

# Open Government Data: Offene Daten in der Stadt Hamburg

Christina Mühlbacher/Lisa Schmidhuber/Dennis Hilgers

Öffentliche Verwaltungen nutzen zunehmend neue technische Möglichkeiten, um Dritten öffentliche Informationen zur Verfügung zu stellen und Aktivitäten von Regierung und Verwaltung transparent zu gestalten. Die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten soll dabei das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger stärken sowie neue Partizipationsmöglichkeiten schaffen. Der vorliegende Beitrag untersucht die Offenlegung von Verwaltungsdaten und erläutert die rechtlichen Rahmenbedingungen, Bereitstellung sowie Nutzung von Open Government Data am Beispiel der Stadt Hamburg. Hamburg stützt sich bei der Bereitstellung auf das 2012 beschlossene Hamburgische Transparenzgesetz. Entsprechend der darin festgelegten Veröffentlichungspflicht wurde 2014 das Hamburger Transparenzportal eingerichtet, das den Zugriff auf mehr als 1.700 Datensätze und beinahe 48.000 Dokumente ermöglicht. Die Anzahl der Seitenaufrufe zeigt eine regelmäßige Nutzung der Open Government Data. Die offenen Verwaltungsdaten dienen zudem als Grundlage für die Entwicklung neuer Anwendungen.

## Einleitung

Zunehmende Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten im Bereich der Informati-



**Mag. Christina Mühlbacher**

Absolventin der Johannes Kepler Universität Linz.



**Lisa Schmidhuber**

MSc MSc, Universitätsassistentin am Institut für Public und Nonprofit Management der Johannes Kepler Universität Linz.

on und Kommunikation. Beispielsweise können neue Technologien die Aufbereitung und den Zugang zu Daten erleichtern. Unter dem Stichwort „Open Data“ werden Datenbestände des öffentlichen Sektors öffentlich zugänglich gemacht. Die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten soll dazu beitragen, das Handeln von Regierung und Verwaltung transparenter zu gestalten und die Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit zu verstärken.<sup>1</sup> Um Dritten den Zugang zu diesen Daten zu erleichtern, stellen viele öffentliche Verwaltungen und Regierun-



**Prof. Dr. Dennis Hilgers**

Professor für Public und Nonprofit Management an der Johannes Kepler Universität Linz.

gen ihre Daten auf Online-Plattformen zur Verfügung.<sup>2</sup> Beispielsweise können auf dem deutschlandweiten Open Government Data Portal GovData ([www.govdata.de](http://www.govdata.de)) u.a. Bund und Bundesländer seit März 2013 ihre Verwaltungsdaten bereitstellen.<sup>3</sup> Auf Bundesländerebene implementierte beispielsweise die Stadt Hamburg im Oktober 2014 ein eigenes Transparenzportal.<sup>4</sup>

Obwohl bereits viele theoretisch-konzeptionelle Beiträge zum Thema Open Government Data (OGD) veröffentlicht wurden, herrscht vor allem im deutschsprachigen Raum Forschungsbedarf bezüglich der praktischen Umsetzung von OGD-Bestrebungen. Ziel dieses Beitrags ist es daher, am Beispiel der Stadt Hamburg zu untersuchen, auf welche Art und Weise öffentliche Verwaltungsdaten offen gelegt werden können.

## Open Government Data: Offene Verwaltungsdaten

Öffentliche Verwaltungen generieren, sammeln und bearbeiten im Zuge ihrer täglichen Arbeit eine Fülle an Informationen und Daten.<sup>5</sup> Noch vor einigen Jahren hatten Dritte jedoch keinen oder nur

1 Vgl. Barnickel/Klessmann 2012, S. 129; Eibl et al. 2012, S. 4; Hilgers 2012, S. 641; Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 52; Krabina 2010, S. 8; OECD 2015, S. 180; Trkulja 2014, S. 28.

2 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg o.J.h; Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 70f.

3 Vgl. Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData o.J.b; Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData 2014b.

4 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg o.J.i.

5 Vgl. Barnickel/Klessmann 2012, S. 129; Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 52; Krabina 2010, S. 8; OECD 2015, S. 180.

erschweren Zugang zu diesen Datenbeständen.<sup>6</sup> Im Zuge von Transparenzbestrebungen sollen diese Informationen nun vermehrt für die Öffentlichkeit freigegeben werden.<sup>7</sup>

Von Lucke und Geiger (2010) definieren OGD als „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.“<sup>8</sup> Der Zugang zu diesen Daten darf also nicht aufgrund rechtlicher, technischer oder anderweitiger

Um zu bestimmen, wann Verwaltungsdaten als offen bezeichnet werden können, wurden die zehn Prinzipien Vollständigkeit und Datenschutz, Primärquellen, zeitliche Nähe, leichter Zugang, Maschinenlesbarkeit, Diskriminierungsfreiheit, Verwendung offener Standards, Lizenzierung, Dauerhaftigkeit sowie Nutzungskosten definiert. Anhand dieser Grundsätze kann bestimmt werden, inwieweit Verwaltungsdaten für die Öffentlichkeit zugänglich sind.<sup>12</sup>

Die Verbreitung von OGD stellt die drei Teilsysteme Politik, öffentliche Verwaltung und die Öffentlichkeit vor neue

vor allem mehr Transparenz in Sachen Verwaltungs- und Regierungshandeln und einen einfacheren Zugang zu vorher nicht zugänglichen Datenbeständen.<sup>14</sup> Dies kann langfristig zu einer verstärkten politischen Meinungsbildung und mehr Teilhabe am politischen Geschehen führen.<sup>15</sup> OGD stellen aber auch eine wichtige Grundlage für Innovationen dar, denn immer mehr Unternehmen nutzen die offenen Verwaltungsdaten zur Entwicklung neuer Geschäftsideen, wie z.B. zur Programmierung von Apps.<sup>16</sup>

## Open Government Data der Stadt Hamburg

In diesem Abschnitt wird nun näher auf die Umsetzung der OGD-Bestrebungen eingegangen. Neben der Erläuterung der rechtlichen Rahmenbedingungen von OGD werden mittels einer quantitativen Online-Inhaltsanalyse die Bereitstellung und Nutzung von OGD am Beispiel der Stadt Hamburg untersucht.<sup>17</sup>

