

Open Data: Zukunftsorientierte Bereitstellung von amtlichen Geodaten im Land Berlin

Michael Friedt und Thomas Luckhardt

Zusammenfassung

Seit dem 1. Oktober 2013 werden die amtlichen Geodaten der Berliner Vermessungsverwaltung entsprechend den Open Data-Prinzipien geldleistungsfrei zur Verfügung gestellt. Die Daten dürfen für jeden kommerziellen und nicht-kommerziellen Verwendungszweck umfassend genutzt werden.

Mit der Einführung der Geldleistungsfreiheit wurde gleichzeitig das Lizenzrecht vereinfacht. Die Nutzungsrechte werden nicht mehr durch individuelle Nutzungsverträge eingeräumt. Es gelten die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt veröffentlichten Nutzungsbestimmungen, die auf der »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« beruhen.

Besondere Rechtsvorschriften (insbesondere datenschutzrechtliche Bestimmungen) schränken die Nutzung der Daten ein. Nicht erfasst von Open Data werden amtliche Auskünfte und Auszüge aus dem Liegenschaftskataster sowie Bescheinigungen und Beglaubigungen, für die weiterhin Gebühren erhoben werden.

Die geldleistungsfreie Bereitstellung der amtlichen Geodaten unterstützt die Umsetzung der Open Data-Initiative des Landes Berlin zur nachhaltigen Öffnung von Staat und Verwaltung.

Summary

Since 1 October 2013 surveying authorities of Land Berlin have provided spatial data free of charge in accordance with the Open Data principles. The data can be used for all commercial and non-commercial purpose.

At the same time of implementing the exemption of duty the licenses rights were simplified. The usage rights are no longer granted by individual license agreements. The Senat Department of Urban Development and Environment entitles users to public licenses based on the »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung des Bundes (GeoNutzV)«.

Special regulations (in particular Data Protection regulations) are restricting the usage of data. Open Data doesn't include authoritative information and extracts of real estate cadastre as well as certificates that are still liable to charges.

The provision of authoritative spatial data at no charge supports the realisation of the Open Data Initiative of Land Berlin for the purpose of a sustainable transparency of state and government.

Schlüsselwörter: Open Government Data, Vermessungsverwaltung Berlin, Amtliche Geodaten

1 Einleitung

Der Wunsch bzw. die Verpflichtung, öffentliche, nicht-personenbezogene Daten verfügbar zu machen und durch ein offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln einen Beitrag zu mehr Transparenz, Partizipation und Kooperation zu leisten, steht auf einem breiten Fundament:

- Auf europäischer Ebene sind entsprechende Richtlinien erlassen worden. Die Richtlinie 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie) verfolgt das Ziel, mit der Bereitstellung von Umweltinformationen Transparenz und Teilhabe zu fördern und Umweltbewusstsein zu schaffen. Die Richtlinie 2003/98/EG (PSI-Richtlinie, Public Sector Information), geändert durch die Richtlinie 2013/37/EU, dient der Aktivierung des Wertschöpfungspotenzials von Verwaltungsdaten. Und schließlich die Richtlinie 2007/2/EG (INSPIRE-Richtlinie, Infrastructure for Spatial Information in Europe), die die Grundlage zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft bildet. Die genannten Richtlinien waren in nationales Recht umzusetzen; eine zwingend geldleistungsfreie Bereitstellung der Daten geht mit den Richtlinien nicht einher.
- Die Open Government-Initiative Barack Obamas aus dem Jahr 2009, mit der das Handeln der Regierung transparent, partizipatorisch und kollaborativ werden sollte, beinhaltete auch einen geldleistungsfreien Ansatz der Bereitstellung von Daten, ganz im Sinne von Open Data. US-Behörden wurden mit der »Open Government Directive« verpflichtet, mindestens drei hochwertige Datensätze über die Website www.data.gov geldleistungsfrei zugänglich zu machen.
- Die Bundesregierung nahm im Jahr 2010 das Projekt Open Government in das Regierungsprogramm »Vernetzte und transparente Verwaltung« für die 17. Legislaturperiode auf: »Transparenz, Partizipation und Kollaboration stärken die Verwaltungsqualität, erhöhen die Effizienz und stärken den Zusammenhalt aller gesellschaftlichen Gruppen. Es soll deshalb – dort wo es rechtlich möglich und zweckmäßig ist – ein freier Zugang zu Informationen der Verwaltung geschaffen werden, um einerseits die Aufgabenerledigung der Verwaltung zu unterstützen, und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit den Innovationsstandort Deutschland zu stärken.« Mit der Änderung des Geodatenzugangsgesetzes des Bundes im Jahr 2012 sowie dem Erlass der »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« im Jahr 2013 stehen Geodaten des Bundes jedermann für

jeden Zweck geldleistungsfrei zur Verfügung. Mit der Geldleistungsfreiheit hat der Bund ein Kernelement von Open Data umgesetzt.

2 Begriffe

2.1 Open Government

Open Government steht für die Öffnung von Staat und Verwaltung gegenüber Bürgern, gesellschaftlichen Gruppen und der Wirtschaft. Die tragenden Säulen von Open Government sind

- Kooperation, d.h. Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Bürgern/gesellschaftlichen Gruppen/Wirtschaft,
- Transparenz, d.h. Offenlegung staatlichen Handelns sowie die Verfügbarkeit öffentlicher Daten,
- Partizipation, d.h. Mitwirkung von Bürgern/gesellschaftlichen Gruppen/Wirtschaft bei staatlichen Entscheidungsprozessen.

Open Government bedeutet die Abkehr von Entscheidungen des Staates und der Verwaltung im »stillen Kämmerlein«. Wesentlicher Bestandteil von Open Government sind frei verfügbare, standardisierte Daten (»Open Data«).

