



Land Brandenburg
Der Minister des Innern

Einführung von Open Government Data im Land Brandenburg und
Fortentwicklung der E-Government-Strategie des Landes

Bericht
an den Ausschuss für Inneres des Landtages Brandenburg
zur
Entschließung des Landtages Brandenburg vom 25. September 2013
„Moderne Verwaltung durch Open-Government-Data!“
(Drs. 5/7998-B)

Potsdam, 5. Mai 2014

Inhalt

1. BERICHTSANLASS	3
2. ALLGEMEINES	4
3. UMSETZUNGSMAßNAHMEN ZU DEN ZIFFERN 1. – 3. DES LT-BESCHLUSSES DRs. 5/7998 (B)	5
3.1. <i>Zu Ziff. 1 des Beschlusses des Landtages:</i>	5
<i>Beteiligung an der GovData-Plattform des Bundes und der Länder: “Forcieren der Beteiligung des Landes Brandenburg an der GovData-Plattform/Datenportal“</i>	5
3.1.1. Status GovData-Plattform des Bundes und der Länder	5
3.1.2. Kontext IT-PLR.....	6
3.1.3. Verwaltungsvereinbarung und Finanzierung	6
3.1.4. Maßnahmen	6
3.2. <i>Zu Ziff. 2 des Beschlusses des Landtages:</i>	7
<i>Vorbereitung der umfassenden und zeitnahen Veröffentlichung von Informationen und Daten des Landes auf einem Landesportal</i>	7
3.2.1. Ausgangssituation und Zielstellungen	7
3.2.2. Maßnahmen	8
3.3. <i>Zu Ziff. 3 des Beschlusses des Landtages:</i>	9
<i>Fortentwicklung der E-Government-Strategie des Landes</i>	9
3.3.1. Allgemeines	9
3.3.2. Open Government Data	10
3.3.3. Internationale sowie bundes- und europarechtliche Bezüge	10
3.3.4. Perspektiven	14
3.3.5. Maßnahmen	15
4. ZUSAMMENFASSUNG	16

1. BERICHTSANLASS

Mit seiner EntschlieÙung „Moderne Verwaltung durch Open-Government-Data!“ in der 81. Sitzung vom 25. September 2013 (Drs. 5/7998-B) hat der Landtag die Landesregierung gebeten,

- „1. die Beteiligung des Landes Brandenburg an der GovData-Plattform/ Datenportal für Deutschland zu forcieren,
2. die erforderlichen Vorbereitungen für eine möglichst umfassende und zeitnahe Veröffentlichung von Informationen und Daten des Landes Brandenburg auf einem Landesportal – z. B. www.brandenburg.de – zu treffen,

dabei

- sollen bestehende Informationsplattformen genutzt und möglichst eingebunden werden,
 - ist die Kompatibilität zu bereits bestehenden Plattformen beim Bund oder der EU zu berücksichtigen,
 - soll eine Einbindung der Kommunen vorbereitet werden,
 - ist die private kostenfreie Nutzung und der kostenfreie Zugang ohne Angabe personenbezogener Daten für jedermann anzustreben,
 - sollen die technologischen Standards für Open Data – wie Maschinenlesbarkeit und Nutzbarkeit der Datensätze – berücksichtigt werden,
3. die E-Government-Strategie des Landes unter Berücksichtigung des bisherigen technischen Entwicklungsstandes und der veränderten europa- und bundesrechtlichen Entwicklungen fortzuschreiben und dabei als einen Schwerpunkt ‚Open Government Data‘ zu berücksichtigen.“

Der Minister des Innern wurde gebeten, dem Ausschuss für Inneres bis zum 30 April 2014 einen Bericht über die getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

2. ALLGEMEINES

Die Einführung von Open Government Data im Land Brandenburg erfolgt auf drei Ebenen:

Die erste Ebene bildet die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen des Steuerungsprojekts ‚Open Government‘ des IT-Planungsrates. In der für die Projektdurchführung verantwortlichen gleichnamigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BL-AG) unter Federführung des Bundesinnenministeriums (BMI) wird das Land Brandenburg seit dem Projektbeginn Ende 2011 durch das Ministerium des Innern vertreten.

Die zweite Ebene bildet die landesinterne Vorbereitung der Teilnahme an dem GovData-Portal von Bund und Ländern und die Entwicklung der dafür erforderlichen technischen und organisatorischen Voraussetzungen in der Landesverwaltung. Die Arbeiten hierfür wurden Ende 2013 aufgenommen.

Auf einer dritten Ebene werden derzeit die Eckpunkte für eine Fortschreibung der E-Government-Strategie des Landes Brandenburg unter Berücksichtigung strategischer Linien des Bundes, der EU und der G8 sowie unter Einschluss der für den Ausbau von Open Government Data mittel- bis langfristig erforderlichen rechtlichen, finanziellen und technischen Rahmenbedingungen entwickelt.

Bei der zukünftigen Ausrichtung des Landes im Bereich E-Government muss u. a. ein zentrales Anliegen die Beantwortung der Frage sein, wie unter den Bedingungen weiterhin knapper öffentlicher Kassen die Balance bzw. der Modernisierungsgrad zwischen einerseits langfristigen IKT-unterstützten Planungs- und Umsetzungsprozessen der öffentlichen Verwaltung und andererseits kurzfristigen gesellschaftlichen Erwartungshaltungen und Entwicklungszyklen im IKT-Wirtschaftssektor gehalten werden kann. Der zeitliche Rahmen zur Erfüllung aller Soll-Vorschriften durch alle Adressaten des E-Government-Gesetzes des Bundes ist ausweislich der Begründung auf 30 Jahre angesetzt (BR-DS 557/12, S. 33, vierter Abs. 1 Spiegelstrich). Die Entwicklungszyklen für Windows-Betriebssysteme der Fa. Microsoft, die nach wie vor weltweit eine Quasi-Monopolstellung bei den Computer-Betriebssystemen einnehmen, betragen lediglich ca. zwei Jahre, Applikationen („Apps“) für mobile Endgeräte werden heute in Wochenabständen fortentwickelt. Selbst die Einführung und der Ausbau grundlegend neuer Kommunikationsinfrastrukturen wie etwa die Mobilfunk-Technologie dauerte in Deutschland bis zur flächendeckenden Verbreitung und Nutzung durch den überwiegenden Bevölkerungsteil weniger als 10 Jahre. Langfristige Veränderungsprozesse im öffentlichen Bereich treffen mithin auf sich immer schneller und radikaler verändernde äußere Rahmenbedingungen.