### Rechtliche Rahmenbedingungen von Open Government Data

Einige rechtliche Rahmenbedingungen beeinflussen und regeln den Zugang und die Bereitstellung von öffentlichen Daten. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die EU-Richtlinie 2003/98/EG „über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“.<sup>18</sup> Der rasante Anstieg verfügbarer Daten und damit verbundenen neuen Verwendungsmöglichkeiten erforderte eine Adaptierung der EU-Richtlinie. Aus diesem Grund wurde die EU-Richtlinie 2013/37/EU erlassen, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Weiterverwendbarkeit aller vorhande-

ger Gründe eingeschränkt oder unmöglich sein.<sup>9</sup> Von der Freigabe ausgenommen sind Informationen, die der Geheimhaltung unterliegen sowie nicht im öffentlichen Interesse oder personenbezogen sind.<sup>10</sup> Die Bandbreite an Informationen, die von öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden, reicht von Haushaltsdaten über Gesetze bis hin zu Statistiken zu den Themen Bevölkerung, Infrastruktur und Bildung.<sup>11</sup>

Aufgaben: Während die Politik für das Abstecken des rechtlichen Rahmens hinsichtlich der Bereitstellung von offenen Verwaltungsdaten verantwortlich ist, fällt die Aufbereitung und Offenlegung von OGD in den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltungen. Die bereitgestellten Daten werden von der Öffentlichkeit (u.a. Bürgern, Unternehmen, Bildungseinrichtungen) genutzt.<sup>13</sup> Für Bürgerinnen und Bürger bedeuten OGD

6 Vgl. Barnickel/Klessmann 2012, S. 129; Trkulja 2014, S. 28.

7 Vgl. Eibl et al. 2012, S. 3f.; OECD 2015, S. 180.

8 Von Lucke/Geiger 2010, S. 6.

9 Vgl. Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 51.

10 Vgl. Krabina 2010, S. 8; Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 51f.; Von Lucke/Geiger 2010, S. 6.

11 Vgl. Internet und Gesellschaft Collaboratory 2010, S. 52f.; Von Lucke/Geiger 2010, S. 6; Von Lucke 2011, S. 265.

12 Vgl. Krabina et al. 2016, S. 27f.; Sunlight Foundation 2010, S. 1f.

13 Vgl. Höchtl/Pellegrini 2011, S. 14.

14 Vgl. Graudenz et al. 2010, S. 31; Heise 2016, S. 3.

15 Vgl. Heller/Hauschke 2010, S. 2.

16 Vgl. Graudenz et al. 2010, S. 31; Krabina/Prorok 2011b, S. 11f.

17 Grundlage der Inhaltsanalyse stellen die auf dem Hamburger Transparenzportal bereitgestellten und die per E-Mail bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Transparenzportals angefragten Daten dar. Im vorliegenden Beitrag wird zwischen Datensätzen und Dokumenten unterschieden, wobei für deren Differenzierung grundsätzlich auf ihre Einordnung im Hamburger

Transparenzportal zurückgegriffen wurde. Ausschließlich im PDF-Format veröffentlichte Daten, die im Portal als Datensätze klassifiziert wurden, wurden aufgrund ihrer mangelnden Maschinenlesbarkeit, in der Analyse als Dokumente behandelt. Der Begriff Open Government Data bzw. offene Verwaltungsdaten bezieht sich auf die Gesamtheit der bereitgestellten Datensätze und Dokumente. Als Stichtag für die Analyse der auf dem Hamburger Transparenzportal bereitgestellten Daten wird der 30. Juni 2016 festgelegt. Die Analyse der Nutzung schließt die Jahre 2015 und 2016 ein.

18 EU-RL 2003/98/EG 2003, S. 1.

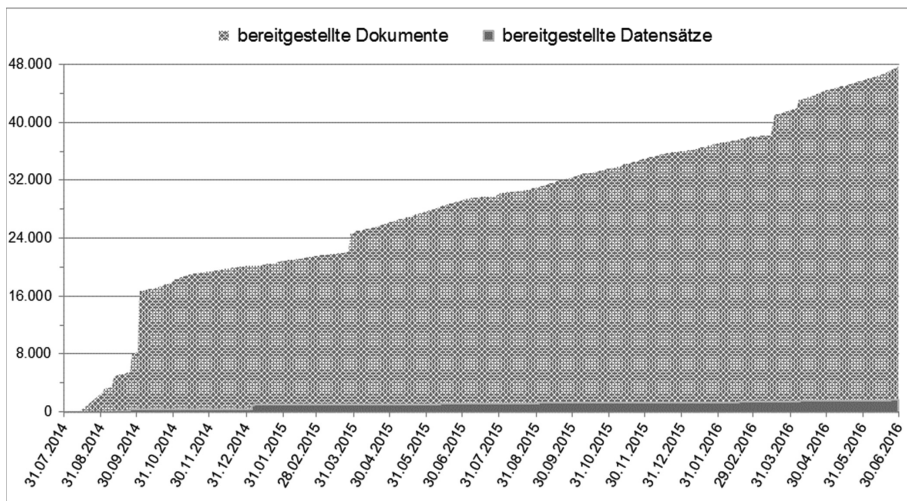


Abb. 1: Entwicklung der Veröffentlichung von Datensätzen und Dokumenten der Freien und Hansestadt Hamburg im Vergleich (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

nen öffentlichen Daten zu sorgen – es sei denn, es bestehen auf nationaler Ebene Zugangsbeschränkungen.<sup>19</sup>

In Deutschland wurde die EU-Richtlinie 2003/98/EG im Dezember 2006 mit der Verabschiedung des deutschen Informationsweiterverwendungsgesetz (D IWG) umgesetzt.<sup>20</sup> Im Juli 2015 wurden Änderungen des D IWG beschlossen<sup>21</sup>, die u.a. die Bereitstellung von Verwaltungsdaten in einem offenen und maschinenlesbaren Format vorsehen.<sup>22</sup> Des Weiteren verpflichtet das 2013 geänderte Informationsfreiheitsgesetz (IFG) die Bundesbehörden, amtliche Informationen zugänglich zu machen, wenn ein Antrag auf Auskunft gestellt wird.<sup>23</sup> Somit gibt es auf deutscher Bundesebene derzeit zwar ein Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen, aber keine proaktive Veröffentlichungspflicht.<sup>24</sup>

