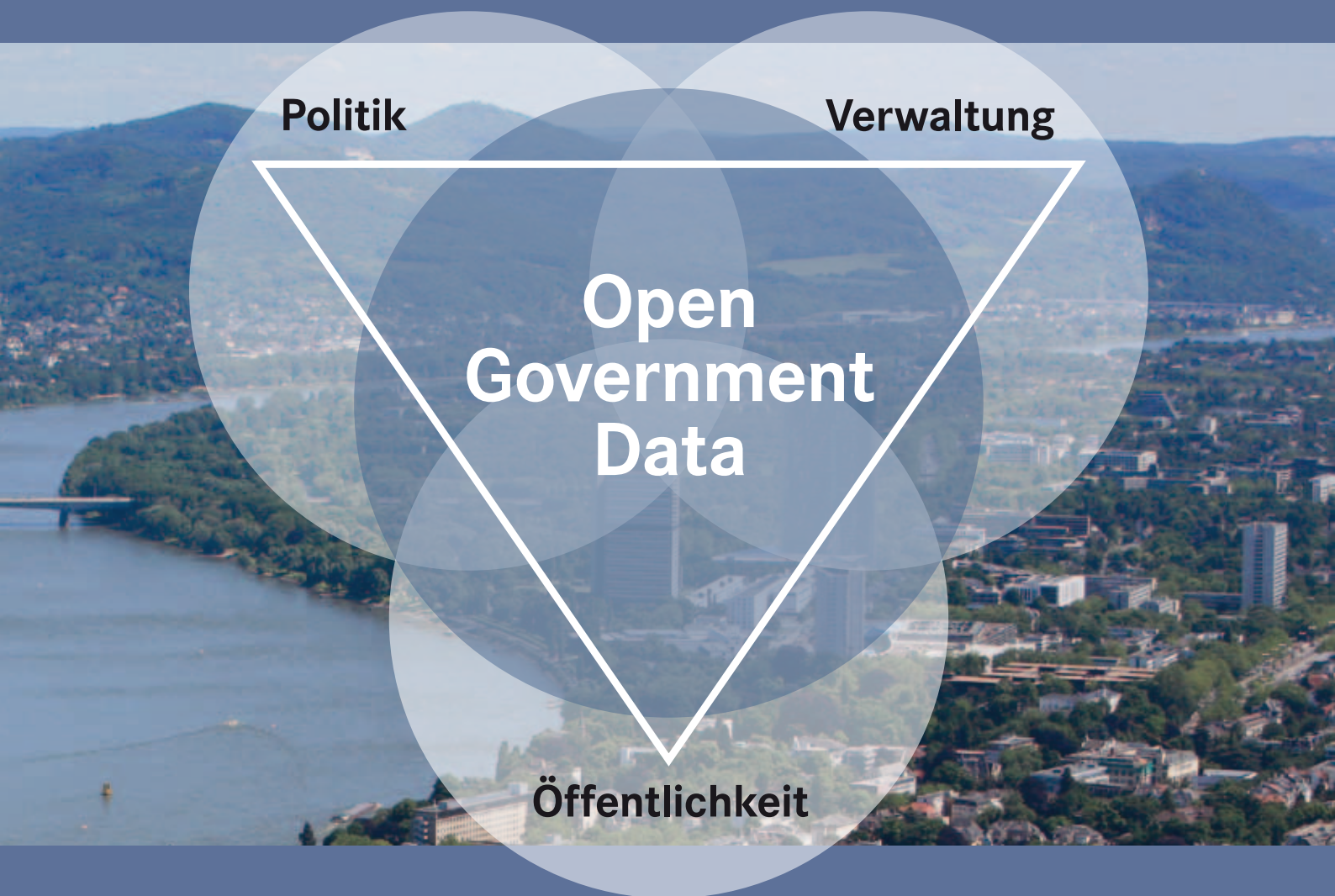


Leitlinien Open Government Data



Leitlinien Open Government Data Stadtverwaltung Bonn

Titelbild: Foto Bundesstadt Bonn; Abbildung Triangulation zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit, Martin Kaltenböck, Thomas Thurner, Open Government Data Weissbuch, Kapitel 1.2, <http://open.semantic-web.at>

Stand: 18. November 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Open Government Data – Eine begriffliche Einordnung	3
2.1	Offenheit von Daten	4
2.2	Bonner Ziele und Spannungsfelder	6
2.3	Leitlinienbetrachtungen	8
2.4	Bundesweite OGD-Entwicklung	9
3	Gesellschaftliche Herausforderung und politisches Bekenntnis zu Open Government Data	10
3.1	Transparenz	10
3.2	Politisches Bekenntnis zu OGD	13
3.2.1	Basisbeschluss des Stadtrates	13
3.2.2	Gremienarbeit	13
4	Recht	14
4.1	Rechtliche Grundlagen von OGD	15
4.1.1	Keine Pflicht, aber Recht zu OGD	15
4.1.2	Rechtsform	16
4.2	Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)	16
4.3	Lizenz- oder Nutzungsbestimmungen – Die Leistungsbedingungen	17
4.3.1	Kostenlizenz – Finanzielle Teilhabe an kommerziellen Nutzungen	19
4.3.2	Öffentlich rechtliche Datennutzungsbestimmung Deutschland	21
4.3.3	Zivilrechtliche Lizenzen	22
4.3.4	Erweiterte Nutzungsbestimmungen	22
4.3.5	Haftung	23
4.4	Einschränkungen von OGD	25
4.4.1	Datenschutz	26
4.4.2	Urheberrechte	27
4.4.3	Vertragliche Ausgestaltungen	27
4.4.4	Öffentliche Sicherheitsinteressen	27
5	Nutzen und Finanzen	27
5.1	Kosten	28
5.2	Nutzen	28
5.2.1	OGD hilft bei der Datenvisualisierung	29
5.2.2	OGD ist interner Nutzen für Behörden	29
5.2.3	OGD als Chance für ein gemeinsames Verständnis	31
5.3	Finanzierung	31
6	Open Data Portal	32
6.1	Metadaten	32
6.1.1	Metadaten – Basisstruktur nach GovData.de	32
6.1.2	Metadaten – Initiative OParl/Bo-RIS	32
6.2	Datenmonitoring OGD-Cockpit	33
6.3	Portaltechnik	35
6.3.1	Technischer Aufbau eines Datenkataloges	35
6.3.2	Das Redaktionssystem	36
6.3.3	Technische Entwicklung eines Bonner OGD-Portals	36
7	Fazit und Empfehlungen für ein Bonner OGD-Vorgehensmodell	37
7.1	Empfehlungen für politische Basisbeschlüsse	37
7.2	Umsetzungsempfehlungen	39
Anhang:	Glossar und AG Open Data	40

1 Einleitung

Die AG Open Data legt als Empfehlung Bonner Leitlinien zum Themenbereich Open Government Data (nachfolgend OGD abgekürzt) vor, welche eine stufenweise Bereitstellung von öffentlichen Daten der Stadtverwaltung Bonn zur freien externen Drittnutzung vorsieht. Die Leitlinien umfassen inhaltlich einen thematischen Einstieg als Orientierung, eine Einschätzung zu den Chancen und Risiken sowie praktische Empfehlungen für einen ersten Umsetzungsschritt. Zur wissenschaftlichen Betrachtung wird auf weitere Fachveröffentlichungen verwiesen.

OGD bedeutet für Behörden, bundesweit auf allen föderalen Ebenen neue Wege zu beschreiten. Zu der hiermit verbundenen umfangreichen Bandbreite von Einzelthemen existiert bislang kein rechtlicher OGD-Rahmen und bundesweit nur wenige „Best Practices“ auf kommunaler Ebene.

OGD ist eine Herausforderung auf dem Weg zu Open Government. Im interkommunalen Vergleich und den aktuellen Bestrebungen der Länder bis hin zur EU-Ebene wird OGD ein Gradmesser für die kommunalpolitische Innovationsfähigkeit sein. Es gilt hierzu einen ersten Einstieg in die Thematik vorzunehmen, welcher von einer breiten politischen Basis getragen und für die Zukunft nachhaltig verstetigt werden muss.

2 Open Government Data - Eine begriffliche Einordnung

Der Sammelbegriff Open Government umfasst als Kernziel Transparenz mit einer Vielzahl von Ansätzen zur Öffnung von Regierung/Politik und der Verwaltung. Hierzu zählt eine intensivere Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft. „Open Government Data“ (übersetzt „Offene Verwaltungsdaten oder auch freie Verwaltungsdaten“) bildet hiervon eine Schnittmenge und ist als eigenständiges Open Governmentmodul zu betrachten.

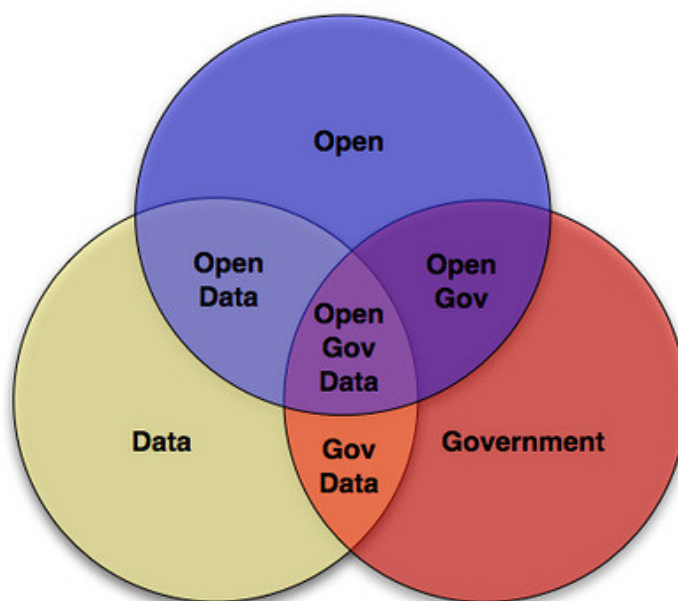


Abbildung:¹

¹ vgl. [Open Government Data Venn Diagram](#), Quelle Flickr.com, [justgrimes](#)

Der Begriff OGD beschreibt in erster Linie Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Politik und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur Weiterverwendung für externe Dritte zugänglich gemacht werden².

Diese häufig verwendete OGD-Standarddefinition ist eine begriffliche Skizze und beinhaltet sehr allgemein gehaltene Kriterien. Für die praktische Umsetzung ist es problematisch, dass sich die einzelnen Kriterien wie „Interesse der Allgemeinheit“, „zur freien Nutzung“, „zur Weiterverbreitung zugänglich“ unterschiedlich interpretieren lassen und inhaltlich unterschiedlich ausgestaltet werden können. Zudem sind Begriffe wie „Nutzung“ und „Weiterverwendung“ auch untereinander nicht trennscharf. Es fehlen bundesweit vordefinierte und verbindliche Umsetzungsempfehlungen sowie ein verbindlicher OGD-Rechtsrahmen für Behörden. OGD ist aber ein elementar wichtiger Baustein, um die Leistungen und Handlungen öffentlicher Verwaltungen transparenter darzustellen und um die Open-Government-Aktivitäten voranzubringen. OGD kann alleine betrachtet keine Transparenzgarantie übernehmen. Hierfür ist eine verbindliche inhaltliche Ausgestaltung von Open Government auf lokaler Ebene, erforderlich.

OGD ist nicht primär eine Frage der IT-Technik, sondern zieht in Folge immer rechtliche Aspekte nach sich. Datenveröffentlichungen im Internet sind nicht automatisch offene Daten. Zu berücksichtigen sind rechtliche Bedingungen, die eine Verarbeitung einschränken, nicht gestatten bzw. durch ein spezielles Datenformat in der Nutzung erschweren oder sogar verhindern können. Entscheidend für die Weiternutzung ist außerdem die rechtliche und technische Kompatibilität der Daten mit anderen Datenquellen³. Als weiterer zentraler OGD-Aspekt kommt hinzu, dass der Zugang, die Weiterverarbeitung und die Weiterverbreitung im Sinne von OGD für jedermann und zu jeglichem Zweck, auch kommerziellem, ohne Einschränkungen, Diskriminierung und ohne Zahlung von Gebühren möglich sein soll. Im Ergebnis umfasst OGD neben Technik, Organisation und Recht auch finanzielle Aspekte.

2.1 Offenheit von Daten

Die Open Knowledge Foundation ist der Fragestellung nachgegangen, ab welchem Grad Datenbestände als „Offen“ gelten und hat hierfür zehn Prinzipien⁴ herausgearbeitet:

1. Vollständigkeit

Von der Regierung veröffentlichte Datensätze sollten so vollständig wie möglich sein, sie sollten den ganzen Umfang dessen abbilden, was zu einem bestimmten Thema dokumentiert ist. Sämtliche Rohdaten eines Datensatzes sollten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, mit Ausnahme dessen, was Gesetze zum Schutz der Privatsphäre bei der Veröffentlichung persönlich zuordnungsfähiger Informationen vorgeben. Metadaten, die die Rohdaten definieren und erklären, sollten ebenfalls mitgeliefert werden, zusammen mit Formeln und Erklärungen darüber, wie die Daten berechnet wurden. Dies wird den Benutzerinnen und Benutzern erlauben, die Ausrichtung der verfügbaren Information zu verstehen und jedes Daten-Item mit dem größtmöglichen Detailreichtum zu untersuchen.

2. Primärquellen

Von der Regierung veröffentlichte Datensätze sollten Primärquellen sein. Dies schließt die ursprünglichen Informationen ein, die die Regierung erhoben hat, Details darüber, wie die

² vgl. Open Government Data Studie Deutschland, Bundesinnenministerium 2012, Seite 511, <http://www.bmi.bund.de>

³ vgl. Open Knowledge Foundation, <http://wiki.okfn.de>

⁴ vgl. 10-Prinzipien für offene-Daten, <http://wiki.okfn.de/10-Prinzipien-fuer-offene-Daten>

Daten gesammelt wurden und die ursprünglichen Quelldokumente, die das Erheben der Daten belegen. Die öffentliche Verbreitung ermöglicht es Benutzerinnen und Benutzern zu überprüfen, dass die Informationen korrekt erhoben und genau aufgezeichnet wurden.

3. Zeitliche Nähe

Von der Regierung veröffentlichte Datensätze sollten der Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums zur Verfügung stehen. Wann immer es machbar ist, sollten von der Regierung erhobene Informationen veröffentlicht werden, sobald sie erhoben und zusammengestellt sind. Vorrang sollten solche Daten erhalten, deren Nützlichkeit zeitabhängig ist. Echtzeit-Updates würden den Nutzen maximieren, den die Öffentlichkeit aus diesen Informationen ziehen kann.

4. Leichter Zugang

Von der Regierung veröffentlichte Datensätze sollten so zugänglich wie möglich sein. Dabei ist Zugänglichkeit definiert als die Leichtigkeit, mit der Informationen eingeholt werden können, sei es auf dem elektronischen oder auf dem physischen Weg. Hürden zum physischen Zugang beinhaltet die Anforderung, persönlich ein bestimmtes Büro aufzusuchen oder die Anforderung, bestimmte Abläufe zu erfüllen (wie das Ausfüllen von Formularen oder Informationsfreiheits-Anfragen einzureichen). Hürden zum automatisierten elektronischen Zugang beinhalten den Zugang zu Daten nur über ausgefüllte Eingabemasken oder Systeme, die browserorientierte Technologien erfordern (z.B. Flash, Javascript, Cookies oder Java Applets). Im Gegensatz dazu ist der Zugang für Anwendungsentwickler mittels Programmierschnittstellen (API) viel einfacher.

5. Maschinenlesbarkeit

Maschinen können mit bestimmten Arten von Eingaben viel besser umgehen als mit anderen. Zum Beispiel sind handschriftliche Notizen auf Papier sehr schwer für Maschinen zu verarbeiten. Einscannen von Text über Texterkennungsprogramme (Optical Character Recognition, OCR) produziert viele Zuordnungs- und Formatierungsfehler. Informationen, die über das weitverbreitete PDF-Format ausgetauscht werden, sind für Maschinen sehr schwer analysierbar. Deswegen sollten Informationen in weitverbreiteten Dateiformaten abgespeichert werden, die leicht maschinenverarbeitbar sind. (Wenn andere Faktoren den Einsatz schwer maschinenlesbarer Formate erfordern, sollten die Daten zusätzlich in maschinenfreundlichen Formaten verfügbar sein.) Diese Dateien sollten begleitet werden von einer Dokumentation, die sich auf das Format bezieht und darauf, wie man es in Bezug auf die Daten verwendet.

6. Diskriminierungsfreiheit

Diskriminierungsfreiheit bezieht sich darauf, wer auf Daten zugreifen kann und wie man dies tun muss. Hürden bei der Datennutzung können eine Registrierung oder Mitgliedschafts-Voraussetzungen einschließen. Eine weitere Hürde ist die Verwendung von "umzäunten Gärten", wenn also nur bestimmte Anwendungen auf die Daten zugreifen dürfen. In seinem weitesten Sinn bedeutet diskriminierungsfreier Zugang, dass jede Person zu jeder Zeit auf die Daten zugreifen kann, ohne sich identifizieren zu müssen oder eine Rechtfertigung für ihr Handeln abgeben zu müssen.

7. Die Verwendung offener Standards

Im Besitz der Allgemeinheit befindliche „Offene“ Standards beziehen sich darauf, wem das Format gehört, in dem die Daten gespeichert werden. Wenn zum Beispiel nur eine einzige Firma das Programm herstellt, mit dem man eine Datei lesen kann, in der Daten gespeichert sind, ist der Zugang zu diesen Informationen abhängig von der Nutzung des Verarbeitungsprogramms dieser Firma. Manchmal ist dieses Programm für die Allgemeinheit entgeltfrei oder es gegen eine Gebühr erhältlich. Zum Beispiel ist Microsoft Excel ein recht weit verbreitetes Tabellenkalkulationsprogramm, dessen Benutzung Geld kostet. Kostenlos

verfügbare Formate existieren häufig ebenso, dadurch kann auf die Daten zugegriffen werden, ohne eine Software-Lizenz zu benötigen. Wenn diese Kosten-Hürden beseitigt werden, sind die Daten für einen größeren Pool potenzieller Nutzer verfügbar.

8. Lizenzierung

Das Auferlegen von "Nutzungsbedingungen", Pflicht zur Namensnennung, Einschränkungen in der Verbreitung etc. wirken als Hürden für die öffentliche Verwendung von Daten. Maximale Offenheit schließt ein, öffentliche Informationen klar als Werk der Regierung auszuweisen und sie ohne Nutzungsbeschränkungen als Teil des öffentlichen Eigentums verfügbar zu machen.