2.2 Open Data

Open Data 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« (von Lucke und Geiger 2010).

Unter Berücksichtigung des Schutzes personenbezogener Daten sowie von Sicherheitsaspekten, die die freie Verfügbarkeit einschränken, kann auch folgende Definition herangezogen werden:

»Unter Open Data wird die Handlungsmaxime verstanden, dass Daten, die [vom öffentlichen Sektor] erhoben bzw. zusammengetragen werden und nicht offensichtlichen Einschränkungen – beispielsweise aufgrund von Datenschutz- und Sicherheitsaspekten – unterliegen, offen verfügbar gemacht werden.« (Graudenz et al.).

Die Sunlight Foundation (nicht-kommerzielle Organisation, USA) hat für die Freigabe von Daten folgende zehn Prinzipien erarbeitet:

1. Vollständigkeit: Alle öffentlichen Daten werden verfügbar gemacht. Als öffentliche Daten werden Daten verstanden, die nicht berechtigten Datenschutz-, Sicherheits- oder Zugangsbeschränkungen unterliegen.
2. Verfügbarkeit der Primärquelle: Die Daten werden an ihrem Ursprung gesammelt. Dies geschieht mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad, nicht in aggregierten oder anderweitig modifizierten Formaten.

3. Zeitnähe: Daten werden so zügig wie zur Werterhaltung notwendig zur Verfügung gestellt.
4. Zugänglichkeit: Daten werden so vielen Nutzern wie möglich für möglichst viele Verwendungszwecke bereitgestellt.
5. Maschinenlesbarkeit: Daten werden zur automatisierten Verarbeitung strukturiert zur Verfügung gestellt.
6. Nicht diskriminierende Bereitstellung: Daten sind für alle verfügbar, ohne vorherige Registrierung der Nutzer.
7. Nicht proprietäre Bereitstellung: Daten werden in standardisierten Formaten bereitgestellt, über die keine juristische Person die alleinige Kontrolle hat.
8. Lizenzfreiheit: Daten unterliegen weder dem Urheberrecht noch Patenten, Markenzeichen oder Geschäftsgeheimnissen. Sinnvolle Datenschutz-, Sicherheits- und Zugangsbeschränkungen sind zulässig.
9. Dauerhaftigkeit: Daten werden dauerhaft zur Verfügung gestellt, ggf. auf Basis einer geeigneten Versionierung, d.h. einer Kennzeichnung der Daten, dass sie lediglich einem bestimmten Stand entsprechen.
10. Nutzungskosten: Nutzungskosten stellen eine Barriere für den Zugriff auf öffentlich verfügbare Informationen dar. Verwaltungen verwenden derzeit verschiedene Ansätze für die Bepreisung: die Kosten für die Erstellung der Daten, Kosten für die Abfrage der Daten, Kosten für jede einzelne Abfrage, Kosten auf Basis eines Mengengerüsts (z.B. Seitenumfang) oder Vervielfältigungskosten. Die Bepreisung des Zugangs reduziert die Häufigkeit der Nutzung und hat dadurch über nicht realisiertes Wirtschaftswachstum unter Umständen einen Einfluss auf Steuereinnahmen.

Diese zehn überwiegend sehr absolut formulierten Prinzipien stellen einen Maximalanspruch dar, dem in der Praxis in den meisten Fällen wohl nicht vollständig genüge getan werden kann (Graudenz et al.). Für die Messungsverwaltung des Landes Berlin liegt der Fokus auf der Geldleistungsfreiheit, einfachen und offenen Nutzungsbestimmungen sowie der Verbesserung der Online-Bereitstellung.

Zu Punkt 8 ist kritisch anzumerken, dass in Deutschland »Lizenzfreiheit« nicht bedeutet kann, dass die Daten nicht dem Urheberrecht unterliegen. Die Regelungen des »Gesetzes über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte« sind einschlägig. Dennoch steht es dem Urheber frei, umfassende, dem Open Data-Gedanken entsprechende Nutzungsrechte einzuräumen.

2.3 Open Government Data

Open Government Data ist eine Teilmenge von Open Data und bezieht sich allein auf die Daten des öffentlichen Sektors/der öffentlichen Verwaltung. Wenn in diesem Aufsatz der verkürzte Terminus Open Data verwendet wird, bezieht sich dieser auf die Teilmenge Open Government Data.

3 Open Data im Land Berlin

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode (2006–2011) wurde durch den Staatssekretärsausschuss für Verwaltungsmodernisierung im Rahmen des Modernisierungsprogramms »ServiceStadt Berlin« das Projekt »Von der öffentlichen zur offenen Verwaltung« gestartet. Das Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme (Fokus) wurde von der federführenden Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung beauftragt, u. a. Konzepte für den offenen und verlässlichen Zugriff auf aktuelle öffentliche Daten zu erarbeiten. Als Ergebnis wurde im Januar 2012 die »Berliner Open Data-Strategie« veröffentlicht.

