungen, dass das öffentliche Bewusstsein und Wissen zu Open Data noch gering ist (wenn es auch langsam ansteigt) und teilweise in der Bevölkerung Bedenken zu Datenschutz bestehen:

„Trotz der koordinierten Unterstützung der Open-Data-Agenda durch die Regierung ist die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, wofür offene Daten stehen und welche Vorzüge sie bieten, schwach. Open Data und seine Relevanz sind einer Studie von 2013 zufolge¹⁸¹ nur wenig im Bewusstsein der Bevölkerung. Man erklärt es sich damit, dass Open Data als abstraktes Thema wahrgenommen wird, dessen Auswirkungen im Alltagsleben nicht bekannt sind. Die Bürger haben Bedenken in Sachen Privatsphäre, Anonymität und Zustimmung für die Nutzung von offenen Daten geäußert, und die Unterscheidung von personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Daten ist auch nicht jedem klar. Gleichwohl zeigte die Studie aber auch, dass die Bekanntheit von offenen Daten und das Engagement für die Open-Data-Agenda im Wachsen begriffen sind.“¹⁸²

Eine weitere Studie zeigte, dass selbst Regierungs- und Verwaltungsakteure mehrheitlich wenig über die Open-Data-Agenda der britischen Regierung wie auch Open Data generell wussten:

„In einer weiteren Studie wurden über 1.000 Staatsbedienstete der kommunalen und zentralen Ebene gefragt, wie sie die Open-Data-Agenda der Regierung wahrnehmen.¹⁸³ 78 Prozent der Befragten hatten noch nie von den staatlichen Plänen und den daraus resultierenden Vorteilen gehört. 57 Prozent wussten nicht, wie man auf Datenbestände zugreift, wie sie zu interpretieren sind und wie man Datenstandards anwendet. Mehr als 75 Prozent wussten nicht, was für Daten außerhalb ihres Bereichs freigestellt sind und welche Möglichkeiten sich dadurch für einen besseren Service ergeben.“¹⁸⁴

2.4.2.2 Auslegungsspielräume bei unklaren Gesetzesregelungen

Wie bereits in Kapitel 2.4.1.1 angemerkt, wurde das Hamburger Transparenzgesetz ungewöhnlich schnell eingeführt, was dazu führte, dass es sehr ambitioniert ist und qualitativ und quantitativ neue Maßstäbe setzte, zugleich aber auch aufgrund von fehlender behördlicher Abstimmung einige rechtliche Ungenauigkeiten beinhaltet. So stellen Maatsch und Schnabel in ihrem Kommentar zum HmbTG

¹⁸⁰ s. vorheriges Kapitel 2.4.1.4.

¹⁸¹ Verweis auf: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140702135603/http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/assets/Uploads/130628-Open-Data-SI-paperFINAL.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁸² Smidak, Morrison, Sinner (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Tobias Wangermann (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.), S. 41–49, S. 47.

¹⁸³ Verweis auf: <http://www.listpoint.co.uk/Attachments/Listpoint%20Open%20Data%20research%20for%20website.pptx> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁸³ ibid.

¹⁸⁴ ibid., S. 47–48.

fest, dass „das Fehlen des behördeninternen Sachverstands bei der Abfassung des Gesetzestextes bemerkbar“ sei und dass das HmbTG so viele Formulierungsfehler, Unklarheiten und Widersprüche beinhalte, dass sich die an anderer Stelle vertretene These vom „*handwerklich exzellenten Gesetzesentwurf*“ nicht halten lasse.¹⁸⁵

In der Evaluation des HmbTG wird die Verständlichkeit des Gesetzestextes insbesondere durch die Verwaltung als kritisch bewertet, was die generelle Handhabbarkeit des Gesetzes erschwere: „*Als Hauptgründe wurden insbesondere der hohe Aufwand, die mit der Anwendung des Gesetzes verbundenen Auslegungs- und Interpretationsschwierigkeiten sowie die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe benannt*“¹⁸⁶

Die bereits oben zitierte rechtliche Auseinandersetzung zu der Frage, ob städtische Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts unter das HmbTG fallen und entsprechend aktiv Informationen veröffentlichen müssen¹⁸⁷ ist ein Beispiel für eine solche Auslegungsschwierigkeit. Laut Knödler war die Verpflichtung der aktiven Veröffentlichung auch für diese Institutionen vorgesehen, aber „*offenbar uneindeutig formuliert*“.¹⁸⁸ Das Verwaltungsgericht urteilte daraufhin, dass nur städtische Unternehmen aktiv veröffentlichen müssen, Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts (wie die Handelskammer, gegen die der Chaos Computer Club geklagt hatte) hingegen Informationen nur passiv (auf Anfrage) bereitstellen müssen.¹⁸⁹ Wie oben ausgeführt, löste sich das Problem in der Praxis dadurch auf, dass sich die Handelskammer selbst zur aktiven Veröffentlichung verpflichtete.

Ein Blick in die Praxis lohnt sich laut Maatsch und Schnabel auch in Hinsicht auf die Anwendung des in §7 HmbTG geregelten Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, welcher „*wohl zu den Ausnahmegründen gezählt werden [darf], auf den Betroffene sich am häufigsten berufen*“.¹⁹⁰ Oft geschehe dies jedoch „*vorschnell*“, da die Verwaltungen Haftungsrisiken befürchteten und daher „*ohne tiefergehende Prüfung den Behauptungen der Betroffenen*“ zu folgen scheinen.¹⁹¹ Berufungen auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hielten daher häufig der rechtlichen Prüfung nicht stand.¹⁹² Maatsch und Schnabel führen aus, dass §7 HmbTG dazu regelt, dass zwar bestimmte Schadensersatzpflichten für die auskunftspflichtigen Stellen bestehen.¹⁹³ Wichtiger seien jedoch die Vorgaben für die Betroffenen, die nach § 7(3) Sätze 1 und 2 verpflichtet sind, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu kennzeichnen und zu begründen. Tun sie dies nicht, kann für sie nach § 254 BGB ein Mitverschulden (bis zu 100%) gelten und Klagen trotz Vorliegens einer möglichen Amtsverletzung folgenlos bleiben. Dabei stellen die Autor*innen fest, dass diese Regelung für die Praxis wohl vor allem aus psychologischer Sicht relevant ist (als Entlastung der APS, die über die Herausgabe von potenziellen Geschäftsgeheimnissen entscheiden müssen), „*da bislang kein einziger Fall bekannt ist, in dem eine Privatperson oder ein Unternehmen eine auskunftspflichtige Stelle wegen einer aufgrund des HmbTG erteilten Auskunft in Haftung genommen*

¹⁸⁵ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 2-3.

