

Dienstanweisung über die Bereitstellung von Open Data (offenen Daten) in der Stadtverwaltung Wuppertal – DA Open Data

Präambel

Die Informationsansprüche der Öffentlichkeit gegenüber den staatlichen Verwaltungen sind in den letzten Jahren durch eine Vielzahl von rechtlichen Regelungen gestärkt worden. Zu nennen sind hier insbesondere der Umweltbereich (UIG, GeoZG¹) sowie die Informationsfreiheitsgesetze (IFG), jeweils von Bund und Land NRW. Das Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) des Bundes betont darüber hinaus den Aspekt der Wertschöpfung durch den freien Zugang zu Verwaltungsdaten. Die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten als „Open Data“ erweitert all diese Ansprüche um den Aspekt der anlasslosen Bereitstellung. Für die Einsichtnahme in derart bereitgestellte Daten ist kein Antrag mehr erforderlich.

Mit dem Verwaltungsmodernisierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ hat die Bundesregierung eine gemeinsame Initiative aller Ressorts der Bundesverwaltung zur Umsetzung des E-Government-Gesetzes des Bundes (EGovG) aufgelegt. Durch das EGovG werden die Bundesbehörden verpflichtet, den größten Teil Ihrer Daten als Open Data über das nationale Metadatenportal GovData (www.govdata.de) bereitzustellen. Hierdurch hat der Bund nicht nur die Open-Data-Charta der G8-Staaten aus dem Jahr 2013 für seinen eigenen Bereich umgesetzt, sondern auch ein starkes Richtungssignal für den Aufbau von Open Data in den Bundesländern gegeben.

In Nordrhein-Westfalen existiert zwar keine explizite landesrechtliche Grundlage, die die Bereitstellung offener Verwaltungsdaten vorschreibt oder forciert. Der Landesgesetzgeber gibt im EGovG NRW jedoch zu verstehen, dass er von einer Datenveröffentlichung ausgeht, indem er dort die Art der Bereitstellung von Daten regelt. Ferner betreibt das Land NRW im Rahmen der Open.NRW-Strategie nachdrücklich auch den Aufbau einer Open-Data-Infrastruktur und hat hierzu u. a. das Landesportal open.nrw eingerichtet. Die von diesen Maßnahmen ausgehenden Impulse sind unmissverständlich.

Vor dem Hintergrund dieser Aktivitäten in Bund und Land NRW hat der Verwaltungsvorstand der Stadt Wuppertal am 13.06.2016 die Grundsatzentscheidung für die Veröffentlichung der nicht personenbezogenen städtischen Verwaltungsdaten als Open Data über ein eigenes Open-Data-Portal der Stadt getroffen. Diese Dienstanweisung ist aufgrund derselben Entscheidung zustande

¹ UIG / UIG NRW: Umweltinformationsgesetz UIG / Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen;
GeoZG / GeoZG NRW: Geodatenzugangsgesetz / Geodatenzugangsgesetz Nordrhein-Westfalen

gekommen. Das geforderte Wuppertaler Open-Data-Portal ist seit dem 29.08.2016 unter der Internetadresse www.offenedaten-wuppertal.de/ im Einsatz.

Die Bereitstellung von Open Data steigert Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz des Verwaltungshandelns. Gleichzeitig markiert sie einen Paradigmenwechsel:

- Alles ist öffentlich, was nicht ausdrücklich als geheim gekennzeichnet ist.
- Alle Daten ohne Datenschutzbeschränkungen werden anlasslos und zeitnah auf einer recherchefähigen Online-Plattform veröffentlicht.
- Diese Daten sind grundsätzlich von allen Bürgerinnen und Bürgern ohne Einschränkungen kostenfrei nutzbar.

1. **Vorbemerkung**

Diese Dienstanweisung regelt die Aufgaben und Verantwortlichkeiten beim Aufbau eines Angebotes von „Open Data“ (deutsch: „offene Daten“) durch die Stadtverwaltung Wuppertal und legt die Rahmenbedingungen für Bereitstellung solcher Daten fest.

