

B E S C H L U S S - V O R L A G E

Dezernat/Amt:	Verantwortlich:	Tel.Nr.:	Datum
IV/Amt für Bürgerservice und Informationsverarbeitung	Herr Mutter	5500	07.02.2014
Text			

Betreff:

**Open Government Data
h i e r :
Sachstand und weitere Entwicklung**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. HA	17.02.2014		X	X	
2. GR	25.02.2014	X			X

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Finanzielle Auswirkungen: ja - siehe Anlage 1

Beschlussantrag:

- 1. Der Gemeinderat nimmt den Bericht der Verwaltung gemäß Drucksache G-14/005 zu Open Government Data zustimmend zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung mit der weiteren Umsetzung der in Abschnitt 7 der Drucksache genannten Schwerpunkte.**
 - 2. Der Gemeinderat beauftragt die Verwaltung mit der Vorlage eines Berichtes zum Stand der Umsetzung im 2. Halbjahr 2015.**
 - 3. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass die erforderlichen Mittel in Höhe von einmalig 20.000 Euro und laufende Kosten von 85.000 Euro in 2014 von der Verwaltung überplanmäßig bereit gestellt werden. Die laufenden Kosten für 2015 in Höhe von 85.000 Euro werden im Doppelhaushalt 2015/2016 bereit gestellt.**
-

Anlagen:

1. Finanzielle Auswirkungen
2. Interfraktioneller Antrag der Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN und der SPD-Fraktion vom 23.04.2012
3. Sachstandsbericht zum Status quo
4. Kurzauswertung der Fachtagung Open Government vom 07.11.2013

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 23.04.2012 haben die Fraktionsgemeinschaft Junges Freiburg/DIE GRÜNEN und die SPD-Fraktion beantragt, u. a. eine Übersicht über die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Daten zu erstellen, über die Planungen zur Ausweitung des Angebotes zu berichten und generell dazu Stellung zu nehmen, wie die Verwaltung in Bezug auf Open Data strategisch vorgehen will (Anlage 2).

Die Verwaltung hat in einem Fraktionsgespräch am 17.07.2012 vorgeschlagen, zur weiteren Orientierung eine Fachtagung durchzuführen. Diese fand am 07.11.2013 statt. Die Veranstaltung wurde unter Moderation von und in Zusammenarbeit mit Kommune 2.0 durchgeführt. Kommune 2.0 ist ein Zusammenschluss von wichtigen Akteuren zum Austausch über Web 2.0, Open Government und Open Data-Themen. Sie wird u. a. unterstützt vom Fraunhofer FOKUS-Institut, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Landkreistag sowie Firmen und Verbänden. An der Tagung haben rd. 140 Personen teilgenommen, u. a. Mitglieder des Gemeinderates, viele Vertreterinnen und Vertreter aus anderen Kommunen, aus dem Kanton Basel, von Hochschulen, Bürgerinnen und Bürger, einige Firmen und Verbände sowie Vertreterinnen und Vertreter städtischer Ämter.

2. Begrifflichkeit

Open Government und insbesondere Open Data sind Themen, die gegenwärtig nicht nur in Fachkreisen, sondern auch im gesellschaftlichen und politischen Diskurs eine bedeutende Rolle einnehmen. Die wesentlichen Begriffe Open Government, Open Government Data und Open Data werden nicht immer deckungsgleich verwendet. Der IT-Planungsrat definiert als Open Government Data die öffentlich verfügbare Bereitstellung von Datenbeständen, in der Regel als Rohdaten zur Nutzung, Weiterverwendung und Weiterverbreitung. Ausgenommen sind schutzwürdige Daten.

