

BACHELOR THESIS

DEMOCRATIC TRANSPARENCY – ANALYSING HAMBURG’S TRANSPARENCY INITIATIVE

By

| Robert Förster |

OCTOBER 12th, 2019

SUPERVISORS: PROF. DR. NORBERT KERSTING;
PROF. DR. MARCEL BOOGERS

Public Administration (Special Emphasis: European Studies)

B.Sc., University of Twente, School of Management and Governance
B.A. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institute for Political Science

Abstract

The loss of confidence in political institutions and the desire of civil society for more transparency and participation are increasingly pressing governments and administration to take action. Transparency initiatives often vary from freedom of information legislation to the implementation of open data portals. The example of Hamburg's Transparency Act and implementation of the Transparency Portal, however, is considered to be a pioneer example and a role model for other states in Germany. In order to understand to which extent Hamburg's case could serve as a prototypical example for achieving extensive democratic transparency, the Transparency Act, the Transparency Portal and the interview statements of two local players from Hamburg were analysed and discussed. The analytical framework used for the analysis based on qualification criteria for democratic transparency. The findings of the qualitative case study indicate that Hamburg's approach can be described prototypical with potential positive effects not only for civil society but also for the administration itself who has been identified as a key user group of the implemented portal. However, the research also revealed a variety of shortcomings such as the problematic up-to-dateness of provided information that could obstruct projects initiated by civil society groups.

Table of Contents

1. Introduction	1
2. Analytical Framework	4
a. Democracy under scrutiny.....	4
b. Open government data initiatives and their origins	6
c. 'Infotopia' - Democratic transparency	9
3. Methodology	14
a. Qualitative research design.....	14
b. Case selection	14
c. Data collection and interviews.....	15
4. Case Study: Hamburg.....	17
a. The legislation process in Hamburg	17
b. The Transparency Portal	20
5. Analysis	22
a. Head of the department for subject information systems.....	22
b. Lab Lead at the Code for Hamburg initiative	25
6. Discussion and Limits	28
7. Conclusion	33
Bibliography.....	35
Appendix A-C.....	40

1. Introduction

“Knowledge is power. Information is power. The secreting or hoarding of knowledge or information may be an act of tyranny camouflaged as humility.”

(Morgan, n.d.)

With regard to recent innovations in ICTs (information and communication technologies), citizens have become used to have access to knowledge and millions of pieces of information. Within seconds users are able to engage with other individuals immediately across the globe. Policy-making today is, without any doubt, facing a period of historical change. Whether it is the secret bargaining about an international trade agreement or the planning of an infrastructure project. People are increasingly expecting more accountability, transparency and possibilities for direct involvement in politics (Kersting, 2008; Kersting, 2012; Kersting, 2013). In that context, the potential of open government initiatives and open government data (OGD) for democracies is said to be tremendous, the real empirical impact, however, remains at least questionable (Zuiderwijk & Janssen, 2014a; Zuiderwijk & Janssen, 2014b; Gurstein, 2011).

In general, open government can be described as a governmental approach to allow citizens free access to public data. This strategy aims to increase transparency and to invite citizens to participate directly in politics (Kersting, 2012, p. 12). In 2009, as one of the most prominent shifts towards openness in government, US president Barack Obama issued a directive for all executive departments by introducing transparency, participation, and collaboration as the three key principles of an open government (Obama, 2009). Today dataportals.org, a comprehensive list of open data portals, already counts 587 open data projects around the world initiated by countries, states or cities (Data Portals, 2016). The number of participating open data projects evokes widespread hopes that government openness is not only encouraging civic participation, strengthening democracy and reshaping public services. It is also believed that it can foster innovation and economic growth (Keseru & Chan, 2014; Pollock, 2009). Political scientist Archon Fung even describes open government as a step towards his normative vision of a full democratic transparency - called 'Infotopia' (Fung, 2013, p. 184). On the contrary, critics are questioning the real democratic impact of open government initiatives next to the high financial burden to set-up an open data portal in times of budgetary pressures (Davies & Bawa, 2012; Gurstein, 2011; Zuiderwijk & Janssen, 2014b; Bannister & Connolly, 2011; Morozov, 2013).

Research about the impact and the usage of open data platforms has been little systematic so far and includes predominantly technological arguments, such as discussions about the format of the

provided information (Peled, 2013, p. 187; Bright, et al., 2015). The possibilities for empirical research of data usage is limited by user tracking. Even though statistics about key words and download numbers allow a closer look into the interests of citizens, it is difficult to further explore their attention for downloading certain data sets. In addition, the technical capabilities of users to further process data is also unknown. Therefore, the end-user of open data remains in a black box and so does the democratic impact of these initiatives.

The aim of this thesis is to critically analyse the Transparency Portal of the German city-state of Hamburg with regards to qualification criteria for improving democratic transparency. Since Hamburg passed a new Transparency Act in 2012 and implemented an online information register in 2014, it has been regarded as a role model for open government initiatives and other federal states in Germany (Informationsfreiheit, n.d.; Transparenzranking Deutschland, 2017; Volksentscheid-Transparenz, 2019). The key research question hereby is to analyse to what extend Hamburg's Transparency Portal can be considered as a prototypical example for achieving extensive democratic transparency by using Archon Fung's framework of 'Infotopia' (Fung, 2013). Choosing Hamburg as a case for an open government analysis is also connected to the assumption that citizens might naturally be more interested in processing data or information that is relevant to their direct neighbourhoods. In Hamburg's case, one could reference the cities' Olympia bid in 2015, for which citizens were demanding transparency of the true costs of hosting the Olympic Games in Hamburg. Another local example, is the call for information about the true costs and the potential lack of security measures for the G20 summit in Hamburg in 2017. During the event, large riots had devastated several neighbourhoods and led to a public debate about the lack of provided information. Projects or usage of disclosed information in Hamburg's Transparency Portal might therefore be more concrete for citizens than national or European wide data initiatives. To answer the proposed research question, a mix of official materials have been collected and analysed. In addition, two qualitative interviews with a representative of Hamburg's Transparency Portal and a member of the civic hacking initiative "Code for Hamburg" have been conducted.

The structure of this thesis takes the form of five major sections (Kersting, 2008). The second chapter will introduce relevant terms related to open government initiatives as well as the analytical framework for democratic transparency. The third chapter of this thesis focuses on the methods used to answer the work's main research question. As a next step the legislation process as well as the Transparency Portal of Hamburg will be introduced. The fifth chapter shows the results of the conducted interviews. Furthermore, the results of the interviews and the analysis of the

Introduction

Transparency Portal are critically discussed and scrutinised by taking the context of the analytical framework into account. Finally, the concluding chapter offers a short summary of findings and limitations of this study and looks at the possibilities of further research.

2. Analytical Framework

Open Government and open government data are associated with the field of democratic innovations. Innovations, however, are implying a certain degree of improvement. However, does democracy really need improvement and if so, why? At first, this chapter will introduce different challenges of modern democracies. It is necessary to examine these issues in order to assess the relevance of democratic innovations such as open government data. Then, the concept of open government as well as open government data will be presented. At the end of this chapter, I will discuss Archon Fung's 'Infotopia' concept. This includes a detailed presentation of the democratic transparency principles, especially developed for public information. Those criteria will be used in the main section to evaluate Hamburg's open government approach and to formulate this work's guiding research questions.

a. Democracy under scrutiny

Numerous discussions can be found in relevant publications, which are warning of a crisis of democracy. For instance, globalization that moves society towards a postmodern 'Empire' (Hardt & Negri, 2000), dubious legitimacy of supranational organizations or criticism about the neo-liberal dogma in politics, which would lead to pseudo-democracy or 'post democracy' (Crouch, 2013). Whether you have to go as far as speaking about a crisis, common to all indeed is the observation that various changes are challenging today's democratic system.

One of the challenges or crises that have been identified for representative democracies is the 'participation crisis' (Kersting, 2008, pp. 42-43). In general, participation can be described as the active contribution of citizens or members of any organization in carrying out common political or organisational affairs. Voter turnout or number of party memberships can serve as classical indicators for political participation in democracy (see Kersting, 2009, p. 27). Having a closer look at those indicators demonstrate the decline of classical political participation in western democracies over the past years. In 1990, voter turnout in national parliamentary elections was on average 77 per cent across today's 28 EU member states. In 2014, however, the voter turnout already dropped to 68 per cent on average. That demonstrates a decline of more than 11 per cent (Eurostat, 2016). Taking council elections in Germany's city-state Hamburg into account, a decline from 66 per cent (1991) to even 56 per cent in 2015 can be observed (Statista, 2015). Similar developments can be identified in terms of party, trade union or other association memberships. In Germany, for instance, political parties have lost more than 1 million members since 1990

(Destatis, 2018, p. 357). However, with regard to the general interest in politics, it has to be stated that the percentage of citizens claiming a strong interest in politics had been rather stable since 1994 with around 30 per cent (Destatis, 2018, p. 351). That means, despite of the decrease in conventional political participation, it would be wrong to argue that political interest per se is declining. The phenomenon and driving factors behind it remain rather complex and multi-faceted (Kersting, 2012, p. 14).

The above-mentioned developments thus can be interpreted as first warning signs of a changing democracy. Taking also an increase of protests into account, the observations can lead to the conclusion that classical political decisions are threatened to lose legitimacy and also the backing in society (Kersting, 2012, p. 17). Political scientist Fritz Scharpf differentiates hereby between input and output legitimacy. He defines input orientated legitimacy by 'rule of the people' (Scharpf, 1999, p. 12). This is usually exercised during elections or within political parties. Output orientated legitimacy on the other hand describes the 'rule for the people' (Scharpf, 1999, p. 12). In that case, a policy is considered legitimate as long as citizens benefit from the outcome. With regard to the described low voter turnout and losing power of parties, especially input legitimacy should be in the focus of society and decision makers in politics. In response, democracies have developed and adopted to a multitude of democratic innovations in order to strengthen their legitimacy. One category of innovations has been coined as 'Informative Democracy', in which 'Citizen information systems try to inform the population in time' (Kersting, 2012, p. 18). Implementing new citizen information systems to increase transparency is also connected with the hope of increasing participation. Open data initiatives such as Hamburg's Transparency Portal can be assigned to this category of democratic innovation.

Concluding, modern democracy is under scrutiny. Scholars have identified signals for a crisis of democracy; some even start to speak about a 'post-democracy' (Crouch, 2013). The fact is, today's democracy is facing several challenges. Voter turnout is constantly decreasing, political power is shifting towards technocratic administrations and people are losing their trust in the efficiency of the political system as well as in politicians (Kersting, 2008, pp. 42-45). As a consequence, the question arises how democratic innovations such as open government data can contribute to increase transparency and participation? Thus, the next two sections will introduce and examine the concept of open government data as a possible answer to today's lack of input legitimacy.

b. Open government data initiatives and their origins

In recent years academics have produced a growing number of studies about open government data and open government initiatives (Hossain, et al., 2016; Safarov, et al., 2017). Moreover, the topic is awakening the desire of governments and civil society for increased 'openness' or transparency in politics and hence a 'better' form of governance for the 21st century. Open government data (OGD), however, is a sweeping term that relates to a multitude of concepts. The following section will start by reviewing the origin and the instruments/ process related to the open government term, then discuss potential effects and its barriers, before turning to a discussion on different empirical research approaches.

As a first step to approach the concept of OGD more closely, it is important to differentiate between the technical dimension of the open government platform and the normative component that "describes the actual or anticipated benefits of the data disclosure" (Robinson & Yu, 2012, p. 178).

Freedom of Information - The legal foundation

The democratic reason for opening administration for civil society has already been implemented before the technical innovations of the last decades. One of the main legal foundations of this approach is the US Freedom of Information Act (FOIA), signed into law in 1966 and amended 1974 after the Watergate scandal (Robinson & Yu, 2012, p. 186). The act gives any person the right to request data and information from public administrations if they are not under restriction. The categories that allow government bodies to deny access to information include, *inter alia*, classified information about national security, personnel and medical records. Nonetheless, despite of the democratic achievements of the FOIA, journalists and NGOs have criticised insufficient reasoning for withholding information or delays with regard to the long process of receiving comprehensive responses (Robinson & Yu, 2012, p. 186). As a consequence, NGOs such as 'Project on Government Oversight' call for increasing proactive disclosure of government material, which "is faster, gets the information out to everyone, and demonstrates that [the] government welcomes oversight." (Project on Government Oversight, 2016).

Outside the United States, Freedom of Information legislations have only been placed on the political agenda in recent years. United Kingdom, for instance, established its Freedom of Information Act in 2000 (UK Freedom of Information Act, 2000). Germany on the other hand, passed its federal FOI law in 2005, several of the federal states, such as Hamburg in 2006, followed with individual Freedom of Information laws (Transparency International, 2005; Transparenzportal Hamburg, 2012; Transparenzportal Hamburg, 2012). On the European level,

the Union introduced first principles for the re-use of public sector documents in 2003. The Directive 2003/98/EC¹ aimed at encouraging member states to allow the re-use of data for commercial and non-commercial purposes, ideally provided digitally (European Union, 2003, p. 94).

Open Government as a platform approach

While the outlined Freedom of Information initiatives are mainly focusing on the provision of information on-demand, open government schemes are trying to change the 'the default presumption about publicity' (Fung, 2013, p. 188). However, by taking recent technological innovations into account, the concept of open government can be taken even further. American publisher and entrepreneur Tim O'Reilly considers 'openness' not only as a descriptive term for public accessibility, but rather as an open platform approach linked to the emergence of technical innovations and open access or open source movements (O'Reilly, 2010). The underlying idea behind the platform concept assumes that innovations in software development have been achieved through an open access to the source code and through active participation of professional and non-professional developers (e.g. in projects such as Linux or Mozilla Firefox). The idea of 'openness' as a value adding, participatory process has also been adapted to other disciplines. Economist Henry Chesborough coined the term 'open innovation', which describes a model for fostering business innovations by establishing an open exchange between companies and its environment (Chesborough, 2003, p. 37).

The most prominent declaration/move towards an open government was Barack Obama's directive on transparency and open government, in which the guiding principles transparency, participation, and collaboration would build the foundation for an open government (Obama, 2009). It becomes apparent that the concept of open government does not only represent the structural or technological innovation of publishing public information proactively, but also stands for political accountability (Robinson & Yu, 2012, p. 193). Or in other words, open government can be described as a governmental approach to allow citizens free access to public data with the aim of increasing transparency and to invite citizens to directly participate in politics (Kersting, 2012, p. 12). While a variety of other desired effects had been discussed and identified by scholars (Safarov, et al., 2017, p. 10) the next section will focus on the desired effect of increased transparency.

¹ Reviewed and amended in 2013 by Directive 2013/37/EU (European Union, 2013)

Transparency and Accountability

Transparency and accountability have largely been considered as the most important outcomes of promoting open government and are regarded as something desirable that need to be established or implemented (Bannister & Connolly, 2011; Safarov, et al., 2017; Tolbert & Mossberger, 2006; Janssen, et al., 2012; Meijer, 2009). Political negotiations, for instance, carried out behind closed doors remain a widespread negative metaphor. The call for *more* transparency is, as a consequence, often equated with "good" or a better form of government (Peled & Nahon, 2015, p. 3; Maguire, 2011). However, scholars also argue to critically discuss to what extent open government data can contribute to transparency in terms of strengthen democracy (Gurstein, 2011; Morozov, 2013). The term transparency, however, is closely tangled with the term accountability, as stated in Barack Obama's famous memorandum: 'Transparency promotes accountability by providing the public with information about what the Government is doing.' (Obama, 2009, p. 1; Ball, 2009, p. 294).

In general, transparency can be defined as the opportunity of retrieving information that have previously been made accessible through disclosure (Turilli & Floridi, 2009, p. 105). In the realm of public policy research, Carolyn Ball further argues that transparent policies 'provide information to citizens and improve their ability to make choices about the services they receive.' (Ball, 2009, p. 300). Following that view, transparency could be described as a process that may or ought to support the recipient of disclosed information in his or her decision-making process. Norbert Kersting further argues that policies such as Freedom of Information acts can serve as a prerequisite for political socialisation and education, which would empower citizens (Kersting, 2007, pp. 34-35). Thus, it is believed that releasing government data would increase trust and enable citizens to better hold governments accountable for their actions (Tolbert & Mossberger, 2006). Based on that idea, the political theorist John Keane introduced the term 'monitory democracy', which is based on the principle that citizens, initiatives or media networks increasingly form so-called 'watch dog' institutions that 'cuts like a knife into the power relations of government and civil society' (Keane, 2009, p. 3). Examples include the increasing number of data journalism projects, which often use openly accessible data as a research basis for a series of articles (The Global Editors Network, 2016). The Zeit Online magazine, for instance, mapped medical practices, buying power of citizens and number of inhabitants in Germany's four biggest cities to display interactively how medical practices generally follow the money (Zeit Online, 2015). Those kind of data projects demonstrate that openly accessible data can be used to initiate or frame the public discourse about specific policy topics.

However, scholars such as Morozov are questioning whether transparency in form of releasing more data would necessarily lead to better informed citizens, hence decisions. Morozov argues that

transparency is not equal trust. He describes an example where released crime statistics have led to a decrease of housing prices in a certain area with the effect that people would be less willing to notify authorities about smaller crimes to avoid negative press that could affect the neighbourhood's reputation (Morozov, 2013, p. 98). Another problem with open government and open data initiatives is the target-group-specific preparation of information. Released information need to reduce complexity on the one hand and produce detailed information on the other (Kersting, 2017, p. 86).

c. 'Infotopia' - Democratic transparency

After introducing relevant terms and theoretical ideas, the focus now is shifting to the analytical framework. Herby, this thesis leans on qualification criteria for democracies and on the democratic transparency concept by American political scientist Archon Fung to critically asses the transparency efforts of Hamburg. In his work he examines different aspects of transparency and conceptualise democratic transparency by defining four main principles or conditions for public information to create democratic value add. Fung argues that disclosed information or initiatives that would meet his proposed criteria would establish democratic transparency beyond information on demand and open government initiatives (Fung, 2013, pp. 187-190). The introduced principles and other qualification criteria will serve as a framework for analysing the Transparency Portal of Hamburg and will allow answering the proposed research question. The next section presents at first Fung's main arguments for democratic transparency before introducing the four democratic principles used in this thesis.

In the article *Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency* from 2013, Archon Fung outlines an utopian society against the background of the on-going Internet revolution. In this draft for the future, we could face an environment that would 'better support[...] our desires for welfare and democracy', simply through the open access to numerous information of organizations that surround us (Fung, 2013, p. 184).

At the beginning of his article, Fung characterises the importance of information. He describes information as a precarious resource that enables individuals, groups and organizations to effectively manage their relationship between each other. People, he argues, would need information to make decisions. Only through information it would be possible to truly distinguish and select a certain organization, service or product, which is able to reflect the interests of the collective or a specific individual (Fung, 2013, p. 184). On one hand, Fung's reasoning is based on

the market theoretical assumption that transparency and perfect information are requirements for a complete market, which would inevitably lead to a market optimum. Following this believe, incomplete or unreleased data and information that cannot be processed or interpreted would, as a consequence, produce inefficiencies. On the other hand, Fung's 'Infotopia' also reflects a key democratic principle. The availability of information is inseparably linked to the idea that citizens should be able to understand (Fung, 2013, p. 237). and participate in political life and decisions that affect them (Dahl, 1998, p. 97), Archon Fung, however, argues that today's challenge is to create an informational environment that is not only fair and democratic, but also enables individuals to truly defend their interests as well as to control vital organizations in times digital information and communication technologies (Fung, 2013, p. 184). His approach leans on the notion of four principles of public information that are vital for creating such an informational environment for society: *availability*, *proportionality*, *accessibility*, and *actionability*.

In the following paragraphs those four principles will be introduced and discussed, as they will serve as analytical criteria for a later examination of the case study.

Availability

The first principle 'availability' is referring to the status of information that might be of interest to citizens. According to Fung 'availability' would, in its simplest form, describe access to information that is not restricted in principle by any law (Fung, 2013, p. 191). Moreover, Fung suggests that governments need to provide the following functions in order to strengthen availability in terms of democratic transparency.

First, data should be available by default rather than by request. Second, information of vital interest should not be depending/ limited by information of government action such as information collected by public authorities. Fung argues that Democratic Transparency in the realm of food safety would require not only collected information like inspection reports but also information that could be linked to the specific manufacturer like the behaviour or the products of the company. Third, information of vital interest should be pro-actively collected and released. That means that it would not require a public agent to collect, process and publish information like inspection reports, but the company itself would be incentivised to pro-actively publish vital information. Fourth, data and information should not be prepared or structured in any way. Citizens should have access to raw data in order to enable deep discussions without any one-sided analysis by the government (Fung, 2013, p. 191).

To summarise, Fung's concept of availability is based on the assumption that the free, unfiltered and comprehensive availability of information is best suited for building and trust in modern

democracies. Nevertheless, other scholars are warning that a mass of raw and unstructured information could weaken rather than enhance trust (Morozov, 2013, pp. 79-85). Thus, availability of information is closely linked to the skills and resources to process a flood of information in meaningful way (further discussion, see accessibility).

Proportionality

The second principle 'proportionality' acknowledges that collecting and providing data is still linked to immense cost despite of innovations in ICTs. Thus, Fung argues for a principle that helps to decide whether information should be disclosed or not: 'information about organizations should be publicly available in proportion to the extent that the actions of those organizations threaten and create risks to citizens' vital interests' (Fung, 2013, p. 192). This rather vague definition is focusing on two main aspects. First, it emphasises the difference between information about individuals and organizations. According to Fung, individual citizens indeed have vital interests in privacy, whereas organizations are not entitled to demand such a basic right in principle. Decisions about disclosing vital organizational information (e.g. trade secrets) should therefore always be carefully considered and weighed up against the vital interests of citizens (Fung, 2013, p. 197). Second, it introduces the term 'risk' as a compulsory precondition for disclosing information about organizations. In his paper, Fung investigates different types of risks. For instance, *threats from products and services*, which could harm our health and the general welfare or *risk of domination* by large organisations and governments with the ability to rule and regulate nearly all aspects of life.

