

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 22.04.2014 Öffentlichkeitsstatus öffentlich
Dezernat I	Amt FB 01	

INFORMATION

I0128/14

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	13.05.2014	nicht öffentlich
Stadtrat	22.05.2014	öffentlich

Thema: Open-Government-Data in der Landeshauptstadt Magdeburg

Die Verwaltung wurde mit Stadtratsbeschluss 1404-50(V)12 beauftragt, perspektivisch „Open Data“-Projekte in Magdeburg umzusetzen. Es soll eine Open Government Strategie entwickelt und kontinuierlich fortgeschrieben werden. Dazu wird eine AG Open Government gebildet, in der sowohl Vertreter der Stadtverwaltung als auch von den Fraktionen benannte Vertreter mitarbeiten sollen. Weiterhin kann sich die AG externen Sachverständigen zu Rate ziehen. Für die Veröffentlichung richtet die Landeshauptstadt Magdeburg ein Open-Data-Portal ein.

1. Umsetzung des Stadtratsbeschlusses

Mit der Stellungnahme S0307/11 zum Antrag A0151/11 „Offene Daten für Magdeburg – Chance für mehr Bürgerbeteiligung“ wurde bereits ein Umsetzungsvorschlag für den o. a. Beschluss unterbreitet. Mit den hier vorliegenden Informationen gibt die Verwaltung einen ersten Sachstandsbericht.

Entsprechend der Stellungnahme wurde zunächst eine interne Arbeitsgruppe mit Vertretern jedes Dezernates gebildet. Zu den Vorarbeiten der Arbeitsgruppe gehört - analog zu den Einzelaktivitäten des Umsetzungsvorschlages:

- eine erste interne Bestands- und Potentialanalyse relevanter Datensätze aus Sicht der Dezernate und die Erstellung eines sog. Datenkatalogs,
- die Prüfung des rechtlichen Rahmens,
- Klärung von Lizenzmodalitäten und Umgang mit Rohdaten,
- Abstimmung der Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene sowie
- Betrachtung organisatorischer Aspekte.

Ein Auszug der Ergebnisse wird auf den nachfolgenden Seiten dargestellt. Diese basieren auf der Analyse der aktuellen Gesetzeslage, Fachveröffentlichungen sowie den Vorgehensmodellen der bereits Open-Government-Data-aktiven Kommunen in Deutschland.

Diese Vorarbeiten für die Umsetzung von Open Government (nachfolgend OGD abgekürzt) in der Landeshauptstadt Magdeburg wurden geleistet, um den Rahmen festzulegen, den Aufwand abschätzen zu können und um letztlich die Diskussion überhaupt führen zu können. Im Weiteren soll nun auf der Basis des ersten Entwurfs des Datenkataloges der Meinungsbildungsprozess mit den Vertretern der Stadtratsfraktionen fortgeführt und die Vorstellungen zu den Anforderungen an das Magdeburger OGD-Portal ermittelt werden.

Vorgesehen ist, dieses Thema nach der ersten Datenermittlung innerhalb der Verwaltung in drei Stufen umzusetzen:

1. Gemeinsame Diskussion mit Vertretern der Stadtratsfraktionen im Rahmen eines Workshops,
2. Klärung der technischen Umsetzung (Aufgabe der Verwaltung),
3. Aufbereitung einer Open Government Data-Umsetzungsstrategie inkl. Aufbereitung der notwendigen Ressourcen.

2. Theoretische und gesetzliche Grundlagen sowie Best Practices

Die Bereitstellung von Offenen Verwaltungsdaten ist nicht primär eine Frage der informationstechnologischen Umsetzung, vielmehr bedarf es der Beachtung von rechtlichen Aspekten. In einem ersten Schritt wurde durch die Verwaltung daher geprüft, welche rechtlichen Vorgaben zur proaktiven Publikation von Verwaltungsdaten zum Tragen kommen.

2.1 Abgrenzung der Begrifflichkeiten Information und Daten

Der Begriff **Open Government Data** 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.

Daten sind reine Fakten – unabhängig von Bedeutung, Interpretation und Kontext. Erst indem solche Daten in einem konkreten Bedeutungskontext interpretiert werden, werden aus ihnen „Informationen“. Dies bedeutet auch, dass durch eine Weitergabe von Daten und die daraus resultierende Einbindung in andere Kontexte neue Informationen entstehen können. In der Alltags- und Rechtssprache werden die beiden Begriffe weitgehend synonym gebraucht. Beispiele für offene Daten: Statistik (u. a. Bevölkerungsdaten), Haushalt, Infrastruktur (u. a. Radwege) oder Familie (u. a. Kindergärten, Schulen, Volkshochschulen).

