

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0073/2017/IV

Datum:
22.06.2017

Federführung:
Dezernat I, Referat des Oberbürgermeisters

Beteiligung:
Dezernat I, Datenschutzbeauftragte/r
Dezernat I, Personal und Organisationsamt
Dezernat I, Rechtsamt
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik
Dezernat II, Vermessungsamt

Betreff:

**Open Government Data – Sachstandsbericht zum
Umgang mit offenen Daten in Heidelberg**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	05.07.2017	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	25.07.2017	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss und der Gemeinderat nehmen den Sachstandsbericht der Verwaltung zum Umgang mit offenen Daten in Heidelberg zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
keine	
Einnahmen:	
keine	
Finanzierung:	
keine	

Zusammenfassung der Begründung:

Die Informationsvorlage gibt einen Überblick über die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen, die grundsätzlichen Überlegungen bei der Bereitstellung offener Daten und skizziert das weitere geplante Vorgehen in Heidelberg.

Begründung:

1. Vorbemerkungen

Das Thema e-Government und Open Data wurde letztmals am 16.02.2017 im Gemeinderat behandelt (siehe Drucksache 0018/2017/IV).

Open Government steht für Transparenz, Partizipation und Kooperation für und zwischen öffentlichen Stellen und der Bürgerschaft. Das zentrale Instrument von Open Government ist Open (Government) Data, kurz: Open Data. Die Idee ist, Daten der öffentlichen Hand frei verfügbar und für wirtschaftliche, wissenschaftliche und gemeinnützige Zwecke nachnutzbar zu machen. Von dieser Idee ausgeschlossen sind Daten, die dem Datenschutz unterliegen (personenbezogene Daten) und Daten, deren Abgabe aufgrund anderer rechtlicher oder vertraglicher Bestimmungen ausgeschlossen ist

Ziele		
Transparenz	Innovation und Wertschöpfung	Bessere öffentliche Dienstleistungen
<ul style="list-style-type: none">• Förderung von Demokratie• Korruptionsbekämpfung• Demokratie- und Engagementförderung• Verständnis für politische Prozesse	<ul style="list-style-type: none">• Nutzung des wirtschaftlichen Potentials öffentlicher Daten• Innovation durch transsektorale Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none">• Nutzung des Potentials öffentlicher Daten für zeitgemäße, bürgerzentrierte Dienstleistungen• Grundlage für neue Formen der Kooperation mit Dritten

Das Thema Open Data ist seit Unterzeichnung der „Open Data Charta“ durch die G8-Staaten im Jahr 2013 sowie durch den Nationalen Aktionsplan (30.6.2017) im Rahmen der Teilnahme Deutschlands an der Open Government Partnership auch für die Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung von Relevanz und wird zwischenzeitlich auch durch die Gesetzgebung gestützt.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat darauf mit dem Portal www.govdata.de reagiert, Baden-Württemberg baut das Landesportal <https://opendata.service-bw.de> auf. Das Landesportal wird in Kürze in den Regelbetrieb wechseln (voraussichtlich Juni 2017). Dann soll auch den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, eigene Daten in einem zentralen Portal einzustellen. Der Prototyp ist eine Komponente des Serviceportals des Landes www.service-bw.de. Exemplarisch werden dort Datensätze in einem von Maschinen lesbaren und interpretierbaren Format zur Verfügung gestellt. Der Kerngedanke einer Öffnung von Daten im Landesportal ist insbesondere ein hoher Verbreitungsgrad der Daten. Daneben entwickeln und betreiben zahlreiche Kommunen bereits auch eigene Open-Data-Plattformen.

Vor diesem Hintergrund soll die Informationsvorlage einen Überblick über die derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen, grundsätzliche Überlegungen bei der Bereitstellung offener Daten und insbesondere das weitere geplante Vorgehen in Heidelberg geben.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

In Baden-Württemberg trat im Dezember 2015 das Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) in Kraft, das Bürgern weitreichende Zugangsrechte zu amtlichen Informationen auf Antrag einräumt. Die Erfahrung aus anderen Bundesländern zeigt, dass auf Informationsfreiheitsgesetze häufig Transparenzgesetze folgen, die die Verwaltung zusätzlich zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen verpflichten.

