

DVN-Projekt „Open.Data“

Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen
für die Bezirksregierungen des Landes NRW

IMPRESSUM

Bezirksregierung Arnsberg

Seibertzstraße 1
59821 Arnsberg
open.data@bra.nrw.de
www.bra.nrw.de



Die Bezirksregierung Arnsberg unterstützt die Umsetzung der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Mehr Informationen unter www.sdg-portal.de



PRINZIPIEN

- Transparenz
- Teilhabe/E-Partizipation
- Mitwirkung/Zusammenarbeit/Kollaboration
- Daten als Rohstoff der Zukunft
- Politik der Beteiligung im digitalen Zeitalter
- Digitale Revolution

6 5 1 1 4 4 4 6 5 4 6 4 6 5 4 6 5 4 5 6 4 5 4 6 4 6
6 5 4 6 5 4 5 6 1 5 6 1 5 6 1 1 9 8 4 9 6 8 4 8 4 8 4 6 4 6 5 4 5 4 6
6 5 4 6 5 5 4 6 5 3 5 4 3 5 4 1 5 8 4 9 8 4 8 4 8 9 4 1 3 2 5 6 1 9 8
6 5 1 9 8 4 9 8 4 1 4 5 6 6 5 1 4 9 5 6 4 9 4 8 8 9 4 1 5 6
6 5 1 9 8 4 9 8 1 5 1 0 1 5 6 5 4 1 5 6 1 5 6 1 5 6 9 8 6 5 1 5 6 1 9 8 1 4 9 8
5 6 8 1 9 1 8 9 8 1 5 6 1 9 8 4 5 6 1 5 6 1 9 4 8 9 8 4
5 6 8 9 1 9 8 1 9 8 0 8 1 9 8 9 8 1 9 6 8 1 9 8 1 9 8 1 9 8 1 1
9 8 1 9 8 1 9 8 1 1 9 1 8 6 5 1 1 4 4 4 6 5 4 6 4 6 5 4 6
4 5 6 4 5 6 4 5 4 6 4 6 6 5 4 6 5 4 5 6 1 5 6 1 5 6 1 1 9 8 4 9 6 8 4 8 4 8
6 4 6 5 4 5 4 6 6 5 4 6 5 5 4 6 5 3 5 4 3 5 4 1 5 8 4 9 8
8 4 8 9 4 1 3 2 5 6 1 9 8 1 6 5 1 9 8 4 9 8 4 1 4 5
6 5 1 4 9 5 6 4 9 4 8 8 9 4 1 5 6 6 5 1 9 8 4 9 8 1 5 1 0 1 5
5 4 1 5 6 1 5 6 1 5 6 9 8 6 5 1 5 6 1 9 8 1 4 9 8

INHALT

1. Einleitung	7
1.1. Definition Open.Data	7
1.2. Open.Data in NRW	8
1.2.1. Wo steht meine Behörde	8
1.2.2. Wer sind meine Stakeholder (Interessengruppen)?	8
1.2.3. Was möchte meine Behörde mit Open.Data erreichen?	9
1.2.4. Rechtsgrundlagen und Entwicklung	10
1.2.5. Landesrecht	12
2. Projektauftrag	14
2.1. Projektsteckbrief	14
2.2. Grafik Projektablauf	16
2.3. Arbeitskreis (Projektgruppe)	17
3. Umsetzung	18
3.1. Learning by doing	18
3.2. Business Case	23
3.3. Empfohlene Veröffentlichungen	24
3.4. Roadshow Open.Data	24
4. Handlungsempfehlungen	25
4.1. Implementierung/Konstituierung	27
4.1.1. Behördenteam vs. Externe Experten	28
4.1.2. Startphase	29
4.1.3. Dauerhafte Rollen in der Behörde	29
4.1.3.1. Open.Data Verantwortlicher/Chief Data Officer (CDO) ..	29
4.1.3.2. Ansprechpartner*innen Abteilungen	30
4.1.3.3. Ansprechpartner*innen Dezernate	31

4.2. Datenmonitoring	31
4.2.1. 10 Open.Data Prinzipien.....	31
4.2.2. Anwendung des Datenmonitorings	32
4.2.3. Wiener Modell angepasst durch Ausschlusskriterien	33
4.2.4. Rechtliche Prüfung	33
4.2.5. Datenformate	34
4.2.6. Datenlizenz festlegen	34
4.2.7. Metadaten	34
4.2.8. Durchführung des Datenmonitorings	35
4.3. Primärdaten	35
4.4. Einrichtung Landingpage auf Open.NRW – Beispiel BR Arnberg ..	37
4.5. Verstetigung des Prozesses	38
4.6. Erfolgskritische Faktoren.....	41
4.6.1. Rechtliche Unsicherheiten	41
4.6.2. Überlegungen zum Umsetzungskonzept	43
4.6.3. Projektgruppe ohne Juristen (Juristischer Sachverstand) ...	44
4.6.4. Fehlender Zeitplan (Zeitplan)	44
4.6.5. Alle auf einmal (Abwägung: Dezentrale Einführung oder „Alle auf einmal“?)	45
4.6.6. Nutzendiskussion.....	45
Anlagen	47
Literatur	48
Abkürzungsverzeichnis	49
Fundstellenverzeichnis	49

1. EINLEITUNG

Mit den Zielsetzungen der Koalitionsvereinbarungen und dem Open Government Pakt für Nordrhein-Westfalen (NRW) wird offenes Verwaltungshandeln auch für die Bezirksregierungen auf Landesebene zu einer prioritären Aufgabenstellung. Das Ziel lautet Open Government in den Bezirksregierungen des Landes NRW ab dem Jahr 2020 als gängige Praxis zu verankern. Neben den Aufgabengebieten E-Partizipation & E-Zusammenarbeit sowie Bürgerinformation & innovative Verwaltungsformate gehört insbesondere Open.Data zu den Handlungsfeldern.

Das Programm „Digitale Verwaltung NRW“ (DVN) verfolgt das Ziel der Konsequenzen Digitalisierung der Landesverwaltung NRW. Damit sollen Bürger*innen, Unternehmen und Verwaltung möglichst von vermeidbarem Verwaltungsaufwand entlastet werden.

Im Rahmen des Programms DVN sind konkrete Projekte unter der Überschrift „Digitale Modellmittelbehörde“ entstanden. Eines dieser Projekte ist „Open.Data“, welches von der Bezirksregierung Arnsberg übernommen wurde. Die in diesem Projekt gemachten Erfahrungen und Empfehlungen finden sich in dieser Dokumentation und sollen Leitfaden und Handlungsempfehlung im Land NRW sein.

1.1. Definition Open.Data

Open.Data (Offene Daten) sind sämtliche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit der Gesellschaft ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Zu denken wäre etwa an Lehrmaterial, Geo-Daten, Statistiken, Verkehrsinformationen, wissenschaftliche Publikationen, medizinische Forschungsergebnisse oder Hörfunk- und Fernsehsendungen. Bei Open.Data handelt es sich nicht ausschließlich um Datenbestände der öffentlichen Verwaltung, denn auch privatwirtschaftlich agierende Unternehmen, Hochschulen und Rundfunksender sowie Non-Profit-Einrichtungen produzieren entsprechende Beiträge.

Hervorzuheben ist, dass offene Daten keine personenbezogenen Daten oder dem Datenschutz unterliegende Daten beinhalten dürfen.

maschinenlesbar zur Verfügung gestellt werden, so dass sie sich filtern, durchsuchen und von anderen Anwendungen weiterverarbeiten lassen können. Daten von Regierungsstellen zum Beispiel liegen oft im PDF-Format vor und sind somit nicht ohne Probleme weiterzuverarbeiten.

1.2. Open.Data in NRW

1.2.1. Wo steht meine Behörde

Den ersten Kontakt zu dem Themenkomplex Open.Data hatte die Bezirksregierung Arnsberg im Rahmen einer Infoveranstaltung „Wie machen es die anderen?“ – Open.Data in der öffentlichen Verwaltung, Vortrag von Claus Arndt, Stabsstellenleiter für zentrales E-Government der Stadt Moers.

Die Bezirksregierung Arnsberg hat erste Datensätze zu erteilten Bergbauberechtigungen in NRW zur Verfügung gestellt, die auf den Portalen Geoportal.NRW oder Open.NRW eingesehen und heruntergeladen werden können.

In Zukunft werden weitere Datensätze aus anderen Fachbereichen folgen. Ziel ist es ein umfassendes System zu entwickeln und die vorhandenen Daten der Behörde zu veröffentlichen.

1.2.2. Wer sind meine Stakeholder (Interessengruppen)?

Bei der Planung und Realisierung der Bereitstellung von Open.Data sollten die verschiedenen Zielgruppen bedacht werden. Man kann zwischen folgenden Zielgruppen unterscheiden:

- > Bürger*innen – als Privatperson und Familien
- > Wirtschaft – als Akteure des Marktes
- > Politik und Verwaltung – als Akteure öffentlicher Stellen des Staates
- > Zivilgesellschaft – als Akteure des öffentlichen Bereichs

Daneben kann man folgende Akteure als Querschnittsgruppen definieren:

- > Medien – als Garanten des öffentlichen Raums, sowie Kontrolleure des staatlichen und wirtschaftlichen Bereichs
- > Wissenschaft – als Triebfeder gesellschaftlichen Fortschritts durch Wissensproduktion und Hochschulausbildung
- > Bildungssystem – als Versorger der Mitglieder einer Gesellschaft mit Bildung

1.2.3. Was möchte meine Behörde mit Open.Data erreichen?

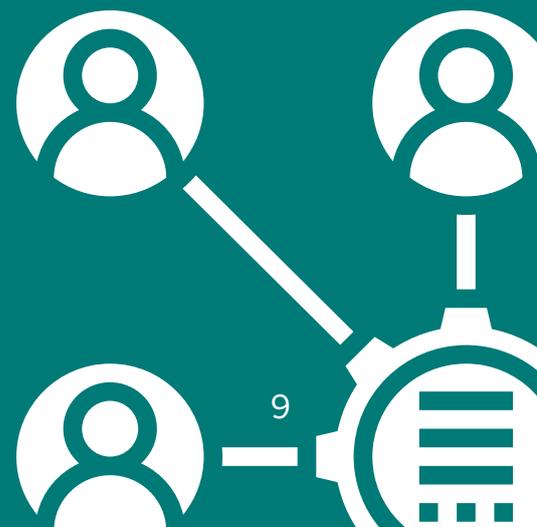
Open.Data bietet Raum für eine verbesserte inter- und intrabehördliche Zusammenarbeit und trägt einen entscheidenden Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung bei.

Bisher gibt es verbreitet einen nur geringen Austausch zwischen Behörden zu den bestehenden Daten und ihrer möglichen Nachnutzung. Selbst wenn Kenntnis von relevanten Daten anderer Behörden besteht, ist deren Austausch in der Regel mit einem hohen Abstimmungsaufwand verbunden: Es gilt die richtigen Ansprechpartner in einer Behörde zu identifizieren, die Hierarchien erforderlichenfalls einzubinden, rechtliche Voraussetzungen im Einzelfall zu prüfen und den Datenaustausch zu administrieren.

Aber auch innerhalb einer Behörde sind Datentransparenz und ein einfacher Datenaustausch nicht die Regel. Häufig steht eine Aufgabentrennung einem effizienten Austausch und damit einer übergreifenden Nutzung entgegen. Auch wenn eine solche Aufgabentrennung häufig aus inhaltlichen, organisatorischen oder rechtlichen Gesichtspunkten sinnvoll und geboten ist, führt sie häufig dazu, dass das Wissen über bestehende Daten auf die jeweiligen Organisationseinheiten, z. B. Dezernate, begrenzt ist. Dies erschwert nicht nur eine Nachnutzung der Daten, sondern kann auch zu doppelten Erhebungen solcher Daten führen, wenn diese für mehrere Aufgabenbereiche einer Behörde erforderlich sind.

Open.Data schafft einen rechtlichen und organisatorischen Rahmen, in dem Daten für Dritte und somit auch für andere Behörden einfach auffindbar gemacht werden, ohne das ein weiterer Abstimmungsaufwand nötig wird. Die erhöhte Transparenz durch offene Daten ermöglicht somit ein neues Miteinander bei der Nutzung gemeinsamer Daten.