¹⁸⁶ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 295-296.

¹⁸⁷ s. Kapitel 2.4.1.1.

¹⁸⁸ Knödler (2017): Undurchsichtige Transparenzregeln: Transparenzgesetz ist mangelhaft, <http://www.taz.de/Undurchsichtige-Transparenzregeln/!5454559/>, zuletzt aktualisiert am 07.12.2017 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

¹⁸⁹ *ibid.*

¹⁹⁰ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 237.

¹⁹¹ *ibid.*

¹⁹² *ibid.*

¹⁹³ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 267-269.

*hätte*¹⁹⁴ Die Autor*innen empfehlen daher § 7 HmbTG als „gelungene Norm“¹⁹⁵ und „Blaupause für kommende Evaluationen und Neuerlasse von Gesetzen zur Informationsfreiheit“.¹⁹⁶ Sie verweisen auch darauf, dass sich Befürchtungen einer Ausforschung von Geschäftsgeheimnissen in der Praxis nicht bewahrheitet hätten: „Dass es zu der im Vorfeld befürchteten massenhaften Ausforschung durch Konkurrenten nicht gekommen ist, braucht nur der Vollständigkeit [halber] nachgetragen zu werden. Derartige Befürchtungen sind so alt wie die Informationsfreiheit. Eingetreten sind sie freilich noch nie.“¹⁹⁷

Die Evaluation des HmbTG zeigte in diesem Punkt noch einen interessanten Zusammenhang. Unter den Befragten Verwaltungsakteuren bewerteten diejenigen, die die Handhabbarkeit bzw. die Verständlichkeit des Gesetzes positiver beurteilten auch die Erreichung der steuerungspolitischen Ziele der demokratischen Meinungs- und Willensbildung und der Kontrolle staatlichen Handelns als besser gelungen.¹⁹⁸

2.4.2.3 Finanzielle und personelle Ressourcen

Als zentrale Herausforderung und zugleich Chance für die Umsetzung von Open Government auf der Länder- und Kommunalebene betrachten Klessmann et al. die „Krise staatlicher Haushalte“.¹⁹⁹ Dabei stehen steigenden Ansprüchen der Bürger*innen und Wirtschaft an die Verwaltung, „wie die Erwartung, möglichst unabhängig von Zeit und Ort über verschiedene Kanäle mit öffentlichen Stellen in Interaktion treten und Dienstleistungen in Anspruch nehmen zu können“²⁰⁰ tendenziell sinkende Budgets gegenüber. Die Herausforderung ist dabei, dass notwendige Anfangsinvestitionen für Open-Government-Maßnahmen oft kaum realisierbar sind. Zugleich bietet der „strukturierte Umgang mit Daten [...] öffentlichen Stellen die Chance, flexibler auf neue Anforderungen zu reagieren und Daten in unterschiedlichen Kontexten einfacher bereitzustellen.“²⁰¹

Die Erfahrungen aus Großbritannien, Hamburg und Österreich bestätigen, dass bei der Einführung von Open-Government-Maßnahmen personelle und finanzielle Zusatzinvestitionen erforderlich sind, diese sich jedoch auszahlen können, wie der Fall Großbritanniens deutlich zeigt.

Wie in Kapitel 2.4.1.1 ausgeführt, hat die britische Regierung beträchtliche finanzielle Summen für die Umsetzung ihrer Open-Government-Strategie investiert. Darüber hinaus hat sie ein Transparency Team mit einer Personalstärke von 18 Personen, sowie ein eigenes internes Entwicklerteam für das

¹⁹⁴ *ibid.*, S. 268.

¹⁹⁵ *ibid.*, S. 268.

¹⁹⁶ *ibid.*, S. 269.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 296.

¹⁹⁹ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 52.

²⁰⁰ *ibid.*

²⁰¹ *ibid.*

Datenportal data.gov.uk aufgebaut.²⁰² Laut Kuzev rentieren sich umfangreichen Investitionen der britischen Regierung jedoch um ein Vielfaches.²⁰³ Kuzev verweist auf Berechnungen des Open Data Institute, nach denen Open-Data-Maßnahmen Wertschöpfungseffekte von bis zu zehn Pfund je investiertem Pfund über drei Jahre erzielen.²⁰⁴

Laut der Evaluation des Hamburger Transparenzgesetzes ist für die Mehrzahl der veröffentlichungspflichtigen Stellen (VPS) nur ein geringer Mehraufwand entstanden. Für einzelne Stellen habe die Veröffentlichungspflicht allerdings zu einem großen Mehraufwand geführt, so dass „*originäre Aufgaben der VPS auf Grund der zu bearbeitenden Veröffentlichungen zurückgestellt werden müssen*.“²⁰⁵ Konkret hat die Evaluation des HmbTG den zusätzlichen Arbeitsaufwand für Bearbeitung eines Auskunftsantrags erfragt. Die Befragten geben im Durchschnitt an, 4,1 Stunden für einen Antrag zu benötigen, wobei drei Viertel der Anträge in weniger als vier Stunden bearbeitet werden.²⁰⁶ Die Evaluation zieht daraus die Schlussfolgerung, dass sehr hohe Verwaltungskosten für Bearbeitung von Auskunftsanträgen entsprechend eher selten zu erwarten seien.²⁰⁷ Bei der Frage nach den Wirkungen des Gesetzes äußert sich nur ein Drittel der befragten auskunftspflichtigen Stellen, wobei häufiger Nachteile wie der Arbeitsaufwand als Vorteile wie erhöhte Transparenz in der Organisation, eine höhere Effektivität/weniger Arbeitsaufwand des HmbTG gegenüber dem HmbIFG 2009 und ein besseres Verständnis der Perspektive der Bürger*innen genannt werden.²⁰⁸