The outlined discussion demonstrates the importance of carefully evaluate limitations of disclosing public information. Notwithstanding, costs and benefits should be taken into account when evaluating transparency efforts. As Norbert Kersting critically analysed, the objective of transparency could also be achieved less adequately but with fewer expenses (Kersting, 2008, p. 46)

Accessibility

The third principle 'accessibility' is referring to the user's capability to make sense out of provided information rather than the mere availability of that information. Even though Fung notes that both individuals and organisations are potential users for data, he states that 'intermediary organizations often constitute the most democratically significant users of information' (Fung, 2013, p. 201).

The structure of data, however, still remains a controversial issue that is strongly related to different normative views on open data. On one hand, one may argue that open data should enable each

individual citizen to get access to public information as well as to participate in the political process. Consequently, providing huge amount of unstructured data would imply that every person is theoretically capable to make sense out of raw data. This assumption underestimates, however, constraints due to digital infrastructure or limitations in educational or financial resources (Gurstein, 2011, p. 2). Today, processing raw data for a reasonable analysis does still require deep knowledge of programming and data analytics, skills that simply not everybody owns. In addition to the aforementioned concerns, socio-demographic backgrounds also foster a digital divide and the debate of inequality in modern Internet societies (Kersting, 2012, p. 40). Nevertheless, rapid developments in ICTs could soon lead to innovative and user-friendly interfaces that allow individuals to easily process huge amount of data without any special knowledge². For instance, first open source projects for data mining software can already be found today³.

On the other hand, it can be argued that main actors for open government data are still professional advocacy groups, media or companies rather than individual citizens (Fung, 2013, p. 187). As soon as public information is available, professional parties could process and structure data as an intermediate to make it understandable for individual citizens.

Actionability

The last principle that Fung is introducing is the 'actionability' of information that would allow citizens not only to consume information through disclosure, but to facilitate action of the interested parties. Actionable information should therefore provide 'the structural conditions under which information leads to democratically constructive action' (Fung, 2013, p. 202). In his work, he outlines three structural implications.

First, he argues that the value of *actionability* not necessarily lies in the disclosure of information, but in a system that should foster significant individual choices. This means that other structural reforms would be necessary to strengthen the individual stakeholder as well as depth of political choice and influence in a political system (Fung, 2013, p. 203)

Second, Fung argues that professionals of any kind, inter alia advocacy groups, are more likely to use public information than single individual citizens. Thus, it would require an ecosystem of public interest groups to monitor and utilize provided information that are of importance for citizens (Fung, 2013, p. 203). This implies that advocacy groups would need to have the capability such as technical or monetary resources as well as the interest of seeking and leveraging certain information for the wider public consumption. An example given by Fung is an environmental group that

² For further discussions about the importance of powerful interfaces for ICTs see Luciano Floridi's 'The 4th Revolution' (Floridi, 2016, pp. 34-37)

³ E.g. rapidminer, a software where users hardly have to write any code: <http://rapidminer.com/>

instead of only advocating for stricter environmental regulations would now be able to derive information from complex data sets of recent pollution patterns and identify and target individual polluters (Fung, 2013, p. 204).

At last, actionable information not only require individual action or the engagement of civil society groups, but also a structure that could lead to state action based on findings or initiatives that are using disclosed information. Beyond that Fung argues that the greatest value would lie within 'collaborative synergies in which civil society stakeholders use data to collaborate with government agencies to combat threats to citizens' vital interests' (Fung, 2013, p. 204). With this criteria Fung describes a shift of political participation that other scholars described as a shift from invited (introduced by governments) to invented spaces as a new channel of participation initiated by civil society to directly express their interest (Kersting, 2013, p. 271). The parameter of actionability is shifting the focus from the nature of the information itself to the wider political ecosystem. A system that is capable of leveraging the disclosed information as well as a political sphere that is welcoming or depending upon a close collaboration with civil society stakeholders and their findings.

To summarise, democratic innovations such as open government data or Freedom of Information initiatives focus on input legitimacy by providing additional transparency and involve or inform citizens directly in addition to the electoral act. Providing meaningful information can therefore be regarded as a pre-requisite for more discursive-interactive procedures of deliberatory politics (Kersting, 2017, p. 81). The provision, the format and the quality of information are therefore important factors. As discussed above, Freedom of Information acts have been mainly focusing on providing information on demand. On the other hand, open government and open data movements are focusing to an open-by-default provision of information. By using Archon Fung's democratic transparency framework, it has been argued that information provided via open government initiatives also need to be critically assessed by taking the criteria of *availability*, *proportionality*, *accessibility*, and *actionability* into account.

3. Methodology

This chapter will provide an introduction to the methodology for this examination. At first the applied qualitative research approach will be introduced, followed by an explanation of the case selection process. At second, an overview of the materials and interview methods used will be presented and discussed. The described method will be used in the following sections to evaluate Hamburg's transparency approach and to answer the proposed research question.

a. Qualitative research design

This study is using a qualitative research approach. This approach tries to explore reality within social constructs by questioning objective truth itself. This approach is subject to the construction and interpretation of social reality, which can be viewed as a 'complex, multi-dimensional and contextual phenomenon' (Ryen, 2016, p. 35). This interpretative approach concentrates on identifying the meaning of underlying patterns in social life rather than on measuring pre-defined indicators. Discovering complex details, exploring rather testing or refining existing theories are thereby goals of the qualitative research (Berg, 2007, p. 23). As the field of open government research is still limited, it seems reasonable to focus on exploring prototypical cases of transparency initiatives. Within the scope of this work, the research therefore examines Hamburg as a single case study (Small-N-Design) in order to assess the "democratic transparency" of the passed Transparency Act and implemented Transparency portal. As Hamburg's approach is said to be role model for other states, a single case study was chosen to allow for the intensive study of this single case rather than constructing variables for a cross-case study (Gerring, 2007, p. 20).

b. Case selection

Typically, case study analysis tends to focus on a limited number of cases with the hope to gain knowledge across a larger number of cases. Usual case selection techniques like randomisation though are only applicable for larger samples (Gerring, 2007, pp. 86-87). For single case studies that are focusing on prototypical examples the selection of an extreme case can be applied to gain insights. Thus, for exploring the concept of democratic transparency an extreme or prototypical case have been chosen for this thesis. The reason herby is that 'concepts are often defined by their extremes, that is, their ideal types' (Gerring, 2007, p. 101).

Hamburg's transparency initiative has been described as a role model for transparency policies (Informationsfreiheit, n.d.; Transparenzranking Deutschland, 2017; Volksentscheid-Transparenz,

2019) and has also been ranked first across German federal states by analysing implemented transparency legislations (Transparenzranking Deutschland, 2017). When turning to recent examples like the transparency movement in Berlin, it can also be observed that the initiators are referencing Hamburg as a special case and a role model (Tagesspiegel, 2019; Volksentscheid-Transparenz, 2019). Taking all these point into account, one can argue that the case of Hamburg's transparency efforts can be described as extreme. Whether it is prototypical for the described concept of 'Infotopia' in Chapter 2, is part of the guiding research question of this thesis. In addition to these unique features, Hamburg as a case has also been chosen due to the examples found for leveraging disclosed information from the Transparency Portal. To name a few, one can list *inter alia* news articles referencing the portal and projects that are trying to use provided raw data for a political agenda (like the ADFC in Hamburg, see Chapter 5). These examples support the perception that Hamburg's case could be conceptually prototypical. In addition, one could argue that the examples of the usage of published information can also be considered to be prototypical for transparency initiatives.

c. Data collection and interviews

To answer the proposed research question, a mix of materials have been collected and analysed. Research about the process, design and the implementation of Hamburg's Transparency Portal have been conducted by using primary data such as official policy documents created by the city administration and advocacy groups. A key source for this thesis' investigation has been the website of the portal itself (<http://transparenz.hamburg.de/>). Secondary data such as journalist reports have also been critically assessed, acknowledging potential subjectivisms of those statements (Finnegan, 2006, pp. 138-150).

In order to examine the perception of the democratic value of Hamburg's implemented Transparency Portal two qualitative interviews with local representatives have been conducted. Generally, a qualitative interview is defined as 'a conversation in which the interviewer establishes a general direction for the conversation and pursues specific topics raised by the respondent' (Rubin & Babbie, 2010, p. 102). This study is using hereby the method of semi-standardised interviews, which allows the interviewer to systematically ask questions in the interest of the research and to establish an open conversation at the same time in order to encourage extensive or unintended statements (Berg, 2007, p. 70). The semi-standardised interview is based on conceptual areas that can guide the interviewer through important topics that should be addressed during the conversation. The conceptual areas used for this thesis are based on the analytical

framework developed in Chapter 2. For the interview guidelines, these areas have been divided into general sections about the person's background, involvement in current projects and into the four principles for democratic transparency: (1) *Availability*, (2) *Accessibility*, (3) *Actionability*, (4) *Proportionability*. Once the conceptual areas have been defined, questions for each of the categories have been formulated (Berg, 2007, p. 72). While using the same categories across the two interviews, the specific questions have been adopted for each interviewee in order to take their different functions and perspectives into account. The first interview partner selected for this thesis was the head of the department responsible for the Transparency Portal from the local authority for Culture and Media in Hamburg. This person was not only able to provide information about the construction of the portal itself, but also about the maintenance efforts required for such a platform. Additionally, he was able to provide a wider insight into the activities, values and the perception of the administration of Hamburg. The second interview partner chosen, was a member of Code for Hamburg, a civic hacking group that is actively engaged in Hamburg and which is using the provided information from the Transparency Portal. This interview provides the perspective of civil society players who might be able to use provided information for their projects. Besides, Code for Hamburg, as a representative of the civic hacking community has also the technical capabilities to leverage raw data sets for building data or web applications. This differentiates them from other potential user groups who would just be able to use human readable formats. This selection enables a closer observation of the potential role of professionally organised and technical capable groups to serve as an intermediary for other citizens or advocacy groups in Hamburg. As a multitude of different topics have been discussed during the interviews it was necessary to jump between different sections or rephrase, shorten or even drop questions that have been written down in the guidelines. The interviews were held in German via phone in 2017 and lasted between 40 to 50 minutes. The interviews have been recorded after both interview partners have given their verbal consent.

To analyse the interviews, the thesis followed the principles of a content analysis that can be used 'for making replicable and valid inferences from texts (or other meaningful matter) to contexts of their use' (Krippendorff, 2004, p. 18). In order to apply the features of a content analysis the interviews have been transcribed (see Appendix B).

4. Case Study: Hamburg

This chapter will provide a short introduction to Hamburg's Transparency Act, its implementation as well as its importance for the city of Hamburg. At first, the emergence of the law will be introduced before presenting the implementation of the Transparency Portal.

a. The legislation process in Hamburg

Although Hamburg had already implemented a Freedom of Information Act in 2006 (HmbIFG) it proved to be only moderately effective. Citizens did not know what they were allowed to ask for, because it was simply unknown what kind of information did exist within the administration. Therefore, concerns grew louder that the law would need to be adapted to a political obligation to proactively publish information rather than providing data-on-demand (Volksinitiative Transparenz, 2012, Informationsfreiheit, n.d.). Hence, in 2011, the initiative "Transparenz schafft Vertrauen" (Transparency creates trust) was founded. The initiative was based on active citizens and NGOs, which fought for strengthening direct democracy and more transparency. Especially the NGOs "Mehr Demokratie e.V.", "Transparency International" and the "Chaos Computer Club (CCC)" can be described as the driving forces behind the alliance (OEDP Hamburg, n.d.). In fall of 2011, the initiative started to draft a new law in a public online Wiki with the aim to replace Hamburg's Freedom of Information Act by a new Transparency Act with three main objectives. First, the obligation of authorities to publish a multitude of administrative documents such as senate resolutions, contracts or external appraisals. Second, the creation of a central information portal that could be used to publish the information online. Third, the implementation of an information officer to monitor the compliance with the transparency legislation and other data protection rules (Volksinitiative Transparenz, 2012; Informationsfreiheit, n.d.).

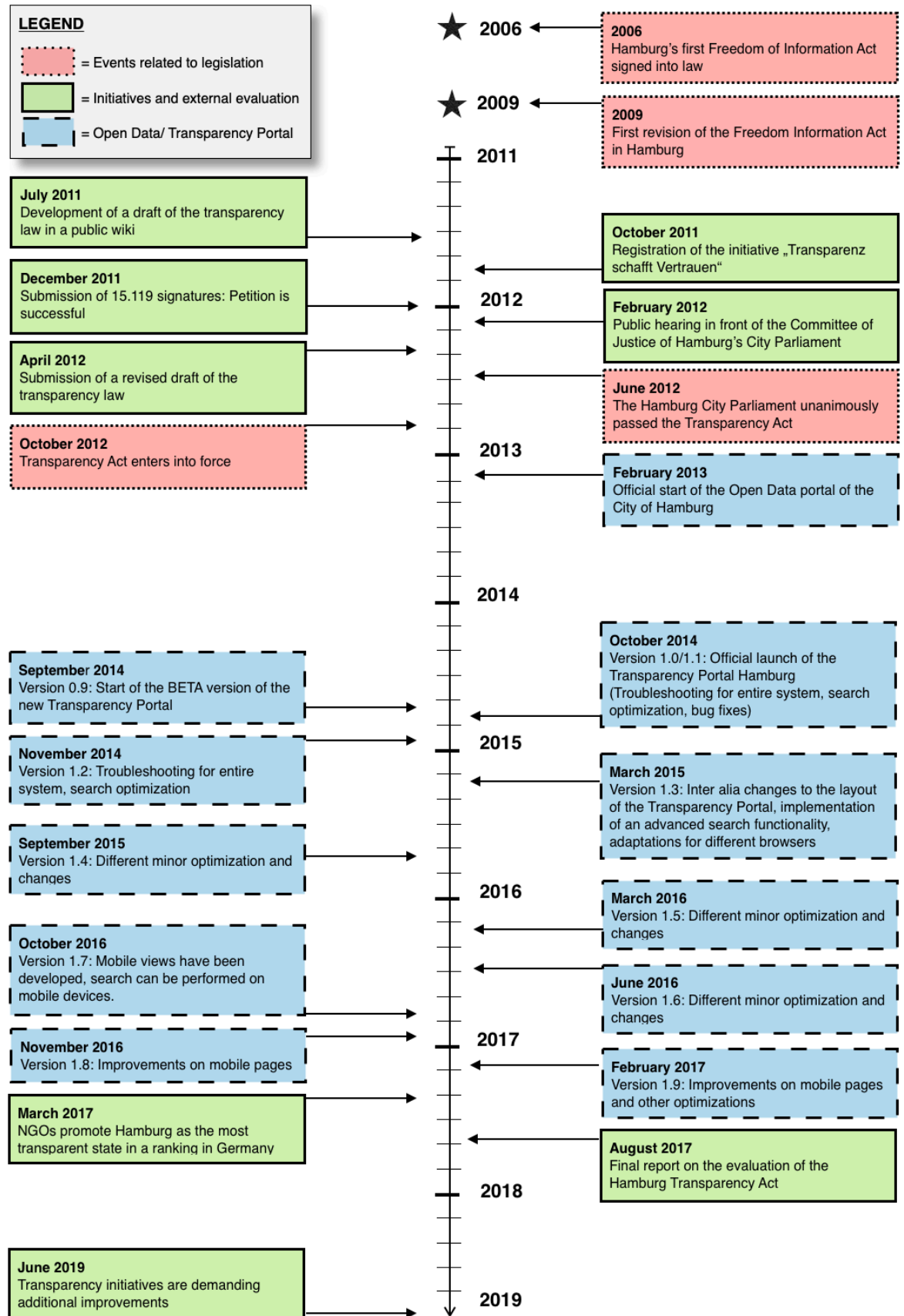
At the end of 2011 "Transparenz schafft Vertrauen" was able to collect more than 15.000 signatures for a petition to reform the existing information act (Mehr-Demokratie, 2017). After consultation with the parliament the proposal had been modified and the new law passed unanimously on 6th October 2012 (Transparenzportal Hamburg a, n.d.). As a result, the initiative withdrew its petition for a referendum, as the main requests had been fulfilled by the passed legislation. The Transparency Act (HmbTG) replaced the pre-existing Freedom of Information Act with the aim of providing the greatest possible transparency (Transparenzportal Hamburg, 2012). This led to the situation that public authorities as well as natural or legal persons, as long as they provide public services, are obliged to publish information under the new law (HmbTG, 2012,

p. 271). The act also contains a catalogue of information which authorities and state enterprises have to publish (HmbTG, 2012, p. 272). In order to make all the information accessible for the public, Hamburg built a new information register. In October 2014, Hamburg officially launched the Transparency Portal, which then also replaced Hamburg's pre-existing open data portal (Transparenzportal Hamburg b, n.d.).

Since then Hamburg's approach has been regarded as a role model. The German federal states of Rhineland-Palatinate and Bremen have followed and expanded their freedom of information laws into transparency laws (Informationsfreiheit, n.d.). The same result is also reached by a project initiated by "Mehr Demokratie e.V." and the "Open Knowledge Foundation". Their transparency ranking compares the implementation of freedom of information and transparency laws across different federal states in Germany and ranks Hamburg at number one before the state of Schleswig-Holstein (Transparenzranking Deutschland, 2017). The strong signalling effect can also be observed in the recent example of the city state Berlin, where initiatives demand a transparency law and an online portal based on Hamburg's model (Tagesspiegel, 2019; Volksentscheid-Transparenz, 2019).

An evaluation report of 2017 also provided a predominantly positive assessment of the implemented Transparency Portal in Hamburg. The portal would have the ability to strengthen citizens' trust in the administration and in politics and would encourage citizens' participation (Hamburg, 2017). However, there was also some criticism. According to Netzpolitik.org, it was still unclear which city contracts need to be published online with regard to a lawsuit of the "Chaos Computer Club Hamburg" (Netzpolitik, 2017). In 2019, the initiatives involved in the original petition, are even calling for a reform of the current transparency act and therefore formulated new demands such as access to land registers, information on the city's real estate as well as more information about the NDR (the northern German broadcasting network) and the Verfassungsschutz of Hamburg (Office for the Protection of the Constitution) (Mehr-Demokratie, 2019). Nevertheless, with the introduction of a transparency law, the City of Hamburg has shown that comprehensive transparency regulations are possible and how important civil participation can be.

Figure 1: Timeline of events in Hamburg



b. The Transparency Portal

As outlined before Hamburg's Transparency Portal does not only provide official statistics or geospatial datasets, but also documents about expert opinions, studies or contracts that the city has signed with other parties. This allows users to search for information that have been produced by more than 70 authorities, districts, public enterprises as well as of offices of the indirect state administration within Hamburg (Transparenzportal Hamburg d, n.d.). In December 2018, Hamburg announced that more than 100.000 documents have been uploaded to the Transparency Portal. Therefore, Hamburg would provide more administrative information than comparable transparency portals in Germany. In addition, it would provide the most statistical data for GovData, the Open Data portal for Germany (Transparenzportal Hamburg, 2018). According to the administrators of the portal, data and documents can be transferred to the Transparency Portal in two ways, automatically or manually. The overarching aim hereby is to automatically connect as much information as possible via machine interfaces to reduce the manual effort across the administrative bodies. Therefore, a total of 57 delivery systems were connected to the transparency portal (Transparenzportal Hamburg e, n.d.). Nevertheless, manual work is still required for uploading certain written documents. As a result, employees of the administration need to follow a predefined workflow to capture metadata of new documents such as descriptions, titles and keywords. Once completed, it can be decided whether blackening (e.g. of personal information or business secrets) under the Transparency Act is required (Transparenzportal Hamburg f, n.d.) (see Figure 2 below). This manual process can have an effect on the up-to-dateness of data (see Appendix B, interview with Person 2).

Access to the Transparency Portal is guaranteed to be anonymous. This is why the IP addresses of the users are not collected. Hence it remains difficult to attain precise information about the number of users. At the moment the Transparency Portal can only determine the number of page calls (Transparenzportal Hamburg c, n.d.; Appendix B). Looking at the provided statistics it can be observed that usage numbers were constantly declining until the mid of 2017. After some huge spikes at the end of 2017 the total page calls per month settled between 500.000 and 800.000 (see Figure 3 below). Due to technical difficulties in tracking single page views it remains challenging to interpret these numbers further. This is especially true for the observed spikes that could be related to technical issues rather than to specific public events (see Appendix B). Nevertheless, when combining the general trends with the most frequent search terms in the Transparency Portal some insights about users' political interests can be drawn. Thus, search terms for Hamburg's

Olympia bid, speed limits, refugee shelters in the city or the expensive construction of the Elbphilharmonie building repeatedly made it into the most searched topics in Hamburg.

Figure 2: Workflow for publishing documents. Screenshot taken from (Transparenzportal Hamburg f, n.d.)

