

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 10/041/2017

öffentlich

Fachbereich: Amt für Personal, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus Bearbeiter/in: Straeten, Anja	Datum: 16.10.2017 Az.: 10-16/PG Open Data
---	--

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Ausschuss für Informationstechnik und digi- tale Verwaltung	20.11.2017	Kenntnisnahme

– Zweiter Zwischenbericht über die Arbeitsergebnisse der Projektgruppe

- Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen

Beschlussvorschlag:

Der Bericht der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.

Fachbereich: Amt für Personal, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus Bearbeiter/in: Straeten, Anja	Datum: 16.10.2017 Az.: 10-16/PG Open Data
---	--

– Zweiter Zwischenbericht über die Arbeitsergebnisse der Projektgruppe

Anlass der Vorlage:

Anlass

Im Rahmen der vom Kreistag am 22.06.2015 beschlossenen Umsetzung des Masterplans E-Government 2020 hat der Ausschuss für Informationstechnik und digitale Verwaltung in seiner Sitzung am 16.11.2015 die Verwaltung beauftragt, eine Empfehlung zur Positionierung der Kreisverwaltung im Thema Open Data vorzulegen (Vorlage-Nr. 10/040/2015). Über erste Arbeitsergebnisse der entsprechend des politischen Auftrages im Juli letzten Jahres eingerichteten Projektgruppe wurde im November letzten und im Mai diesen Jahres berichtet (Vorlage-Nr. 10/34/2016 und Vorlage-Nr. 10/024/2017).

Ausgangslage

Wie in der Vorlage-Nr. 10/34/2016 beschrieben, wurde das Open-Government-Vorgehensmodell des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Wien als theoretische Grundlage für die Projektarbeit gewählt. Mit der praktischen Umsetzung der ersten Handlungsfelder „Identifikation von Datenbeständen“ und „Datenmonitoring“ wurden seit Juni 2017 unter dem Motto „Voraussetzungen schaffen – von Anderen lernen“ Erfahrungen gesammelt und darauf aufbauend die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen. Dieser Sachstandsbericht fasst die bisherigen Erkenntnisse zusammen und gibt einen Ausblick auf die weitere Arbeit.

Handlungsfeld - Datenbestände identifizieren

Die Herausforderung in diesem Handlungsfeld bestand darin, eine geeignete Methode für die Datenabfrage zu entwickeln, um zu ermitteln, welche Daten in einer Verwaltung bereits vorhanden sind und welche dieser Daten sich für eine Veröffentlichung eignen könnten.

Eine wesentliche Erkenntnis aus den ersten Umsetzungsschritten bei der Identifikation geeigneter Daten ist, dass sich für die Befragten auf den ersten Blick kein unmittelbarer Mehrwert durch die Bereitstellung von offenen Daten erschließt. Eine weitere Herausforderung liegt darin, Verständnis dafür zu schaffen, dass Open-Data weit über die bisher gelebten Formen von Verwaltungstransparenz in Form von Berichten, Internet-Portalen usw. hinaus geht. Geeignete Informationsmaßnahmen sind daher für eine Akzeptanzbildung von hoher Wichtigkeit.

Dies stützen auch die Erfahrungen verschiedener Open-Data Pilotkommunen. In diesen wurde die Abfrage mit Hilfe eines durch den befragten Bereich selbstständig auszufüllenden Fragebogens oder per Online-Erfassung¹ durchgeführt. Die Verwertbarkeit der in diesen Umfragen gemachten Angaben wird von den Pilotkommunen als sehr heterogen eingeschätzt.