In den Ausführungen zu OGD wird vielfach die Begrifflichkeit **Rohdaten** verwandt. In der Praxis ist inhaltlich schwer abgrenzbar, wann es sich um nicht aggregierte Daten handelt. Dies könnte auch die Verwendung eines Datensatzes unnötig einschränken. In der Regel werden daher möglichst unveränderte Daten als bestmögliche Annäherung an Rohdaten publiziert.

2.2 Rechtliche Einordnung

Mit Inkrafttreten des E-Government-Gesetzes des Bundes im Sommer 2013 gibt es eine bundesweite Regelung für die Bereitstellung von Daten. § 12 Absatz 1 des Gesetzes enthält die Verpflichtung, dass Behörden, die über öffentlich zugängliche Netze Daten zur Verfügung stellen, an denen ein Nutzungsinteresse besteht (insbesondere ein Weiterverwendungsinteresse im Sinne des Informationsweiterverwendungsgesetzes zu erwarten ist), grundsätzlich maschinenlesbare Formate¹ zu verwenden haben. Als Indikatoren für ein Nutzungsinteresse sind beispielsweise entsprechende Anfragen oder bereits bestehende Applikationen, die entsprechende Daten verwenden. Für die Landeshauptstadt Magdeburg erstreckt sich der Wirkungsbereich des E-Government-Gesetzes nur auf die Bereiche, die Bundesrecht ausführen. Diese Normen schaffen aber keine Veröffentlichungspflicht, sondern regeln im Wesentlichen nur das Verwaltungsverfahren.

Auch das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen, begründet keinen Anspruch auf Zugang zu Verwaltungsinformationen. Ziel des Gesetzes ist es, durch mehr Transparenz und fairen Wettbewerb die kommerzielle Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen zu erleichtern. Gesetze, wie beispielsweise das Informationsfreiheitsgesetz LSA, enthalten einen Anspruch auf Auskunft, aber berechtigen nicht zur Weitergabe.

¹ Ein Format ist maschinenlesbar, wenn die enthaltenen Daten durch Software automatisiert ausgelesen und verarbeitet werden können.

Die Auseinandersetzung mit OGD hat gezeigt, dass das Spektrum an offenen Verwaltungsdaten so breit ist, wie die Vielzahl der Daten, die von der Verwaltung erhoben und vorgehalten werden. Der durch den Stadtrat gewünschte proaktive Ansatz zur Veröffentlichung von OGD führt jedoch nicht dazu, dass jeder vorhandene Datensatz online verfügbar gemacht werden muss. Voraussetzung ist, dass die Verwaltung über den Datensatz Verfügungsberechtigt sein muss, was bedeutet, dass es sich um originär in der Verwaltung erzeugte Daten handelt oder diese im laufenden Geschäft entstanden sind. Betrachtet werden muss im Weiteren für jeden Datensatz gesondert, dass nicht personenbezogene Daten und Informationen verwandt werden, deren Offenlegung eine Gefahr für die Sicherheit bedeutet, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen oder gegen das Urheberrecht verstoßen (s. a. Vorschlag zur Vorgehensweise, Anlage 1).

2.3 Aktuelle Best Practice Ansätze

Ein Vergleich der Ansätze in Köln, Ulm, Rostock, Bonn, Münster und Moers hat gezeigt, dass in den Verwaltungen unterschiedlich an das Thema herangegangen wird. Neben der technologischen Umsetzung differieren die Ansätze im Hinblick auf folgende Aspekte:

- Datenqualität: kein einheitlicher Standard, auch hinsichtlich der Detailtiefe,
- Verfügbarkeit: uneinheitliche Angebote,
- Datenformate: unterschiedlich, partiell auch noch Verwendung von pdf,
- Nutzungsbestimmungen: Verwendung unterschiedlicher, auch mehrfacher Lizenzmodelle.

Da eine 1:1 Adaption eines Ansatzes nicht möglich ist, ist die Zielstellung der Arbeitsgruppe aufbauend auf den Erfahrungswerten anderer Kommunen, einen eigenständigen Lösungsansatz für Magdeburg zu entwickeln.