Es gibt viele Bereiche in denen offene Daten wertvoll sind, und in denen es bereits Beispiele gibt, wie sie genutzt werden können. Auch gibt es verschiedene Personengruppen und Organisationen, die aus der Verfügbarkeit von offenen Daten Nutzen ziehen können, inklusive den Behörden selbst. Gleichzeitig ist es unmöglich, vorherzusagen, wie und wo genau Werte in der Zukunft geschaffen werden. Es liegt in der Natur von Innovation, dass Entwicklungen an unerwarteten Orten geschehen.



Bereits heute kann auf eine Vielzahl an Bereichen verwiesen werden, wo offene Daten Mehrwert schaffen. Einige dieser Bereiche sind:

- > Transparenz und demokratische Kontrolle
- > Partizipation; Teilhabe von Bürger*innen und Unternehmen
- > Befähigung der Bürger*innen
- > Verbesserte oder neue Produkte und Dienstleistungen in der Privatwirtschaft
- > Innovationsschub für die Region
- > Verbesserte Effizienz und Wirksamkeit von Behördendienstleistungen
- > Wirkungsmessung von politischen Entscheidungen
- > Neues Wissen aus einer Kombination von Datenquellen und Mustern aus großen Datensammlungen

1.2.4. Rechtsgrundlagen und Entwicklung

Die Bundesregierung fördert Open.Data in Deutschland. Dies verdeutlicht der am 12.07.2017 veröffentlichte § 12a des E-Government-Gesetzes (EGovG). Dieser schafft rechtliche Rahmenbedingungen und Verpflichtungen, um offenen Verwaltungsdaten auf Bundesebene Vorschub zu leisten.

Diese Regelungen verpflichten die Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung dazu Daten öffentlich zur Verfügung zu stellen. Es bleibt anderen Behörden unbenommen, ihrerseits eine Vorreiterrolle zu übernehmen und ebenfalls Daten entsprechend dieses Gesetzes zu veröffentlichen.

Zu veröffentlichen sind demnach Daten, die unbearbeitet in ihrer Roh- bzw. Ursprungsform unmittelbar nach ihrer Erstellung elektronisch gespeichert sind und keinerlei Bearbeitung erfahren haben. Es sei denn, sie ist aus rechtlichen oder aus tatsächlichen Gründen erfolgt. Sie sind in maschineninterpretierbaren Formaten zur freien Verfügung anzubieten. Erfasst sind ausschließlich elektronisch gespeicherte Daten, die nach dem 13.07.2017 erhoben oder aktualisiert wurden. Listen in Papierform müssen nicht nachträglich digitalisiert werden. Auch Daten, die vor dem Stichtag erhoben und nicht mehr verwendet wurden, fallen nicht unter die Veröffentlichungspflicht. Alle zu veröffentlichenden Daten werden mit Metadaten angereichert, die in das Internetportal GovData.de einzustellen sind.

Weiter sind nur solche Daten gemeint, die in der unmittelbaren Bundesverwaltung im Rahmen der Aufgabenerfüllung erzeugt werden und ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen. Daten, die das Ergebnis einer Bearbeitung anderer Daten durch eine Behörde sind, sind ebenso wenig vom Gesetz erfasst wie Forschungsdaten. Es geht explizit nicht um die Veröffentlichung von Internas; es geht rein um Tatbestände, die im eigentlichen Auftrag der Behörde erstellt wurden.

Das Gesetz benennt auch Restriktionen, nach denen die hier umschriebenen Daten nicht veröffentlicht werden müssen. Laut § 12a (3) EGovG sind Daten ausgenommen:

- > an denen kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht besteht, insbesondere gemäß §§ 3-6 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), oder
- > wenn ein Zugangsrecht erst nach Beteiligung Dritter bestünde oder
- > die ohne Auftrag der Behörde von Dritten erstellt und ihr ohne rechtliche Verpflichtung übermittelt werden oder
- > die bereits über öffentlich zugängliche Netze entgeltfrei bereitgestellt werden.

Das Gesetz entbindet die Datenbereitsteller von der Pflicht, die Daten vor der Veröffentlichung auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität zu überprüfen. Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber einerseits das Kriterium der Veröffentlichung un bearbeiteter Daten (sog. Rohdaten) umsetzt, andererseits aber auch anerkennt, dass solche Rohdaten im Regelfall noch keinen Qualitätssicherungsprozess durchlaufen haben. Um eine möglichst einfache Weiterverwendung zu ermöglichen, sollte jedoch auf eine hohe Datenqualität geachtet werden.

Erfordert die Bereitstellung der Daten erhebliche technische Anpassungen und sind diese innerhalb der Frist von zwölf Monaten nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, verlängert sich der Zeitraum für die erstmalige Bereitstellung auf bis zu zwei Jahre. In diesem Fall müssen bei der erstmaligen Bereitstellung nur die aktuellen Daten bereitgestellt werden.

1.2.5. Landesrecht

Seit dem 14.07.2020 ist für das Land NRW die Anwendung von Open.Data im § 16a des E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) geregelt.

Kern ist die Veröffentlichungspflicht von offenen Daten für die Behörden des Landes NRW. Elektronische Daten, die die Behörden zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, sind zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen.

Dies gilt für Daten, die

- > der Behörde elektronisch gespeichert und in Sammlungen strukturiert vorliegen, insbesondere in Tabellen- oder Listenform oder Datenbanken, und
- > ausschließlich Tatsachen enthalten, die außerhalb der Behörde liegende Verhältnisse betreffen.

Abweichend hiervon müssen die Daten nicht bereitgestellt werden, wenn

- > zu den Daten kein oder nur ein eingeschränktes Zugangsrecht insbesondere gemäß der §§ 6 bis 9 des Informationsfreiheitsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 27. November 2001 (GV. NRW. S. 806) in der jeweils geltenden Fassung besteht,
- > ein Zugangsrecht erst nach der Beteiligung Dritter bestünde,
- > Urheberrechte oder verwandte Schutzrechte Dritter entgegenstehen oder
- > die Daten bereits von Dritten als offene Daten im Sinne des § 16a zur Verfügung gestellt werden.

Die Bereitstellung der Daten und die Aktualisierung von bereits veröffentlichten Datensätzen hat unverzüglich nach der Erhebung zu erfolgen, sofern der Zweck der Erhebung dadurch nicht beeinträchtigt wird, andernfalls unverzüglich nach Wegfall der Beeinträchtigung. Ist aus technischen oder sonstigen gewichtigen Gründen eine unverzügliche Bereitstellung nicht möglich, sind die Daten unverzüglich nach Wegfall dieser Gründe bereitzustellen.

Der Abruf der Daten muss entgeltfrei und zur uneingeschränkten Weiterverwendung ohne verpflichtende Registrierung und ohne Begründung ermöglicht werden.

Die Daten sind mit Metadaten und grundsätzlich maschinenlesbar und möglichst offen im Sinne des § 16 EGovG NRW zur Verfügung zu stellen. Die Metadaten sind über das Metadatenportal für offene Daten des Landes Nordrhein-Westfalen Open. NRW zugänglich zu machen.

Es gibt jedoch keine Verpflichtung, die bereitzustellenden Daten auf Richtigkeit, Vollständigkeit, Plausibilität oder in sonstiger Weise zu prüfen.

Die Anforderungen an das Bereitstellen von Daten sollen bereits frühzeitig bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen gemäß § 12 EGovG NRW, bei Abschluss von vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit Datenverarbeitung sowie bei der Beschaffung von informationstechnischen Systemen zur Datenverarbeitung berücksichtigt werden.

Diese Regelungen gelten für Daten, die nach dem 14. Juli 2020 erhoben werden. Für Daten, die vor dem 14. Juli 2020 erhoben wurden, gelten die Regelungen nur, soweit diese Daten nach dem 14. Juli 2020 zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben verwendet werden.

Die Behörden des Landes haben die Daten spätestens 24 Monate nach dem 14. Juli 2020 vollständig bereitzustellen. Ist die Bereitstellung der Daten innerhalb dieses Zeitraums nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich, so sind die notwendigen technischen und organisatorischen Anpassungen spätestens bis zum 31. Dezember 2025 zu schaffen.

43,1 MRD. €/P.A. – **131,1** MRD. €/P.A.
**GESAMTVOLKSWIRTSCHAFTLICHER
NUTZEN**

anspruchsvolle bzw. optimistische Schätzung/Veröffentlichung Konrad-Adenauer-Stiftung

2. PROJEKTAUFTRAG

Das Projekt „Open.Data“ wurde dem CIO des Landes NRW, sowie dem Ministerium des Innern NRW am 26.04.2018 vorgestellt. Das Projekt wurde zugelassen, mit der Umsetzung konnte begonnen werden.

2.1. Projektsteckbrief

Der Projektauftrag wurde in einem Projektsteckbrief zusammengefasst und abgestimmt.

Ziel ist hiernach die Entwicklung einer Open.Data Strategie für die Bezirksregierungen. Hierzu bedarf es eines generischen Fahrplans (Prozessablauf) zur Bereitstellung von Verwaltungsdaten (Open.Data) auf dem Open.NRW Portal. Die Zielerreichung wird durch die Prozessentwicklung in einem geeigneten Sachgebiet unter Verwendung von realen Daten sichergestellt.

Die wesentlichen zu erarbeitende Produkte um das Projektziel zu erreichen stellen sich wie folgt dar:

- > Entwicklung eines Datenmonitorings
- > Projekt Sachgebiet mit geeigneten Daten identifizieren
- > (Meta-)Datenstrukturen erstellen
- > Schnittstellen zum Open.NRW Portal entwickeln
- > Ggf. automatisierte Datenübermittlung sicherstellen
- > Veröffentlichung im Open.NRW Portal
- > Anwendbarkeit für weitere geeignete Verwaltungsbereiche sicherstellen

Mit der Projektumsetzung wird die Grundsteinlegung zur Öffnung der Bezirksregierungen nach außen erwartet. Dies soll einen Wertewandel der Verwaltung unterstützen, hin in Richtung eines Open Government, eines „Regieren auf Augenhöhe“. Ein kostenfreier und einfacher Zugang zu Wissen und Information der Verwaltung durch die Bereitstellung von bisher nicht zugänglichen (Planungs-)Daten für Externe (Verwaltung, Unternehmen und Bürger-*innen) soll sichergestellt werden.

Die Verwendung, das Aggregieren oder Kombinieren von nutzbaren Daten kann Basis für neue Produkte und Dienstleistungen sein, zum Beispiel für Apps, Navigationssysteme in Fahrzeugen, Wettervorhersagen, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, etc.



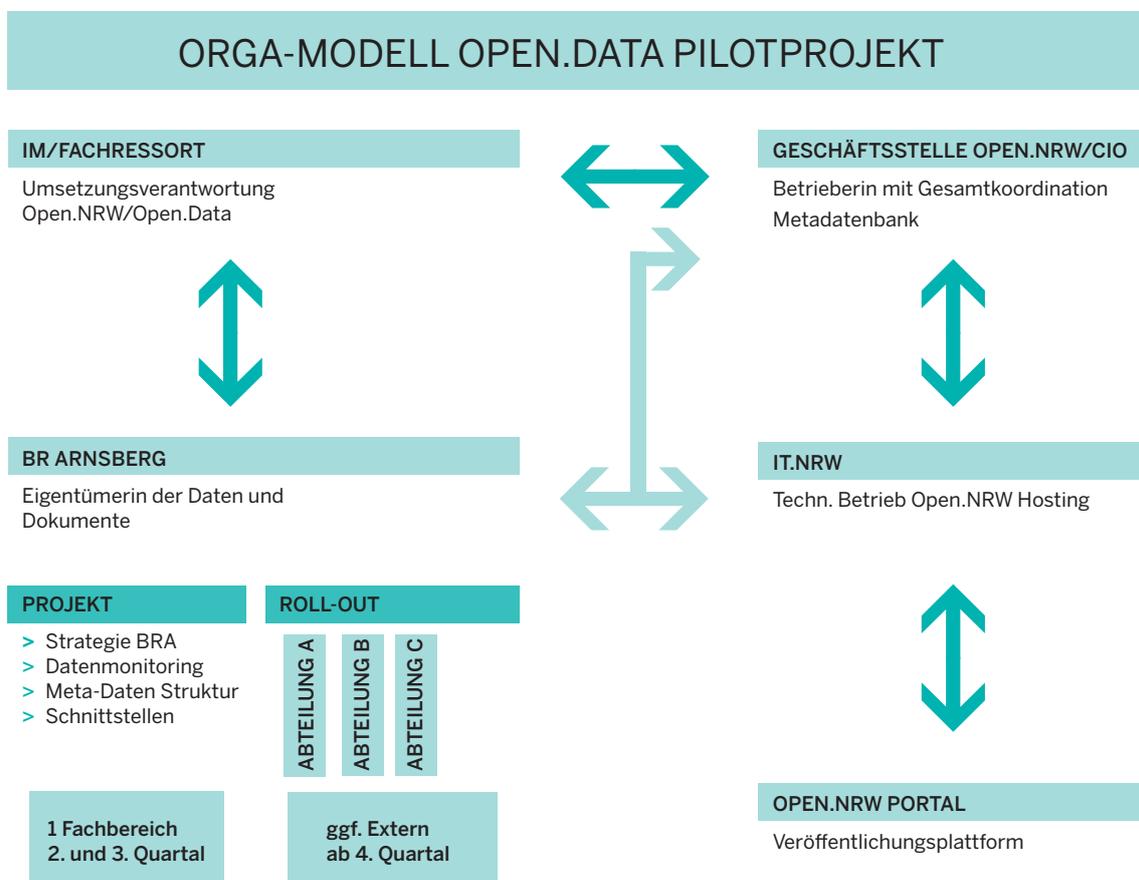
ZIELE

- Öffnung staatlicher Institutionen gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen
- Offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln
- Vernetzung von Daten
- Vernetzung von Staat, Verwaltung und Gesellschaft mit Open.Data gegen Fake News
- Dialog auf Augenhöhe zwischen Staat und Gesellschaft
- Innovation, Innovationspotenziale nutzbar machen
- Verwaltungskultur
- Zukunftsform
- Offene Staatskunst
- Dialog mit Wirtschaft/Bürger*innen/
NGO/Wissenschaft