2. **Definition „Open Data“**

Der Begriff „Open Data“ beschreibt ein einfaches Konzept: Daten der Verwaltung sind dann in idealtypischer Weise offen, wenn sie durch alle Bürgerinnen und Bürger und für jegliche Zwecke kostenfrei genutzt, verarbeitet und verbreitet werden können. Offene Datensätze dürfen keine Daten enthalten, deren Weitergabe an Dritte auf Grund von datenschutzrechtlichen oder sonstigen rechtlichen Beschränkungen unzulässig ist.

Im Detail wird dieses Ideal durch die 10 Prinzipien offener Verwaltungsdaten² (s. **Anlage 1**) beschrieben, die als Maximalanforderung an offene Daten der öffentlichen Verwaltung zu verstehen sind. Aus technischen Gründen und praktischen Erwägungen der Herausgeber (z. B. Ausschluss von Datenveränderungen zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten) werden die Open-Data-Prinzipien zumeist nicht perfekt erfüllt. Auch diese von der Maximalanforderung abweichenden anlasslosen Datenbereitstellungen fallen unter den Begriff „Open Data“.

3. **Open Data, Informationsfreiheit und Transparenz**

Die proaktive Bereitstellung offener Daten wird mit Inkrafttreten dieser Dienstanweisung für alle Leistungseinheiten der Stadtverwaltung Wuppertal zum Standard für den Umgang mit ihren jeweiligen Daten. Von verwaltungsinternen oder -externen Interessent*innen nachgefragte Daten sind, sofern rechtlich und technisch möglich, zeitnah bereitzustellen.

Die Beschaffung von IT-Anwendungen findet ab sofort verpflichtend unter Berücksichtigung von Open-Data-Aspekten statt. Bei Ausschreibungen ist zu fordern, dass die IT-Anwendungen Zugriffe zur automatisierten Ableitung von Open-Data-Dateien in einem Format gemäß **Anlage 5** erlauben, sei es über eine API (Application Programming Interface) oder durch eine offene und ausreichend dokumentierte Datenhaltung.

² https://www.govdata.de/documents/10156/18448/GovData_Open-Data-Kriterien_der_Sunlight_Foundation.pdf/

Abweichungen von dieser Beschaffungspolitik müssen mit 402 - Amt für Informationstechnik und Digitalisierung (im Folgenden als 402 bezeichnet) abgestimmt und dazu schriftlich begründet werden.

Die Veröffentlichung von Verwaltungsdaten als Open Data erweitert den gesetzlichen Informationsanspruch der Öffentlichkeit nach dem IFG NRW um den Aspekt der anlasslosen Bereitstellung. Für die Einsichtnahme in diese Daten ist kein gesonderter Antrag mehr erforderlich. Insofern ergänzt die DA Open Data die bestehenden Leitlinien der Stadt Wuppertal zum IFG NRW (**Anlage 2**), in denen der Aufbau eines Open-Data-Angebotes der Stadt Wuppertal bereits angekündigt worden war.

Der Aufbau eines kommunalen Open-Data-Angebotes erfordert zwar einige Anstrengungen und bringt auch Risiken, Probleme und Konflikte mit sich. Die positiven gesellschaftlichen, volks- und betriebswirtschaftlichen Effekte und Chancen durch die transparente Datenbereitstellung überwiegen jedoch bei weitem. In **Anlage 3** sind die aufgrund von Open Data erwarteten Chancen und Risiken aufgelistet.

4. **Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Daten**

Der Open-Data-Ansatz ist sehr weit gefasst. Betroffen sind prinzipiell sämtliche Datenbestände der Verwaltung, sofern nicht rechtliche oder sonstige Gründe der öffentlichen Bereitstellung entgegenstehen. Für die Bereitstellung aller ihrer offenen Daten betreibt die Stadt Wuppertal bei 402 das Internet-Portal „offenedaten-wuppertal.de“. Technisch wird es im Rahmen einer interkommunalen Kooperation von der Stadt Köln bereitgestellt. Die Inhalte im Wuppertaler Open-Data-Portal werden durch dezentrale Redakteur*innen gepflegt. 402 richtet für diesen Personenkreis Konten im Open-Data-Portal ein. Dabei wird für Gruppen von Redakteur*innen mit gleicher Zuständigkeit jeweils eine „Funktionsrolle“ („Redaktion-Geodaten“, „Redaktion-Statistik“ etc.) eingerichtet.