Auch in Österreich werden unter anderem finanzielle Gründe dafür genannt, dass in Österreich im Vergleich zu den USA oder Großbritannien noch deutlich weniger Daten öffentlich verfügbar sind und insbesondere nachgeordnete Dienststellen im Bund und große E-Government-Register (u. a. Grundbuch, Firmenbuch) noch nicht viele Daten veröffentlicht haben.²⁰⁹

Das durch Krabina und Lutz erarbeitete „Open Government Vorgehensmodell“ für Österreich schlägt mit Blick auf die begrenzten Ressourcen eine schrittweise Implementierung von Open Government vor.²¹⁰ Die Autor*innen schlagen folgende sechs Maßnahmen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen und zur Umsetzung erster Maßnahmen in der Einführung von Open Government vor:

1. Change Management vorbereiten, um Kulturwandel hin zu mehr Offenheit herbeizuführen (u. a. Bildung eines "Teams der Willigen");
2. Durch Schulungen/Weiterbildungen Kompetenzen stärken (u. a. Resilienz, Informations- und Kommunikationskompetenz, Kooperationskompetenz und Empowerment);

²⁰² Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 353-354.

²⁰³ Kuzev (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 7.

²⁰⁴ *ibid.*

²⁰⁵ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 287.

²⁰⁶ *ibid.*, S. 294-295.

²⁰⁷ *ibid.*

²⁰⁸ *ibid.*, S. 295.

²⁰⁹ Krabina (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²¹⁰ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 9.

3. Social-Media-Guidelines erstellen (z. B. in Orientierung an den Social-Media-Leitfäden der BLSG in Österreich²¹¹ und am Leitfaden „Social Media in der Hamburgischen Verwaltung“²¹²);
4. Sperren zur Nutzung von Social Media beseitigen;
5. Rechtliche Rahmenbedingungen schaffen, insbesondere Informationsfreiheitsgesetze (in Österreich gilt immer noch Amtsverschwiegenheit als Grundsatz, aber es gibt Initiativen, diesen durch ein Informationsfreiheitsgesetz abzuschaffen, Verweis auf Vorbilder Hamburg, Bremen und Rheinland-Pfalz);
6. Einrichten eines Open-Government-Kompetenzzentrums als ressourcensparende, ressortübergreifende "virtuelle Organisationseinheit", sollte in enger Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträger*innen, Verwaltungsmitarbeiter*innen und Bürger*innen aufgebaut werden, Funktionen: internes Koordinations-, Weiterbildungs- und Beratungszentrum und externe Anlaufstelle.²¹³

2.4.2.4 Wandel der Verwaltungskultur

Die erste Maßnahme des Vorgehensmodells von Krabina und Lutz („*Change Management vorbereiten, um Kulturwandel hin zu mehr Offenheit herbeizuführen*“, s. o.) verweist auf eine der Kernherausforderungen für Open Government in Kontinentaleuropa und insbesondere in Ländern des deutschsprachigen Raums: den notwendigen Wandel der Verwaltungskultur. Die Erfahrungen aus Hamburg und Österreich zeigen, dass es möglich ist, einen solchen Kulturwandel auch in Ländern mit legalistischen Verwaltungstraditionen einzuleiten.

Der Bericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (2013) zieht schon zwei Jahre nach Inkrafttreten des Hamburger Transparenzgesetzes die Schlussfolgerung, dass das Gesetz nicht nur tatsächlich für mehr Informationsfreiheit Sorge, sondern auch ein Wandel in der Verwaltung stattgefunden habe (auch im Vergleich zum vorherigen Hamburger IFG). Der Hamburger Datenschutzbeauftragte bezieht sich dabei auf den Fall der Veröffentlichung von Akten zum Thema Fracking:²¹⁴

„Entgegen früherer Erfahrungen hat sich die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation unseren Ausführungen gegenüber sehr aufgeschlossen gezeigt. Obwohl das betroffene Unternehmen gegen die ihm bekanntgegebene Absicht eines erweiterten Informationszugangs Widerspruch eingelegt hat, bekam die Antragstellerin im Vergleich zum Erstbescheid zusätzliche Informationen. Der Ausgang dieses Falles illustriert aus unserer Sicht zweierlei: Zum einen die durch das geänderte Gesetz deutlich verbesserte Situation von Antragstellern, wenn es um den Zugang zu Unternehmensdaten geht. Wir sind der Ansicht, dass es unter dem alten Hamburgischen Informationsfreiheitsgesetz keinen erweiterten Informationszugang gegen den Willen des Unternehmens gegeben hätte. Zum anderen hat durch die ständige Diskussion des Themas in der interessierten Öffentlichkeit auch bei den Behörden ein Bewusstseinswandel eingesetzt. Wir sind uns sicher, dass dieses Verfahren vor wenigen Jahren noch anders ausgegangen wäre.“²¹⁵

Die Evaluation des HmbTG kommt zu dem überraschenden Befund, dass die deutliche Mehrheit (76,1%) der befragten Nutzer*innen des Transparenzportals glaubt, dass das Portal (in geringem oder

²¹¹ <https://www.ref.gv.at/Veroeffentlichte-Informationen.983.0.html>

²¹² www.hamburg.de/contentblob/3320624/data/social-media-in-der-hamburgischenverwaltung.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²¹³ Krabina; Lutz (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 11-16.

²¹⁴ s. Kapitel 2.4.1.4.