Die Stadt Hamburg schuf mit dem im Oktober 2012 in Kraft getretenen Hamburgischen Transparenzgesetz (HmbTG) als erstes deutsches Bundesland umfassen-

de Regelungen für die Bereitstellung von öffentlichen Informationen.<sup>25</sup> Schon vor dem HmbTG schrieb das 2009 erneuerte Hamburgische Informationsfreiheitsgesetz (HmbIFG) eine Auskunftspflicht vor<sup>26</sup>, mit dem HmbTG wurde diese aber um eine Veröffentlichungspflicht erweitert. Diese äußert sich in der Verpflichtung zu einer Errichtung eines elektronischen Informationsregisters, der im Oktober 2014 durch den Launch des Hamburger Transparenzportals nachgekommen wurde.<sup>27</sup>

### Bereitstellung von Open Government Data am Beispiel der Stadt Hamburg

#### Entwicklung der Veröffentlichung von Open Government Data

Seit Februar 2013 betreibt die Stadt Hamburg ein eigenes OGD-Portal. Nach dem Inkrafttreten des HmbTG wurde im Oktober 2014 das Transparenzportal in Betrieb genommen.<sup>28,29</sup> Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der OGD-Bereitstellung des Transparenzportals. Im September und Oktober 2014 ist ein sprunghafter Anstieg der bereitgestellten Dokumente

zu erkennen. So wurden von 1. September bis zum 31. Oktober 2014 insgesamt 18.264 Dokumente auf dem Portal veröffentlicht – mehr als ein Drittel der gesamten bereitgestellten Dokumente. Zu weiteren großen Anstiegen der Dokumentenanzahl kam es im März 2015, als am 28. März 2.522 Dokumente zur Verfügung gestellt wurden, Mitte März 2016 mit der Bereitstellung von 2.725 Dokumenten innerhalb von drei Tagen sowie am 7. April 2016, an dem 1.169 Dokumente bereitgestellt wurden. Im Vergleich zu der Dokumentenanzahl entwickelte sich die Veröffentlichung der Datensätze langsam und kontinuierlich. Lediglich am 5. und 6. Januar 2015 lässt sich ein größerer Anstieg der Datensätze erkennen. An diesen beiden Tagen wurden in Summe 596 Datensätze auf dem Transparenzportal veröffentlicht – mehr als ein Drittel der bereitgestellten Datensätze. Zum Untersuchungszeitpunkt werden 1.739 Datensätze und 47.707 Dokumente bereitgestellt.

#### Kategorien

Um die Suche nach OGD zu vereinfachen, werden die Verwaltungsdaten einer Kategorie bzw. mehreren Kategorien zugeordnet. Insgesamt werden die Datensätze in 14 Kategorien eingeordnet. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Einordnung der Datensätze und Dokumente in die unterschiedlichen Kategorien.<sup>30</sup> Über 90 Prozent der Datensätze werden im Bereich Umwelt & Klima veröffentlicht. Auffallend ist hier der große Unterschied zwischen der mit 92,75 Prozent am häufigsten zugeordneten Kategorie Umwelt & Klima und der mit 2,65 Prozent am zweithäufigsten verwendeten Kategorie Geographie, Geologie & Geodaten. Mehr als 45 Prozent der Dokumente werden in der Kategorie Politik & Wahlen bereitgestellt. Der Kategorie Infrastruktur, Bauen & Wohnen werden beinahe 44 Prozent der bereitgestellten Dokumente zugewiesen.

19 Vgl. EU-RL 2013/37/EU 2013, S. 1ff.

20 Vgl. D IWG 2006; EU-RL 2003/98/EG 2003; Ö IWG 2005.

21 Vgl. D IWG 2015; EU-RL 2013/37/EU 2013; Ö IWG 2015.

22 Vgl. D IWG 2015, § 2a Z 3/§ 2a/§ 3 Abs 2.

23 Vgl. IFG 2013, § 1 Abs 1 f.

24 Vgl. AuskunftspflichtG 1998, § 1 Abs 1; IFG 2013, § 1 Abs 1.

25 Vgl. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung o.J..

26 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg o.J.; Freie und Hansestadt Hamburg o.J.e; HmbIFG 2006; HmbIFG 2009; HmbTG 2012.

27 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg o.J.; HmbTG 2012.

28 Vgl. Freie und Hansestadt Hamburg o.J.; Freie und Hansestadt Hamburg o.J.e.

29 Da davon auszugehen ist, dass bereits veröffentlichte Daten in das Transparenzportal übernommen wurden, liegt der Veröffentlichungszeitpunkt mancher Open Government Data vor dem Zeitpunkt des Portal-Launches.

30 Bei der Einordnung der Verwaltungsdaten sind auch Mehrfachzuordnungen möglich, d.h. dass ein Datensatz bzw. ein Dokument in mehrere Kategorien (maximal 3) eingeordnet werden kann.

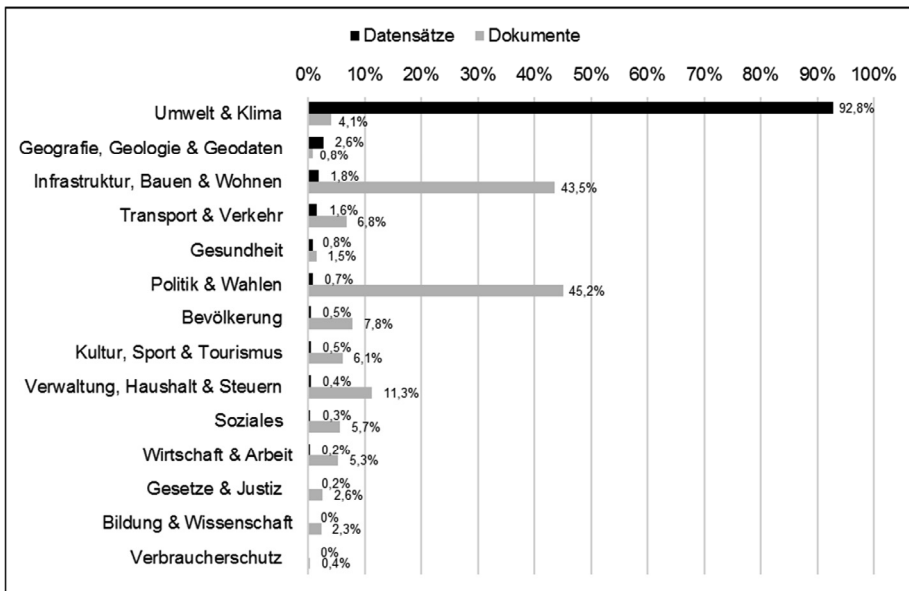


Abb. 2: Bereitgestellte Hamburger Datensätze bzw. Dokumente je Kategorie (Mehrfachzuordnungen möglich) (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