Für die Bereitstellung der Daten durch die Redakteur*innen gelten die folgenden Regeln:

- Alle offenen Daten der Stadt Wuppertal sind zumindest über das Wuppertaler Open-Data-Portal bereitzustellen. Der Einsatz automatisierter Up- und Down-Harvesting-Verfahren zur maximalen Verbreitung der diesbezüglichen Metadaten über die Open-Data-Plattformen von Bund (govdata.de), Land (open.nrw), EU (europeanopendataportal.eu/de) und Stadt Wuppertal ist erwünscht und wird von 402 bestmöglich vorangetrieben. Solange hierfür noch keine automatisierten Verfahren zur Verfügung stehen, ist

auch ein manuelles Down-Harvesting aus übergeordneten Metadatenkatalogen zulässig. Die Open-Data-Datensätze sollen hingegen redundanzfrei und zentral auf dem Server des Open-Data-Portals (upload) oder auf dem Wuppertaler Datenserver bereitgestellt werden.

- Alle öffentlichen Verwaltungsdaten der Stadt Wuppertal ohne datenschutzrechtliche oder sonstige rechtliche Beschränkungen sind für das Portal zur Verfügung zu stellen.
- Sofern technisch möglich müssen die Daten in strukturierter Form zur Verfügung gestellt werden, so dass sie von automatisierten Prozessen oder anderen Anwendungen gelesen, gefiltert, durchsucht und weiterverarbeitet werden können.

Abweichungen von den vorstehend aufgelisteten Regeln müssen mit 402 abgestimmt werden und sind dazu schriftlich zu begründen. Darüber hinaus sollen sich die Redakteur*innen an den allgemeinen Open-Data-Prinzipien gemäß **Anlage 1** orientieren. Die Bereitstellung von Daten aus schon vorhandenen, aber nicht Open-Data-tauglichen IT-Verfahren (fehlende Schnittstelle) ist im Einzelfall mit 402 abzustimmen.

Eine Checkliste zur Datenveröffentlichung im Open-Data-Portal findet sich in **Anlage 4**.

4.1. **Datenformate**

Die zulässigen Datenformate sind grundsätzlich nach dem Kriterium der Offenheit des zu Grunde liegenden Standards zu wählen. Die zzt. zulässigen Formate sind in **Anlage 5** aufgeführt. Sie werden den Redakteur*innen im Wuppertaler Open-Data-Portal im Bildschirmdialog zur Anfertigung einer Ressourcenbeschreibung in der Klappliste „Format“ zur Auswahl angeboten. Der Inhalt dieser Auswahlliste wird von 402 fortlaufend an die technische Entwicklung angepasst.

4.2. **Lizenzen**

Um Daten als Open Data bereitzustellen, müssen diese unter offene Nutzungsbedingungen (offene Lizenzen) gestellt werden. Die zzt. zulässigen Lizenzen sind in **Anlage 6** aufgeführt. Das Wuppertaler Open-Data-Portal bietet den Redakteur*innen diese Lizenzen im Bildschirmdialog zur Anfertigung der Datensatzbeschreibungen in der Klappliste „Lizenz“ zur Auswahl an. Die Redakteur*innen sind verpflichtet, alle Open-Data-Datensätze eine dieser Lizenzen zuzuordnen. Dabei fällt es in die Verantwortung der datenbereitstellenden Leistungseinheit, welche der vorgeschlagenen Lizenzen verwendet wird. Soweit die rechtlichen Rah-

menbedingungen der Stadt Wuppertal eine freie Entscheidung über die Open-Data-Lizenz erlauben, sollen Creative-Commons-Lizenzen verwendet werden. Hierbei handelt es sich um eine Gruppe standardisierter Lizenzverträge der gemeinnützigen Gesellschaft „Creative Commons“, mit der die Offenheit der Nutzung unterschiedlich stark eingeschränkt werden kann.

Wenn Redakteur*innen eine nicht in der Vorschlagsliste enthaltene Lizenz referenzieren will, muss bei 402 eine entsprechende Erweiterung der Vorschlagsliste beantragt werden; 402 prüft dann, ob die gewünschte Lizenz mit der Open-Data-Strategie der Stadt Wuppertal verträglich ist. Ist dies der Fall, wird die Vorschlagsliste von 402 antragsgemäß erweitert.