Auf Bundesebene wurde das GovData-Portal im Jahr 2013 initiiert, welches bislang nur in einer Public-Beta-Phase als Prototyp getestet wird. Hier fließen die Informationen von Bund, Ländern und Kommunen zu den offenen Verwaltungsdaten zusammen. Ziel ist es, diese Daten an einer Stelle auffindbar und so einfacher nutzbar zu machen. Im Rahmen des Onlinestarts des Bundesportals govdata wurde vom Bundesministerium des Innern eine Metadatenstruktur für die Daten in Deutschland und eine Empfehlung für einheitliche Nutzungsbestimmungen für Verwaltungsdaten in Deutschland entwickelt. Bestandteil der Magdeburger Lösung sollte die Anbindung an das Bundesportal unter Verwendung der Vorgaben zur Metadatenbeschreibung und Nutzungsbedingungen sein (s. a. Vorschlag zur Vorgehensweise, Anlage 1).

3. Stand der Vorbereitungen für die Arbeit der gemeinsamen Projektgruppe

In allen Bereichen der Stadtverwaltung sowie den Eigenbetrieben wurde eine Bestands- und Potentialanalyse der Verwaltungsdaten durchgeführt. Die Ergebnisse des Datenmonitorings aller Dezernate mündeten in einem zentralen Datenkatalog mit den folgenden Attributen:

- Dezernat,
- Bereich,
- Inhalt/Was,
- Gesetzliche Verpflichtung, amtsinterne Entscheidung, Nutzerwunsch,
- Daten bereits vorhanden oder elektronische Aufbereitung grundlegend notwendig,
- Ablageort (z. B. Internet, Intranet, Ratsinfo, etc.),
- Format,
- Publikationszyklus,
- Anmerkung und
- Kategorie.

Zielstellung der Ergänzung der Tabelle war es, geeignete Datenbestände zu identifizieren an denen der Nutzer ein mögliches Interesse zur Weiterverwendung haben könnte und nicht um Datenmasse. Orientiert hat sich die Verwaltung im Hinblick auf Art und Umfang der Daten an den wenigen, bereits umgesetzten Ansätzen der Kommunen (sog. Fremd-Screening) und den Vorgaben des Stadtrates für die Phase 1 (s. Punkt 3). Das Ergebnis (Auszug s. u.) liegt nunmehr vor, auf dessen Basis der gemeinsame Workshop mit Vertretern der Fraktion vorbereitet werden kann.

Dezernat	Beispiele (Auszug)
I	Personalstatistik, Standorte Feuerwachen, Adressen Abfall- und Recyclinghöfe sowie Glascontainer, Verwaltungsgliederungsplan
II	Gesamtfinanzierungsplan, Übersicht Budgets und Deckungskreise, Verkaufsobjekte, Auflistung von Baumfällungen/Spielplätzen und Brunnen
III	Allgemeines Standortprofil, Wirtschaftszahlen, Ansiedlungserfolge
IV	Geschäftsberichte, Anzahl der Schüler/Ausstellungen und Besucherzahlen, Inhalt Findbücher
V	Badegewässerprofile, Statistik des Kinder- und Jugendzahnärztlichen Dienstes, Fall- und Personenzahlen z. B. Grundsicherung
VI	Nahverkehrsplan, Bestandsverzeichnis der öffentlichen Straßen/Wege und Plätze, Straßenzustandsdaten, neue Bebauungspläne

Der Verwaltung ist es wichtig, überschaubar zu beginnen, Erfahrungen zu sammeln und darauf aufbauend sukzessive das Vorhaben weiter voranzutreiben. So erscheint es nicht sinnvoll in der Startphase Open Government als Gesamtpaket und der weitestgehenden Ausbaustufe vollumfänglich umzusetzen – so auch die Empfehlungen von Bonn und Moers. Es ist zu erwarten, dass im Laufe der Zeit die Erwartungshaltung und die Anforderungen an den Datenkatalog allgemein steigen werden. Neben dem Download- und Suchservice, gilt es im weiteren Projektverlauf die Integration von Diensten (z. B. Vorschau) zu ermöglichen. Es ist davon auszugehen, dass auch die technischen Voraussetzungen sich in den nächsten Jahren ändern werden und neue Lösungsvorschläge bereitstehen.

4. Nächste Schritte

1. Vorbereitung Workshop Open-Data auf Basis der vorliegenden Ergebnisse und Daten mit Vertretern der Stadtratsfraktionen
2. Diskussion des Magdeburger Open-Data-Modells im Rahmen des Workshops (voraussichtlich Oktober 2014, Benennung der Teilnehmer durch Fraktionen)
3. Aufbereitung der Ergebnisse durch die Verwaltung und Einbindung in Aufbereitung der Open-Data-Strategie der Landeshauptstadt

Holger Platz