

Berlin, 4. Januar 2017

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des E-Government-Gesetzes

Ihr Schreiben vom 15.12.2016

Aktenzeichen: O1-

15016/8#8

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, mit Stand 09.12.2016

ver.di fordert seit vielen Jahren einen (barriere-)freien Zugang zu Daten der öffentlichen Verwaltung für alle BürgerInnen, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft sowie neue Tools für die öffentliche Hand, damit sie selbst befähigt wird, ihre eigenen Daten auf neuestem technischen Stand im Dienste des Gemeinwohls auszuwerten. Um dies zu gewährleisten, bedarf es zum einen der Festlegungen über (offene) technische Standards, Datenformate sowie den Umfang von und Umgang mit Metadaten und zum anderen einer klaren Arbeitsaufwandsanalyse und Kostenabwägung. Die Implementierung von Open Data in der öffentlichen Verwaltung ist nicht umsonst zu haben, erfordert Ressourcen und darf weder auf dem Rücken des Personals noch durch Reduzierungen im Leistungsportfolio des öffentlichen Dienstes auf den Rücken der BürgerInnen ausgetragen werden.

Ein dem Gemeinwohl dienliches Open-Data-Konzept sollte sich aber nicht nur den Daten der Verwaltung (hier des Bundes) widmen, sondern insgesamt den Daten von öffentlicher Relevanz. Dem vorliegenden Gesetzesentwurf mangelt es an einer Vision für öffentliche Daten-Commons, einer Daten-Allmende, zu der nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern auch private Akteure/Unternehmen Daten beisteuern sollten. Um den öffentlichen (Daten-)Raum nicht Privaten zu überlassen, bedarf es auch neuer Festlegungen, wie etwa, dass alle Daten, die über den öffentlichen Raum erhoben werden (z.B. Verkehrs- oder Umweltdaten), öffentlich sein müssen. Desweiteren sollte es gerade bei Inhalten, die von hohem öffentlichem Interesse sind, wie bspw. die Vereinbarungen zu Public-Private-Partnerships, ein stärkeres Transparenzgebot geben.

Die Frage, wie die Erstellung von Personenprofilen vermieden werden kann und wie personenbeziehbare Daten von der Veröffentlichung ausgeschlossen werden, ist nicht hinreichend geklärt. Der Verweis auf Anonymisierung ist hier unzureichend, da Daten heute in der Regel wieder de-anonymisiert werden können. Die Beurteilung solcher Fälle bedarf entsprechend qualifizierten Personals.

Generell fehlt eine klare Ausrichtung des Veröffentlichungsprozesses an den vorher genannten Zielen der „Open Data“ Initiative: Um eine sinnvolle Verwertbarkeit zu garantieren, müssen Datensätze vor der Veröffentlichung im Regelfall eben doch in geeigneter Form aufbereitet, bereinigt sowie mit Kontextinformationen versehen werden, da die Nutzbarkeit sonst häufig gering ist. Datensätze müssen zudem im Kontext des Prozesses, der sie generiert hat, betrachtet werden, und es muss

sichergestellt sein, dass nötige Kontextdaten, die für eine sinnvolle Verwertung nötig sind, mitgeliefert werden. Die Veröffentlichung von Datensätzen sollte möglichst nutzenorientiert erfolgen. Dies erfordert die Schaffung entsprechender personeller und finanzieller Kapazitäten in den veröffentlichenden Stellen, da eine sinnvolle Generierung, Aufbereitung und Veröffentlichung im Regelfall mit hohem Aufwand verbunden ist und nicht beiläufig quasi als Nebenprodukt normaler Arbeitsprozesse in der öffentlichen Verwaltung erfolgen kann.

