

Magistratsvorlage

Wissenschaftsstadt
Darmstadt



Eingang Magistrats- geschäftsstelle: 14.08.2018	an den Magistrat ☐ zur Kenntnis ☒ zur Beschlussfassung	Beteiligt vor Magistratsbeschlussfassung:
Dezernat I Amt: Amt für Interne Dienste	an die Stadtverordnetenversammlung ☐ OBW zur Befassung ☒ zur Kenntnis ☐ zur Beschlussfassung ☐ zur abschließenden Beschluss- fassung Fachausschuss Behandlung in Ja Nein öffentl. Sitzung ☒ ☐	Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung Dezernat IV Rechtsamt ☐ OBW bei abschl. Beschlussfassung Magistrat
Verteiler:	Ja Nein Internetfähig ☒ ☐	Vorlage-Nr. 2018/0204 Magistratsbeschluss-Nr.
Produkt-Nr.: 111170 Kostenstelle: 010-003-1003 Kostenträger: 1111-40 Investitionsnummer: Sachkonto: 6166210		

Betreff: Open Data Plattform#

Vorlage vom: 04.07.2018

Beschlussvorschlag:

1. Der Magistrat stimmt der Lizenzierungsvariante zu:

Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0

2. Der Magistrat beauftragt das Amt für Interne Dienste, IT Abteilung, und das Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung eine Projektgruppe Open Data zu gründen. Die PG Open Data soll eine Open Data-Strategie für die Stadtverwaltung der Wissenschaftsstadt Darmstadt und die Projekte der Digitalstadt erarbeiten.
3. Der Magistrat beauftragt das Amt für Interne Dienste, eine Open Data Plattform in Betrieb zu nehmen und Datensätze, die der Lizenzierungsform entsprechen, zur Verfügung zu stellen. Die laufenden Kosten (Betrieb, Hosting, Wartung und Support) von 390€/Monat werden von dem Amt für Interne Dienste IT-Abteilung getragen.

Anlagen:	Creative Commons — Namensnennung 4.0 International — CC BY 4.0 Creative Commons by 3.0 deutsch Creative Commons Zero 1.0 Universell Datenlizenz Deutschland · Namensnennung · 2.0 Datenlizenz Deutschland · Zero · 2.0
----------	--

Datenschutzrelevante Anlage:	☐
------------------------------	--------------------------

Folgekosten:	☒ Ja	☐ Nein
--------------	--	-------------------------------

Beschluss des Magistrats vom

Begründung zur Magistratsvorlage vom 04.07.2018

Um bei der Wissenschaftsstadt Darmstadt Open-Data Informationen zur Verfügung zu stellen, benötigt die Wissenschaftsstadt Darmstadt ein Open Dataportal, welches die Daten mit allen benötigten Standards und Schnittstellen zur Verfügung stellen kann.

Laut Definition beinhaltet Open Data sämtliche Datenbestände, die im Interesse der Allgemeinheit ohne jedwede Einschränkung zur freien Nutzung, zur Weiterverbreitung und zur freien Weiterverwendung frei zugänglich gemacht werden. Dazu gehören z. B. Geodaten, Statistiken, Verkehrsinformationen, wissenschaftliche Publikationen u.v.a. Selbstverständlich ist laut Definition, dass Open Data keine personenbezogenen Daten oder dem Datenschutz unterliegende Daten beinhaltet.

Die auf einer Open Data-Plattform eingestellten Daten müssen mit Lizenzen hinterlegt werden, um einerseits den Nutzern hinreichend Rechtssicherheit bei der Verwendung der Daten zu geben und andererseits eventuelle Haftungsansprüche gegenüber der Stadt möglichst auszuschließen.

Zu der Frage, welche Lizenzen einer städtischen Open Data-Plattform zugrunde gelegt werden können, hat das Rechtsamt schriftlich ausführlich Stellung genommen und Folgendes ausgeführt:

„Die Bedingungen, unter denen ein Datensatz genutzt werden kann, werden durch Nutzungsbestimmungen bzw. Lizenzen festgelegt. Über die mögliche Verwendung von Datensätzen entscheidet dabei der jeweilige Datenbereinsteller, hier also die Stadt selbst.