9. Dauerhaftigkeit

Die Möglichkeit, Informationen über lange Zeit hinweg zu finden, wird als Dauerhaftigkeit bezeichnet. Von der Regierung online veröffentlichte Informationen sollten "klebrig" sein: Sie sollten in Archiven dauerhaft online verfügbar sein. Häufig werden Informationen aktualisiert, verändert oder entfernt, ohne einen Hinweis darauf zu geben, dass sich etwas geändert hat. Oder die Informationen werden als Datenstrom verfügbar gemacht, aber nirgends archiviert. Für die beste Verwendung durch die Öffentlichkeit sollten einmal online gestellte Informationen online bleiben, mit angemessener Dokumentation der Versionen und mit einer langfristigen Archivierung.

10. Nutzungskosten

Eine der größten Hürden beim Zugriff auf vorgeblich öffentlich verfügbare Informationen sind die Kosten, die der Öffentlichkeit für den Zugriff auferlegt werden, selbst wenn diese minimal sind. Regierungen haben zahlreiche Grundlagen, um der Öffentlichkeit den Zugang zu ihren eigenen Dokumenten zu berechnen: Die Kosten für das Erzeugen der Informationen; eine Kostendeckungs-Grundlage (die Kosten für das Produzieren der Informationen geteilt durch die erwartete Zahl der Käuferinnen und Käufer); die Kosten für das Abrufen der Informationen; eine Pauschale pro Seite oder Anfrage; Bearbeitungsgebühren; die Kosten für die Vervielfältigung etc..

Diese 10 Kriterien spiegeln eine 100 %-Marke wider, in der Datenbestände als „Offen“ klassifiziert werden können. So wichtig eine solche Einstufung als Orientierung ist, können die Kriterien gerade in der Anfangsphase zu hohen Hürden führen. Ein Anspruch auf „Vollständigkeit“ oder „Zeitliche Nähe“ kann beispielsweise vorhandene Datenbestände ausschließen oder kann eine Öffnung erschweren, da diese erst noch in einem weiteren Schritt zunächst aktualisiert bzw. ergänzt werden müssen.

Die AG Open Data spricht sich dafür aus, in eine erste praktische Umsetzung einzusteigen. So könnten die bereits veröffentlichten Datenbestände der Stadtverwaltung Bonn ohne weiteren großen finanziellen und personellen Aufwand durch IT-Schnittstellen und einer Lizenzvereinbarung für externe Dritte verfügbar gemacht werden. Weitere Umsetzungsschritte sollen OGD verstetigen und Datensätze ohne Zusatzaufwendungen möglichst in automatisierter Form verfügbar machen.

2.2 Bonner Ziele und Spannungsfelder

OGD ist als Daten- und Informationsbasis eine wesentliche Grundlage und ein Teilaspekt für die Open Government Bestrebungen. Als OGD-Zielsetzung für die Leitlinienentwicklung wurde durch einstimmigen Beschluss im Hauptausschuss (siehe Drucksachennummer 1113431NV5) folgender Originalwortlaut beschlossen:

„Open DATA gilt als Prinzip und Leitlinie für eine transparente, offene und demokratische Verwaltung

- OpenData wird als Standard für alle öffentlichen Informationen der Stadt Bonn eingeführt
- Die Stadt Bonn erarbeitet sich Leitlinien zur Umsetzung eines eigenen OPEN DATA Standards für alle, von ihr geführten öffentlichen Informationen
- Die Stadtverwaltung initiiert den Aufbau einer OpenData Arbeitsgruppe aus Politik, Initiativen und Verwaltung zur Definition und Erarbeitung der OpenDATA Leitlinien, zur Konzeption eines OpenData Fahrplanes Bonn und zur Erstellung einer Road Map zur Umsetzung“

Ziel für eine OGD-Umsetzung ist:

OGD wird als Standard für alle öffentlichen Datensätze der Stadtverwaltung Bonn eingeführt.

Prämissen sind hierbei:

- 1. Öffentliche Daten für externe Dritte zur offenen/freien weiteren Nutzung bereitzustellen.**
- 2. Verzicht auf eine Einflussnahme der Politik und der Verwaltung bei der weiteren Verwendung der bereitgestellten Daten durch externe Dritte.**

Wie und in welcher Art die Daten für die Entwicklung von Anwendungen durch externe Dritte weiter verwendet werden, soll in Folge generell ohne jegliche Einflussnahme durch den Datenbereitsteller unterliegen.

Im Rahmen einer durchgeführten Kompaktanalyse⁵ zu frei verfügbaren Daten der öffentlichen Verwaltung ergeben sich folgende Einzelziele und Spannungsfelder, die eine OGD-Umsetzung bedeuten kann:

Einsatzfelder

- Generierung von Fakten und Informationen
- Information der breiten Öffentlichkeit
- Visualisierung kompletter Datenbestände
- Gemeinsames Programmieren von neuartigen Anwendungen und Diensten auf Basis von Daten und Schnittstellen

Nutzen

- Stärkung der Gesellschaft durch eine behutsame Öffnung von Staat und Verwaltung
- Wiederverwendung und Wiederverwertung
- Transparenz, Partizipation, Kollaboration
- Innovationsimpulse von außen
- Einbindung der kollektiven Intelligenz

Stärken

- Intensivere Nutzung und Veredelung der Datenbestände der Behörden
- Öffnung und Vernetzung der Daten
- Meinungs- und Interessenvielfalt
- Vertrauensbildende Maßnahmen
- Beitrag zur Wirtschaftsförderung

⁵ vgl. Gutachten von Lucke/ Geiger „Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors“ T-City Friedrichshafen, 2010, Seite 15 ff

Chancen

- Stärkung der aktiven Bürgerbeteiligung
- Paradigmenwechsel bedingt einen kulturellen Wandel in Staat und Verwaltung
- Modernisierung der Verwaltung in einer sich zunehmend öffnenden Welt
- Erhöhung der politischen Legitimation
- Innovationen für Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung

Zu berücksichtigen sind auch mögliche Nachteile:

Schwächen

- Herausforderung eines kulturellen Wandels für die öffentliche Verwaltung
- Bedrohung bewährter Geschäftsmodelle
- Unsicherheiten beim Umgang mit Urheberrechten und Haftungspflichten
- Langwierige Standardisierungsprozesse
- Vorhandene digitale Spaltung

Risiken

- Angriffsflächen durch eine Öffnung
- Verlust der behördlichen Deutungshoheit
- Missdeutungen und Fehlinterpretationen
- Populistische Mobilisierung der Massen
- Bereitschaft zu einer stärkeren Öffnung
- Ignoranz von Kritik und offenen Plattformen

2.3 Leitlinienbetrachtungen

Die vorgenannten Abschnitte zeigen die Herausforderungen auf, die bei der Öffnung von Datenbeständen zu konkretisieren sind und auf die in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen wird.

Bei Ausführungen zu OGD wird vielfach von der Bereitstellung von elektronischen Rohdaten gesprochen. Eine inhaltliche Unterscheidung der Datensätze zwischen Rohdaten und bearbeiteten Daten wird allerdings nicht für sinnvoll erachtet, da die Merkmale in der Praxis inhaltlich schwer definierbar sind sowie eine Verwendung unnötig einschränken können. Daher wird vorgeschlagen, in der Regel die möglichst unveränderten Daten nach Maßgabe der Fachbereiche zu veröffentlichen. Dies hält den Arbeitsaufwand überschaubar und ist gleichzeitig die bestmögliche Annäherung an Rohdaten.

Neben Rohdatensätzen und bearbeiteten Datenbeständen sollen in Bonn auch Einzeldokumente wie beispielsweise Amtsblätter und Studien veröffentlicht werden. Dieses Ziel geht über den ursprünglichen OGD-Ansatz hinaus in Richtung eines sogenannten "Informationsregisters", in der alle öffentlichen kommunalen Daten und Dokumente zentral gesucht und gefunden werden können. Für die zukünftige Herausforderung, eine Verwaltung horizontal und vertikal zu vernetzen und Informationsstrukturen, Prozesse und Dienstleistungen transparenter darzustellen, ist eine zentrale Informationsplattform ein wichtiger Bestandteil, der schon frühzeitig in die konzeptionellen Überlegungen einbezogen werden sollte.

Gegenstand dieser OGD-Leitlinien sind die bereits elektronisch vorhandenen und die für die Öffentlichkeit zugängliche Datenbestände der Stadtverwaltung Bonn. Hierzu zählen ausdrücklich nicht die Datenbestände, die von der Papierakte erst in elektronische Form gebracht sowie inhaltlich aktualisiert, ergänzt oder neu erfasst werden müssen oder eine

weitgehende Anpassung von bestehenden Anwendungen erfordern. Sollte ein Bedarf nach solchen Datensätzen bestehen, wird in solchen Fällen aufgrund des zusätzlichen personellen und finanziellen Aufwandes eine weitere gesonderte politische Beschlussfassung empfohlen. Wegen der rechtlichen Eigenständigkeit sind Datenbestände weiter Bonner Institutionen nicht Betrachtungsgegenstand.

2.4 Bundesweite OGD-Entwicklung

Bei den OGD-Bestrebungen handelt es sich um eine junge Entwicklung und ist zunächst beispielsweise auf Stadtstaatenebene in Berlin, Bremen, Hamburg und in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz umgesetzt worden. Auf kommunaler Ebene gibt es ebenfalls einige wenige erste Veröffentlichungen (Städte Köln, Münster, Moers, Rostock, Ulm und die Gemeinde Wennigsen).

Das Land NRW arbeitet derzeit an einem Eckpunktepapier und einer Open-Government-Strategie. Anfang April 2013 wurde eine erste Strategieskizze veröffentlicht, welche sich eng an den Entwicklungen des Bundes orientiert. Dem Landeskabinett soll das ausgearbeitete Strategiepapier Anfang 2014 zur weiteren Beratung zugehen. Es ist davon auszugehen, dass die Bestrebungen sich ausschließlich auf die Landesbehörden konzentrieren. Finanzielle Unterstützungs- und Förderangebote zu OGD für Kommunen werden aktuell nicht in Aussicht gestellt.

Die Entwicklungen auf der Bundesebene blieben im Jahr 2013 hinter den Ankündigungen zurück. Mit den Erwartungen, dass der Bund ein Open Data Portal veröffentlicht, hat sich die Bundesstadt Bonn mit Datensätzen zum Veranstaltungskalender, Pressemitteilung und Open311-Anliegen zur Erprobung beteiligt. Im Rahmen einer Public-Beta-Phase wurde zu Jahresbeginn 2013 dann lediglich ein Datenkatalog als Prototyp (www.govdata.de) veröffentlicht, dessen Regelbetrieb nun für den Jahresanfang 2015 in Aussicht gestellt wird. Das Bundesministerium des Inneren hatte sich kurz vor Portalstart gegen ein uneingeschränktes OGD-Portal ausgesprochen. Die inhaltlich geänderte Ausrichtung wurde dahingehend begründet, um auch eingeschränkt nutzbare Daten in den Katalog aufzunehmen, welche den OGD-Anforderungen nicht entsprechen. Diese Vorgehensweise wurde in Folge bundesweit von den OGD-Befürwortern scharf kritisiert. Einerseits ist die Entwicklung bedauerlich, da ein OGD-Portal des Bundes eine wichtige Leuchtturmfunktion hätte übernehmen können. Auf der Basis wäre es bundesweit für die Länder und Kommunen sicherlich einfacher gewesen, entsprechende eigene Entwicklungen voranbringen zu können. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass sich der Bund zu OGD selbst in einer Pionierrolle befindet. Das Datenportal des Bundes befindet sich nach dem Start nun in einer laufenden Evaluation. Der Regelbetrieb wird für das Jahr 2015 in Aussicht gestellt.

Auf EU-Ebene wurde bereits Ende 2011 eine OGD-Richtlinie⁶ angekündigt, die aber erst im April 2013 vom EU-Parlament beschlossen wurde. Die Richtlinie schafft einen konkreten Rechtsanspruch zur Weiterverwendung von öffentlichen Daten, der allerdings erst in nationales Recht umgesetzt werden muss. Es ist derzeit nicht abschätzbar, wann und in welcher Form eine Umsetzung und damit bindende Wirkung für öffentliche Stellen durch den Bund erfolgt.

Ein Zuwarten auf Ergebnisse der Bundes- oder Landesinitiative ist für OGD-bereite Kommunen daher keine Option. Außer einem erhofften Leuchtturmeffekt ist bei diesen Projekten ohnehin aktuell keine konkrete Hilfestellung bei den kommunalspezifischen Herausforderungen intendiert.

⁶ vgl. PSI-Richtlinie, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-555_en.htm?locale=de

3 Gesellschaftliche Herausforderung und politisches Bekenntnis zu Open Government Data

Die eingangs genannten Spannungsfelder beschreiben mögliche Folgewirkungen, die eine OGD-Umsetzung mit sich bringen kann. Für eine erfolgreiche und nachhaltige Umsetzung ist es notwendig, sich der Folgewirkungen bewusst zu sein und den Risiken entgegenzuwirken.

Eine Umsetzung kann nur gelingen, wenn Transparenz als Kerngedanke von Open Government von allen Beteiligten befürwortet wird und die Bereitschaft besteht, in den kommenden Jahren die erforderlichen Schritte gemeinsam umzusetzen.

3.1 Transparenz

Transparenz steht als zentraler Leitbegriff für ein offenes Verwaltungshandeln und betrifft nicht nur die Verwaltung alleinig, sondern alle gesellschaftlichen Akteure wie Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit meint hierbei die Gruppen der Anwendungsentwickler und die Nutznießer von Anwendungen wie Bürgerinnen und Bürger, Bildungseinrichtungen, Medien, Wirtschaft und Wissenschaft.

In der Praxis bedeutet der Transparenzgedanke einen erheblichen Paradigmenwechsel hin zu einem neuen öffentlichen, politischen und administrativen Handeln, welcher sich in drei Kategorien⁷ aufteilen lässt:

Erstes Paradigma: Konzept von Öffentlichkeit und Geheimhaltung in Bezug auf Daten

Altes Paradigma: Alles ist geheim, was nicht ausdrücklich als öffentlich gekennzeichnet ist.

Neues Paradigma: Alles ist öffentlich, was nicht ausdrücklich als geheim gekennzeichnet ist.

Zweites Paradigma: Umfang, Art und Zeitpunkt der Veröffentlichung von Daten

Altes Paradigma: Umfang und Zeitpunkt der Veröffentlichung werden von den einzelnen Behörden selbst bestimmt.

Neues Paradigma: Alle Daten, die keiner berechtigten Datenschutz- oder Sicherheitsbeschränkung unterliegen, werden proaktiv, im vollen Umfang und zeitnah veröffentlicht.

Drittes Paradigma: Nutzungsrechte an den veröffentlichten Daten

Altes Paradigma: Veröffentlichte Daten sind für den privaten Gebrauch zur Einsicht freigegeben. Alle weiteren Nutzungsrechte sind vorbehalten und können von Fall zu Fall gewährt werden.

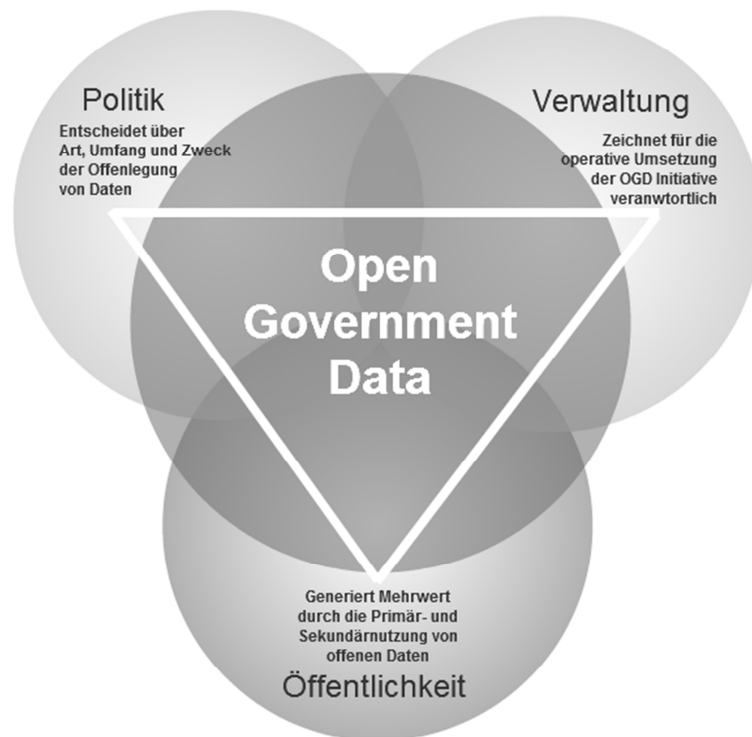
Neues Paradigma: Veröffentlichte Daten sind grundsätzlich von jedermann für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, ohne Einschränkungen kostenfrei nutzbar. Das umfasst ausdrücklich das Recht der Weiterverarbeitung und Weiterverbreitung der Daten.

Die neuen Paradigmen sind hier sehr weit gefasst und beschreiben den Idealzustand von Open Government. In der Praxis wird es sicherlich nicht möglich sein, einen solchen

⁷ vgl. Offene Staatskunst - Bessere Politik durch Open Government - Abschlussbericht 2010, Seite 54, http://dl.collaboratory.de/reports/Ini2_OffeneStaatskunst.pdf

sehr weitgehenden Paradigmenwechsel direkt von Beginn an vollständig umzusetzen. Wie bei allen Open Governmentaktivitäten wird es in der Praxis vielmehr auf einen dauerhaften Prozess ankommen, der künftig über mehrere Jahre hinweg fortlaufend weiter entwickelt und verstetigt wird. Der Weg einer kontinuierlichen Entwicklung steht im Einklang mit einem festzustellenden Wandel des gesellschaftlichen Verständnisses einer der Gesellschaft dienenden und rechenschaftspflichtigen Verwaltung. Die zunehmend steigende Erwartungshaltung an die Verwaltung ist in der Gremienarbeit bereits feststellbar. Reichte in den letzten Jahren die bloße Informationsbereitstellung von allgemeinen öffentlichen Informationen aus, werden heute Leistungen der Verwaltung im Detail immer mehr hinterfragt. OGD könnte als „Werkzeug“ helfen, auf diese gesellschaftlichen Bedürfnisse, auch zum Nutzen der Verwaltung, einzugehen. Dies allerdings nur unter der Bedingung, dass sich entsprechende IT-Standards und öffentliches Recht einhergehend entwickeln und sich die drei Gruppenakteure, also Politik, Verwaltung und die Öffentlichkeit, auf ein gemeinsames und konstruktives Grundverständnis zu OGD einigen.