Eine strategische Antwort auf dieses Kernproblem muss daher die Schaffung der notwendigen Flexibilität bei der Planung und Umsetzung informationstechnischer Prozesse sein; dies betrifft neben der technischen und organisatorischen Ebene insbesondere auch die haushälterische Flexibilität. Ohne Optimierung der Anpassungsfähigkeit an die kurzfristigen gesellschaftlichen Veränderungsprozesse und wirtschaftlichen Entwicklungszyklen im Informations- und Kommunikationssektor mangelte es der öffentlichen Verwaltung an einer wesentlichen Voraussetzung für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben.

Soweit die nachfolgenden Ausführungen nicht lediglich deskriptiv den Stand der Arbeiten auf Verwaltungsebene wiedergeben, stehen sie unter dem Vorbehalt noch nicht abgeschlossener Meinungsbildung innerhalb der Landesregierung. Die hierfür erforderlichen Kabinettsbeschlüsse sind im Laufe der kommenden Legislaturperiode herbeizuführen.

3. UMSETZUNGSMABNAHMEN ZU DEN ZIFFERN 1. – 3. DES LT-BESCHLUSSES DR. 5/7998 (B)

3.1. Zu Ziff. 1 des Beschlusses des Landtages:

Beteiligung an der GovData-Plattform des Bundes und der Länder: "Forcieren der Beteiligung des Landes Brandenburg an der GovData-Plattform/Datenportal"

Zielstellung für den Aufbau und Betrieb des GovData-Portals Deutschlands ist die Errichtung einer technisch einheitlichen, von Bund und Ländern gemeinsam entwickelten und finanzierten Infrastruktur für die Präsentation von Verwaltungsdaten und Dokumenten des Bundes der Länder und Kommunen sowie die Bereitstellung elektronischer Services („Apps“) zur funktionellen Verbesserung des Informationsangebotes und der Nutzungsmöglichkeiten.

3.1.1. Status GovData-Plattform des Bundes und der Länder

Auf der CeBit 2013 erfolgte der Startschuss für den Pilotbetrieb. Bis heute sind in dem Portal rund 13.000 Datensätze von Bund, Ländern und Kommunen enthalten. Zusätzlich bietet das Portal zahlreiche (nicht maschinenlesbare) Dokumente der Verwaltung sowie Anwendungen („Apps“) an, die zusätzliche Funktionalitäten für die Nutzung der Daten bieten.

Als Empfehlung für die Einstellung von Daten in das Portal wurde durch die B/L-AG neben der Klärung technischer, rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen eine GovData-Deutschland-Lizenz entwickelt. Bereits bestehende Lizenz- und Kostenmodelle für Fachdaten der öffentlichen Verwaltung wie im Bereich der Geodateninfrastruktur Deutschland bleiben daneben bestehen. Zielstellung ist es, einen möglichst hohen Anteil an Daten und Informationen unentgeltlich im Portal anzubieten.

Die Aufnahme des Echtbetriebes ist für Anfang 2015 geplant, steht aber unter dem Vorbehalt der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch den Bund und die beteiligten Länder (darunter Brandenburg und Berlin) sowie der termingerechten Durchführung der für den technischen Betrieb erforderlichen europaweiten Ausschreibung. Ab 2016 sollen die Kosten des Betriebes über den Finanzplan des IT-Planungsrates abgebildet werden.

Das GovData-Portal Bund/Länder dient

- als Basis für Rechtskonformität der Datenbereitstellung gemäß EGovG/ PSI-RL („maschinenlesbar“)
- als Präsenz des Landes Brandenburg und der Kommunen auf nationaler Ebene
- als Basis für Datenlieferungen zum eGov-Benchmark der EU bezüglich der in Ländern und Kommunen etablierten Positivbeispiele (Entlastung der Länder und Kommunen von Berichts- und Mitwirkungspflichten)
- der Repräsentation Brandenburgs und seiner Kommunen im Vergleich mit anderen Ländern und verbessert die Außenwahrnehmung einer transparenten und modernen Verwaltung sowie der Stärken und Besonderheiten des Landes z. B. im Bereich Kultur und Tourismus.

Es kann ferner auch für den Unternehmensbereich als zentrale Einstiegsseite auf der Suche nach regionalen wirtschaftsrelevanten Standortfaktoren nutzbar gemacht werden, wofür mit der Entwicklung des Wirtschaftsportals „Brandenburg Business Guide“ (BBG) des MWE bereits eine gute Datenbasis für anschauliche und aktuelle Informationen zur Verfügung steht.

3.1.2. Kontext IT-PLR

Nach Durchführung des Ausschreibungsverfahrens und Zuschlagserteilung soll dem IT-Planungsrat zur 15. Sitzung im Oktober 2014 der Beschlussvorschlag unterbreitet werden, das GovData-Portal von Bund und Ländern als ständige Einrichtung in den Anwendungs- und Maßnahmenplan des IT-Planungsrats zu überführen, so dass die Finanzierung ab 2016 im Rahmen des Finanzplanes des IT-Planungsrates erfolgt.