Hinter den - schwierigen - Begrifflichkeiten verbirgt sich ein Leitbild, das Transparenz, Partizipation und Kooperation für und zwischen öffentlichen Stellen und der Bürgerschaft meint (Open Government). Durch eine zielgerichtete Öffnung der Verwaltung und eine umfassende Bereitstellung von Datenbeständen lässt sich Bürgerbeteiligung stärken und ein höherer Legitimationsgrad für Entscheidungen und Vorgehensweisen erreichen. Durch Transparenz, Partizipation und Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft, "Communities" (Zusammenschluss thematisch interessierter Personen oder Institutionen) und der Wirtschaft entstehen Innovationspotenziale. Die Bereitstellung öffentlich gewonnener Daten erlaubt

eine breitere Nutzung der Daten und die Schaffung neuer Anwendungen (z. B. Apps). Darüber hinaus lassen sich durch die Vernetzung von Datenbeständen neue Erkenntnisse schaffen, die auch für die Verwaltung von Vorteil sein können.

Open Data und Open Government bauen sehr stark auf der nachhaltigen und massiven Nutzung der technischen Potentiale des Internets sowohl bei der Bereitstellung von Daten als auch bei den Partizipationsverfahren und bei allen Aspekten von E-Government auf.

Mit Open Data werden ferner folgende Aspekte bezüglich der Bereitstellung von Daten verbunden: Vollständigkeit, Primärquellen, zeitliche Nähe, leichter Zugang, Maschinenlesbarkeit, Diskriminierungsfreiheit, Verwendung offener Standards, Lizenzierung, Dauerhaftigkeit und die Regelung von Nutzungskosten.

3. Einordnung in städtisches Handeln

Eine umfassende Bürgerbeteiligung hat in Freiburg Tradition, sei es im Baubereich, sei es in der Zusammenarbeit mit den Bürgervereinen oder durch Bürgergespräche in den Stadtteilen, im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, in den Bürgerbefragungen und insbesondere beim Beteiligungshaushalt.

Durch die Angebote von FR.ITZ, des Vermessungsamtes, des Geodatenmanagements und des Ratsinformationssystems sowie die umfangreichen Angebote des Internet-Auftrittes der Stadt stehen bereits eine Vielzahl von Informationen und Daten zur Verfügung.

Vieles von dem, was unter Open Data und Open Government fällt, wird von der Stadt seit langem praktiziert; allerdings noch nicht in allen unter Ziffer 2 genannten Aspekten und ohne eine in sich geschlossene städtische Vorgehensweise.

In der Anlage 3 ist in groben Zügen dargestellt, welche Schwerpunkte bei der Bereitstellung von Informationen und Daten durch die Verwaltung aktuell bestehen. Die Darstellung hat explizit keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll nur einen Überblick bieten.

4. Überörtliche Entwicklungen

EU-Richtlinie " Re-use of Public Sector Information" (PSI-Richtlinie)

Die EU billigte eine Überarbeitung der sog. PSI-Richtlinie. Sie regelt die Verwendung öffentlicher Daten neu und folgt den Open-Data-Grundsätzen, z. B. dem Grundsatz der Maschinenlesbarkeit. Nach der Richtlinie dürfen nun sämtliche bereitgestellten öffentlichen Daten zu jedem Zwecke weiterverwendet werden, vorausgesetzt die Urheberrechte Dritter werden dadurch nicht verletzt. Eine Entgelterhebung soll unter bestimmten Rahmensetzungen möglich sein. Die EU-Mitgliedstaaten haben 24 Monate Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Zudem wird die EU-Kommission Regeln zur Lizenzierung, zu den Datensätzen und zu den Abrechnungsvereinbarungen erstellen. Es ist derzeit

nicht absehbar, wann und in welcher Form eine konkrete nationale Rechtssetzung vorliegt und welche Auswirkungen dies im Einzelnen auf die kommunale Ebene haben wird.

INSPIRE-Richtlinie (Infrastructure for Spatial Information in the European Community)

Die rechtliche Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie ist durch die Verabschiedung des Geodatenzugangsgesetzes und des Landesgeodatenzugangsgesetzes abgeschlossen. Sie hat zum Ziel, eine gemeinsame Geodateninfrastruktur in der EU zu schaffen und definiert den rechtlichen Rahmen für den Aufbau von Geodateninfrastrukturen und die Harmonisierung von Geodatenätzen und -diensten. Raumbezogene Daten sollen in einer einheitlichen Systematik vernetzt über das Internet zur Verfügung gestellt werden. Die technische Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie wird in Baden-Württemberg durch das Kompetenzzentrum "Geodaten-Informationszentrum Baden-Württemberg" (GDI-BW) beim Landesamt für Geoinformationen und Landentwicklung vorangetrieben. Die Kommunen können in verschiedenen Bereichen hiervon betroffen sein, z. B. Lokalisierung von Grundstücken über Adressdaten.