²¹⁵ *ibid.*, S. 31-33.

hohen Maße) zu einer Veränderung der Verwaltungskultur mit einer größeren Offenheit gegenüber Bürger*innenanfragen beträgt.²¹⁶ Die Verwaltungsmitarbeiter*innen sind da deutlich skeptischer. Gut die Hälfte der befragten Mitarbeiter*innen ist der Ansicht, „dass die Veröffentlichung von Informationen über das Transparenzportal keine Auswirkungen auf die Behördenkultur in Bezug auf die Offenheit gegenüber Anfrage von Bürgerinnen und Bürgern hat“.²¹⁷ Etwa ein Drittel der befragten Verwaltungsmitarbeiter*innen ist der Ansicht, dass ihre Behörde etwas offener geworden ist und nur gut 10% glauben, dass ihre Behörde deutlich offener geworden ist.²¹⁸

In Österreich hat die Einführung von Open Government nach Einschätzung von Krabina zu einem Qualitätsgewinn und zu einer veränderten Wahrnehmung in der Datenbearbeitung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltungen geführt.²¹⁹

„Ganze Abteilungen haben das Gefühl, dass sich nun „endlich“ jemand für die Daten interessiert, die sie bereits seit Jahren erheben, aufbereiten und in Print-Publikationen veröffentlicht haben. Andererseits ist die generelle Aufmerksamkeit durch die Re-User (z. B. App-NutzerInnen) erhöht und trägt zu einem positiven Image der Verwaltung bei. Die interne Qualität steigt, da die Daten überarbeitet und erklärt werden müssen.“

2.4.3 Erfahrungen und Lehren aus der Umsetzung des Open Government Grundsatzes „Open by Default“ (Standardmäßig offene Daten)

Die Open-Data-Charta der G8-Staaten legte das „Open by Default“-Prinzip als das erste von fünf Prinzipien fest. Die Bundesregierung setzte diese Prinzipien im Jahr 2014 im Nationalen Aktionsplan zur G8 Open Data Charta um, wobei als rechtliche Grenzen der Bereitstellung von Informationen das Bundesdatenschutzgesetz, Urhebergesetz sowie § 10 des Umweltinformationsgesetzes genannt wurden.²²⁰ In der ersten Änderung des E-Government-Gesetzes im Jahr 2017 wurde das „Open by Default“-Prinzip gesetzlich verankert.²²¹

Laut Klessmann et al. zeigen Erfahrungen aus anderen Ländern (u. a. Großbritannien, Österreich und Frankreich), dass die Einrichtung von zentralen Datenportalen und deren operativer Betrieb durch professionelle Betreiberorganisationen wichtige Erfolgsfaktoren für eine proaktive und weitreichende Veröffentlichung von staatlichen Daten und Informationen darstellen.²²² Dies gelte insbesondere auch für föderale Staaten mit hohem Bedarf an politischer Mehrebenenkoordination.²²³

²¹⁶ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 175.

²¹⁷ *ibid.*, S. 181.

²¹⁸ *ibid.*

²¹⁹ Krabina (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²²⁰ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 55.

²²¹ Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 5.

²²² Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²²³ s. dazu auch Kapitel 2.4.1.2.

„Insbesondere zeigen die Betreiber in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, dass es auf Open-Data-Einheiten ankommt, die den Open-Data-Prozess proaktiv durch Kommunikation und Marketing treiben sowie die beteiligten Akteure (Datenbereitsteller, Ziel- und Nutzergruppen) koordinieren und als Dienstleister unterstützen. Diese Erkenntnis sollte nicht auf Zentralstaaten limitiert werden, sondern insbesondere für Föderalstaaten gelten, in denen durch die größere Akteurszahl mit einem höheren Koordinationsbedarf zu rechnen ist.“²²⁴

Der Fortschrittsreport zur Umsetzung der G8-Open-Data-Charta²²⁵ führt aus, dass Großbritannien vier rechtlich nicht bindende Selbstverpflichtungen zur Umsetzung des „Open by Default“-Prinzips eingegangen ist. So wurde das Prinzip u. a. 2012 in die „Public Data Principles“ integriert und 2013 in den Code of Practise des britischen Staatssekretärs aufgenommen und damit zur Richtschnur für die öffentliche Verwaltung in den Verfahren zur Anwendung des Freedom of Information Act (FOIA).²²⁶ Der Report stellt allerdings auch fest, dass gelegentliche technologische und kulturelle Barrieren, wie beispielsweise veraltete IT-Systeme und Weigerungshaltungen gegenüber der Datenfreigabe in einigen Regierungsabteilungen eine umfassendere Umsetzung des „Open by Default“-Prinzips in Großbritannien verhindert hätten.²²⁷ Die britische Regierung hat darauf reagiert, indem sie unter anderem ein Open-Data-Trainingsprogramm für Behördenmitarbeiter*innen aufsetzte, mit dem expliziten Ziel, das „Open by Default“-Prinzip stärker in der Verwaltungskultur zu verankern.²²⁸

Das Hamburger Transparenzgesetz verpflichtete die Hamburger Verwaltung, Daten aktiv und auch ohne vorherige Einreichung eines Antrags auf Informationszugang zu veröffentlichen.²²⁹ § 4 (1) HmbTG regelt die Ausnahmevorschriften und gibt im Zweifel dem Datenschutz Vorrang vor der Informationsfreiheit: *„Der Gesetzgeber hat in § 4 die Veröffentlichung personenbezogener Daten nur in einigen klar definierten Fällen erlaubt und die Herausgabe auf Antrag grundsätzlich einer Abwägung unterstellt. Damit hat er im Ergebnis der informationellen Selbstbestimmung den Vorrang vor der Informationsfreiheit gewährt, obwohl der dazu nicht verfassungsrechtlich verpflichtet gewesen wäre.“²³⁰*

Obwohl demnach nicht alle rechtlichen Möglichkeiten einer weiterreichenden Regelung ausgeschöpft wurden, zeigt die Evaluation, dass das Prinzip „Open by Default“ in der praktischen Anwendung weitgehend umgesetzt wurde. Demnach führten die Ausnahmevorschriften *„nur in wenigen Fällen dazu [...], dass Informationen in Gänze nicht veröffentlicht wurden. Die Ausnahmevorschriften beeinträchtigen den Umfang der Veröffentlichungen somit nicht in nennenswertem Umfang.“²³¹* Die Mehrheit der veröffentlichungspflichtigen Stellen hat demnach keine Erfahrungen mit Ausnahmetatbeständen gesammelt oder keine Schwierigkeiten bei ihrer Klärung gehabt.²³² Auch gab es nur wenige Anfragen und Einwendungen.