3.1.3. Verwaltungsvereinbarung und Finanzierung

Für den Betrieb des Portals ab 2015 befindet sich eine Verwaltungsvereinbarung in Vorbereitung, für die bis Anfang Mai 2014 ein zeichnungsfähiger Entwurf vorliegen und den beteiligten Ländern übermittelt werden soll. Die Zeichnung durch Bund und Länder soll im Juli 2014 erfolgen. Bisher haben 7 Länder, darunter Berlin und Brandenburg, ihr Interesse an einer Teilnahme ab Beginn des Regelbetriebs signalisiert.

Für den Regelbetrieb des Portals wird von einem jährlichem Gesamtbedarf von 600.000 € ausgegangen, der auf Bund und Länder nach Maßgabe des sog. Königsteiner Schlüssels in der jeweils aktuellen Fassung verteilt werden soll. Danach tragen der Bund rd. 17,8% und die Länder rd. 82,2%. Für das Land Brandenburg ergibt sich nach dem derzeitigen Entwurfsstand ein jährlicher Finanzierungsbeitrag von 15.200 €, der in das Haushaltsaufstellungsverfahren für 2015/16 eingebracht wurde. Da sich zu Beginn des Regelbetriebes ab Anfang 2015 vorhersehbar nur ein Teil der Länder beteiligen wird, die Nichtteilnahme der übrigen Länder aber nicht zu einer Erhöhung der Anteile der beteiligten Länder führen soll, senkt dies im Anfangsjahr 2015 das zur Verfügung stehende Gesamtbudget auf rund 355.000 €. Der Minderbetrag soll durch einen weitgehenden Verzicht auf Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Leistungen zur technischen Fortentwicklung sowie durch Übernahme von technischen Vorleistungen für den Datentransfer, Koordinierungs- und Schulungsmaßnahmen durch die Partner der Verwaltungsvereinbarung kompensiert werden. Zielstellung ist es, den Betrieb und die Fortentwicklung des Portals ab 2016 auf eine breitere Finanzierungsbasis zu stellen, ohne den Anteil der schon beteiligten Länder zu erhöhen.

3.1.4. Maßnahmen

Auf Seiten des Bundes erfolgt die Durchführung des europaweiten Vergabeverfahrens für den Betrieb des Portals mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb durch das BMI. Zuschlag und Vertragsschluss sind für September/Oktober 2014 im Anschluss an die Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den beteiligten Ländern vorgesehen. Die Einrichtung einer Bund-Länder-Koordinierungsstelle soll im Dezember 2014 rechtzeitig vor Aufnahme des Regelbetriebes Anfang 2015 erfolgen.

Folgende Maßnahmen sind für die Beteiligung an der GovData-Plattform auf Seiten des Landes Brandenburg erforderlich:

- Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung (unter HH-Vorbehalt), vom Bund geplant für Juli 2014,
- Etatisierung des Finanzierungsanteils des Landes Brandenburg im HH-Plan 2015/16 im Rahmen der beschlossenen Eckwerte,
- Benennung eines Ansprechpartners für die Bund-Länder-Koordinierungsstelle,
- Finanzierung und Errichtung eines Landesportals als technische Voraussetzung für die Bereitstellung von Landesdaten und -informationen im GovData-Portal Bund/Länder (siehe 3.2.1).

Das Ministerium des Innern beabsichtigt, sich nach Möglichkeit in der 2. Jahreshälfte 2014 am Pilotbetrieb für das GovData-Portal zu beteiligen, um noch vor Aufnahme des Regelbetriebs praktische Erfahrungen insbesondere mit dem Transfer der Verwaltungsdaten aus dem Landesbereich in das Portal zu sammeln.

3.2. Zu Ziff. 2 des Beschlusses des Landtages:

Vorbereitung der umfassenden und zeitnahen Veröffentlichung von Informationen und Daten des Landes auf einem Landesportal

3.2.1. Ausgangssituation und Zielstellungen

Das Landesportal „brandenburg.de“ ging im März 1996 online, erlebte während der Oderflut 1997 seine Feuertaufe und etablierte sich in den Folgejahren als wichtiges Medium der Öffentlichkeitsarbeit der Landesverwaltung. Hierbei liegt die Zuständigkeit für die inhaltliche Ausgestaltung der Webseiten dezentral bei den jeweiligen Ressorts, während die Federführung für die Internetpräsentation der Landesregierung der Staatskanzlei obliegt. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung aller Verwaltungsvorschriften im Internet (2002), die bundesweit erste Internetwache (2003), das Portal ‚service.brandenburg.de‘ (2004), das Finanzämter-Portal (2005), das Bürgerbeteiligungsportal Maerker (2009) sowie die Geodatenplattformen „Geobroker“ und das Geoportal (2004, 2010) sind Meilensteine zu einem Angebot, dessen Kernsystem heute auf etwa 80 Fachportalen über 100.000 Artikel und 40.000 Dokumente umfasst, die von etwa 700 Redakteuren betreut werden.