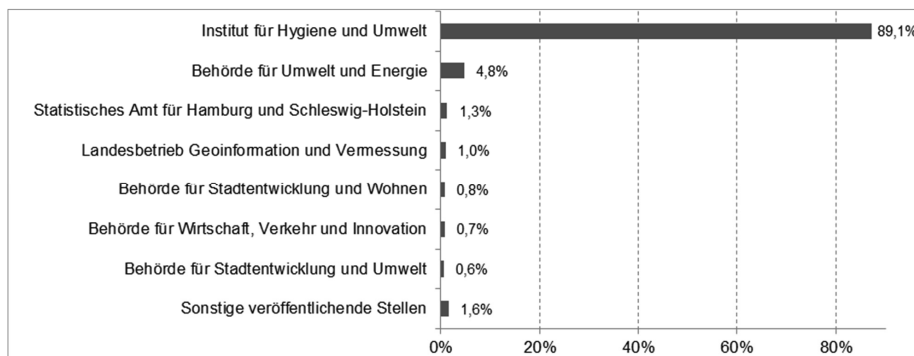


Abb. 3: Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg, die Datensätze bereitstellen (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

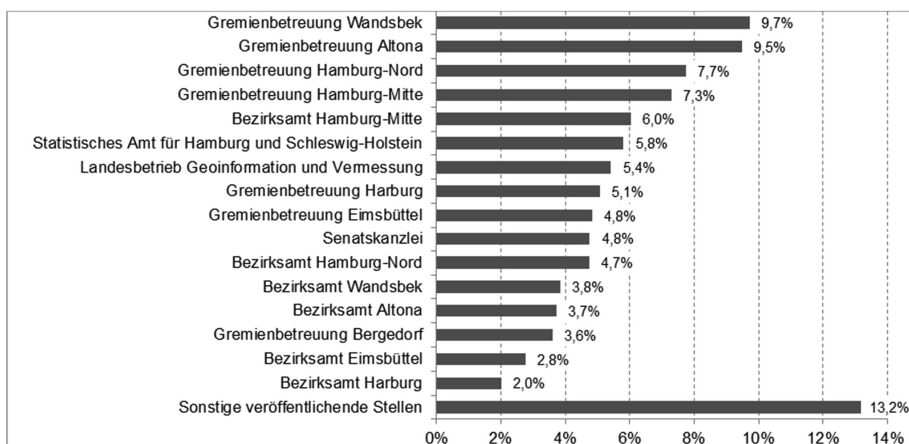


Abb. 4: Veröffentlichende Stellen der Freien und Hansestadt Hamburg, die Dokumente bereitstellen (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

### Veröffentlichende Stellen

Die Datensätze werden von insgesamt 24 Stellen zur Verfügung gestellt, während 88 Stellen Dokumente veröffentlichen. Abbildung 3 macht deutlich, dass beinahe 90 Prozent der Datensätze vom Institut für Hygiene und Umwelt bereitgestellt wer-

den. An zweiter Stelle steht die Behörde für Umwelt und Energie mit knapp fünf Prozent.

Wie in Abbildung 4 ersichtlich wird ein Großteil der Dokumente von den Gremienbetreuungen Wandsbek, Altona,

Hamburg-Nord und Hamburg-Mitte veröffentlicht. Des Weiteren befinden sich die jeweils sieben Gremienbetreuungen und Bezirksämter der Hamburger Bezirke unter den 20 am meisten Dokumente veröffentlichenden Stellen.

### Formate

Die Stadt Hamburg veröffentlicht ihre Datensätze in 13 und ihre Dokumente in neun unterschiedlichen Formaten. Die Bereitstellung erfolgt idealerweise auch in mehr als einem Format, um die Maschinenlesbarkeit von OGD gewährleisten zu können.<sup>31</sup> Beinahe 90 Prozent der Hamburger Datensätze werden in nur einem Format bereitgestellt. Da nahezu alle Datensätze in dem Format CSV, das als maschinenlesbar gilt, zur Verfügung gestellt werden, ist deren Maschinenlesbarkeit dennoch gegeben. Über 90 Prozent der Dokumente werden in nur einem einzigen Format veröffentlicht. Problematisch erscheint hier, dass beinahe die Hälfte davon ausschließlich in PDF-Form bereitgestellt wird, die nicht maschinenlesbar ist. Abbildung 5 stellt dar, welche Formate im Transparenzportal verwendet werden. Am häufigsten werden die Datensätze im CSV-Format bereitgestellt. Zwischen dem am häufigsten und zweithäufigsten verwendeten Format liegt eine große Spanne. So werden nur knapp neun Prozent der Datensätze im Dateiformat HTML veröffentlicht. Im Gegensatz dazu stellt die Hansestadt jeweils über die Hälfte ihrer Dokumente in den Formaten HTML und PDF bereit.

### Lizenzen

Bei der Veröffentlichung von OGD auf dem Transparenzportal wird auf die Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0 (dl-de/by-2-0) zurückgegriffen. Sowohl eine Datenbearbeitung als auch ihre kommerzielle Nutzung ist laut dieser Lizenz möglich, jedoch unter der Bedingung, dass eine Namensnennung erfolgt.<sup>32</sup> Im Vergleich zu den im OGD Bereich gebräuchlichen Creative Commons Lizenzen räumt die Lizenz dl-de/by-2-0

<sup>31</sup> Vgl. Krabina 2016, S. 16; Krabina et al. 2016, S. 28; Lutz/Tschabuschnig 2014, S. 8; Sunlight Foundation 2010, S. 2.