²²⁴ Klessmann, Denker, Schiederdecker, Schulz (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin, https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open-government-data-deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 352–354.

²²⁵ Castro, Korte (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²²⁶ *ibid.*, S. 26.

²²⁷ *ibid.*

²²⁸ *ibid.*

²²⁹ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 1.

²³⁰ Maatsch, Schnabel (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges., S. 150.

²³¹ Herr, Müller, Engewald, Piesker, Ziekow (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018), S. 286.

²³² *ibid.*, S. 287.

gen durch die Öffentlichkeit zu auf dem Transparenzportal veröffentlichten Informationen. Die Evaluation schließt daraus, „dass die Portalnutzerinnen und -nutzer mit den auf dem Transparenzportal veröffentlichten Informationen weitgehend zufrieden sind.“

Die Beispiele der übermäßigen Schwärzung von Informationen durch Verwaltungsmitarbeiter*innen zum vermeintlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen trotz der sie eigentlich schützen den Klausel in §7 HmbTG weisen jedoch darauf hin, dass noch nicht alle Mitarbeiter*innen der Hamburger Verwaltung den Kulturwandel im Sinne des „Open by Default“-Prinzips vollzogen haben.²³³ Dies unterstreicht noch einmal, dass ein solcher Kulturwandel nur schrittweise erfolgen kann.

2.4.4 Erfahrungen und Lehren aus der Umsetzung des Open-Government-Grundsatzes „Release to one - release to all“ (Veröffentlichung aller erteilten Auskünfte)

Das Open-Government-Vorgehensmodell, das Krabina und Lutz für Österreich entwickelt haben²³⁴ empfiehlt die Anwendung des „Release to one - release to all“-Prinzips insbesondere für die Veröffentlichung von Anfragen zu PSI (public sector information), zum Auskunftspflichtgesetz sowie informelle Anfragen von Journalist*innen und Bürger*innen.²³⁵ Die Autor*innen führen aus, dass diese Anfragen außerdem als Indikator für das öffentliche Interesse an Informationen und Daten betrachtet werden können und entsprechend als Guideline für die Fokussierung der aktiven Veröffentlichung genutzt werden.²³⁶

Der Grundsatz „Release to one - release to all“ ist im Gegensatz zum „Open by Default“-Prinzip deutlich weniger verbreitet. Krabina und Lutz verweisen im Open-Government-Vorgehensmodell auf ein Pilotprojekt in den USA, das zum Ziel hat, die Umsetzung des „Release to one - release to all“-Prinzips in der U.S. Administration zu testen.²³⁷ Dieses Pilotprojekt startete im Juli 2015 und verpflichtete diverse öffentliche Einrichtungen (die Environmental Protection Agency, das Office of the Director of National Intelligence, die Millennium Challenge Corporation, sowie einige Unterabteilungen des Department of Defense, des Department of Homeland Security, des Department of Justice und der National Archives and Records Administration) dazu, prinzipiell alle Auskunftsanfragen unter dem Freedom of Information Act (FOIA) zu veröffentlichen. Die bisherige Policy sah vor, dass Auskunftsanfragen erst veröffentlicht werden müssen, wenn sie mindestens dreimal getätigt wurden.²³⁸

Im Juni 2016 veröffentlichte das federführende U.S. Department of Justice die Ergebnisse und Bewertung des Pilotprojektes und das Weiße Haus kündigte die nächsten Schritte zur Umsetzung des „Release to one - release to all“ Grundsatzes im FOIA Improvement Act 2016 an. Dazu wurde der Chief FOIA Officers Council eingerichtet und beauftragt, unter Berücksichtigung der Lehren aus dem Pilotprojekt eine Policy zur Umsetzung des „Release to one is a release to all“-Prinzips für den FOIA in allen Bundesbehörden zu erarbeiten. Basierend auf den Erfahrungen aus dem Pilotprojekt wurden ein potentiell negativer Einfluss des „Release to one is a release to all“-Prinzips auf den investigativen Journalismus sowie technische und ressourcenbezogenen Herausforderungen als kritische Themen identi-

²³³ s. Kapitel 2.4.2.2.

²³⁴ s. Kapitel 2.3.3.

²³⁵ *ibid.*, S. 22.

²³⁶ *ibid.*, S. 22-23.

²³⁷ *ibid.*, S. 18.

²³⁸ Sorenson (2015): Pilot program will publicize all FOIA responses at select federal agencies, <https://sunlightfoundation.com/2015/07/13/pilot-program-will-publicize-all-foia-responses-at-select-federal-agencies/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

fiziert. Es soll ein zentrales FOIA Portal eingerichtet werden, in dem u. a. alle Anfragen zentral veröffentlicht und koordiniert werden können. Auch die Leitlinien zur Umsetzung von Open Government sollten entsprechend erneuert werden.²³⁹