2.2. Grafik Projektablauf

Mit der Geschäftsstelle Open.NRW wurde ein Organisationsmodell besprochen, welches im Rahmen zur Projektumsetzung Anwendung gefunden hat. In einem agilen Vorgehen war es dem Projektmanagement ein wichtiges Anliegen, eine direkte Kommunikation mit den Beteiligten der Geschäftsstelle Open.NRW und IT.NRW zu führen.





2.3. Arbeitskreis (Projektgruppe)

Um diverse Sichtweisen und Ansätze in die Projekterarbeitung einfließen zu lassen, wurde ein Arbeitskreis unter Beteiligung aller Abteilungen der Bezirksregierung Arnsberg ins Leben gerufen.

Dieser Arbeitskreis hat crossfunktional und interdisziplinär unter Nutzung verschiedener Ansätze, Denkweisen und Methoden an der Umsetzung des Projektes gearbeitet. Insbesondere mit Blick auf ein anstehendes Rollout in den Fachabteilungen liegt hier der Vorteil, erste Ansprechpartner in den Abteilungen implementiert zu haben. Diese können im Sinne von Multiplikatoren entwickelt und genutzt werden. Ein vertieftes Verständnis der beteiligten Personen wurde im Rahmen der Projektumsetzung geschaffen und wird in einer flächigen Umsetzung in den Fachabteilungen hilfreich sein.

Eine nachhaltige Veränderung gelingt, wenn sie eine möglichst breite Unterstützung findet. Bei einer so tiefgreifenden Veränderung wie der öffentlichen Bereitstellung von Daten ist es sinnvoll, diejenigen ausfindig zu machen, die an dem Thema interessiert sind und auch bereit dazu, es zu fördern. Es ist daher ratsam einen Kreis von Interessierten oder Willigen zu bilden und zu fördern. Diese „Koalition der Willigen“ agiert als Multiplikator in der Behörde und besteht insoweit aus den freiwilligen Mitarbeitenden der Abteilungen. Diese Koalition der Willigen sollte die Einführung sowie die erste Umsetzung begleiten.

3.UMSETZUNG

3.1. Learning by doing

Der Arbeitskreis Open.Data konstituierte sich im Juni 2018 und nahm seine Arbeit auf. Zunächst verständigten sich die Mitglieder darauf, das Projekt mit verfügbaren Daten der Bezirksregierung, die bereits aufgrund anderer Anforderung veröffentlicht werden, zu starten. Dadurch wurde sichergestellt, dass die grundsätzliche Eignung der Daten für eine Veröffentlichung gegeben ist und keine Verzögerungen durch eine negative Datenbeurteilung im Rahmen des Datenmonitorings eintritt.

Anhand eines exemplarischen Durchlaufs der Arbeitsschritte bis zur Veröffentlichung der ausgewählten Datensätze auf Open.NRW sollten offene Fragen identifiziert und beispielhafte Lösungen gefunden werden. Im Fokus standen dabei organisatorische und technische Probleme.

In mehreren Arbeitskreissitzungen wurde exemplarisch ein geeignetes Datenmonitoring für Daten der Bezirksregierung entwickelt. Dabei wurde das „Wiener Modell“ zugrunde gelegt.

Nachstehende Erkenntnisse und Absprachen zum Datenmonitoring konnten zwischenzeitlich festgehalten werden:

- > Die zu verwendenden Kriterien des Wiener Modells sollten besser definiert werden, diese sind ansonsten zu unbestimmt (Nutzen, Aufwand, Datenqualität, etc.).
- > Ggf. könnte neben der Bewertung auch eine Gewichtung der Kriterien Sinn machen.
- > Das Datenmonitoring verfolgt insbesondere zwei Zielrichtungen.
 - > Sind die Daten für eine Veröffentlichung geeignet?
 - > Rangfolge der Veröffentlichung anhand des Punktwertes festlegen.
- > Ggf. könnte ein Monitoring in zwei Ebenen Sinn machen. Zunächst die „K.O.-Kriterien“, bei denen ein direkter Ausstieg aus den Veröffentlichungsvorhaben denkbar wäre (Urheberrecht, personenbezogene Daten, Geheimhaltung, etc.). Erst wenn diese positiv beantwortet wurden, sollten die „weichen Kriterien“ (Nutzen, Datenqualität, etc.) betrachtet werden.
- > Ein späteres Datenmonitoring in der Fläche braucht Moderation. Eine eigenständige Bewertung der Datenbestände von Mitarbeiter*innen ohne Open.Data Erfahrung wird als schwierig eingeschätzt.
- > Die Mitarbeiter*innen sind vor einem „Rollout“ frühzeitig umfassend in Kenntnis zu setzen (Transparenz). Insbesondere ist hierbei auch auf den eigenen Nutzen für die Mitarbeiter*innen und für die Behörde abzustellen.

Das Wiener Modell wurde nach eingehender Diskussion in einigen Bereichen angepasst:

- > Die ersten drei Kriterien werden bei einer „0“-Bewertung als „KO-Kriterium“ angesehen. Sollte es hier zu einer entsprechenden Bewertung kommen, wird das Monitoring an dieser Stelle abgebrochen. In der Monitoring-Datei werden diese Kriterien farblich hervorgehoben und die Auswirkung in einer Legende erläutert.
- > Die einzelnen Kriterien werden inhaltlich/sprachlich an unsere Gegebenheiten angepasst.
- > Die beim Kriterium „Prinzipien von OGD-Wien“ verlinkten 10 Prinzipien werden übernommen.

Bei der exemplarischen Betrachtung der vorliegenden Datensätze wurden auch folgende Punkte diskutiert:

- > In Bezug auf das Urheberrecht und bzgl. der Primärquelle gibt es noch Klärungsbedarf. In vielen Sachgebieten werden Daten von Dritten (Verbände, Kommunen, Kreise und kreisfreie Städte, usw.) zusammengetragen und bilden einen Gesamtdatensatz. Ob in diesem Fall die Bezirksregierung noch Urheberin ist und ob dadurch eine neue Primärquelle entsteht lässt sich im Arbeitskreis nicht klären und muss für den Einzelfall beantwortet werden.
- > Die Frage zur technischen Verfügbarkeit zeigt, dass diese von IT fremden Personen schwer zu beurteilen ist
- > Durch die Veröffentlichung auf Open.NRW erfolgt noch keine Veröffentlichung auf der eigenen Internetseite (www.bra.nrw.de)

Klärungsbedarf gab es zu einigen Punkten der Metadaten-Erhebung, welche zur Veröffentlichung der Datensätze auf Open.NRW anstand. Die nicht zu klärenden Fragen wurden mit der Geschäftsstelle Open.NRW diskutiert. Weitere Anforderungen aus den Metadaten wurden festgelegt (z.B. eindeutige ID des Datensatzes). Im Einzelnen ging es um folgende Fragen:

- > Es wurde intensiv diskutiert, wer die datenverantwortliche Stelle ist. Der Arbeitskreis kommt zu dem Ergebnis, dass dies eine zentrale Stelle im Haus sein muss. („Open.Data BRA“).
- > Bei der Beschreibung der Datensätze wurde schnell klar, dass die Erläuterung wesentlich umfangreicher sein kann als im Erhebungsbogen vorgesehen. Ein betrachteter Datensatz beispielsweise wird begleitet von einem 5 seitigen Dokument. Dieser kann (wie sich herausstellte) ohne Probleme „neben“ der Datendatei im Portal Open.NRW dargestellt werden.

- > Einem Datensatz sollen Koordinaten zugewiesen werden. Hierfür existiert nach Auskunft der Geschäftsstelle Open.NRW ein deutschlandweit vorgegebenen Standard.
- > Als datenveröffentlichende Stelle sind Bund, Land, Kommune und Stadt zur Auswahl vorgesehen. Im Fall der Bezirksregierungen beziehen sich die Datensätze auf den Regierungsbezirk oder nur Teilbereiche von diesem. Mittlerweile wurde die Möglichkeit geschaffen, bei der geopolitischen Abdeckung der einzustellenden Daten den Regierungsbezirk auswählen zu können. Darüber hinaus besteht nach Auskunft der Geschäftsstelle Open.NRW die Möglichkeit, Gebietsgrenzen als NUTS-Code anzugeben, wenn die räumliche Abdeckung feingranularer definiert werden soll.

Mittlerweile wurde durch die Geschäftsstelle Open.Data ein webbasierter Dienst zur Bereitstellung von Metadaten erarbeitet. Hierzu wird auf die als Anlage beigefügten und hier verlinkten Leitfäden der Geschäftsstelle Open.NRW verwiesen:

Open.NRW Leitfaden zur Registrierung/Anlage 1

<https://www.open.nrw/system/files/media/document/file/Open.NRW%20Leitfaden%20zur%20Registrierung%20V1.1.pdf>

Leitfaden zur Metadatenerfassung/Anlage 2

https://www.open.nrw/system/files/media/document/file/open.NRW%20Leitfaden%20zur%20Metadatenerfassung%2020191218_0.pdf

Nach Klärung der wesentlichen Fragen erfolgten die Aufbereitungen der vorliegenden Datensätze sowohl hinsichtlich der Metadaten als auch der Maschinenlesbarkeit und schließlich die Übermittlung an die Geschäftsstelle Open.NRW.

RUND **20.000** NEUE
ARBEITSPLÄTZE P.A.