Der entscheidende Schritt zur Umsetzung von Open Data im Land Berlin war das klare Bekenntnis der Politik. Open Data fand unter dem Politikfeld »Kreatives Berlin: Kultur, Medien und digitale Gesellschaft« Eingang in die Koalitionsvereinbarung für die aktuelle Legislaturperiode (2011–2016):

»Die Koalition wird die Open Data-Initiative des Landes fortsetzen und ausbauen. Dazu setzt sie sich für eine Prüfung der weitgehenden Offenlegung von öffentlichen Daten (z. B. Geoinformationsdaten) unter Wahrung des persönlichen Datenschutzes ein.«

Auch die Richtlinien der Regierungspolitik 2011 bis 2016 greifen das Thema Open Data unter dem Kapitel I. »Wirtschaft«, Unterpunkt 7. »Netzpolitik/Internet« auf:

»Die im dritten Quartal 2011 gestartete Open Data-Initiative des Landes Berlin wird fortgeführt. In der Bereitstellung öffentlicher Daten in maschinenlesbarer Form sieht die Landesregierung innovative Impulse für die Wirtschaft und vielfältige Anreize zur Entwicklung neuer nutzerfreundlicher Angebote für Bürgerinnen und Bürger.«

Aufbauend auf die vorgenannte politische Weichenstellung fasste der Staatssekretärsausschuss für Verwaltungsmodernisierung im Juni 2012 den Beschluss, zur Umsetzung der Open Data-Initiative im Land Berlin eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten. Insbesondere wurden die Fachbereiche Geodaten, Verkehr, Umwelt, Verbraucherschutz, Gesundheit und Sozialdaten sowie die amtliche Statistik aufgefordert, in der Arbeitsgruppe mitzuwirken.

Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe »Open Data Berlin« liegt zwischenzeitlich vor.

4 Umsetzung durch den Fachbereich Geoinformation

4.1 Ausgangslage

Über die Vertriebsstellen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (GeoDataService und LuftBildService) sowie über die zwölf Bezirksämter von Berlin

(Fachbereich Vermessung) wurden bis zum 30. September 2013 Geodaten in analoger und digitaler Form bereitgestellt. Die Entgelte richteten sich nach der Gebührenrichtlinie der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV) sowie weiteren Vorschriften des Landes Berlin (z. B. für Daten der Automatisierten Liegenschaftskarte Berlin). Nutzungsrechte wurden mittels Standardverträgen und aufwändig zu gestaltenden Individualverträgen, die die jeweiligen sehr unterschiedlichen kommerziellen Geschäftsmodelle der Kunden berücksichtigen mussten, eingeräumt. Kunden mussten zudem die allgemeinen Geschäfts- und Nutzungsbedingungen beachten. Neben dem Zeitaufwand insbesondere für die Gestaltung der Individualverträge war auch der Zeitaufwand für die Abstimmung der Entgelte und Lizenzbedingungen in den Gremien der AdV nicht unbedeutlich.

Die Verkaufserlöse beliefen sich in Berlin jährlich auf rund 1,2 Mio. Euro; davon entfielen auf die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 1,1 Mio. Euro (2010) und auf die Bezirksverwaltungen 0,1 Mio. Euro (2008). Nach Abzug der In-Sich-Geschäfte im Land Berlin i. H. v. rund 0,4 Mio. Euro ergaben sich jährliche Einnahmen i. H. v. rund 0,8 Mio. Euro.

Gebühreneinnahmen (z. B. für einzelfallbezogene Auszüge aus den Verzeichnissen des Liegenschaftskatasters und der Flurkarte, amtliche Beglaubigungen, Vermessungsunterlagen für Grenz- und Gebäudevermessungen, Amtshandlungen für die Übernahme von Vermessungsunterlagen, Festsetzung von Grundstücksnummern und die Ermittlung von Verkehrswerten) sind in diesen Beträgen nicht enthalten. Diese Produkte/Dienstleistungen sind nicht Gegenstand von Open Data, die Gebühren haben weiterhin Bestand.

4.2 Politische Entscheidungsprozesse

Die für das Vermessungswesen zuständige Abteilung Geoinformation der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt griff bereits im Juli 2011 die politischen Entwicklungen zur Umsetzung von Open Data auf.

In einem Entscheidungsvermerk für die politische Leitung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt entwickelte die Abteilung Geoinformation verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung von Open Data. Dazu wurden die Vor- und Nachteile einer entgeltfreien Nutzung von Geodaten zusammengestellt.

Danach sprach u. a. für die entgeltfreie Nutzung:

- Open Data ist Bestandteil von Open Government.

Open Government ist ein Synonym für die Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Bevölkerung und der Wirtschaft. Dies kann zu mehr Transparenz, zu mehr Teilhabe, zu einer intensiveren Zusammenarbeit und zu einer Stärkung gemeinschaftlicher Belange beitragen.

Frei zugängliche Daten sind wesentlicher Bestandteil von Open Government und Voraussetzung für die nachhaltige Öffnung von Staat und Verwaltung.

- Open Data führt zu mehr Innovation und Geschäftsmodellen. In den USA hat sich z.B. durch die Veröffentlichung von Daten auf dem Portal data.gov ein großer Wirtschaftszweig entwickelt (z.B. Wetterdaten → Apps). Der Staat zieht Nutzen aus den wirtschaftsfördernden Aspekten der offenen Verfügbarkeit von Daten. Es werden zusätzliche Steuereinnahmen durch Wirtschaftswachstum generiert.
- Die Daten wurden bereits mit Steuergeldern finanziert. Die Ausgaben des Landes Berlin für den Bereich Vermessungswesen belaufen sich laut Haushaltspunkt (Ansatz 2010) auf insgesamt 34 Mio. Euro, davon entfallen 9,1 Mio. Euro auf die Senatsverwaltung und 24,9 Mio. Euro auf die bezirklichen Vermessungsstellen.
- Die Daten wurden zum Teil durch die »Verursacher« finanziert. Grundstücks- und Gebäudeeigentümer haben nach § 19 Abs. 2 des Gesetzes über das Vermessungswesen im Land Berlin (VermGBln) die für die Eintragung von Veränderungen in die Verzeichnisse und die Flurkarte erforderlichen Unterlagen auf ihre Kosten anfertigen zu lassen. Dadurch sind diesem Personenkreis für die Bildung neuer Grenzen sowie für Gebäudevermessungen grob geschätzte Kosten i.H.v. jeweils 2,3 Mio. Euro pro Jahr inkl. Umsatzsteuer entstanden.
- Entgelte wirken abschreckend, insbesondere für kleine Unternehmen (Start-up-Unternehmen) und Privatpersonen. Die Nutzung der öffentlichen Daten würde sich vervielfachen.
- Die in Europa, Bund und Land durch Richtlinien und Gesetze verbesserte Zugänglichkeit zu Daten wird durch Open Data konsequent weiterentwickelt.
- Open Data ist Bestandteil des Modernisierungsprogramms ServiceStadt Berlin.
- Das Leitprinzip der Verwaltung ist die Aufgabenerfüllung und nicht die Gewinnmaximierung.
- Das Lizenzrecht würde sich durch die Geldleistungsfreiheit vereinfachen.
- Aufgrund der hohen Nutzerzahlen könnte ein nachhaltiger Revisionsdienst zur Beseitigung/Korrektur fehlerhafter Daten etabliert werden.