In Abhängigkeit von diesen existierenden Portalen im Land Brandenburg ist auf www.brandenburg.de eine technische Lösung zu erarbeiten, die die Open-Government-Daten des Landes bündelt, aufbereitet und an das GovData-Portal Deutschland übergibt. Letzteres wiederum bündelt die Daten der Bundesländer und übergibt sie an das Open-Data-Portal der EU (www.open-data.europa.eu). Ein direkter Austausch der Länderportale mit dem der EU ist nicht vorgesehen. Eine solche Lösung wird daher im Wesentlichen die in technischer Hinsicht notwendige Bündelungs- und Aufbereitungsfunktion für die Abbildung der Landesdaten und -informationen im GovData-Portal Deutschland und im EU-Portal übernehmen, ohne dass hierdurch die dezentrale inhaltliche Verantwortung der Ressorts der Landesregierung für die Fachportale berührt wird. Zugleich wird damit eine redundante Vorhaltung der Daten (physikalische Speicherung) auf den verschiedenen Portalen vermieden. Eine vergleichbare Struktur zur Bündelung besteht bereits im Bereich der Geodaten zur Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie. Metadaten und Geodaten werden über das Landesportal „Geoportal.Brandenburg“ dem Bund-Länder-Portal der GDI-DE (geoportal.de) bereitgestellt, welches wiederum an das europäische Geoportal „INSPIRE-Geoportal“ angebunden ist. Hier ist eine sinnvolle Anbindung an das Open-Government-Data-Portal vorzunehmen.

Zu dieser technischen Lösung gibt es keine wirtschaftlichen Alternativen. Sie kann zudem in einem zweiten Schritt zu einer eigenen Plattform weiterentwickelt werden, die unter www.brandenburg.de zukünftig OpenData in Brandenburg auch öffentlich darstellt und bewirbt. Bislang befinden sich auch die Open-Government-Data-Portale der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und das der EU überwiegend noch im Entwicklungsstadium, weil noch nicht alle rechtlichen oder technischen Erfordernisse, z. B. zu lizenzrechtlichen Einzelfragen oder den Metadatenstrukturen und -inhalten, erschöpfend geklärt sind.

Die für das Datenportal erforderlichen Finanzmittel für den Landeshaushalt befinden sich derzeit in der Abstimmung. Die Anmeldung steht unter dem Vorbehalt der Vereinbarkeit mit den vom Kabinett für die Jahre 2015 und 2016 beschlossenen Eckwerten.

3.2.2. Maßnahmen

Auf Landesebene sind folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt, ist für eine Beteiligung am GovData-Portal des Bundes und der Länder der Aufbau einer eigenen technischen Plattform auf Landesebene erforderlich.
- Für die Einbindung der Kommunen soll ein Angebot der Mitnutzung des GovData-Portals des Landes auch als Grundlage der Datenübermittlung an das GovData-Portal Deutschland unterbreitet werden. Die dafür erforderlichen technischen und organisatorischen Grundlagen bedürfen noch der Prüfung. Für eine direkte Übermittlung kommunaler Daten und Informationen aus dem Kommunalbereich an das GovData-Portal Deutschland leistet das Land keine Unterstützung.
- Die für den Aufbau und Betrieb des GovData-Portals des Landes Brandenburg erforderlichen Kosten sind im HH-Plan 2015/16 zu etatisieren.

Für die flächendeckende Einführung von Open Government Data in der Landesverwaltung Brandenburg sind gesetzliche Rahmenregelungen in Erwägung zu ziehen. Als Regelungsgegenstand kommen insbesondere folgende Festlegungen in Betracht:

- Inhaltsbestimmung der zu veröffentlichenden Informationen und Daten sowie Ausnahmen,
- Art und Weise des (elektronischen) Zugangs und Nutzungsbedingungen,
- Zuständigkeiten und Mitwirkungspflichten innerhalb der Landesverwaltung,
- technische Basisstrukturen
- Regelungsverhältnis zum antragsbezogenen Informationszugang nach AIG.

Wünschenswert ist eine grundsätzlich unentgeltliche private Nutzung der bereit gestellten Daten und Informationen. Für die Datennutzung für gewerbliche Zwecke, etwa die auf Gewinnerzielung ausgerichtete maschinelle Weiterverarbeitung, die im Hinblick auf Maschinenlesbarkeit und Qualität der Daten bestimmte Mehranforderungen an die Verwaltung stellt, bedarf es mit Blick auf die bisherige Finanzierungspraxis für Fachportale der Verwaltung einer gebührenrechtlichen Ermächtigungsgrundlage, soweit keine generelle Finanzierung der Datengewinnung und –aufbereitung aus Steuermitteln (Landeshaushalt) gewährleistet werden soll. Hierzu wäre eine grundlegende gesetzgeberische Wertentscheidung etwa in Gestalt der generellen Verpflichtung zur unentgeltlichen Datenbereitstellung sowie eine entsprechende Etatisierung in den Landeshaushalten erforderlich.

3.3. Zu Ziff. 3 des Beschlusses des Landtages: *Fortentwicklung der E-Government-Strategie des Landes*

3.3.1. Allgemeines

Ein wesentlicher Teil von klassischer Verwaltungsarbeit war und ist Informationsverarbeitung – schon lange vor Einführung von digitaler Informationstechnologie. Die dafür erforderlichen klassischen Grundprinzipien folgen territorialen und strukturell-hierarchischen Gesichtspunkten.

Seit Einführung der Informationstechnologie haben sich die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen von Informationsverarbeitung jedoch grundsätzlich verändert. Eine wesentliche Grundlage von Informationsverarbeitung sind die Wege und Regeln kommunikativer Beziehungen.