Veröffentlichung Konrad-Adenauer-Stiftung

Datensatz	
Datenliefernde Stelle (Dezernat, Fachbereich)	
Datenverantwortliche Person: Name	
Datenverantwortliche Person: Kontakt (E-Mail und Telefonnummer)	
Gewünschtes Veröffentlichungsdatum	

Kriterium	Erläuterung	Bewertung	Bitte Bewertung eingeben
Geheimhaltung/ rechtliche Hinder- nisse	Unterliegen die Daten Geheimhaltungspflichten oder sonstigen rechtlichen Beschränkungen?	0: Geheimhaltungspflicht gegeben 1: Einschränkungen vorhanden, kaum änderbar (z. B: EU-Vorgaben) 2: Einschränkungen vorhanden, änderbar (z. B: Landesgesetzgeber) 3: Einschränkungen vorhanden, leicht änderbar (z. B: Landesgesetzgeber) 4: Einschränkungen vorhanden, sehr leicht änderbar (z. B: interne Richtlinien, Verwaltungskultur) 5: keine Einschränkungen	
Personenbezug/ Infrastrukturkritische Daten	Handelt es sich um infrastrukturkritische oder personenbezogene Daten bzw. lassen sich Rückschlüsse auf Personen oder Unternehmen daraus ableiten?	0: Personenbezogene bzw. Infrastrukturkritische 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 bzw. Unternehmen ableitbar; keine infrastrukturkritische Daten	
Urheberrecht	Besitzt die datenliefernde Stelle das alleinige Urheberrecht der Daten?	0: Urheberrecht von Dritten verunmöglicht Veröffentlichung 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 Urheberrecht sichergestellt	
Nutzen	Wie hoch wird der Nutzen für die Gesellschaft, Wirtschaft, Forschung und Bildung, andere Behörden eingeschätzt?	0: Kein Nutzen vorhanden 1: Der Nutzen ist sehr gering 2: Der Nutzen ist gering 3: Der Nutzen ist mäßig 4: Der Nutzen ist hoch 5: Der Nutzen ist sehr hoch	

Kriterium	Erläuterung	Bewertung	Bitte Bewertung eingeben
Kosten/ 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 mäßig 4: Der Aufwand ist gering 5: Der Aufwand ist sehr gering	
Inhaltliche Datenqualität	Wie hoch wird die Datenqualität eingeschätzt? (Aktualität, Vollständigkeit, Genauigkeit, Fehlerhaftigkeit, ...)	0: Datenqualität nicht vertretbar 1: Die Datenqualität ist sehr gering 2: Die Datenqualität ist gering 3: Die Datenqualität ist mäßig 4: Die Datenqualität ist hoch 5: Die Datenqualität ist sehr hoch	
Technische Verfügbarkeit	„Verfügbare Datenformate; offene Datenformate; OGD-Formate“	0: Daten sind nur auf Papier verfügbar 1: Daten sind elektronisch bzw. im Intranet/Internet 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 vom Land NRW angeboten?	0: noch nicht vom Land NRW publiziert 1: im Intranet/Internet publiziert und verfügbar 2: auf externen Portalen publiziert/zu publizieren (z.B. ArcGIS (GIS), etc.) 3: aufgrund eines Landesgesetzes publiziert/zu publizieren 4: für externe KundInnen auf Vertragsbasis publiziert/zu publizieren 5: aufgrund einer EU-Vorschrift publiziert/zu publizieren; existiert Verpflichtung nach INSPIRE	
„OGD Prinzipien – eingehalten	„1. Vollständigkeit 2. Primärquelle 3. Zeitnahe Zurverfügungstellung 4. Uneingeschränkter Zugang 5. Maschinenlesbar 6. Nicht diskriminierend 7. Verwendung offener Standards 8. Lizenzierung 9. Dokumentation 10. Datenschutz“	0: OGD-Prinzipien können nicht eingehalten werden (Erfüllung von weniger als 5 Prinzipien) 1: OGD-Prinzipien können nur teilweise eingehalten werden (Erfüllung von 5 - 7 Prinzipien) 2: OGD-Prinzipien können größtenteils eingehalten werden (Erfüllung von mindestens 8 Prinzipien), Ausnahmegenehmigung für einzelne Prinzipien notwendig 3: OGD-Prinzipien können größtenteils eingehalten werden (Erfüllung von mindestens 8 Prinzipien), Ausnahmegenehmigung für einzelne Prinzipien nicht notwendig 4: Alle OGD-Prinzipien können durch Ausnahmegenehmigung für ein Prinzip eingehalten werden 5: Alle OGD-Prinzipien können eingehalten werden	

0

Kriterien (1–3)

Bei einer Bewertung mit 0 Punkten ist das Datenmonitoring abzubrechen, Datenbestand ungeeignet!

3.2. Business Case

Gleichzeitig wurde an einer Open.Data Strategie gearbeitet, angelehnt an das sogenannte Canvas-Business-Modell. Nach einem Brainstorming- und Diskussionsprozess verständigte sich der Arbeitskreis auf eine Vorlage. Eine weitere Anpassung der Strategie im weiteren Prozess ist möglich.

OPENDATA STRATEGIE BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG

SCHLÜSSELAKTEURE	SCHLÜSSELAKTIVITÄTEN	KOMMUNIKATIONSAKTIVITÄTEN	KOSTEN
<ul style="list-style-type: none"> > Arbeitskreis > Geschäftsstelle Open.NRW > IT.NRW > DAP > Datenschutzbeauftragte > SG IT (14.3) 	<ul style="list-style-type: none"> > OpenData Strategie > Regelungen zum Datenmonitoring > Geeignete Datensätze identifizieren > Definition Meta-Daten > Veröffentlichung Open.NRW > Handlungsleitfaden 	<ul style="list-style-type: none"> > Internet/Intranet > Social Media > Presse 	<ul style="list-style-type: none"> > Bereitsstellung von Serverkapazitäten > Schnittstellen Programmierung > Entwicklungskosten (Externe, IT.NRW) > EDA-Kosten > Personalkosten (neue Rollen) > Workshop GovLab „Datenvorhaltung“
NUTZEN	ORGANISATIONSZIELE	SCHLÜSSELRESSOURCEN	RISIKEN
<ul style="list-style-type: none"> > Chancen/Gewinn für freie Anbieter/Entwickler > Reduzierung von Berichtsanwendungen > aktuelle Datenvorhaltung > Image-Gewinn > Erleichteter Abarbeitung von Anfragen (IFG, Presse) 	<ul style="list-style-type: none"> > Partizipation; Teilhabe von Bürgern und Unternehmen > Transparenz > Innovationsschub für die Region > Nachhaltigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> > IuK Mitarbeiter*innen > Geschäftsstelle Open.NRW > Geschäftsstelle EGov/ Stabstelle IM > GovLab Arnsberg > Alle Mitarbeiter*innen > Externe Unterstützung 	<ul style="list-style-type: none"> > Abstumpfung gegenüber Digitalisierungsthemen > Hoher Ressourceneinsatz bei der Datenaufbereitung > Haftungsfragen bei Schäden durch fehlerhafte Veröffentlichungen > Erläuterungsbedarfe und Rückfragen zu Daten



3.3. Empfohlene Veröffentlichungen

- > Zur Durchführung des Datenmonitorings wird die Verwendung der beigefügten Excel-Datei empfohlen/Anlage 3
Diese basiert auf dem „Wiener Model“ der Stadt Wien.
<https://digitales.wien.gv.at/>
- > „Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten“/Anlage 4
Herausgeber: Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Frauenhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin
- > „Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA“/Anlage 5
Herausgeber: Bundesverwaltungsamt, Beratungsteam Open.Data, 50728 Köln

3.4. Roadshow Open.Data

Unter Verantwortung des IM (Stabsstelle für E-Government, Informationssicherheit und Open.NRW) fanden im Jahr 2019 Informationsveranstaltungen zu offenen Daten in den Bezirksregierungen statt. Neben einem Rückblick auf die bereits erfolgten Aktivitäten im Land wurden die Herausforderungen bei der Veröffentlichung offener Daten thematisiert.

Es erfolgte eine Betrachtung bestehender und neuer Herausforderungen (bspw. hinsichtlich der nunmehr geltenden Veröffentlichungsverpflichtung durch die Novellierung des EGovG NRW). Darüber hinaus wurden sowohl externe als auch interne Potenziale für die Nutzung offener Daten verdeutlicht. In einem interaktiven Praxisteil wurden je Bezirksregierung Daten identifiziert, bei denen sich aus Sicht der Beteiligten eine zeitnahe Veröffentlichung lohnt, bzw. anbietet. Die Ergebnisse wurden im Anschluss den Bezirksregierungen bereitgestellt.

Im Anhang findet sich ein Auszug der Präsentation im Rahmen der Roadshow./Anlage 6

4. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Bezirksregierungen und Verwaltungen insgesamt können von Open.Data profitieren. Sie können mit Kommunen, der Wirtschaft und Bürger*innen in einen Dialog treten, in dem beide Seiten von denselben Informationen ausgehen. Offene Daten können helfen, Geld einzusparen, wenn andere Akteure die Daten der Bezirksregierungen in die Form bringen, in der sie von Dritten benötigt werden. Die möglichst uneingeschränkte Bereitstellung von Informationen soll zudem das Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns erhöhen und kann Nachfragen und Erklärungsbedarfe reduzieren (z.B. bei den Pressestellen, die Anfragen an die Dezernate weitergeben). Rückmeldungen über die Verwertbarkeit der Daten an die Bezirksregierungen geben uns zudem auch die Möglichkeit, die Qualität ihrer Daten und letztlich auch ihrer Entscheidungen zu verbessern.

Zu Beginn empfiehlt es sich, den Ausgangszustand zu beschreiben. In der Regel besitzen Bezirksregierungen nur wenige bis gar keine Erfahrungen mit Open.Data oder haben nur einige Datensätze veröffentlicht (Bspw.: Abteilungen 3 und 5). Es müssen daher mit Blick auf die Rechtssicherheit Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Hilfreich ist es, wenn sich die Bezirksregierung bereits im Vorfeld mit dem Veränderungsmanagement auseinandersetzt, da die Bereitstellung der offenen Daten neue Prozesse mit sich bringt. Unter dem Veränderungsmanagement lassen sich alle Aufgaben, Maßnahmen und Tätigkeiten zusammenfassen, die eine umfassende, bereichsübergreifende und inhaltlich weitreichende Veränderung – zur Umsetzung neuer Strategien, Strukturen, Systeme, Prozesse oder Verhaltensweisen – in einer Organisation bewirken sollen. Führungskräfte oder Beauftragte sollten sich über Schulungsmaßnahmen und Fortbildungsprogramme informieren, benötigte Kompetenzen definieren und einen Kulturwandel hin zu mehr Offenheit in der Verwaltung anregen. In diesem Zuge kann es hilfreich sein, sog. Richtlinien hinsichtlich des Umgangs mit Open.Data oder der damit zusammenhängenden Öffentlichkeitsarbeit (Einbeziehung der Pressestelle/Druckerei) zu erstellen. Es bedarf insoweit Handlungs- oder Ausführungsvorschriften.

Das Zentrum für Verwaltungsforschung Wien empfiehlt ein „Open Government-Kompetenzzentrum“ in Form einer „virtuellen Organisationseinheit“ zu schaffen, welches im weiteren Prozess als Steuerungsgremium und Ansprechstelle für alle Dezernate arbeitet. Diese Kompetenzstelle, bestehend aus inhaltlich und thematisch affinen Kolleg*innen, plant erste Aktionen wie Befragungen oder Pilotprojekte und ist verantwortlich, die Behördenleitung über ihre Pläne zu informieren.



MEILENSTEINE

- Offene und kostenfrei Verwaltungsdaten
- Verwaltungsdaten schnell und umfassend zur Verfügung stellen
- Nutzen für die Praxis vermitteln
- Open.NRW-Portal = Open Government-Plattform
- Netzwerk mit Expertinnen und Experten
- Nutzung neuer Medien
- Informationelle Grundversorgung
- Kommunikative Chancengleichheit



4.1. Implementierung/Konstituierung

Um den Open.Data Prozess in den Bezirksregierungen zu fördern, ist es hilfreich, eine zentrale Kontaktstelle einzurichten, die Fragen zu den Daten beantworten und Anregungen entgegennehmen kann. Es sollten sich Themen-affine Kolleg*innen bereit erklären, die Umsetzung anzustoßen, zu etablieren und dauerhaft fortzuschreiben.

Diese Kontaktstelle sollte in der Zentralabteilung 1 verortet sein. Es bedarf zwingend einer juristischen Verantwortung. Diese Stelle sollte auch übernehmen, verschiedene andere Schritte innerhalb der Behörde anzustoßen, wie z. B.:

- > die Rechtssicherheit allen Handelns und der Veröffentlichung von Daten zu garantieren;
- > die spätere Datenbereitstellung bei Datenerhebungen oder Gutachten schon in der Ausschreibungsphase zu beachten und entsprechende Rechte zu erwerben;
- > womöglich vorhandene Nutzungsbestimmungen an offenen Standard-Lizenzen auszurichten und ggf. entsprechende Rechtsänderungen vorzuschlagen;
- > dauerhafte oder wiederkehrende Datenveröffentlichungen in die bestehenden Back-Office Prozesse zu integrieren;
- > die Datenqualität zu erhöhen (fachlich, aber auch hinsichtlich der verwandten Formate);
- > die Mitarbeiter*innen entsprechend fortzubilden und beim Paradigmenwechsel (Veröffentlichung und Weiterverwendung als Grundsatz) mitzunehmen.