Gegen die entgeltfreie Nutzung sprach:

- Wegfall von Einnahmen (s. unter 4.1).
- Bestehende andere Geschäftsmodelle (Provider, Luftbildanbieter) könnten negativ betroffen sein.
- Die IT-Technik für den Abruf von Daten müsste wegen des zu erwartenden erhöhten Zugriffs auf die Daten verstärkt werden.

Durch Entscheidung im Februar 2012 folgte die politische Leitung der Empfehlung der Abteilung Geoinformation, Open Data für den Fachbereich Geoinformation umfassend umzusetzen (Näheres unter 4.3). Die Option zur le-



Abb. 1: Flyer der Abteilung Geoinformation, Titelseite

diglichen Teilumsetzung (»Open Data light«, z.B. ohne die Daten der Automatisierten Liegenschaftskarte Berlin) wurde nicht gewählt; dies hätte den Prinzipien von Open Data auch widersprochen.

4.3 Produkte und Dienstleistungen

Auf Basis der Entscheidung vom Februar 2012 wurde für sämtliche Produkte und Dienstleistungen des Fachbereichs Geoinformation die Umsetzung von Open Data geprüft und konkretisiert. Die politische Leitung stimmte im Juni 2013 dem Prüfergebnis unter Berücksichtigung nachfolgender Grundsätze zu:

- Einfache Nutzungsbestimmungen, basierend auf der »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)«.
- Digitale Produkte, die bereits online bereitgestellt werden können, werden geldleistungsfrei abgegeben.

- Auch für digitale Produkte, die zurzeit nur offline bereitgestellt werden können, wird kein Nutzungsentsgelt erhoben. Für den mit der Datenabgabe verbundenen Aufwand werden Grenzkosten (marginal cost) erhoben. Diese Kostenerhebung dient nicht der Kompensation wegfallender Einnahmen sondern soll die Wirkung einer »Schutzgebühr« entfalten, um die Arbeitsfähigkeit der datenabgebenden Stelle zu wahren. Die Erhebung von Grenzkosten steht nicht im Widerspruch zu Open Data. Sukzessive werden diese Daten online bereitgestellt, die »Schutzgebühr« entfällt dann.
- Im Verantwortungsbereich der Abteilung Geoinformation entfallen – unabhängig von der Umsetzung von Open Data – die Produkte in analoger Form. Die Bezirksverwaltungen können selbst entscheiden, ob sie noch Drucke und Plots anbieten wollen. Diese Produkte müssen dann nach den allgemeinen Bestimmungen der Verwaltungsgebührenordnung abgerechnet werden, besondere Produktpreise werden nicht mehr festgesetzt.
- Für amtliche Auszüge/Auskünfte, wie z.B. den Auszug aus der Flurkarte, werden unverändert Gebühren erhoben. Diese Produkte stellen nicht nur Auszüge/Auskünfte aus einer Karte u.ä. dar, sondern bieten zugleich auch Rechtssicherheit. Sollten amtliche Auszüge/Auskünfte künftig online bereitgestellt werden, müsste – den Open Data-Prinzipien folgend – Gebührenfreiheit hergestellt werden. Diese Entscheidung stünde unter dem Vorbehalt des Verordnungsgebers.
- Die Landeskalibrierstrecke kann künftig geldleistungsfrei genutzt werden.
- Zeitnahe Umsetzung.

In Anwendung dieser Grundsätze wurde entschieden, dass u.a. nachfolgende Produkte und Dienstleistungen von Open Data erfasst werden und zum Stichtag 1. Oktober 2013 geldleistungsfrei zur Verfügung gestellt werden:

- Automatisierte Liegenschaftskarte Berlin, künftig ALKIS®,
- Automatisiertes Liegenschaftsbuch Berlin, künftig ALKIS®,
- Hausnummern und Hauskoordinaten,
- Karte von Berlin 1:5000,
- Topographische Landeskartenwerke,
- WebAtlasDE (Anteil Berlin),
- Sonderkarten,
- Luftbilder und Digitale Orthophotos,
- Bodenrichtwerte,
- Daten aus der Automatisierten Kaufpreissammlung,
- Immobilienpreis-Info,
- Daten zur Wertermittlung,
- Koordinatentransformationsprogramm.

Personenbezogene Daten stehen zwar geldleistungsfrei zur Verfügung, die Abgabe bzw. der Abruf stehen zwingend unter dem Vorbehalt datenschutzrechtlicher Regelungen.

Digitale Daten von Bezirkskarten (ausgenommen Landeskartenwerke) werden in Eigenverantwortung durch die Bezirke bereitgestellt. Die Abteilung Geoinformation hat diesen Stellen empfohlen, bezirkliche Daten entsprechend der Open Data-Strategie des Landes Berlin geldleistungsfrei bereitzustellen.