Die folgenden Sachverhalte sind von der datenbereitstellenden Leistungseinheit vor der Zuweisung einer Lizenz zu prüfen:

- Ist die zu verwendende Lizenz durch Rechtsverordnungen des Landes NRW oder des Bundes verbindlich vorgegeben? Dann ist diese Lizenz zu verwenden (zumeist handelt es sich dann um die „Datenlizenz Deutschland - Namensnennung - Version 2.0“).
- Hat der Datensatz eine enge fachliche Beziehung zu einem Datensatz, für den die zu verwendende Lizenz durch Rechtsverordnungen des Landes NRW oder des Bundes verbindlich vorgegeben ist? Dann soll ebenfalls diese Lizenz verwendet werden, um die Einheitlichkeit der Open-Data-Lizenzpolitik der öffentlichen Verwaltungen zu fördern.
- Ist der Datensatz auf der Basis eines anderen Open-Data-Datensatzes erstellt worden, dessen Verwendung die Beibehaltung seiner Lizenz erzwingt? (Diese sogenannte „Share alike“-Klausel findet sich zum Beispiel in der Open Database License (ODbL) der OpenStreetMap.) Dann muss die Lizenz des Ausgangsdatensatzes verwendet werden.
- Ist Rechtsunsicherheit zu befürchten, wenn offene Daten der Stadt Wuppertal verändert und in Umlauf gebracht werden? (Das ist zum Beispiel der Fall, wenn die Daten Satzungen der Stadt Wuppertal betreffen.) In diesem Fall soll die Lizenz „Creative Commons Namensnennung - Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-ND 4.0)“ verwendet werden, mit der eine Veränderung der Daten ausgeschlossen wird.
- In allen anderen Situationen soll die Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0)“ verwendet werden, die eine freie Verwendung und Verarbeitung der Daten für kommerzielle und nicht-kommerzielle Zwecke gestattet.

4.3. Metadaten

Die Stadt Wuppertal ist bestrebt, zu allen Datensätzen des Wuppertaler Open-Data-Angebotes beschreibende, erläuternde und klassifizierende sog. „Metadaten“ im bundesweit abgestimmten und in NRW gesetzlich vorgeschriebenen³ Format „DCAT-AP.de“⁴ bereitzustellen. Die automatisierte Abrufbarkeit von Metadaten in diesem standardisierten Format über eine Service-Schnittstelle des Wuppertaler Open-Data-Portals ist eine Voraussetzung für die verlustfreie automatisierte Übernahme dieser Metadaten durch übergeordnete Open-Data-Plattformen von Bund, Land NRW und EU. Das DCAT-AP.de ist eine exakte deutsche Ableitung des EU-Standards DCAT-AP, welche die direkte Kompatibilität zu diesem sicherstellt.

Die hierfür erforderliche Weiterentwicklung des Wuppertaler Open-Data-Portals wird von 402 bestmöglich vorangetrieben.

Um die Bereitstellung von Metadaten im DCAT-AP.de auch inhaltlich zu gewährleisten, sind Redakteur*innen verpflichtet, beim Anlegen eines Open-Data-Datensatzes zumindest die Pflichtelemente der Metadaten gemäß **Anlage 7** zu erheben und diese Angaben zu aktualisieren, wenn sie sich ändern. Zur Unterstützung der Redakteur*innen betreibt 402 die fortlaufende

Optimierung der Metadatenerhebungsdialoge für Open-Data-Datensätze und die ihnen zugeordneten Ressourcen (Bereitstellung von Eingabehilfen, Wuppertal-spezifische Konfiguration von Auswahllisten, Kennzeichnung von Pflichtelementen, Ausblenden irrelevanter Elemente etc.).

4.4. Datenschutz und rechtliche Fragen

Der Stadt Wuppertal müssen die für eine Bereitstellung der Daten als Open Data erforderlichen Rechte an den Daten eingeräumt sein. Die datenbereitstellende Leistungseinheit muss zur Wahrnehmung dieser Rechte für die Stadt Wuppertal bestimmt sein. Sie trägt die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Daten. Insbesondere muss sie vor der Veröffentlichung eines neuen Open-Data-Datensatzes die urheberrechtliche und datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Publikation des Datensatzes unter der gewählten Open-Data-Lizenz sicherstellen. Falls erforderlich ist hierbei der/die Datenschutzbeauftragte (000.6) zu beteiligen.