Wie eng die gesellschaftliche Verzahnung ist und welche Abhängigkeiten untereinander bestehen, zeigt sich deutlich anhand dieser Abbildung:



Abbildung⁸

In der Gesamtbetrachtung ist die Eigenschaft „Open“, also „offen“ bzw. „frei“, als eine **bürgergesellschaftliche Grundhaltung zu mehr Transparenz** zu verstehen. OGD wird dabei künftig die Rolle einer IT-Basisserviceleistung für Bürgerinnen und Bürger zukommen und das städtische Informationsangebot www.bonn.de als zentrale Datenquelle ergänzen.

⁸ vgl. Martin Kaltenböck, Thomas Thurner, Open Government Data Weissbuch, Kapitel 1.2, Triangulation zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit, <http://open.semantic-web.at>

Die transparente Darstellung von Informationen wirkt sich neben der Darstellung naturgemäß auch auf das Handeln der Akteure aus. Hier stehen Chancen und Risiken nebeneinander, die in der abstrakten Form der vorgenannten Kompaktanalyse schwer greifbar sind. Was bedeuten die Risiken in der Praxis? Zunächst ist bei der Betrachtung wichtig zu wissen, dass die Akteure Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit unterschiedlich profitieren und in den Folgewirkungen betroffen sein können. Die Thematik OGD bringt ein Ungleichgewicht mit, welches in Folge zu falschen Erwartungen führen kann. Während die Öffentlichkeit als Nutznießer uneingeschränkt von OGD profitieren wird, sehen sich in der Anfangsphase sowohl die Verwaltung als auch die Politik primär vom Bereitstellungsaufwand und den Auswirkungen betroffen.

Datensätze bzw. Leistungsinformationen offen zu legen, wird zu einer Einmischung in die Inhalte und Themen führen, die bislang primär von Verwaltung und Politik alleinig besetzt waren. Dabei geht es weniger um die Frage von einzelnen und zeitlich befristeten Bürgerbeteiligungsverfahren, sondern um die Wertung und Interpretation des alltäglichen Handelns der Verwaltung und Politik durch die Öffentlichkeit.

In der Praxis sind auf Basis von OGD-Datenquellen künftig Anfragen denkbar, die mangels verfügbarer Informationen bislang nicht gestellt werden konnten. Das Internetangebot zum Thema Luftschadstoffe „Und was atmest Du so?“ (siehe <http://www.sendung.de/was-atmest-du>) ist ein gutes Beispiel dafür, dass aus bislang schwer zugänglichen Informationen schon heute aktuelle Informationen über die Messergebnisse leicht abrufbar sind. Hieraus kann in einem weiteren Schritt eine themenbezogene Auswertung oder ein dauerhaftes Monitoring entstehen.

Die sich aus einem Monitoring ergebenden Fragestellungen oder Diskussionen werden durch private Personen und Initiativen oder Journalisten zunächst über die üblichen Internetangebote wie <http://www.abgeordnetenwatch.de>, <https://fragdenstaat.de>, www.facebook.de, www.twitter.com bzw. von den öffentlichen Blogs an die Datenbereitsteller bzw. die verantwortlichen Personen wieder zurückfließen. Das Beispiel zu den Luftschadstoffen lässt sich auf andere Themengebiete übertragen. Bezogen auf kommunale Datenbestände stehen dabei in erster Linie Informationen aus den Ratsinformationssystemen, Haushalts- und Geodaten im Fokus.

In dem Zusammenhang gibt es Kritik, dass die Veröffentlichung von Datensätzen automatisch einen Verlust der Deutungshoheit nach sich zieht. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es Datenbestände gibt, die zwingend einer zusätzlichen Erläuterung bzw. Erklärung bedürfen. Die Deutungshoheit selbst bleibt aber auch künftig hiervon unberührt. Vielmehr zeigen die ersten Erfahrungen, dass in der gemeinsamen Diskussion unterschiedliche, falsche oder veraltete Datengrundlagen Diskussionen erschweren können (siehe hierzu auch Punkt 5.2.3 Chancen für ein gemeinsames Verständnis).

Der in Anfängen gelebte gesellschaftliche Wandel hin zu Open Government, also mehr Transparenz, bedeutet neben der proaktiven Datenverfügbarkeit auch die Teilhabe und den Austausch von Meinungen. Teilhabe an Informationen zu ermöglichen, impliziert in der Folge auch die Bereitschaft, sich den Fragen und Diskussionen zu stellen. Die Verwaltung und Politik kommen zunehmend in die Situation, über die erbrachten Leistungen oder Entscheidungen Stellung beziehen zu müssen und eigenes Handeln zu begründen. Der Trend dorthin ist, beispielsweise in der Ratsarbeit zwischen Politik und Verwaltung, schon heute feststellbar.

Für die Öffentlichkeits- oder Ratsarbeit muss dabei abgewogen werden, wie Anfragen künftig beantwortet werden sollen. Eigene Handlungspositionen und Leistungen öffentlich zu

vertreten, ist letztlich eine Frage, die nicht OGD selbst betrifft, sondern in erster Linie Gegenstand der täglichen Öffentlichkeits- und Gremienarbeit ist. Ein solches allgemeines Basisverständnis im Umgang mit dem gesellschaftlichen Wandel und speziell zu Open Government ist noch nicht weit verbreitet und wird noch zu wenig Bedeutung beigemessen. Letztlich ist OGD, neben den aktuell verfügbaren städtischen Informationsangeboten, zunächst lediglich eine weitere Informationsquelle.

3.2 Politisches Bekenntnis zu OGD

OGD ist eine Grundhaltung zur Transparenz, welche als Kulturwandel spürbar ist und gleichermaßen alle stadtgesellschaftlichen Akteure wie Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit betrifft. Informationsbereitstellung durch die Verwaltung auf der einen Seite, der gesellschaftspolitische Umgang mit der OGD-Umsetzung und den Ergebnissen auf der anderen Seite, werden Veränderungen von Sichtweisen und staatliche Entscheidungen bewirken. OGD kann als Instrument Einfluss auf alltägliche Geschäftsprozesse, strategische Überlegungen und Bürgerbeteiligungsverfahren nehmen.

3.2.1 Basisbeschluss des Stadtrates

OGD ist eine Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung und bedarf einer politischen Legitimation, um die erforderlichen weiteren Entwicklungsschritte hin zu Open Government anzustoßen.

Chancen und Risiken stehen nebeneinander und müssen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit aller gesellschaftlichen Akteure gemeinsam beachtet werden. Es ist letztlich in einem politischen Verfahren mit einem Ratsbeschluss zu entscheiden, ob sich Bonn zu OGD bekennt und diesen gesellschaftlichen Ansatz mit einem Paradigmenwechsel befürwortet. Umsetzungsziel für den Paradigmenwechsel ist:

„Open Government Data wird - vorbehaltlich entgegenstehender rechtlicher Normen - als Standard für alle für die Öffentlichkeit bestimmten Datensätze der Stadtverwaltung Bonn eingeführt.“

3.2.2 Gremienarbeit

Die künftigen OGD-Aktivitäten werden weitere politische Entscheidungen zur Detailumsetzung und Finanzierung erfordern. Es wird daher empfohlen, die AG Open Data inhaltlich auszubauen und künftig folgende Themenbereiche zu behandeln:

- a) Strategische und dauerhafte inhaltliche Begleitung von OGD
- b) OGD-Haushaltsfinanzierung
- c) Personelle und finanzielle Aufwendungen im Zusammenhang OGD
- d) Ausgestaltung des Datenkataloges
- e) Lizenz- und Nutzungsbestimmungen OGD
- f) Freigabe von Datensätzen
- g) Rücknahme/Löschung von Quellvermerken

Eine Einbindung der Öffentlichkeit (Stakeholder) mit Ausstattung von Beschlussrechten ist in einem Ratsgremium nach der Geschäftsordnung des Rates der Bundesstadt Bonn bzw. der Gemeindeordnung NRW rechtlich nicht möglich. Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit erscheint aber notwendig, um den erforderlichen Informationsaustausch sicherzustellen und wichtige OGD-Impulse (Anwendungsentwicklung und Nutzung durch die Öffentlichkeit) gemeinsam zu beraten und auf den Weg zu bringen.

Es wird aus diesem Grund vorgeschlagen, dass die AG Open Data künftig als informelles Gremium vorbereitend für den Ausschuss für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda tagt und Empfehlungen ausspricht. Die Beratungsergebnisse werden analog der Handhabung in den Ratsgremien protokolliert und veröffentlicht.

Die Ergebnisse sollen als Empfehlung der AG Open Data in Form einer Beschlussvorlage der Verwaltung an den Ausschuss für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda zur Beratung zugehen. Der Ausschuss entscheidet dann formell im Rahmen der geltenden Zuständigkeitsordnung der Ausschüsse und Unterausschüsse des Rates der Bundesstadt Bonn.

Zur Besetzung der AG Open Data wird vorgeschlagen, gleiche Stimmenanteile der drei Gruppenakteure wie folgt zu bilden:

- 6 Stimmen - Vertreter der Bonner Stadtratsfraktionen inkl. Vorsitz und Stellvertretung (CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, BBB und Die Linke)
- 6 beratende Stimmen - Verwaltung
- 6 beratende Stimmen - Sachverständige Bürgerinnen und Bürger/Institutionen

Die Stimmenanteile können bei Abwesenheit übertragen werden. Die Koordination der Gremienarbeit erfolgt durch die Verwaltung.

4 Recht

Bislang existiert für Kommunen in Nordrhein-Westfalen keine gesetzliche Verpflichtung, maschinenlesbare Datenbestände im Sinne von OGD öffentlich bereitzustellen. Bei OGD handelt es sich also um eine freiwillige Verwaltungsleistung, deren Organisation und IT-Betrieb durch die Bundesstadt Bonn selbst betrieben und finanziert werden muss.

OGD als verhältnismäßig neues Konzept führt zwangsläufig zu Fragen rechtlicher Natur. Die Beantwortung dieser Fragen ist insbesondere vor dem Hintergrund problematisch, da die Materie neue juristische Aspekte umfasst. Bislang existieren in diesem Bereich weder Gerichtsentscheidungen noch vertiefende juristische Literatur. Die in dem Jahr 2012 veröffentlichte Studie⁹ des Bundesinnenministeriums hat die rechtliche Dimension von Open Data zwar umfangreich beleuchtet, leider eignet sich die Studie aber nicht als Anleitung bzw. Musterlösung für die Umsetzung von OGD auf kommunaler Ebene. Dies liegt daran, dass die Studie OGD primär die Bundesebene betrachtet. Die Folge ist, dass zwar die rechtlichen Aspekte ganz allgemein diskutiert werden, im Ergebnis wird aber offengelassen, wie insbesondere Nutzungsbestimmungen und Haftungsbeschränkungen konkret in einem öffentlich-rechtlichem Betriebsmodell formuliert werden sollten. Es ist festzustellen, dass derzeit noch ungeklärt ist, wie sich OGD auf kommunaler Ebene in der existierenden rechtlichen Umgebung sinnvoll einfügen kann.

OGD ist Ausdruck des Willens zur Bereitstellung von Verwaltungsinformationen. Der fehlende Rechtsrahmen bietet hier einen Gestaltungsspielraum mit relativ weiten Grenzen. Das bedeutet, dass der Rat der Bundesstadt Bonn in einigen Fragen Leitentscheidungen treffen muss.

Nachfolgend soll thematisiert werden, wie auf kommunaler Ebene eine grobe Vorgehensweise mit einem ersten Einstieg aussehen könnte. Ansonsten wird auf die Inhalte der Studie des

⁹ Open Government Data Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministerium des Inneren 2012

Bundesinnenministeriums verwiesen. Eine detaillierte Betrachtung rechtlicher Aspekte wird noch weitere juristische Prüfungen erfordern. Es wird darauf hingewiesen, dass die Verwaltung diese Aufgabe aufgrund der Spezialität und Komplexität des Themas nicht alleine mit der nötigen Rechtssicherheit beurteilen kann. Um Haftungsrisiken weitgehend zu vermeiden, wäre aus Sicht der Verwaltung vielmehr ein Rückgriff auf eine kostenverursachende, externe Beratung notwendig, etwa durch die Beauftragung einer Kanzlei mit Spezialkenntnissen.

4.1 Rechtliche Grundlagen von OGD

OGD ist eine besondere Art der öffentlichen Hand, mit ihren Verwaltungsinformationen umzugehen. OGD ist die nächste Stufe einer sich wandelnden Haltung des Gesetzgebers zum Umgang mit Verwaltungsdaten:

Über Jahrzehnte hinweg war es Rechtswirklichkeit, dass jegliche Informationen, die in der öffentlichen Verwaltung anfielen, grundsätzlich dem strikten Amtsgeheimnis unterlagen und Dritten, wenn überhaupt, nur im Ausnahmefall zugänglich sein durften.

Aus der Annahme, dass der Zugang zu amtlichen Informationen die Betätigung in der Gesellschaft, die Meinungsbildung und letztlich die Demokratie fördere, hielt etwa seit der Jahrtausendwende die Informationsfreiheit als reaktives Konzept Einzug in die Gesetzgebung. Auf Antrag hat jedermann das Recht, bei Behörden vorhandene Informationen einzusehen, sofern nicht bestimmte Sperrtatbestände vorliegen. Daraus resultieren u.a. die verschiedenen Umweltinformations- und Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und einiger Länder. In Nordrhein-Westfalen sieht § 12 IFG NRW bestimmte Veröffentlichungspflichten für öffentliche Verwaltungen vor, stellt allerdings derzeit keine umfassende und proaktive „verpflichtende Rechtsgrundlage“ im Sinne von OGD dar.

Die OGD-Idee geht einen wesentlichen Schritt weiter und beinhaltet die proaktive Veröffentlichung von Verwaltungsinformationen durch die öffentliche Hand, möglichst auch in maschinenlesbarer Form. Diese Weiterentwicklung der reaktiven Informationsfreiheit zu einer proaktiven Öffnung der Datenbestände wird auf Bundesebene derzeit mit ersten Soll-Vorschriften, z.B. durch § 12 Absatz 1 EGovernment-Gesetz (EGovG) und dem Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG), gesetzlich begleitet. Das am 7. Juni 2013 im Bundesrat verabschiedete EGovernment-Gesetz (EGovG) entfaltet seinen Wirkungsbereich allein auf Bundesgesetze und wäre zur Umsetzung für Kommunen durch das Land NRW in einem eigenen Gesetz zu übernehmen. Die rechtlich relevanten Punkte zu OGD werden in dem EGovG nur am Rande gestreift und regeln nicht, wie vielleicht anzunehmen wäre, den Umgang mit OGD selbst. Die Ausführungen nach § 12 (1) EGovG beziehen sich allein auf das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) und besagen zu OGD lediglich:

„Stellen Behörden über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung, an denen ein Nutzungsinteresse, insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes, zu erwarten ist, so sind grundsätzlich maschinenlesbare Formate zu verwenden. Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert abgelesen und verarbeitet werden können. Die Daten sollen mit Metadaten versehen werden.“

4.1.1 Keine Pflicht, aber Recht zu OGD

Eine ausdrückliche Pflicht der öffentlichen Verwaltung zur Datenbereitstellung im Sinne von OGD besteht in Deutschland derzeit nur in Hamburg (Transparenzgesetz HH). Die Bundesstadt Bonn ist folglich nicht zu OGD verpflichtet.

Die Bundesstadt Bonn ist aber zu OGD berechtigt. Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz statuiert das Recht der Gemeinden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Diese Vorschrift ist Grundlage der freiwilligen kommunalen Leistungen und sie erlaubt es den Gemeinden, bei ihr vorhandene Informationen als freiwillige Leistung öffentlich nutzbar zu machen. Die Bundesstadt Bonn muss also nicht OGD betreiben, sie darf es aber.

4.1.2 Rechtsform

Für die Portalumsetzung ist im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu entscheiden, ob der Betrieb nach Privatrecht oder öffentlichem Recht erfolgen soll. Zwei Ansätze sprechen für einen OGD-Portalbetrieb nach öffentlichem Recht:

a) Daseinsvorsorge

Fasst man OGD als eine IT-Basisleistung von allgemeinem öffentlichen Interesse auf, mit der Transparenz und Meinungsfreiheit als wichtige Grundlage der Demokratie gefördert und gewährleistet werden sollen, so spricht dies dafür, OGD genauso öffentlich-rechtlich auszugestalten, wie die meisten anderen Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge auch. Das hätte zudem den Vorteil, dass die Bundesstadt Bonn die Rahmenbedingungen für OGD in einem ersten Einstieg mit dem ihr vertrauten Instrumentarium gestalten kann, insbesondere solange übergeordnete Normen des Landes und des Bundes fehlen.

OGD als öffentlich-rechtliche Aufgabe der Daseinsvorsorge¹⁰ fest zu definieren, trägt dazu bei, eine höhere Akzeptanz für etwaige einhergehende Kosten zu schaffen und Datenbestände proaktiv bereitzustellen. Ein weiterer Aspekt wäre ein erleichterter späterer Einstieg in eine denkbare lokale Open Government Satzung bzw. Umsetzung von künftigen gesetzlichen Regelungen des Landes und des Bundes.

b) Betriebsform nach öffentlichem Recht

Alle bisherigen Veröffentlichungen der Bundesstadt Bonn und der Betrieb des städtischen Internetangebotes www.bonn.de erfolgen nach öffentlichem Recht als Aufgabe der freiwilligen Selbstverwaltung. Als eine Ausbaustufe des vorhandenen Informationsangebotes wäre es künftig technisch möglich, die Informationsinhalte aus der www.bonn.de heraus zusätzlich in ein OGD-Portal automatisiert zu übertragen und somit ein integriertes Informationsregister zu realisieren. Aus diesem Grund bietet sich eine rechtlich einheitliche Handhabung für alle Veröffentlichungsplattformen der Bundesstadt Bonn an.

Die AG Open Data empfiehlt eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung von OGD in Bonn als dauerhafte öffentliche Aufgabe.