Zu der Frage, welche Lizenzen auf Open Data-Plattformen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu rechtssicheren Anwendung kommen können, ist festzustellen, dass eine rechtliche Begutachtung der Auswirkungen in der Praxis bzw. eine Gegenüberstellung der verschiedenen Lizenzarten mit den Vor- und Nachteilen in der Rechtsliteratur, soweit ersichtlich, bislang nicht vorhanden ist. Ebenfalls fehlen sowohl in Literatur als auch Rechtsprechung juristische Ausführungen zu der Fragestellung, wie die Lizenzierung durch eine Behörde als öffentlich-rechtliche Institution generell sicher ausgestaltet werden kann. Eine belastbare Folgeeinschätzung, insbesondere unter Berücksichtigung der Amtshaftung einer öffentlich-rechtlichen Institution im Zusammenhang mit von ihr auf einer Open Data-Plattform zur Verfügung gestellter Daten, kann daher aktuell nicht abgegeben werden. Solange zur Lizenzierung von behördlichen Open Data-Beständen eine einschlägige Rechtsprechung fehlt, verbleiben daher weiterhin Interpretationsspielräume. Ein Lizenzierungsmodell für eine Open Data-Plattform kann daher rechtliche (Haftungs-)Risiken nur möglichst weitgehend minimieren, aber nicht verbindlich ausschließen.

Für Open Data-Plattformen der öffentlichen Verwaltung, die dem allgemeinen Verständnis von Open Data folgen, ist zunächst anerkannt und auch durch in der vom Bundesinnenministerium (BMI) beauftragten und im Jahr 2012 herausgegebene Studie „Open Government Data Deutschland“ beschrieben, welche Anforderungen an Lizenzen im Bereich Open Data gestellt werden sollten. Hervorgehoben werden dabei folgende Punkte:

- keine grundsätzlichen Lizenzkosten
- kein Ausschluss oder Begrenzung der Weiterverbreitung und (auch kommerzieller) Nutzung
- keine Regelungen, die Modifikationen oder Derivate untersagen

- keine Diskriminierung bestimmter Personen oder Gruppen
- optional Namensnennung des Lizenzgebers, die nicht einschränkend wirken darf
- Kompatibilität zu anderen, auch internationalen Lizenzmodellen, damit die Nutzung von Datensätzen von verschiedenen Portalen und mit unterschiedlichen Bedingungen nicht eingeschränkt wird.

Abgeleitet wird hieraus im weiteren, dass

- generell keine Aufnahme von Daten auf eine Plattform ohne eindeutige Zuweisung von Lizenz-/Nutzungsbedingungen erfolgen soll und
- die verwendeten Lizenzen bzw. Nutzungsbedingungen standardisiert sein sollen.

Nach unseren Recherchen haben sich nach diesen Kriterien insoweit mittlerweile in Deutschland im Wesentlichen zwei unterschiedliche Lizenzmodelle etabliert:

Ganz überwiegend werden entweder Lizenzen der in den USA ansässigen gemeinnützigen (Nichtregierungs-)Organisation Creative Commons (cc) oder die Datenlizenzen Deutschland verwendet. Letzte wurden auf Betreiben des BMI und des IT-Planungsrats im Anschluss an die o. a. Studien „Open Government Data Deutschland“ gemeinschaftlich von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden entwickelt.

a)cc-Lizenzen

Bei den cc-Lizenzen handelt es sich nicht um originäre Datenlizenzen. Sie sind grundsätzlich auf alle geschützten Werke (z. B. auch Fotos, Texte) anwendbar. Praktische Anwendung im Open Data-Bereich finden im wesentlichen folgende cc-Lizenzen:

aa) cc by 3.0 DE (Namensnennung 3.0 Deutschland)

Die Lizenz erlaubt das Weiterverbreiten und Bearbeiten, auch zu kommerziellen Zwecken. Der Name des Lizenzgebers ist zu nennen.

Auf den als Anlage beigefügten Lizenztext weisen wir hin. Bei diesem deutschsprachigen Text handelt es sich um eine sog. Portierung in lokales (nationales) deutsches Recht, d. h. es handelt sich nicht nur um eine Übersetzung in die deutsche Sprache, sondern die ursprünglich für die USA entwickelte Lizenz wurde auf den deutschen Rechtsrahmen angepasst.

bb) cc by 4.0 (Namensnennung 4.0 International)

Es handelt sich um eine Fortentwicklung der Lizenz cc by 3.0. Diese deckt nun auch Datenbankrechte ab, was in der Version 3.0 zumindest zweifelhaft war.