Nicht erfasst von Open Data werden Daten des SAPOS® (Satellitenpositionierungsdienst der deutschen Landesvermessung). SAPOS® ist als ein Gemeinschaftsprodukt der Länder anzusehen, eine Befugnis des Landes Berlin für eine geldleistungsfreie Bereitstellung dieser Daten wird nicht gesehen.

4.4 Nutzungsbedingungen/-bestimmungen, Lizenzen

Eine restriktive Lizenzierung stellt ein Hindernis für die Nutzung von Daten dar. Ein volliger Verzicht auf Nutzungsbestimmungen wäre denkbar, würde aber auf Nutzerseite wegen der fehlenden Rechtssicherheit zu einer gewissen Verunsicherung führen. Im Sinne einer groben Zielvorgabe sollten Nutzungsbestimmungen folgende Kriterien erfüllen:

- Übersichtliche, knappe und verständliche Form (nutzerfreundlich),
- zulässige Nutzungszwecke sollten genannt werden (mit beispielhafter Aufzählung zur Vermeidung von Missverständnissen und zeitaufwändigen Nachfragen),
- die Nutzungsdauer soll nicht befristet werden (dauerhafte Bereitstellung),
- geldleistungsfreie Datennutzung,
- Grenzkosten (marginal cost) in den Fällen der – übergangsweisen – Offline-Bereitstellung,
- Quellenvermerk, sofern von der datenabgebenden Stelle gewünscht/gefordert,
- Haftung.

Von August 2012 bis Dezember 2013 sichtete die Unterarbeitsgruppe »Lizenzen und Nutzungsbedingungen« der Arbeitsgruppe »Open Data Berlin« (siehe 3.) vorhandene Nutzungsbestimmungen/Lizenzen (siehe 4.4.1 bis 4.4.3). Inhaltliche Grundlage ihrer Tätigkeit bildete die in der »Berliner Open Data-Strategie« dargelegte rechtliche Handlungsempfehlung für die Lizenz- und Nutzungsbestimmungen:

»Es wird die Festlegung von einheitlichen und einfachen, auf der Open Data-Definition basierenden Lizenz- und Nutzungsbestimmungen empfohlen, die eine Weiterverarbeitung, Weiterverwendung und Weiterverbreitung der Daten des Landes Berlin durch jeden und für jegliche Zwecke, auch kommerzielle, befördern. Minimale Kosten sollten nur in Ausnahmefällen (beispielsweise für die technische Bereitstellung) erhoben werden.«

Abweichend von der »Berliner Open Data-Strategie«, in der die Lizenz »Creative Commons License mit Namensnennung« (CC BY) für die Lizenzierung von Daten empfohlen wird, konnte sich die Unterarbeitsgruppe nicht auf

eine eindeutige Empfehlung verständigen. Präferiert wurde neben der »Creative Commons License mit Namensnennung« (CC BY) auch die »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)«.

4.4.1 Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0 DE)

Die internationale Verbreitung der Lizenz CC BY ermöglicht eine einheitliche Verwendung der Lizenz. Die Lizenz hat einen hohen Bekanntheitsgrad. Sie kann durch datenhaltende Stellen unmittelbar verwendet werden.

CC BY beschreibt die umfangreichen zulässigen Nutzungen und gibt dem Nutzer somit Rechts- und Handlungssicherheit. Die Aufzählung ist abschließend. Die Nutzung ist auch für kommerzielle Zwecke zulässig.

Kritisch anzumerken ist, dass die Lizenz CC Namensnennung 3.0 Deutschland lediglich »Abwandlungen (Veränderungen) zulässt, die die eigenpersönlichen Züge des Schutzgegenstandes nicht verblassen lassen«. Darüber hinaus gehende umfangreiche Änderungen sind nicht zulässig. Diese Beschränkung der Weiterverarbeitung eröffnet nicht nur einen großen Interpretationsspielraum sondern steht auch im Widerspruch zu den Open Data-Prinzipien. Gerade im Bereich der Geoinformation sind Änderungen (z.B. Farbgebung, Geometrie, Überlagerung) zum Teil erwünscht oder sogar erforderlich.

In der Lizenz CC Namensnennung 3.0 Österreich ist eine derartige Beschränkung nicht enthalten. Das zeigt zugleich, dass die einheitliche Verwendung schon für den deutschsprachigen Raum in der Praxis nicht gewährleistet ist.

CC BY ist nicht für die Lizenzierung von Geodaten, statistischen Daten oder Verkehrsdaten, sondern von literarischen, künstlerischen oder wissenschaftlichen Inhalten entwickelt worden. U.a. die Anwendbarkeit der Lizenz in unterschiedlichen Rechtssystemen ist ein Grund für den umfangreichen Lizenztext (fünf Seiten DIN A4), der damit nicht mehr als nutzerfreundlich anzusehen ist. Der potenzielle Nutzer, der nach Rechts- und Handlungssicherheit strebt, ist gezwungen, sich in den mehrseitigen Lizenztext »einzuarbeiten«. In der Praxis werden mehrseitige Lizenztexte durch den Nutzer eher weggeklickt oder »abgehakt«. Es existiert zwar eine kurze vereinfachte Zusammenfassung, die aber die Langfassung der Lizenz nicht ersetzt. Die Forderung nach einfachen Lizenz- und Nutzungsbestimmungen wird hier nicht erfüllt.

CC BY kann nicht den besonderen Erfordernissen der jeweiligen datenhaltenden Stelle angepasst werden. Wie zuvor dargelegt, wurde das Prinzip der Einheitlichkeit durch die deutsche und österreichische Version aber bereits durchbrochen.