4.2 Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG)

Das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (IWG) dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie). Es wird im Zusammenhang mit OGD oft als Rechtsgrundlage genannt. Tatsächlich regelt es vor allem, dass einmal veröffentlichte Verwaltungsdaten diskriminierungsfrei zugänglich gemacht werden müssen. Insoweit steht es mit den OGD-Prinzipien nicht in Widerspruch. Das IWG enthält aber keine Regelung dazu, ob und welche Verwaltungsdaten veröffentlicht werden dürfen oder müssen. Das IWG betrifft

¹⁰ vgl. Open Government Data Deutschland, Studie BMI 2012, Handlungsempfehlung 20

also nur die Folgen der Veröffentlichung, nicht die Voraussetzungen. Darum spielt das IWG für OGD-willige Kommunen nur eine nachgeordnete Rolle. Das IWG hat jedenfalls nicht die Bedeutung, die ihm gemeinhin zugesprochen wird. Im Kern geht es um die Berechtigung zur kommerziellen Nutzung von staatlichen Informationen und der Möglichkeit, verfügbare Daten weiteren Anwendungen zugänglich zu machen. Allerdings besteht kein Anspruch auf Zugang zu Informationen, da die Europäische Union keine Kompetenz zur Regelung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts besitzt¹¹. Das IWG ist mithin nicht geeignet, einen ersten Einstieg in OGD rechtlich zu begründen, zeigt aber im Zusammenhang mit dem EGovG auf, wie Datensätze in einem bestehenden Portal zur Verfügung gestellt werden sollen.

4.3 Lizenz- oder Nutzungsbestimmungen - Die Leistungsbedingungen

Für die Bereitstellung von Datenbeständen ist durch Kommunen festzulegen, unter welchen Voraussetzungen Daten weiter durch externe Dritte verwendet werden dürfen. Hierbei berücksichtigt werden müssen die Rechtsnormen der Landesverfassung, das Datenschutzgesetz (DSG NRW), die Gesetze zur Zugangsregelung für die Datenbestände (IFG, UIG und VIG) sowie das Urheberrecht, die im nachfolgenden Kapitel gesondert betrachtet werden.

Neben der Frage, welche Verwaltungsinformationen als Open Data bereitgestellt werden sollen, ist festzulegen, welche Verwendungsbefugnisse die Nutzerinnen und Nutzer bezüglich dieser Daten haben sollen. Die Begriffe „Lizenzen“ und „Nutzungsbestimmungen“ werden dabei weitgehend synonym gebraucht.

Eine Entscheidung muss zwingend erfolgen, denn die aus dem Portal übernommenen Datensätze und Dokumente sollen nach der OGD-Definition von den Nutzerinnen und Nutzern eigenständig weiterverwendbar sein. Werden Daten ohne weitere rechtliche Bedingung ins Internet gestellt, so berechtigt dies die Nutzer nach allgemeiner Auffassung nur zum bloßen Anzeigen der Information auf dem Bildschirm, nicht aber zu weitergehenden und eigenständigen Nutzungen durch externe Dritte. Dies ist zwar ein Beitrag zur Transparenzsteigerung, es handelt sich dabei aber nicht um OGD.

Für die kommunale Umsetzung eines OGD-Portals besteht hierbei das Dilemma, dass auf Bundesebene das Bundesinnenministerium und Bundesjustizministerium nach dem Ressortprinzip sowohl zivil- als auch öffentlich-rechtliche Bestimmungen für die Veröffentlichungen von Datensätzen verwenden. Diese Handhabung kann bei weiteren Veröffentlichungen über alle föderalen Ebenen hinweg bundesweit zu einem Flickenteppich führen, nach denen thematisch gleich gelagerte Datensätze unterschiedlichen Lizenzmodellen unterliegen können. Eine solche Fehlentwicklung wird wegen unsicherer Lizenzkompatibilität die Kombination aus verschiedenen OGD-Datenquellen erschweren und die Anwenderakzeptanz reduzieren. Diese Situation ist mit heutigem Stand durch eine einzelne Kommune alleine nicht auflösbar, weshalb eine föderal übergreifende Regelung bzw. ein gemeinsames Verständnis zu wünschen ist. Der Bund hat mit dem Govdata-Portal einen ersten Anfang gestartet. Es spricht für die Bundesstadt Bonn daher nichts dagegen, ebenfalls in einen ersten Umsetzungsschritt einzusteigen und OGD inhaltlich interkommunal zu entwickeln. Konkret sind hierzu die Inhalte einer OGD-Lizenz festzulegen.

Folgende Lizenzinhalte sind aus Sicht der AG Open Data weitgehend unstrittig:

- Die Daten sind mit einer Herkunftsbezeichnung (z.B. Bundesstadt Bonn) zu versehen.
- Die Daten dürfen beliebig vervielfältigt werden (nicht ausschließliches Recht).
- Die Daten dürfen beliebig verbreitet werden (nicht ausschließliches Recht).

¹¹ vgl. Open Government Data Deutschland, Studie BMI 2012, Seite 107

Folgende Lizenzinhalte sind zwischen den Akteuren der AG Open Data kontrovers diskutiert worden:

- a) Soll die Bearbeitung der Daten erlaubt werden?
- b) Wenn ja, wie sollen dann die bearbeiteten Daten bezeichnet werden?
- c) Soll die Nutzung nur unter der Bedingung erlaubt werden, dass die von der Bundesstadt Bonn an den Daten eingeräumten Nutzungsrechte von den Datenanwenderinnen und Datenanwendern auch für die Folgenutzung gewährt werden (copy left/share alike)?
- d) Soll eine kommerzielle Nutzung erlaubt werden?
- e) Sollen die Daten von der Bundesstadt Bonn unentgeltlich bereitgestellt werden?
- f) Muss eine Haftungsbeschränkung zugunsten der Bundesstadt Bonn angebracht werden?

Die AG Open Data empfiehlt folgende Basisausrichtung:

zu a) Soll die Bearbeitung der Daten erlaubt werden?

Die Bearbeitung der Daten wird schon aus dem Grund erlaubt, da eine Bearbeitung meist aus technischen Gründen (Darstellung, Verknüpfung, Selektion etc.) für eine Weiterverwendung der Daten nötig sein wird. Erst dadurch ist von dritter Seite das Potential von OGD für die Gesellschaft nutzbar.

zu b) Wenn ja, wie sollen dann die bearbeiteten Daten bezeichnet werden?

Eine Bearbeitung der Daten sollte aus Transparenzgründen kenntlich gemacht werden. Denn die Quellen der Daten sind ja nicht für das (durchaus sinnvolle) Ergebnis der Verknüpfung verantwortlich und wollen dies unter Umständen auch gar nicht sein, weil das Ergebnis der Verknüpfung auch außerhalb der eigenen Zuständigkeit und Qualitätskontrolle liegen kann. Dabei sollte die Herkunftsbezeichnung der zugrunde liegenden Quellen erhalten bleiben (z.B.: *“Datenquelle: Bundesstadt Bonn–OpenData.Bonn.de”*).

zu c) Soll die Nutzung nur unter der Bedingung erlaubt werden, dass die von der Bundesstadt Bonn an den Daten eingeräumten Nutzungsrechte von den Datenanwenderinnen und Datenanwendern auch den Folgenutzern gewährt werden (copy left/share alike)?

Eine Nutzung nur unter der Bedingung, dass die gleichen Nutzungsrechte auch den Folgenutzern gewährt werden (copy left/share alike), sollte nicht vorgesehen werden. Zweck von OGD ist es ja, Dienst Anbietern auf Grundlage der offenen Daten die Entwicklung neuer, bürgerfreundlicher Dienste zu ermöglichen. Soweit dabei durch Bearbeitung neue Werte entstehen, sollen die Entwickler diese auch verwerten können. Dies ist angemessen, weil anderen Dienst Anbietern der Zugang zu den städtischen Ausgangsdaten ebenfalls möglich ist. Damit ist sowohl die Chancengleichheit zwischen den Wettbewerbern, als auch die Sicherung desjenigen Mehrwerts gewährleistet, den die öffentliche Hand gerade nicht selbst anbietet.

zu d) Soll eine kommerzielle Nutzung erlaubt werden?

Das Recht zur kommerziellen Nutzung sollte unbedingt eingeräumt werden. In verwandten Rechtsfragen, wie z.B. Impressumspflicht für Websites, haben Gerichte den Begriff "kommerziell" bzw. „geschäftlich“ sehr weit ausgelegt (ein Werbebanner in einem Blog kann diesen "kommerziell" machen, selbst dann, wenn der Blogger selbst davon nachweisbar keine Einnahmen erhält, sondern diese beim Plattformbetreiber verbleiben), so dass der Ausschluss kommerzieller Nutzung eine große Rechtsunsicherheit schafft. Zudem erfordert die anwenderfreundliche Aufbereitung "nackter" Verwaltungsdaten durch Dritte Investitionen, welche die bereitstellende öffentliche Hand gerade nicht übernimmt und die von den Diensteanbietern erwirtschaftet werden sollen. Dabei zeigen niederschwellige, aber sehr populäre Angebote, wie Smartphone-Anwendungen, dass der Markt für niedrige Preise sorgt, die je nach Nachfrage aber durchaus auskömmlich und einträglich sein können.

zu e) Sollen die Daten von der Bundesstadt Bonn unentgeltlich bereitgestellt werden?

Bei dem Großteil der diskutierten Datensätze ist kein unmittelbarer kommerzieller Wert zu erkennen oder zu erwarten. Insofern besteht bei einem kostenpflichtigen Angebot das Risiko, potenzielle Nutzerinnen und Nutzer abzuschrecken, welche zunächst mehr Aufwand bei der Entwicklung von Anwendungen haben. Zudem ist eine Kostenpflicht nur dann durchsetzbar, wenn diesem anderenfalls das Recht zur Weiterverbreitung verwehrt wird. Das schließt wiederum die meisten gesellschaftlich interessanten Nutzungen aus, da beim Aggregieren von Daten aus verschiedenen Quellen das Gesamtergebnis ja weitergereicht werden soll. Vor dem Hintergrund, dass nur Daten bereitgestellt werden, die bereits existieren (und folglich bereits öffentlich finanziert sind) und deren OGD-mäßige Aufbereitung auch verwaltungsintern nützlich ist (Sowieso-Kosten), sollten OGD für Dritte in der Regel entgeltfrei sein. Eine Ausnahme mag für Daten gelten, die bereits jetzt gegen Entgelt vertrieben werden. Hier kann auch zwischen unterschiedlichen Datenqualitäten differenziert werden.

zu f) Muss eine Haftungsbeschränkung zugunsten der Bundesstadt Bonn angebracht werden?

Die Haftungsbeschränkung sollte Kernstück aller Lizenzvarianten sowohl der "Datenlizenz Deutschland" als auch zahlreicher anderer offenen Lizenzen sein. Sie stellt für die Datennutzerinnen und Datennutzer keine relevante Einschränkung dar, vermindert aber für die Bundesstadt Bonn Haftungsrisiken. Sie sollte daher unbedingt angebracht werden. Eine Haftungsbeschränkung bewirkt, dass die Datennutzerinnen und Datennutzer über die Grenzen der Verlässlichkeit der Daten informiert sind. Weiterhin wird durch Haftungsbeschränkungen offensichtlich, dass der Bereitsteller eines Datensatzes nicht für die Ergebnisse eines von Dritten kombinierten Datensatzes verantwortlich (siehe zu b) sein kann und will.

Darauf hinzuweisen ist aber, dass ein vollumfänglicher Haftungsausschluss wohl nicht konstruiert werden kann. Bei dem anvisierten öffentlich-rechtlichen Betrieb des Datenportals lassen sich zumindest die Regelungen über die Staatshaftung gemäß Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB nach herrschender Meinung nicht begrenzen.

4.3.1 Kostenlizenz - Finanzielle Teilhabe an kommerziellen Nutzungen

Eine kommerzielle Weiternutzung der von der Bundesstadt Bonn bereitgestellten Daten durch externe Dritte kann auf verschiedene Weise betrieben werden und reicht von der Finanzierung durch Einblenden von Werbung bis zu niedrigen oder hohen Nutzungsentgelten.

Zu berücksichtigen ist, dass die Bundesstadt Bonn zwar Daten bereitstellt, aber keine Anwendungen dazu liefert. Vielmehr soll durch die Bereitstellung der Daten erst ein Anreiz für die Entwicklung neuer Dienste und Anwendungen geschaffen werden. Die Entwicklung ist aber mit Investitionskosten verbunden, die der Anbieter wieder einspielen können soll. Wichtig ist, dass die Markteintrittsschranke für alle gleich ausgestaltet wird, in dem der Zugang zu den offenen Daten nicht ausschließlich gewährt wird. Dies verhindert Monopolbildungen und gewährleistet angemessene Preise. Insgesamt ist zu erwarten, dass mit Anwendungen auf Grundlage von OGD direkt oder mittelbar keine große Gewinne erwirtschaftet werden, die es rechtfertigen würden, für die Daten generell ein Entgelt vorzusehen.

Beachtlich ist jedoch, dass für städtische Statistik oder Geodaten schon heute ein Nachfragemarkt besteht, an dem für den Datenzugriff ein Entgelt zugunsten des städtischen Haushaltes geleistet wird. Eine kostenfreie Nutzung im Sinne von OGD führt dazu, dass sich bei etablierten Einnahmeansätzen eine Gegenfinanzierung von Ausgaben künftig nicht mehr realisieren lässt. Während die OGD-Befürworter eine Kostenfreiheit als gegeben voraussetzen, kann eine solche Forderung die Verwaltung und die Politik vor finanzielle Probleme stellen.

Ein Einnahmeausfall erhöht den Kreditbedarf im städtischen Haushalt, der sich in der prekären Haushaltssituation von Kommunen schwerlich durch eine weitere Kreditaufnahme erweitern lässt. Als Alternative verbleibt eine „Gegenfinanzierung“ in der Form von Kürzungen von Leistungen an einer anderen Stelle im Haushalt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Kürzungen wegen gesetzlicher Leistungsverpflichtungen allein im freiwilligen Selbstverwaltungsbereich umsetzen lassen. Aber auch hier sind die Spielräume in den letzten Jahren schon vor dem Hintergrund der fortlaufenden Haushaltskonsolidierung immer enger geworden und erscheinen ohne Einschnitte zulasten der Allgemeinheit kaum realisierbar. Einzelne Datenbereitsteller auf Bundes- und Landesebene haben sich daher generell gegen eine Freigabe von Datensätzen für eine kommerzielle Nutzung ausgesprochen.

Im Bereich der Software-Entwicklung wird die Einnahmenspreizung dagegen oft mit der "Share-Alike"-Klausel erzielt: Bei wirtschaftsstarken Unternehmen ist in der Regel eine Zahlungsbereitschaft vorhanden für die Möglichkeit, abgeleitete Daten bzw. Software nicht wieder zu veröffentlichen. In allen übrigen Fällen herrscht Rechtsklarheit im Gegensatz zur Bedingung "nichtkommerziell", welche Nutzungen mit den kostenlosen bzw. kostenpflichtigen möglich sind (siehe <http://en.wikipedia.org/wiki/Multi-licensing>).

Die Diskussionen um ein Verbot bzw. Ausschluss der Daten zur kommerziellen Nutzung hat erstaunlicherweise bis heute nicht zu einer alternativen Diskussion zugunsten einer kommerziellen Lizenzregelung mit Gebühren bzw. Entgelten geführt. Ausgehend von der Tatsache, dass die vorhandenen Datenbestände durch die Bürgerinnen und Bürger finanziert wurden, ist es schwer vermittelbar, warum hieraus entstehende kommerzielle Profite nicht wieder zugunsten der Allgemeinheit zurückfließen sollen.

Das Einräumen einer kostenfreien kommerziellen Nutzung kann eine Subventionierung bedeuten. Eine Empfehlung zu der Thematik abzugeben gestaltet sich schwierig, da eine geeignete rechtliche Nutzungsbestimmung für die kommerzielle Nutzung gegen Entgelt nicht existiert und von einer Kommune nicht entwickelt werden kann. Als zweiter Aspekt kommt hinzu, dass mit einer solchen Handhabung nur eine einzelne Benutzergruppe rechtlich betroffen wäre. Zudem würde für die Umsetzung eine städtische Entgeltordnung mit einem neuen elektronischen Abrechnungsverfahren benötigt.

Abgesehen davon, dass die Wirtschaftlichkeit von OGD differenziert betrachtet werden sollte und auch die kostenlose Bereitstellung wegen verwaltungsinterner Einspareffekte für die Bundesstadt Bonn mittel- bis langfristig wirtschaftlich sein kann, könnten ausnahmsweise für „wirtschaftlich wertvolle“ Daten Sonderregelungen vorgesehen werden, etwa dergestalt, dass Daten ab einer gewissen Qualität (Detaillierungsgrad, Aktualität, Bereitstellungsaufwand usw.) angemessen kostenpflichtig sein können. Eine solche Refinanzierung wäre möglich und entspräche der im Juni vom EU-Parlament verabschiedete Open Data Richtlinie¹². Demnach ist es Behörden erlaubt, Gebühren zu erheben, die für die Vervielfältigung, das Anbieten oder die Verbreitung anfallen.

Letztlich stellt sich die Frage, ob eine Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung freiwillig auf Einnahmen verzichten darf oder ob hier nicht Interessen der Allgemeinheit entgegenstehen, welche im Zweifel durch den Bund der Steuerzahler vorgetragen werden.

Für den Einstieg und den ersten Umsetzungsschritt hat sich die AG Open Data zunächst dafür ausgesprochen, eine kommerzielle Nutzung ohne Gebühr bzw. Entgelt zuzulassen. Dies ist insofern vertretbar, da diese Datensätze bereits veröffentlicht sind. Datenbestände, welche

¹² vgl. PSI-Richtlinie 2013/37/EU (22) zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG

derzeit finanzielle Einnahmen im laufenden Haushalt generieren können, sollten gesondert in der AG Open Data betrachtet werden.

4.3.2 Öffentlich rechtliche Datennutzungsbestimmung Deutschland

Das Bundesinnenministerium (BMI) hat auf Basis der Beratungen der Unterarbeitsgruppe Recht der Bund-Länder-AG die sogenannte „Datenlizenz Deutschland“ entwickelt, welche auf die Bedürfnisse behördlicher Datenbereitsteller zugeschnitten wurde. Mit der Präsentation des BMI-Datenportals Govdata.de erfolgte die Veröffentlichung der sogenannten öffentlich-rechtlichen „Datenlizenz-Deutschland Namensnennung in der Version 1.0“ (dl-de-by-1.0). Diese gewährt eine weitere Datenverwendung unter folgenden Bedingungen (Originalwortlaut):

„Jede Nutzung mit Quellenvermerk ist zulässig.

Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen sind mit einem Veränderungshinweis im Quellenvermerk zu versehen oder der Quellenvermerk ist zu löschen, sofern die datenhaltende Stelle dies verlangt.