Mit dem Einzug der Trump Administration in das Weiße Haus ist die Umsetzung des „Release to one is a release to all“-Prinzips allerdings ins Stocken geraten. Am 31. Oktober 2017 veröffentlichte die Sunlight Foundation eine Mitteilung, in der sie kritisiert, dass die Trump Administration keine Anstrengungen bezüglich der weiteren Umsetzung des Prinzips unternommen habe: *“Despite multiple requests for updates from the Justice Department over the past year, it does not appear the Trump administration has any plans to finalize and promulgate this policy, or even answer basic questions about why it has stalled.”*²⁴⁰ Im März 2018 veröffentlichte das Department of Justice dann zwar ein überarbeitetes Portal, das Howard positiv bewertet, allerdings sei immer noch ungeklärt, ob die „Release-to-one, release-to-all“-Policy auch tatsächlich umgesetzt werde.²⁴¹

Die erfolgreiche Durchführung des Pilotprojektes unter der Obama-Administration und die Schwierigkeiten bei der weiteren Umsetzung des „Release-to-one, release-to-all“-Prinzips unter der Trump-Administration zeigen anschaulich, dass politischer Wille und politische Führung ein zentraler Erfolgsfaktor für Open-Government-Maßnahmen ist.²⁴²

²³⁹ The White House (2016): Fact Sheet: New Steps Toward Ensuring Openness and Transparency in Government. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/fact-sheet-new-steps-toward-ensuring-openness-and-transparency> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²⁴⁰ <https://sunlightfoundation.com/2017/10/31/its-time-for-the-justice-department-to-finalize-and-release-its-new-foia-policy/> (Zugriff am 07.09.2018)

²⁴¹ Howard, A. (2018): Department of Justice launches new FOIA.gov to kick off Sunshine Week, <https://sunlightfoundation.com/2018/03/08/department-of-justice-launches-new-foia-gov-to-kick-off-sunshine-week/> (letzter Zugriff am 25.09.2018).

²⁴² s. Kapitel 2.4.1.1.

3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Basierend auf den Erfahrungen aus den Vergleichs(-bundes-)ländern lassen sich folgende Schlussfolgerungen für die Förderung und Umsetzung des UIG in Deutschland formulieren:

- ▶ **Veränderungen grundsätzlicher denken:** Nicht die Verbesserung der Ablauforganisation im Vollzug einzelner Gesetze wird Umsetzungsdefizite von UIG und anderen Informationszugangsrechten grundlegend beheben. Nur ein grundsätzlich neuer Ansatz, der den Nutzen einer Öffnung des Verwaltungshandelns nach außen betont, wird allmählich zu einem Kulturwandel im administrativen Handeln und zu einer Veränderung im Verhältnis von staatlicher Verwaltung und Bürger*innen führen.
- ▶ **Historisch gewachsene Verwaltungstraditionen beachten und schrittweisen Wandel der Verwaltungskultur einleiten:** Mit Blick auf die besonderen Herausforderungen der legalistischen Verwaltungskultur in Deutschland bietet es sich an, von der schrittweisen Einführung von Open Government in Österreich zu lernen, das eine ähnliche Verwaltungskultur besitzt. Hier kann das Open-Government-Vorgehensmodell von Krabina und Lutz Orientierungshilfe bieten.²⁴³
- ▶ **Integration von sich überlappenden Informationszugangsrechten:** Die gesetzlichen Regelungen zu Umweltinformation und Open Government und ihre Umsetzungsstrategien sollten stärker integriert werden, da beide sehr ähnliche Grundsätze, steuerungspolitische Ziele und Umsetzungsformen verfolgen. Von den untersuchten Ländern in dieser Studie engagiert sich Großbritannien am stärksten für die Integration seiner Open-Government- und UIG-Umsetzungsstrategien und könnte als Vorbild für Deutschland dienen.²⁴⁴
- ▶ **Politische Priorisierung des Themas auf oberster Regierungsebene:** Eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Open-Government-Ansätzen ist der politische Wille und die politische Führung durch die nationale Regierung. Großbritannien ist hier ebenfalls ein internationaler Vorreiter, indem es die Verantwortung für die Umsetzung der nationalen Open-Government-Strategie zentral beim Minister for the Cabinet Office angesiedelt hat und durch umfangreiche personelle und finanzielle Investitionen sein Engagement für Open Government unterstreicht. Das U.S.-Pilotprojekt zur Umsetzung des „Release to one - release to all“-Prinzips bestätigt die Relevanz von politischem Willen und politischer Führung in Open-Government-Initiativen. Das Beispiel der USA zeigt aber zugleich, dass die Umsetzung von Open-Government stagnieren kann, wenn die nationale Regierung ihre Rolle als politischer Antreiberin aufgibt.
- ▶ **Ausnutzung situativer Möglichkeitsfenster für politisches Agenda-Setting:** Das Hamburger Beispiel demonstriert, wie wichtig es ist, politische Möglichkeitsfenster für die Einführung von Open-Government-Maßnahmen zu nutzen, die sich etwa aus neuen politischen Konstellationen ergeben können.
- ▶ **Einbeziehung von Verwaltungsakteuren in die Entwicklung des politischen/rechtlichen Designs von Open-Government-Maßnahmen:** Die Erfahrungen aus Hamburg zeigen zugleich, dass eine zu schnelle Erarbeitung einer Open-Government-Regelung ohne Beteiligung der betroffenen Verwaltungsakteure zu rechtlichen Ungenauigkeiten und Widersprüchen führen kann, die Behör-

²⁴³ Vgl. auch Schomerus u.a., Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen, Berlin, 2020, 6.3.2.

²⁴⁴ Vgl. Ebenda 6.2.1.

denhandeln erschweren bzw. blockieren können. Hier ist es empfehlenswert, staatliche Verwaltungsakteure selbst als Stakeholder zu betrachten und in einen Stakeholderdialog über das Politikdesign zu integrieren.