Kommunikationsbeziehungen mit dem Bürger und der Wirtschaft- gleich, ob Information, Kommunikation oder Transaktion - werden bislang überwiegend organisatorisch-strukturell wie organisatorisch-prozessual in den Konstruktionsprinzipien „einer an viele“ und/oder „viele an einen“ gedacht und umgesetzt. Neu hinzu tritt unter den Bedingungen der digitalen Vernetzung das Konstruktionsprinzip „viele an viele“. Die physikalische Vernetzung hat in Brandenburg mit dem Ausbau des Landesverwaltungsnetzes (LVN 4.0) einschließlich des LVN kommunal weitgehend stattgefunden. Auf Basis dieser Vernetzung sind nun unterschiedliche Netzwerke aufsetzbar. Front- und BackOffice-Lösungen werden möglich. Dies gilt im Besonderen für die Ebenen übergreifende Zusammenarbeit der Verwaltung, die allerdings noch weitere rechtliche und organisatorische Anforderungen birgt. Erste Untersuchungen hierzu wurden im Forschungsprojekt Stein-Hardenberg 2.0 angestellt, dessen Ergebnisse im ersten Quartal dieses Jahres der Öffentlichkeit vorgestellt werden.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende allgemeine Grundsätze für die Fortschreibung der E-Government-Strategie aufstellen:

- Interaktiv:
Das Zusammenspiel von Verwaltung und Bürgern/ Wirtschaft/Wissenschaft verbessert die Qualität der Verwaltungsprodukte und erhöht die Zufriedenheit mit Verwaltungsleistungen und -services (Beispiel Bauleitplanung: elektronische Bereitstellung der Planungsstände mit Möglichkeit der Online Stellungnahme),
- Individualisiert:
Informationen nach einer Lebenslagenlogik; Vermeidung des Ausreichens überflüssiger Informationen/Daten (Beispiel Baugenehmigungsverfahren: Bündelung verfahrensrelevanter Dokumente vom Bauantrag bis zur Baugenehmigung einschließlich erforderlicher Karten und Pläne),
- Intuitiv:
Verbesserung der Usability von Angeboten der Verwaltung (Beispiel Geodatenportale: selbsterklärende Funktionalitäten, flexible Themeneinblendungen und transparente Überlagerungen, stetige Anpassung an Nutzerbedürfnisse),
- Daten-/ Informationsgetrieben:

Informationen/ Daten nicht mehrfach erheben („Die Daten laufen, nicht der Bürger“); zugleich Ermöglichung automatisierten Datenaustausches zwischen unterschiedlichen Plattformen (Beispiel Geoinformationsverwaltung: Zentrale Datenaufbereitung und -pflege durch die geodatenhaltenden Stellen),

- „Industrialisiert“
Die nachhaltige Fortentwicklung des zentralen IT-Dienstleisters im Hinblick auf Zentralisierung, Automation und fachübergreifende Vereinheitlichung von Diensten und Strukturen (IT-Fabrik ZIT),
- Einheitliche fachübergreifende Basis-Infrastrukturen und Basisdienste im Land und für die Kommunen auf möglichst standardisierter Grundlage,
- Geschäftsprozessoptimierung (GPO):
Das Tätigkeitsfeld GPO ist noch stärker zu beachten. Bislang wird der Grundsatz „Erst organisieren, dann automatisieren“ nicht hinreichend berücksichtigt. Ist ein Geschäftsprozess erst einmal implementiert, fällt es ungemein schwer, ihn neu zu organisieren. Insofern sollte insbesondere vor der Einführung neuer elektronischer Fachverfahren/Systeme grundsätzlich eine Prozessuntersuchung durchgeführt werden (Beispiel GIS-Zentrale des LUGV: Integration in den Geodatendienstleister LGB nach Analyse von Schnittstellen und Synergien mit dortigen Geschäftsprozessen).

3.3.2. Open Government Data

Die derzeit gültige E-Government-Strategie des Landes Brandenburg behandelt das Thema der Veröffentlichung von Informationen unter der Trias von „Information, Kommunikation, Transaktion“ als Grundlage elektronischer Verbindung zwischen Bevölkerung und Verwaltung bzw. Wirtschaft und Verwaltung und nimmt vor allem die Informationsbereitstellung in den Blick, weniger aber die Daten als verarbeitungsfähiges Wirtschafts- und Wissenschaftsgut sowie als fundamentales Element gesamtgesellschaftlicher Verbesserungen im Bildungs- und Kultusbereich. Dem ist beim Aufbau und der Weiterentwicklung des GovData-Portals des Landes und der Fortentwicklung des GovData-Portals des Bundes angemessene Rechnung zu tragen.

3.3.3. Internationale sowie bundes- und europarechtliche Bezüge

3.3.3.1. Entwicklungen auf G8-Ebene

Momentan in Vorbereitung ist der nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Open-Data-Charta der G8, deren fünf Prinzipien wie folgt lauten:

- Standardmäßig offene Daten
- Qualität und Quantität
- von allen verwendbar
- Freigabe von Daten für verbessertes und verantwortungsbewusstes staatliches Handeln
- Freigabe von Daten für Innovation.

Diese Prinzipien befinden sich weitgehend in Übereinstimmung mit den für die Entwicklung des GovData-Portals Deutschlands aufgestellten Grundsätzen und sollten auch für das GovData-Portal Brandenburg beachtet werden.

Der Aktionsplan der Bundesregierung ist abzuwarten. Aus Ländersicht sollte dieser in enger Abstimmung mit dem IT-Planungsrat erfolgen.

3.3.3.2. Bezüge EU/ Bund

Die E-Government-Strategie des Landes Brandenburg muss die Bezüge zu den bundes- und europarechtlichen Entwicklungen berücksichtigen. Auf europäischer Ebene erlangen insbesondere die jüngsten Rechtsentwicklungen auf dem Gebiet der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Richtlinie 2013/37/EU vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG, sog. „Public Sector Information- Richtlinie – kurz: PSI-RL) und der Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission über die elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt (electronic identification, authentication, signature and related trust services – kurz: eIAS), COM(2012) 238 final, BR-Drs. 340/12, Bedeutung. Auf Bundesebene wurde am 31.07.2013 das E-Government-Gesetz (EGovG) bekannt gemacht, dessen Geltungsbereich sich für Verfahren auf bundesgesetzlicher Grundlage auch auf die Länder und Kommunen erstreckt, sofern nicht in dem Gesetz selbst die Geltungswirkung bestimmter Regelungen ausdrücklich auf die Behörden des Bundes beschränkt wird. Es ist im Wesentlichen - mit Ausnahme bestimmter Regelungen, für die ein späterer Zeitpunkt gilt - am 01. August 2013 in Kraft getreten.