Der Bereitsteller stellt die Daten, Inhalte und Dienste mit der zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben erforderlichen Sorgfalt zur Verfügung. Für die Daten, Inhalte und Dienste gelten in Bezug auf deren Verfügbarkeit und deren Qualität die durch den Bereitsteller in den Metadaten oder sonstigen Beschreibungen zugewiesenen Spezifikationen und Qualitätsmerkmale. Der Bereitsteller übernimmt jedoch keine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten und Inhalte sowie die dauerhafte Verfügbarkeit der Dienste. Davon ausgenommen sind Schadensersatzansprüche aufgrund einer Verletzung des Lebens, körperliche Unversehrtheit oder Gesundheit. Ebenfalls ausgenommen sind Schäden, die auf Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit beruhen.“

Daten und Dokumente, die unter der „Datenlizenz Deutschland – Namensnennung“ stehen, dürfen auf jede Art und für alle Zwecke genutzt werden. Dies umfasst insbesondere: Vervielfältigen, Ausdrucken, Präsentieren, Verändern, Bearbeiten, Übermitteln an Dritte; Zusammenführen mit eigenen Daten und Daten Dritter und Verbinden zu selbstständigen neuen Datensätzen; Einbinden in interne und externe Geschäftsprozesse; Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht-öffentlichen elektronischen Netzwerken. Die Nutzung ist zeitlich und räumlich unbeschränkt. Die einzige Bedingung für die Nutzung ist, dass der Name der bereitstellenden Behörde genannt wird¹³.

Der Bund sah sich bei der Lizenzveröffentlichung erheblicher Kritik ausgesetzt, welche sich insbesondere auf die zweite Lizenzvariante „Nichtkommerziell“ bezog. Ein Ausschluss der Datennutzung bei kommerziellen Anwendungen entspricht nicht dem ursprünglichen OGD-Gedanken. Die AG Open Data hat sich daher gegen eine solche einschränkende Regelung für Bonn entschieden und sich für die uneingeschränkte Anwendungsmöglichkeit, auch durch gewerbliche Unternehmen/Anbieter, ausgesprochen (siehe auch Kapitel 4.3.1).

Zwei weitere Kritikpunkte zu der Datenlizenz Deutschland beziehen sich auf den zweiten Satz: *„Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen sind mit einem Veränderungshinweis im Quellenvermerk zu versehen oder der Quellenvermerk ist zu löschen, sofern die datenhaltende Stelle dies verlangt.“* Der Begriff „datenhaltende Stelle“ ist bislang nicht hinreichend definiert. Im ursprünglich gedachten Sinne ist hiermit die datenbereitstellende Quelle gemeint, kann sich aber nach Auslegung auch auf jeden

¹³ vgl. <https://www.govdata.de/faq> - Welche Nutzungen sind erlaubt?

Anwender beziehen, welcher die Daten übertragen hat und selbst hostet. Ein zweiter Kritikpunkt ist die Einschränkung, dass jegliche Datenverwendung unter einem möglichen und unbefristeten Genehmigungsvorbehalt durch die Datenbereitsteller stehen könnte. Die Kritik hieran ist insofern gerechtfertigt, da diese Einschränkung auf nahezu jedwede veröffentlichte Open Data Anwendung zutreffen kann und eine weitgehende Nutzungskontrolle elementar dem Sinn von OGD widerspricht. Auch aus rechtsstaatlichen Aspekten wäre durch ein juristisches Gutachten noch zu prüfen, ob eine solche Regelung überhaupt durchsetzbar wäre. Allerdings erscheint eine solche Regelung in folgenden eingrenzenden Fällen notwendig: Daten und Informationen sollen ausdrücklich nicht für Anwendungen oder Veröffentlichungen verwendet werden dürfen, die kriminelle, illegale, rassistische, diskriminierende, verleumderische, pornografische, sexistische oder homophobe Aktivitäten unterstützen, zu solchen Aktivitäten anstiften oder gegen geltendes Recht verstoßen. Es ist nicht vertretbar, wenn solche Anwendungen oder Veröffentlichungen mit den vorgenannten Inhalten den Quellenvermerk der Bundesstadt Bonn auflisten und so eine unterstützende „Legitimation“ suggerieren würden. In den vorgenannten Fällen muss eine Handhabungsmöglichkeit für die Datenbereitsteller bestehen.

Die Mehrheit der behördlichen Datenbereitsteller hat sich bislang für die Empfehlung des Bundesinnenministeriums zur öffentlich-rechtlichen Datenlizenz-Deutschland als Grundlage für eigene Veröffentlichungen entschieden. Die AG Open Data hat sich dafür ausgesprochen, sich der Empfehlung anzuschließen und die öffentlich-rechtliche „Datenlizenz-Deutschland Namensnennung Version 1.0“ (dl-de-by-1.0) zu verwenden. In den Fällen, die eine eventuelle Löschung eines Quellenvermerks erfordern sollten, wird empfohlen, dies zunächst in der AG Open Data zu beraten und das weitere Vorgehen gemeinsam abzustimmen.

4.3.3 Zivilrechtliche Lizenzen

Eine Alternative zu der öffentlich-rechtlichen Datenlizenz-Deutschland wäre die zivilrechtliche und international etablierte Creative Commons-Lizenz (CC-Lizenz). Hierbei handelt es sich um verschieden anwendbare und vordefinierte Lizenzmodelle der gemeinnützigen Organisation Creative Commons für Veröffentlichungen primär aus dem künstlerisch-gestalterischen Bereich.

Der Anwendungsbereich umfasst bis zur Version 3 allerdings keine Datensätze aus Datenbanken oder Zusammenstellung von Daten, welche aber gerade den großen Anteil bei Behörden ausmachen und relevant sind. Aus diesem Grund scheidet die CC-Lizenz für eine Verwendung derzeit noch aus. Erst mit der kommenden Version 4 steht eine Anpassung in Aussicht. In diese sollen die Erfahrungen mit der Open Database License (ODbL) einfließen. Sobald die CC-Lizenz in der Version 4 vorliegt, sollte diese rechtlich geprüft und über die generelle Verwendung in einem städtischen OGD-Portal entschieden werden.

4.3.4 Erweiterte Nutzungsbestimmungen

Die öffentlich-rechtliche Nutzungsbestimmung (Datenlizenz-Deutschland) bzw. die vorgenannte zivilrechtliche Lizenz reichen alleine rechtlich nicht aus, um Datenbestände der öffentlichen Verwaltung freizugeben. Eine Öffnung bzw. Weiternutzung von öffentlichen Datenbeständen darf schließlich nicht dazu führen, dass hieraus strafrechtlich relevante oder diskriminierende Informationsdarstellungen bzw. Anwendungen durch Dritte entstehen oder gefördert werden.

Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten einer Einflussnahme werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Vielfach wird darauf abgestellt, dass die bestehenden gesetzlichen

Regelungen (z.B. im Strafrecht) ausreichend sind und eine (reaktive) Einflussnahme in Form von bspw. einer Strafanzeige ermöglichen. Andererseits sind in der Praxis ergänzende Nutzungsbestimmungen in nahezu allen vertraglichen Rechtsbeziehungen anzutreffen.

Losgelöst davon, wie Nutzungsbestimmungen ausgestaltet werden, ist ein möglicher Datenmissbrauch nicht gänzlich auszuschließen. Die rechtliche Wirksamkeit von Nutzungsbestimmungen bei Open Data-Portalen befindet sich ebenfalls noch in Diskussion. Naturgemäß kann in der frühen Entwicklungsphase von OGD in der öffentlichen Verwaltung zum heutigen Zeitpunkt noch nicht auf praktische Erfahrungen verwiesen werden. Einschlägige juristische Veröffentlichungen existieren bislang, wie bereits erwähnt, noch nicht.

Die AG Open Data vertritt die Auffassung, dass ergänzende Regelungen sinnvoll sind, um sich insbesondere proaktiv von einer strafrechtlich relevanten oder diskriminierenden weiteren Verwendung von Datenbeständen zu distanzieren. Die rechtlichen Aspekte müssen weiter in einem interkommunalen Erfahrungsaustausch begutachtet werden und in die Fortschreibung einfließen. Für einen ersten Einstieg in einen Regelbetrieb einer OGD-Plattform werden zunächst folgende erweiterte Bedingungen als Ergänzung zur Datenlizenz-Deutschland empfohlen, wobei darauf hingewiesen wird, dass Anpassungen dieser Klauseln aufgrund der künftigen wissenschaftlichen Entwicklungen erforderlich sein werden.

Mit dem Zugriff und der Verwendung von Datensätzen der Bundesstadt Bonn wird folgenden Nutzungsbedingungen zugestimmt:

1. Für die Datensätze gilt, soweit nicht anders gekennzeichnet, die Datenlizenz- Deutschland (Namensnennung-Version 1.0.)

2. Sämtliche Inhalte sind urheberrechtlich geschützt. Bei der Verbreitung bzw. öffentlichen Wiedergabe ist die Datei oder ihr Inhalt mit folgendem Quellenhinweis zu versehen: "Datenquelle: Bundesstadt Bonn-OpenData.Bonn.de". Bei jeglichen Abwandlungen ist ein Veränderungshinweis im Quellenvermerk aufzunehmen.

Es gelten folgende weitere Bedingungen für jegliche weitere Veröffentlichung und Nutzung durch Anwendungs- und Dienstanbieter:

3. Die Nutzung von Hoheitszeichen/Logos der Bundesstadt Bonn ist ebenso wie amtlich anmutende Veröffentlichungen unzulässig.

4. Bei der Nutzung der Daten des Open Dataportals Bonn darf - weder ausdrücklich noch indirekt - angegeben oder der Eindruck vermittelt oder dafür geworben werden, dass eine Anwendung oder ein Dienst Dritter die Bewilligung, Zugehörigkeit oder Unterstützung der Bundesstadt Bonn hat.

5. Daten und Informationen dieser Plattform dürfen nicht für Anwendungen oder Veröffentlichungen verwendet werden, die kriminelle, illegale, rassistische, diskriminierende, verleumderische, pornografische, sexistische oder homophobe Aktivitäten unterstützen, zu solchen Aktivitäten anstiften oder gegen geltendes Recht verstoßen.

4.3.5 Haftung

Wie im Geschäft der laufenden Verwaltung gilt auch für OGD, dass jedwede Handlung theoretisch einen Schaden verursachen und eine Schadensersatzpflicht zur Folge haben kann. Zur objektiven Risikobeurteilung ist eine Bewertung der möglichen risikominimierenden Maßnahmen vorzunehmen. Wichtig zur Reduzierung der Haftung ist, dass im Vorfeld für jeden

Zwischen- oder Endnutzer bekannt ist, welche Verlässlichkeit/ Qualität die bereitgestellten Daten haben. Hier bedarf es eines entsprechenden Hinweises in den Nutzungsbedingungen und auch der Pflicht für die Zwischennutzerinnen und Zwischennutzer, diesen Hinweis an die Endnutzerinnen und Endnutzer weiterzureichen. Hierfür existieren in der Praxis bereits einige Formulierungen.

Um die Bundesstadt Bonn möglichst vor Schadensersatzansprüchen zu schützen, ist es empfehlenswert, Haftungsausschlüsse auf dem Datenportal wie folgt zu normieren:

- *Die Datenbestände wurden von der Bundesstadt Bonn so wie sie sind und ohne Bestimmung für einen konkreten Verwendungszweck bereitgestellt. Daher kann die Bundesstadt Bonn nicht dafür einstehen, dass die Daten für bestimmte Anwendungen oder Verwendungszwecke geeignet sind.*
- *Die Bundesstadt Bonn garantiert nicht für die Aktualität, Richtigkeit, Vollständigkeit oder dauerhafte Verfügbarkeit der Datensätze. Insbesondere bei technischen Problemen oder in notwendigen Wartungsfenstern können Schnittstellen oder Inhalte nicht verfügbar sein.*
- *Die Bundesstadt Bonn darf nach eigenem Ermessen Datensätze wieder entfernen oder die Aktualisierung von Datensätzen einstellen.*
- *Die Bundesstadt Bonn kann das Open Data-Angebot jederzeit ändern, sperren oder vom Internetangebot nehmen.*
- *Die Bundesstadt Bonn haftet nicht für Schäden, die durch die Nutzung angebotener Informationen entstehen oder die beim Aufrufen oder Herunterladen von Daten durch Computerviren oder der Installation oder Nutzung von Software verursacht werden. Der Haftungsausschluss gilt nicht, soweit die Vorschriften des § 839 BGB (Haftung bei Amtspflichtverletzung) einschlägig sind.*
- *Alle Informationen zu und aus diesem Service erfolgen ohne jegliche Gewähr und Haftungsansprüche.*
- *Die Bundesstadt Bonn behält sich vor, diese Nutzungsbedingungen jederzeit ohne Nennung von Gründen zu ändern.*

Ein vollständiger Haftungsausschluss für die Datenbereitsteller wird oft gewünscht, ist aber außerhalb von Individualverträgen gesetzlich ausgeschlossen. Nach herrschender rechtlicher Meinung kann ein Haftungsausschluss bei Vorliegen einer Amtspflichtverletzung nicht durch Satzung und auch nicht durch Nutzungsbedingungen ausgeschlossen werden. In solchen Fällen kommt immer eine Staatshaftung gemäß § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB in Verbindung mit Artikel 34 Satz 1 GG in Betracht. Der § 839 Abs. 1 Satz 1 BGB besagt: „Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen.“ und Art. 34 Satz 1 GG „Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht.“ In dem Zusammenhang muss allerdings berücksichtigt werden, dass eine Amtspflichtverletzung zunächst festgestellt werden muss. Zudem betrifft der Aspekt der Staatshaftung nicht nur OGD, sondern jedwede Verwaltungstätigkeit über alle Fachbereiche hinweg.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass ein vollständiger Haftungsausschluss im dauerhaften Betrieb eines OGD-Portals nicht garantiert werden kann. Das Risiko in Haftung zu treten, lässt sich durch Haftungsbeschränkungen reduzieren. Allerdings ist nicht vorhersehbar, in welchem Umfang Haftungsbeschränkungen gerichtlich Bestand haben werden. Die vorgenannten Haftungsbeschränkungen, die derzeit üblicherweise bei anderen OGD-Portalen der Länder und Städte verwandt werden, können derzeit nur als Orientierung dienen.

4.4 Einschränkungen von OGD

Ein politischer Beschluss mit der Berechtigung der Bundesstadt Bonn, Verwaltungsdaten proaktiv im Sinne von OGD zu veröffentlichen, führt noch nicht dazu, dass sie jede vorhandene Information rechtlich gesehen veröffentlichen darf. In erster Linie muss es sich bei OGD um Informationen handeln, an denen die Bundesstadt Bonn ausreichend verfügungsberechtigt ist. Dies sind in der Regel die Datenbestände, die bei der Stadtverwaltung Bonn selbst entstanden bzw. originär im laufenden Geschäft angefallen sind. Weiterhin kann eine Berechtigung zu OGD nur nach dem Grundgesetz „im Rahmen der Gesetze“ bestehen. Eine Veröffentlichung ist also nur zulässig, soweit sie nicht die Rechte Dritter verletzt oder gegen andere rechtliche Normen verstößt. Einer Veröffentlichung können Persönlichkeitsrechte, Urheberrechte, vertragliche Ausgestaltungen (beispielsweise Geschäftsgeheimnisse beauftragter Unternehmen) oder aber auch öffentliche Sicherheitsinteressen entgegenstehen.

In der Open Data-Bewegung wird derzeit diskutiert, ob diese Veröffentlichungsrestriktionen sinnvoll sind und ob bzw. wie sie beseitigt werden können. Hierher gehört auch die Frage, ob den Bürgerinnen und Bürgern nicht ein Recht auf OGD eingeräumt werden sollte. Eine solche verbindliche rechtliche Vorgabe kann nur durch neue rechtliche Regelungen, wie beispielsweise durch formelle Satzung auf kommunaler Ebene oder durch ein Transparenzgesetz auf Landesebene getroffen werden. Eine gewisse Richtschnur für die weiteren rechtlichen Teilschritte bieten Informationsfreiheits-, Umweltinformationsgesetze und Verbraucherinformationsgesetze. Diese Gesetze enthalten einerseits verbindliche Ansprüche für individuelle Auskünfte und andererseits Sperrkataloge, die alle relevanten entgegenstehenden Interessen berücksichtigen.

Da diese Gesetze „nur“ einen Anspruch auf Auskunft (z.B. auch über urheberrechtlich geschützte Informationen) enthalten, aber nicht zur Weiterverwendung berechtigen, ist eine potenziell bestehende gesetzliche Auskunftspflicht nach dem Umweltinformationsgesetz oder dem Informationsfreiheitsgesetz NRW leider kein Tauglichkeitskriterium für OGD. Andererseits ist auch festzustellen, dass Informationen, die nach den Sperrkatalogen dieser Gesetze nicht zu beaufkunften sind, automatisch auch nicht OGD-tauglich erscheinen. Die Sperrkataloge können also immerhin zur strukturierten Negativabgrenzung genutzt werden. Als Perspektive interessant ist, dass der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW in seinem Jahresbericht folgendes ausführt: *„Insgesamt könnten von NRW als bevölkerungsreichstem Bundesland in Sachen "Transparenz der Verwaltung" wichtige Impulse über die Landesgrenzen hinausgehen. Die mit der Landtagsinitiative "Open Government Strategie für Nordrhein-Westfalen vorantreiben" eingeleitete Diskussion zu mehr Transparenz öffentlichen Handelns kann ich aus Sicht der Informationsfreiheit nur begrüßen. Das IFG NRW sollte im Sinne von Open Data zügig weiterentwickelt werden.“*¹⁴

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Thematik durch eine Kommune alleine nicht beantwortet werden kann. So ist beispielsweise zu klären, ob eine Abgrenzung oder Ergänzung zum IFG NRW überhaupt möglich ist und auf kommunaler Ebene rechtlich wirksam werden könnten.

So wichtig auch eine Verpflichtung zu OGD durch eine rechtlichen Verstetigung wäre, ist ein erster Einstieg in OGD hiermit nicht zwingend verbunden. In der Startphase von kommunalen OGD-Bestrebungen erscheint es nicht sinnvoll, Open Government als Gesamtpaket und in

¹⁴ vgl. 21. Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht 2013, Seite 99, https://www.idi.nrw.de/mainmenu_Service/submenu_Berichte/Inhalt/21_DIB/DIB_2013.pdf

der weitestgehenden Ausbaustufe vollumfänglich umzusetzen. Vielmehr ist für eine Kommune zunächst eine einfache, pragmatische Vorgehensweise auf Basis von vorhandenen Rechts- und Handlungsmaßstäben erforderlich. Darauf aufbauend sollte Open Government in weiteren Teilschritten umgesetzt und die Entwicklung auf Landesebene NRW berücksichtigt werden. Unstrittig ist, dass eine rechtliche Verstetigung anzustreben und durch eine Landesgesetzgebung wünschenswert ist.