Die Variante CC BY 4.0 wurde von der Unterarbeitsgruppe nicht näher untersucht. Der Lizenztext liegt zurzeit nur im englischsprachigen Original vor. Es ist festzustellen, dass die Version 4.0 vom Textumfang der Version 3.0

entspricht. Für die Version CC BY 4.0 wurden Vorschläge eingereicht, die die Abbildung des Modells auf öffentliche Daten stärken sollen. Ob wiederum zwei deutschsprachige Varianten entstehen, sei dahingestellt.

4.4.2 GeoNutzV des Bundes

Im März 2013 ist die »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden und in Kraft getreten, ein Entwurf lag dem Land Berlin im Dezember 2012 zur Stellungnahme vor. Zuvor wurde das, die INSPIRE-Richtlinie in nationales Recht umsetzende, Geodatenzugangsgesetz des Bundes novelliert, um die Voraussetzung für die geldleistungsfreie Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten des Bundes zu schaffen und dementsprechend die gesetzliche Verordnungsermächtigung zu erweitern.

In der GeoNutzV werden die Nutzungsbestimmungen in kurzer, übersichtlicher und leicht verständlicher Form dargestellt. Die umfangreich beschriebenen zulässigen Nutzungen geben dem Nutzer Rechts- und Handlungssicherheit. Die Aufzählung ist nicht abschließend (»insbesondere«). Die Nutzung ist explizit auch für kommerzielle Zwecke zulässig. Die Nutzungsbestimmungen erfüllen die unter 4.4 genannten Kriterien. Demzufolge gab das Land Berlin im Rahmen des Beteiligungsverfahrens eine positive Stellungnahme ab.

Im Vergleich zur Lizenz CC BY hat die GeoNutzV einen geringeren Bekanntheitsgrad. Die GeoNutzV wurde im Jahr 2013 veröffentlicht; eine kritische Betrachtung oder gar eine Handlungsempfehlung konnte daher in der »Berliner Open Data-Strategie« (Januar 2012) noch nicht erfolgen.

Formal gilt die GeoNutzV nur für die geodatenhaltenden Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts in Bezug auf Geodaten, Geodatendienste sowie dazugehörige Metadaten. Im Land Berlin kann die GeoNutzV nicht unmittelbar angewendet werden sondern muss durch die datenhaltende Stelle bzw. sonstigen Entscheidungsträger den hiesigen Gegebenheiten angepasst werden. Dabei kann die GeoNutzV inhaltlich auch für andere Daten Verwendung finden.

4.4.3 Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 1.0

Die Datenlizenz stellt eine Empfehlung der Unterarbeitsgruppe Recht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Open Government dar. Die Nutzungsbestimmungen werden in kurzer, übersichtlicher und leicht verständlicher Form dargestellt.

Die Standardvariante lässt jede (auch kommerzielle) Nutzung zu, auf eine exemplarische Aufzählung wird verzichtet. Dies könnte den Nutzer verunsichern und zu Nachfragen bei der datenhaltenden Stelle führen. Für

Ausnahmefälle ist eine Variante für die nicht-kommerzielle Nutzung vorgesehen, die nicht konform zu Open Data ist. Die Datenlizenz ist nicht auf Geodaten beschränkt.

In Kürze könnte die Datenlizenz aufgrund der Ermächtigungsgrundlage im EGovG des Bundes durch eine Rechtsverordnung abgelöst werden. Die Nutzungsbestimmungen würden dann im Falle der Ausführung von Bundesrecht auch für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden der Länder und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts gelten.

Im Vergleich zur Lizenz CC BY hat auch die Datenlizenz einen geringeren Bekanntheitsgrad.

Die Datenlizenz wurde im Jahr 2013 veröffentlicht. Wie im Fall der GeoNutzV konnte eine kritische Betrachtung oder gar eine Handlungsempfehlung in der »Berliner Open Data-Strategie« (Januar 2012) noch nicht erfolgen.

4.5 Nutzungsbestimmungen für die amtlichen Geodaten im Land Berlin

Die Abteilung Geoinformation der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat sich für Nutzungsbestimmungen entsprechend der »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« entschieden, die in leicht modifizierter Form am 1. Oktober 2013 in Kraft getreten sind. Die Modifikationen beziehen sich auf den Quellenvermerk (ein Verzicht auf den Quellenvermerk ist im Gegensatz zum Bund nicht möglich) sowie auf die Erhebung von Gebühren für die in einer Übergangszeit lediglich offline verfügbaren Geodaten. Der Abschluss von Nutzungsverträgen ist entfallen. Die Nutzungsbestimmungen sind für den Anwender über die den Datensätzen beigegebenen Metadaten im Geoportal einsehbar.

Auch wenn die Lizenz CC BY einen sehr hohen Verbreitungsgrad hat, sind die ausschlaggebenden Argumente für die »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« die leicht verständliche, übersichtliche Form sowie der Bezug zu Geodaten und Geodatendiensten.

4.6 Beteiligung anderer Fachbereiche

Mit dem »FIS-Broker«, dem fachübergreifenden Informationssystem, betreibt die Abteilung Geoinformation der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt das zentrale Geoportal des Landes Berlin. Zu derzeit 1.007 Themen werden über den Geodatenkatalog Karten, Pläne und andere Daten mit Raumbezug angeboten. Nachdem die Entscheidung zur Umsetzung von Open Data für die amtlichen Geodaten getroffen war, empfahl die Abteilung Geoinformation den anderen im Geoportal mit Geofachdaten vertretenen Fachbereichen, die am 1. Oktober 2013 in Kraft getretenen, universell einsetzbaren Nutzungsbestimmungen der Abteilung Geoinformation zu übernehmen. Inzwischen haben sich weitere Fachbereiche diesen Nutzungsbestimmungen – teils mit weiteren Modifikationen – angeschlossen. Die Umsetzung von Open Data liegt jedoch, unter Beachtung der politischen Vorgaben, in der jeweiligen Verantwortung der einzelnen Fachbereiche.