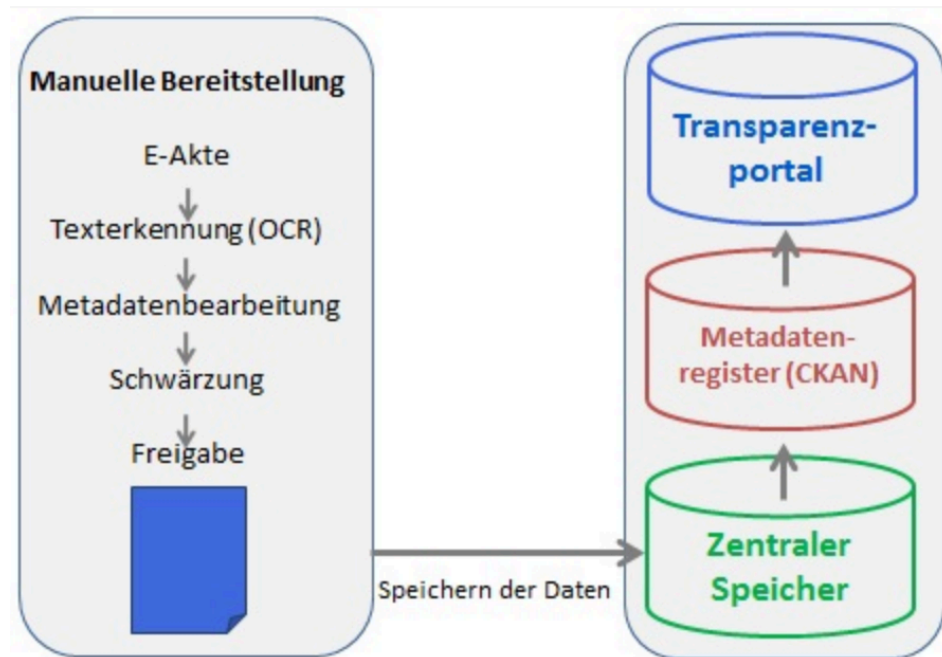
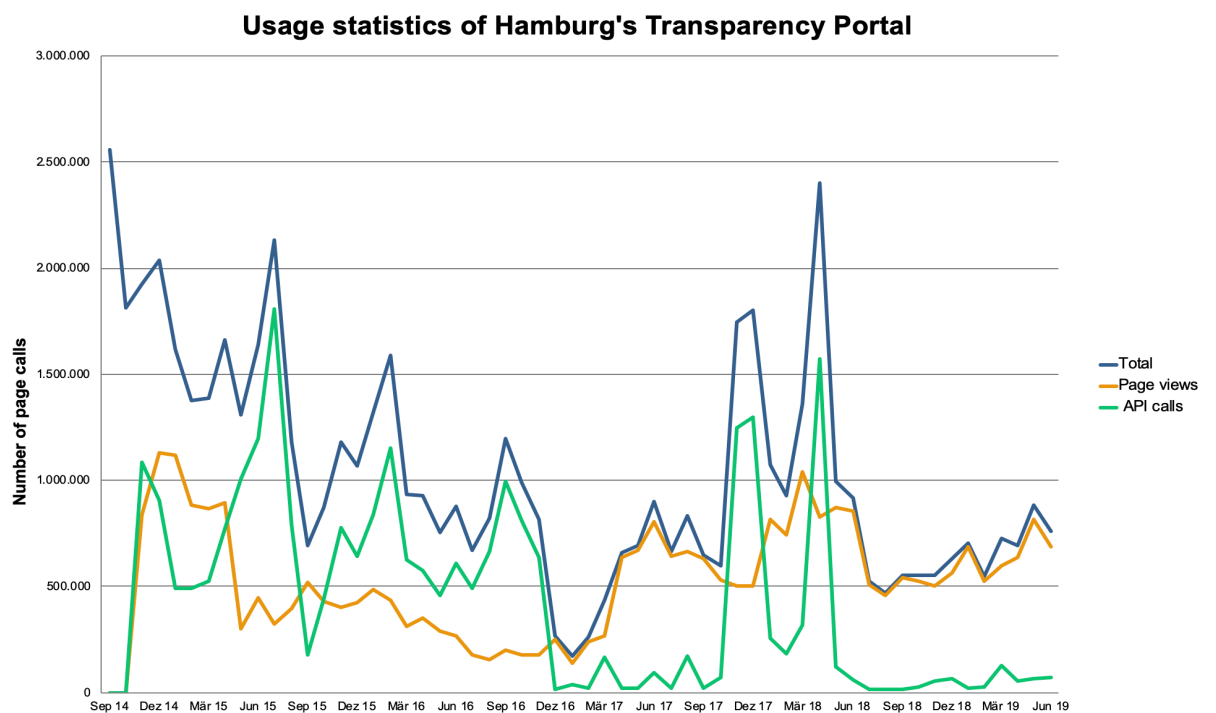


Figure 3: Usage statistics of the online portal. Numbers taken from (Transparenzportal Hamburg c, n.d.)



5. Analysis

Within section of the analytical framework four principles to assess the democratic qualification criteria of public information have been discussed and introduced. These principles as well as the findings of the previous chapter were used as a basis for two guideline-based interviews with stakeholders from the city state of Hamburg – Person 1, a representative of the administrative department who is responsible for building and maintaining the Transparency Portal and Person 2, a representative of the civic hacking initiative Code for Hamburg, which is actively using provided information from the portal. The following section will present both positions before discussing the findings with reference to the wider frameworks outlined in the theoretical section of this thesis.

a. Head of the department for subject information systems

Person 1 is the head of the state archive department of the city state of Hamburg. His department is responsible for digital archiving as well as maintaining of the Transparency Portal. He is a trained historian and computer scientist and is employed as a scientific employee. In addition to his oversight function, Person 1 was also involved in the design and the implementation of the technical foundation of the portal from 2012 to 2014. During the interview he frequently pointed out how important it is to differentiate between classic Open Data portals and the transparency portal approach of Hamburg, which would make for information available. Despite his close involvement in the project, Person 1 was able to critically assess the portal's problems and limitations and was therefore a helpful resource for this paper.

With regard to the availability of data, Person 1 outlines the extended scope of the Transparency Portal in comparison to other open data initiatives. While the latter is often focusing on statistical or geographical data the transparency approach of Hamburg focuses on providing insight into internal documents of the whole administrative body such as contracts, senate resolutions, company data which all originate from the electronic files used within the administration (Appendix B, p. 48). This is also the reason for most of the documents in the portal being published as scans and uploaded as PDF documents. Person 1 hereby acknowledges that PDFs are not the ideal format in the sense of recyclability. However, the law only speaks about re-useable public data, which is of course a somewhat elastic term. Person 1 points out that this is the reason for trying to upload documents with full-text indexing, to guarantee a machine-readable format as required by the law (Appendix B, p. 49). Nevertheless, missing standardisation about what to publish and what not, can be problematic. One example is raw data that is backing a document.

For instance, a criminal statistics report in a PDF format. This format makes it difficult for users to extract underlying data for further analysis (e.g. processing included tables). In the interview Person 1 agrees and admits that, strictly speaking, this is indeed not in the sense of the law. He points out that each administrative body itself determines what they may and may not publish and that it would be desirable if one would also have the raw data behind the actual report (Appendix B, p. 49).

When turning to the user's capability to use or make sense out of the published information in the Transparency Portal, Person 1 refers to the important distinction between open data and transparency information. For processing raw statistical data certain technical skills (programming etc.) would be required. People who deal with raw data, through their commitment and perhaps also out of professional interest would often be involved in building digital applications. Person 1 mentions that these kinds of people would often provide valuable feedback for the technical implementation of the portal. Professional user groups, such as scientific partners in Hamburg are *inter alia* the Open knowledge foundation, Code for Hamburg, We build city, Hafencity lab (involved in participation projects for refugee camps in Hamburg) or the ADFC (German Cyclist's Association). The cyclist association even developed an app to display accident black spots in Hamburg (Appendix B, p.52). However, according to Person 1 it is only a small group of people that uses that kind of raw data (Appendix B, p.51). With regard to an evaluation report, he argues that the published data is mainly used by private persons in order to get the latest information or documents in a format, that is readable for humans. Hence, those users do not require any special skill sets. Still, according to Person 1, it is important to improve search strategies and as well as the structure of the website to lower the entry barrier for new users (Appendix B, p.47 and p.51). Person 1 remains sceptical when it comes to other measures like introducing advanced visualisation tools for non-technical users to the portal, which could inspire people to explore more data sets without the need of technical expertise (e.g. in the US or Australia it is possible for certain raw data to interact with the data on the page itself by creating visualisations or graphs). According to Person 1, visualisations are always a first step towards interpretation. The job of the administration would be to provide the raw information only, not possible interpretations (Appendix B, p.53).

With regard to potential user groups, Person 1 also mentions that the same evaluation report surprisingly identified that one of the biggest user groups were employees of the public agencies themselves. That indicates the additional value of the portal and the increased transparency for public administrations as a reference tool for accessing important documents across different agencies. (Appendix B, p.51).

To further evaluate the accessibility of the portal and its potential benefits for users it is important to take the actual usage of the platform into account. When confronting Person 1 with the constantly declining number of users on the portal, Person 1 explains that the published user numbers would be questionable as the current law forbids to track users on the Transparency Portal (Appendix B, p.54). The only two indicators used are API access and page views. The API access is for example used by web crawlers or pages that are automatically subtract information through a specific interface. Person 1 points out that different technical changes over the recent years could distort the published numbers. For example, in the past, different programs might have subtracted data through different API calls or via multiple page views. Nowadays it is possible to extract multiple files with a single page view or API call. However, there is undoubtedly a decline in usage numbers. Person 1 argues that inter alia the portal has lost its novelty value and that the topic is not on the public agenda anymore. A few years back, transparency topics were widely discussed in the public, especially because of political parties such as the Pirate Party, which pushed administration across the country for more transparency. However, with the current technical capabilities it is difficult for the state archive department to draw clear conclusions of the general usage behaviour within the realm of the current law (Appendix B, p.54). Concerning measures to improve the utilization behaviour, Person 1 stated that they already have taken actions such as printing flyers and visiting different civic groups to explain the portal in more detail. Notwithstanding, Person 1 sees advertisement not as a responsibility of his department or the administration. It would rather be the responsibility of politicians to act and promote the platform (Appendix B, p.55).

When asked about the potential effects or actions taken by users of the portal, Person 1 admits that it is difficult to assess as his department is not allowed to track single users. Still, overall, he believes that transparency and control over the administration have been increased. Person 1 hereby mentions for example news articles about public procurement irregularities that would demonstrate that journalist could not only look for information in the portal, but are also able to take actions with the data provided. Other examples he could recall were published documents about riots caused during the G20 summit in Hamburg that have been used and cited in public debate (Appendix B, p.56). On the other side, advocacy groups like the ADFC (German Cyclist's Association) were actually able to use published raw data to develop an app in order to display accident black spots in Hamburg in order to achieve bicycle policy objectives (Appendix B, p.52). Another potential area to increase the actionability is to enable further collaboration with users for instance via interactive participation formats on the webpage itself. However, during the discussion with Person 1 it became apparent that efforts to foster user collaboration or community building

on the webpage itself are not in the scope of Person 1's department or mentioned in the law. The main target was to improve transparency itself. Therefore, it would need a political mandate for further development efforts.

To critically assess the potential benefits of such a transparency initiative, the costs of the portal itself were also addressed as part of the interview. According to Person 1, the development of the portal could be calculated with 5.2 million Euros in total. However, those costs would have covered multiple items such as the development of the technology, inventory of the IT infrastructure in Hamburg, training of more than 1000 public employees, preparation of legal recommendations for every public body and the comprehensive introduction to the electronic file in every public subsidiary, which is obliged to publish data on the portal. The maintenance costs per year on the other side have been calculated with almost 1.4 million. However, according to Person 1 the current cost calculation would have been 30% - 40% lower than expected, so approximately 84.000 -98.000 Euros per year (Appendix B, p.57)

b. Lab Lead at the Code for Hamburg initiative

The second interview partner Person 2 is supporting the “Code for Hamburg” initiative as a lab lead and joined a start-up called “We build City” that was based on a project that was initiated at Code for Hamburg. Person 2 has a background in environmental studies and communications before she turned to focus on e-participation and e-democracy topics. As a project lead for Code for Hamburg she has been frequently involved in projects that are using information provided by the Transparency Portal. Thus, she was able to critically assess the current state of the project in Hamburg. Code for Hamburg is part of the wider Code for Germany group. It is a network of the Open Knowledge Foundation and part of the global Code for All initiative. The roots of the lies in the US group Code for America. These organisations can be characterised as civic hacking initiatives, that are focusing on building data apps or developing website applications for data visualisations. Open administrative data is often used as a basis for their projects. Code for Hamburg, in which Person 2 is organised, is meeting every week to bring developers, designers as well as any other interested parties that provide ideas for new projects together (Appendix B, p.59).

During the interview Person 2 points out, that despite its efforts the Transparency Portal would still lack the desired degree of availability for certain projects. A main issue for Code for Hamburg, as a consumer of the information provided in the portal, was that data was often not up to date. One example that Person 2 mentions is “Wir bauen Hamburg” (We build Hamburg). It is a project

to use freshly published local land-use and construction plans to notify interested citizens about planned construction projects in their neighbourhood. This would have enabled citizen to submit objections earlier or to initiate critical discussions about the development of their respective neighbourhood in a timelier manner (Appendix B, p.66). However, the project failed as the Transparency Portal did not always supply the most recent documents or data sets. According to Person 2 the underlying problem is that people at the administration were not sufficiently trained or incentivised to regularly upload these kinds of documents. She also claims that employees at the administrative bodies would need to do these kinds of tasks in addition to their daily jobs. This could lead to delays (Appendix B, p. 67). In terms of missing data on the portal, Person 2 is only able to recall one instance where information about gambling halls in Hamburg were missing and Code for Hamburg's request to receive data had been denied. At the end, they were able to receive it via a parliamentary request. The real reason for withholding the information is not clear to her (Appendix B, p.65).

When turning to the required capabilities to use or make sense out of the published information on the Transparency Portal, Person 2 states that Code for Hamburg, as civic hacking community, would focus on using raw data and building visualisations (Appendix B, p.62). In general, she would differentiate between two user groups. People who know what they are looking for and users who might be interested in exploring the portal, but have no idea what they should look for. For the second group it would be helpful to provide user stories or examples (Appendix B, p.70). In her view, initiatives like Code for Hamburg play an important role in bringing citizens, civil advocacy groups and data experts together. In this ecosystem, Code for Hamburg would rather see itself as a service provider than a subject matter expert for a specific topic. However, she warns that there is also a potential threat for the Code for Hamburg initiative to be regarded as a kind of agency that would do work for others free of charge. The work, however, is still time intensive and requires active members with technical capabilities who are willing to engage during their spare time (Appendix B, p.64). Asked about whether integrated visualisations could improve the accessibility of raw data for non-technical users, Person 2 states that she is sceptical. According to her, every visualisation brings the danger of providing a pre-filtered interpretation of the underlying data (Appendix B, p.61). A better way could be to provide external links to projects that are using certain data sets or documents on other websites to provide users one possible interpretation or visualisation of the data that he or she is currently viewing in the Transparency Portal. This would help the user to understand that this not the 'official result', but the interpretation of a certain organisation (Appendix B, p.62).

Code for Hamburg, as an initiative, is standing for and demanding open source, open data and transparency. However, according to Person 2 they would not consider themselves as a political player. Their rationale is more about enabling citizen to stand up for themselves by using tools or data. One example Person 2 gives, is a project to allow individual citizens to measure fine particulates across Hamburg and to combine those with public data to demonstrate how severe the pollution problem in Hamburg is (Appendix B, p.60). However, she also points out that they did not work with other initiatives like Greenpeace or BUND on that project to avoid any political bias (Appendix B, p.64). This demonstrates again the self-perception of being more a service-provider than a political player. Overall, Person 2 believes in the democratic value added by such a Transparency Portal, while pointing out that producing actionable outcomes requires a lot of work (Appendix B, p.64). The before mentioned example of pro-actively providing local developing to users, can also serve as good example for the potential value add of these kind of data portals if managed appropriately. Nevertheless, Person 2 is hesitant to further evaluate the cost and benefits of the Transparency Portal. For this purpose, it would be better to track the real usage of the platform, which would currently be difficult due to an agreement that nothing should be tracked on the portal (Appendix B, p.69).

6. Discussion and Limits

The findings from the previous chapter and the results of the research about Hamburg's Transparency Portal will now be used to discuss the thesis' research question within the context of the four qualification principles. The criteria are presented in a different order than originally described in Chapter 2. However, this has no effect on the content itself, but should improve the flow of reading.

Availability

A key principle for achieving democratic transparency is the question about the availability of actionable information for citizens. As outlined before, Fung introduces different criteria such as data should be available by default rather than by request, information should not be limited by information of government action, information should not be prepared or structured etc. (see Chapter 2c). Before using these criteria to evaluate Hamburg's transparency initiative, it must be clarified that Fung's targeted democracy framework is aiming at public information that is going beyond the mere governmental sphere and includes information about the private sector. The reason, according to Fung, is that 'threats to citizens' interests come not from government, but rather from corporations and sometimes secondary associations' (Fung, 2013, p. 190). Hamburg's Transparency Act is limited to natural or legal persons who are working with the administration or are providing public services (see Chapter 4). Nevertheless, it can be argued that the Transparency Act is still more comprehensive than just providing information of the public authorities itself. With regard to current demands by transparency initiatives in Hamburg (Mehr-Demokratie, 2019), it can further be argued that civil society agents are advocating for expanding the boundaries of the Transparency Act into the direction outlined by Fung. It can also be observed that Hamburg's Transparency Portal is used to publish information by default and not by request within the limits of the law. Nevertheless, the interview with Person 2 from Code for Hamburg demonstrates that the restrictions with regard to the up-to-dateness of the provided information is still a problem for projects that could have a positive effect on increasing transparency for local citizens. The last principle argues that published data should not be prepared or structured in any way to avoid biased interpretation. In Hamburg's case it can be observed that the administration is indeed publishing raw data sets on its portal. However, the example of statistics embedded in PDF reports that are not available in a raw format, demonstrates that additional measures could be taken to increase the desired availability (see Chapter 5).

Nevertheless, it can be argued that Hamburg's approach is more extensive in terms of availability of information than classical open government initiatives by providing information beyond the boundaries of the administration. However, the example from Code for Hamburg displays the

need to make information not only available, but also to consider the up-to-dateness of provided data.

Accessibility

For evaluating democratic transparency, it is not only important to assess the availability, but also the accessibility of published information. Herby, Fung identifies two main players: individuals and intermediary organisations (Fung, 2013, p. 201). In Hamburg, information is accessible for everyone online free of charge via the Transparency Portal as required by the Transparency Act itself. As outlined in Chapter 4, published information can vary from PDF documents to raw statistical data provided in the most common formats. Hence, it could be argued that information is easily accessible for both individuals and more professionally organised groups or intermediary organisations. However, when examining the principle more closely one needs to differentiate two criteria. First, the actual possibility to discover and find specific information. Second, the user's capability to make sense out of the provided data.

The interview with Person 1 indicates that users still have problems to find information via the search mask of the Transparency Portal. Furthermore, users are not always certain about the information they are looking for. A wide group of users might visit the portal to just explore available information. For this case, search strategies and filters would need to be improved for the Transparency Portal according to Person 1 (see Chapter 5).

When turning to the user's capability to use the information one needs to differentiate between human readable documents (often scans of printed documents) and machine-readable information (e.g. raw statistical data sets) that are both published on the portal. Narrowly speaking, scanned documents should be able to be processed by both individual citizen and professional organisation. However, as outlined before one could argue that the mere flood of information (e.g. multitude of scanned documents) could overwhelm consumers, unfamiliar with the specific policy topic, who then could draw wrong conclusions (Morozov, 2013, pp. 79-85). Hence, one could argue that journalists, for instance, are better suited to scan through the provided information and write a report about the findings. A published news article would then be consumable for a wider audience. The interview with Person 1 actually supports this line of thought by naming examples of news articles, which used Hamburg's Transparency Portal as a source. On the other hand, professional civil organisations such as Code for Hamburg, which works on different data projects, could indeed serve as an intermediary to process raw data for other advocacy groups or citizens' initiatives. Nevertheless, Person 2 from Code for Hamburg warns in her interview, that the preparation of data is still costly and time intensive. As a result, the technical capabilities required, could still limit the group of organisations which can use and process the published information in Hamburg.

However, the interviews also indicate that implementing visualisations on the portal itself to lower the barrier for users to interact with the data, is seen critically, at both the administration and Code for Hamburg. Nevertheless, Person 2 claims that implementing links on the Transparency Portal to organisations that could help with interpreting the data or to projects that have already used the information could be helpful users to better understand raw data.

Actionability

The principle of actionability is shifting the focus from the nature of the information itself and the user's technical capabilities to the wider political ecosystem and the potential outcomes. Hence, within this criterion it is important to evaluate the actions of interested parties as well as the structural conditions for potential actions.

As outlined in Chapter 4 and 5 it is difficult to track and assess for what purpose individual users could use published information in the Transparency Portal. Nevertheless, the interview with Person 1 indicates that intermediary organisations or groups are indeed able to facilitate action based on disclosed information. During the interview, Person 1 was able to give examples like news articles, which used published documents about riots caused during the G20 summit or advocacy groups like the ADFC (German Cyclist's Association), which was able to use published raw data to develop an app. Person 2 was also able to provide examples of initiatives that are able to use published data for their purpose as well as for a call for political action (Appendix B, p.60). Still, the real effects of these examples on the public discourse or on shaping new policies is well beyond the scope of this thesis. Nevertheless, one can argue that the above referenced examples indicate the importance of intermediary groups (e.g. journalist, advocacy groups) to process and publish the information for the wider public debate. For Hamburg's Transparency Portal, it also becomes apparent that the projects initiated by groups like Code for Hamburg or potential debates about the potential findings are not captured or held on the portal itself. This would, according to Person 1, require an additional political mandate for further development of the platform (Appendix B, p.52). Potential collaborations and participation channels therefore remain unused.

Proportionability

As outlined in the analytical framework, the principle proportionality acknowledges that collecting and providing data is still linked to immense cost. While it offers limited use as an evaluation criterion in the narrow sense, one can still argue that it is valuable to consider costs and benefits as part of assessing transparency initiatives like Hamburg's Transparency Act and the implementation of the Transparency Portal.