Für eine OGD Umsetzung wird daher empfohlen, die Freigabe auf vorhandene Sachdatensammlungen zu konzentrieren. Solche Daten sind mit geringem Aufwand maschinenlesbar zu machen, sofern sie es nicht bereits sind. Dabei ist zur Verhinderung von Personenbezug auf eine ausreichende Aggregation zu achten.

4.4.1 Datenschutz

Speziell der Schutz der personenbezogenen Daten hat im Zusammenhang mit den technischen Weiterentwicklungen in der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Bedeutung gewonnen. Grundsätzlich sind Informationen aus einzelnen Aktenbeständen in der Regel datenschutzrechtlich deshalb problematisch, weil sie sich auf konkrete Einzelfälle beziehen, die in der Regel zwangsläufig einen Personenbezug haben. Die weitere technische Herausforderung liegt darin, elektronische vorhandene Informationen aus unstrukturierten und nicht maschinenlesbaren Quellen OGD-tauglich zu machen. Der Aufwand ist bereits jetzt bei den nach den Informationszugangsgesetzen zu beurteilenden Fällen beachtlich. Solche Quellen sollten daher jedenfalls in der Startphase des Open Data-Projekts zunächst nicht umgesetzt werden.

Eine besondere Betrachtung wird hierbei der Zusammenfassung von mehreren OGD-Datensätzen der Bundesstadt Bonn zukommen. Soweit einzelne Datensätze für sich genommen datenschutzrechtlich unbedenklich sind, können mehrere zusammengefasste Datensätze datenschutzrechtliche Aspekte berühren. Ein praktisches Beispiel sind die getrennten Datensätze „Straßentabelle“ und „soziodemografischen statistischen Daten“. Je nach Detaillierungsgrad wäre ein hausnummerngenauer Rückschluss und somit ein ortsbezogenes Profil möglich.

Diese Situation kann nur in der Form gelöst werden, als dass ein Veröffentlichungsverfahren nicht ad hoc vorgenommen wird, sondern jegliche Freigabe einem Datenmonitoring unterliegen sollte. Die AG Open Data ist sich einig, dass jegliche zur Freigabe anstehenden Veröffentlichungen zwingend vorab auf ihre datenschutzrechtliche Relevanz geprüft werden und die Fachbereiche auf den jeweiligen Detaillierungsgrad hinweisen müssen.

Eine solche Überprüfung sollte entweder durch eine zentrale Stelle erfolgen oder dezentral bei den jeweiligen Fachämtern, welche die Daten zur Verfügung stellen. Bei einer zentralen Lösung wäre hierfür auf jeden Fall zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen.

Dennoch wird man, auch bei einer vorherigen Überprüfung, nie ganz ausschließen können, dass durch die mannigfaltigen Kombinationsmöglichkeiten von unterschiedlichen Datenbeständen ggf. auch ein personenscharfes Profil erstellt werden kann. Zwar unterliegen auch externe Veröffentlichungen den geltenden Datenschutzbestimmungen, auf die aber, wie erläutert, die Stadtverwaltung Bonn keinen Einfluss geltend machen kann. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dies ein nicht zu unterschätzender Kritikpunkt an den beabsichtigten OGD-Veröffentlichungen.

4.4.2 Urheberrechte

Da die Erlaubnis zur Weiterbenutzung der Daten ein Wesensmerkmal von OGD ist, scheiden alle Informationen aus, bei denen die Bundesstadt Bonn in diesem Sinne nicht verfügbungsberechtigt ist. Dies sind vor allem urheberrechtliche Werke Dritter, insbesondere von Dritten gefertigte Gutachten, Zeichnungen, Pläne und Datensammlungen. Um auch solche Datenbestände zu öffnen, könnte die Stadtverwaltung Bonn künftig versuchen, bei entsprechenden Auftragsvergaben im Vorfeld Nutzungsrechte zu erwerben, die eine OGD-Verwendung ermöglichen.

Mit der Zustimmung zu einer solchen Lizenz würden die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer im Ergebnis allerdings die eigene Rechtsposition aufgeben und letztlich auch konkurrierenden Anbietern eine weitere Verwendung ermöglichen. Wegen der heute kaum prognostizierbaren und vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten ist schon aus diesem Grund nicht davon auszugehen, dass sich die Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer darauf einlassen und einer OGD-Veröffentlichungslizenz der Bundesstadt Bonn zustimmen.

4.4.3 Vertragliche Ausgestaltungen

Insbesondere im Zusammenhang mit den Informationsfreiheitsgesetzen wird kontrovers diskutiert, ob Dokumente, wie beispielsweise geschäftliche Verträge, veröffentlicht werden dürfen. Verschwiegenheitsklauseln zählen in vertraglichen Vereinbarungen bislang zu den Standardformulierungen und schützen in erster Linie das Geschäftsmodell von Auftragnehmerinnen und Auftragnehmern. Betrachtet man den Open Data-Katalog in einer Ausbaustufe auch als Informationsregister, so wäre die Aufnahme solcher Dokumente vertragswidrig.

Die Umsetzung eines OGD-Portals ist in einem ersten Schritt nicht dazu geeignet, vom Umfang und den Folgewirkungen auch solche Veröffentlichungsanforderungen zu berücksichtigen. Dies kann nur im Rahmen einer eigenständig zu betrachtenden IFG-Diskussion auf Landesebene (Transparenzgesetz) behandelt werden. Es bleibt abzuwarten, ob die nun angelaufenen IFG-Bestrebungen in Nordrhein-Westfalen sich auf Landesebene politisch umsetzen lassen und rechtlich ausgestaltet werden können.

4.4.4 Öffentliche Sicherheitsinteressen

Die Offenlage von Infrastrukturinformationen wie beispielsweise Wasser-, Strom-, Telefon-, Datenleitungen kann Sicherheitsinteressen berühren. Eine allgemeingültige Definition existiert im Zusammenhang mit OGD nicht und verbleibt letztlich in der eigenen Entscheidung durch den Datenbereitsteller. Inwiefern überhaupt sicherheitsrelevante Daten bei der Bundesstadt Bonn vorliegen, wurde bislang noch nicht evaluiert. Für künftige Veröffentlichungen von Datensätzen ist es empfehlenswert, sinnvolle Sicherheitsbeschränkungen in der AG Open Data zu diskutieren und im Einzelfall zu entscheiden.

5 Nutzen und Finanzen

OGD befindet sich auf allen föderalen Ebenen in der Startphase mit der Folge, dass so gut wie keine belastbaren Erfahrungswerte vorliegen. Für eine klassische Kosten-Nutzen-Betrachtung fehlen daher interkommunal vergleichbare Werte.

5.1 Kosten

Eine Kostenkalkulation für eine OGD-Umsetzung basiert bislang immer auf der Annahme, dass hiermit zusätzliche personelle und finanzielle Kosten für IT-Anpassungen bzw. organisatorische Änderungen im laufenden Betrieb anfallen. Eine solche fokussierte Annahme kann zu einer Fehleinschätzung mit hohen zusätzlichen Investitionsbeträgen für eine OGD-Umsetzung führen.

Vielmehr sollte ein anderer Aspekt zugrunde gelegt werden. Eine OGD-Umsetzung sollte organisatorisch in den laufenden Betrieb, beispielsweise bei routinemäßigen Ersatzbeschaffungen, integriert werden. Für die IT-Umsetzung wäre beispielsweise ein zeitliches Modell zugrunde zu legen, bei denen künftig abzulösende IT-Anwendungen berücksichtigt werden. Es macht aus der Praxis heraus beispielsweise keinen Sinn, IT-Anwendungen mit OGD-Schnittstellen zu versehen, welche in einem mittelfristigen Zeitraum durch eine Ersatzbeschaffung neu ausgeschrieben werden. Im Vergabeverfahren bietet es sich an, beispielsweise von Herstellern Komponenten zu fordern, die eine an OGD angepasste Datenspeicherstruktur von Dateien und Dokumenten bzw. offene Schnittstellen für einen Datenaustausch beinhalten. Initiativen wie OParl (Initiative zur Förderung der Offenheit von parlamentarischen Informationssystemen auf kommunaler Ebene in Deutschland) schaffen es in der Praxis, in einem sehr kurzen Zeitraum neue IT-Schnittstellenstandards zu thematisieren, bei denen mehrere Softwarehersteller mitwirken.

Es ist im günstigen Fall davon auszugehen, dass eine entsprechende Nachfrage von Behörden bei den Herstellern zu einem Umdenken führt. IT-Verfahren mit offenen Schnittstellen als Standardbestandteil könnten künftige zusätzliche IT-Anpassungsaufwände entbehrlich machen. Unabhängig hiervon sollte eine Kostenschätzung nicht vorgenommen werden.

Die Umsetzung von OGD bzw. die Bereitstellung von Datenbeständen wird interne Personalaufwände verursachen. Eine Schätzung des hiermit verbundenen Personalaufwandes kann dann vorgenommen werden, wenn die technischen Portalkomponenten vorhanden sind.

Es wird empfohlen eine belastbare Kostenschätzung immer unter Berücksichtigung von künftigen Ersatzbeschaffungen vorzunehmen. Ist ein IT-Verfahren noch nicht OGD-tauglich und im Haushalt noch nicht eingeplant, so sollten die benötigten Finanzmittel unter dem Vorbehalt einer politischen Entscheidung stehen. Sollte der Personalaufwand durch die Bereitstellung von Datenbeständen deutlich über das „normale Geschäft der laufenden Verwaltung“ hinausgehen, so wird die AG Open Data hierüber informiert und das weitere Vorgehen in dem Gremium abgestimmt.

5.2 Nutzen

Die Diskussionen zum Nutzen von OGD beruhen bei genauerer Betrachtung derzeit noch vorwiegend auf Annahmen. So ist beispielsweise das Argument einer lokalen Wirtschaftsförderung aktuell nicht belegbar, da ein konkreter Bezug zu einem gewerblichen Unternehmen im Stadtgebiet Bonn noch fehlt.

Die Nutzenbetrachtung sollte allerdings nicht nur primär aus einem finanziellen Blickwinkel erfolgen, sondern schon früher mit einer allgemeineren Betrachtung beginnen. Um dies zu verdeutlichen, dienen zwei bereits veröffentlichte Bonner Beispiele:

5.2.1 OGD hilft bei der Datenvisualisierung

Im Rahmen der Bürgerbeteiligung „Bonn packt's an! 2013/2014“ wurden die Bonner Haushaltsdaten visualisiert. Grundlage hierfür war eine OGD-Anwendung der Open Knowledge Foundation Deutschland, welche es ermöglicht, aus tabellarischen und textlichen Darstellungen große Datenmengen grafische Übersichten zu generieren. Dies wird als Mehrwert empfunden, da durch die grafische Übersicht ein anschaulicherer Eindruck über die Verteilung der Haushaltsbereiche vermittelt wird:



Abbildung: ¹⁵

5.2.2 OGD ist interner Nutzen für Behörden

OGD-Kataloge und Standardschnittstellen können neben einer Nutzung durch externe Dritte auch einen Datenaustausch unterschiedlicher IT-Verfahren innerhalb einer Verwaltung oder sogar zwischen mehreren Institutionen ermöglichen. Erstaunlicherweise wird der interne Nutzen für Behörden bei den Diskussionen zu OGD bislang kaum beachtet. Dabei ist die Verfügbarkeit von Informationen ein wesentlicher Bestandteil, um die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutlich zu erleichtern. So können beispielsweise manuelle und doppelte Erfassungsvorgänge durch einen vernetzten und transparenten Informationsaustausch vermieden werden. Die Bundesstadt Bonn hat hierzu bereits die folgende IT-Anwendung mit einem internen Datenaustausch auf Open311-Basis umgesetzt.

a) Anwendung Anliegen.Bonn.de

Das Anliegenmanagement (<http://anliegen.bonn.de/>) ist seit Mitte Juni 2013 organisationsübergreifend und medienbruchfrei an ein Fachverfahren der Stadtwerke Bonn angebunden. Schadensmeldungen zu defekten Straßenlaternen werden nun unmittelbar in ein IT-System der Stadtwerke Bonn übertragen. Die IT-Integration ließ sich dabei mittels der im Anliegenmanagement vorhandenen Open311-Standardschnittstelle ohne großen Aufwand und innerhalb eines kurzen Zeitraums realisieren. Die Praxis hat gezeigt, dass sich mit OGD IT-Anbindungen schneller und finanziell günstiger umsetzen lassen.

¹⁵ vgl. <http://www.bonn-packts-an.de/haushalt#pg/2014/Aufwand>

Die OGD-Aktivitäten bieten daher mit der einhergehenden Entwicklung von Standardschnittstellen, wie Open311 oder OPaL (siehe unter Punkt 6.1.2), sehr gute Chancen, weitere IT-Innovationen umzusetzen und interne Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten. Ein praktischer Einstieg in die Umsetzung von OGD-Vorhaben in Behörden ist schon heute realisierbar. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.

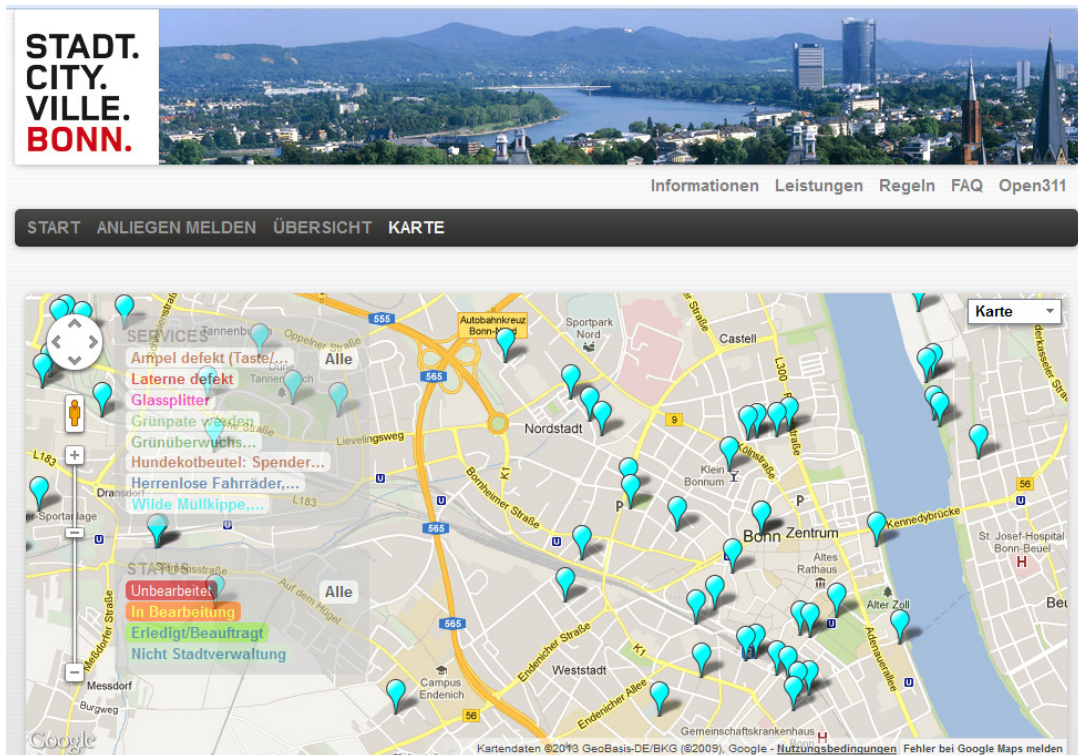


Abbildung: ¹⁶

Zusätzlich ist die Anwendung ein erster Schritt in Richtung Open Government. Der Umgang der Stadtverwaltung Bonn mit den Bürgeranliegen wird transparent öffentlich dargestellt. Dies schafft einen Mehrwert an Information, welche Leistung die Stadtverwaltung Bonn erbringt und vorhalten muss. Die Darstellung von wilden Müllkippen zeigt beispielsweise die Anzahl von Einsätzen, die über regulären Müllabfuhrungen hinaus geleistet werden müssen, damit die Infrastruktur attraktiv erhalten bleibt.

b) Internetauftritt Bonn.de als Datenkern

Im Rahmen des geplanten Relaunches soll die städtische Informationsplattform Bonn.de technisch mit offenen Schnittstellen versehen werden. Die Bonn.de wäre dann nicht nur eine Informationsplattform, sondern in Kombination mit dem Open Data-Portal künftig ein Basisdatenlieferant (Datenkern) für alle veröffentlichte Informationen der Stadtverwaltung Bonn. Neben den öffentlichen Text- und Bildinformationen könnten auch Dokumente (beispielsweise Amtsblätter, Studien usw.) automatisiert zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt ließe sich die Suche nach Informationen deutlich verbessern und womöglich doppelte Bearbeitungen innerhalb der Stadtverwaltung und durch externe Nutzer vermeiden.

¹⁶ vgl. Kartendarstellung eingebrachter Bürgeranliegen: <http://anliegen.bonn.de>

5.2.3 OGD als Chance für ein gemeinsames Verständnis

Die Kulturwandel der öffentlichen Verwaltung, Verwaltungsdaten frei zugänglich und transparent darzustellen, bewirkt aber noch einen weiteren Aspekt. Wenn eine Verwaltung Datenbestände öffnet, entsteht erstmalig ein Verständnis darüber, welche Datenbestände die öffentliche Hand überhaupt vorhält. So existieren beispielsweise Annahmen über Datenbestände, die gar nicht bei der Bundesstadt Bonn selbst, sondern beispielsweise in Landesbehörden vorgehalten werden.

Der veröffentlichte Dateninhalt wird zu einem besseren Verständnis beitragen. Bislang existiert eine Vielzahl von Informationsquellen, welche beispielsweise in öffentlichen Diskussionen eingebracht werden. So existieren neben städtischen Datenquellen auch Erhebungen von privaten Personen, Wissenschaft, Initiativen und der Medien zu gleich gelagerten Themen. Die verschiedenen Datenquellen unterscheiden sich durch die Wahl der Erhebungsform oder durch die mit unterschiedlichen Methoden aufbereiteten Daten. In Diskussionen können so falsche Interpretationen entstehen und einen argumentativen Austausch bzw. lösungsorientierte Entscheidungen erschweren. In dem vorgesehenen Open Data-Portal besteht hingegen für jedermann die Möglichkeit, sich jederzeit zu informieren und anhand der dort veröffentlichten Daten zu diskutieren. Hierbei tritt zudem kein Verlust der Deutungshoheit ein, da die Inhalte durch die Quellenangaben überprüfbar sind.