Nutzungsbestimmungen

§ 1 Nutzungen

(1) Geodaten und Geodatendienste, einschließlich zugehöriger Metadaten, werden für alle derzeit bekannten sowie für alle zukünftig bekannten Zwecke kommerzieller und nicht kommerzieller Nutzung geldleistungsfrei zur Verfügung gestellt, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist oder vertragliche oder gesetzliche Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen.

(2) Abweichend von Absatz 1 werden für die Bereitstellung von Daten auf maschinenlesbaren Datenträgern Gebühren erhoben.

(3) Die bereitgestellten Geodaten und Metadaten dürfen insbesondere

1. vervielfältigt, ausgedruckt, präsentiert, verändert, bearbeitet sowie an Dritte übermittelt werden;
2. mit eigenen Daten und Daten Anderer zusammengeführt und zu selbständigen neuen Datensätzen verbunden werden;
3. in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden.

(4) Die bereitgestellten Geodatendienste dürfen insbesondere

1. mit eigenen Diensten und Diensten Anderer zusammengeführt werden;
2. in interne und externe Geschäftsprozesse, Produkte und Anwendungen in öffentlichen und nicht öffentlichen elektronischen Netzwerken eingebunden werden.

§ 2 Quellenvermerke

Die Nutzer haben sicherzustellen, dass

1. alle den Geodaten, Metadaten und Geodatendiensten beigegebenen Quellenvermerke und sonstigen rechtlichen Hinweise erkennbar und in optischem Zusammenhang eingebunden werden;
2. Veränderungen, Bearbeitungen, neue Gestaltungen oder sonstige Abwandlungen mit einem Veränderungshinweis im beigegebenen Quellenvermerk versehen werden.

§ 3 Haftungsbeschränkung

Verletzt die geodatenhaltende Stelle eine ihr gegenüber dem Nutzer obliegende öffentlich-rechtliche Pflicht, so haftet ihr Träger dem Nutzer für den daraus entstehenden Schaden nicht, wenn der geodatenhaltenden Stelle lediglich Fahrlässigkeit zur Last fällt. Dies gilt nicht im Falle einer Verletzung des Lebens, des Körpers und der Gesundheit.

Abb. 2: Nutzungsbestimmungen Geodaten Berlin

5 Fazit und Ausblick

Notwendiger Schritt zur Umsetzung von Open Data im Fachbereich Geoinformation war das klare Bekenntnis der Berliner Landespolitik. Hilfreich waren zudem die Entwicklungen auf europäischer und bundesstaatlicher Ebene. Die jährlichen Einnahmeeverluste i. H. v. rund 0,8 Mio. Euro hätten ohne die Open Government-Entwicklung jeglichen Novellierungsansatz für die geldleistungsfreie Bereitstellung von Geodaten zunichte gemacht.

Der mit der Einführung von Open Data zu erwartende volkswirtschaftliche Nutzen für das Land Berlin liegt einer Potenzialanalyse zufolge zwischen 22 Mio. Euro und 54 Mio. Euro pro Jahr, bei Ansatz eines mittleren Szenarios ergibt sich ein Nutzen von 32 Mio. Euro pro Jahr (Preische 2014). Die Untersuchung bezieht sich nicht nur auf den Nutzen von Geodaten sondern allgemein auf den Nutzen von Daten der öffentlichen Verwaltung.

Die Nachfrage nach Geobasis- und Geofachdaten im Land Berlin hat sich stark erhöht. Die Anzahl der aus der Automatisierten Kaufpreissammlung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Berlin abgerufenen Kauffälle hat sich verachtfacht, die Anzahl der Abrufe von Bodenrichtwerten hat sich verdreifacht. Vektordaten der Automatisierten Liegenschaftskarte werden doppelt so häufig abgerufen. Die Nachfrage nach Digitalen Orthophotos ist von der Kundenanzahl her unverändert geblieben; statt einzelner DOP ($2 \times 2 \text{ km}^2$) wird aber zunehmend der Gesamtdatenbestand (1.000 km^2) abgegeben.

Bezüglich der Nutzungsbestimmungen stellt die »Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes (GeoNutzV)« einen sehr empfehlenswerten Ansatz dar. Zu vermeiden ist jedoch eine unkoordinierte Modifikation der Verordnung oder anderer Lizenzen durch die verschiedenen datenhaltenden Stellen. Das Land Berlin könnte unter Umständen gefordert sein, koordinierend einzutreten.

Ziel des Fachbereiches Geoinformation ist es, Open Data auch auf Gesetzesebene festzuschreiben. Dazu ist das Geodatenzugangsgesetz des Landes Berlin entsprechend den Regelungen des Geodatenzugangsgesetzes des Bundes anzupassen.

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen die künftigen Nutzungsbestimmungen, die als Rechtsverordnung aufgrund des EGovG des Bundes zu erwarten sind. Diese kämen bei der Ausführung von Bundesrecht – nicht nur – im Land Berlin zur Anwendung. Unter der Voraussetzung, dass diese Nutzungsbestimmungen in »kurzer, übersichtlicher und leicht verständlicher Form« ausgearbeitet werden, wäre die Anwendung auch für den Bereich des Berliner Landesrechts denkbar, um dem Gebot der Einheitlichkeit zu entsprechen.

Vor dem Hintergrund der mannigfaltigen Entwicklungen, die durch die geldleistungsfreie Nutzung der Daten des »Global Positioning System (GPS)« ermöglicht wurden, erscheint die geldleistungsfreie Nutzung der Daten des SAPOS® überlegenswert.