Weiterhin sind im Gesetzesentwurf abgesehen von einer bundesweiten Beratungsstelle für die Öffentlichkeit keine Möglichkeiten dafür vorgesehen, dass NutzerInnen bestimmter öffentlicher Daten mit der veröffentlichenden Stelle in den Dialog treten können. In der Praxis ist es fast nie möglich, bei der Bereitstellung von Datensätzen vorab alle möglichen Anforderungen und Interessen der NutzerInnen der Daten vorherzusehen. Um nachhaltig positive Effekte für die Allgemeinheit zu erzielen, ist es daher notwendig, das Format und den Umfang der Datensätze kontinuierlich an die Bedürfnisse der NutzerInnen anzupassen, was wiederum eine Möglichkeit für einen strukturierten Dialog erfordert. Auch hierfür müssen entsprechende technische und personelle Kapazitäten geschaffen werden.

Schließlich ist im Gesetzentwurf keine regelmäßige oder einmalige Evaluierung des Nutzens der veröffentlichten Datensätze vorgesehen, abseits eines Fortschrittsberichts, der lediglich die Veröffentlichung der Daten berücksichtigt, nicht aber deren Verwendung untersuchen soll. Eine genaue Evaluierung der Verwendung und des hieraus resultierenden Nutzens der Daten ist aber erforderlich, um die Prozesse zur Generierung und Veröffentlichung der Datensätze zu verbessern und langfristig an den Zielen der Initiative auszurichten.

ver.di betrachtet einen freien Zugang zu (nicht-personenbeziehbaren) Daten sowie eine sich daran anschließende öffentliche Deliberation, als wesentlichen Beitrag zur politischen Willensbildung, zur Steigerung der Transparenz politischer Prozesse, zur Förderung des Gemeinwohls und damit letztlich zur Stärkung der Demokratie. Insbesondere die Unterstützung der Gemeinwohlorientierung ist aus Sicht von ver.di hervorzuheben, da in der Mehrzahl der bisherigen Stellungnahmen zum Themenbereich Open Data und E-Government das Hauptgewicht auf der privatwirtschaftlichen Nutzung der öffentlichen Daten liegt. Die intensivere Kooperation des Staates mit privatwirtschaftlichen Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verursacht zunehmend Probleme:

Die bewährten Grenzen zwischen demokratisch legitimer kommunikativer und administrativer bzw. politischer Macht auf der einen und privatwirtschaftlichen Interessen verschwimmen. Finanzwirtschaftlich induzierte Public-Private-Partnership-Modelle führen zu zweifelhaften Ergebnissen. Die Interessen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden durch Aufgabenausweitungen und Verantwortungsverlagerungen verletzt. Letzteres verweist zudem darauf, dass eine Erhöhung der Stellen im öffentlichen Dienst und eine der Sache angemessene Weiterqualifizierung angestrebt werden sollte. Der in der Gesetzesvorlage vorherrschende Grundton einer für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst neutralen Änderung der Rechtslage kann daher ebenso wenig befürwortet werden wie die völlige Ausklammerung der gesellschaftspolitischen Wirkungen.

Dennoch begrüßt ver.di die vorliegende Ergänzung des Gesetzes zum E-Government grundsätzlich, möchte aber nachdrücklich darauf hinweisen, dass die

oben genannten Einlassungen in die Gesetzgebung einfließen sollten und dass hierzu eine intensivere Zwischenberichtserstattung und Evaluierung als die im Entwurf vorgeschlagene erfolgt.

Stellungnahme zu den einzelnen Ausführungen des Änderungsgesetzes

Im EGovG (25.07.2013) wird nur in § 12 auf Open Data Bezug genommen. Zur Ergänzung dieser Regelung soll § 12a („Bereitstellen von Daten der Bundesbehörden als offene Daten“) in das Gesetz aufgenommen werden.

Zu diesen Ergänzungen wäre anzumerken:

Zu Absatz (1): Prozessproduzierte Daten sollen „unbearbeitet“ und „unverzüglich nach Erhebung“ zur Verfügung gestellt werden. Daraus ergibt sich die Frage, was diese beiden Begriffe genau meinen. Ist z.B. eine Plausibilitätsprüfung erfolgt oder nicht? Was passiert, wenn Datensätze später korrigiert werden müssen (z.B. wenn Nutzer Fehler feststellen)? Müssen korrigierte Daten versioniert werden?