<sup>32</sup> Vgl. Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData o.J.a.

den Nutzerinnen und Nutzern vielfältige Bearbeitungs- und Nutzungsmöglichkeiten ein, da jegliche Bearbeitung und kommerzielle Nutzung der offenen Verwaltungsdaten erlaubt ist. Auch im Bereich der Namensnennung werden verglichen mit anderen Lizenzierungen durchaus gebräuchliche Angaben gefordert.

**Usability**

Das Datenportal bietet umfassende Suchmöglichkeiten, indem es die Eingabe von gezielten Suchanfragen ermöglicht und u.a. auch nach dem gewünschten Titel, Datentyp, Format, Lizenz, Zeitraum oder Kategorie gesucht werden kann. Des Weiteren wird eine Filterfunktion angeboten, mit Hilfe derer die Suchergebnisse weiter eingeschränkt werden können. Demnach können OGD u.a. nach Format, Kategorie oder Lizenz gefiltert werden. Die Ergebnisse können nach drei unterschiedlichen Möglichkeiten (Datum, Titel, Relevanz) sortiert werden. Zudem wird auf dem Datenportal unter einem gesonderten Menüpunkt eine umfassende Hilfestellung für die Handhabung des Portals angeboten. Die Nutzerinnen und Nutzer erhalten zahlreiche Hinweise zur Suche im Transparenzportal sowie umfangreiche Informationen zu den Suchergebnissen und deren Interpretation. Zusätzlich werden häufig gestellte Fragen beantwortet. Das Portal gibt darüber hinaus Nutzungshinweise, die Nutzungsbedingungen für die bereitgestellten offenen Verwaltungsdaten enthalten. Zudem können auf dem Datenportal RSS-Feeds zur aktuellen Suchanfrage abonniert werden.

**Nachfrage nach Open Government Data**

In Bezug auf die Nutzung der auf dem Transparenzportal bereitgestellten OGD werden die Zahl der Seitenaufrufe des Transparenzportals sowie die am häufigsten verwendeten Suchbegriffe untersucht. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung der Seitenaufrufe des Hamburger Transparenzportals, die sich aus den Seitenansichten durch die Nutzerinnen und Nutzer als auch durch API-Aufrufe<sup>33</sup> ergeben, und lässt einen Abwärtstrend der Seitenaufrufe im Untersuchungszeitraum erkennen. Während im ersten Halbjahr 2015 beinahe neun Millionen Mal und im zweiten Halbjahr etwas über sieben Millionen

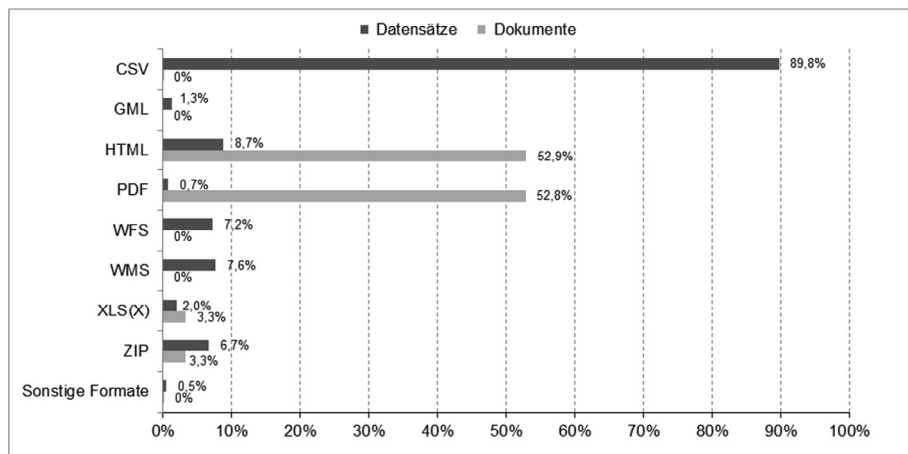


Abb. 5: Bereitgestellte Datensätze bzw. Dokumente je Format (Mehrfachzuordnungen möglich) (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

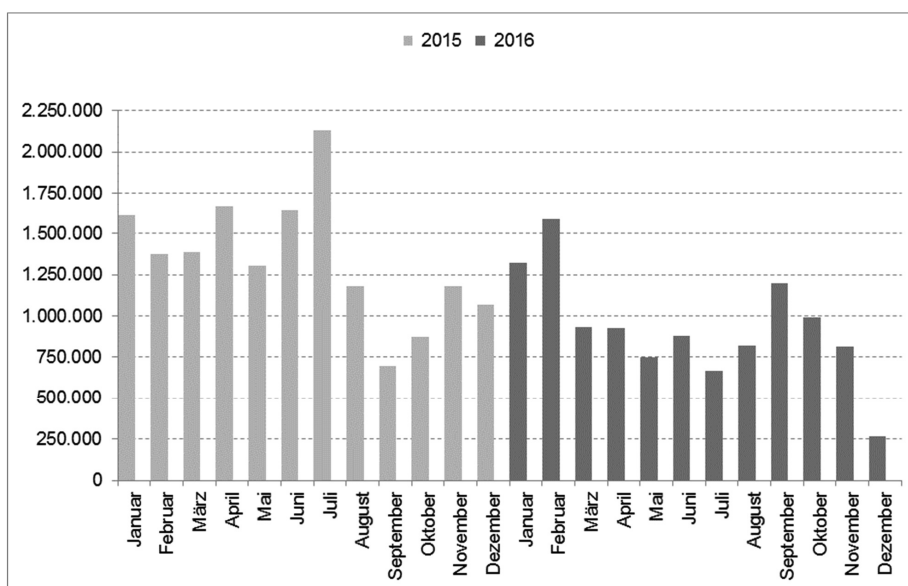


Abb. 6: Seitenaufrufe des Hamburger Transparenzportals in den Jahren 2015 und 2016 (Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2016b, Eigene Darstellung).