"GovData - Das Datenportal für Deutschland"

Bund und Länder haben Anfang 2013 gemeinsam "GovData - Das Datenportal für Deutschland" gestartet. In der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Open Government" wurde ein einheitliches Metadatenschema (Metadaten sind Daten, die Informationen über andere Daten beinhalten) auf der Grundlage der Untersuchungen von Fraunhofer FOKUS erarbeitet und beschlossen. Dieses wird laufend fortentwickelt und mit ähnlichen Aktivitäten in Österreich und der Schweiz abgestimmt. Die Bereitstellung offener Daten auf kommunaler Ebene konform zu diesem Metadatenschema erscheint sinnvoll, um mit dem nationalen Datenportal und weiteren ähnlichen Portalen einfach Daten austauschen zu können.

Koalitionsvertrag Baden-Württemberg

Nach dem zwischen Grünen und SPD in Baden-Württemberg vereinbarten Koalitionsvertrag vom 09.05.2011 sollen in einem umfassenden Informationsfreiheitsgesetz gesetzliche Regelungen getroffen werden, damit Bürgerinnen und Bürger unter Beachtung des Datenschutzes grundsätzlich freien Zugang zu den bei den öffentlichen Verwaltungen vorhandenen Informationen haben. Die zugrunde liegenden Daten und Dokumente sollen soweit möglich öffentlich zugänglich gemacht werden. Es erfolgt eine Orientierung am Grundsatz "Open Data". Ein Gesetzentwurf liegt bisher nicht vor.

Andere Kommunen

Selbstverständlich gibt es auch in anderen Kommunen verschiedene Aktivitäten in Zusammenhang mit Open Data und/oder Open Government. Beispielhaft seien München, Köln und Ulm genannt, deren Vorgehensweise bei der Fachtaugung dargestellt wurde.

5. Fachtagung am 07.11.2013

Der Fachdialog wurde aus verschiedenen Perspektiven geführt, die in der Anlage 4 dargestellt sind. Die Anlage enthält eine knappe Zusammenfassung der Beiträge. Die einzelnen Vorträge sind auf der städtischen Internetseite zu finden (<http://www.freiburg.de/ogd>).

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Stadt Freiburg in Bezug auf die einzelnen Aktivitäten grundsätzlich gut aufgestellt ist. Dies gilt für die umfassende Beteiligung ebenso wie für die Bereitstellung von Daten, insbesondere über FR.ITZ, das vom Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS als "Best Practice Beispiel" eingestuft worden ist. Aus den Erfahrungen der Referenten heraus sollte jedoch die Zusammenarbeit mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern zur Diskussion über nutzbringende Datenbestände angestrebt werden.

Zentrale Themen sind die Zugänglichkeit von bereits vorhandenen Daten, die interne Vernetzung der verschiedenen zuständigen Organisationseinheiten sowie die interne Abstimmung von Daten. Die Referenten wiesen deutlich darauf hin, dass ein Erfolg nach außen sehr von der internen Kooperationsfähigkeit abhängt und die Nutzung von Web-Verfahren, Portalen usw. einer einheitlichen Strategie folgen sollte. In den Beiträgen aus dem Publikum wurde insbesondere die Verfügbarkeit von Verkehrsdaten, Maschinenlesbarkeit des Haushaltsplanes und des Ratsinformationssystems erbeten. Diese Anregungen werden unabhängig von den in Abschnitt 7 genannten Schwerpunkten weiter verfolgt bzw. geprüft.