- ▶ **Potentiale des Politiklernens von Vorreitern auf subnationaler Ebene nutzen:** Die deutsche Bundesregierung sollte das Engagement und die Erfahrungen der subnationalen Open-Government-Pioniere in den Kommunen und Bundesländern nutzen und zivilgesellschaftliche Akteure einbinden, um eine politische „Koalition der Willigen“ aufzubauen. Das Beispiel Österreich zeigt, wie Bundeskanzleramt mit mehreren Städten und zivilgesellschaftlichen Open-Government-Initiativen die nationale Open-Government-Strategie in einem kooperativen Prozess entwickelt und umsetzt. Großbritannien kooperiert ebenfalls eng mit nicht-öffentlichen Akteuren aus der Wirtschaft, der Open-Data-Community und der Zivilgesellschaft.
- ▶ **Institutionelle Verankerung des Themas in der obersten Regierungsadministration:** Die Datenschutzbeauftragten in Bund und Ländern können als Ansprechpartner*innen/Ombudspersonen und Vermittlerinstanz eine entscheidende institutionelle Unterstützung in der Umsetzung von Open Government und UIG darstellen. In Bezug auf Open Government kann hier das Hamburger Transparenzgesetz als Modell dienen, das dem Hamburger Datenschutzbeauftragten eine starke Position als Kontroll- und Vermittlerinstanz zuweist (allerdings ist der Hamburger Datenschutzbeauftragte bisher nicht für das Hamburger UIG zuständig).
- ▶ **Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit über Sinn und Zweck von Open Government:** Erfahrungen aus dem Open-Government-Vorreiterland Großbritannien zeigen, dass selbst dort das öffentliche Bewusstsein und Wissen zu Open Data noch gering ist und teilweise in der Bevölkerung Bedenken zu Datenschutz bestehen. Eine mangelnde Wahrnehmung besteht auch in Deutschland in Bezug auf das UIG, wie die empirische Erhebung ergab. Ein Lösungsansatz wäre entsprechend, die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren.
- ▶ **Chancen der Digitalisierung nutzen und zentral organisierte Datenportale aufbauen:** Die Erfahrungen aus den untersuchten Ländern zur Umsetzung der Open-Government-Grundprinzipien „Open by Default“ und „Release to one - release to all“ zeigen, dass die Einrichtung von zentralen Datenportalen und deren operativer Betrieb durch professionelle Betreiberorganisationen wichtige Erfolgsfaktoren für eine proaktive und weitreichende Veröffentlichung von staatlichen Daten und Informationen darstellen. Eine Handlungsstrategie in Deutschland könnte sein, das PortalU wiederzubeleben beziehungsweise es idealerweise sinnvoll in das zentrale Datenportal Govdata zu integrieren.²⁴⁵

²⁴⁵ Vgl. Ebenda 6.1.4.

4 Quellenangaben

- Arbeitskreis Open Government Partnership Deutschland (2017): Zivilgesellschaftliche Empfehlungen für den nationalen Aktionsplan Open Government Partnership. Grundlagenpapier für die zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) mit inhaltlichen Empfehlungen der Zivilgesellschaft für den ersten nationalen Aktionsplan der Bundesregierung 2017-19. Berlin, https://opengovpartnership.de/files/2017/05/170323_Zivilgesellschaftliche_Empfehlungen_NAP_OGP.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Barnickel, Nils; Klessmann, Jens (2012): Open Data – Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors. In: Ulrich Herb (Hg.): Open Initiatives: Offenheit in der digitalen Welt und Wissenschaft. Saarbrücken, S. 127–158.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Nationaler Umsetzungsbericht der Aarhus-Konvention für Deutschland (2016), https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/NIR_2017/2017_Germany_AC_NIR_DE_clean.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Castro, Daniel; Korte, Travis (2015): Open Data in the G8. A Review on Progress in the G8 Open Data Charta. Center for Data Innovation, <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) (2014): Implementation Report Submitted by the United Kingdom, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/NIR_2014/NIR_2014_UK_eng_trc.docx (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2013): Tätigkeitsbericht Informationsfreiheit 2012 / 2013. Hamburg, https://datenschutz-hamburg.de/assets/pdf/Taetigkeitsbericht_Informationsfreiheit_2012-2013_01.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Die Bundesregierung (2017): Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership (OGP). Erster Nationaler Aktionsplan 2017-2019. Grundsteine für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln. Berlin, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Germany_NAP_2017-2019_DE.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018),
- Die deutsche Bundesregierung (2018). Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html> (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Geodatenportal Niedersachsen (2014): Newsletter 2/2014 vom 12. Dezember 2014, <http://www.geodaten.niedersachsen.de/gdini/gdinewsletter/newsletter-2-2014-vom-12-dezemberl-2014-129909.html>, zuletzt aktualisiert am 18.12.2017 (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Gütschow, Leif (2018): Vertrag nur geschwärzt veröffentlicht: Bahnhofs-Deal im Dunkeln, <http://www.taz.de/Vertrag-nur-geschwaerzt-veroeffentlicht/!5499222/>, zuletzt aktualisiert am 04.07.2018, (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Harm, Robert (2017): Plädoyer für den Beitritt Österreichs zur Open Government Partnership, <https://www.open3.at/2017/11/plaedoyer-fuer-den-beitritt-oesterreichs-zur-open-government-partnership> (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Herr, Marius; Müller, Dr. Christoph; Engewald, Bettina; Piesker, Axel; Ziekow, Prof. Dr. Dr. Jan. (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes. Speyer, <http://www.hamburg.de/content-blob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Howard, Alex (2018): Department of Justice launches new FOIA.gov to kick off Sunshine Week, <https://sunlightfoundation.com/2018/03/08/department-of-justice-launches-new-foia-gov-to-kick-off-sunshine-week/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)
- Klessmann, Jens; Denker, Philipp; Schiederdecker, Ina; Schulz, Sönke E. (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin,

https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/eGovernment/open_government_data_deutschland_langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Knödler, Gernot (2017): Undurchsichtige Transparenzregeln: Transparenzgesetz ist mangelhaft, <http://www.taz.de/Undurchsichtige-Transparenzregeln/!5454559/>, zuletzt aktualisiert am 07.12.2017 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Krabina, Bernhard (2016): Offene Verwaltungsdaten: Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung. In: Forum Public Management (1), S. 16–18, <http://kdz.eu/de/content/offene-verwaltungsdaten-f%C3%BCnf-jahre-open-government-data-%E2%80%93-eine-kritische-w%C3%BCrdigung> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Krabina, Bernhard.; Lutz, Brigitte (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 3.0. Wien, <http://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS (Grundwissen Politik, 51), <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-00173-5> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Kuzev, Dr. Pencho (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten. Hg. v. Konrad Adenauer Stiftung. Berlin, http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Lucke, Prof. Dr. Jörn v.; Geiger, Christian P. (2010): Open Government Data - Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors (Gutachten für die Deutsche Telekom AG zur T-City Friedrichshafen). Friedrichshafen.