In Chapter 5, Person 1 claims that the costs of the Portal have been calculated with 5.2 million Euros in total. This would include the development of the technology, legal consulting and the training of more than 1000 public employees. Additional costs related to publishing information are likely to occur at every administrative body. The overarching maintenance costs per year, have been lower than expected, and might settle by 84.000 -98.000 Euros per year according to Person 1 (Appendix B, p.57). Nevertheless, it is difficult to do a critical assessment. Especially with regard to missing comparisons to other platform or initiatives. Therefore, it is neither feasible nor meaningful to provide a final cost-benefit analysis in the context of this thesis. Notwithstanding, a large number of possible positive effects have been identified in the course of this thesis (see Chapter 5). This includes a potential direct increase of transparency and trust for citizens of Hamburg and potential value add for intermediary organisations as well as gained transparency for the administration itself. The last point should not be underestimated. Building an infrastructure to allow data access across an organisation (e.g. for building a ‘data lake’) is often part of digital transformation strategies across the public and private sector and can be associated with immense costs (Arcadia Data, 2018). If one takes all the above points into consideration it is difficult to imagine to achieve the same potential effects with fewer expenses. This might also explain the strong signalling effects for other cities such as Berlin (Tagesspiegel, 2019; Volksentscheid-Transparenz, 2019).

With regard to the potential limitations to this thesis and the presented findings, it becomes apparent that the analysis of a single case like Hamburg is not enough to draw clear conclusions. Especially, if one tries to evaluate Hamburg’s relative strengths and weaknesses in comparison to other initiatives. In addition, the literature in this field can still be considered to be young and often to be focused on technical implementations or data formats with regard to classical open data portals. Archon Fung’s framework and principles for a democratic transparency that is superior to the transparency provided by classical open data portals proved to be valuable from a conceptual point of view. Nevertheless, the operationalisation of his sometimes vague and rather normative principles proved to be difficult. Especially, when one tries to formulate interview questions based on the described criteria. The principle for actionability, however, could indeed serve as a basis for future research efforts. Here, it would be interesting to further evaluate the impact of projects that have used published information from the Transparency Portal in Hamburg.

When turning to the conducted interviews, it also needs to be affirmed that it is not possible to generalise any statements as the interviews only reflect one point of view of Hamburg’s administration (here Person 1) and Hamburg’s wider sphere of civil society agents (here Person 2,

from Code for Hamburg, as one representative for the specialised group of the civic hacking community). In addition, it also proved to be difficult to stick to the proposed interview questions. While the questions were designed to allow for flexibility, it still remains challenging to not dive into a variety of other topics explored during the interviews.

7. Conclusion

Hamburg's transparency initiative has been widely acknowledged as a success and also serves as blue print for transparency campaigns across Germany. But how does the example of the city state Hamburg serve as a role model for other initiatives? To further explore this topic, this thesis started with the guiding research question of the extent to which Hamburg's Transparency Portal can be considered as a prototypical example for achieving democratic transparency beyond classical open government efforts. To critically analyse Hamburg's initiative this thesis investigated the process of creating the new Transparency Act, the implementation of the Transparency Portal as well as its current usage by citizens or intermediary organisations in Hamburg. For this investigation an analytical framework was created by taking recent open government literature and Archon Fung's concept of democratic transparency into account. Four principles of democratic transparency set out in the analytical part were used as a foundation for two interviews and a closer examination of Hamburg's efforts. The first interview was conducted with a representative from Hamburg's administration responsible for the Transparency Portal and the second one with a member of a civil society group called Code for Hamburg.

Overall the results of the analysis indicate that Hamburg's initiative, both the Transparency Act and the Transparency Portal, is more extensive in terms of providing transparency than the concept of information on demand and associated Freedom of Information laws. Hamburg's Transparency Act tries to shift the *modus operandi* to an 'open by default' narrative. The established Transparency Act does not only cover public bodies, but also obliges natural or legal persons, which are providing public services, to publish information. In addition, it also covers a wide catalogue of information which authorities and state enterprises have to publish pro-actively. Second, Hamburg implemented an online portal that provides access to raw data as well as to a variety of documents free of charge and is therefore aiming to create additional transparency for administrative procedures. Positive statements can also be made about the potential democratic benefits of Hamburg's transparency initiative. In the interviews numerous examples were cited in which information from the portal was used for newspaper articles or for projects initiated by civil society stakeholders. An interesting point for further research is that civic hacking players like Code for Hamburg seem to work like an agency or intermediary for other advocacy groups in Hamburg in order to interpret or visualise complex data sets. The same could be true for journalist in the area of data-journalism. These intermediaries could therefore serve as a solution to the problem of target-group-specific preparation of information (Kersting, 2017, p. 87). This hypothesis would

also be an interesting starting point for further research. Furthermore, the interviews also indicated that not only citizens, advocacy groups or journalists are users of the portal, but also employees of the administration itself. That demonstrates that Hamburg's initiative could also have a positive effect on transparency and efficiency for Hamburg's administration. One could argue that this provides enough evidence to characterise Hamburg as a role model for a new type of transparency initiative. However, the conducted interviews and a closer look at the presented qualification principles also revealed potential pitfalls and shortcomings of Hamburg's implementation. Open legal disputes about still undisclosed information or the current limitation of bodies who are obliged to publish data, demonstrate that further clarification of the Transparency Act is needed. With regard to structural limitations of the Transparency Portal itself, limited search capabilities for mere curious citizens and missing usage of participation or collaboration tools demonstrates that the Portal has still untapped potential. This is also true for the problematic up-to-dateness of provided information that could obstruct projects initiated by civil society stakeholders as demonstrated by the example given by Code for Hamburg.

It is also important to highlight potential limitations to this thesis and the presented findings. This includes not only the improvements that can be made on operationalising the chosen qualification criteria, but also the number of selected interviews. As indicated above it would be interesting for further research to analyse other potential user groups of the Transparency Portal, such as journalists. It is also obvious that the analysis of a single case like Hamburg is not enough to draw clear conclusions or allows for a comparison with other initiatives. Nevertheless, the conducted research indicates a signalling effect to other states and cities in Germany, such as the recent movement that can be observed in Berlin. Therefore, one could argue that Hamburg's Transparency Portal can indeed be described as a promising transparency project that could further empower citizens. Especially when considering Hamburg's active civil society that is constantly formulating new demands to widen the scope of the current Transparency Act.

Taking the initial research question into account, Hamburg's case can be described as prototypical by considering more transparency aspects than classical freedom of information legislation or open data initiatives. Nevertheless, it would go too far as to speak of Hamburg as an example for true democratic transparency or 'Infotopia' as labelled by Archon Fung. The discovered limits of the law and its current implementation, still highlight a variety of possible improvements that can be made. With regard to current debates about the decrease of trust in political institutions and the phenomena of 'Fake News', it might never become more important to provide additional transparency. Providing access to information and data that politicians, administrations or journalist use to make an informed decision and empowering civil society to participate in the discourse at eye level, could play a vital role.

Bibliography

- Arcadia Data, 2018. [Online] Available at: <https://www.arcadiadata.com/blog/a-cost-analysis-of-business-intelligence-solutions-on-data-lakes/> [Last accessed 3rd August 2019].
- Ball, C., 2009. What Is Transparency?. *Public Integrity*, 4 11, pp. 293-308.
- Bannister, F. & Connolly, R., 2011. The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government. *Policy & Internet*, 1 3.
- Berg, B., 2007. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson.
- Bright, J., Margetts, H. Z., Wang, N. & Hale, S. A., 2015. *Explaining Usage Patterns in Open Government Data: The Case of Data.Gov.UK*. [Online]. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2613853> [Last accessed 5th July 2019].
- Chesborough, H. W., 2003. *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. 1st Hrsg. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Crouch, C., 2013. *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Postdemokratie II*. 4th Hrsg. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Dahl, R. A., 1998. *On Democracy*. Boston: Yale University Press.
- Data Portals, 2016. *Dataportals.org*. [Online] Available at: <http://dataportals.org/> [Last accessed 5th July 2019].
- Davies, T. G. & Bawa, Z. A., 2012. The Promises and Perils of Open Government Data (OGD). *The Journal of Community Informatics*, 2 8.
- Destatis, 2018. *destatis.de*. [Online] Available at: https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018-kap-9.pdf?__blob=publicationFile [Last accessed 5th July 2019].
- European Union, 2003. Directive 2003/98/EC of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. *Official Journal of the European Union L*, 245, pp. 90-96.
- European Union, 2013. *DIRECTIVE 2013/37/EU amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*. [Online] Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF> [Last accessed 5th July 2019].
- Eurostat, 2016. *Eurostat*. [Online] Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/8593468/tsdgo310_Voter_turnout_national-EU_parliamentary_elections.xls [Last accessed 5th July 2019].
- Finnegan, R., 2006. Using Documents. In: R. Sapsford & V. Jupp, Hrsg. *Data Collection and Analysis*. London: SAGE Publications Inc., pp. 138-150.
- Floridi, L., 2016. *The 4th Revolution*. Oxford: Oxford University Press.

- Fung, A., 2013. Infotopia : Unleashing the Democratic Power of Transparency. *Politics & Society*, 183 41, p. 183–212.
- Gerring, J., 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Gurstein, M., 2011. Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?. *First Monday*, 2 16.
- Hamburg, 2017. [Online] Available at: <https://www.hamburg.de/justizbehoerde/pressemeldungen/9260360/2017-08-02-jb-transparenzportal/> [Last accessed 5th July 2019].
- Hardt, M. & Negri, A., 2000. *Empire*. 1st Hrsg. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- HmbTG, 2012. [Online] Available at: <https://www.luewu.de/docs/gvbl/2012/29.pdf> [Last accessed 5th July 2019].
- Hossain, M. A., Dwivedi, Y. K. & Rana, N. P., 2016. State-of-the-art in open data research: Insights from existing literature and a research agenda. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 1-2 26, pp. 14-40.
- Informationsfreiheit, n.d.. *Informationsfreiheit.at*. [Online] Available at: <https://www.informationsfreiheit.at/was-wir-wollen/das-hamburger-vorbild/> [Last accessed 5th July 2019].
- Janssen, M., Charalabidis, Y. & Zuiderwijk, A., 2012. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 4 29, pp. 258-268.
- Keane, J., 2009. *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster.
- Kersting, N., 2007. Assessing local referendums and innovative participatory instruments. In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit, J.-B. Pilet, (Eds.). *Towards DIY-Politics?*. Vanden Broele, pp. 31-50.
- Kersting, N., 2008. *Politische Beteiligung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kersting, N., 2009. Good Local Governance. Local Governance Reform in Global Perspective. An Introduction. In: N. Kersting, J. Caulfield, A. Nickson, D. Olowu, H. Wollmann, (Eds.). *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag, pp. 9-34.
- Kersting, N., 2012. *Electronic Democracy*. Leverkusen Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Kersting, N., 2013. Online participation: from ‘invited’ to ‘invented’ spaces. *Int. J. Electronic Governance*, 4 6, p. 270–280.
- Kersting, N., 2017. Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In: N. Kersting, (Eds.). *Urbane Innovation*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, pp. 81-120.

- Keserű, J. & Chan, J. K.-s., 2014. *THE SOCIAL IMPACT OF OPEN DATA*. [Online] Available at: <http://www.opengovpartnership.org/groups/opendata>. [Last accessed 5th July 2019].
- Krippendorff, K., 2004. *Content analysis. An introduction to its methodology*. London: SAGE.
- Maguire, S., 2011. Can Data Deliver Better Government?. *The Political Quarterly*, 4 82, pp. 522-525.
- Mehr-Demokratie, 2017. [Online] Available at: <https://www.mehr-demokratie.de/news/archiv/hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> [Last accessed 5th July 2019].
- Mehr-Demokratie, 2019. [Online] Available at: <https://hh.mehr-demokratie.de/presse/pressemitteilungen/pms-einzelansicht/news/mehr-transparenz-in-hamburg-stehen-bleiben-geht-nicht/> [Last accessed 3rd August 2019].
- Meijer, A., 2009. Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 2 75, p. 255–269.
- Morgan, R., n.d.. *In Her Own Voice*. [Online] Available at: <https://robinmorganresume.wordpress.com/in-her-own-voice/> [Last accessed 3rd August 2019].
- Morozov, E., 2013. *To save everything, click here*. 1 Hrsg. New York: Public Affairs.
- Netzpolitik, 2017. [Online] Available at: <https://netzpolitik.org/2017/evaluation-der-informationsfreiheit-in-hamburg-transparenz-schafft-vertrauen/> [Last accessed 3rd August 2019].
- Obama, B., 2009. *Memo from President Obama on Transparency and Open Government*. [Online] Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf [Last accessed 5th July 2019].
- OEDP Hamburg, n.d.. [Online] Available at: <https://www.oedp-hamburg.de/aktuelles/aktionen/volksinitiative-transparenz-schafft-vertrauen/> [Last accessed 5th July 2019].
- O'Reilly, T., 2010. Government as a platform. In: D. Lathrop & L. Ruma, (Eds.). *Open Government*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, Inc., pp. 11-39.
- Peled, A., 2013. Re-Designing Open Data 2.0. *JeDEM*, 2 5, pp. 187-199.
- Peled, A. & Nahon, K., 2015. *Towards Open Data for Public Accountability: Examining the US and the UK Models*. Newport, California, iConference 2015, SSRN.
- Pollock, R., 2009. The Economics of Public Sector Information. *Cambridge Working Papers in Economics*, Faculty of Economics, University of Cambridge, pp. 14-47.

- Project on Government Oversight, 2016. *Strengthening Government Accountability and Transparency*. [Online] Available at: <http://www.pogo.org/our-work/reports/2016/strengthening-government-accountability-transparency.html> [Last accessed 5th July 2019].
- Robinson, D. G. & Yu, H., 2012. The New Ambiguity of “Open Government”. *UCLA L. Rev. Disc.* 178, 59, pp. 178-208.
- Robinson, D. G., Yu, H., Zeller, W. P. & Felten, E. W., 2009. Government Data and the Invisible Hand. *Yale Journal of Law & Technology*, 11, pp. 160-175.
- Rubin, A. & Babbie, E., 2010. *Essential Research Methods for Social Work*. 2nd Hrsg. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Ryen, A., 2016. Research Ethics and Qualitative Reserach. In: D. Silverman, Hrsg. *Qualitative Research*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 31-48.
- Safarov, I., Grimmelikhuijsen, S. & Meijer, A., 2017. Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users. *Information Polity*, March.
- Scharpf, F. W., 1999. *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch*. Frankfurt/Main: Campus.
- Statista, 2015. *statista.com*. [Online] Available at: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3165/umfrage/wahlbeteiligung-bei-den-buergerschaftswahlen-in-hamburg-seit-1946/> [Last accessed 5th July 2019].
- Tagesspiegel, 2019. [Online] Available at: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/glaeserne-verwaltung-berliner-initiative-fordert-transparenzgesetz/24178158.html> [Last accessed 5th July 2019].
- The Global Editors Network, 2016. *DJA 2016 - selected projects*. [Online] Available at: http://community.globaleditorsnetwork.org/projects_by_event/1855 [Last accessed 5th July 2019].
- Tolbert, C. J. & Mossberger, K., 2006. The effects of E-government on trust and confidence in government. *Public Administration Review*, 3 66, pp. 354-369.
- Transparency International, 2005. *Transparency*. [Online] Available at: <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/bundesrat-gibt-gruenes-licht-fuer-informationsfreiheitsgesetz/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg a, n.d.. *Entstehung des Gesetzes*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/entstehung-des-gesetzes/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg b, n.d.. *Das Transparenzprotal*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/das-transparenzportal/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg c, n.d.. *Statistiken*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/statistiken/> [Last accessed 5th July 2019].

Bibliography

- Transparenzportal Hamburg d, n.d.. *Veröffentlichende Stellen*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/veroeffentlichende-stellen/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg e, n.d.. *Liefersystem*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/liefersystem/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg f, n.d.. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/transparenzportal-hamburg/4547260/liefersysteme-bacom/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg, 2012. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg, 2012. *Das HmbTG*. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/das-hmbtg/> [Last accessed 5th July 2019].
- Transparenzportal Hamburg, 2018. [Online] Available at: <http://transparenz.hamburg.de/transparenzgesetz-hamburg/11931448/transparenzportal/> [Last accessed 3rd August 2019].
- Transparenzranking Deutschland, 2017. *transparenzranking.de*. [Online] Available at: <https://transparenzranking.de/> [Last accessed 5th July 2019].
- Turilli, M. & Floridi, L., 2009. The ethics of information transparency. *Ethics and Information Technology*, 2 11, pp. 105-112.
- UK Freedom of Information Act, 2000. *Legislation.gov.uk*. [Online] Available at: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf [Last accessed 5th July 2019].
- Volksentscheid-Transparenz, 2019. *volksentscheid-transparenz.de*. [Online] Available at: <https://volksentscheid-transparenz.de/> [Last accessed 5th August 2019].
- Volksinitiative Transparenz, 2012. [Online] Available at: <https://web.archive.org/web/20120717063958/http://www.transparenzgesetz.de/ueberuns> [Last accessed 5th July 2019].
- Zeit Online, 2015. *Geld zieht Ärzte an*. [Online] Available at: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-04/arzt-facharzt-praxis-verteilung-berlin-hamburg-koeln-muenchen-interaktiv#stadtteile/kaufkraft/hamburg> [Last accessed 5th July 2019].
- Zuiderwijk, A. & Janssen, M., 2014a. Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 1 31, pp. 17-29.
- Zuiderwijk, A. & Janssen, M., 2014b. *The negative effects of open government data - Investigating the dark side of open data*. New York, ACM, pp. 147-152.

Appendix A-C

Appendix A

Interviewleitfaden für die "Behörde für Kultur und Medien Hamburg" *(Interview guide for the "Local authority for Culture and Media Hamburg")*

Note: Interview questions were asked in German

Interviewpartner: (Interview partner): Referatsleiter Person 1 - Referat ST14 Erhaltung digitalen Archivguts, Archivische Fachinformationssysteme, Informationsregister

Ort des Interviews (Place of the interview): By telephone

Datum des Interviews (Date of the interview): 30th August 2017

Länge des Interviews (Length of the interview): 48 minutes

A. Zur Person und Funktion (Position and Function)

- 1) Bitte stellen Sie sich und Ihre Position kurz vor. *(Please introduce yourself and the position you are holding)*
- 2) Welche Funktion hatten Sie bei dem Aufbau des Hamburger Transparenzportal sowie bei der aktuellen Betreuung des Projekts? *(What was your role in the initial development of the Hamburg Transparency Portal and in its current supervision?)*

B. Organisation und Projekte (Organisation and Projects)

- 3) Was war die ursprüngliche Zielsetzung für das Transparenzportal? *(What was the original goal of the transparency portal?)*
 - Inwiefern soll das Transparenzportal auch die Partizipation und Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern stärken? Welche Beispiele können Sie hier nennen? *(To what extent does the transparency portal strengthen collaboration and participation of citizens? Can you name any examples?)*
- 4) Welches Fazit ziehen Sie persönlich aus dem kürzlich vorgestellten Evaluationsbericht zum Portal? *(What do you personally draw from the recently presented evaluation report of the transparency portal?)*
 - Welche Schritte folgen nun dem Evaluationsbericht in der Politik und Ihrer Behörde? *(After the release of the evaluation report, what steps are now taking place in the political sphere and your authority?)*
- 5) An welchen Projekten arbeiten Sie gerade/ als nächstes im Bereich des Transparenzportals? *(On which projects are you currently or are planning to work on in the area of the transparency portal?)*

C. Transparenzportal und Demokratie (Transparency Portal and Democracy)

Availability -> Data

- 6) Zur Zeit sind rund 57 Liefersysteme (d.h. Datensysteme verschiedener Behörden und Einrichtungen) in dem Transparenzportal integriert worden. Diese stellen Daten dann automatisch oder manuell für das Portal zur Verfügung. Wie läuft dabei der

Entscheidungsprozess der Behörde ab, gewisse Datensätze bereitzustellen? *(At present, 57 data systems (i.e. systems of different authorities and public institutions) have been integrated into the transparency portal. Those systems provide data for the portal either automatically or through a manual process. How does the decision-making process of the authority work in order to disclose certain data sets for the portal?)*

- Laut Evaluationsbericht haben rund 47% der bereitgestellten Daten das PDF Format, sehen Sie dort Probleme für die weitere Nutzung dieser Daten? *(According to the recent evaluation report, 47% of the data provided has been released in the PDF format. Do you see any problems for the further useage of this data?)*
 - Wie wird dabei über die Bereitstellung bestimmter Dateiformate entschieden (bspw. ist die Kriminalstatistik nur als PDF-Format einsehbar)? *(How do you decide to provide only a certain file format (e.g. the criminal statistics can only be viewed as a PDF format)?)*
- 7) Welche neuen Datenquellen bzw. Liefersysteme planen Sie zukünftig zu integrieren? *Which new data sources or delivery systems do you plan to integrate in the future?*
- Welche noch nicht integrierte Datenquellen werden besonders oft von BürgerInnen angefragt (welche Daten dürfen bspw. laut Gesetz dabei nicht veröffentlicht werden)? *(Which non-integrated data sources are often requested by citizens (which data sets, for example, can not be published under the current law)?)*
 - Inwiefern sehen Sie daher anpassungsbedarf bei der Festlegung von auskunftspflichten und veröffentlichungspflichtigen Stellen? *(To what extend, do you see the need for further improvements of the FOI law in terms of defining authorities, which are subject to publication of data and provision of information?)*