Die Verwaltung hat im Nachgang zum Fachdialog gemeinsam mit Kommune 2.0, einem Vertreter des auf Open Government spezialisierten Institutes Fraunhofer FOKUS und Vertreterinnen und Vertretern der maßgeblich betroffenen städtischen Ämter in einem Workshop eine Bewertung der Tagung vorgenommen und mögliche Schwerpunkte zur Weiterentwicklung diskutiert. Ergebnis dieses internen Workshops war, dass auf den bisherigen städtischen Ansätzen gut aufgesetzt werden kann, die Weiterentwicklung am sinnvollsten schrittweise und strukturiert erfolgt und Qualitätsaspekte, nicht aber quantitative Zielsetzungen, im Vordergrund stehen sollten. Als eine wesentliche Voraussetzung hat sich gezeigt, dass eine verbesserte interne Struktur für die Weiterentwicklung notwendig ist.

6. Organisation des weiteren Prozesses

Die Aufgaben im Zusammenhang mit Open Data und Open Government werden in der Stadt breit gestreut wahrgenommen. Viele Dienststellen und Ämter sind bereits damit befasst und arbeiten an Weiterentwicklungen und an der Übertragung fachlicher Erkenntnisse in Informations- und Beteiligungsformen. Dies ist sinnvoll und sollte weiterhin so bleiben. Die Spezialisierung führt aber auch dazu, dass ein Gesamtüberblick und eine einheitliche Weiterentwicklung erschwert werden. Deshalb ist es vor dem Hintergrund der unter Abschnitt 7 genannten Schwerpunkte sinnvoll, die weitere strukturierte Vorgehensweise einer koordinierenden Stelle zu übertragen. Diese soll beim Amt für Bürgerser-

vice und Informationsverarbeitung durch eine Umorganisation und eine entsprechende interne Freistellung eingerichtet und im Rahmen einer Projektstruktur tätig werden. Als Ersatz soll eine auf 2 Jahre befristete Stelle mit Zeitvertrag zur Verfügung gestellt werden. Die Grundkompetenzen der innerstädtisch betroffenen Dienststellen werden dadurch nicht beeinträchtigt.

Die Aufgaben der Koordinierungsstelle sollen folgende Bereiche umfassen:

- Koordination (Abstimmung relevanter Aktivitäten),
- Strategie (Abstimmung des weiteren Vorgehens),
- Qualifizierung und Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- Kommunikation und Kooperation (Austausch mit anderen Kommunen und mit der Bürgerschaft).

Darüber hinaus soll eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der maßgeblich beteiligten Ämtern die Arbeit dieser Koordinierungsstelle ergänzen und unterstützen. Dies erfordert auch die Bereitstellung von zeitlichen Ressourcen in den Fachämtern.

7. Themenschwerpunkte

Aus Sicht der Verwaltung bestehen nach der Auswertung der Fachtagung insbesondere folgende Schwerpunkte für die nächsten beiden Jahre.

7.1 Datengewinnung und Datenbereitstellung

- Da Daten nicht in allen städtischen Bereichen nach statistischen Standards erfasst werden und der Kerndatenbestand der Stadt nicht abschließend formuliert ist, soll ein sukzessiver Abgleich und Aufbau städtischer Datenbestände einschließlich entsprechender Metadaten erfolgen. Dabei wird man sich an der Relevanz der Daten für die Bürgerschaft und die Stadt orientieren. Erforderlich ist ebenso eine Überprüfung der bisher bereit gestellten Datenbestände auf Zugänglichkeit, Aufbereitung und Prüfung, inwieweit maschinenlesbare Formate angeboten werden können. Dabei sollen diese Datenbestände auch weiterhin, wo sinnvoll, so aufbereitet, übersichtlich und gut lesbar bereit gestellt werden, dass Information und Partizipationsmöglichkeiten auch für breite Bevölkerungskreise gewährleistet sind.
- Das Angebot FR.ITZ soll weiter entwickelt werden und als ein zentrales Portal sowohl nach außen als auch verwaltungsintern genutzt werden. Neben der Erweiterung des inhaltlichen Angebotes und der Bereitstellung neuer Module für thematische Karten, Diagramme und Grafiken ist auch die Umstellung auf eine neue Oberfläche mit der Möglichkeit, diese auch selbst zu konfigurieren (mein FR.ITZ: eigene Favoriten, ausgewählte Sachgebiete und Auswertungen, eigene Auswertungen) geplant. Schließlich soll eine standardisierte Schnittstelle, mittels derer die Sach- und Metadaten maschinell zugänglich und lesbar gemacht werden, geschaffen werden. Damit können Datensuchmaschinen das Freiburger Datenangebot erfassen und ggf. in anderen Open-Data-Portalen verlinken.