Lucke, Prof. Dr. Jörn v.; Herzog, Christian.; Heise, Christian (2014): In unserem eigenen Interesse. Replik auf Göttrik Wewer zum Beitritt Deutschlands zur Open Government Partnership (OGP). In: Verwaltung und Management 20 (4), S. 187–198.

Maatsch, Asmus; Schnabel, Christoph (2015): Das Hamburgische Transparenzgesetz. Kommentar. Berlin, Brüssel: Lexxion Verlagsges.

Muner-Bretter, Anna (2016): Implementation report. 4. Umsetzungsreport Aarhus Konvention Österreich, https://www.bmnt.gv.at/umwelt/eu-international/umweltpolitik_internat/aarhus-konvention/6.-Treffens-der-Vertragsstaaten-der-UNECE-Aarhus-Konvention-im-Jahr-2017-.html (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.

Schomerus, T.; Schrader, C.; Stracke, K.; Tews, K.; Zschiesche, M. (2017): Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen. Einleitung und Vorstudie.

Semsrott, Arne (2017): Evaluation der Informationsfreiheit in Hamburg: Transparenz schafft Vertrauen. <https://netzpolitik.org/2017/evaluation-der-informationsfreiheit-in-hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Smidak, Magnus; Morrison, Adil; Sinner, Raoul (2016): Großbritannien. Ein Musterland in Europa. In: Wangermann, Tobias (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 41–49.

Sorenson, Zachary (2015): Pilot program will publicize all FOIA responses at select federal agencies, <https://sunlightfoundation.com/2015/07/13/pilot-program-will-publicize-all-foia-responses-at-select-federal-agencies/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Teuwsen, Peer (2014): Transparenzgesetz: Ein durchsichtiger Plan, <https://www.zeit.de/2014/28/transparenzgesetz-hamburg>, zuletzt aktualisiert am 05.07.2018 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Tews, Kerstin (2008): Vom Erfolg anderer lernen. Policy-Transfer und seine Voraussetzungen. In: C. (Ed.) Fischer (Hg.): Stromsparen im Haushalt. Trends, Einsparpotenziale und neue Instrumente für eine nachhaltige Energiewirtschaft, S. 79–89.

The White House (2016): Fact Sheet: New Steps Toward Ensuring Openness and Transparency in Government. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/30/fact-sheet-new-steps-toward-ensuring-openness-and-transparency> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Tschabuschnig, Dr.. Günther (2016): Österreich. Eine Koalition der Willigen. In: Wangermann, Tobias (Hg.): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), S. 83–93.

Vogelezang-Stoute, E. M.; van der Grijp, Nicole M.; van der Fliers, A.; Priems, N. A. M. (2009): Openbaarmaking van milieu-informatie: evaluatie van de uitvoering van verplichtingen uit het Aarhus-verdrag en van richtlijn 2003/4/EG. (STEM publicatie; No. 2008/4). Arnhem, https://pure.uva.nl/ws/files/751916/79190_318284.pdf.

Wangermann, Tobias (Hg.) (2016): Open Data aus internationaler Perspektive. Länderberichte aus Brasilien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Japan, Österreich, den Philippinen, Polen und den USA zum Stand von Open Data. Sankt Augustin, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V (Eine Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V), http://www.kas.de/wf/doc/kas_45742-544-1-30.pdf?160630133043 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Zschiesche, Michael (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren. Status quo und Perspektiven. 1. Aufl. s.l.: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag (Braunschweigische Rechtswissenschaftliche Studien), <http://gbv.eblib.com/patron/FullRecord.aspx?p=4347302> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

Internetverzeichnis

<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex#principle-1-open-data-by-default> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

https://www.govdata.de/documents/10156/18448/Verwaltungsvereinbarung_GovData_finale+Fassung.pdf/a12e7cfb-91fc-4570-9a07-ed420e524c93 (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://www.govdata.de/web/guest/lizenzen> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Internationales/OGP/berichtswesen/berichtswesen_node.html (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://opengovpartnership.de/nationaler-aktionsplan/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://netzwerkrecherche.org/handwerk/informationsfreiheit-und-auskunftsrechte/ifg-guide/ifg-landesgesetze/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<http://www.umweltinformationsrecht.de/umweltinformationsrecht/landesrecht.html> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://www.egovernment-computing.de/umsetzung-des-egovernment-gesetzes-a-543792/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<http://transparenz.hamburg.de/transparenzportal-hamburg/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<http://transparenz.hamburg.de/veroeffentlichende-stellen/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140702135603/http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/assets/Uploads/130628-Open-Data-SI-paperFINAL.pdf> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<http://www.listpoint.co.uk/Attachments/Listpoint%20%20Open%20Data%20research%20for%20website.pptx> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

www.hamburg.de/contentblob/3320624/data/social-media-in-der-hamburgischenverwaltung.pdf (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://sunlightfoundation.com/2017/07/20/trump-administration-open-government-record/> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://sunlightfoundation.com/2017/10/31/its-time-for-the-justice-department-to-finalize-and-release-its-new-foia-policy/> (Zugriff am 07.09.2018)

<https://www.govdata.de/hilfe> (letzter Zugriff am 25.09.2018)

<https://catalog.data.gov/dataset> (letzter Zugriff am 25.09.2018)