Die Projektgruppe hat sich daher entschlossen, methodisch den Fokus bei der Datenerhebung, neben allgemeiner Information und Akzeptanzbildung im Thema Open Data, auf die konkrete Nachfrage von Daten sowie die Nutzungsanforderungen an die Daten in den befragten Fachbereichen zu legen. Die folgenden Ergebnisse wurden erreicht:

¹ z.B. Stadt Freiburg, Stadt Bonn

- Die Datenerhebung erfolgt in Form eines strukturierten Interviews, um die wichtigsten Datenbestände eines Fachbereiches mit der höchsten praktischen Relevanz („Top-Datenbestände“) zu identifizieren. Ein entsprechender Interviewleitfaden wurde bereits erarbeitet.
- Die Durchführung der Interviews erfolgt zusammen mit Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartnern aus den projektbeteiligten Ämtern². Die Interviewphase hat in den letzten Wochen begonnen.
- Nach Abschluss der Interviewphase werden die Ergebnisse aus den Interviews konsolidiert. Die Ergebnisse werden kompakt in dem nachfolgenden Kriterienraster aufbereitet:

Kriterienraster zum Strukturierten Interview zur Identifizierung der wichtigsten Datenbestände eines Fachbereiches		
Stufe 1 Überblick über die wichtigsten Daten eines Fachbereiches („Top-Datenbestände“)	Stufe 2 Detailinformation zu den Datenbeständen	Stufe 3 Anregungen zu Open Data
Werden bereits Daten aus dem Fachbereich an Dritte geliefert oder wurden von Dritten nachgefragt?	Werden die in Stufe 1 benannten Daten bereits standardisiert erstellt?	Welche Daten des Fachbereiches könnten darüber hinaus veröffentlicht werden?
Welches sind die wichtigsten Daten des Fachbereiches für Politik und Verwaltungsführung?	Wird für die standardisierte Erstellung der in Stufe 1 benannten Daten ein IT-System verwendet?	Welche Daten –auch außerhalb des eigenen Fachbereichs– würden gewünscht?
Aus welchen IT-Systemen werden Daten generiert?	Auf Basis welcher rechtlichen Grundlage(n) werden die in Stufe 1 benannten Daten erhoben?	
Welche Informationen –wie z.B. (Excel-) Listen- werden darüber hinaus im Fachbereich vorgehalten?		
Welche Informationen werden im Fachbereich für die Bearbeitung von Fachaufgaben vorgehalten?		
Gibt es Statistikanforderungen in dem Fachbereich?		
Haben Sie Daten, die -z.B. aus Gründen des Datenschutzes, Geheimhaltungsregelungen, urheberrechtlichen Grenzen - nicht veröffentlichungsfähig sind?		

² Amt für Personal, Organisation, Wirtschaftsförderung, Kultur und Tourismus / Kämmerei / Vermessungs- und Katasteramt / Umweltamt

Handlungsfeld – Datenmonitoring

Für eine systematische Analyse des ermittelten Datenbestandes ist auf Basis des Datenmonitorings der KDZ Wien³ ein standardisiertes Bewertungsverfahren vorgesehen, welches neben der Verfügbarkeit und Qualität der Daten auch rechtliche Aspekte einer Veröffentlichung (Datenschutz, urheberrechtliche Grenzen, Sicherheitsüberlegungen) berücksichtigt. Im Detail sind die folgenden Ergebnisse erarbeitet worden:

- Übernahme der nachfolgenden Datenmonitoring-Kriterien der KDZ Wien:

Datenmonitoring - Allgemeine Kriterien ⁴		
Kriterium	Erläuterung	Bewertung (Punkte 0-5)
Geheimhaltung / rechtliche Hindernisse	Unterliegen die Daten Geheimhaltungspflichten oder sonstigen rechtlichen Beschränkungen bzw. handelt es sich um infrastrukturkritische Daten?	0: Geheimhaltungspflicht gegeben 1: Einschränkungen vorhanden, kaum änderbar (z. B: EU-Vorgaben) 2: Einschränkungen vorhanden, änderbar (z. B: Landesgesetzgeber oder Gemeinderat mit 2/3 Mehrheit) 3: Einschränkungen vorhanden, leicht änderbar (z. B: Landesgesetzgeber oder Gemeinderat mit einfacher Mehrheit) 4: Einschränkungen vorhanden, sehr leicht änderbar (z. B: interne Richtlinien, Verwaltungskultur) 5: keine Einschränkungen
Personen- oder Unternehmensbezug	Handelt es sich um personenbezogene Daten bzw. lassen sich Rückschlüsse auf Personen oder Unternehmen daraus ableiten?	0: Personenbezogene Daten 1: Nicht anonymisierbare Daten, fehlende Zustimmung kaum einholbar 2: Nicht anonymisierbare Daten, fehlende Zustimmung einholbar 3: Zustimmung zur Veröffentlichung vorhanden (z. B. Förderdaten) 4: Anonymisierbare Daten 5: Kein Rückschluss auf Personen oder Unternehmen ableitbar, bzw. keine Verletzung schutzwürdiger Geheimhaltungsinteressen (§8 DSGVO)
Nutzungsrecht	Besitzt die Verwaltung das alleinige Nutzungsrecht der Daten?	0:Fehlendes Nutzungsrecht: Veröffentlichung nicht möglich 1: Lizenzkosten fallen an, Genehmigungen sind einzuholen 2: Lizenzkosten fallen an, Genehmigungen sind vorhanden 3: Keine Lizenzkosten, aber Genehmigungen sind einzuholen 4: Keine Lizenzkosten, Genehmigungen vorhanden 5: Alleiniges Nutzungsrecht sichergestellt