- Nach Umsetzung des beschlossenen personellen Ausbaus für das Geodatenmanagement können bislang zurückgestellte und neue Themen mit Geo-Bezug effektiver bearbeitet werden. Auf der Agenda stehen neben den sich aus der INSPIRE-Richtlinie der EU ergebenden Aufgaben insbesondere die Neukonzeption von FreiGIS und den dazu benötigten Komponenten. Diese Komponenten sind Grundlage für ein zeitgemäßes städtisches Geoportal, die Implementierung von geeigneten Werkzeugen, die Integration einer stadtweiten Zugriffskontrolle sowie den Aufbau einer umfassenden Berechtigungsstruktur für den Zugriff auf sensible Geodaten.
- Ein wichtiger Punkt ist die Verknüpfung von Sachdaten mit Raumbezügen. U. a. ist vorgesehen, im Rahmen eines EU-Förderprojektes das Konzept für eine Schnittstelle von FR.ITZ zu INSPIRE zu entwickeln.

7.2 Beteiligungsverfahren

Auf die Vielfalt der Beteiligungsformen der Stadt ist hingewiesen worden. Als ein Prüffeld sieht die Verwaltung hier die Aufgabe, unabhängig von den jeweiligen unverändert bleibenden fachlich-inhaltlichen Zuständigkeiten, zu prüfen, welche digital gestützten Möglichkeiten und Standardisierungen für Partizipationsprojekte sinnvoll einsetzbar wären.

7.3 Zusammenarbeit und Austausch

Es ist beabsichtigt, den Kontakt mit anderen Städten, dem Städtetag und dem Land zu intensivieren. Es ist ferner beabsichtigt, sich intensiv mit der sich in Freiburg etablierenden "Community" von interessierten Bürgerinnen und Bürgern und Programmiererinnen und Programmierern auseinander zu setzen und in einen regelmäßigen Austausch zu kommen. Ausgehend von den Erfahrungen anderer Städte sieht die Verwaltung hier einen gegenseitigen Mehrwert. Der Begriff "Community" ist in diesem Kontext ein Synonym für eine Gruppe von computer- und datenaffinen Menschen, die unentgeltlich Wege sucht, Daten nutzbar zu machen und Services entwickelt.

8. Weitere Themen

Neben diesen Schwerpunkten bestehen weitere Arbeitsfelder, die angegangen werden sollen. Diese zeichnen sich aber dadurch aus, dass teilweise eine Abhängigkeit von übergeordneten Entwicklungen besteht und es sich teilweise um Daueraufgaben handelt. Neben der jeweiligen Abklärung der technischen Ausstattung und IT-Infrastruktur nach innen und nach außen, gehören dazu folgende Punkte:

- Durch eine erweiterte Bereitstellung von Daten, ggf. im maschinenlesbaren Format, können Datenschutzprobleme entstehen. Grundsätzlich sind personenbezogene Daten nicht von Open Data umfasst. Datenschutz ist ein hohes Gut, das gewährleistet sein muss. Dies spricht nicht gegen eine Ausweitung der angebotenen Datenbestände, erfordert aber eine intensive Prüfung. An dieser Stelle muss klar sein, dass gerade in Fällen von aus unterschiedlichen Quellen verknüpften Daten nicht mehr vollständig überschaubar ist,

welche Datenschutzproblematik aus der Verknüpfung ursprünglich unproblematischer Daten entstehen kann. Hier ist eine Orientierung an den bundesweiten Entwicklungen zwingend.