Die proaktive Datenoffenlage trägt als Chance dazu bei, sich im Vorfeld zu Entscheidungen gemeinsam über Dateninhalte auszutauschen und ggf. irrtümliche Annahmen zu einem Sachverhalt zu vermeiden oder sogar gänzlich auszuschließen. Ein solcher Austausch kann Vertrauen stärken.

Zu diesem Mehrwert kommen organisatorische Einsparungen hinzu, da die Verwaltung Einzelanfragen nicht individuell recherchieren und beantworten muss, sondern auf das OGD-Portal verweisen kann.

Die genannten Beispiele haben in der Praxis schon heute die Innovationsfähigkeit durch OGD bewiesen. Der Ausbau bietet als unmittelbare Folgewirkung die Chance, die gesellschaftliche Zusammenarbeit zu verbessern und Vertrauen der Akteure zu stärken. Die gesellschaftlichen Diskussionen über die inhaltlichen Ausgestaltungen von OGD haben allgemein bereits begonnen. Diese Aspekte sollten bei der Betrachtung des Nutzens von OGD berücksichtigt werden.

5.3 Finanzierung

OGD ist im Haushalt der Bundesstadt Bonn mit einem Volumen von 15.000 Euro für das Jahr 2013 und 35.000 Euro für das Jahr 2014 etatisiert. Die Haushaltsmittel unterliegen der Haushaltssperre und können derzeit nicht für Umsetzungsmaßnahmen verwendet werden (Stand November 2013). Für 2015 ff. bzw. in der Mittelfristplanung sind keine Haushaltsmittel für OGD vorgesehen.

Zur Verstetigung von OGD wird empfohlen, einen gedeckelten Betrag in Höhe von 25.000 Euro ab 2015 jährlich im Haushalt einzuplanen, der für den technischen Betrieb des OGD-Portals und für hiermit verbundene IT-Anpassungen verwendet wird. Weitere Finanzmittel sollen generell einer politischen Beschlussfassung unterliegen.

6 Open Data Portal

Um die veröffentlichten Dokumente und Datensätze verwenden zu können und ihr Potenzial auszuschöpfen, bedarf es die Datensätze maschinenlesbar, weiterverarbeitbar und nutzerfreundlich auffindbar zu machen. Dazu dient der Open Data Katalog als technische Basisinfrastruktur. Die Katalogeinträge enthalten eine Beschreibung der Dokumente und Datensätze, Metadaten zur Suche und einen Link zum Download.

6.1 Metadaten

Die OGD-Veröffentlichungen von Kommunen oder anderer Institutionen schaffen bundesweit eine Vielzahl von dezentralen Einzelquellen, auf die die Nutzerinnen und Nutzer für eine Anwendungsentwicklung zugreifen können. Damit diese Datensätze überregional bzw. bundesweit aus mehreren Einzelquellen heraus auch nutzbar sind, ist eine einheitliche Struktur erforderlich, um die gewünschten Datensätze schnell aufzufinden und verwenden zu können.

6.1.1 Metadaten - Basisstruktur nach GovData.de

Metadaten sind ergänzende Informationen zu den Datensätzen und beschreiben die Eigenschaften in einer festgelegten Struktur wie beispielsweise Titel, inhaltliche Beschreibung, Kategorie, Datenformat, Lizenzbestimmung, Aktualisierungszeitpunkt, Versionierung und Kontakt. Die Angaben können als Übersicht des gesamten Datenbestandes dienen und helfen bei der Suche nach einzelnen Dokumenten oder Datensätzen. Damit dies gelingt, sollten sich alle Datenbereitsteller allerdings selbst auf einen abgestimmten Metadatenkatalog als Basisstruktur einigen.

Bundesweit gibt es keine verbindlich festgelegte Metadatenstruktur für Behörden, welche zwingend umzusetzen ist. Die AG Open Data hatte zunächst mangels entsprechender Vorgaben und Alternativen eine Eigenentwicklung in Erwägung gezogen. Mit dem Onlinestart von Govdata.de Anfang 2013 hat das Bundesministerium des Inneren eine Metadatenstruktur für Daten in Deutschland (<https://github.com/fraunhoferfokus/ogd-metadata>) veröffentlicht, die nach Ansicht der AG Open Data als Empfehlung für Bonn übernommen werden sollte. Eine Bonner Eigenentwicklung ist aufgrund der nunmehr vorliegenden Veröffentlichung nicht sinnvoll. Es ist davon auszugehen, dass weitere Datenbereitsteller diese Struktur ebenfalls übernehmen.

Neben diesen obligatorischen Metadaten gibt es erweiterbare optionale Metadaten. Sie berücksichtigen insbesondere die INSPIRE-Richtlinien für Geodaten. Als Ergänzung werden optionale Metadaten für die geografische Granularität, den für die Verschlagwortung genutzten Thesaurus und den Dokumenttyp vorgeschlagen.

Für einen automatisierten Datenaustausch zwischen der Informationsplattform www.bonn.de, dem künftigen OGD-Portal und der vorhandenen Wissensuche für das Bürgertelefon/115 der Stadtverwaltung Bonn wurden erste Gespräche initiiert. Ziel der Überlegungen ist es, föderal abgestimmte Metainformationen der bundesweit einheitlichen Behördennummer 115 als künftigen Standard ebenfalls zu berücksichtigen.

6.1.2 Metadaten - Initiative OParl/Bo-RIS

Viele Kommunen, Landkreise und Regionen in Deutschland verfügen über Ratsinformationssysteme (RIS) oder Bürgerinformationssysteme, um die Gremienarbeit im Gemeinderat, Kreisrat etc. sowie den Ausschüssen und Bezirksvertretungen zu organisieren.

Die Bundesstadt Bonn setzt mit dem Bonner Rats- und Informations-System (Bo-RIS) eine Eigenentwicklung ein. In diesen RIS-Systemen wird ein großer Teil der lokalpolitischen Initiativen von der ersten Anfrage bis zur Beschlussfassung dokumentiert. Damit stellen RISe eine wichtige Grundlage für die politische Beteiligung und Transparenz von Politik und Verwaltung dar und werden im Hinblick auf die Open Governmentaktivitäten eine zentrale Rolle einnehmen.

Ein bundesweiter IT-Metadaten- und Schnittstellenstandard für die sogenannten Rats- Informations- Systeme (RIS) existiert bislang nicht. Die Initiative OParl (Open Data Initiative von VITAKO, Fraunhofer FOKUS, Offenes Köln und Kommunen zur Standardisierung des offenen Zugriffs auf parlamentarische Informationssysteme) übernimmt auf dem Gebiet eine wichtige Pionierfunktion bei der interkommunalen Koordinierung und Entwicklung. Die mitwirkenden Kommunen, die kommunalen Dienstleister, Initiativen und RIS-Hersteller (Übersicht der Initiatoren und Unterstützer siehe <http://oparl.de/ueber-oparl/>) haben sich darauf verständigt, einen Schnittstellen-Standard zu definieren und später im Produktivbetrieb zu etablieren. So kann es künftig Open Data Entwicklern ermöglicht werden, bundesweit mit einer Anwendung und ohne großen Anpassungsaufwand verschiedene Datenquellen zu nutzen. Die neue RIS-Standardschnittstelle wird daher den Einstieg in die Open Government Data Bemühungen nachhaltig fördern und technisch erleichtern. Die Anwendung des Bonner RIS entspricht technisch schon weitgehend dem angedachten OParl-Standard und kann ohne größeren Aufwand technisch angepasst werden. Eine inhaltliche Unterstützung der Initiative sowie technische Umsetzung eines OParl-Standards wird befürwortet.

6.2 Datenmonitoring OGD-Cockpit

Datenbestände zu öffnen, bedeutet im Regelbetrieb eine immer weiter ansteigende Anzahl von einzelnen Datensätzen technisch auf einem Portal zur Verfügung zu stellen. Gilt es zunächst mögliche Datenbestände in der Verwaltung zu identifizieren und für die Veröffentlichung vorzubereiten, werden im weiteren zeitlichen Verlauf Aktualisierungen oder qualitative Ergänzungen hinzukommen.

Zu welchem Zeitpunkt, in welcher Version und in welcher Form Datensätze im Datenkatalog zur Verfügung stehen, wird Gegenstand der Betrachtung aller beteiligten Akteure sein. Es ist absehbar, dass im Laufe der Zeit die Erwartungshaltung und die Anforderungen an den Datenkatalog allgemein steigen werden. Hierfür ist eine neutrale Diskussionsgrundlage zu schaffen, die für die vorbereitenden Fachbereichsabstimmungen innerhalb der Verwaltung, einem Datenmanagement im Regelbetrieb und der politischen Beratungen erforderlich ist.

Gerade in größeren Verwaltungen stößt die Pflege eines internen Datenkatalogs mit Tabellenkalkulationsprogrammen allerdings schnell an seine Grenzen. CKAN als technisches OGD-Portal ermöglicht keine interne Verwaltung von Datenbeständen vor deren Veröffentlichung. Auch die herkömmlichen Content-Management-Systeme eignen sich nur eingeschränkt für die Erfassung eines internen Datenkatalogs.

Ein Datenmonitoring nach dem Open Government Vorgehensmodell des Zentrums für Verwaltungsforschung Wien (KDZ) bewertet die für den Datenkatalog vorgesehenen und erfassten Datenbestände nach fest definierten Kriterien. Als solche Kriterien bieten sich die vorgenannten zehn Prinzipien der „Offenheit von Daten“ an, also

- Vollständigkeit und Gewährleistung des Datenschutzes
- Primärquellen
- Zeitliche Nähe
- Leichter Zugang

- Maschinenlesbarkeit
- Diskriminierungsfreiheit (damit ist nicht Barrierefreiheit gemeint)
- Verwendung offener Standards
- Lizenzierung
- Dauerhaftigkeit
- Keine Nutzungskosten

sowie eine Begründung, falls von den Kriterien im Ausnahmefall abgewichen werden soll.

Das OGD-Cockpit hat zum Ziel, im Vorfeld zunächst eine Entscheidungsgrundlage zu schaffen, ob die Daten überhaupt veröffentlicht werden können oder ob „K.o.-Kriterien“ dagegen sprechen. Mithilfe der Kriterien lässt sich eine Bewertung und zeitliche Priorisierung der Veröffentlichung realisieren. Gleichzeitig bietet ein Datenmonitoring den ersten Schritt zur Verbesserung der Datenqualität und eine Grundlage für weitere Evaluierungen.

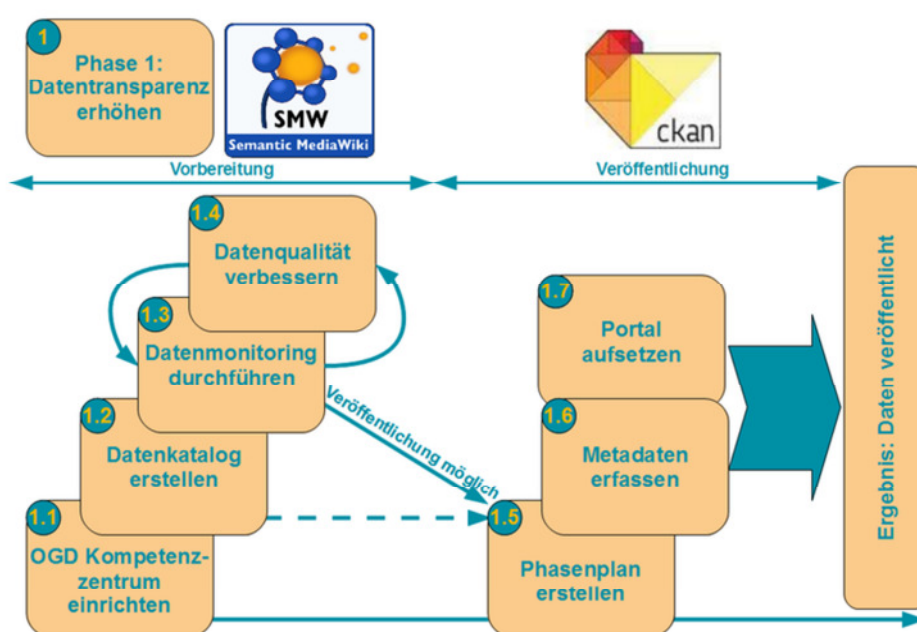


Abbildung:¹⁷

Eine IT-Anwendung als technische Unterstützung existiert bislang nicht. Aus dieser Ausgangslage heraus haben die Städte Bonn, Köln und die österreichische Stadt Linz eine Kooperation vereinbart. Unter Federführung des KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (Wien) wurde eine Machbarkeitsstudie durchgeführt, um die Möglichkeit eines semantischen Wikis zur Erfassung, Darstellung und Bewertung eines Datenkataloges auf Open-Source-Basis zu prüfen. Die Ergebnisse wurden auf der OGD D-A-CH-LI Konferenz in Berlin am 16. Mai 2013 demonstriert. Der Prototyp (http://www.ogdcockpit.eu/OGD_Cockpit) basiert auf der Open-Source-Lösung Semantic MediaWiki, einer Erweiterung der Wiki-Software MediaWiki, die mittels Semantic-Web-Technologien ermöglicht, Wikis um Datenbankfunktionen anzureichern. Eine technische und inhaltliche Umsetzung in einen Bonner Regelbetrieb wird durch die AG Open Data befürwortet.

¹⁷ vgl. http://www.ogdcockpit.eu/Datei:Phase_1_-_Software.png

6.3 Portaltechnik

Datensätze und Dokumente in die bestehende www.bonn.de aufzunehmen ist technisch nicht sinnvoll, da sich automatisierte Arbeitsabläufe und technische Schnittstellen nicht in das bestehende Redaktionssystem (CMS) der Bonn.de integrieren lassen. Aus diesem Grund ist eine eigene technische Infrastruktur erforderlich, die aus einem Datenkatalog und einem Redaktionssystem besteht.

6.3.1 Technischer Aufbau eines Datenkataloges

Die AG Open Data hat sich aus der Auswahl mehrerer Produkte heraus für den Einsatz von CKAN als Datenkatalog ausgesprochen. Hierbei handelt es sich um eine weitverbreitete Open Source Software für OGD-Portale mit vielen nützlichen Erweiterungen und Schnittstellen zum Datenaustausch nach bekannten Standards (DCAT für Metadaten, RDF für Linked Open Data, und CWS/WFS für Geowebdienste). Mittels eines übergreifenden Datenaustausches besteht die Möglichkeit, die Bonner Daten auch in andere OGD-Kataloge automatisiert einzupflegen, z.B. die in Aussicht gestellten OGD-Kataloge des Landes NRW, der EU und der vorhandene Plattform Govdata.de des Bundes.

CKAN ist die weltweit führende Open Source Standardanwendung von Open Data Portalen. Die Funktionsweise eines Datenkataloges wird hier gut veranschaulicht:

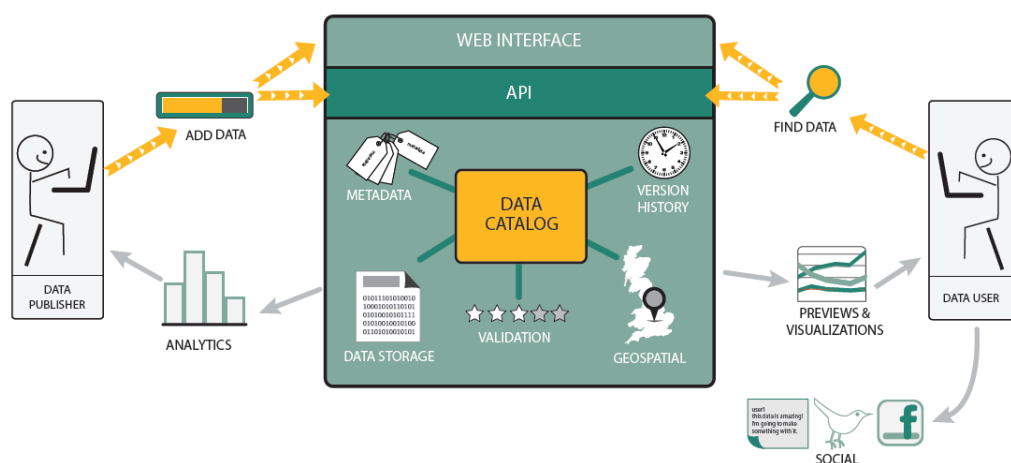


Abbildung:¹⁸

Der Datenkatalog ist aber nur eine technische Komponente. Um den Datenkatalog lesbar zu machen, ist ein Redaktionssystem erforderlich, welches eng mit dem CKAN-Katalog technisch korrespondiert.