Zu Absatz (2) 2.: Es handelt sich hierbei um eine sehr unklare Formulierung („Fakten“), die einer klareren Bestimmung noch bedarf (gegebenenfalls beispielhaft).

Zu Absatz (2) 3.: Es handelt sich hierbei ebenfalls um eine sehr unklare Formulierung („Bearbeitung vor der Erhebung“), die einer klareren Bestimmung noch bedarf (gegebenenfalls beispielhaft).

Zu Absatz (2) 4.: Auch hier handelt es sich um eine sehr unklare Formulierung („nach Erhebung keine Bearbeitung“; „rechtliche oder tatsächliche Gründe“), die einer klareren Bestimmung noch bedarf (gegebenenfalls beispielhaft).

Der Hinweis, dass obwohl mit der Anonymisierung eine Bearbeitung einhergehe, die anonymisierten Daten im Sinne dieser Vorschrift wie unbearbeitete Daten behandelt würden, löst aber nicht das eigentliche Problem, nämlich, dass anonymisierte Daten in der Regel relativ leicht de-anonymisierbar sind: Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, dass es sich eindeutig nur um nicht personenbeziehbare Daten handeln darf, seien sie anonymisiert oder nicht.

Zu Absatz (2) insgesamt: Es sollte geprüft werden, ob zur Qualitätssicherung der Daten und eventueller Auswertungen in den Metadaten eine Grundauswertung vorgenommen werden sollte (z.B. Mittelwerte, Steuerungswerte - Fehlerkorrekturen könnten hohen Kostenaufwand verursachen).

Zu Absatz (3): Der freie Zugang zu den Daten sollte gewährleistet sein, allerdings wäre zu prüfen, ob bei einer öffentlichen Weiterverwendung Quelle und eventuelle Berechnungsverfahren transparent gemacht werden müssen, da ansonsten Irritationen entstehen könnten, die die gewünschte positive Nutzung konterkarieren (Vertrauensverlust in das bereitgestellte Datenmaterial). Neue Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, wie die Behebung der Folgen einer unsachgemäßen Nutzung der Daten, müssen mit einkalkuliert werden.

Zu Absatz (4): Was umfassen die „Metadaten“ verpflichtend? Eine genauere Beschreibung wäre hilfreich (github.com).

Zu Absatz (5): ./.

Zu Absatz (6): Die Rohdatenkosten sind sehr oberflächlich geschätzt; die verlässliche Erzeugung von Metadaten und die eventuelle Nachpflege der Daten (erhöhter Qualifizierungsbedarf des Personals) sowie daraus entstehende Kommunikationsbedürfnisse der Nutzer mit den die Daten bereitstellenden Behörden (ebenfalls Bedarf des Personals und einer Höherqualifizierung) sind nicht erfasst.

Zu Absatz (7): Den hier geschätzten Personalbedarf sehen wir nicht als ausreichend an. Neben der zentralen Personalausweitung könnten lokale Kapazitätserweiterungen notwendig sein. Informationen über die erforderliche Qualifikation des Personals wären von Interesse.

Zu Absatz (8): Besser wären jährliche Kurzberichte an alle zur Stellungnahme aufgeforderten Adressaten (abgestimmt auf die Evaluierung nach 6 Jahren). Wer wird mit der Evaluierung (technisch, verwaltungsbezogen, nutzerbezogen) betraut sein?

Zu Absatz (9): Es werden keinerlei Aussagen getroffen, wie einer politisch oder ökonomisch missbräuchlichen Verwendung der Daten vorgebeugt werden könnte oder wie auf eine solche Nutzung reagiert wird.

Eine Anmerkung zum Verfahren: Die Stellungnahme konnte nur sehr knapp ausfallen, bei einer Frist von zwei Wochen mitten in der Weihnachtszeit mit einer Abgabefrist zum 30.12.16. Eine solche Terminlegung wird der Relevanz des Themas nicht gerecht. ver.di steht für einen vertiefenden Dialog zu diesem Thema bereit.