- Einige Daten werden aktuell kostenfrei zur Verfügung gestellt, andere nicht, z. B. verschiedene Daten des Vermessungsamtes. Hier sind weitere Klärungen erforderlich, welche Daten kostenfrei oder gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden können. Hierbei bestehen auch Abhängigkeiten von überörtlichen Entwicklungen.
- Die Klärung von Lizenzfragen ist kompliziert. Ungeachtet dessen, dass bei der Überprüfung der einzelnen bereits vorhandenen Datenbestände auch mit geklärt wird, ob eines der möglichen Lizenzierungsmodelle angewandt werden kann, ist auch ein Zusammenhang mit den übergeordneten Entwicklungen im Bund und den Ländern zu sehen. In vielen Fällen geht es nicht nur um städtische Daten, da diese zum Teil auf Daten von anderen aufbauen. Die daraus resultierenden Folgen lassen sich nur zum Teil durch kommunale Aktivitäten klären, so dass Abstimmungen mit anderen (z. B. dem Verband der Deutschen Städtestatistiker) zwingend sind. Wichtig ist, dass am Ende klare und transparente Regelungen für die Nutzung von Daten gegeben sind.
- Die genannten Aspekte machen deutlich, dass die zu klärenden Fragestellungen nicht banal sind. Deshalb soll die Arbeitsgruppe auch einen Kriterienkatalog entwickeln, anhand dessen u. a. standardisiert geprüft werden kann, welche Datenbestände in Frage kommen, welcher Nutzen besteht, welche rechtlichen Hindernisse gegeben sind und welche technischen Fragen zu klären sind.
- Eine Rolle spielen auch E-Government-Themen, also Bereiche, in denen durch digital gestützte Verfahren Verwaltungsprozesse abgewickelt werden. Zum einen geht es darum, dass auch aus spezifischen Fachverfahren Daten gewonnen werden können, die über die konkrete Fallbearbeitung hinaus Verwendung finden können. Für zukünftige Weiterentwicklungen von Fachverfahren sollte deshalb bei Ausschreibungen, soweit möglich, die Anforderung entsprechender Schnittstellen zur Bereitstellung von Daten in geeigneten Formaten berücksichtigt werden. Zum anderen sollte, zwar eher nur am Rande ein Open Data- oder Open Government-Thema, im Sinne der Serviceverbesserung auch ein Blick auf den Stand der Online-Angebote und der Prozesse der Stadt für konkrete Anliegen von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern gelegt werden. Dies berührt sehr stark den Prozess der Verwaltungsmodernisierung und ist eine Daueraufgabe.

9. Kosten

Erforderlich sind die Bereitstellung der Personalkosten für einen Zeitvertrag im Umfang von jährlich rd. 65.000,00 € über zwei Jahre und Projektmittel von jährlich 20.000,00 €. Für die technische Weiterentwicklung von FR.ITZ werden sich die Kosten einmalig auf 20.000,00 € belaufen. Abhängig von den Ergebnissen der anstehenden Arbeiten werden weitere Kosten entstehen, die aber im Vorfeld nicht bezifferbar sind. Diesen überschaubaren Kosten wird aber ein entsprechender Nutzen im Rahmen von Open Government (Data) gegenüberstehen.

Die Mittel für 2014 werden von der Verwaltung im Rahmen ihrer Zuständigkeit überplanmäßig zur Verfügung gestellt durch Deckung aus dem Gesamthaushalt. Die Aufwendungen für 2015 sollen über den Doppelhaushalt bereitgestellt werden.

10. Abschließende Bewertung

Die Setzung eines Arbeitsschwerpunktes auf die genannten Aspekte von Open Government und Open Government Data ist sinnvoll. Durch eine verbesserte interne Struktur, Vernetzung, Aufarbeitung und Definition sowie Identifikation von relevanten Daten und Informationen lassen sich für die Bürgerschaft deutliche Mehrwerte erreichen, für die Verwaltung selbst sind durch verbesserte Datenlagen erhebliche Steuerungs- und Planungsgewinne realisierbar.