Der nächste Schritt ist die Zusammen- und Bereitstellung der Daten. Das Ziel dieses Schrittes ist, eine möglichst hohe Datenqualität zu erreichen und die Datensätze für alle interessierten Gruppen nachvollziehbar auszugestalten. Alle Datensätze sollten so vollständig und umfassend wie möglich zur Verfügung gestellt werden (s. a. 4.2). Sie müssen von der Kontaktstelle definiert werden, um ein gemeinsames Verständnis von Verwaltungsdaten zu gewährleisten. Es sind auch interne Strukturdaten zu vermerken wie:

- > Bezeichnung des Datensatzes
- > Datenliefernde Organisationseinheit
- > Primärquelle der Daten
- > Kontakt der Datenverantwortlichen Person
- > Veröffentlichungsdatum

4.1.1. Behördenteam vs. Externe Experten

Innerhalb der Arbeitsgruppe wurde kontrovers diskutiert, ob die Begleitung der Prozessaufnahme durch externe Experten zu empfehlen ist. Auch angesichts knapper Ressourcen wird dies als äußerst hilfreich erachtet, da hier schneller von einer Zielerreichung auszugehen ist. Insoweit besteht die Überzeugung, dass eine temporäre Unterstützung von außen zumindest in der Startphase sehr hilfreich und zu empfehlen ist. Beratung von Erfahrenen, die verhindert, dass vielfach Vorgedachtes und Beschriebenes neu gedacht und erarbeitet werden muss, vermeidet Frustration bei den willigen Akteuren. Bloße Vorträge als (Auftakt-) Information sind alleine nicht zielführend. Bereits zum Beginn des Prozesses sind motivierte, Themen-affine Kolleg*innen zusammenzuführen.

Prozesse können grundsätzlich aus verschiedenen Richtungen innerhalb der Behörde angestoßen und vorangetrieben werden. In einer groben Einteilung kann zwischen Top-Down-Ansätzen, Bottom-Up-Ansätzen und Mischformen bzw. intermediären Ansätzen unterschieden werden. Es bieten die jeweiligen Ansätze Vor- und Nachteile. Besonders bei Zukunftsthemen, wie der Digitalisierung oder der Bereitstellung offener Daten, hängt die „Richtung“ des Veränderungsvorhabens von verschiedenen Faktoren ab, wie etwa der Frage, ob einzelne Abteilungen Chancen und Herausforderungen eines neuen Themas frühzeitig erkennen und proaktiv vorantreiben.

Finden sich hierzu Kolleg*innen/Behördenteams, die an der (Weiter-) Entwicklung der Prozesse zur Offenlegung von Verwaltungsdaten gerne und kontinuierlich arbeiten wollen, kann die Begleitung durch außenstehende Experten deutlich reduziert werden.



4.1.2. Startphase

Die Umsetzung der Open.NRW Strategie hat in der Praxis meistens organisatorische Änderungen der Arbeitsabläufe und -methoden und damit von Arbeitsplätzen zur Folge. In solchen Fällen greifen die Mitbestimmungsrechte des Personalrats nach dem Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG).

Jenseits konkreter Fallgestaltungen im Organisationsbereich ist der übergeordnete Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen Dienststelle und Personalvertretung bei allen Maßnahmen und Entscheidungen der Dienststelle mit Bezug zur Mitarbeiterschaft zu beachten.

Zur Erhöhung der Akzeptanz der Mitarbeiter*innen für das Projekt ist es ebenfalls wichtig, die Personalräte in den Umsetzungsprozess mit einzubeziehen.

Der Personalrat sollte daher in Zweifelsfällen von Beginn an informiert und eingebunden werden. Dies gilt auch bei nachträglichen Änderungen oben genannter Maßnahmen.

An dieser Stelle wird auf den Leitfaden zur Mitbestimmung nach dem LPVG NRW bei der Umsetzung der Open.NRW Strategie verwiesen./Anlage 7

https://open.nrw/sites/default/files/atoms/files/open_nrw_-_leitfaden_mitbestimmung_nach_lpvg_nrw_0.pdf

4.1.3. Dauerhafte Rollen in der Behörde

4.1.3.1. Open.Data Verantwortlicher/Chief Data Officer (CDO)

Für eine geordnete und strukturierte Umsetzung ist es sinnvoll, eine koordinierende Stelle im Haus zu installieren. Dies sollte in Form eines oder mehrerer Open.Data Verantwortlicher als zentrale Ansprechpartner der Behörde erfolgen. Die Implementierung eines Chief Data Officer (CDO) als zentrales Steuerungsorgan ist von erheblicher Bedeutung. Vor allem für die interne Wahrnehmung der Open.Data Initiative, da dieses Vorgehen einen zentralen Wissensträger ausweist und dem Vorhaben der Behördenleitung zusätzliches Gewicht verleiht. Der Vorteil eines solchen CDO als Wissensträger liegt u.a. darin, dass über diese zentrale Figur der Austausch zwischen den Fachabteilungen gesteuert und gemeinsame Pläne erarbeitet und überwacht werden können.

Dieser zentrale Ansprechpartner für Open.Data übernimmt das Reporting im Haus gegenüber der Behördenleitung genauso wie das Reporting gegenüber den Ministerien. Er oder sie fungiert als Anlaufstelle für Beschäftigte oder die Leitung bei Fragen und Anregungen. Nach außen steht diese Person im Austausch mit anderen Open.Data Verantwortlichen. In die Verantwortung dieser Stelle fällt zudem die Sicherstellung der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen, genauso wie die zuvor behördenintern abgestimmten Umsetzungsziele.

Da gerade in der Phase der Einführung von Open.Data der Koordinierungsaufwand höher ist, sollte der Person, die diese Aufgabe übernimmt, anfänglich ein größerer Zeitrahmen dafür zur Verfügung gestellt werden. Wenn Open.Data gestartet ist und sich die Abläufe etabliert haben, wird sich der zeitliche Aufwand entsprechend verringern.

Der Open.Data Verantwortliche erarbeitet mit den Fachdezernaten in der Einführungsphase gemeinsam Aktionspläne und achtet auf deren Umsetzung. Er behält dabei die Gesamtübersicht über die Umsetzungsaktivitäten im Hause. Durch den Austausch mit anderen Behörden und der Community können Synergien genutzt und neue Trends schnell aufgegriffen werden. Dieser positive Effekt hat sich bereits auf kommunaler- sowie Landesebene gezeigt, weswegen der aktive Austausch nach außen auch zu den Aufgaben eines zentralen Ansprechpartners gehören sollte.

4.1.3.2. Ansprechpartner*innen Abteilungen

Die Etablierung einer Kontaktperson auf Abteilungsebene kann ein koordiniertes Vorgehen unterstützen. Insbesondere des Reporting und die Abstimmung mit der Abteilungsleitung würde prozessual festgelegt.

Ein geeigneter Mitarbeiterkreis könnten die Abteilungssachbearbeiter*innen sein, soweit diese in den einzelnen Häusern installiert sind. Diese Ebene erscheint jedoch nicht zwingend erforderlich und deren Einrichtung bedarf einer Entscheidung der einzelnen Häuser.

Potential offener Daten wird in Deutschland noch nicht annähernd ausgeschöpft

- 2018 Deutschland in der unteren Hälfte der 28 EU-Länder

4.1.3.3. Ansprechpartner*innen Dezernate

Der Kontakt in die Dezernate ist ein erfolgskritischer Faktor. Als Ansprechpartner*innen sollten Mitarbeiter*innen benannt werden, die einen fundierten Überblick über die einzelnen Sachgebiete haben und ein erstes Votum zu interessanten Datensätzen abgeben können.

Hier bieten sich die Büroleitungen oder, falls vorhanden, die Digitalen Ansprechpartner*innen der Dezernate an. Hier müssten keine neuen Strukturen geschaffen und bereits etablierte Netzwerke können genutzt werden.

Diese Ansprechpartner*innen vermitteln den oder die Open.Data Verantwortlichen in die einzelnen Sachgebiete mit potentiellen zu veröffentlichenden Daten. Den Akteuren kommt insoweit eine moderierende und unterstützende Rolle zu. Das eigentliche Datenmonitoring erfolgt im Anschluss mit den Mitarbeiter*innen der Sachgebiete.

4.2. Datenmonitoring

Der Begriff „Datenmonitoring“ beschreibt den Prozess, der durchzuführen ist, um Daten zu identifizieren, die im Rahmen der Open.Data-Strategie veröffentlicht werden. Dabei sind die 10 Open.Data Prinzipien sowie rechtliche Vorgaben (z.B. Datenschutz, Urheberrecht) zu beachten. Ziel ist eine einfache Matrix zur Überprüfung von Datensätzen hinsichtlich ihrer Bedeutung und Priorität für die Veröffentlichung als offene Daten.

4.2.1. 10 Open.Data Prinzipien

1. **Vollständigkeit** – Die Daten zu bestimmten Themen sind so vollständig wie möglich zu veröffentlichen. Die Metadaten, die diese Verwaltungsdaten beschreiben, werden zusammen mit Formeln und Erklärungen zur Berechnung der Daten ebenso mitgeliefert.
2. **Primärquelle** – Die Daten werden mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad gesammelt und veröffentlicht und nicht in aggregierten oder modifizierten Formaten.
3. **Aktualität der Daten** – Die Daten sollen veröffentlicht werden, sobald sie erhoben und zusammengestellt wurden.
4. **Zugänglichkeit** – Die Informationen sollen ohne physische und technische Hürden barrierefrei zugänglich sein. Programmierschnittstellen (apis), die das Herunterladen sämtliche Daten auf einmal ermöglichen, sowie eine einfache Suche und eine leichte Auffindbarkeit der Daten unterstützen die Zugänglichkeit.

5. Maschinenlesbarkeit – Es sollen Datenformate verwendet werden, die von einem Rechner weiterverarbeitet werden können. Während z. B. eine PDF-Datei für die Nutzer*innen gut lesbar ist, bleibt sie für eine automatische Weiterverwendung schwer zugänglich.
6. Diskriminierungsfreiheit – Nach diesem Prinzip soll jede Person zu jedem Zeitpunkt Zugriff auf die Daten haben, ohne sich dabei identifizieren oder eine Rechtfertigung für ihr Handeln abgeben zu müssen.
7. Offene Standards – Die gespeicherten Daten müssen so zugänglich und lesbar sein, dass keine Notwendigkeit zur Anschaffung einer bestimmten Software und damit verbundener Lizenzkosten besteht.
8. Lizenzierung – Maximale Offenheit beinhaltet, öffentliche Informationen eindeutig als Werk der Regierung auszuweisen und für die Allgemeinheit ohne Restriktionen oder Auferlegung von Nutzungsbedingungen, die sich als Barrieren auswirken können, zugänglich zu machen.
9. Dauerhaftigkeit – Die einmal online gestellten Informationen sollen mit einer angemessenen Dokumentation der Versionen online bleiben und über lange Zeit hinweg zu finden sein.
10. Nutzungskosten – Selbst die Auferlegung von symbolischen Nutzungsgebühren stellt ein Hindernis dar. Die Erhebung von Gebühren kann die Nutzung von Daten ausschließen, so dass weder Wirtschaftswachstum, Steuereinnahmen oder ein sozialer Mehrwert generiert wird.“ (Konrad-Adenauer-Stiftung 2018)

Diese 10 Prinzipien folgen aus dem Gedanken, dass die Daten der öffentlichen Verwaltung durch Steuern und Abgaben bereits finanziert sind und für alle Interessierten für jede Nutzung zur Verfügung stehen sollen. Die Abgabe von aktuellen Primärdaten folgt dem Prinzip der Transparenz des Verwaltungshandelns.

4.2.2. Anwendung des Datenmonitorings

Die oben beschriebenen 10 Prinzipien sollen durch ein einfaches Bewertungsverfahren umgesetzt werden. Viele Veröffentlichungen beziehen sich hierfür auf ein Verfahren der Stadt Wien, die bereits 2011 erste Daten veröffentlichte. Im Folgenden soll das „Wiener Datenmonitoring“ erläutert werden.

4.2.3. Wiener Modell angepasst durch Ausschlusskriterien

Das Bewertungsschema der Stadt Wien orientiert sich an den 10 Prinzipien für Open Data, fasst diese jedoch zusammen, und ergänzt sie durch praxisnahe Kriterien wie beispielsweise Synergieeffekt, Aufwand, Datenqualität und rechtlichen Einschränkungen, um dadurch eine Priorisierung der vorhandenen Daten zu erreichen. Die Bewertung eines Kriteriums erfolgt über Punktwerte von null bis fünf, wobei die Bewertung eines Kriteriums mit null Punkten den Datensatz von der Veröffentlichung ausschließt.

Eine Gewichtung der Kriterien für das interne Datenmonitoring ist nicht erforderlich.