3.3.3.2.1. PSI-RL

Mit der Novellierung der PSI-RL verfolgt die Europäische Union weiterhin im Schwerpunkt die wirtschaftspolitische Zielstellung, die Öffnung von Verwaltungsdaten als Wertschöpfungspotenzial für neue Dienste und Dienstleistungen durch die Wirtschaft zu fördern. Die Richtlinie regelt nicht die Gestattung des Zugangs zu öffentlichen Dokumenten, die nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten bleibt, sondern ist auf eine Mindestharmonisierung der Voraussetzungen ausgerichtet, unter denen Verwaltungsdaten bereitgestellt werden. Dabei sollen Hemmnisse und Beschränkungen für die grenzüberschreitende Nutzung von Daten und Informationen der Verwaltungen der Mitgliedstaaten beseitigt werden. Im finalen Richtlinienentwurf der Kommission noch vorgesehene Regelungen zur Einrichtung rechtlich unabhängiger nationaler Kontrollstellen mit der Kompetenz zur Überprüfung insbesondere kostenrechtlicher Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsstellen sowie zur Beschränkung der Gebühren auf die Kosten der Datenübermittlung im Einzelfall wurden in die vom Rat und Parlament der Europäischen Union verabschiedete Fassung nicht übernommen.

Im Hinblick auf den Entwurf der PSI-RL der EU bleibt zu prüfen, ob über die Zielstellung der EU – Förderung der Wirtschaft – hinausgegangen werden soll.

3.3.3.2.2. eIAS-.VO (Kommissions-Entwurf)

Der Verordnungsvorschlag der Kommission sieht im Wesentlichen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und Akzeptanz von elektronischen Systemen und Diensten der Mitgliedstaaten zur Identifizierung und Authentifizierung vor (Art. 4). Voraussetzung dafür ist allerdings die vorherige Notifizierung

derartiger Systeme und Dienste der Mitgliedstaaten bei der Kommission, um die gegenseitige Akzeptanz und das Vertrauen zu stärken. Die Notifizierung stellt bestimmte materielle Mindestanforderungen an die nationalen Systeme und Rechtsordnungen (Art. 6) und setzt die Einhaltung bestimmter formeller Voraussetzungen voraus (Art.7).

3.3.3.2.3. EGovG

Das EGovG enthält neben den Behörden des Bundes auch für die Länder und Kommunen eine Reihe von Regelungen mit verbindlichen Vorgaben für die Durchführung von Verwaltungsverfahren auf bundesrechtlicher Grundlage. Es beinhaltet damit einerseits für elektronische Prozesse der Verwaltung und die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung ergänzende Regelungen zum allgemeinen Verfahrensrecht (Verwaltungsverfahrensgesetz), andererseits tritt es gegenüber speziellen Rechtsvorschriften in anderen bundesrechtlichen Vorschriften, die inhaltsgleiche oder abweichende Bestimmungen enthalten, zurück (§ 1 Absatz 4). Die Anwendbarkeit des EGovG für Länder und Kommunen ist ausgeschlossen für Verfahren, die ausschließlich auf landesgesetzlicher Grundlage beruhen, oder soweit in Einzelregelungen des Gesetzes ausschließlich die Behörden des Bundes adressiert werden. Bestimmte Rechtsbereiche sind vom Geltungsbereich des Gesetzes generell ausgenommen (§ 1 Absatz 3 und 5). Schließlich setzt die Anwendbarkeit des § 3 Absatz 1 und 2 für den Bereich der Kommunen nach Absatz 3 der Regelung die Anordnung durch Landesrecht voraus. Da die Anforderungen des § 3 Absatz 1 EGovG jedoch durch die Verwaltungspraxis der Länder und Kommunen in den vergangenen Jahren bereits weitgehend umgesetzt wurden und § 3 Absatz 2 EGovG eine Soll-Regelung beinhaltet, die den Behörden weiterhin Ermessensspielräume eröffnet, erscheint eine solche landesgesetzliche Anordnung rechtlich nicht zwingend. Andererseits weisen die genannten Bestimmungen Sachbezüge zu Open Government Data auf, so dass unter dem Gesichtspunkt der Rechtsvereinheitlichung eine landesgesetzliche Anordnung in Betracht kommen könnte.

3.3.3.2.4. Geltung des VwVfG

Mit Artikel 3 des „Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ vom 25. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2749), dessen Artikel 1 das E-Government-Gesetz beinhaltet, wurden auch Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes geändert. Diese Regelungsänderungen gelten gem. § 1 Absatz 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Brandenburg unmittelbar für die Verwaltungstätigkeit der Behörden des Landes, der Kommunen und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Soweit sie inhaltsgleiche oder abweichende Vorschriften enthalten, genießen sie wegen § 1 Absatz 4 EGovG Gesetzesvorrang.

3.3.3.3. Landesregelungen zu Open Government Data

Zu den grundlegenden Inhalten landesgesetzlicher Regelungen im Bereich Open Government Data wird auf die Ausführungen zu Ziff. 3.2.2 verwiesen. Nachstehend werden bestimmte Aspekte zu einzelnen Regelungsbereichen vertieft.

3.3.3.3.1. Inhaltsbestimmung von Open Government Data

Weder auf europäischer Ebene im Rahmen der novellierten PSI-Richtlinie noch im EGovG des Bundes finden sich - aus Gründen der Subsidiarität einerseits und föderaler Gesetzgebungskompetenzen andererseits - verbindliche Vorgaben zur Einführung von Open Government Data, welche die öffentliche Verwaltung gegenüber Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft zur Bereitstellung von Daten und Informationen des öffentlichen Sektors verpflichten. Auch grundlegende Inhaltsbestimmungen zu den Grundprinzipien und Wesenselementen dieser neuartigen Staats- und Verwaltungsaufgabe sind den genannten Regelungen nicht zu entnehmen.