Mal die Seite besucht wurde, konnten im ersten Halbjahr 2016 nur noch knapp 6,4 Millionen und im zweiten Halbjahr 2016 weniger als 4,8 Millionen Aufrufe protokolliert werden.

Die am häufigsten verwendeten Suchbegriffe können aktuell diskutierte Themen widerspiegeln. Im Jahr 2015 befanden sich Suchbegriffe rund um das Thema Olympia unter den am häufigsten gesuchten Begriffen. Von Januar bis Mai 2015 und im November 2015 nahmen Suchbegriffe zu diesem Thema den ersten Platz ein, während ab April 2016 die Beliebtheit dieses Themenfeldes deutlich abnahm. Von Juni bis Oktober 2015 wurde am häufigsten nach der Röttiger Kaserne gesucht und von Dezember 2015 bis Februar 2016 sowie von Juni bis Dezem-

ber 2016 waren Schlagworte zu Flüchtlingsunterkünften auf dem ersten Platz. Während im ersten Halbjahr 2015 keine Schlagworte zum Thema Flüchtlinge unter den Top 20 zu finden waren, tauchte der Suchbegriff Flüchtlinge erstmals im Oktober 2015 auf. Zudem wurde im März 2016 am häufigsten nach dem Wort E-Commerce und im April sowie Mai 2016 am häufigsten nach Jugendhilfe gesucht.

**Diskussion**

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Bereitstellung von öffentlichen

33 API bezeichnet eine Programmierschnittstelle, mit deren Hilfe Inhalte maschinell und automatisiert abgerufen werden können (Freie und Hansestadt Hamburg o.J.f.).

Verwaltungsdaten am Beispiel der Stadt Hamburg und bietet somit neue Erkenntnisse über die derzeitige Umsetzungspraxis. Die Hansestadt nimmt dabei eine Vorreiterrolle im Bereich OGD ein: Hamburg verfasste als erstes deutsches Bundesland umfassende Regelungen zu OGD und begegnete der proaktiven Veröffentlichungspflicht mit einem eigenen Transparenzportal. Entsprechend der Veröffentlichungspflicht durch das HmbTG wird eine große Anzahl an Datensätze und Dokumenten auf dem 2014 implementierten Portal bereitgestellt. Während die Anzahl der Datensätze beachtlich erscheint – auch im Vergleich mit anderen Städten<sup>34</sup> – gilt es noch genauer hinzusehen und zusätzlich zur Quantität die Qualität der bereitgestellten Daten zu prüfen.

24 bzw. 88 öffentliche Behörden, Unternehmen oder Gerichte nutzen die Möglichkeit, Datensätze bzw. Dokumente in dem Transparenzportal zu veröffentlichen. Während beispielsweise das Institut für Hygiene und Umwelt eine große Menge an Datensätzen bereitstellt, verwenden andere öffentliche Stellen das Portal kaum bis gar nicht. Die Nicht-Nutzung von Seiten der öffentlichen Stellen kann in Kapazitätsproblemen begründet sein. Während umfangreiche gesetzliche Regelungen zur Bereitstellung von öffentlichen Informationen eingeführt wurden, gilt es daran anschließend, ausreichende Kapazitäten und Mittel zu schaffen, um eine Umsetzung für die einzelnen Behörden zu gewährleisten. Hier scheint es auch wichtig zu sein, die Ergebnisse der verpflichtenden Evaluation des HmbTG aufmerksam zu verfolgen, die im Sommer 2017 erwartet werden.<sup>35</sup> Neben den bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen gibt es auch Empfehlungen, die sich für einen neuen und einheitlichen gesetzlichen Rahmen für öffentliche Daten aussprechen. Denkbar wäre z.B. eine Überarbeitung und Verknüpfung der bereits vorhandenen Gesetze in diesem Bereich bzw. ein eigenes OGD-Gesetz. Dies könnte dazu beitragen, mögliche Hürden bei der Bereitstellung und Nutzung von OGD zu beseitigen und die notwendige Rechtssicherheit zu schaffen.<sup>36</sup>

Die Anzahl der Seitenaufrufe sowie die häufig verwendeten Suchbegriffe lassen ein breites Interesse am Portal vermuten.

Nichtsdestotrotz zeigt die Analyse eine Abnahme der Seitenaufrufe – vor allem seit Anfang 2016. Hier gilt es zu untersuchen, aus welchen Gründen die Nutzung von OGD sinkt. Nicht-Nutzung von OGD kann vielfach begründet sein. Erstens könnten die gewünschten Daten in dem Portal nicht auffindbar sein. Grund dafür können fehlende Übersichten bzw. mangelhafte Darstellungen oder tatsächlich fehlende Datenbestände sein. In beiden Fällen kann die Verwaltungsorganisation intervenieren. Einerseits kann die Usability des Portals für unterschiedlichen Usergruppen (z.B. User mit wenig Erfahrung im Umgang mit Online-Plattformen) verbessert werden. Andererseits besteht die Möglichkeit, nicht auffindbare Daten Anfragen zu lassen (mittels eines Formulars). Zweitens kann die geringe Nutzung des Portals auf das fehlende Wissen über die Möglichkeit des freien Datenzugangs zurückgeführt werden. Informationen über das Portal sowie deren Verwendungsmöglichkeiten können durch Nutzung von Online- und Offline-Medien verbreitet werden. Drittens stellt die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten auf Online-Portalen nicht nur für die öffentliche Verwaltung, sondern auch für die Öffentlichkeit eine große Veränderung dar. Öffentliche Verwaltungen entwickeln sich zu offenen und transparenten Organisationen. Diese Transparenzbestrebungen stellen nicht nur innerhalb der Verwaltung einen Kulturwandel dar, sondern gehen einher mit einer sich verändernden Beziehung zwischen Staat und Bürger. Auch zivilgesellschaftliche Akteure, wie bspw. Presse, Parteien, Nachbarschaftsinitiativen oder sonstige Interessensgruppen benötigen Zeit, um diesen neuen Zugang zu Verwaltungsdaten zu realisieren, und ggf. dessen Potenziale zu erkennen.