Abweichend vom Wiener Datenmonitoring wird in dieser Handlungsempfehlung empfohlen, auf die Verwendung des Kriteriums „Nutzen“ zu verzichten oder dies zumindest nicht über zu bewerten, da der potentielle Nutzen nicht ausreichend präzise von der Verwaltung vorhergesehen werden kann. Des Weiteren wird auf die Darstellung des Spinnendiagramms verzichtet. Das Bewertungsschema mit den Erläuterungen findet sich in der Anlage 3.

Zur Interpretation des Kriteriums „Inhaltliche Datenqualität“ ist die Darlegung des Bundesverwaltungsamts hilfreich:

„Das Gesetz entbindet die Datenbereitsteller von der Pflicht, die Daten vor der Veröffentlichung auf Richtigkeit, Vollständigkeit und Plausibilität zu überprüfen. Hintergrund ist, dass der Gesetzgeber einerseits das Kriterium der Veröffentlichung un bearbeiteter Daten (sog. Rohdaten) umsetzt, andererseits aber auch anerkennt, dass solche Rohdaten im Regelfall noch keinen Qualitätssicherungsprozess durchlaufen haben. Um eine möglichst einfache Weiterverwendung zu ermöglichen, sollte jedoch auf eine hohe Datenqualität geachtet werden.“ (BVA 2018, S. 18) Des Weiteren stellt das BVA klar: „Datensätze, die im Sinne des Datenschutzes anonymisiert wurden gelten ebenfalls als unbearbeitete Daten.“

4.2.4. Rechtliche Prüfung

Wie bereits bei der Zusammenstellung des Behördenteams gefordert, ist eine juristische Begleitung für rechtliche Fragen erforderlich. Rechtliche Fragen ergeben sich überwiegend durch Fragestellungen in Bezug auf die Beachtung des Schutzes personenbezogener Daten bzw. Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, sowie sonstige Ausnahmetatbestände. Das BVA empfiehlt, das Justizariat einzubeziehen (BVA 2018, S. 55). Daneben gilt es Urheberrechtsfragen und ggf. das Nutzungsrecht vorab zu klären. Diese Frage steht häufig im Zusammenhang, ob die veröffentlichende Stelle Primärdaten erzeugt oder Daten von Dritten zusammenführt und aggregiert.

4.2.5. Datenformate

Die Wahl des Datenformats ist entscheidend für den barrierefreien Zugang zu Daten. Bei den empfohlenen Formaten handelt es sich um offene Standardformate, die durch kostenfrei zu beziehende Software gelesen und ausgewertet werden können. Die zu verwendenden Datenformate sind der Anlage 8 „Bewertungsschema mit Anleitung“ (Tabelle „OGD-Formate“) zu entnehmen. Das IT-Dezernat sollte bei Bedarf unterstützen bzw. die Auswahl und Konvertierung der zur Veröffentlichung vorgesehenen Daten übernehmen. Neue Formate (z.B. SOS) sind ggf. in die Liste aufzunehmen.

4.2.6. Datenlizenz festlegen

Die Daten bereitstellende Verwaltung entscheidet über die Nutzungsbedingungen der Daten durch die Festlegung einer Lizenz. Diese klärt sowohl für die Bereitsteller*innen als auch für die Nutzer*innen der Daten die mögliche Verwendung und Weiterverarbeitung der Daten.

Die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData hat in Zusammenarbeit von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eine Empfehlung für einheitliche Nutzungsbestimmungen für Verwaltungsdaten in Deutschland entwickelt, die als „Datenlizenz Deutschland“ mittlerweile in Version 2.0 vorliegt. Diese Version ist auch offiziell durch den Sachverständigenrat der Open Definition als offene Lizenz anerkannt.

Die Datenlizenz Deutschland liegt in der aktuellen Version in zwei Varianten vor: Die Variante „Namensnennung“ verpflichtet den Datennutzer, den jeweiligen Datenbereiter zu nennen. Die Variante „Zero“ ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung. In NRW wird die Variante Namensnennung empfohlen. Weitergehende Informationen finden sich unter nachstehendem Link:

<https://www.govdata.de/web/guest/lizenzen>

4.2.7. Metadaten

Anhand von Metadaten wird der Aufbau und die Struktur der Daten in der zugehörigen Datei genau beschrieben, ebenso wo diese zu finden ist.

Auf Landesebene werden offene Daten auf dem Landesportal Open.NRW bereitgestellt. Auf diesem Portal werden die Daten mittels des Open Source Programms „ckan“ verarbeitet und anhand des dcat-ap.de-Standards angegeben. Dies wurde auf der 26. Sitzung des IT-Planungsrates festgelegt. Weitergehende Informationen sind unter nachstehendem Link zu finden.

<https://www.govdata.de/standardisierung>

Bei der Metadaten-Erfassung wird zwischen obligatorischen Feldern (Pflichtfeldern), empfohlenen und optionalen Feldern unterschieden. Je genauer ein Datensatz beschrieben ist, umso besser kann er von Dritten verarbeitet werden.

Neben den obligatorischen Feldern, welche meist anhand von Katalogen einheitlich belegt werden müssen, finden sich bei den empfohlenen und optionalen Feldern häufiger Freitextfelder. Diese sollten nach Möglichkeit eine hohe Harmonisierung, heißt ein einheitliches Vokabular aufweisen. Dies unterstützt dabei Datensätze gut auffindbar zu machen. Insbesondere bei der Eingabe von Schlagwörtern sollte sich an gängigen bzw. bestehenden Vokabularen orientiert werden. Ist dies nicht möglich, sollte zumindest ein Hausvokabular entwickelt werden, um einer Synonymbildung vorzubeugen (siehe Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, Seite 62). Zu den Metadaten wird auf die Anlagen 1 und 2 verwiesen.

4.2.8. Durchführung des Datenmonitorings

Aus der Erfahrung der Prozessidentifikation und Erstellung von Schutzbedarfsfeststellungen gemäß BSI wird empfohlen, für das erste Datenmonitoring in den Abteilungen Interviews auf Dezernatsebene anhand der Datenmonitoring-Datei zu führen. Zur Vorbereitung des Interviews sollte die Datei zusammen mit der Handlungsempfehlung vorab den Büroleiter*innen zur Verfügung gestellt werden. Bei Bedarf ist das Interview zu wiederholen, um neue Datensätze zu identifizieren. Es wird jedoch empfohlen, den Prozess der Datenidentifizierung zu verstetigen und als Daueraufgabe zu implementieren.

Nach der Identifizierung und vor der Veröffentlichung ist auf eine logische, maschinenlesbare Struktur (z.B. Vermeidung von verbundenen Zellen in Excel) der Primärdaten zu achten. Eine nachträgliche Änderung der Struktur ist hinderlich für die Etablierung von automatisierten Prozessen bei der Datennutzung. Ebenso ist darauf zu achten, dass bei der Aktualisierung von Datenbeständen für z. B. den nächsten Zeitabschnitt die gleiche Datenstruktur verwendet wird.

4.3. Primärdaten

Die Primärdaten, auf die von den Metadaten aus verwiesen wird, müssen auf einem Webserver, der öffentlich zugänglich ist, zur Verfügung gestellt werden.

Da ein Großteil der Dateien, Anwendungen oder Verfahren, aus denen potenzielle offene Daten hervorgehen, sich in einem nicht öffentlichen Raum befinden, (Landesverwaltungsnetz) ist es erforderlich die Primärdaten auf ein öffentlich zugängliches System zu übertragen.

Die offenen Daten können alternativ auf dem Webserver abgelegt werden, auf dem auch die Internetpräsenz der Behörde gehostet wird, oder aber auf einem eigens dafür eingerichteten Webserver. Wichtig ist dabei die Persistenz der Dateinamen und Pfade unter denen die einzelnen Datensätze abrufbar sind.

Da die Daten über einen Link aus dem Open.Data Portal des Landes abgerufen und nicht von Interessierten in einer logischen Ordnerstruktur gesucht werden, ist es für den Aufruf der Primärdaten irrelevant in welcher Art und Weise (Struktur) die Daten auf dem Webserver abgelegt werden. Gleichwohl ist die strukturierte Ablage (z.B. ausgerichtet am Aktenplan der Behörde) sinnvoll, um die Administration auf dem Webserver zu erleichtern.

Damit die Dateien auf den Webserver übertragen werden können bedarf es einer geeigneten Verbindung zwischen den Servern. Da die Bezirksregierungen unterschiedlich organisiert sind und nicht alle die Internetauftritte bei IT.NRW gehostet haben, kann an dieser Stelle nicht genauer auf die Verbindung eingegangen.

Grundsätzlich ist aus Sicht der IT-Sicherheit ein direkter Zugriff der Mitarbeiter*innen oder verschiedener Anwendungen auf den Webserver nicht zu empfehlen. Es bietet sich daher an, einen Server im hauseigenen Netz einzurichten und die Daten in einem ersten Schritt dort abzulegen (Zwischenablage). Von diesem Server aus können dann die Daten in regelmäßigen Abständen mit denen des Webserver abgeglichen und synchronisiert werden.

Es muss sichergestellt werden, dass eventuelle Metadatenaktualisierungen (z.B. das Datum der letzten Änderung/Aktualisierung) zeitnah zur Bereitstellung der geänderten/aktualisierten Datensätze in das Open.Data Portal des Landes eingepflegt werden. Zumindest in der Einführungsphase empfiehlt es sich, dass der Webserver und ggf. der zwischengeschaltete hausinterne Server zentral mit den Datensätzen bestückt und die Synchronisationen angestoßen werden. Alternativ kann eine Synchronisation in regelmäßigen Abständen auch mittels Skript vorgenommen werden.

Soweit offene Daten auch auf der Internetseite dargestellt werden sollen, empfiehlt es sich die Dateien auf dem Server mit den offenen Daten abzulegen. Auf der Internetseite kann dann auf diesen Ablageort verlinkt werden. Insbesondere bei einem Relaunch eines Internetauftritts bringt dieses Vorgehen erhebliche Vorteile. Die Persistenz der offenen Daten wird nicht gestört und die offenen Daten im separaten Bereich auf einem Webserver können in ihrer strukturellen Ablage verbleiben.

Neben der Bereitstellung von Gesamtdatensätzen in einzelnen Dateien gibt es noch die Möglichkeit der Bereitstellung von Daten mittels einer Programm-Schnittstelle (Fachanwendung/Webserver). Hierbei werden bei Aufruf nur benötigte Teilmengen des eigentlichen Datenbestandes nach Anforderung bereitgestellt (z. B. nur Datenbestände eines bestimmten Zeitraums). Näheres dazu findet sich im Kapitel 10.2 „API-Fizierung der Open.Data“ in „Open.Data – Neue Konzepte erfolgreich umsetzen“ von Bitkom e.V. (Anlage 9).

<https://bitkom.org/sites/default/files/file/import/171103-Open-Data.pdf>

4.4. Einrichtung Landingpage auf Open.NRW – Beispiel BR Arnsberg

Das Open.NRW Portal ist für die Behörden des Landes NRW die Plattform um offene Daten bereitzustellen. Im Rahmen dieses Projekts wurde durch die Geschäftsstelle Open.NRW für die Bezirksregierung Arnsberg eine Landingpage entwickelt. Diese Landingpage ist eine Unterseite im Open.Data Portal und empfängt die aufrufende Person mit einer auf die Bezirksregierung angepassten Seite. Auf dieser Landingpage findet sich neben dem Logo der Bezirksregierung Arnsberg auch eine entsprechende Vorbemerkung/Einleitungstext

Die Seite der Bezirksregierung Arnsberg ist unter nachstehendem Link zu erreichen:
<https://open.nrw/BRArnsberg>

Die offenen Daten der Bezirksregierung Arnsberg mit sämtlich von ihr angebotenen Datensätze findet sich unter folgendem Link:
<https://open.nrw/opendatabrarnsberg>

Diese Konstruktion einer Landingpage für die Bezirksregierung Arnsberg dient für ihre Schwesterbehörden als Vorlage (Blaupause) zur Errichtung eines eigenen Open.Data Auftritts. Die Geschäftsstelle Open.NRW wird diese Landingpage auf Wunsch der einzelnen Bezirksregierung nach dem Vorbild der hier verlinkten Seiten der Bezirksregierung Arnsberg einrichten.