Accessibility -> User

- 8) Wie kann man die bereitgestellten Regierungsdaten überhaupt sinnvoll nutzen? *(How to make use of the government data provided?)*
- Welche IT-Skills braucht man hierfür? *(Which computational skills are necessary in order to analyse the data?)*
 - Inwiefern wird hier nur eine spezielle Gruppe gefördert sich politisch einzubringen? *(To what extend, does this only encourage a special group to contribute politically?)*
- 9) Wer nutzt diese Daten aus Ihrer Sicht hauptsächlich (z.B. welche gesellschaftlichen Gruppen: Journalisten, Bürgerinitiativen, Unternehmen etc.)? *(From your perspective, who is the main user of OGD? E.g. which are the main civic groups: Journalists, Civic initiatives, companies etc.)*
- Womit hängt dies aus Ihrer Sicht zusammen? *(What do you believe is the reason for this?)*
- 10) Wie bewerten Sie die sinkenden Nutzerzahlen (API und Seitenansichten) des Transparenzportals (2015: ca. 16,1 Millionen; 2016: ca. 11,2 Millionen und 2017 bis Juli: ca. 3,8 Millionen)? *(How do you evaluate the declining number of user (API and page views) of the transparency portal (2015: ca. 16.1 Million; 2016: ca. 11.2 Million and 2017 until July: ca 3.8 Million)?)*

Appendix A-C

- Welche Maßnahmen würden aus Ihrer Sicht das Nutzungsverhalten erhöhen/verbessern? *(In your opinion, what measures would increase / improve the utilization behavior?)*
- Wie bewerten Sie Maßnahmen wie Schulungen/ Werbung für BürgerInnen sowie eine interaktive Nutzung von Daten durch Visualisierungen auf der Seite selbst? *(How would you assess measures such as training and advertisement for citizens or improved interactive visualisations of data on the platform itself?)*

Actionability -> Usage/ Impact

- 11) Inwiefern bieten offene Verwaltungsdaten demokratischen Mehrwert aus Ihrer Sicht (bspw. Vertrauen in die Politik oder Stärkung der Zivilgesellschaft)? *(To what extent does OGD offer added value in terms of strengthening democracy (e.g. building trust in politics and supporting civil society)?)*
 - Wie und wofür werden die bereitgestellten Daten hauptsächlich genutzt? (Laut Evaluationsbericht hauptsächlich zur privaten Informationsauskunft) *(How and for what purpose has OGD been used for? (According to the evaluation report, it was primarily used for private information research))*
- 12) Können Sie mir Beispiele nennen wo bereitgestellte Daten von Bürgerinitiativen, Appentwicklern oder als Grundlage für journalistischen Artikel benutzt worden sind? *(Can you give me any examples where government data has been used by citizens' initiatives, app developers or served as a basis for journalistic articles?)*
 - Oder können Sie mir ein Beispiel nennen, wo veröffentlichte Daten einen Anstoß für politische Diskussionen geliefert haben? *(Or can you give me an examples where OGD delivered an important input for a political discussion?)*
- 13) Offene Regierungsdaten sind nicht nur mit dem Wunsch nach mehr Transparenz sondern auch mit der Hoffnung nach mehr Partizipation und Kollaboration verbunden. Inwiefern kann das Transparenzportal heute schon Partizipation fördern? Haben Sie konkrete Beispiele? *(OGD is not only linked to the desire for more transparency, but also to the hope of more participation and collaboration. To what extent can the transparency portal already strengthen participation? Do you have any specific examples in mind?)*

Proportionality -> Costs and benefits

- 14) Inwiefern bewerten Sie das Transparenzportal in Hamburg als Erfolg und warum? *(To what extent would you describe the transparency portal in Hamburg as a success story and why?)*
- 15) Die Welt schrieb in einem Bericht von 2014 von jährlich 1,4 Millionen Euro Kosten. Können Sie diese Kosten bestätigen, wenn ja, wie bewerten Sie diese Kosten mit Hinblick auf den gewonnen Mehrwert? *(In an article from 2014 the newspaper Die Welt mentioned costs of yearly 1.4 million euros. Can you confirm those costs and if so how would you evaluate the benefits with regard to costs?)*
- 16) Inwiefern kann man das Transparenzportal aus Ihrer Sicht noch weiter verbessern? *(From your point of view, to what extent can the transparency portal be further improved?)*
- 17) Gibt es noch weitere Aspekte, die Sie hinzufügen möchten? *(Do you wish to add any other aspects?)*

Interviewleitfaden für die Initiative "Code for Hamburg"
(Interview guide for the "Code for Hamburg" initiative)

Note: Interview questions were asked in German

Interviewpartner: (Interview partner): Person 2, Lab Lead at Code for Hamburg

Ort des Interviews (Place of the interview): By telephone

Datum des Interviews (Date of the interview): 8th September 2017

Länge des Interviews (Length of the interview): 37 minutes

A. Zur Person und Funktion (Postition and Function)

- 1) Bitte stellen Sie sich und Ihre Position kurz vor. *(Please introduce yourself and the position you are holding)*

B. Organisation und Projekte (Organisation and Projects)

- 2) Was ist das Ziel von "Code for Hamburg" ? *(What is the organisational aim of "Code for Hamburg"?)*
 - Wann wurde "Code for Hamburg" gegründet und wieviele Mitglieder haben Sie heute?
(When was "Code for Hamburg" founded and how many active members do you currently have?)
- 3) An welchen Projekten arbeiten Sie gerade/ haben Sie gearbeitet? *(On which projects are you currently wokng on or have been working on?)*
 - Wie kommen diese Projekte zu Stande (eigene Ideen oder werden Sie kontaktiert)? *(How do these projects come about (your own ideas or have you been contacted)?)*

C. Transparenzportal und Demokratie (Transparency Portal and Democracy)

Availability -> Data

- 4) Welche (relevanten) Daten wurden veröffentlicht, die Sie für Ihre Projekte verwenden konnten? *(What (relevant) data was published that you could use for your projects?)*
 - Inwiefern konnten Sie diese Daten verwenden? *(To what extend were you able to use that data?)*
- 5) Wie wurden diese Daten präsentiert (strukturiert oder unstrukturiert)? *(How is data aggregated and presented (e.g. structured data vs. raw data)?)*
 - Inwiefern mussten Sie diese Daten noch weiter bearbeiten? *(To what extend do you need to further manipulate the data in order to use it?)*
- 6) Gibt es bestimmte Datensätze, die Sie persönlich oder für eine Ihrer Projekte im Transparenzportal vermissen? *(Are there any missing data records in the transparency portal that you would be personally interested in or could use or for one of your projects?)*
 - Haben Sie diese Daten schon bei den Behörden angefragt? Wie läuft hier der Prozess aus Ihrer Sicht? *(Have you already tried to request those data records from the administration? How would you asses this process from your perspective?)*

Accessibility -> User

- 7) Wie kann man die bereitgestellten Regierungsdaten überhaupt sinnvoll nutzen? (*How to make use of the government data provided?*)
- Welche IT-Skills braucht man hierfür? (*Which computational skills are necessary in order analyse the data?*)
 - Inwiefern wird hier nur eine spezielle Gruppe gefördert sich politisch einzubringen? Wurden sie beispielsweise schon von anderen Initiativen um hilfe gebeten? (*To what extend, does this only encourage a special group to contribute politically? Have you been asked for help by any other initiative?*)
- 8) Wer nutzt diese Daten aus Ihrer Sicht hauptsächlich (z.B. welche gesellschaftlichen Gruppen: Journalisten, Bürgerinitiativen, Unternehmen etc.)? (*From your perspective, who is the main user of OGD? E.g. which are the main civic groups: Journalists, Civic initiatives, companies etc.?*)
- Womit hängt dies aus Ihrer Sicht zusammen? (*What do you believe is the reason for this?*)
- 9) Wie bewerten Sie die sinkenden Nutzerzahlen (API und Seitenansichten) des Transparenzportals (2015: ca. 16,1 Millionen; 2016: ca. 11,2 Millionen und 2017 bis Juli: ca. 3,8 Millionen)? (*How do you evaluate the declining number of user (API and page views) of the transparency portal (2015: ca. 16.1 Million; 2016: ca. 11.2 Million and 2017 until July: ca 3.8 Million)?*)
- Welche Maßnahmen würden aus Ihrer Sicht das Nutzungsverhalten erhöhen/verbessern? (*In your opinion, what measures would increase / improve the utilization behavior?*)
 - Wie bewerten Sie Maßnahmen wie Schulungen/ Werbung für BürgerInnen sowie eine interaktive Nutzung von Daten durch Visualisierungen auf der Seite selbst? (*How would you assess measures such as training and advertisement for citizens or improved interactive visualisations of data on the platform itself?*)

Actionability -> Usage/ Impact

- 10) Inwiefern bieten offene Verwaltungsdaten demokratischen Mehrwert aus Ihrer Sicht (bspw. Vertrauen in die Politik oder Stärkung der Zivilgesellschaft)? (*To what extend does OGD offer added value in terms of strengthening democracy (e.g. building trust in politics and supporting civil society)?*)
- Wie und wofür nutzen Sie und Ihre Organisation die Daten hauptsächlich? (*How and for what purpose is your organisation primarily using open data?*)
 - Können Sie mir positive Beispiele in Hamburg nennen? Bspw. einen Anstoß für politische Diskussionen aufgrund von veröffentlichten Daten? (*Can you give me positive examples? For instance, an important input for a political discussion because of data disclosure?*)
- 11) Offene Regierungsdaten sind nicht nur mit dem Wunsch nach mehr Transparenz sondern auch mit der Hoffnung nach mehr Partizipation und Kollaboration verbunden. Inwiefern kann das Transparenzportal heute schon Partizipation fördern? Haben Sie konkrete Beispiele? (*OGD is not only linked to the desire for more transparency, but also to the hope of more participation and collaboration.*)

To what extent can the transparency portal already strengthen participation? Do you have any specific examples in mind?)

Proportionality -> Costs and benefits

- 12) Inwiefern bewerten Sie das Transparenzportal in Hamburg als Erfolg und warum? *(To what extent would you describe the transparency portal in Hamburg as a success story and why?)*
 - Die Welt schrieb in einem Bericht von 2014 von jährlich 1,4 Millionen Euro Kosten, wie bewerten Sie diese Kosten mit Hinblick auf den gewonnen Mehrwert? *(In an article from 2014 the newspaper Die Welt mentioned costs of yearly 1.4 million euros. How would you evaluate the benefits with regard to costs?)*
- 13) Inwiefern kann man das Transparenzportal aus Ihrer Sicht noch weiter verbessern? *(From your point of view, to what extent can the transparency portal be further improved?)*
- 14) Gibt es noch weitere Aspekte, die Sie hinzufügen möchten? *(Do you wish to add any other aspects?)*

Appendix B: Transcription of Interviews

1. Interview with Person 1, head of section in the local authority for Culture and Media Hamburg

30th August 2017, by phone

Interviewer (RF): Herr Person 1, wie besprochen würde ich einmal dieses Interview aufnehmen, für meine Unterlagen. Sie hatten ja eben schon zugestimmt, richtig? #00:00:14-2#

Person 1: Ja habe ich" #00:00:16-0#

Interviewer (RF): Genau super! Herr Person 1 vielleicht ganz kurz zu Beginn des Interviews würde ich mich freuen, wenn Sie sich einmal kurz persönlich vorstellen könnten und mir erläutern könnten, was Ihre Funktion im Staatsarchiv ist? #00:00:28-2#

Person 1: Ja mein Name ist Person 1, ich bin dort Referatsleiter im Staatsarchiv und eh in dem Referat, mit dem ich mich befasse, werden die archivischen Fachinformationssysteme, digitale Archivierung und das Transparenzportal betreut. Ich bin von der Ausbildung her Historiker und Informatiker und hier als wissenschaftlicher Angestellter beschäftigt #00:01:03-8#

Interviewer (RF): Okay, wenn ich das richtig verstanden habe, ist das Hamburger Transparenzportal quasi Ihr Hauptprojekt oder eines mehrere Aufgaben, die Sie betreuen im Staatsarchiv? #00:01:07-7#

Person 1: Das ist eins von mehreren Aufgaben, die auch eben in meinem Referat beheimatet sind. Wir haben dort neben der fachlichen Leitstelle "Transparenzportal" auch die fachliche Leitstelle des "Digitalen Archivs Nord", da befassen wir uns mit der Archivierung digitaler Unterlagen. Und auch darüber hinaus, ganz allgemein, IT für das Staatsarchiv und archivische Fachinformationssysteme auch Bibliotheksinformationssysteme und dergleichen. #00:01:37-8#

Interviewer (RF): Ok und welche Funktion haben Sie dann genau bei dem Transparenzportal gespielt in den letzten Jahren oder was ist ihr konkreter Aufgabenbereich momentan? #00:01:51-6#

Person 1: Momentan ist mein Aufgabenbereich, dass ich der Referatsleiter bin, in dem diese Aufgaben und eben auch die fachliche Leitstelle Transparenzportal stattfindet. Wir haben leider seit einem Jahr die Situation, dass der Leiter der fachlichen Leitstelle Transparenzportal, das ist eine Einheit die üblicherweise aus drei Personen, nun mehr seit einem Jahr nicht besetzt ist und das ich das eben mit übernehme. Soweit das dann möglich ist. Darüber hinaus war ich von 2012 bis 2014, als wir die technischen und sonstigen Grundlagen des Portals nach dem Gesetz gelegt haben, abgeordnet mit einer halben Stelle aus dem Staatsarchiv in das Projekt, das damals noch nicht bei einer Behörde verortet war, sondern noch in der Finanzbehörde steckte. Und dort den Aufbau auch mit zu realisieren. #00:02:46-5#

Interviewer (RF): Okay und wenn ich Sie richtig verstanden habe, momentan sind eigentlich drei Personen für dieses Transparenzportal zuständig bei Ihnen im Referat? #00:02:54-6#

Person 1: Laut Stellenplan ja, aber eine Stelle ist seit einem Jahr nicht besetzt. #00:03:07-6#

Interviewer (RF): Eine Stelle ist seit einem Jahr nicht besetzt. Mensch, ja das klingt auf jedenfall sehr interessant. Nun wurde ja gerade dieser Evaluationsbericht vorgestellt, können Sie da vielleicht einmal ein kurzes persönliches Fazit ziehen und auch ein bisschen Ausblick geben, wie das jetzt bei Ihnen im Referat konkret weitergehen wird nach diesem Evaluationsbericht? #00:03:21-0#

Person 1: Ja ehm dieser Evaluationsbericht war ja notwendig, weil der Gesetzgeber ins Gesetz geschrieben hat, dass 2 Jahre nach Beginn des Transparenzportals und der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen eine Evaluation stattzufinden habe und diese Evaluation ist dann eben vergeben worden, an die Verwaltungshochschule Speyer und die haben diesen Evaluationsbericht jetzt vorgelegt vor 10 Tagen. Eben dort ging es in sehr starken Maßen natürlich auch um die Rechtssetzung, da ging es in sehr starken Maßen auch um die auskunftspflichtigen Stellen, als Weiterentwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes. Alles das was uns als Betreiber des Transparenzportal am Rande nur interessiert. Aber auch das Transparenzportal selber wurde dort intensiv einer Prüfung unterzogen. Sie haben dort sehr viele Befragung gemacht, sowohl bei denen, die das Portal zu füllen haben, also den Bediensteten der Stadt, eben auskunfts-.. ehm diese veröffentlichungspflichtige Stellen. Dann eben auch bei den Nutzern, über eine Internetumfrage. Dann aber auch im Bereit, das sind so fachkundige Personen, die das Projekt von Anfang an begleitet haben. Und das Ergebnis ist erst mal recht positiv, aber es gibt nichts was nicht noch zu verbessern wäre, zum Beispiel Suchstrategien, gab es Anmerkungen von verschiedenen

Interviewpartnern und auch bezüglich der Übersichtlichkeit, gab es dann entsprechende Hinweise. Denen werden wir nachgehen und mal gucken ob wir dann nächstes Jahr noch Verbesserungen vornehmen. #00:05:05-5#

Interviewer (RF): Okay und wie wird das dann jetzt bei Ihnen im Referat quasi weiter untersucht? Würden Sie sagen es gibt jetzt gewisse Punkte die Sie verbessern möchten, geht das jetzt erst mal zurück in die Politik und wird dort darüber diskutiert (...), was muss das Transparenzportal eigentlich noch leisten oder können Sie da selbstbestimmt sagen, das sind die Punkte, die wir als notwendig erachten, um die zu verbessern #00:05:31-1#

Person 1: Letzteres, es war bereits auch in der letzte Woche Diskussionsthema bei den Staatsräten. Wir sind bereits dabei, ein Papier abzuleiten aus diesem Evaluationsbericht und haben da schon etliche Punkte auch extrahiert und schreiben die auf und werden die dann im nächsten Jahr abarbeiten. Darüberhinaus wurde uns auch empfohlen noch einmal eine "Useability-Analyse" machen zu lassen, durch einen Externen. Das werden wir tun. Weil ehm was die Nutzerfreundlichkeit anbelangt, die Kriterien geleitete Untersuchung der Evaluatoren zu einem sehr positiven Ergebnis gekommen ist, es gab aber auch den einen oder anderen Hinweis (...), dass der Nutzer - nicht das die gesagt haben es wäre schlecht, aber da befinden wir uns eher so im mittleren bis neutralen Bereich bei der Einschätzung. Um diese Diskrepanz aufzuhellen werden wir das noch einmal untersuchen lassen und werden dann daraus dann entsprechende Arbeitsaufträge und Pakete machen. Wir haben da schon vier Punkte, die wir uns anschauen wollen: Verbesserung der Suche, Optimierung Meta-Daten, Verbesserung der Dokumentenqualität sowie sonstige kleine Verbesserungen im Portal, die wir teils aus singulären Hinweisen von den Interviewpartnern mitbekommen haben. #00:07:02-1#

Interviewer (RF): Okay jetzt hätte ich so ein bis zwei Fragen eigentlich zu den bereitgestellten Daten und Liefersystemen. Soweit ich das jetzt entnehmen konnte sind ja 57 Liefersysteme glaube ich bereits integriert mit dem Transparenzportal. Was mich jetzt interessieren würde ist genau der Entscheidungsprozess der Behörde gewisse Datensätze dann in dieses Transparenzportal oder für das Transparenzportal zur Verfügung zu stellen? Wie läuft das momentan ab auch bezüglich der Dateiformate, weil ja relativ oft auch einfach PDFs bereitgestellt werden, wo ich mich dann Frage, ob es diese nicht auch als Tabellenformat oder als Rohdaten gibt? Und wie läuft dort der Prozess ab, dass gewisse Datenformate dann als PDF beispielsweise zur Verfügung gestellt werden? #00:07:51-2#

Person 1: Naja wir haben ja die unterschiedlichsten Informationsgegenstände, die zu veröffentlichen sind. Und die sind ja genau im Gesetz definiert. Da müssen wir erst mal unterscheiden da haben wir ja zwei große Bereiche eigentlich. Da sind einmal die klassischen Open-Data, das es ja auch schon vorher ansatzweise in Hamburg gab mit dem Open Data Portal. Das sind dann eben Geo-Daten, Statistik-Daten ins Besondere, die dann veröffentlicht werden und werden dann den dort üblichen Rohformaten auch veröffentlicht und sind problemlos weiterverarbeitend. Es gibt auch ganz spezielle Nutzer, die solche Daten dann nutzen und auch nutzen wollen. Daneben haben wir dann eben so etwas wie Verträge, Senatsbeschlüsse, Unternehmensdaten und der gleichen mehr, die entstammen der elektronischen Akte, dem normalen Geschäftsgang und werden entsprechend dann auch in dieser Form wie sie vorliegen zur Verfügung gestellt. Wir haben häufig Schriftstücke nur in PDF und dementsprechend können wir sie nur als PDF veröffentlichen. Wobei wir nicht so ganz richtig ist, denn die veröffentlichungspflichtigen Stellen sind nicht wir, sondern die Behörden oder die abhängigen Unternehmen, wir sind ja nur der Dienstleister, die diese Plattform zur Verfügung stellen. Und insofern war Ihre Frage ja, wie sieht es in den einzelnen Behörden aus. Die Entscheidungsgänge, die sind autark in ihren Entscheidungen, wie sie das machen, wie sie den Geschäftsgang organisieren, wie viele Leute daran beteiligt sind. Da kann ich Ihnen nicht so recht weiterhelfen, wie die Entscheidungsfindungen dort im Einzelnen sind. Hier bei uns in der Kulturbehörde, wir sind eine sehr kleine Behörde und das Amt Staatsarchiv ist dann auch autonom was solche Sachen anbelangt. Wenn ich so etwas zu veröffentlichen habe, mache ich das alles selbst. Aber bei großen Behörden, die haben dann eine Rechtsprüfung, die haben jemanden der die Meta-Daten eingibt, die haben eine entsprechende Leitung, die dann die letzte Qualitätssicherung macht, bevor es veröffentlicht wird. Da gibt es ein breites breites Feld an unterschiedlicher Regularien, die wir in diesen Workflows auch abgebildet haben, die wir zur Verfügung stellen und da macht das jede Behörde anders. Das kann man so allgemein nicht sagen. #00:10:20-5#

Interviewer (RF): Okay und noch einmal zu diesen PDF-Formaten. Beispielsweise fand ich es dann interessant, wenn man dann die zum Beispiel die Kriminalstatistik sieht, (...) quasi die fertige in PDF-Form, aber da sollten ja auch irgendwelche Tabellenformate hinter liegen, zu diesen Statistiken. Diese sind dann aber nicht veröffentlicht worden. Ist das dann im Gesetz nicht so geregelt, dass diese Rohdaten dann veröffentlicht werden müssen, sondern nur der Bericht als solches? #00:10:48-1#