Dabei handelt es sich bei Open Government Data um eine erst in den letzten Jahren umfassend diskutierte und im Bewusstsein von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und Bürgern verankerte Materie, mit der unterschiedliche, teils nebeneinander stehende staatliche Zielstellungen verfolgt werden können, die unter Umständen unterschiedlicher Formen der Ausgestaltung und Umsetzung bedürfen. Dies reicht von der Erschließung wirtschaftlicher Wertschöpfungspotenziale durch Weiterverarbeitung staatlicher „Rohdaten“, wie es als Leitgedanken der PSI-Richtlinie und dem § 13 EGovG zugrunde liegt, über die „Wissenspartizipation“ der Bürgerinnen und Bürger zur Verbesserung demokratischer Teilhabe an staatlichen Entscheidungsprozessen (E-Democracy) – beispielhaft sei auf das Hamburgische Transparenzgesetz verwiesen – bis hin zur Förderung von Wissenschaft und Forschung z. B. durch Eröffnung des Zugangs zu bisher nicht zugänglichen Infrastruktur- oder Umweltdaten. Dabei kann die Bereitstellung der Daten und Informationen für die Öffentlichkeit je nach Zielrichtung und Empfängerkreis sowie in Abhängigkeit von der benötigten Qualität, Aktualität und Auswertungsmöglichkeit höchst unterschiedliche Anforderungen an die dafür erforderlichen Ressourcen der Verwaltung stellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sowohl aus gesetzgeberischer und Verwaltungssicht wie auch aus Perspektive der unterschiedlichen Empfänger- und Adressatenkreise überlegenswert, die mit Open Government Data verfolgten staatlichen Zielstellungen durch gesetzgeberische Festlegung der Inhalte und der grundlegenden Rahmenbedingungen, unter denen die Bereitstellung und Nutzung erfolgt, zu verdeutlichen und damit für jedermann „transparent“ zu machen.

3.3.3.3.2. Finanzierung von Open Government Data

Im Zuge der Festlegung der Zielstellungen und Inhalte von Open Government Data bedarf es weiterhin einer grundlegenden gesetzgeberischen Entscheidung zur Form der Finanzierung. Einen Wertungsmaßstab hierfür beinhaltet die Entschließung des Landtages vom 25. September 2013 selbst, wonach die grundsätzliche Unentgeltlichkeit der privaten Nutzung und des Zugangs anzustreben ist. Dem gegenüber müssen dort, wo kostenverursachende Bedürfnisse nach speziell aufbereiteten oder in bestimmter Form und regelmäßigen Zeitabständen bereitgestellten oder aktualisierten Daten artikuliert werden, und die so verfügbar gemachten Daten der Erzielung wirtschaftliche Gewinns dienen, Refinanzierungsmöglichkeiten in Gestalt von Gebühren oder Entgelten möglich bleiben. Für das GovData-Portal Deutschland wird von einem erforderlichen Gesamtbudget von 600.000 € jährlich ausgegangen. Das Umweltinformationsportal von Bund, Ländern und Kommunen kostet jährlich rund eine $\frac{3}{4}$ Mio. € und für die Geodateninfrastruktur Deutschland sind für die Jahre 2014 und 2015 jeweils Kosten oberhalb von 2 Mio. € veranschlagt. Für eine gebührengestützte Refinanzierung eines Open Government Data-Portals Brandenburg bedürfte es einer gesetzlichen Ermächtigung. Die dauerhafte Finanzierung aus Mitteln des Landeshaushalts müsste gleichfalls in einer gesetzgeberischen Grundentscheidung

zum Ausdruck gelangen, erscheint aber wegen der undifferenzierten Belastung der Allgemeinheit und der weiteren Beschränkung der Haushaltsflexibilität nicht unproblematisch.

Schließlich sollte gesetzgeberische Klarheit zu der Grundfrage geschaffen werden, wie die Finanzierung der für Open Government Data benötigten technischen Infrastrukturen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen erfolgt.

3.3.3.3. Rechtssystematische Erwägungen

Es versteht sich nicht von selbst, warum anders als bei Einsichtnahme in Akten auf Grundlage allgemeiner verwaltungsverfahrensrechtlicher Bestimmungen oder bei Auskunft- und Informationsbegehren auf Grundlage des AIG auf gesetzgeberische Rahmenregelungen zu Open Government Data verzichtet werden kann. Im Grundsatz kann auch und gerade die anlass- und vorbehaltlose Bereitstellung „offener“ Verwaltungsdaten durch den Staat in Rechte Dritter eingreifen, insbesondere können datenschutzrechtliche Interessen Dritter berührt werden. Weiterhin können hier wie dort staatliche Geheimhaltungsinteressen oder private Betriebsgeheimnisse betroffen sein. Die Frage, ob und welche Verwaltungsinformationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, muss schließlich im Zusammenhang mit demokratisch legitimierter Entscheidungsgewalt und Amtsführung der Regierung betrachtet werden. Insoweit liegt gesetzgeberischer Handlungsbedarf nahe.

3.3.4. Perspektiven

Über die genannten Gesichtspunkte hinaus werden mit E-Government weitere Themenbereiche verbunden, die bei einer ganzheitlichen Betrachtung perspektivisch mit zu berücksichtigen sind.