4.5. Verstetigung des Prozesses

Es ist ein andauernder Prozess der Identifikation weiterer Daten, der Aktualisierung von Daten und der Qualitätssicherung zu etablieren, um die Quantität und Qualität der Daten stetig zu verbessern. Folgende Maßnahmen werden empfohlen, um dieses Ziel zu erreichen:

1. Schulungen von Mitarbeiter*innen

In allen Dezernaten werden Ansprechpartner*innen benannt und regelmäßig hinsichtlich der Anwendung des Datenmonitorings als auch in rechtlichen und technischen Fragestellungen durch die/den Open.Data Verantwortliche*n geschult. Zusätzliche regelmäßige Treffen der Ansprechpartner*innen dienen dem Wissensmanagement innerhalb der Behörde.

2. Persistenz der Datenlinks

Auf Open.NRW verweisen Metadaten auf die eigentlichen Datensätze, die in einem eigenen Open.Data Bereich der Website der Bezirksregierung oder auf einem eigenen Webserver liegen (siehe 4.3 Primärdaten). Das BVA weist darauf hin, dass die Änderung einer Ressource, also einer Quelle, unter der ein Datensatz abgelegt ist, dazu führt, dass er unter Umständen nicht mehr über Open.NRW abrufbar ist. Es ist deshalb darauf zu achten, dass die bereitgestellten Datensätze dauerhaft abgerufen werden können.

3. Aktualisierung und Verbesserung der Datenqualität

Bereits bei der Auswahl der Daten ist der Aktualisierungsintervall festzulegen: Bei Bedarf oder regelmäßig in angemessenen Zeiträumen. Jeder Zeitschnitt erhält eine eigene Datei, die den Zeitraum im Dateinamen kenntlich macht. Alle Zeitschnitte werden im Open.Data Bereich vorgehalten. Für die Aktualisierungsintervalle sollen Checklisten mit den sinnvollen Intervallen geführt werden. Die Auswertung und Erstellung von Zeitreihen obliegt den Nutzer*innen. Fehlerkorrekturen an bereits veröffentlichten Daten müssen kenntlich gemacht werden.

4. Aufmerksamkeit gegenüber Neuerungen fachlicher, inhaltlicher oder rechtlicher Art: Neue Daten für Open.Data

Alle Mitarbeiter*innen müssen sensibilisiert werden für Meldung neuer Open.Data fähiger Daten. Änderungen von Arbeitsprozessen oder neue Aufgaben können neue bzw. besser nutzbare Daten erzeugen. Dies muss eine Meldung an die Ansprechpartner*innen der Dezernate auslösen. Anschließend ist zu entscheiden, ob bereits vorhandene Datenstrukturen angepasst werden (siehe unter Abschnitt „Aktualisierung und Verbesserung der Datenqualität“) oder ob eine neue Datenreihe eingeführt wird.

5. Automatisierung bei Erstellung oder Redesign von Software-Anwendungen
Wenn automatisierte Verfahren neu eingeführt oder aktualisiert werden, ist darauf zu achten, dass der Export von Open.Data fähigen Daten ebenfalls automatisiert wird. Alle erforderlichen Datenmanipulationen (z.B. Anonymisierung, Ersetzen von Zahlenwerten durch aussagekräftige Textwerte, Konvertierung in offene Formate) sind möglichst im neuen Verfahren zu implementieren. Idealerweise stellt das Verfahren eine Schnittstelle zum Open.Data Bereich bereit um Echtzeitdaten zur Verfügung stellt.
6. Übertragung von Nutzungsrechten bei Auftragsvergabe
Werden datenerzeugende Leistungen ausgeschrieben und an Dritte vergeben, so ist bei der Ausschreibung darauf zu achten, dass die Nutzungsrechte an den Daten die Veröffentlichung als Open.Data zulassen. Idealerweise werden bereits geeignete Daten übergeben.
7. Auswertung von Nutzerhinweisen
Auch wenn diese Handlungsempfehlungen keine formalisierte Auswertung von Nutzerhinweisen und Nutzerbeteiligungen enthalten, so ist im Sinne des bürgerfreundlichen und transparenten Verwaltungshandelns das Umsetzen von qualifizierten Nutzerhinweisen dennoch sinnvoll. Dazu ist auf der Open.Data Seite der jeweiligen Bezirksregierung die Kontaktadresse (E-Mail) der/des Open.Data Verantwortliche*n anzugeben. Von einer Kommentarfunktion wird wegen des hohen Pflegeaufwands abgeraten.
8. Pressestelle sensibilisieren
Ein Zusammenwirken von Pressestelle und Open.Data Verantwortlichen wird empfohlen: Existiert beispielsweise ein Prozess zur Veröffentlichung von Daten und Dokumenten, in welchem Abteilungen oder Referate ein Formular mit Informationen zur Vorbereitung einer Veröffentlichung oder Pressemitteilung an eine für Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichungen zuständige Stelle übermitteln, könnte in diesem Schritt zukünftig auch eine mögliche Open.Data Relevanz abgefragt werden. Sind dabei dann z. B. Statistiken oder Geoinformationen enthalten, könnten im gleichen Schritt Metadaten zur Beschreibung erfasst werden. So bleiben möglicherweise relevante Datensätze nicht unter dem Radar und können schneller und effizienter vorbereitet, beziehungsweise veröffentlicht werden. So können auch bei thematischen Pressemitteilungen zu veröffentlichten Berichten oder anderen Dokumenten die entsprechenden Datensätze (die im Idealfall bereits auf Open.NRW veröffentlicht wurden) verlinkt werden, was Interessierten das Finden von für sie thematisch relevanten Datensätzen erleichtert.

Online-Befragung von 22 ausgewiesenen Expert*innen aus Verwaltung und öffentlichen Unternehmen, IT-Dienstleistern und aus der Wissenschaft validiert/Kurzstudie der wissenschaftlichen Begleitforschung des Technologieprogramms Smart Service Welt II

➤ **68 % Zustimmung:**

Open.Data ist für Kommunen und öffentliche Unternehmen ein höchst wertvolles Gut – seine Verwendung, Bereitstellung und Verwertung sollten kommunale Akteure im Rahmen von konkreten Nutzungsmodellen, wie bspw. Open-Data-Plattformen und Data Hubs, konzipieren und implementieren.

➤ **81 % Zustimmung:**

Kommunale Verwaltungen und öffentliche Unternehmen sollten effiziente Organisationsstrukturen und Prozesse für ein übergreifendes Digitalisierungs- und Datenmanagement implementieren, in deren Rahmen die Open.Data Nutzung, -Bereitstellung und -Verwertung zentrale Handlungsschwerpunkte sind.

9. Austausch mit INSPIRE-Beauftragten

Auch wenn die Zielsetzung der Veröffentlichung von Daten vergleichbar ist, sind Rechtsgrundlage, betroffene Datensätze und Portale von Open.Data und INSPIRE-Daten nicht identisch. INSPIRE-relevante Daten werden basierend auf der EU-Richtlinie INSPIRE (2007) und dem Geodatenzugangsgesetz (2009) an das Geoportal. NRW gemeldet. Die Auswahl von INSPIRE-Datensätzen ist gegenüber Open.Data dadurch eingeschränkt, dass es sich um Geodaten, die Raum und Umwelt bezüglich 34 Themenfeldern beschreiben, handelt. Die Daten sind verpflichtend als Metadaten zu melden. Jedoch ist es möglich, den Zugang auf registrierte Nutzer*innen einzuschränken und Gebühren zu erheben. Obwohl keine direkte Vergleichbarkeit gegeben ist, ist die gegenseitige Information der INSPIRE- und Open.Data Beauftragten über den veröffentlichten Datenkatalog zum Abgleich sinnvoll, um Datenmeldungen zu vervollständigen.

4.6. Erfolgskritische Faktoren

4.6.1. Rechtliche Unsicherheiten

1. Datenschutz

Für Open.Data eignen sich vor allem Daten ohne Personenbezug. Auch potenzielle Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erschweren eine Veröffentlichung. Im Umgang mit Open.Data ist es daher wichtig, alle datenschutzrelevanten Bestimmungen zu kennen und rechtskonform anwenden zu können. Die/der Datenschutzbeauftragte sollte frühzeitig mit dem Thema Open.Data vertraut gemacht werden, um später bei der Umsetzung keine unnötigen Verzögerungen zu generieren. Sobald die Inhalte, die Ziele, die Organisation der Einführung sowie die Eckpunkte der Planung und das Vorgehen bekannt sind, sollte die/der Datenschutzbeauftragte darüber ebenfalls zeitnah informiert werden. Als Experte sollte die/der Datenschutzbeauftragte zudem in die weitere Planung an den Stellen einbezogen werden, an denen datenschutzrechtliche Belange betroffen sind. Das ist spätestens dann der Fall, wenn eine Übersicht über die Daten im Hause erstellt wurde und diese entsprechend den Ausnahmeregelungen untersucht werden müssen.

2. Urheberrechte

Nicht alle Daten, mit denen die Bezirksregierung arbeitet, werden von ihr erstellt oder erhoben. Vor der Veröffentlichung von Datensätzen ist zu prüfen, ob Urheberrechte existieren und wenn ja, bei wem die jeweiligen Urheberrechte liegen. Die Frage nach den Rechten ist auch ein Kriterium im vorgeschlagenen Bewertungsschema (Datenmonitoring) für Datensätze.

Grundsätzlich sind dabei mindestens folgende Konstellationen möglich: Die Bezirksregierung verfügt als datenbereitstellende Organisation über die alleinigen Urheberrechte, die Urheberrechte liegen bei einer anderen Organisation (z. B. einer anderen Behörde, z.B. Kommunalverwaltung) oder die Urheberrechte liegen bei Dritten, wie z. B. einem Unternehmen.

Liegen die Urheberrechte allein bei der Bezirksregierung als datenbereitstellender Organisation, gibt es keine Veröffentlichungshindernisse. Liegen die Urheberrechte bei Dritten, so muss das Einverständnis zur Veröffentlichung der betroffenen Daten eingeholt werden. Hierbei muss auch die grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, ob für Datensätze, für die kein vertragliches Einverständnis zur Veröffentlichung vorliegt, dieses eingeholt werden soll oder die betreffenden Datensätze von der Veröffentlichung ausgeschlossen werden.

Empfehlenswert ist daher zunächst die Veröffentlichung von Daten, für die alle erforderlichen Rechte bereits bei der Bezirksregierung liegen.

Eine weitere Möglichkeit, die etwa auch die Stadt Bonn in ihrer Open-Government-Data-Strategie benennt, ist es, bei zukünftigen Vergabeverfahren die spätere Bereitstellung offener Daten als Anforderung zu integrieren.

3. Haftung für fehlerhafte Daten

Die Sorge, haftbar gemacht zu werden, hemmt die Umsetzung und Veröffentlichung von Open.Data. Es empfiehlt sich darüber hinaus, in den Nutzungsbedingungen einen Haftungsausschluss aufzunehmen. Zusammen mit entsprechenden Metadaten (z.B. dem Zeitpunkt der letzten Aktualisierung) kann das Haftungsrisiko so auf ein Minimum reduziert werden und ist dann erfahrungsgemäß zu vernachlässigen. Mangels haftungsrechtlicher Regelungen im IFG/UIG/EGovG gilt für die öffentliche Verwaltung der allgemeine Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Die für Open.Data zuständige Stelle haftet danach nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit. Der aus einer Veröffentlichung fehlerhafter Daten kausale, materielle Schaden ist schwer einschätzbar und definierbar.

4. Umgang mit fehlerhaften Daten

Sobald Daten als Open.Data veröffentlicht werden, können diese von Dritten heruntergeladen und verbreitet werden. Die weitere Verbreitung der als Open.Data eingestellten Daten kann ab der Veröffentlichung nicht mehr von der Bezirksregierung nachvollzogen oder kontrolliert werden. Daher empfiehlt es sich, vor der Veröffentlichung genau zu prüfen, ob die Daten für Open.Data geeignet sind oder nicht. Fehlerhafte Daten, die veröffentlicht wurden, sollten schnellstmöglich archiviert werden und so bei der Geltendmachung etwaiger Haftungsansprüche

im Zugriff der betroffenen Stelle bleiben. Eine bloße und kommentarlose Löschung der fehlerhaften Daten würde vielmehr die Glaubwürdigkeit der Bezirksregierung und der von ihr veröffentlichten Daten in Frage stellen.