Person 1: Das Gesetz spricht von wiederverwertbaren Daten. Das ist dann natürlich ein etwas dehnbarer Begriff. Wir zählen PDF auch dazu. PDF liegt ja häufig auch nur als Scan vor. Wir haben viele Daten als Scan, das mindeste ist, dass wir eine OCR darüber laufen lassen und eine Volltextindizierung machen, sodass zumindest so etwas gewährleistet ist, dass in dieser Form maschinenlesbar und verarbeitbar ist, sowie das Gesetz es vorschreibt. Solche Statistiken, die Sie da anschreiben..., ja da gibt vermutlich Rohdaten dahinter. Ich weiß aber nicht ob und welcher Form, die veröffentlichungsfähig wären. In diesem Fall die Behörde hat dann eben entschieden den Bericht zu veröffentlichen und nicht die dahinterliegenden Rohdaten. Das ist die Entscheidung dann dieser Behörde. Die machen das so, andere Behörden, ich glaube wir haben einen Zuwendungsbericht, der durchaus auch Rohdaten enthält, als Excel Tabelle und ähnliches, sind da zu einem anderen Ergebnis gekommen. Das können wir nicht entscheiden. Aber ich denke auch Sie haben Recht. Im Sinne des Gesetzes und der Weiterverarbeitbarkeit wäre es wünschenswert wenn man dahinterliegende Rohdaten auch hätte. #00:12:00-5#

Interviewer (RF): Interessant. Dann noch mal was Sie eben schon angesprochen haben zum Evaluationsbericht. (...) Im Evaluationsbericht wurde ja auch unter die Lupe genommen, welche zusätzlichen Liefersysteme vielleicht integriert werden müsste beziehungsweise wo das Gesetz dann angepasst werden müsste. Gab es da besondere Stellen, oder auch Liefersysteme oder Daten, die nachgefragt worden sind, die bis jetzt noch nicht vom Gesetz abgedeckt worden sind? #00:12:27-1#

Person 1: Naja das Gesetz ist ja undeutlich, da es ja relativ schnell, auch eher im politischen Raum und nicht klassisch (...) durch eine umfangreiche Behördenabstimmung entstanden, sondern eben auch auf der Basis von Initiativen, die sich dafür starkgemacht haben. Insofern sind da Redaktionsfehler nachvollziehbar. Einer betrifft die mittelbaren Staatsverwaltungen. Das Gesetz ist durch verschiedene unglückliche Formulierungen so zu interpretieren, so wird das vom Senat interpretiert, dass die mittelbare Staatsverwaltung nicht veröffentlichungspflichtig ist, auskunftspflichtig aber nicht veröffentlichungspflichtig. Sodass wir die Situation haben, die Kernverwaltung, also die Behörden. In Hamburg heißen die Behörden, das sonst so Ministerien sind und die entsprechenden sonstigen Bereiche der Kernverwaltung sind veröffentlichungspflichtig und auch die abhängigen Unternehmen, dort wo durch Anteile entsprechender Einfluss ausgeübt werden kann. Mittendrin, das sind eben die Stiftung, die Kammern und so weiter, was sich mittelbare Staatsverwaltung nennt, also auch Universitäten, sind durch ein unsauberes Redaktionsverhalten da nicht mit drin. Das sieht die Bürgerschaft anders, das

sehen viele Initiativen anders. Da ist seit 2014 auch ein Prozess anhängig, der noch nicht entschieden ist, ob die nun veröffentlichen sollen oder nicht. Das ist eben auch das, worauf die Evaluatoren abzielen, dass da unbedingt eine Präzisierung (...) stattzufinden hat. Damit diese Interpretationsspielräume beseitigt werden. #00:14:10-2#

Interviewer (RF): Gab es da irgendwelche konkreten Punkte warum die Verwaltung das nur als auskunftspflichtig interpretiert hat oder ist das einfach so am Anfang entschieden worden und jetzt muss das einmal geklärt werden? #00:14:29-5#

Person 1: Der Senat hat das so entschieden, nach einer entsprechenden Rechtsprüfung durch Juristen, durch Juristen in der Justizbehörde. Die Bürgerschaft ist zu einem anderen Ergebnis gekommen. Der Datenschützer kommt auch zu einem anderen Ergebnis, die Initiativen wiederum zu einem noch anderen Ergebnis. Also wie das eben in der Juristerei so ist, da sitzt der Senat am längeren Hebel und ist auch für uns die maßgebliche Instanz und hat das so für uns entschieden. #00:14:50-6#

Interviewer (RF): Okay (...). Ich habe im Evaluationsbericht auch gelesen, dass auch untersucht worden ist, welche Daten und welche Datenquellen, das haben Sie ja auch auf Ihrer Webseite gezeigt, wo Bürger (...) gerne noch diese Daten hätten oder auch im Transparenzportal zugänglich haben. Was ist jetzt die Planung oder die nächsten Schritte, um noch mehr Datenquellen noch zum Transparenzportal hinzuzufügen? Gab es dort ein großes Interesse, beispielsweise in einem speziellen Bereich, welches Sie vorher noch gar nicht gesehen hatten? #00:15:27-0#

Person 1: Nö, wir haben nicht festgestellt, dass es dort eine Häufung gibt. Mit Ausnahme der grundsätzlichen Fragen mittelbare Staatsverwaltung (...). Das sind dann auch Aussagen in Einzelinterviews, das ist schlecht quantifizierbar. Die Evaluatoren sind nicht zu einem Ergebnis gekommen und haben gesagt, das fehlt und das fehlt, sondern das sind ja auch Einzelwünsche, Einzelhinweise mit denen wir nicht ganz so viel anfangen können. (...) Wo auch mehr die veröffentlichungspflichtigen Stellen gefordert sind, ob sie mehr zur Verfügung stellen können. Wir tun das, auch unsere Gremien wo wir eben auch Werbung machen mehr zu veröffentlichen. Letztendlich liegt es in der Hoheit der einzelnen Behörde das zu tun. Wir haben auch gar keine Druckmittel zu sagen, so diese Daten fehlen oder jene Daten fehlen, nach Paragraph sowieso nach Hamburgischen Transparenzgesetzes müsst ihr diese Verträge veröffentlichen. Das ist so hier nicht unsere Aufgabe. Wir sind der Dienstleister, der die Technik zur Verfügung stellt und Anmerkung

weitergibt. #00:16:35-2#

Interviewer (RF): Dann hätte ich noch ein paar Fragen allgemein zu den Benutzergruppen. Sie hatten ja angesprochen, dass in der Evaluation auch Umfragen getätigt worden sind. Aber auch aus Ihren Erfahrungen ganz konkret, wer nutzt diese Daten hauptsächlich, wenn man dies nach Gruppierungen aufsplitten würde? Würden Sie sagen, das sind hauptsächlich private Leute, sind es gesellschaftliche Gruppen, Journalisten, Unternehmen, was sind da bis jetzt Ihre Erfahrungswerte auch von Feedback, das Sie konkret bekommen haben? #00:17:15-1#

Person 1: Ja das sind ja eigentlich die Zahlen, die dann für sich sprechen und das was die Evaluatoren herausgefunden haben. Und sie haben herausgefunden, dass ganz überwiegend der ganz normale Bürger, um sich zu informieren, das Transparenzportal nutzt. Ich glaube, ich habe die Zahlen gerade nicht vorliegen, aber die kann man ja vermutlich nachlesen, erstaunlich viele Behördenmitarbeiter nutzen auch das Transparenzportal um sich zu informieren für ihre berufliche Tätigkeit. Das fand ich erstaunlich. Dann gibt es darüberhinaus natürlich die kleine, aber nichtdestotrotz umso wichtigere Community der Leute, die sich durch ihr Engagement und auch vielleicht aus beruflichen Interesse mit Daten, mit Rohdaten befassen. Mit denen haben wir relativ häufig zu tun, weil sie auch unsere Ansprechpartner sind auf Veranstaltungen oder weil diejenigen dann irgendwelche Apps daraus bauen und besonders darauf achten, dass eben auch Daten da sind, die Technik stimmt und mit den Sachen umgehen. Aber was die Menge anbelangt, bei diesen ungeheuren Zugriffszahlen, eher so eine Minderheit, aber eben eine wichtige Minderheit. #00:18:31-4#

Interviewer (RF): Ja das stimmt. Ich habe mir ja auch verschiedene Initiativen angeguckt, so ganz konkrete Projekte hatte ich zum Beispiel, welches ich sehr spannend fand, dieses "Code for Hamburg". Haben Sie da noch andere Initiativen, die ich jetzt noch einmal in meine Recherche einfließen lassen könnte, mit denen Sie oft zusammen gearbeitet haben? #00:18:52-7#

Person 1: Die "Open Knowledge Foundation" hat sich ja auch auf die Fahnen geschrieben staatliche Daten und öffentliche Daten zu nutzen. Die machen da sehr viel. Da gibt es dann auch Gruppierungen, die kleine Apps bauen und diese Daten dann verwenden. Dann gibt es eine Initiative die heißt "We build City". Dann gibt es hier in der Hafen City University ein City Science Lab, die häufig auch mit diesen Daten arbeiten. Ich erinnere mich, im letzten Jahr hatten die ein größeres Projekt wo es darum ging unter Bürgerbeteiligung Standorte für Flüchtlingsunterkünfte

zu finden. Wo sie dann eben auch mit den Geo-Daten von uns und auch mit anderen Daten da gearbeitet haben. Ich erinnere mich an den ADFC, (...) die Radfahrerfreude (...) also dieses Gegenstück zum ADAC, die haben irgendwelche Apps zu Unfallschwerpunkten gemacht, oder Übersichten dazu gemacht, um da fahrradpolitischen Ziele oder Nutzen daraus zuziehen. Ein Kitafinder hat irgendjemand da mal gebaut, ich weiß aber nicht wer das ist. Die melden sich nicht unbedingt bei uns, das ist ja auch ein Essential dieses Portals, dass jedes Art von Tracking oder Nachverfolgung der Nutzer in irgendeiner Form ausdrücklich untersagt ist. Wir mussten alles abschalten und haben es abgeschaltet, sodass wir nur durch Zufälle oder wenn die Leute auf uns zukommen, mitbekommen was und in welcher Form mit den Daten gemacht wird. #00:20:45-2#

Interviewer (RF): Ja und Sie haben das ja grad schon angesprochen auch mit diesen App-Entwicklern oder auch die Leute, die dann wirklich mit diesen Rohdaten arbeiten. Jetzt aus Ihrer Sicht und Erfahrung, welche speziellen IT-Skills braucht man da eigentlich? Ich hatte ja eben auch schon gefragt nach Journalisten, wenn die das noch nicht so häufig nutzen gehe ich ja davon aus, dass einfach diese speziellen Skills die man braucht, um dort dann wirklich ansprechende Berichte zuschreiben oder Visualisierung zu machen, diese Skills einfach nicht vorhanden sind. Was denken Sie, sind da die besonderen Sachen, die man braucht um dort wirklich vernünftig mit arbeiten zu können? #00:21:19-5#

Person 1: Naja da muss man unterscheiden ich weiß nicht ob die Journalisten nicht damit arbeiten. Da gibt es ja sicher Datenjournalisten, das sind ja hochspezialisierte Leute. Da haben sich auch schon mehrmals Leute an uns gewandt, die dann Daten daraus gesaugt haben und irgendwelche Apps bauen. Die müssen natürlich technikaffin sein, die müssen programmieren können und die müssen mit den Rohdaten auch letztendlich umgehen können (...). Das ist aber nur der eine Punkt. Das ist eben der klassische Open Data Bereich. Wir haben ja auch sehr viel zu tun die Transparenz staatlichen Handelns dort öffentlich zu machen. Um einen Senatsbeschluss zu finden oder Unternehmensdaten, Verträge, die die Stadt abschließt oder Gutachten und Studien, was eine ganz wichtige Angelegenheit ist zu finden und durch zuarbeiten braucht man keine weiteren Kenntnisse (...). Das richtet sich ja an den normalen Bürger und auch den normalen Menschen, den das interessiert vielleicht dann auch an Journalisten, die solche Informationsmedien dann auch nutzen für ihre Artikel und als Hintergrund. #00:22:25-5#

Interviewer (RF): Eine Frage hierzu: Weil ich mir ja verschiedene Transparenzportale oder Open Data Portale verschiedener Regierungsstellen einmal angeguckt habe. Was mir dabei aufgefallen ist

(...)es gibt ja auch Beispiele wo man (...) sich bestimmte Rohdaten anguckt und das sich gleich als Visualisierung angucken könnte oder auch wo das dann gleich in einer Karte erscheint. So etwas ist ja bisher noch nicht im Transparenzportal vorhanden. Gab es dort besondere Gründe für oder ist das noch etwas was noch auf der Agenda steht oder sieht man da einfach gar kein Mehrwert für? #00:23:00-3#

Person 1: Das ist sicher ein Mehrwert, aber das ist nicht unsere Aufgabe. Das machen ja solche wie die "Open Knowledge Foundation" oder "Code for Hamburg" und ähnliche Sachen. Wir stellen, und das ist auch die Forderung des Gesetzgebers, die Karten zur Verfügung. Wir sollen sie nicht umsetzen. Wir wollen sie ja nicht in irgendeiner Form für den Bürger interpretieren, sondern Rohdaten, das macht ja schon der Begriff schon deutlich, handelt es sich um Rohdaten und jede App oder jede Veränderung verlässt bereits den Grundsatz der Rohdaten. Beta-Rohdaten sind eben nur wirklich diese Daten, alles andere ist Sachen der Nutzer da etwas zu machen und da sind sie auch all zu aufgefordert. Bisschen müssen Sie sich aber auch davon lösen, wir sind kein Open Data Portal. Wir sind schon etwas besonderes bundesweit, dass wir eben ein Transparenzgesetz haben das deutlich darüber hinaus geht. Wir haben diese Open Data und das ist sicher auch sehr interessant als gesetzlichen Anspruch zu veröffentlichen. Was manche eben freiwillig machen. Eben auch Kommunen freiwillig machen. Kommunen machen auch gerne Apps dabei, weil sie das dann auch für ihre eigene Selbstdarstellung dann nutzen. So sehen wir aber nicht unsere Aufgabe, sondern wir sehen unsere Aufgabe wirklich in der Datenbereitstellung, so wie dieses Gesetz das vorschreibt. #00:24:25-0#

Interviewer (RF): Okay. Dann zu einer anderen Sache. Sie haben ja schon angesprochen, dass die Seitenansichtszahlen ja immens waren am Anfang. Jetzt aber ja doch über die Zeit abgenommen hat. Ich meine die Zahlen sind da ja teilweise schon relativ doll. Wie erklärt man sich das, also das Nutzerverhalten abgenommen hat und wie versucht man dagegen vorzugehen? #00:24:54-3#

Person 1: Naja alles Neue hat natürlich erst mal einen großen Reiz. Da (...) sind dann viele Zugriffszahlen. Das schwächt sich sicher im Laufe der Zeit ab. Das war ja zu erwarten. Hinzu kommen vielleicht dann auch technische Veränderungen. Insofern, dass da ja nicht nur Menschen sind, die auf dieses Portal zugreifen, sondern auch Maschinen die uns "harvesten", die Daten abgreifen, die die runtersaugen. Da wir nicht "tracken" dürfen, können wir das nicht unbedingt alles auseinanderhalten wer der gerade unterwegs ist und in welcher Form. Da gibt auch Veränderungen in der Technik, das dort nicht mehr Einzeldatensätze gesaugt werden, habe ich mir

sagen lassen, sondern ganze Blöcke. Wo vorher dann eben 50 Zugriffe war, oder sagen wir 30 Zugriffe, eine Seite, die dann einen Block um 30 Datensätzen mit einmal runtergeholt und dann ist das nur noch einer. Also das sind so verschiedene Gründe (...), die aber durchaus nachvollziehbar sind. #00:26:01-3#

Interviewer (RF): Aber das würde sich dann, das ist ja gesplittet in Seitenansicht und API-Zugriffe. Das würde sich dann im Bereich API widerspiegeln, richtig? #00:26:10-2#

Person 1: Das würde sich da widerspiegeln, wobei Maschinen nicht nur über die API-Schnittstelle kommen, sondern die können auch ganz normal über die Abfrageschnittstelle kommen. Das ist nicht sauber so davon zu trennen. #00:26:26-2#

Interviewer (RF): Und dadurch, dass Sie die Daten nicht sammeln, können Sie das auch nicht wirklich unterscheiden dann aus Ihrer Sicht. #00:26:31-7#

Person 1: Da gibt es durchaus technische Verfahren, die automatisierte Abfragen an das Portal stellen, um die dann rüber zu holen. Es gibt zum Beispiel etliche Leute in "Twitter", die dann abfragen, sagen wir mal zu ihrem Stadtteil Eimsbüttel oder so was dann machen und dass dann automatisch wenn man dort was finden dann entsprechend publiziert. Also da gibt es verschiedene Möglichkeiten (...). Aber das ist ja nicht unsere Haupt(...) Wir finden das natürlich spannend und unterstützen das nach Kräften, aber das ist kein Feld, wo wir dann selber auch unterwegs sind. #00:27:08-5#

Interviewer (RF): Nein klar, aber gibt es denn da gewisse (...). Ich meine trotzdem ist ja ein Trend sichtbar gewesen, dass die Zahlen abnehmen und zwar stetig. Also klar, Sie haben jetzt gesagt, dass es dort auch technische Hintergründe gibt, warum das so sein kann. Aber gibt es da trotzdem irgendwie die Diskussion oder auch mögliche Maßnahmen, dass man sagt man muss vielleicht das auch einfach mehr bewerben das Portal. Ich weiß nicht, sind alle Bürger Hamburgs (...) wissen sie über dieses Portal und die Möglichkeiten bescheid, die sie dort haben, oder haben Sie da schon andere Diskussion schon geführt? #00:27:44-1#

Person 1: Führen wir permanent. Wir haben verschiedene Ansprechpartner-Kreise, wir haben ja auch die Expertenrunden, den früheren Bereit, über die wir das kommunizieren, (...) gucken was in der Evaluation drin steht, um weitere Bevölkerung (...) ansprechen zu können. Aber es ist

sicherlich ein Problem, dass das Interesse durchaus auch nachgelassen hat, insgesamt an diesen Fragestellungen. Wenn Sie sich anschauen, 2012 als dieses Gesetz entstanden ist, danach gab es 2014 auch dieses Portal (...), da hatten wir aus (...) Länderparlament, bereits vorhanden oder kurz vor den Türen stehen die Partei, die Piraten hießen sie. (...) Da war ja großes Interesse der Bevölkerung auch an Transparenzstaatlichen Handeln, an öffentlichen Daten und das war ja genauso deren Thema. Da ist in der Öffentlichkeit nicht nur die Partei, sondern eben auch ein Teil dieser Themen verschwunden. Das sind so allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, die sicher da auch zu berücksichtigen wären, wenn man sich dort über den Zuspruch Gedanken macht. #00:29:04-2#

Interviewer (RF): Ja. Okay. Ich hatte noch einmal eine Frage, wir haben ja eben schon ein bisschen darüber gesprochen, inwiefern diese Daten verwendet werden. Sie hat jetzt eben gesagt, dass im Evaluationsbericht rauskam, dass diese Daten hauptsächlich für die private (...), um das private Interesse zu befriedigen. Aber haben Sie da jetzt noch ein konkretes Beispiel, vielleicht einfach aus Ihrer Zeit, solange Sie dies schon begleiten, was Sie am meisten beeindruckt hat, was Leute mit diesen Daten oder Informationen, die bereitgestellt haben, gemacht haben. #00:29:43-1#

Person 1: Mh. Irgendetwas da herausgreifen könnte ich nicht, also so eine große tolle Anwendung, könnte ich nicht sagen. Das was ich da vorhin schon genannt habe, City Science Lab, die wissenschaftlich dort eine Standortuntersuchung gemacht haben, das fand ich eine tolle Sache und eben auch was eben "Code for Hamburg" oder "Open Knowledge Foundation" machen, Visualisierung von Daten (...) von Ausgaben der Landesverwaltung oder auch glaube ich Wasser, Wasserqualitätsuntersuchungen und ähnliche Sachen mehr. #00:30:19-9#

Interviewer (RF): Und wenn wir weg ein bisschen von den Daten gehen und sagen (...) es ja der Wille da und es ist ja auch Ziel des Gesetzes Verträge zu veröffentlichen. Haben Sie da das Gefühl, dass durch diese Veröffentlichungen, dass das irgendwie einen Beitrag zu täglichen politischen Diskussionen geführt hat? Haben Sie wirklich das Gefühl, dass diese Verträge bis jetzt einen Mehrwert bei politischen Debatten geleistet haben, weil die Leute jetzt auf einmal Zugriff hatten und dort Sachen entdeckt haben und das thematisiert haben? #00:30:53-1#

Person 1: Das (...) soweit ging ja auch die Evaluationsbefragung nicht, aber ich glaube schon. Und die Rückmeldung ging ja auch in die Richtung, dass sich die Bürger dadurch besser informiert fühlen und das dann entsprechend machen. Wenn man sich hier die Berichterstattung in Hamburg

bei den großen Zeitungen Abendblatt, MOPO dann auch anschaut. Da sind dann auch immer wieder mal Hinweise in der Berichterstattung, dass dieses oder jenes Gutachten oder Vertrag im Transparenzportal veröffentlicht worden ist oder nachdem irgendetwas veröffentlicht worden ist, ich habe da gerade so ein Vertrag vor Augen, wo es um eine Unregelmäßigkeit bei der Vergabe oder vermeintliche Unregelmäßigkeit muss man sagen, eine Besonderheit bei der Vergabe von Grundstücken und Aufträgen auch im Zusammenhang von Flüchtlingsunterkünften und Beschaffungen ging. Das sind dann so Verträge, die stehen dann im Portal, da denke ich mir dann auch, dass es Journalisten gibt, die da grundsätzlich die jeweils neuen Veröffentlichungen, zumindest provisorisch durchgehen, um zu sehen ob für sie etwas dabei ist. Oder sie recherchieren zu mehr inhaltsvolleren Artikeln dann auch nochmal gucken, ob man da etwas hat. Nicht nur die größeren Sachen wie Elbphilharmonie (...) oder Olympia (...) da spielt es natürlich für die Willensbildung in der Stadt eine ganz immense Rolle. Also wo (...) da (...). Genauso wie jetzt rund um G20 gab es ja auch etliche Dokumente, die dann auch veröffentlicht worden sind, die dann auch Rolle (...) spielen. #00:32:38-9#