34 Vgl. Mühlbacher 2017.

35 Der Evaluationsbericht ist nun online verfügbar (siehe Herr et al. (2017)). Entsprechend dem Bericht besteht beispielsweise ein Überarbeitungsbedarf des HmbTG hinsichtlich der Verständlichkeit des Gesetzestextes sowie der Handhabbarkeit des Gesetzes. Der folgende Link führt zum vollständigen Evaluationsbericht: <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (14.11.2017).

36 Vgl. Knobloch/Manske 2016, S. 28f.

## Literatur

- Barnickel, N./Klessmann, J. (2012): Open Data – Am Beispiel von Informationen des öffentlichen Sektors, in: Herb, U. (Hrsg.): Open Initiatives: Offenheit in der digitalen Welt und Wirtschaft, Saarbrücken, S. 127-158.
- Dapp, M./Balta, D./Palmetshofer, W./Krcmar, H. (2016): Open Data. The Benefits. Das volkswirtschaftliche Potential für Deutschland, in: Kuzev, P. (Hrsg.): [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44906-544-1-30.pdf?160418125028](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44906-544-1-30.pdf?160418125028) (16.06.2016).
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (o.J.): Evaluation des Hamburgischen Transparenzgesetzes (HmbTG), <http://www.foev-speyer.de/de/beratung/ingfa/projekte/evaluation-hmbtg.php> (15.09.2016).
- Eibl, G./Höchtel, J./Lutz, B./Parycek, P./Pawel, S./Pirker, H. (2012): Rahmenbedingungen für Open Government Data Plattformen. Version 1.1.0, [http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/OGD-1-1-o\\_20120730.pdf](http://reference.e-government.gv.at/uploads/media/OGD-1-1-o_20120730.pdf) (06.06.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (2016a): Transparenzportal Hamburg. Startseite, <http://transparenz.hamburg.de/> (11.07.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (2016b): Transparenzportal Hamburg. Suche, <http://suche.transparenz.hamburg.de/> (30.06.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.a): Bildmaterial, <http://www.hamburg.de/contentblob/338606/6be7ffd7157abe30ce862295a48b129c/data/hamburg-de-logo.jpg> (12.07.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.b): Die Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg, <http://www.hamburg.de/behoerden/3733948/fachbehoerden/> (15.07.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.c): Die Entstehung des Gesetzes, <http://transparenz.hamburg.de/entstehung-des-gesetzes/> (09.09.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.d): Fragen und Antworten, <http://transparenz.hamburg.de/fragen-und-antworten/> (15.07.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.e): Gesetzestext. Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG), <http://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/> (09.09.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.f): Hinweise zur API, <http://transparenz.hamburg.de/hinweise-zur-api/> (20.08.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.g): Hinweise zur erweiterten Suche, <http://transparenz.hamburg.de/hinweise-zur-erweiterten-suche/> (10.09.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.h): Mehr Portale – mehr Open Data!, <http://transparenz.hamburg.de/mehr-portale/> (27.09.2016).
- Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.i): Open Data und Transparenzgesetz, <http://transparenz.hamburg.de/opendata-und-hmbtg/> (08.09.2016).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2014a): Die zehn Open-Data-Kriterien der Sunlight-Foundation, [https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Open-Data-Kriterien\\_der\\_Sunlight\\_Foundation.pdf/dca8feao-8e04-4de0-8531-2bc3e8d4abco](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Open-Data-Kriterien_der_Sunlight_Foundation.pdf/dca8feao-8e04-4de0-8531-2bc3e8d4abco) (16.06.2016).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (2014b): Hintergrundinformationen