³ Vgl. dazu auch Vorlage-Nr. 10/34/2016

⁴ ©KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung Wien/ Creative Commons Namensnennung 3.0 Österreich Lizenz <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/at/deed.de>

Datenmonitoring - Allgemeine Kriterien ⁴

Kriterium	Erläuterung	Bewertung (Punkte 0-5)
Nutzen	Wie hoch wird der Nutzen für alle Zielgruppen eingeschätzt?	1: Der Nutzen ist sehr gering 2: Der Nutzen ist gering 3: Der Nutzen ist durchschnittlich 4: Der Nutzen ist hoch 5: Der Nutzen ist sehr hoch
Aufwand	Wie hoch ist der Aufwand für die Veröffentlichung?	0: Aufwand nicht vertretbar 1: Der Aufwand ist sehr hoch 2: Der Aufwand ist hoch 3: Der Aufwand ist durchschnittlich 4: Der Aufwand ist gering 5: Der Aufwand ist sehr gering
Inhaltliche Datenqualität	Wie hoch wird die Datenqualität eingeschätzt? (Vollständigkeit, zeitliche Nähe, Genauigkeit, Fehlerhaftigkeit,...)	0: Datenqualität nicht vertretbar 1: Die Datenqualität ist sehr gering 2: Die Datenqualität ist gering 3: Die Datenqualität ist durchschnittlich 4: Die Datenqualität ist hoch 5: Die Datenqualität ist sehr hoch
Technische Verfügbarkeit	Verfügbare Datenformate, offene Standards: 5-Sterne-Modell, OGD-Formate	1: Daten sind elektronisch verfügbar 2: Daten sind in maschinenlesbarem Format verfügbar 3: Daten sind in OGD-Formaten verfügbar 4: Daten sind mit URI / als RDF verfügbar 5: Daten sind als Linked Data verfügbar
Synergie	Werden Daten/Dienste bereits anderweitig von der Verwaltung angeboten?	1: Freiwillig bereits publiziert 2: Freiwillig zu publizieren 3: Aufgrund einer veränderbaren Verpflichtung zu publizieren 4: Aufgrund einer Verpflichtung (Gesetz, EU-Vorschrift oder Vertrag) bereits publiziert (z. B: INSPIRE, Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG,...) 5: Aufgrund einer schwer änderbaren Verpflichtung (Gesetz, EU-Vorschrift oder Vertrag) zu publizieren (z. B: INSPIRE, Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG,...)

- Zusätzlich zu den Kriterien der KDZ Wien werden in das Monitoring folgende kreisspezifische Kriterien aufgenommen:

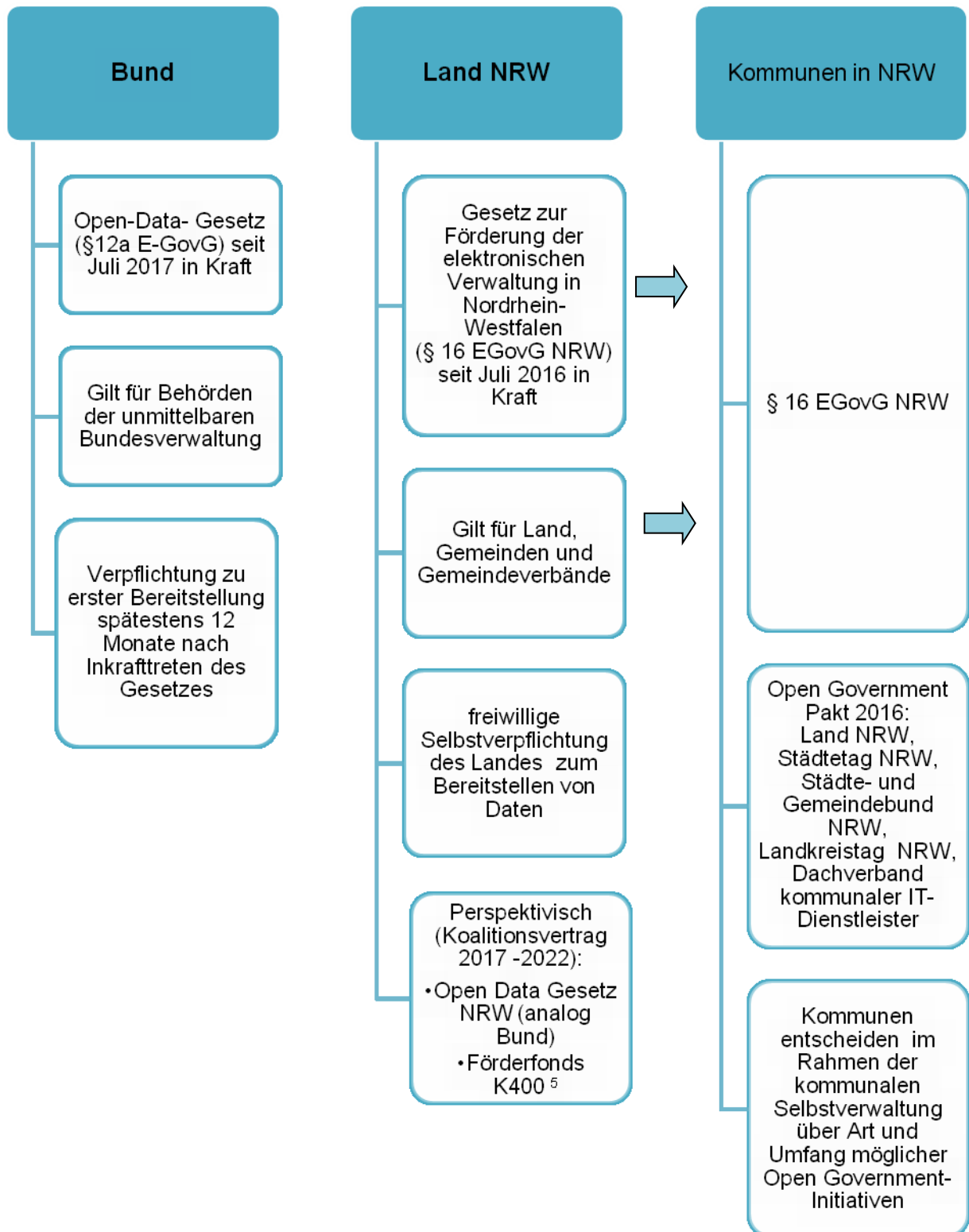
Datenmonitoring - Kreisspezifische Kriterien		
Kriterium	Erläuterung	Bewertung (Punkte 0-5)
Veröffentlichungsfähigkeit KME	Können die Daten uneingeschränkt veröffentlicht werden?	<p>0: Daten sind -auch kreisintern- nicht veröffentlichungsfähig</p> <p>1: Daten können verwaltungsintern bestimmten Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden – es bestehen zu prüfende Einschränkungen</p> <p>2: Daten können verwaltungsintern bestimmten Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden.</p> <p>3: Daten können verwaltungsintern allen Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden - es bestehen zu prüfende Einschränkungen</p> <p>4: Daten können verwaltungsintern allen Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden</p> <p>5: Daten können ohne Einschränkungen intern und extern veröffentlicht werden</p>
Interpretation KME	Besteht das Risiko einer Fehlinterpretation der Daten?	<p>0: Nicht vertretbares Risiko der Fehlinterpretation: Veröffentlichung nicht möglich</p> <p>1: Möglichkeit der Fehlinterpretation sehr hoch - Zustimmung der Politik erforderlich</p> <p>2: Möglichkeit der Fehlinterpretation hoch - Zustimmung der VK erforderlich</p> <p>3: Möglichkeit der Fehlinterpretation durchschnittlich</p> <p>4: Möglichkeit der Fehlinterpretation gering</p> <p>5: kein Risiko der Fehlinterpretation</p>
Vermarktung KME	Bestehen Vermarktungsinteressen des Kreises?	<p>1: Es bestehen vorrangige Vermarktungsinteressen / Jahreserlös > 5.000 €</p> <p>2: Es bestehen vorrangige Vermarktungsinteressen / Jahreserlös < 5.000 €</p> <p>3: Es bestehen vorrangige Vermarktungsinteressen / ein Jahreserlös lässt sich jedoch nicht beziffern</p> <p>4: Vorrangige Vermarktung wäre ggf. möglich, wird aber nicht praktiziert</p> <p>5: Es bestehen keine vorrangigen Vermarktungsinteressen des Kreises</p>