¹⁸ vgl. www.ckan.org

Im Detail ist die Funktionsweise anhand der Berliner OGD-Plattform gut erkennbar:

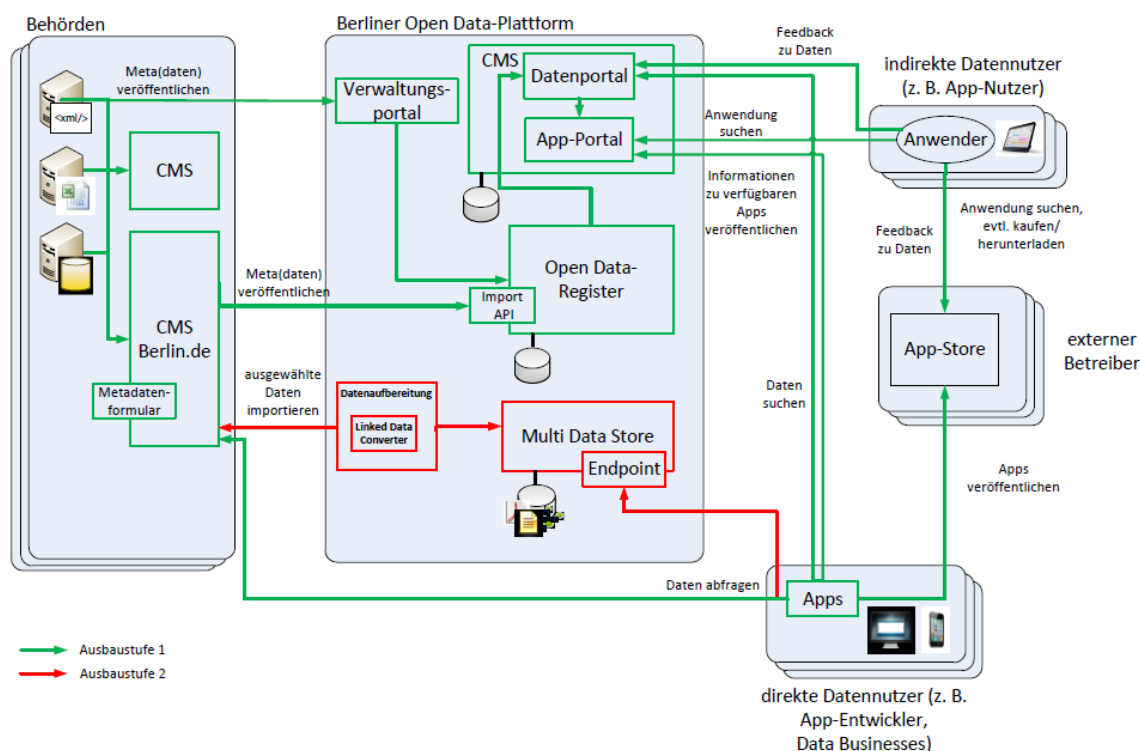


Abbildung:¹⁹

6.3.2 Das Redaktionssystem

Das Content Management System (CMS) dient dazu, den Datenkatalog lesbar zu machen und bietet Suchfunktionen zur besseren Auffindbarkeit von Datensätzen an. Neben den Komponenten Datenkatalog und CMS sind zusätzliche Ausbaustufen, wie oben im Schaubild im Bereich Apps dargestellt, denkbar. Eine solche technische Option ist eher auf Landes- oder Bundesebene sinnvoll und es bleibt abzuwarten, wie die dortigen Weiterentwicklungen voranschreiten. Das CMS muss als Ergänzung zum Datenkatalog technisch passend ausgestaltet sein und sollte ebenfalls ein Open Source Produkt sein.

6.3.3 Technische Entwicklung eines Bonner OGD-Portals

Zum 7. Nationalen IT-Gipfels 2012 in Essen haben Vertreterinnen und Vertreter von 23 Gebietskörperschaften des Rheinlandes eine enge Zusammenarbeit schriftlich vereinbart. Unter anderem gründeten die Städte Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln, Solingen und Gastgeber Essen, der Landschaftsverband Rheinland, der Landkreis Euskirchen, der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Sieg-Kreis den "Erprobungsraum Rheinland für innovative, vernetzte Verwaltung". Ziel der Initiative ist es, bei der Entwicklung und Erprobung innovativer IT-Angebote für Gesellschaft, Politik und Verwaltung eng zusammenzuarbeiten. Im Rahmen des interkommunalen Austausches wurde mit der Stadt Köln ein interkommunales Projekt für eine CKAN-basierte OGD-Testplattform (Drupaldistribution - DKAN) gestartet, um erste Erfahrungen hinsichtlich des technischen Aufwandes und der Einbindung in die bestehende IT-Infrastruktur zu sammeln. Mit ersten Ergebnissen ist bis Mitte 2014 zu rechnen.

¹⁹ vgl. Berliner Open Data Strategie 2012

7 Fazit und Empfehlungen für ein Bonner OGD-Vorgehensmodell

OGD befindet sich im Behördensektor in einer frühen Entwicklungsphase und unterliegt einer dynamischen Entwicklung. Bundesweit werden OGD-Initiativen und weitere kommunale „OGD-Pioniere“ innerhalb der nächsten drei Jahre maßgeblich die weitere Entwicklung beeinflussen und neue Standards setzen.

Für eine kommunale Umsetzung bestehen derzeit insbesondere rechtliche Herausforderungen. Eine abschließende rechtssichere Begutachtung der Thematik ist nicht möglich, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch eingehende juristische und wissenschaftliche Veröffentlichungen fehlen. Dennoch erscheint ein erster Einstieg realisierbar und bietet die Chance, bundesweit OGD im interkommunalen Austausch aktiv mitzuentwickeln. Die Bundesstadt Bonn kann sich so als innovativer IT-Standort mit einer transparenten und offenen Verwaltung deutlich positionieren.

Unter Berücksichtigung dieser Situation wird eine stufenweise OGD-Umsetzung empfohlen. Das Bonner OGD-Vorgehensmodell ermöglicht einen ersten Einstieg und einen zwischen den Akteuren abgestimmten stufenweisen inhaltlichen Ausbau, welcher auch weitere Open Governmentaspekte berücksichtigt.

Das Bonner OGD-Vorgehensmodell umfasst bis 2016 drei Umsetzungsstufen:

1. Stufe: Politischer Basisbeschluss des Stadtrates zu OGD

Die OGD-Umsetzung in der Stadtverwaltung Bonn erhält durch einen Ratsbeschluss eine politisch legitimierte Basis. Mit diesem grundsätzlichen Bekenntnis zu OGD wird der Stadtverwaltung Bonn der inhaltliche und technische Aufbau eines OGD-Portals für einen dauerhaften Betrieb ermöglicht.

2. Stufe: Einstieg in einen OGD Test- und Regelbetrieb

In einem ersten Umsetzungsschritt werden die bereits unter www.bonn.de veröffentlichten Datensätze mit einer Lizenz versehen und als OGD, soweit dies technisch möglich und nach bestehender Rechtslage zulässig ist, möglichst in offenen Formaten freigegeben.

3. Stufe: Kontinuierlicher OGD-Ausbau mit einer dauerhaften politischen Begleitung und Einbindung der Wissenschaft und Initiativen

In einem darauf folgenden Umsetzungsschritt werden weitere Datensätze auf Grundlage der OGD-Cockpitbetrachtung in der AG Open Data künftig dauerhaft begleitet und abgestimmt sowie anschließend politisch beschlossen.

Das Bonner OGD-Vorgehensmodell wird im Detail wie folgt empfohlen:

7.1 Empfehlungen für politische Basisbeschlüsse

- 7.1.1 OGD gilt als Prinzip und Leitlinie für eine transparente und offene Bonner Verwaltung. OGD gilt künftig, vorbehaltlich entgegenstehender rechtlicher Normen, als öffentlich-rechtlicher Standard für alle öffentlich zugänglichen Datensätze der Stadtverwaltung Bonn.

- 7.1.2 OGD fließt als Teilaspekt inhaltlich in eine künftige Bonner Open Government Weiterentwicklung ein. Unter Berücksichtigung der Leitlinien zur Bürgerbeteiligung Bonn und der Open.NRW-Strategieumsetzung des Landes NRW ist eine Satzung „Open Government Bonn“ als rechtlicher Rahmen zu prüfen.
- 7.1.3 Zur dauerhaften Begleitung durch die Politik und der Öffentlichkeit wird die AG Open Data weitergeführt. Die Ergebnisse gehen durch eine Empfehlung der AG Open Data in Form einer Beschlussvorlage der Verwaltung an den Ausschuss für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda zur formellen politischen Beratung zu.
- 7.1.4 Die OGD-Umsetzung erfolgt mit verfügbaren Datensätzen in elektronischer Form. Die Datensätze der Bundesstadt Bonn werden generell unter der öffentlich-rechtlichen „Datenlizenz Deutschland - Namensnennung -“, mit ergänzenden Nutzungsbestimmungen veröffentlicht und fortgeschrieben.
- Die Fortschreibung der verwendeten Datenlizenzen und Nutzungsbestimmungen sind generell politisch zu beschließen.
- 7.1.5 Der Metadatenkatalog des Bundesministeriums des Inneren (Govdata.de) wird als Basis übernommen. Ergänzungen der Metadatenstruktur können aufgenommen werden.
- 7.1.6 Folgende bereits unter www.bonn.de abrufbare und öffentliche Datenbestände werden unter Beachtung des Datenschutzes und des Urheberrechtes mit OGD-Nutzungsbestimmungen versehen, durch diesen Ratsbeschluss politisch beschlossen und anschließend sobald wie möglich in einen Bonner OGD-Katalog aufgenommen:

- Bonner Rats- und Informationssystem
- Haushaltspläne, Beteiligungsberichte und Geschäftsberichte
- Alle Veröffentlichungen des Presseamtes und Veröffentlichungen der Fachbereiche
- Öffentlich abrufbare Statistikdaten
- Stadtplan der Bundesstadt Bonn mit den öffentlichen Kartenlayern
- Straßentabelle
- Anliegenmanagement Bürgeranliegen online (bereits als Open 311 Prototyp umgesetzt)

Weitere Datenbestände werden mit der AG Open Data inhaltlich und terminlich abgestimmt, durch Beschluss des Ausschusses für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda beschlossen und anschließend in den Bonner OGD-Katalog aufgenommen.

7.1.7 Datensatzfreigabe/Umsetzungsplan:

Die Verwaltung wird beauftragt, zusätzlich zu den ersten Basisveröffentlichungen einen Umsetzungsplan von weiteren Geo- und Statistikdatensätzen bis Mitte 2014 vorzulegen.

Alle Dezernate werden bis Ende 2014 nach Open Data geeigneten Datensätzen abgefragt. Die Ergebnisse werden den politischen Gremien vorgelegt.

- 7.1.8 Die OGD-Geschäftsstelle, welche die OGD Aktivitäten vonseiten der Verwaltung koordiniert und inhaltlich weiterentwickelt, wird in der Stadtverwaltung Bonn in der bisherigen Form, ohne zusätzliche personelle Ausstattung, weitergeführt.

7.1.9 Zusätzliche Finanz- und Personalaufwendungen stehen generell unter dem Vorbehalt weiterer politische Beschlüsse.

7.1.10 Open Data Veranstaltungen von Initiativen werden unterstützt.

7.2 Umsetzungsempfehlungen

Als sogenanntes „Geschäft laufender Verwaltung“ werden folgende Punkte umgesetzt:

7.2.1 Anpassungen bzw. Änderung der vorhandenen IT-Dienstanweisungen:

Die vorhandenen Dienstanweisungen der Stadtverwaltung Bonn werden nach dem Ratsbeschluss sobald wie möglich um einen OGD-Inhalt ergänzt.

7.2.2 Beschaffungen von IT-Anwendungsverfahren erfolgen in der Stadtverwaltung Bonn künftig verpflichtend unter Berücksichtigung von OGD. Ausnahmen sind durch den Fachbereich zu begründen.

7.2.3 Umsetzung des Prototypen „OGD-Cockpit“ in einen Bonner Regelbetrieb:

Die Anwendung zu einem OGD-Datenmonitoring wird im Jahr 2014 durch die Bundesstadt Bonn mit den Projektpartnern weiter zu einem Einsatz im Regelbetrieb entwickelt. Die Finanzmittel sind hierfür bereits etatisiert.

7.2.4 Open Data Portal Prototypeinführung:

Die Bundesstadt Bonn setzt im Jahr 2014 einen Prototypen technisch auf Basis von Open Source Komponenten um. Als Datenkatalog wird die Open Source Plattform CKAN (Comprehensive Knowledge Archiv Network) oder die entsprechende Plattform auf Drupal-Basis (DKAN) verwendet. Der technische Ausbau hin zu einem Informationsregister wird angestrebt.

7.2.5 Die Verwaltung bringt das OGD-Cockpit und das Open Data Portal als Projektpartner in die Initiative „Erprobungsraum Rheinland“ ein.

7.2.6 Die Verwaltung unterstützt die interkommunale Gemeinschaft „Open Data Cities“ der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement).

7.2.7 Die Verwaltung unterstützt weiter die Initiative zur Standardisierung des offenen Zugriffs auf parlamentarische Informationssysteme in Deutschland (OParl).

7.2.8 Das künftige Content Management System der www.bonn.de wird im Zuge des geplanten Relaunches technisch als Open Data-Informationsbasis (Datenkern) ausgerichtet und mit Open Data-Standardschnittstellen versehen. Der Metadatenstandard der einheitlichen Behördenrufnummer 115 wird berücksichtigt.

7.2.9 Um Open Data wissenschaftlich zu begleiten, wird eine sofortige Zusammenarbeit mit Fraunhofer IAIS zu Linked Open Data sowie mit der Universität Bonn angestrebt.

7.2.10 Die Open Data-Aktivitäten werden jährlich evaluiert und fließen zusammen mit den Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in eine Bonner Gesamtstrategie Open Government ein, welche inhaltlich auf Basis der vorgesehenen Open.NRW-Strategieentwicklung des Landes NRW aufsetzen soll.

Glossar

Creative Commons

Creative Commons (CC) ist eine Non-Profit-Organisation, die in Form vorgefertigter Lizenzverträge eine Hilfestellung für die Veröffentlichung und Verbreitung digitaler Medieninhalte anbietet. Siehe: <http://de.creativecommons.org>

CKAN

Comprehensive Knowledge Archiv Network ist eine Open Source System zum Speichern und Verteilen von Daten. Siehe: <http://ckan.org/>

DKAN ist eine inhaltlich entsprechende Drupal Distribution

CMS

Content Management System ist eine Software zur gemeinschaftlichen Bearbeitung von Webseiten.

Datenlizenz-Deutschland

Ist eine Bedingung, unter denen ein Datensatz oder ein Dokument genutzt werden kann. Siehe: <https://www.govdata.de/lizenzen>

DSG NRW

Datenschutzgesetz NRW, <https://recht.nrw.de>

EGovG

Bundesgesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften. Siehe: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/473/47380.html>

Erprobungsraum Rheinland

Die Städte Aachen, Bonn, Düsseldorf, Köln, Solingen und Gastgeber Essen, der Landschaftsverband Rheinland, der Landkreis Euskirchen, der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Sieg-Kreis haben eine Zusammenarbeit für innovative, vernetzte Verwaltung vereinbart.

Govdata-Portal

Datenportal des Bundesministerium des Inneren. Siehe: <https://www.govdata.de>

IFG

Informationsfreiheitsgesetz. Siehe: <http://de.wikipedia.org/wiki/Informationsfreiheitsgesetz>

IWG

Informationsgesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen. Siehe: <http://www.gesetze-im-internet.de/iwg/>

Linked Open Data

Bezeichnet die im Internet verfügbaren Daten, die per Uniform Resource Identifier (URI) identifiziert sind und darüber direkt per HTTP abgerufen werden können und ebenfalls per URI auf andere Daten verweisen. Siehe: http://de.wikipedia.org/wiki/Linked_Open_Data

Metadaten

Metadaten sind ergänzende Informationen zu den Datensätzen und beschreiben die Eigenschaften in einer festgelegten Struktur wie beispielsweise Titel, inhaltliche Beschreibung, Kategorie, Datenformat, Lizenzbestimmung, Aktualisierungszeitpunkt, Versionierung, Kontakt.

ODbL

Die Open Database Licence ist eine freie Datenbank-Lizenz mit einer Klausel, die festschreibt, dass die Bearbeitungen des Werks nur dann erlaubt sind, wenn alle Änderungen ausschließlich unter den identischen oder im Wesentlichen gleichen Lizenzbedingungen weitergegeben werden. Als namhaftes Projekt verwendet OpenStreetMap die ODbL.

OParl

Die Initiative OParl setzt sich zusammen aus den Akteuren VITAKO, Fraunhofer FOKUS, Offenes Köln und Kommunen setzt sich für eine Standardisierung des offenen Zugriffs auf parlamentarische Informationssysteme ein.

Open Data Cities

Informeller interkommunaler Innovationszirkel zu Open Data unter dem Dach der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement). Siehe: <http://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/innovationszirkel-open-data-cities.dot>

OGD-Cockpit

Sematisches Wiki zur Erfassung, Darstellung und Bewertung eines Datenkataloges auf Open-Source-Basis. Siehe: http://www.ogdcockpit.eu/OGD_Cockpit

Open Government Data

Der Begriff OGD beschreibt in erster Linie Datenbestände des öffentlichen Sektors, die von Politik und Verwaltung im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur Weiterverwendung für externe Dritte zugänglich gemacht werden.

Open311

Offener Kommunikationsstandard zum Datenaustausch von interaktiven Servicediensten zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern. Siehe: <http://open311.org/>

Open.NRW

Projekt des Landes NRW, um eine Open-Government-Strategie für Nordrhein-Westfalen zu entwickeln. Siehe: <http://www.nrw.de/opennrw/opennrw-1/das-projekt.html>

Open Source

Quelloffene Software, deren Lizenzbestimmungen besagen, dass man mit deren Empfang auch den dazugehörigen Software-Quelltext erhält und beliebig kopiert, verbreitet und genutzt werden kann.

PSI-Richtlinie

Die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (wird auch kurz PSI-Richtlinie – nach dem englischen Titel „Re-use of Public Sector Information“ – genannt. Das Informationsweiterverwendungsgesetz setzt die PSI-Richtlinie in Deutschland um. Siehe: [http://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2003/98/EG_\(PSI-Richtlinie\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Richtlinie_2003/98/EG_(PSI-Richtlinie))

SMW

Semantic Media Wiki ist eine freie Open-Source-Softwareerweiterung zum Media Wiki. Siehe: http://semantic-mediawiki.org/wiki/Semantic_MediaWiki_%E2%80%93_Startseite

UIG

Umweltinformationsgesetz. Siehe: http://www.gesetze-im-internet.de/uig_2005/

VIG

Verbraucher Informationsgesetz. Siehe: <http://www.bmeltv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Verbraucherinformationsgesetz.html>

AG Open Data

An der AG Open Data haben Vertreterinnen und Vertreter der Bonner Stadtratsfraktionen, Vertreterinnen und Vertreter von Bonner Institutionen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bonner Stadtverwaltung und Private teilgenommen.

Weitere Informationen zu der AG Open Data sind unter <http://opendata.bonn.de> sowie <https://twitter.com/opendatabonn> abrufbar.

Ein besonderer Dank für die Mitarbeit an den Leitlinien Open Government Data gilt:
Prof. Dr. Klaus Greve, Sabine Kaldorf, Michael Lobeck, Alexander May, Johannes Nordhorn, Roland Olbricht, Damian Paderta, Wolfgang Schell, Werner Schmitz, Dr. Angi Voß

Die Leitlinien Open Government Data wurden durch die Bundesstadt Bonn zusammengefasst.

Kontaktadresse:
Bundesstadt Bonn
Amt für Organisation und Informationstechnologie
Sven Hense
Berliner Platz 2
53111 Bonn

E-Mail: opendata@bonn.de



STADT.
CITY.
VILLE.
BONN.

Herausgeber: Der Oberbürgermeister der Bundestadt Bonn, Amt für Organisation und Informationstechnologie, Presseamt, November 2013, Auflage: 200, Druck: Hausdruckerei