Eine rechtliche Verpflichtung, Daten umfassend frei und offen zugänglich zu machen, besteht für Kommunen derzeit nicht. Ein verpflichtendes Open-Data-Gesetz, wie es gerade für den Bund am 18.05.2017 verabschiedet wurde (allerdings mit einigen Ausnahmen) sollen die Länder nach einer Vereinbarung im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems zeitnah auf den Weg bringen.

Auf kommunaler Ebene ergeben sich in der Praxis durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (E-Government-Gesetz Baden-Württemberg - EGovGBW) und das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) sowie das Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) bereits Pflichten im Umgang mit Open Data.

3. Grundsätzliche Überlegungen bei der Bereitstellung offener Daten

Der Nutzen von Open Data

Die Nutzungsmöglichkeiten von offenen Daten sind vielfältig. Eine Studie im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung mit dem Titel „Open Data. The benefits“ geht von einem wirtschaftlichen Wachstum zwischen knapp zwölf Milliarden Euro pro Jahr (konservative Annahme) und 131 Milliarden Euro pro Jahr (optimistische Annahme) aus. Aus offenen Daten können zum Beispiel Grafiken, Karten, aber auch interessante neue Anwendungen im Internet oder für Smartphones erstellt werden (**siehe Anlage 01**).

Oftmals nicht bekannt oder bewusst ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass die offenen Daten bereits in der Verwaltung vorhanden sind und lediglich nutzbar gemacht werden müssen. Das „Öffnen von Daten nach Außen“ ist für eine Verwaltung aber kein Selbstläufer. Das Interesse und die Motivation an Open Data sind immer wieder neu zu wecken und als fortlaufender Prozess innerhalb einer Verwaltung zu betrachten.

Welche Daten kommen für eine Veröffentlichung in Frage?

Open Data ersetzt nicht die klassischen Veröffentlichungen einer Kommune wie etwa Berichte. Vielmehr eröffnen maschinenlesbare Daten eine weitere Sicht auf bekannte Themenfelder. Für eine Veröffentlichung kommen daher zunächst alle nicht dynamischen und dynamischen Daten einer Kommune in Frage, deren Bereitstellung datenschutzrechtlich unbedenklich ist und deren Abgabe nicht durch anderweitige Gesetze, Verordnungen oder Verträge eingeschränkt oder ausgeschlossen sind. Dies sind zum Beispiel:

- Haushaltsdaten
- Wahlergebnisse
- Ratsinformationen
- Baumaßnahmen
- Daten aus den Bereichen Flächennutzung, Bevölkerung und Haushalt, Gesundheit und Soziales, Bauen und Wohnen, Verkehr, Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Ausbildung, Kultur, Freizeit und Sport, Politik, Finanzen, Sicherheit und Ordnung oder Wartezeiten im öffentlichen Service.
(Konkrete Beispiele für Datensätze **siehe Anlage 02**)

Datenformate

Bevorzugt sollten Daten in solchen Formaten bereitgestellt werden, die auf offenen Standards beruhen und eine Maschinenlesbarkeit ermöglichen. Für Statistische Daten sind dies zum Beispiel folgende Formate: csv, json, in sinnvollen Ausnahmen xls. Und für Geodaten: Shape, GML und GeoJSON. Aufgrund dieser Formate richten sich Open-Data-Portale in erster Linie an interessierte Spezialisten, die mit den Daten Projekte verwirklichen wollen, welche dann auch für die Allgemeinheit interessant sein können.

Metadatenstandard

Eine der wichtigsten Vorteile offener Daten ist der leichte Datenzugang. Datenjournalisten und Anwendungsentwickler können Daten schneller und besser erschließen, wenn deren Struktur und Bedeutung ausreichend einheitlich oder selbsterklärend ist. Für einen Teil der Open Government Data gibt es seit Kurzem einen europäischen Metadaten-Standard. Der deutsche Standard befindet sich seit einem Jahr in der Anpassung durch die deutsche Geschäftsstelle GovData und wird voraussichtlich noch im Juni 2017 veröffentlicht, durch den deutschen IT-Planungsrat begutachtet und dann in einem Normierungsverfahren bis Anfang 2018 gesetzlich als Standard festgeschrieben.