³ [Entscheidung des IT-Planungsrates](#) vom 28.06.2018, verbindliche Umsetzung in NRW gemäß §20 EGovG NRW

⁴ <https://www.dcat-ap.de/>

Personenbezogene Daten werden im Open-Data-Portal grundsätzlich nicht veröffentlicht. Hiervon kann abgewichen werden, wenn die Einwilligung des / der Betroffenen vorliegt oder eine gesetzliche Regelung dies zulässt. Bei anonymisierten Daten trägt die Daten bereitstellende Leistungseinheit die Verantwortung für die Wirksamkeit der Anonymisierung.

Mit der Beauftragung von zuständigen Redakteur*innen zur Publikation eines neuen Open-Data-Datensatzes versichert die datenbereitstellende Leistungseinheit den Redakteur*innen, dass die o. g. rechtlichen Voraussetzungen zur Veröffentlichung der Daten vorliegen.

5. **Offene Geodaten**

Bei der Publikation offener Geodaten sind neben dieser Dienstanweisung auch gesetzliche Vorschriften nach dem Geodatenzugangsgesetz NRW (GeoZG NRW) und den direkt geltenden Durchführungsbestimmungen der europäischen INSPIRE-Richtlinie⁵ zu berücksichtigen, u. a. die Erhebung INSPIRE-konformer Metadaten im Metadatenkatalog „GEOkatalog.NRW“, die Bereitstellung INSPIRE-konformer Darstellungsdienste als Web Map Service (WMS) sowie die Einrichtung von INSPIRE-konformen Downloaddiensten als ATOM Feed oder Web Feature Service (WFS).

Um die sachgerechte Erfüllung dieser Anforderungen sicherzustellen, erfolgt die Publikation der offenen Geobasis- und Geofachdaten der Stadt Wuppertal durch 102 - Ressort Vermessung, Katasteramt und Geodaten (im Folgenden als 102 bezeichnet) unter aktiver Mitwirkung der jeweils datenführenden Leistungseinheit. Dabei berät 102 die datenführenden Leistungseinheiten bei Bedarf bezüglich Datenformaten und Lizenzen, automatisiert die Prozesse zur Bereitstellung der Daten im Open-Data-Portal und erhebt die zugehörigen Metadaten im GEOkatalog.NRW und im Wuppertaler Open-Data-Portal (letzteres als Nutzer*innen „Redaktion-Geodaten“).

6. **Einbindung Dritter**

Das Open-Data-Portal soll nicht auf das Datenangebot der Stadtverwaltung Wuppertal beschränkt bleiben, sondern zu einem Einstiegspunkt für offene Daten aus ganz Wuppertal entwickelt werden. Die Stadt Wuppertal bietet damit auch anderen in Wuppertal tätigen Organisationen eine Publikationsplattform für ihre offenen Daten an.

⁵ Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (ABl. EU Nr. L 108 S. 1)

Die Belange des Datenschutzes und andere rechtliche Vorgaben werden dabei berücksichtigt.

7. **Unterstützung und Support**

Das Open-Data-Portal wird von 402 betreut. Für alle datenbereitstellenden Leistungseinheiten und Redakteur*innen innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung Wuppertal steht 402 als Ansprechpartner*in für alle Aspekte des Publikationsprozesses zur Verfügung. Falls erforderlich werden die Festlegungen aus dieser Dienstanweisung durch konkrete Absprachen zu Art, Umfang und technischen Modalitäten der Datenveröffentlichung ergänzt, die zwischen allen im Einzelfall beteiligten Akteur*innen (datenbereitstellende Leistungseinheit, Redakteur*in, 402) zu treffen sind.

Zur Unterstützung der Aktualisierung des Wuppertaler Open-Data-Angebotes wird von 402 die technische Nutzung von automatisierten Schnittstellen geprüft, erarbeitet und umgesetzt.

8. **Schlussbestimmungen**

Die Dienstanweisung tritt mit ihrer Veröffentlichung in Kraft und ist bis zum 30.06.2022 befristet.

Wuppertal, den 18.10.19

gez.

Andreas Mucke

Oberbürgermeister