4.6.2. Überlegungen zum Umsetzungskonzept

1. Interne Öffentlichkeitsarbeit

Die Einführung von Open.Data bedarf einer einfühlsamen Überzeugung der Mitarbeitenden auf allen Ebenen. Führungskräfte müssen für eine erfolgreiche Einführung den Kerngedanken von Open.Data mittragen. Mitarbeitende, die Daten erheben und verarbeiten (sogenannte Verfahrensanwender*innen), müssen die anzulegenden Open-Data Prozesse pflegen. Daher sollten beide Gruppen möglichst frühzeitig und umfassend über die anstehenden Veränderungen informiert werden. Da die einzelnen Zielgruppen auf unterschiedlichen Ebenen mit dem Thema konfrontiert werden, sollten die wichtigsten Akteure dezidiert adressiert werden.

2. Einbindung der Führungskräfte

Die Führungskräfte (Behörden-, Abteilungs- und Dezernatsleitungen, ggf. alle Dezernenten*innen) sind über die strategischen Entscheidungen zur Einführung von Open.Data zu informieren. Mögliche Vorschläge und Anregungen der Führungskräfte können aufgenommen werden. Ebenso ist die Akzeptanz für die Einführung herzustellen und mögliche Einführungspromotoren sind zu identifizieren.

3. Information der Beschäftigten

Die wichtigsten Informationen zu Open.Data (Ziele, Umfang, Organisatorische Anbindung, ggf. Änderungen für die einzelnen Mitarbeiter*innen) sollten darüber hinaus für alle Beschäftigten kommuniziert werden. Neben einer Erstinformation im hausinternen Intranet bzw. durch Auftaktveranstaltung*en sollte in regelmäßigen Abständen über den Stand der Entwicklung hin zur Öffnung der Daten informiert werden. Bei einem gleichzeitigen Start in mehreren Dezernaten bzw. Abteilungen ist zudem ein Austausch dieser Bereiche denkbar und sinnvoll. So können Erfahrungen geteilt bzw. gemeinsam über Probleme in der Umsetzung diskutiert werden.

4. Interessensvertretungen

Der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und die Schwerbehindertenvertretung sind über Inhalte, Ziele, Organisation sowie die Eckpunkte der Planung und das Vorgehen zu informieren. Dieses frühe Hinzuziehen der Interessensvertretungen bietet die Möglichkeit, die Interessenlage abzugleichen sowie Argumente und Bedenken zu erörtern und ggf. zu entkräften. Dazu sollte eine Informationsveranstaltung und persönliche Kommunikation genutzt werden.

Die Behördenleitung sollte ggf. mit dem Personalrat eine Dienstvereinbarung zum Umgang mit Open.Data erstellen. Diese Dienstvereinbarung sollte frühzeitig geschlossen werden. Im Einzelnen sind Regelungen zu den folgenden Punkten zu vereinbaren:

- > Datenschutz, Systemsicherheit und Datenzugriff
- > Protokollierungen bei Nutzung einer möglichen neuen Software
- > Rechte des Personalrates
- > Regelungen für Menschen mit Behinderungen (barrierefreies Arbeiten)

4.6.3. Projektgruppe ohne Juristen (Juristischer Sachverstand)

Im Vorfeld der Etablierung haben sich bei der Projektgruppe der Bezirksregierung Arnsberg juristische Fragestellungen zum sicheren Umgang mit offenen Daten ergeben, die von den Projektgruppenmitgliedern mangels ausreichender Fachkompetenz nicht mit der notwendigen Sicherheit beantwortet werden konnten (s. Punkt 4.5.1). Es erscheint absehbar, dass sich juristische Fragestellungen bei einer Vergrößerung des Open.Data-Angebots der Bezirksregierung weiter stellen werden. Eine juristische Begleitung bei der Implementierung und späteren Etablierung von Open.Data in der Behörde erscheint daher unabdingbar.

4.6.4. Fehlender Zeitplan (Zeitplan)

Die Veröffentlichung offener Daten bedarf der Vorbereitung sowohl durch das Organisationsdezernat 14, dem IT-Bereich (in Abstimmung mit IT.NRW) sowie der Behördenleitung, um die organisatorischen, technischen und rechtlichen Voraussetzungen zu klären. Nicht zuletzt müssen in den Fachdezernaten geeignete Daten identifiziert und ggf. für eine Bereitstellung als Open.Data aufgearbeitet werden. Diese Aufgabe ist insbesondere für die Fachdezernate ein neues Aufgabenfeld, für das Ressourcen eingeplant werden muss.

Für die Beteiligten stellt Open.Data in der Regel eine neue Aufgabe dar, die mit den bisherigen (Fach-)Aufgaben in Einklang zu bringen ist. Ohne die Vorgabe eines strategischen Vorgehens rückt die Aufgabe Open.Data ggf. in den Hintergrund. Es erscheint daher sinnvoll, für die beteiligten Akteure realistische zeitliche Vorgaben vorzugeben anhand deren die Einführung von Open.Data zeitlich als auch personell geplant werden kann.

4.6.5. Alle auf einmal (Abwägung: Dezentrale Einführung oder „Alle auf einmal“?)

Vor dem Start ist zu klären, ob Open.Data zunächst nur in einem Pilotbereich oder in allen Dezernaten eingeführt werden soll?

Bei Start in einem Pilotbereich können gerade in einer großen Behörde wie der Bezirksregierung Erfahrungen gesammelt werden, die nützlich für die Umsetzung in den restlichen Bereichen sind. Diese Einführung ermöglicht einen schrittweisen Kompetenzaufbau im Umgang mit Daten. Bei der Auswahl des Pilotbereichs sollte auf die ggf. bereits vorhandenen Kompetenzen und Interessen zurückgegriffen werden. Affine Mitarbeiter*innen oder Dezernate, die von bestimmten Themen ohnehin betroffen sind, verfügen bereits über geeignete Daten und haben ein Interesse an deren öffentlicher Bereitstellung. Diese Mitarbeiter*innen können im weiteren Verlauf ggf. als Multiplikatoren für andere Dezernate fungieren und bei Bedarf weitergehend geschult werden.

Eine flächendeckende Einführung in allen Dezernaten gleichzeitig bietet sich demgegenüber an, um die technische Umsetzung parallel gestalten zu können. Demnach erfordert eine flächendeckende Einführung in der gesamten Behörde bspw. einen höheren Personalbedarf innerhalb des Einführungssteams als eine sukzessive abteilungs- oder dezernatsbezogene Einführung, die sich dann über einen längeren Zeitraum hinziehen würde. Zudem setzt eine flächendeckende Einführung ein grundlegendes Wissen im Umgang mit Daten voraus, bietet aber die Möglichkeit, die passende IT-Infrastruktur und den weiteren Kulturwandel zentral zu steuern, wodurch sich die Einführungszeit insgesamt verkürzen kann.

4.6.6. Nutzendiskussion

Bei der Entscheidung über die Veröffentlichung bestimmter Daten sollte keine Nutzendiskussion geführt werden. Der Nutzen der Daten entsteht vielmehr erst bei der Weiterverwendung durch Dritte (Bürger*innen, Wirtschaft, andere Behörden). Vielen Stellen der Verwaltung ist noch nicht klar, wie vielfältig die Einsatzmöglichkeiten für ihre Daten sind. Der potenzielle Nutzen einer Open.Data Veröffentlichung wird daher häufig unterschätzt. Gut geeignet sind daher Daten, für die es nachweislich ein öffentliches Interesse gibt, z.B. in Form von Anfragen nach den Informationsfreiheitsgesetzen.

Eine primäre Überlegung sollte jedoch sein, ob dauerhaft die Aktualität der Daten gewährleistet werden kann.



Offene Daten können darüber hinaus Behörden dabei helfen, Daten untereinander effizienter auszutauschen. Wo heute nicht näher bekannt ist, über welche relevanten Daten dritte Behörden möglicherweise verfügen und wo heute noch Vereinbarungen zum Datenaustausch geschlossen werden müssen, können zukünftig Daten in öffentlich zugänglichen Verzeichnissen einfach nachgeschlagen, von dort heruntergeladen und frei (unter Beachtung der jeweiligen Lizenz) weitergenutzt werden.

Davon abgesehen kann eine verstärkte Auseinandersetzung mit dem Thema Daten Behörden dabei helfen, ein stärker ausgeprägtes Datenbewusstsein zu entwickeln und die eigenen Daten effektiver zu nutzen.

ANLAGEN:

- (1) Leitfaden zur Registrierung/Geschäftsstelle Open.NRW
- (2) Leitfaden zur Metadatenerfassung/Geschäftsstelle Open.NRW
- (3) Excel-Datei „Datenmonitoring“
- (4) „Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten“ Kompetenzzentrum
Öffentliche IT/Frauenhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS;
Berlin
- (5) „Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA“ Bundesverwaltungsamt; Köln
- (6) Auszug der Präsentation „Roadshow Open.Data“
- (7) Leitfaden zur Mitbestimmung nach dem LPVG NRW
- (8) Bewertungsschema mit Anleitung (Tabelle „OGD-Formate“)
- (9) „Open.Data – Neue Konzepte erfolgreich umsetzen“ Bitkom e. V.

Diese Broschüre und die hier gelisteten Anlagen können unter diesem Link (QR-Code) von der Internetseite der Bezirksregierung Arnsberg heruntergeladen werden.



LITERATUR:

- (1) **Dr. Jens Klessmann, Torsten Staab** (2018): Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten
- (2) **Bundesverwaltungsamt BVA** (Hrsg.) (08/2018): Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA
- (3) **Konrad-Adenauer-Stiftung** (abgerufen am 05.12.2018, Website https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=58511e42-8639-2c18-c76b-a1103b4df-3c6&groupId=252038): Open.Data - Die wichtigsten Fakten zu offenen Daten)
- (4) **KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung** (2016, abgerufen am 05.12.2018): UPDATE Version 3.0 - Open Government Vorgehensmodell (<https://www.kdz.eu/de/open-government-vorgehensmodell>)
- (5) **Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData der Senatskanzlei** (abgerufen am 05.12.2018): <https://www.govdata.de/web/guest/lizenzen>

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS:

BSI - Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik

BVA -> Bundesverwaltungsamt

OGD ->Open Government Data

SOS -> Sensor Observation Service

FUNDSTELLENVERZEICHNIS:

Heinrich Böll Stiftung, „Open.Data“, http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Open_Data, 20.12.2018

Wikipedia, „Open.Data“, https://de.wikipedia.org/wiki/Open_Data, 20.12.2018

Intranet Bezirksregierung Arnsberg, „Open.Data „Wie machen es die anderen?“ - Open.Data in der öffentlichen Verwaltung“, http://intra/meldungen/2017/12/17_12_14_open_data/index.php, 20.12.2018

Handlungsleitfaden OpenData zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen Band 1, „Stakeholder“

Open.Data Handbook, „Wieso eigentlich offene Daten?“, <http://opendatahandbook.org/guide/de/why-open-data/>, 20.12.2018

„**Wiener Model**“, www.open.wien.gv.at/site/open-data/veroffentlichung-von-daten

Kompetenzzentrum Öffentliche IT, Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS, Kaiserin-Augusta-Allee 31, 10589 Berlin, „Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten“

Leitfaden zur Mitbestimmung nach LPVG NRW bei der Umsetzung der Open.NRW Strategie, https://open.nrw/sites/default/files/atoms/files/open_nrw_-_leitfaden_mitbestimmung_nach_lpvg_nrw_0.pdf

Bundesverwaltungsamt BVA (Hrsg.) (08/2018): Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, „Datenschutz“, Ziff. 2.3.2

Kompetenzzentrum Öffentliche IT; Strategische Bereitstellung offener Verwaltungsdaten, „Urheberrechte“, Ziff. 3.2.2

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg; Handlungsleitfaden Open.Data zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen, „Haftung für fehlerhafte Daten“, Ziff. 1.2

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg; Handlungsleitfaden Open.Data zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen, „Umgang mit fehlerhaften Daten“, Ziff. 1.3

Bundesverwaltungsamt; Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, „Überlegungen zum Umsetzungskonzept“, Ziff. 2.3

Bundesverwaltungsamt; Handbuch für offene Verwaltungsdaten des BVA, „Alle auf einmal (Abwägung: Dezentrale Einführung oder „Alle auf einmal“?)“, Ziff. 2.4

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg; Handlungsleitfaden Open.Data zur Umsetzung in kommunalen Verwaltungen, „Nutzendiskussion“, Ziff. 1

Bezirksregierung Arnsberg

Seibertzstraße 1

59821 Arnsberg

poststelle@bra.nrw.de

www.bra.nrw.de