Open-Data-Lizenzen

Es steht den Kommunen frei, vorhandene Daten zu veröffentlichen und für Dritte nutzbar zu machen. Datensätze werden bei Veröffentlichung mit einer sogenannten Lizenz versehen. Aus dieser ergibt sich, welche Nutzungsrechte der Datenbereinsteller (also die Stadt) all denen einräumt, die die Daten nutzen möchten. (**siehe Anlage 03**)

4. Umsetzungsstand von Open Data in anderen baden-württembergischen Kommunen

Ein Blick in andere baden-württembergische Kommunen gibt ein differenziertes Bild zum Umsetzungsstand von Open Data:

Stadt Freiburg

In Freiburg wurden zunächst „bedarfsorientierte“ Angebote aus den Bereichen Statistik und Geoinformation ins Internet eingestellt. Eine Kooperation mit dem Landesportal wird angestrebt. Das Thema Open Data ist dem Bereich IT/Statistik/Bürgerservice als Stabsstelle zugeordnet. Deren Vertreter ist zudem Sprecher des Open-Data-Arbeitskreises des Städtetages Baden-Württemberg. In Freiburg besteht ein enger Kontakt zur „Open-Community“, verwaltungsintern hat sich ein Arbeitskreis gebildet, der sich alle drei Monate trifft. In Freiburg hat bereits zweimal ein „Hackathon“ als „Raum für Kreativität“ stattgefunden.

Stadt Karlsruhe

Karlsruhe betreibt seit Sommer 2016 ein eigenes Transparenzportal (<https://transparenz.karlsruhe.de>). Für die Programmierung ist kein weiterer finanzieller Aufwand entstanden, die Stadt Karlsruhe bediente sich einer Open-Source-Software. Das Portal erfüllt zwei Aufgaben: Zum einen ist es ein Open-Data-Portal, auf dem numerische Daten in maschinenlesbarer Form veröffentlicht werden. Zum anderen dient es als Informationsfreiheitsregister. Zusätzlich zur gesetzlichen Auskunftspflicht der Verwaltung etwa über das Umweltinformationsgesetz oder das Landesinformationsfreiheitsgesetz hat das Projekt "Open Government" das Ziel, möglichst viele Dokumente zu veröffentlichen – wobei sich die Nachfrage (vor allem ÖPNV-Daten) noch nicht ganz mit dem Angebot deckt. Angesiedelt ist es beim zentralen Amt für Informationstechnik und Digitalisierung.

Stadt Mannheim

Die Freischaltung des Mannheimer Open-Data-Portals (<https://opendata.mannheim.de>) erfolgte im November 2015. Bereitgestellt werden darin beispielsweise Wahlergebnisse; Straßennamen, Straßentypen; Bevölkerung: Vornamen, Altersstruktur, Religionszugehörigkeit, Einwohnerzahlen. Die Federführung liegt beim IT-Fachbereich.

Landeshauptstadt Stuttgart

Die Landeshauptstadt plant kein eigenes Open-Data-Portal, sondern will das Portal des Landes nutzen (Stand Dezember 2016). Das Thema ist bei der Abteilung „E-Government“ im Haupt- und Personalamt angedockt.

Stadt Ulm

Die Stadt Ulm nimmt im Bereich Open Data eine Vorreiterrolle ein. Auf daten.ulm.de werden erste Geodaten, Karten und statistische Daten als offene Daten, nach Kategorien geordnet, zum Herunterladen bereitgestellt. Das Angebot soll sukzessive ausgebaut werden. Eine Entscheidung, ob eine Kooperation mit dem Landesportal erfolgt, steht noch aus. Die Federführung liegt bei der IT-Abteilung.

5. Status quo in Heidelberg

Open Government ist für Heidelberg kein wirklich neues Konzept, sondern vielmehr die Fortführung und Erweiterung der vorhandenen Informations- und Beteiligungskultur. So sind bereits seit Ende 2015 kleinräumige statistische Daten in maschinenlesbarem Format im Datenatlas abrufbar. Außerdem finden sich auch auf dem Portal <http://ww1.heidelberg.de/buergerinfo/infobi.asp> (Informationssystem für Bürgerinnen und Bürger) zahlreiche Daten, die einen tiefen Einblick in das Verwaltungshandeln geben und von hoher Transparenz der Verwaltung zeugen, wenngleich sie nicht maschinenlesbar sind. Beispielhaft anzuführen sind der Haushaltsplan, Bildungsbericht, kommunale Integrationsplan, Umweltbericht sowie die Tagesordnungen, und Beratungsunterlagen der gemeinderätlichen Gremien.