- Sollten einzelne Kriterien mit 0 bewertet werden (rot gekennzeichnet), so sind das Ausschließungsgründe für eine Veröffentlichung.
- Falls im ersten Schritt auf Grund einer zu geringen Bewertung der Qualität von einer Veröffentlichung abgesehen wird, wird geprüft, ob Maßnahmen zur Erhöhung der Datenqualität im Hinblick auf Vollständigkeit, zeitliche Nähe, Genauigkeit und Fehlfähigkeit der Daten getroffen werden können. Im Anschluss kann eine erneute Bewertung durchgeführt werden.
- Bei Daten, die wegen ihres Personenbezuges bzw. der Beziehbarkeit auf Einzelpersonen nicht veröffentlicht werden können, kann eine Aggregation bzw. Anonymisierung geprüft werden, um eine Veröffentlichungsfähigkeit zu erreichen.
- Auf eine Gewichtung der vorgenannten Kriterien wird verzichtet. Dies unterstellt als vereinfachende Annahme einen gleichen Stellenwert jedes Kriteriums, die dabei helfen soll, die Datenbestände zu identifizieren, die sich vorrangig für eine mögliche Veröffentlichung eignen.

Handlungsfeld – rechtliche Rahmenbedingungen

Es besteht weiterhin keine rechtliche Verpflichtung der Kommunen zu Open Data. Die Kommunen können selbst entscheiden, ob und welche Daten sie veröffentlichen. Die Entscheidung zur Einführung von Open Data in den Kommunen hängt daher in besonderem Maß vom politischen Willen und Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsaspekten ab.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Open Data befinden sich –nicht zuletzt auch durch die aktuellen Wahlen auf Bundes- und Landesebene- in einem weiteren Anpassungsprozess. Der aktuelle rechtliche Sachstand ergibt sich aus dem nachfolgenden Schaubild:



⁵ Förderfonds „K400 - Kommunal wird Digital“ mit einem Volumen von 100 Millionen Euro zur Förderung von Digitalisierungsprozessen in den Kommunen (Glasfaserausbauprojekten, IT-Sicherheitskonzepte und digitale Notfallpläne sowie E-Government- und Open Data-Strategien in interkommunalen Zusammenarbeit)

Handlungsfeld – Vernetzung

Die Vernetzung mit externen Open-Data-Interessierten soll zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen. Dazu sind zunächst folgende Handlungsschritte vorgesehen:

- Das „Code For Germany Programm“⁶ der Open Knowledge Foundation Deutschland (OKFN) bringt Designer, Entwickler, Journalisten usw. in regelmäßigen Treffen zusammen. Diese ‚Labs‘ arbeiten an nützlichen Anwendungen rund um offene Daten. Hier soll ein Austausch mit den lokalen Code For Labs in Wuppertal und Düsseldorf erfolgen.
- Mögliche Ergebnisse aus dem im Rahmen des Open Government Paktes 2016⁷ von der Geschäftsstelle open.NRW eingerichteten Open Knowledge (OK) Roundtable NRW, welcher die verschiedenen Labs aus NRW überregional miteinander vernetzen und regelmäßigen Austausch zwischen den Labs und der Verwaltung soll, werden berücksichtigt. Perspektivisch ist auch eine Mitarbeit im Roundtable NRW vorstellbar.