Spannend wird die weitere Entwicklung von Open Government und Open Data in den Vermessungsverwaltungen der anderen Länder sein. Sie reicht von grundätzlicher Zustimmung in wenigen Ländern bis hin zu großen Vorbehalten aufgrund der durch die Einnahmeverluste entstehenden unmittelbaren haushaltsmäßigen Belastungen.

Literatur

- Abschlussbericht der AG Open Data Berlin: www.berlin.de/projekt_zukunft/fileadmin/user_upload/pdf/sonstiges/Open_Data/AG_Open-Data_Abschlussbericht_2014.pdf, letzter Zugriff 05/2014.
- AdV-Gebührenrichtlinie: www.adv-online.de/AdV-Produkte/Bezugsbedingungen/Lizenzvereinbarungen-Gebuehrenrichtlinien, letzter Zugriff 07/2014.
- Both, W., Schieferdecker, I. (Hrsg.): Berliner Open Data-Strategie. Fraunhofer Verlag, Berlin, 2012. www.berlin.de/projektzukunft/fileadmin/user_upload/pdf/studien/Berliner_Open_Data_Strategie_2012_lang.pdf, letzter Zugriff 05/2014.
- Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0 DE): <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>, letzter Zugriff 05/2014.
- Creative Commons Namensnennung 3.0 Österreich (CC BY 3.0 AT): <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/at/>, letzter Zugriff 05/2014.
- Datenlizenz Deutschland: www.govdata.de/lizenzen, letzter Zugriff 05/2014. www.govdata.de/dl-de/by-1.0, letzter Zugriff 05/2014.
- Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage und Antwort der Bundesregierung zu »Geodaten des Bundes«, 05.02.2014, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/004/1800440.pdf>, letzter Zugriff 05/2014.
- FIS-Broker (Geoportal Berlin): www.stadtentwicklung.berlin.de/geoinformation/fis-broker, letzter Zugriff 08/2014.
- Geodatenzugangsgesetz vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. November 2012 geändert worden ist: [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geozg/gesamt.pdf](http://gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geozg/gesamt.pdf), letzter Zugriff 05/2014.
- Graudenz, D., Krug, B., Hoffmann, C., Schulz, S. E., Warnecke, T., Klessmann, J.: ISPRAT Whitepaper – Vom Open Government zur Digitalen Agora –: http://isprat.net/fileadmin/downloads/pdfs/Whitepaper_Open%20Government_Digitale_Agora_formatiert_v039.pdf, letzter Zugriff 05/2014.
- Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU – Landesverbände Berlin – (Berlin, 17. Legislaturperiode 2011–2016): www.berlin.de/rbmskzl/_assets/dokumentation/koalitionsvereinbarung_2011.pdf, letzter Zugriff 05/2014.
- Nutzungsbestimmungen Geodaten Berlin: www.stadtentwicklung.berlin.de/geoinformation/download/nutzIII.pdf, letzter Zugriff 05/2014.
- Open Knowledge Foundation Deutschland (2013): 10-Prinzipien-für-offene-Daten: <http://wiki.okfn.de/10-Prinzipien-fuer-offene-Daten>, letzter Zugriff 07/2014.
- Preische, J.: Digitales Gold – Nutzen und Wertschöpfung durch Open Data für Berlin –, Berlin 2014. www.tsb-berlin.de/media/uploads/publikationen/2014_Digitales_Gold_Open_Data.pdf, letzter Zugriff 08/2014.
- Projekt Zukunft, Berlin: www.berlin.de/projektzukunft/ikt-wirtschaft/e-government/artikel/von-der-oeffentlichen-zur-offenen-verwaltung, letzter Zugriff 05/2014.
- Regierungsprogramm »Vernetzte und transparente Verwaltung« (Bund, 17. Legislaturperiode): www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/ModerneVerwaltung/regierungsprogramm_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff 05/2014.
- Richtlinie 2003/4/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. L 41/26 vom 14.2.2003.

Richtlinie 2003/98/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABl. L 345/90 vom 31.12.2003, geändert durch die Richtlinie 2013/37/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013, ABl. L 175/1 vom 27.6.2013.

Richtlinie 2007/2/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), ABl. L 108/1 vom 25.04.2007.

Richtlinien der Regierungspolitik im Land Berlin, 2011–2016: www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/richtlinien-der-politik, letzter Zugriff 05/2014.

Rössler, R.: Open Data, Auswirkung auf Gutachterausschüsse, BDVI Forum 2/2014, S. 10–19. http://bdvi-forum.de/BDVI/Hefte/FORUM_2_2014.pdf, letzter Zugriff 07/2014.

Sandmann, S., Streuff, H.J.: Die Änderung des Geodatenzugangsge setzes des Bundes – Der Weg zu Open Data für die Geodaten des Bundes, Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2012.

Sunlight Foundation: Ten principles for opening up government information, Washington DC, 2010. <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles>, letzter Zugriff 05/2014. Deutsche Übersetzung durch Opendata Network e.V., 2010.

Verordnung zur Festlegung der Nutzungsbestimmungen für die Bereitstellung von Geodaten des Bundes vom 19. März 2013 (BGBl. I S. 547): www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/geomutzv/gesamt.pdf, letzter Zugriff 05/2014.

von Lucke, J., Geiger, C.P.: Open Government Data – Frei verfügbare Daten des öffentlichen Sektors –, Friedrichshafen, 2010: www.zeppelin-university.de/deutsch/lehrstuehle/ticc/TICC-101203-OpenGovernmentData-V1.pdf, letzter Zugriff 05/2014.

Anschrift der Autoren

Dipl.-Ing. Michael Friedt | Dipl.-Ing. Thomas Luckhardt
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt
Abteilung III – Geoinformation
Fehrbelliner Platz 1, 10707 Berlin
michael.friedt@senstadtum.berlin.de
thomas.luckhardt@senstadtum.berlin.de

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodaeisie.info.