Seit Januar 2016 beschäftigt sich zudem die verwaltungsinterne Projektgruppe „Open Data“ unter Federführung des Referats des Oberbürgermeisters intensiv mit Fragestellungen rund um das Thema Öffnung von Daten nach „Außen“. Erste Zwischenergebnisse zum weiteren Vorgehen liegen vor und werden unter Ziffer 6 näher ausgeführt.

Weiteres geplantes Vorgehen

Nach einer ersten Analyse würden sich folgende, bereits vorhandene Daten der Verwaltung grundsätzlich unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen für eine maschinenlesbare Veröffentlichung eignen:

Datenbestände offen lizenzieren	Zeitpunkt
1) Alle bereits maschinenlesbare und über öffentlich Netze zugängliche Daten werden downloadfähig gemacht und unter eine offene Lizenz gestellt. Sie werden jetzt schon vom IWG, EGovG adressiert, zum Beispiel: Datenatlas Daten aus der App „Mein Heidelberg“ Umweltdaten nach UIG Ratsinformationssystem wird auf den offenen Standard „Oparl“ umgestellt	sofort
2) Daten, welche für ein Projekt im Rahmen von „Digitale Stadt“ als offene Daten erforderlich sind, erfahren bei der Bereitstellung höchste Priorität	sofort (wenn nötig)
3) Daten, die konkret angefragt werden, sollen mit hoher Priorität geöffnet werden, zum Beispiel: Daten für Barrierefreiheit Daten zu Tourismus (z.B. Erlebnismobilität und Kulturtourismus) Daten für Lebensqualitätsindex Daten für Stadtmobil	sofort
4) Alle Daten, die durch andere Kommunen als Open Data unter offener Lizenz stehen (siehe Anlage 02), werden – bezogen auf Heidelberg - auf die Möglichkeit der Öffnung hin geprüft.	sofort
5) Daten für bestehende übertragbare Anwendungen, zu finden bei: OKLabs, Open Data Institute, Datennutzen, EU-Portal	fortlaufend
6) Daten, die über das LIFG angefragt und heraus gegeben werden	sofort, soweit keine rechtlichen Regelungen entgegen stehen

Abbildung 1: Geeignete und bereits vorhandene Daten für eine Veröffentlichung

Es wird angestrebt, analog zur Bundesregierung und dem Nationalen Aktionsplan Open Government Partnership ab sofort alle Daten, die im Rahmen des Open Data Barometer (<http://opendatabarometer.org/>) und des Open Data Index (<http://index.okfn.org/dataset/>) evaluiert werden, als „offene Daten“ zu veröffentlichen.

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Schutz personenbezogener Daten ist hierbei von wesentlicher Bedeutung.

Mit der Öffnung der Datenbestände der Verwaltungen verbindet sich der freie Zugang zu öffentlichen Daten und Informationen im Internet, die jeder nutzen, zusammenführen und weiterverwenden kann, was zu zusätzlichen Risiken für den Datenschutz führt. Datenschutzrechtliche Belange müssen daher uneingeschränkt berücksichtigt werden.

Die systematische Erschließung (Inventarisierung und Standardisierung) und Bereitstellung weiterer öffentlicher Datenbestände aus allen übrigen Ämtern soll parallel hierzu weiterverfolgt werden. Hier ist zunächst eine Strategie zu entwickeln, wie diese bei der Implementierung von Open Data mitgenommen werden können. Die proaktive Veröffentlichung von maschinenlesbaren Daten setzt einen Kulturwandel in der Verwaltung voraus. Darauf muss die Verwaltung Schritt für Schritt vorbereitet werden.