Handlungsfeld - Digitale Geobasisdaten NRW

Die Verordnung zur Umsetzung der Open Data Prinzipien für Geobasisdaten vom 8. August 2016 ist Anfang 2017 in Kraft getreten. Das Land Nordrhein-Westfalen bietet nun amtliche Daten der Vermessungsämter und Katasterverwaltungen unter Einhaltung der Open-Data Prinzipien an. Verfügbar sind Höhenmodelle, Landschaftsmodelle, topographische Karten, Luftbilder, Liegenschaftskarten und historische Karten⁸. Die Eigentümerdaten unterliegen weiterhin dem Datenschutz.

Handlungsfeld – Metadatenstandard

Hinsichtlich der Änderung des Metadatenstandards von CKAN auf DCAT-AP.de (vgl. dazu auch Vorlage 10/024/2017) ergibt sich aktuell folgender Sachstand:

- Zwischenzeitlich wurden Spezifikationen zur Version 1.0 von DCAT-AP.de veröffentlicht. Derzeit wird an einer Umstellung des Bundesportals GovData auf DCAT-AP.de gearbeitet. Nach einer Erprobungszeit wird eine formale Verabschiedung von DCAT-AP.de als deutschen Standard für das Jahr 2018 angestrebt.
- Bei einem Vergleich der im neuen DCAT-AP.de Modell definierten Pflichtangaben mit denen des aktuell verwendeten CKAN-Metadatenmodells OGD 1.1 ergeben sich keine relevanten Abweichungen. Ein auf Basis des derzeit gültigen Metadatenmodells erstelltes Metadatenchema ist daher nach aktuellem Kenntnisstand aufwärtskompatibel in den DCAT-AP.de Standard. Die Projektarbeit beim Kreis Mettmann wird daher auf Grundlage des CKAN-Standards OGD 1.1 fortgeführt.

⁶ Mehr Informationen unter <http://codefor.de/>

⁷ Am 26.10.2016 haben Vertreter/innen der kommunalen Spitzenverbände, des KDN Dachverbandes kommunaler IT-Dienstleister NRW sowie des Landes NRW die Rahmenvereinbarung Open Government NRW unterzeichnet. Diese regelt die Zusammenarbeit von Land, Kommunen, IT-Dienstleistern sowie Zivilgesellschaft bei der Förderung und Implementierung von Open Government in der öffentlichen Verwaltung von Nordrhein-Westfalen bis 2020. https://open.nrw/sites/default/files/atoms/files/rahmenvereinbarung_zum_open_government_pakt_nrw.pdf

⁸ Weitere Informationen unter <https://www.geoportal.nrw/>

Ausblick

Auf Grundlage der Ergebnisse des Datenmonitorings wird die Projektgruppe 5 bis 10 exemplarische Datensätze auswählen, mit denen in der Folge die weiteren Handlungsfelder

- Klärung von rechtlichen Rahmenbedingungen und Handlungsnotwendigkeiten
- Festlegung der Verwendungsbefugnisse
- Planung von Datensatzfreigabe und –Veröffentlichung
- Überlegungen zu Datenaufbereitung und –Visualisierung
- Standards einer Metadatenstruktur festlegen
- Technische Umsetzung einer Open-Data Plattform
- Kosten-/Nutzenaspekte
- Vorgehensmodell für eine mögliche Implementierung von Open Data
- Identifikation von organisatorischen Konsequenzen und Anforderungen an die Ämter des Hauses

untersucht werden.

Eine Empfehlung zur Positionierung des Kreises zum Thema Open Data wird in Form eines Abschlussberichts der Projektgruppe an den Ausschuss für Informationstechnik und digitale Verwaltung im 1. Halbjahr 2018 erfolgen.