3.3.4.1. „Wissensportal“ der Verwaltung

Zielrichtung ist die effizientere Nutzung von Verwaltungswissen innerhalb der Verwaltung; vielfach weiß die Verwaltung nicht, was die Verwaltung weiß. Open Government Data kann insofern nicht nur für Bürger und Wirtschaft Vorteile bringen, sondern auch für die Verwaltung selber.

3.3.4.2. E-Partizipation

Die Verwaltung hat idR alle Stufen einer Wertschöpfungskette von Verwaltungsprodukten selber in der Hand. Im Rahmen der sich erweiternden technischen Möglichkeiten ist zu prüfen, ob Teile der Wertschöpfungskette – wo möglich und sinnvoll - an unterschiedliche Gruppen außerhalb der Verwaltung delegiert werden können. Die konkrete Einbeziehung der Bürger und der Wirtschaft in die Arbeit der Verwaltung (Partizipation) soll vornehmlich über standardisierte offene Plattformen erfolgen.

3.3.4.3. Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung (Amtsgeheimnis vs. „Open“)

Ein Grundsatz der deutschen Verwaltung ist das arkanische Prinzip, ausgedrückt z.B. in Regelungen über das Amtsgeheimnis oder die Dienstverschwiegenheit. Im Kern sollen Informationen und Daten, die in die Verwaltung gelangen, dort bleiben und allenfalls den unmittelbaren Beteiligten eines Verfahrens im Rahmen einer Akteneinsicht zugänglich sein. Dieser Grundsatz wurde mit Einführung der Informationsfreiheitsrechte - in Brandenburg im AIG - erstmals grundlegend durchbrochen. Mit der Einführung von Open Government Data als einem neuem Schwerpunkt einer E-Government-Strategie steht die öffentliche Verwaltung am Beginn eines Paradigmenwechsels: Von „Im Zweifel bleiben die Informationen/Daten in der Verwaltung“ hin zu „im Zweifel werden die Informationen/Daten veröffentlicht“; von antragsgebundener Einzelfallprüfung hin zu allgemeiner öffentlicher Bereitstellung von Daten und Informationen.

Neben der öffentlichen Vermarktung von Open Government Data setzt dieser Wandel insbesondere die intensiv und aktiv geführte Kommunikation in die Verwaltung hinein und gegenüber den Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern voraus.

3.3.5. Maßnahmen

Folgende weitere Maßnahmen sind vorgesehen:

- Fortschreibung der Strategie
- Planung kommunikativer Maßnahmen für die Einführung von Open Government Data bei Bürger, Wirtschaft, insbesondere aber in die Verwaltung hinein (Veränderungsmanagement)
- Prüfung des Bedarfs für gesetzliche Regelungen zu Open Government Data.

4. ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit wurden in dem Steuerungsprojekt „Open Government“ des IT-Planungsrates unter Beteiligung des Landes Brandenburg die notwendigen Vorarbeiten für den Regelbetrieb des GovData-Portals Deutschland ab 2015 weitgehend geleistet. Eine Verwaltungsvereinbarung zur gemeinsamen Zusammenarbeit und Finanzierung des Betriebes befindet sich in Vorbereitung und soll im Juli des Jahres unterzeichnet werden. 7 Länder, darunter Brandenburg, sowie der Bund beabsichtigen, sich ab dem für Anfang 2015 geplanten Betriebsbeginn zu beteiligen. Im Oktober des Jahres soll dem IT-PLR der Beschluss unterbreitet werden, das GovData-Portal Deutschland als (Dauer-)Maßnahme fortzuführen und ab 2016 in den Finanzplan des IT-Planungsrates aufzunehmen. Die Aufnahme des Regelbetriebes ab 2015 steht unter der Maßgabe der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch mindestens 6 Länder und den Bund sowie der rechtzeitigen Durchführung der europaweiten Ausschreibung des technischen Betriebes bis Ende diesen Jahres.

Auf Landesebene haben die notwendigen Vorarbeiten für die Bündelung und Katalogisierung der Fachdaten der Landesverwaltung zur Datenübermittlung an das GovData-Portal Deutschland begonnen. Es ist beabsichtigt, sich in der zweiten Jahreshälfte noch am Testbetrieb des Portals zu beteiligen. Sowohl des GovData-Portal Deutschland als auch das geplante Landesportal importieren die notwendigen technischen Informationen (Metadaten) für die Darstellung der Dateninhalte im Portal, belassen aber die Fachdaten und -informationen selbst auf den Rechnern und in den Datenbanken der jeweils zuständigen Fachbereiche der Verwaltung. Damit werden redundante Datenbestände vermieden. Zugleich verbleibt die Fachverantwortung für die Pflege der Daten bei den Fachressorts der Landesregierung.

Für 2015/16 sind Finanzmittel für die Teilnahme Brandenburgs am Regelbetrieb des GovData-Portals Deutschlands von Bund und Ländern sowie für die Entwicklung und den Betrieb eines Open Government Data-Landesportals („daten.brandenburg.de“) im Landeshaushalt zu berücksichtigen.

Die E-Government-Strategie des Landes Brandenburg soll in der kommenden Legislaturperiode unter Berücksichtigung der geänderten technischen sowie europa- und bundesrechtlichen Rahmenbedingungen und des Regierungsprogramms der künftigen Landesregierung grundlegend überarbeitet werden. Ggf. sind landesgesetzliche Rahmenregelungen zu Open Government Data vorzubereiten, um das übergreifende gemeinsame Grundverständnis des Landes, seiner Kommunen und der Datennutzer zu den Inhalten sowie weitere zentrale Fragestellungen (z.B. Zuständigkeiten, Ressourceneinsatz, Finanzierungsgrundsätze, Nutzungsbedingungen) zu klären. Hierzu sind die notwendigen Beschlussfassungen der Landesregierung herbeizuführen und bis dahin auch die Haushaltsauswirkungen zu benennen und entsprechend abzusichern.