Interviewer (RF): Okay, super. Dann hätte ich noch eine Frage, da weiß ich nicht wie offen Sie da sprechen könnten, über die ganzen Kosten, die eigentlich so ein Transparenzportal verursacht. Ich hatte einen Bericht von der Welt gelesen von 2014, wo von jährlich 1,4 Millionen Euro Kosten die Rede war. Können Sie dazu irgendwie bisschen was sagen, (...) also was die laufenden Kosten eines solchen Portals sind und was die Kosten waren überhaupt solch eine Infrastruktur anzulegen. #00:33:06-4#

Person 1: Mhh. Also die Kosten insgesamt, um dieses Portal aufzubauen - dabei muss man eben wissen: Dazu gehörte nicht nur Aufbau der Technik, sondern erst mal eine Bestandsaufnahme auch erst mal (...) oder im breiten Maße die Schulung von mehreren Tausend Mitarbeitern oder auch die Erstellung von Vermerken oder auch Handlungsempfehlungen durch Juristen für die Ausgestaltung oder auch wie solche Sachen zu veröffentlichen sein. Dazu gehört auch die Installation, soweit wie in Behördenteilen noch nicht vorhanden, wenigstens eine Grundinstallation der elektronischen Akte, das ist die Voraussetzung für die Workflows und für diesen Veröffentlichungsworkflow aus diesem Bereich. Das floss alles damit rein und da hat dann eben dieser Aufbau dieses Transparenzportals alle diese Nebenaspekte miteinbeziehend 5,2 Millionen gekostet. Die Betriebskosten, in der Tat was Sie dort gelesen haben in der WELT, 1,4 war eine Planung, hat sich aber bisher als günstiger erwiesen, da sind wir so (...) 30 - 40% drunter. #00:34:34-8#

Interviewer (RF): Okay, das ist ja wirklich interessant. Dann vielleicht zum Abschluss so ein bisschen (...) Was mich interessieren würde, weil diese Diskussion (...) gerade in der Wissenschaft bei diesen ganzen Transparenzportalen oder natürlich auch schwerpunktmäßig Open Data Portalen, wo immer gesagt wird, eine Zielsetzung ist es diese Transparenz zu schaffen, aber um eigentlich wirklichen noch den weiteren Mehrwert zu schaffen, muss irgendwie der Bürger eingeladen werden sich auch aktiv daran beteiligen zu können. Da gibt es immer diese Schlagwörter Kollaboration, Partizipation bei solchen Sachen (...) Wie verfolgen Sie die Debatte oder wie wird die auch beim Hamburger Transparenzportal geführt? (...) Also wenn man solch eine Plattform schon hat, versuchen dem Bürger noch mehr Möglichkeiten zu geben mitzuwirken, Projekte zu veröffentlichen. Ich meine ich habe gesehen, sie geben die Möglichkeit, dass sie Anfragen stellen können, aber gibt es da irgendwelche Ideen das auch noch weiterzuführen in diese Richtung mehr Partizipation auch zu fördern? #00:35:30-3#

Person 1: Naja unsere Möglichkeiten sind begrenzt. Wir nehmen Einladungen an, wir gehen zu diesen Organisationen, wir gehen zu den Lehrern, um die Schulprojekte und solche Überlegungen machen, wir gehen in die Hochschulen und machen entsprechend Vorträge und bieten Vorträge an und versuchen soweit es uns möglich ist entsprechende Publizität zu schaffen. Wir haben hier auch schon einmal eine Plakataktion gemacht hier in der Stadt (...) durchlaufende Plakate dann gezeichnet und solche Sachen. Aber unsere Möglichkeiten darüber hinaus sind dann auch irgendwie begrenzt. Dafür haben wir irgendwie auch nicht die Leute und das auch nicht unbedingt so der Kern einer staatlichen Aufgabe dann irgendwie Werbung für eigene Dienstleistungen zu machen oder ist eben eher ungewöhnlich. Das liegt natürlich in unserem Interesse, dass das auch genutzt wird. Da ist aber auch stärker die Politik gefragt, als wir als Betreiber (...). Insofern haben wir da einen Rahmen, indem wir uns bewegen. Den versuchen wir auszuschöpfen, eben auch bis hin zu Plakataktionen. Wir haben auch Flyer, die wir jeweils auf den neusten Stand halten (...) Veranstaltungen (...) und solche Sachen machen. #00:36:54-8#

Interviewer (RF): Okay. Ich glaube, das wäre es dann von meinen Kernfragen von meiner Seite. Ich wollte dann auch Ihre Zeit nicht übermäßig beanspruchen. Gibt es sonst noch irgendwelche anderen Aspekte, die Sie noch hinzufügen möchte aufgrund bestimmter Fragen, die ich Ihnen gestellt habe? Oder (...) sind von Ihrer Seite noch irgendwelche Fragen offen? #00:37:17-9#

Person 1: Nö, also mir fällt dazu im Moment auch nichts weiter zu ein. #00:37:23-2#

2. Interview with Person 2, Hamburg

8th September 2017, by phone

Interviewer (RF): Also wenn Du mir jetzt noch einmal ganz kurz, ich habe die Aufnahme begonnen, wenn Du mir jetzt noch einmal ganz kurz bestätigen könntest, dass das okay ist, dass ich das Telefonat aufnehme. #00:00:10-6#

Person 2: Das ist okay für mich #00:00:12-5#

Interviewer (RF): Super. Okay, dann vielen Dank, dass Du Dir die Zeit nimmst. Am Anfang für mich wäre es einfach mal spannend, wenn Du Dich einmal persönlich vorstellst und auch was Du gerade so momentan machst, auch für Code for Hamburg? #00:00:28-4#

Person 2: Also ich bin seit drei Jahren bei Code for Hamburg. Komme eigentlich aus dem Umwelt/Kommunikationsbereich. Hab dann nach meinem Studium, habe in Schweden meinen Master gemacht, bin dann nach Hamburg gekommen und wusste noch nicht was ich wirklich machen will, soll, kann. Und habe dann bei einem Freund angefangen, der ein Startup gegründet zum Thema, also auf offenen Daten aufbauend, zum Thema Bebauungspläne visualisieren. Und a ging es eben einmal um E-Democracy und E-Participation. Und da das eben auch eins meiner Thema war, im Master, Partizipation und wie beteilige ich eigentlich. Da bin ich dann miteingestiegen. Das ganze ist aus einem Code for Hamburg Projekt entstanden. Also dieses We build City heißt das, heißt diese Firma und die ist aus einem Code for Hamburg Projekt entstanden. Es ist also eines der wenigen Projekte, die wirklich in ein Geschäftsmodell umgewandelt worden. Auch wenn es im Moment nicht so einfach ist und sind immer noch dabei, haben das ein wenig umgeändert und sind parallel immer bei Code for Hamburg auch. Und machen da verschiedene Projekte. Mein erstes Projekt war Digital Refugee Days. Das war vor (...), das war 2015 glaube ich, ja. Da ging es um die Verbindung (...) oder wie kann ich mit Software, mit digitalen Lösungen, Geflüchteten helfen aber auch den Arbeitern im Amt, die mit Geflüchteten zu tun haben, oder mit Hilfsorganisationen. Da gab es ja sehr viel (...), sehr viele Leute, die sich da irgendwie bemüht hatten, aber viel Chaos auch und da wollten wir in so einem Workshop, in einer Workshopreihe, gucken wie kann man das zusammenbringen. Momentan mache ich, dazwischen gab es auch ein paar andere Projekte, momentan mach ich Feinstaubsensoren, 100 Stück, 100 Feinstaubsensoren für Hamburg. #00:02:47-4#

Interviewer (RF): Oh also ganz aktuell. #00:02:50-3#

Person 2: Genau. Eine Aktion, die von (...) inspirierend und aufbauend ist von der Code for Hamburg (...) ich meine Code for Stuttgart Initiative Luftdateninfo. Ich weiß nicht, ob Du da on gehört hast? #00:03:02-0#

Interviewer (RF): Nein gar nicht #00:03:04-6#

Person 2: Ne? Das ist ziemlich spannend eigentlich auch. Da gehts nämlich darum Bürger selber ermächtigt werden die Feinstaubwerte vor ihrer Haustür im Prinzip zu messen, mit kleinen Geräten, die sie selber zusammenbasteln, für 30 - 40 Euro. Und da wird (...), diese ganzen Daten werden gesammelt, so dass jetzt (...), ich glaube zwischen 1500 Sensoren in Europa aufgestellt sind. Und zusätzlich zu den städtischen Messstationen eben der Feinstaubbelastung gemessen wird. Da geht es eben darum, dass nicht nur offene Daten geschaffen oder bereitgestellt werden von Behörden ,sondern eben auch die Bürger selber offene Daten bereitstellen können und produzieren können und selber damit arbeiten. #00:03:56-0#

Interviewer (RF): Ja okay das ist spannend. Ich glaube das wird jeweils jetzt immer gemixt sein. Also aus Deiner Sicht was Ihr bei We build City nutzt oder vielleicht auch bei Code for Hamburg interessant ist. Aber vielleicht für mich noch einmal zum Hintergrund für Code for Hamburg. Das ist ja glaube ich aus dem Code for Germany glaube ich entsprungen. Wie oft trifft Ihr euch denn jetzt bei Code for Hamburg oder wie ist das organisiert? Ist es einfach nur so Leute, die sich treffen und dann immer Projektideen entwickeln oder wie seit Ihr organisiert? #00:04:33-0#

Person 2: Also Du kennst ja die Open Knowledge Foundation wahrscheinlich. Genau und Code for Germany ist ein Netzwerk der Open Knowledge Foundation aber es ist auch ein weltweites Netzwerk Code for All heißt das. Das kommt aus den USA natürlich, die heißen Code for America und die sind sehr professionell. Die Labs von Code for Germany sind eigentlich soweit ich weiß alle ehrenamtlich. Das heißt wir sind auch ein Treffen von Ehrenamtlichen, die sich eigentlich jeden Montag, momentan aber nicht, treffen. Das sind verschiedene Leute die da zusammentrafen. Einerseits sind es Programmierer. Dann sind es aber auch Ideengeber nennen wir die. Ideengeber und Stadtgestalter, dass heißt Leute, die irgendwie Interesse haben, neugierig sind, etwas auf dem Herzen haben, die meinen: Ach Mensch bei mir ist irgendwie soviel Lärm um die Ecke, kann man da irgendwas messen? Oder ich habe mich schon immer gefragt, welche Bäume sind das eigentlich,

die da bei mir im Park stehen? So haben wir ganz viele unterschiedliche Leute, auch Designer, die interessiert sind an Visualisierung. Das ist auch ein Thema, das wir auch (...), ja Datenvisualisierung ist eigentlich was wir auch viel machen. Das heißt wir Verknüpfen einerseits Daten, aber wir nehmen auch Datensätze so wie Baumdatensätze, also die Straßenbäume Hamburgs und gucken (...) um zu visualisieren, um hier die Daten einfach anders aufzubereiten. Wenn Du Dir denn Haushalt anguckst, das ist eine Excel Tabelle mit riesigen Zahlenkolonnen, Bundeshaushalt oder Hamburger Haushalt. Und damit kann keiner etwas anfangen. Unter diesen Milliardenbeträgen kann sich auch keiner etwas vorstellen. Kennst Du offenenhaushalt.de? #00:06:33-3#

Interviewer (RF): Ja. #00:06:33-8#

Person 2: Genau und wenn Du das so visualisierst, kriegst Du diesen Aha-Effekt. Das finden ganz viele Menschen ganz spannend und so (...) #00:06:42-7#

Interviewer (RF): Wenn ich da einmal kurz einhaken darf. Weil das in einer Frage später kommt. Wie stehst Du denn da eigentlich allgemein zu, es gibt ja Open Data Portale von Regierungen und Verwaltungen, wo man direkt die Datensätze in irgendeine Form von Visualisierung übertragen kann. Das passiert dann ja direkt auf der Website. Bei dem Transparenzportal in Hamburg jetzt als Beispiel, da gibt es ja solche Funktion überhaupt nicht. Wie stehst Du da (...), siehst Du das Nachteil, dass man irgendwie nicht als Bürger nicht sich zum Beispiel den Haushalt einfach so visualisieren kann, sondern, dass man dann angewiesen ist, dass andere Gruppen so etwas visualisieren und dann irgendwie Online stellen? #00:07:20-9#

Person 2: Ja das ist natürlich irgendwie ein bisschen schwierig. Jede Visualisierung birgt natürlich die Gefahr, sag ich mal, ist es ja auch eine Interpretation, der (...) oder gibt eine Interpretationsmöglichkeit vor. Und wie visualisiert man ansprechen, das sind ja riesige Datenmenge, ja auch ganz verschiedene Daten auch die da im Transparenzportal hängen. Ja (...) ist die Frage (...). Ich glaube schon, dass es einen Mehrwert hätte, wenn die Daten anderes visualisiert wären auch. Damit man sich als Bürger auch vorstellen kann. Vielleicht als unbedarfter Bürger eher vorstellen kann was das ist, was ich damit anfangen könnte. Aber diese Menschen gehen eigentlich nicht auf das Transparenzportal. Also die Leute, die das nutzen am meisten, sind Interne vor allem. Also andere Behörden, die Behörde selber nutzt das ganz viel und dann eben die Civic Hacking Community, also die Zivilgesellschaft, die sich mit offenen Daten auskennt und damit auch arbeiten. Aber ich glaube wenige unbedarfte Bürger gehen jetzt auf das

Transparenzportal und gucken sich da irgendwelche Datensätze an. Also insofern wäre es schon wünschenswert, aber auch nicht möglich. Und wie gesagt die Visualisierung ist auch immer eine Art der, also wenn man das richtig gut machen will, dann muss man da auch viel Zeit reinstecken. Ich glaube in Wien war das, da gibts eben Links, Verlinkung zu den Projekten, die mit diesen Datensätzen arbeiten und das finde ich sehr viel besser. Also ich glaube das war Wien. Auf jeden Fall haben die auch so ein Open Data Portal und habe ich verschiedene Apps darunter verlinkt gesehen, die eben mit ja Datensätzen, die eben mit diesen Apps verknüpft waren. #00:09:31-4#

Interviewer (RF): Wurde so etwas schon einmal für Hamburg besprochen? #00:09:35-3#

Person 2: Das weiß ich nicht. Also wir sind mit im Austausch mit dem Transparenzportal, die finden uns auch ganz toll. #00:09:41-9#

Interviewer (RF): Ja ich hatte auch schon mit Herrn Person 1 telefoniert, der war auch sehr interessiert an eurer Arbeit. Der meinte, er war auch schon direkt bei euren Treffen, oder? #00:09:57-7#

Person 2: Doch doch. Wir waren auch schon einmal bei denen und haben unser Projekt schon mal vorgestellt. Ja und ich weiß nicht, ob sie da bisschen Angst haben oder ob es da auch irgendwie auch andere Beschränkungen gibt. Ja also diesen ganz direkten Austausch gibt es eben noch nicht. Aber das ist ja vielleicht auch eben etwas was sich noch entwickeln kann. Aber ich sag einmal, wir wissen von einander. #00:10:22-4#

Interviewer (RF): Das ist doch schon einmal gut. Dann noch einmal einen Schritt zurück zu dieser (...), Du hast eben gesagt, dass da auch Ideengeber zu euren Versammlungen kommen. Kann mir das vorstellen, dass das meistens einzelne Bürger sind, die einfach eine Idee haben oder gab es das auch schon, dass eine andere Bürgerinitiative kam und gesagt hat: Hey wir bräuchten da eure Hilfe, könnt ihr uns da irgendwie helfen mit den Open Data Sachen umzugehen? #00:10:47-7#

Person 2: Ja, also das sind (...), wir kriegen die meisten Leute, die wir neu akquirieren über Meet Up. Ich weiß nicht, ob Du das kennst. Aber da kommen die meisten, ich weiß nicht genau was sie da in der Suche eingeben damit sie uns finden oder wie sie uns vorgeschlagen kriegen (...) Aber ja, (...), was war noch einmal Deine Frage ganz kurz? #00:11:13-7#

Interviewer (RF): Die Frage war, ob das einzelne Bürger sind oder Bürgerinitiativen (...) #00:11:16-8#

Person 2: Oder Bürgerinitiativen, ja genau. Ja also wir haben teilweise (...) wurden wir auch als Agentur auch gesehen, unsere eigene Schuld auch vielleicht (...), dass wir eben dann (...) wir wurden dann angefragt: Könnt ihr nicht das und das für uns machen, ihr habt doch da Programmierer? Und dann endet man irgendwie damit, dass man für andere Websites gestaltet und sonstiges macht. Aber so richtig Datenauswertung ist jetzt noch nicht, es ging dann mehr um Visualisierungen so ein bisschen. #00:11:52-9#

Interviewer (RF): Wenn ich da ein wenig nachhaken darf, weil ich das sehr interessant finde (...). Du sagst ja selbst, der unbescholtene Bürger geht da vielleicht auch nicht drauf. Ich würde vielleicht auch mal behaupten, der unbescholtene Bürger ist gar nicht fähig die Daten so auszuwerten, dass er ein großen Mehrwert hat. Wenn er euch jetzt kontaktiert und quasi euch jetzt als Partner ansieht, zu sagen, ihr seid eine Gruppierung, die den Bürgerinitiativen helfen kann auch ihren politischen Willen oder (...), zu artikulieren durch diese Daten, die zur Verfügung gestellt werden. Siehst Du das als problematisch an oder siehst das nicht auch als Art wünschenswert an oder wie ist da eure Sicht auf euch selbst? #00:12:31-5#

Person 2: Meinst Du, dass wir anderen Bürgerinitiativen helfen? #00:12:37-2#

Interviewer (RF): Genau, diese Daten zu nutzen und auch wirklich, dass die einen Mehrwert haben, als Initiative diese Daten zu nutzen für ihr jeweiliges Angebot? #00:12:45-7#

Person 2: Ja, also theoretisch auf jeden Fall, klar. Es ist aber natürlich so, wenn (...), das ist ja auch nicht so mal eben gemacht, meistens. Da steckt auch sehr viel Arbeit hinter. Und (...), also was ich schwierig finde ist, wenn wir dann als Agentur gesehen werden, die umsonst arbeitet. So und (...) wir machen so etwas natürlich auch gerne, aber wir machen das in unserer Freizeit und (...) dann muss man natürlich auch immer abwägen, also ich (...) es passiert auch viel auf dann zwischenmenschlichen. Also wenn wir merken, die sind wirklich interessiert und die haben auch Lust und es macht Spaß, machen wir das auch gerne, aber wenn das eher so ist: Hier macht das doch mal! Ja dann ist das auch (...), dann machen wir das auch nicht. Ich sag mal so wir haben jetzt auch für den Feinstaubworkshop (...) das ist ja auch ein sehr politisches Thema und da haben wir bis jetzt auch mit keiner anderen Gruppierung zusammen gearbeitet, so Greenpeace oder BUND.