- zu GovData, [https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData\\_Hintergrundinfos.pdf/a5321617-c176-410e-883c-5366082132bb](https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Hintergrundinfos.pdf/a5321617-c176-410e-883c-5366082132bb) (10.07.2016).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (o.J.a): Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0, <https://www.govdata.de/dl-de/by-2-0> (30.08.2016).
- Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData (o.J.b): Fragen und Antworten zu GovData, <https://www.govdata.de/web/guest/faq> (27.09.2016).
- Graudenz, D./Krug, B./Hoffmann, C./Schulz, S./Warnecke, T./Klessmann, J. (2010): Vom Open Government zur Digitalen Agora. Die Zukunft offener Interaktionen und sozialer Netzwerke im Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bürgern und Wirtschaft, in: Kammer, M./Huppertz, M.-T./Westerfeld, H. (Hrsg.): [http://www.isprat.net/fileadmin/downloads/publikationen/Whitepaper\\_Open%20Government\\_Digitale\\_Agora\\_formatiert\\_vo39.pdf](http://www.isprat.net/fileadmin/downloads/publikationen/Whitepaper_Open%20Government_Digitale_Agora_formatiert_vo39.pdf) (17.06.2016).
- Heise, C. (2016): Open Data. Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten, in: Konrad-Adenauer-Stiftung/Kuzev, P. (Hrsg.): [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_44530-544-1-30.pdf?160315122244](http://www.kas.de/wf/doc/kas_44530-544-1-30.pdf?160315122244) (15.06.2016).
- Heller, L./Hauschke, C. (2010): Working Paper: Open Government Data, [http://eprints.rclis.org/18164/1/Open\\_Government\\_Data\\_2010.pdf](http://eprints.rclis.org/18164/1/Open_Government_Data_2010.pdf) (15.06.2016).
- Herr, M./Müller, C./Engewald, B./Piesker, A./Ziekow, J. (2017): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgerischen Transparenzgesetzes. Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation. <http://www.hamburg.de/contentblob/9260362/79c550cc44d699e99b7ea37dc1c1f796/data/abschlussbericht-evaluation-hmbtg.pdf> (14.11.2017).
- Hilgers, D. (2012): Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Band 82, Heft 6, S. 631-660.
- Höchtel, J./Pellegrini, T. (2011): Open Government Data – Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit, in: Kaltenböck, M./Thurner, T. (Hrsg.): Open Government Data Weißbuch, S. 14-16, [https://issuu.com/semwebcomp/docs/ogd\\_weissbuch\\_2011\\_web](https://issuu.com/semwebcomp/docs/ogd_weissbuch_2011_web) (14.06.2016).
- Internet und Gesellschaft Collaboratory (2010): Offene Staatskunst. Bessere Politik durch Open Government?: <http://www.tagesspiegel.de/downloads/1956330/2/offene-staatskunst.pdf> (07.06.2016).
- Kleinz, T. (2015): Open Data: Deutschland sucht die Super-Daten, <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Open-Data-Deutschland-sucht-die-Super-Daten-2579617.html> (27.09.2016).
- Klessmann, J./Denker, P./Schieferdecker, I./Schulz, S./Hoepner, P./Lapi, E./Marienfeld, F./Müller, L.-S./Tcholtschev, N./Rein-Fischböck, K./Borchers, K./Janda, T./Völz, D./Warnecke, T. (2012): Open Government Data Deutschland. Eine Studie zu Open Government in Deutschland im Auftrag des Bundesministerium des Innern, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/opengovernment.pdf?__blob=publicationFile) (06.06.2016).
- Knobloch, T./Manske, J. (2016): Das Datenzeitalter gestalten. Offene Verwaltungsdaten sind der Schlüssel, [http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv\\_datenzeitalter-gestalten\\_7.7.2016.pdf](http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_datenzeitalter-gestalten_7.7.2016.pdf) (10.09.2016).
- Krabina, B. (2010): Open Government als Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung, in: Forum Public Management, Heft 4, S. 7-9.
- Krabina, B. (2016): Offene Verwaltungsdaten. Fünf Jahre Open Government Data – eine kritische Würdigung, in: Forum Public Management, Heft 1, S. 16-18.
- Krabina, B./Prorok, T. (2011a): Open Government Vorgehensmodell. Vorschläge zur Umsetzung von Open Government in Österreich. Version 1.0, <http://www.kdz.eu/sites/default/files/documents/kdz/news/Open%20Government%20Vorgehensmodell%20KDZ%20V1.0.pdf> (16.06.2016).
- Krabina, B./Prorok, T. (2011b): Open Government Vorgehensmodell. Vorschläge zur Umsetzung von Open Government in Österreich. Version 1.1, <http://www.kdz.eu/sites/default/files/documents/kdz/news/Open%20Government%20Vorgehensmodell%20KDZ%20V1.1.pdf> (15.06.2016).
- Krabina, B./Prorok, T./Lutz, B. (2016): Open-Government-Vorgehensmodell. Umsetzung von Open Government. Version 2.5, <http://www.kdz.eu/de/file/17284/download> (16.06.2016).
- Lutz, B./Tschabuschnig, G. (2014): Rahmenbedingungen für Open Government Documents. Version 1.0, [http://www.ref.gv.at/ref.gv.at/cms/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/Open\\_Government\\_Documents\\_1\\_0\\_3\\_.pdf](http://www.ref.gv.at/ref.gv.at/cms/fileadmin/_migrated/content_uploads/Open_Government_Documents_1_0_3_.pdf) (17.06.2016).
- Mühlbacher, C. (2017): Open Government Data. Transparenzbestrebungen der Städte Wien und Hamburg im Vergleich. Diplomarbeit. Johannes Kepler Universität Linz.
- OECD (2015): Government at a Glance 2015, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en) (10.06.2016).
- Public.Resource.Org (o.J.): Open Government Working Group, [https://public.resource.org/open\\_government\\_meeting.html](https://public.resource.org/open_government_meeting.html) (16.06.2016).
- Sunlight Foundation (2010): Ten Principles for Opening Up Government Information, <http://assets.sunlightfoundation.com/s3.amazonaws.com/policy/papers/Ten%20Principles%20for%20Opening%20Up%20Government%20Data.pdf> (16.06.2016).
- Sunlight Foundation (o.J.): Making government & politics more accountable & transparent, <http://sunlightfoundation.com/> (05.11.2016).
- Tauberer, J. (o.J.): The Annotated 8 Principles of Open Government Data, <https://opengovdata.org/> (16.06.2016).
- Trkulja, V. (2014): Open Data. Die deutsche Verwaltung vor einem Paradigmenwechsel, in: Password, Heft 7-8, S. 28-29.
- Von Lucke, J. (2010): Open Government. Öffnung von Staat und Verwaltung, [https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open\\_Government-V2.pdf](https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/JvL-100509-Open_Government-V2.pdf) (07.06.2016).
- Von Lucke, J. (2011): Innovationsschub durch Open Data, Datenportale und Umsetzungswettbewerbe, in: Schauer, R./Thom, N./Hilgers, D. (Hrsg.): Innovative Verwaltungen. Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen, Linz, S. 261-272.
- Von Lucke, J./Geiger, C. (2010): Open Government Data. Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors, <https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf> (07.06.2016).

#### Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsanweisungen

AuskunftspflichtG (1998): Bundesgesetz über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministerengesetzes 1986 vom 15.05.1987 (BGBl. 1987/287), in der Fassung vom 30.09.1998 (BGBl. I 1998/158).

D IWG (2006): Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vom 13.12.2006 (BGBl. I 2006/60).

D IWG (2015): Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vom 13.12.2006 (BGBl. I 2006/60), in der Fassung vom 08.07.2015 (BGBl. I 2015/29).

ErlRV 395 (2014): Erläuterungen der Regierungsvorlage zur Änderung des Bundesverfassungsgesetzes, BgNR XXV. GP.

EU-RL 2003/98/EG (2003): Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors vom 17.11.2003, ABl L 345, 90.

EU-RL 2013/37/EU (2013): Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors vom 17.11.2003, ABl L 345, 90 (2003/98/EG), in der Fassung vom 26.06.2013, ABl L 175, 1.

HmbIFG (2006): Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz vom 11.04.2006 (HmbGVBl. I 2006/18).

HmbIFG (2009): Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz vom 11.04.2006 (HmbGVBl. I 2006/18), in der Fassung vom 17.02.2009 (HmbGVBl. I 2009/7).

HmbTG (2012): Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19.06.2012 (HmbGVBl. I 2012/29).

IFG (2013): Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 05.09.2005 (BGBl. I 2005/57), in der Fassung vom 07.08.2013 (BGBl. I 2013/48).

Ö IWG (2005): Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vom 19.10.2005 (BGBl. I 2005/135).

Ö IWG (2015): Bundesgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen vom 19.10.2005 (BGBl. I 2005/135), in der Fassung vom 18.06.2015 (BGBl. I 2015/76).