Für eine maschinenlesbare Veröffentlichung der Daten können nach aktuellem Stand drei Varianten in Betracht gezogen und gegeneinander abgewogen werden:

Varianten	Besonderheiten
1) Vorgefertigtes Datenportal eines Dienstleisters	Hier muss zunächst überprüft werden, ob die angebotene Lösung <ol style="list-style-type: none">1) offene Schnittstellen bietet2) von anderen Portalen ausgelesen werden kann3) uns auf Dauer ungünstig verpflichtet (Lizenz)4) Quelloffen ist
2) Nutzung der Open-Data-Plattform des Landes https://opendata.service-bw.de	Das Landesportal bietet auch die Möglichkeit dort die Daten zu katalogisieren und seit dem Relaunch sogar den Service, einer eigenen Portalseite mit dem jeweiligen Stadt-Logo aus den pro Stadt vorsortierten Daten. Die Nutzung des Landesportals würde sicherstellen, dass die Metadaten konform sind. Zudem fällt keine eigene Pflege an. Insgesamt geht der Trend zur Abkehr von "digitalen Schrebergärten" hin zur Nutzung überregionaler Portale, um Standards einzuhalten und Kosten einzusparen.
3) Ein Katalogsystem für ein Portal in Eigenbau ist auf Basis von DKAN (CKAN) bei der Stadt schon existent.	Ein eigenes Portal bietet die Möglichkeit, das Erscheinungsbild ganz nach dem Geschmack der Stadt gestalten zu lassen. Jedoch müssten dort noch Maßnahmen beauftragt werden. Die Kosten können noch nicht beziffert werden.

Abbildung 2: Mögliche Varianten für eine Veröffentlichung

Sollte sich das Landesportal als gut händelbar erweisen, wird die Stadt hier eine Kooperation anstreben und dieses mit den ersten maschinenlesbaren Daten bestücken (vgl. Abbildung 1). Heidelberg folgt damit dem Trend einer Abkehr von "digitalen Schrebergärten" hin zur Nutzung überregionaler Portale. Auf diese Weise können nicht nur alle Standards eingehalten werden, es fallen auch keine zusätzlichen Kosten bspw. für die Pflege eines eigenen Portals an.

Ferner hat sich die verwaltungsinterne Projektgruppe Open Data intensiv mit dem Thema Lizenzierung offener Daten beschäftigt und eine Empfehlung erarbeitet (**siehe Anlage 03**).

Außerdem wird sich die Projektgruppe zeitnah mit der Frage beschäftigen, ob und wie beispielsweise Verträge mit Daten erhebenden Dritten zur Sicherstellung von Open Data angepasst werden müssen.

In vielen Fällen (zumindest soweit es die Statistik betrifft) sind von Datenlieferanten mit der Stadt auch Vereinbarungen über die Nutzung der Daten geschlossen, die über rein gesetzliche Vorschriften hinausgehen. In aller Regel sind hier Weitergabeverbote eingeschlossen. Da diese Daten mit öffentlichen Mitteln finanziert wurden, insbesondere aber, um eine Veröffentlichungslücke im Sinne von Open Data zu schließen, sollen entsprechende Maßnahmen geprüft werden. Dies bezieht sich nur auf Daten, die noch nicht aufbereitet wurden.

Die Verwaltung geht davon aus, dass die Bereitstellung von offenen Daten sowohl organisatorisch als auch personell und finanziell mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist und zusätzliche Ressourcen erfordern wird. Schließlich muss gesichert werden, dass Daten nicht nur einmalig zur Verfügung gestellt werden, sondern auch nachhaltig. In einem gewissen Rhythmus sind daher immer wieder Aktualisierungen erforderlich.

Die Verwaltung wird auf dieser Grundlage die Überlegungen weiter fortführen und zeitnah wieder informieren.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: (Codierung)	+ / - berührt:	Ziel/e:
QU 3		Bürger/innenbeteiligung und Dialogkultur fördern Begründung: Offene Verwaltungsdaten sind auch Grundlage für Transparenz und Beteiligung und können eine verstetigte Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft stärken.
AB 7		Ziel/e: Innovative Unternehmen ansiedeln Begründung: Mit Open Government, Co-Creation, Open Government Data und modernem e-Government zeigt sich die Stadt Heidelberg von ihrer modernen Seite. Das wirkt sich auch auf Ansiedlungs- und Gründungsentscheidungen aus. Zudem können Open Data auch von Unternehmen genutzt werden und Grundlage für Geschäftsmodelle sein.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine.

gezeichnet
Prof. Dr. Eckart Würzner

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Anwendungsbeispiele von Open Data
02	Welche Daten kommen für eine Veröffentlichung in Frage?
03	Empfehlung für die Lizenzierung von Open Data in Heidelberg