Weil es auch, es wird dann auch gleich sehr politisch, sehr schnell politisch. Wir sehen uns (...), wir haben auch unsere Message, wir wollen offene Daten, wir wollen Open Source, wir wollen Transparenz, aber (...) mit diesen Feinstaub, mit dieser Aktion wollen wir, das ist eine politische Aktion, aber wir wollen den Bürger ermächtigen sich selber, selber aufzustehen: Ey unsere Stadt ist super verdreckt, wir müssen hier etwas machen! So aber den Inhalt (...), weißt Du was ich meine? #00:14:41-6#

Interviewer (RF): Ja ne auf jeden Fall. #00:14:43-5#

Person 2: Also diesen Inhalt, jetzt zu sagen: Wir stehen jetzt dafür ein, dass Hamburgs Luftreinhaltegesetz schlecht ist. Das (...), dafür haben wir nicht die Kompetenz zu, weil wir selber auch keine Luftexperten sind. Deshalb ist es auch mit so Kooperation haben wir bis jetzt (...), politische Kooperationen haben wir noch nicht so viel gemacht. #00:15:17-5#

Interviewer (RF): Okay. #00:15:18-8#

Person 2: Also falls das jetzt deine Frage irgendwie beantwortet hat. #00:15:20-8#

Interviewer (RF): Nein auf jeden Fall. Ich finde das ja glaube ich spannend, weil es ja die Diskussion gibt, die darum geht: Wer nutzt diese Daten, wer kann sie eigentlich nutzen, hat das einen politischen Mehrwert, gibt es eigentlich auch (...) und auch die Frage, wen befähigen eigentlich offene Daten irgendwas daraus zu machen. Du hast es eben ja auch schon angesprochen, dass das natürlich (...), man gewisses technisches Wissen braucht, die Zeit da braucht, das durchzusetzen und das nicht jeder hat. Und ist halt immer so die theoretische Frage, wen befähigt das eigentlich, wenn eine Regierung offene Daten zur Verfügung stellt. #00:15:55-7#

Person 2: Genau und deshalb ist es ja die Zivilgesellschaft, die gefragt ist so (...) und das sehen wir eben als unsere Aufgabe eigentlich, für die Zivilgesellschaft, für den Bürger meinetwegen, Datenapps zu bauen, Webseitenanwendungen über die diese Daten visualisieren. Und deshalb habe ich auch Daten (...) oder Ideengeber gesagt. Das kann eine Initiative sein, aber das auch einfach jemand sein, der sagt: Ich hätte die und die Idee. Und das wir gerne jetzt noch mehr forsieren wollen, dass wir diese Projekte nicht mehr selber anleiten, was halt sehr viel Zeit in Anspruch nimmt, sondern diese Plattform zu sein, um diese verschiedenen Menschen eben wirklich zusammenzubringen und dass wir nur dieses Dach bieten, um solche Projekte zu ermöglichen. Da

sind wir gerade selber noch in der Findungs (...), neu in der Findungsphase gerade. #00:16:58-7#

Interviewer (RF): Ne ist ja auf jeden Fall auch spannend. Dann vielleicht noch einmal allgemein zu dem Transparenzportal. Die Daten, die ihr da dort findet. Gibt es da beispielsweise Datensätze, die Ihr da persönlich noch vermisst? Und wie ist aus Eurer Sicht jetzt die Bewertung, ihr könnt dann ja da diese Daten anfragen, ist für Euch dieser Prozess so wie er gerade ist (...), funktioniert er oder gibt es da noch Kritik von Eurer Seite was auf jeden Fall noch besser werden muss? #00:17:25-8#

Person 2: Also Daten, die wir vermissen (...), konkret, weiß ich jetzt nicht. Also es gab ein Datensatz, den wir mal haben wollten, der nicht im Transparenzportal war und das waren die Spielhallen in Hamburg. Die waren nicht öffentlich, witziger Weise oder trauriger Weise. Die mussten wir dann über Umwege bekommen und (...) #00:17:53-7#

Interviewer (RF): Okay, was war als Begründung (...) also sollten auch nicht rausgegeben werden? #00:17:58-4#

Person 2: Genau, das hätten wir bezahlen müssen, interessanter Weise. #00:18:02-7#

Interviewer (RF): Mit welcher Begründung? #00:18:04-1#

Person 2: Das weiß ich nicht, aber die wurden dann über eine kleine Anfrage, jemand kannte jemanden in einer Partei und derjenige hat dann eine kleine Anfrage gestellt und dann wurden die Listen herausgegeben. #00:18:18-9#

Interviewer (RF): Okay. #00:18:20-2#

Person 2: Genau, das heißt (...) es ist ja auch nicht alles da. Aber so etwas zum Beispiel war dann nicht drin. Und was auf jeden Fall problematisch ist, ist die Aktualität der Daten, also teilweise auch wie sie aufbereitet sind natürlich. (...) Ganz klar das Projekt We build City, was sich vorhin schon angesprochen hatte, war eigentlich auf Wir bauen Hamburg, also es hieß früher Wir bauen Hamburg. Da ging es eben darum die Bebauungspläne der Stadt, die laufenden Bebauungspläne, d.h. wird Baugrund gerade neu definiert, abzugreifen und dann kann man sich Notifications holen also Benachrichtigung einstellen, wenn in meinem Stadtteil ein neuer Bebauungsplan aufgestellt

wird (...) möchte ich bitte informiert werden. Das heißt, wenn bei dir um die Ecke, etwas geplant wird, ein neues Haus auf der Wiese nebenan, weißt du das ja meistens erst, wenn du vor dem Bauzaun stehst. Das ist natürlich zu spät, um da noch Einwendungen einzureichen. Man hat (...) vier Wochen Zeit, weil es im amtlichen Anzeiger in Hamburg, wird im amtlichen Anzeiger veröffentlicht, dass da Baugrund (...) also dass da ein Bebauungsplan neu aufgestellt wird, liest aber keiner, versteht auch keiner. Und (...) dann hast du vier Wochen Zeit deine Einwendung zu machen oder Dokumente einzusehen. Die liegen dann von 10 - 12 Uhr jeden im Bauamt aus oder was auch immer. Eben um das zu umgehen, wollten wir eben das online packen, scrapen also die (...) oder die Bebauungspläne immer reinholen. Das Problem ist, die werden nicht immer verlinkt. Es sind veraltete Daten, veraltete Datensätze, die eben dann nicht permanent gepflegt werden und somit ist das Projekt auch eigentlich gestorben, weil man natürlich nicht mit veralteten Datensätzen arbeiten kann. #00:20:33-2#

Interviewer (RF): Und wurde das auch thematisiert mit der Stadt, warum die (...) was das Problem ist, die aktuell zu halten? #00:20:40-7#

Person 2: Naja, du musst bedenken, dass jeder, jede Behörde, jeder kleine Schritt oder jeder größere Schritt vielleicht wird dokumentiert, wird da eingepflegt. Das ist für Einige, die im Geo zum Beispiel, die Geo-(...)-Daten (...) Da ist es oft so, dass sie es eh schon jahrelang gemacht haben, andere haben damit mehr Probleme, andere Behörden. Das liegt einfach auch oft an den Leuten, die das reinstellen. Also die haben, die haben zusätzlich zu ihrer Arbeit müssen sie das jetzt noch, auch online ins Transparenzportal stellen und da hängt es teilweise auch an den Leuten, die es reinstellen. #00:21:27-9#

Interviewer (RF): Also ich glaube weil es dort auch zwischen den Behörden keinen einheitlichen Prozess gibt. So hatte ich das glaube ich mit (...) aus dem Interview mit Herrn Person 1, war es mir ersichtlich, dass jede Behörde selbst eigene Prozesse aufbaut. Weil das muss ja dann nochmal vom Referatsleiter abgesegnet werden bevor das dann hochgeladen wird. Aber auch es auch keine einheitliche Prozesse gibt, welche Daten, da dann hochgeladen werden müssen. Was ich zum Beispiel sehr spannend fand, war die Kriminalstatistik, da muss es ja auch Rohdaten im Hintergrund zu geben zur Kriminalstatistik. Aber im Endeffekt wurde nur der PDF-Bericht der Kriminalstatistik hochgeladen worden, also keine Rohdaten. #00:22:08-9#

Person 2: Mh, echt? #00:22:09-9#

Interviewer (RF): Ja genau, das fand ich auch spannend. #00:22:13-5#

Person 2: Das haben wir noch nie nachgeguckt #00:22:13-5#

Interviewer (RF): Ja das war so mein Beispiel, wo ich nachgefragt hab, wer entscheidet denn eigentlich, dass diese Statistik dann als PDF Format und nicht als Excel Datei oder als Tabellenformat oder (...) in bestimmten Tabellenformate hochgeladen werden. Da habe ich dann die Antwort bekommen, dass es halt jede Behörde selbst entscheiden kann, wie und welche Daten in welchem Format hochgeladen werden können. #00:22:36-2#

Person 2: Ja da ist es eigentlich extrem wichtig diesen Standard also diese Standardisierung vorzunehmen. Das ist ja auch (...), Gov Data kennst du? #00:22:45-1#

Interviewer (RF): Ne, das sagt mir glaube ich nichts. (...) Ah also G O V ah ja. Das habe ich eben nur missverstanden. #00:22:51-9#

Person 2: Also falls du denn (...) also ich habe sehr guten Kontakt zu dem Christian Horn, der auch in Hamburg sitzt, falls du den auch noch interviewen möchtest. Der ist, also das sind glaube 11 Bundesländer und das ist eben die Bundesländerebene der Open Data Plattformen der verschiedenen Bundesländer. #00:23:13-3#

Interviewer (RF): Okay, da komme ich vielleicht gerne darauf zurück. #00:23:17-6#

Person 2: Also falls du noch nicht genug Interviewpartner hast. #00:23:22-6#

Interviewer (RF): (...) Ja dann noch mal (...) also (...). Ich weiß nicht, wie genau ihr das verfolgt habt, aber was ich einfach sehr spannend fand, war jetzt ja auch die (...) die Zahlen, die jetzt veröffentlicht worden sind bzgl. der Nutzerzahlen des Transparenzportals. Ich glaube 2016, also je nachdem ob man die API- Aufrufe oder Seitenansichten nimmt, waren es glaube ich 16 Millionen dann, nein das war 2015, 2016 dann 11 Millionen und jetzt bis Juli ungefähr 3,8 Millionen Seitenzugriffe. Wie würdest du das jetzt aus deiner Sicht bewerten, dass das so drastisch abgenommen hat. auch das Interesse an diesem Portal. Ich meine gerade in Hamburg gibt es sehr viele politische Debatten. Ich meine (...) die gab es ja bei der Elbphilharmonie, die gibt es noch

bei den Flüchtlingsunterkünften. Wie würdest du das bewerten, warum dieses Nutzungsverhalten so drastisch abnimmt (...)? #00:24:22-6#

Person 2: Also die Vermutung ist ja, dass es Scraper sind, die jetzt nicht mehr (...). Die in der ersten Zeit, nachts vor allem, scrapen also diesen Abrufprozess durchgeführt haben und dadurch natürlich immer, jeden Tag meinetwegen, verschiedene Seiten und Datensätze (...), die eingestellt wurden und dadurch kommt es zu so drastischen Einbrüchen der Nutzerzahlen. Also wie gesagt, ich glaube (...), also ich weiß es nicht, aber ich glaube nicht, dass der Bürger von nebenan wie gesagt dieses Portal genutzt. Also auf eine solche Weise (...), auf so einer Skala, dass das jetzt von 16 Millionen auf 3 Millionen runterbricht. Also kann ich mir nicht vorstellen. #00:25:25-1#

Interviewer (RF): Ja das war auch die Antwort da . Ich glaube spannend wäre es trotzdem mehr (...). Ich meine auf der einen Seite ist es ja gut, dass da nicht zu viele Daten getrackt werden, auf der anderen Seite, wenn man natürlich so ein Portal baut oder als Stadt zur Verfügung stellt, was natürlich auch gewisse Kosten trägt, dass man dann eigentlich nicht genau sagen kann, wer nutzt es eigentlich und wie oft wird es genutzt ist dann natürlich ein bisschen problematisch, glaube ich (...). #00:25:47-4#

Person 2: Genau und das dürfen sie ja nicht tracken, das ist ja deren Problem. #00:25:53-9#

Interviewer (RF): Genau also (...). Ja das fand ich auch sehr interessant, dass sich da die Katze in den Schwanz beißt, man darf nicht tracken, hat aber keine wirklichen Zahlen wie wird es eigentlich genutzt und (...) wie stelle ich Kosten und Nutzen gegenüber. #00:26:07-7#

Person 2: Ja dazu muss ich sagen (...). Ich glaube, dass war eine Vereinbarung auch mit dem Chaos Computer Club, die (...). Ich weiß nicht, ob es wirklich so ist oder ob das so stimmt, dass die eben massiv für plädiert haben, dass absolut nichts getrackt wird. Das ist dann irgendwie eingeflossen in dieses Transparenzgesetz.. Aber deshalb ist es, sind die vom Transparenzportal ja auch so glücklich, wenn wir dann kommen und sagen: Hey wir nutzten eure Daten, wir nutzten die und die und das und das und haben die und die Probleme damit. Und das ist, wie gesagt, ein bisschen auch dem geschuldet, dass also eventuell dieser Einbruch (...) teilweise dem geschuldet ist, dass vielleicht viele Daten dann auch nicht so wie deine Kriminalstatistik, jetzt doch auch nicht vorhanden ist als Datensatz und die Daten nicht so gepflegt sind, wie sie sein könnten, nicht zu aktuell sind teilweise (...) ja. #00:27:28-3#

Interviewer (RF): Ja, wie glaubst Du (...). Ich meine dieses Transparenzportal, das war ja auch öfters in meinem Interview mit Herrn Person 1, hat sich herausgestellt, was er auch ganz oft betont hat, es geht ja nicht nur um die Daten, sondern auch um die ganzen Dokumente, die aus der Verwaltung kommen. Da würde ich schon behaupten, dass es eigentlich auch für viele Bürger interessant ist, die sich jetzt nicht nur mit den reinen Rohdaten auseinandersetzen. Denkst du auch man müsste dieses Portal auch einfach als Stadt mehr bewerben? #00:27:59-8#

Person 2: Definitiv. #00:28:00-6#

Interviewer (RF): Okay und gibt es sonst noch irgendwie Ideen oder Anregungen, die ihr schon einmal diskutiert habt oder die du persönlich hast, wie man dieses Portal verbessern könnten, sodass Bürger noch mehr nutzten, noch mehr was nehmen? #00:28:12-8#

Person 2: Ja also, ich glaube (...), ich weiß nicht, ich war lange nicht darauf. Sie wollten auf jeden Fall die Website und den Suchvorgang verändern, verbessern. Ich glaube diese Suchmaske ist einfach auch wirklich, (...), die schreckt auch viele ab, ist sehr technisch gehalten alles. Und wie ich gesagt habe mit Wien, das wäre was glaube ich, viel nutzen könnte, dass da (...), das man da einfach auch (...). Gut das wären dann wieder die Datensätze, aber das man da einfach mal Documentation mit anhängt. Hier damit wurde, das wurde mit diesen Datensätzen gemacht. Oder auch, dass man am Anfang, also in der Bewerbung oder eben auch auf der Stadtseite so ein kleines Use-Case macht, eine kleine User-Story macht: Hier Oma Erna hat sich schon immer gefragt was bla bla bla und dann hat sie gegoogelt oder google hat dann nichts rausgefunden und hat es in das Transparenzportal eingeben und hat ihr Dokument gefunden. Das man den Bürgern, also ich meine du stehst natürlich in diesem Transparenzportal die meisten (...) also entweder wissen die Leute was sie suchen und suchen ganz gezielt und finden das was sie haben wollen, aber wenn du da als (...) neugierig irgendwie rangehst aber nicht so richtig weißt, was da jetzt alles drin ist. Du stehst ja auch erstmal vor so einem riesigen Topf und weißt nicht wo du da anfangen sollst. Und da so ein bisschen Themenbereiche vorzugeben, die man dann so beispielhaft anklicken kann oder eben so User-Stories, Fragen wie viele Straßebäume oder welche Straßebäume hat Hamburg eigentlich und dann kann man da draufklicken und kommt auf diesem Datensatz und ist schon mal irgendwie inspiriert und weiß also "Aha, ich kann mir also Fragen überlegen und mir überlegen welche Daten oder welche Dokumente könnten dahinterstecken, was will ich eigentlich suchen?". Es gibt ja eigentlich zwei Arten von Nutzer, einer der neugierig vielleicht mal drauf geht und einer

der genau weiß was er will (...). #00:30:45-2#

Interviewer (RF): Ja dann habe ich hier noch so zwei Fragen auf meiner Liste. Vielleicht das eine, weil ich jetzt auch nicht immer so ganz die lokale Presse verfolge, auch wenn ich ursprünglich aus der Nähe von Hamburg komme (...). Kannst Du Dich an irgendwelche Sachen erinnern, wo wirklich die die Veröffentlichung von diesem Transparenzportal, sei es Dokumente oder Daten, einen Anstoß zu politischen Diskussionen in Hamburg geführt haben oder die auch genutzt worden sind für den politischen Diskurs in der Stadt? #00:31:15-5#

Person 2: Gute Frage, weiß ich nicht. #00:31:19-9#

Interviewer (RF): Ne hätte ja sein können, dass du da ein Beispiel hast, weil ich das eigentlich interessant finden würde, wenn man sagen würde, okay hier wurde ein Dokument veröffentlicht, dass hat entweder ein Journalist oder eine Gruppierung aufgenommen, hier seht ihr ein Beispiel für unser Anliegen, warum wir das und das machen müssen. #00:31:35-4#

Person 2: Ne, hat da Person 1 da ein Beispiel gehabt? #00:31:40-1#

Interviewer (RF): Er hatte ein Beispiel, er hat auf einen Artikel verwiesen, wo es um Ausschreibungen ging, wo es irgendwelche Ungereimtheiten gab und das auch ein, zwei mal vom Hamburger Abendblatt aufgenommen worden ist. #00:31:53-3#

Person 2: Das heißt die Journalisten gucken da auch rein. #00:31:57-9#

Interviewer (RF): Genau das ist (...) ich habe da noch ein, zwei offene Interviewanfragen und ein Interview auf jeden Fall noch, wo es bisschen um den Bereich Datajournalism geht oder auch Journalisten allgemein, die dort reingucken und das wirklich als Quelle nutzten. Was dann ja auch noch einmal Zugriff wäre, um das den Bürgern quasi näherzubringen, was eigentlich im Transparenzportal stattfindet und das wirklich auch als Quelle für Berichterstattung nutzen. #00:32:16-9#

Person 2: Wen hast du da? #00:32:18-4#

Interviewer (RF): "(...) Da müsste ich den Namen gleich mal nachgucken. Kann ich dir noch mal

zuschicken. Den Namen habe ich gerade nicht parat. #00:32:25-6#

Person 2: Interessiert mich einfach nur. Man kennt sich manchmal ja. #00:32:28-9#

Interviewer: "Ja ich hatte zwei von der ZEIT auch angefragt. Diese sind jetzt aber wegen der Bundestagswahl sehr sehr beschäftigt. Da ist leider jetzt nichts zu Stande gekommen. #00:32:38-4#

Person 1: Hast du den Julius Träger mal... von der Morgenpost, der Berliner Morgenpost probiert? #00:32:40-9#

Interviewer: Ich glaube der wurde mir auch weiterempfohlen. Genau. Der ist ja aber von der Berliner Morgenpost. Für mich lag der Fokus jetzt doch ein bisschen mehr Hamburg sein sollte. Ich habe jetzt eventuell einen in Hamburg. Mit dem spreche ich vielleicht nächste Woche. Da müsste ich den Namen aber noch nachschauen. (...). Dann eigentlich noch eine abschließende Frage, die habe ich bis jetzt ein wenig ausgeklammert. Aber die ich spannend fand (...) von eurem Projekt her "We build city" - wie sieht den jetzt ein bisschen grob euer Geschäftsmodel aus? Weil ihr ja eigentlich offene Daten weiterverwertet und die (...) oder wer sind jetzt speziell eure Kunden, den ihr dann, so wie ich es verstanden habe, eure Visualisierungen anbietet?. #00:33:30-7#

Person 1: Also "We build city" ist wie gesagt aus dem "Wir waren Hamburg" entstanden, das ist aber eingeschlafen aufgrund der Datenqualität. Jetzt haben wir eben zwei Produkte. Das eine ist eine Verwaltungssoftware, die eben diese Bebauungspläne managed. Also ein Verfahrensmanager für Bebauungspläne. Das heißt es arbeitet nicht unbedingt mit offenen Daten. Also unser Geschäftsmodel jetzt basiert nicht auf offenen Daten. Es arbeitet damit (...) auch mit zkern oder es gibt ja auch ganz viele Standards (...). Ich bin in diesem Projekt nicht so involviert. Auf jedenfall gibt es da Xplanstandards und da wird jetzt auch bis 2020 sollen da noch verschiedene Standards hinzukommen, wie diese Bebauungspläne digital eingepflegt werden sollen. Das heißt man kann sie dann auch viel besser maschinell auslesen. Was dann auch wieder Open Data (...) zur Gute kommt. Das ist das Eine. Das Andere ist Beteiligung also Beteiligungstool, Online-Beteiligungstool. Und das ist das womit ich mich beschäftige. Und da (...) ja, arbeiten wir in dem Sinne mit offenen Daten, dass wir dann vielleicht mal Kartenvisualisierungen machen wo verschiedene Datensätze zusammengeschmissen werden, wenn man mal etwas visualisieren will oder so Zustände beschreiben will oder anders darstellen möchte (...), aber es ist schwierig. Also

wie gesagt, es war nicht der einzige Grund warum Hamburg dann nicht geklappt hat aber die Aktualität ist nicht immer gegeben und das ist dann schwierig, wirklich ein Geschäftsmodell drauf aufzubauen. #00:35:20-8#

Interviewer: Ja klar. Aber jetzt für euer Projekt was ihr dort jetzt habt. Welche Kunden hätten ihr dann, also sind das dann Unternehmen oder auch Behörden oder wen wollt ihr da ansprechen? #00:35:31-0#

Person 1: Naja also die Verwaltungssoftware ist für die Verwaltung. Das sind ganz klar die Kunden. Und für das Beteiligungstool sind es im Prinzip auch Moderatoren und Stadtentwicklungsexperten, die solche Beteiligungsprozesse durchführen und dann eben die digitale Komponente dazu zu nehmen können. #00:35:59-7#

Interviewer: Also ihr bietet der Verwaltung ein Komplettpaket an, um zu sagen - mit dieser Software könnt ihr die Stadtpläne verwalten und dann auch gleichzeitig Partizipationsprojekte starten und da gleich dort einfließen lassen. #00:36:08-9#

Person 1: Genau, also unsere Meinung ist, dass Partizipation nicht nur digital stattfinden sollte, weil es immer diesen menschlichen Kontakt braucht. Also um es zu imitieren wenigstens. Weil es zu viele Beteiligungsprojekte gibt, die nur digital verlaufen, die dann eigentlich im Sand verlaufen, weil es keinen wirklich interessiert oder richtig berührt und weil da am Nutzer vorbei gemacht wurde. Und da sind wir eher der Meinung, dass man solche Prozesse optimaler gestalten kann, wenn man sie digital begleitet, aber nicht ersetzt. Wir wollen keinen Zettel und Stift ersetzen. #00:36:55-5#

Interviewer: Ich glaube ich habe jetzt alle meine Bereiche abgedeckt. Ich danke dir erst mal für deine ausführlichen Antworten und ja (...) hast du sonst noch irgendwelche Aspekte, die du da hinzufügen möchtest, die ich vielleicht ausgelassen habe? #00:37:10-2#

Person 1: (...) Fällt mir gerade nichts ein. Aber wenn mir noch etwas einfällt kann ich dir das ja (...). #00:37:19-1#

Interview: Ja super. Ne dann vielen Dank! #00:37:20-1#

Appendix C: Declaration of Academic Integrity

I hereby confirm that the present bachelor thesis

Democratic Transparency –Analysing Hamburg’s transparency initiative

is solely my own work and that if any text passages or diagrams from books, papers, the Web or other sources have been copied or in any other way used, all references – including those found in electronic media – have been acknowledged and fully cited.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to be 'R. R.' followed by a flourish.

Berlin, 12th October 2019