Zu beachten ist, dass eine Portierung, d. h. ausdrückliche Anpassung an nationales Recht von cc nur bis zu den 3.0-Versionen erfolgt ist und künftig unterbleibt. Für cc-Lizenzen ab Version 4.0 werden lediglich „offizielle“ Übersetzungen vorgenommen (siehe Anlage).

cc) cc0 1.0 Universell (cc0 1.0)

Streng genommen handelt es sich hierbei um keine Lizenz. Sie steht nur in Englisch zur Verfügung (siehe Anlage). Das Werk, bzw. die Daten werden in die Gemeinfreiheit entlassen, d. h. es wird auf jegliche urheberrechtlichen und verwandten Schutzrechte verzichtet. Da im deutschen Recht auf das Urheberpersönlichkeitsrecht jedoch nicht verzichtet werden kann, muss diese „Lizenz“ für den deutschen Rechtsraum dahingehend ausgelegt werden, dass es

sich lediglich um einen Verzicht auf alle hinter dem Urheberpersönlichkeitsrecht stehenden Nutzungs- und Verwertungsrecht handelt. Auch eine Namensnennung der Datenquelle wird nicht verlangt.

Darüber hinaus bietet cc weitere Lizenzen an, mit denen verschiedene Einschränkungen getroffen werden, je nachdem

- ob der Rechteinhaber eine kommerzielle Nutzung zulassen will oder nicht,
- ob Bearbeitungen erlaubt sein sollen oder nicht und
- ob Bearbeitungen zu den gleichen Bedingungen der ursprünglichen Lizenzsache weitergegeben werden müssen oder nicht.

Da solche Einschränkungen nicht dem o. a. Open Data-Verständnis entsprechen, wird im Folgenden auf die weitergehende Darstellung zu diesen Lizenzen verzichtet.

b) Datenlizenzen Deutschland

Die Versionen 2.0 dieser Lizenzen wurde von der Unterarbeitsgruppe „Recht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ erarbeitet und sind als offene Lizenz vom Open Definition Advisory Council (Sachverständigenrat der Open Definition) bestätigt. Ihre Anwendung wird vom BMI empfohlen. Auch die KGSt steht der Datenlizenz Deutschland 2.0 positiv gegenüber.

aa) Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0

Daten dürfen unbeschränkt verwendet werden, sofern der Name der bereitstellenden Behörde genannt wird (vgl. Lizenztext, siehe Anlage).

bb) Datenlizenz Deutschland zero 2.0

Die Variante »Zero« ermöglicht eine einschränkungslose Weiterverwendung. Eine Namensnennung ist nicht erforderlich. Sie ist gewissermaßen ein Gegenstück zur Lizenz cc0 1.0 (s. o.).

[Hinweis: Sofern es sich bei den Daten um amtliche Werke im Sinne des § 5 UrhG handelt, so sind diese nach § 5 UrhG bereits Kraft Gesetzes lizenzfrei. Sie dürfen daher von vornherein unter keine Lizenz gestellt werden. Amtliche Werke der Stadt sind beispielsweise Satzungen, Bekanntmachungen und Verfügungen.]

c) Bewertung:

aa)

Will die Stadt aus Gründen des geringeren Aufwands oder auch aus der Motivation heraus, sich besonders offen und transparent zu zeigen, auf eindeutige Art und Weise auf die Eingrenzung von Rechten und die Benennung von Bedingungen verzichten, bietet sich aus unserer Sicht die Datenlizenz Deutschland Zero 2.0 an. Im Gegensatz zur „Lizenz“ cc0 1.0 spiegelt die Datenlizenz Deutschland Zero 2.0 für dieses Ziel die Rechtslage in Deutschland zutreffend wider, denn anders als die „Lizenz“ cc0 1.0 handelt es sich hierbei auch tatsächlich um eine Lizenz im rechtlichen Sinne und nicht nur um einen Rechteverzicht, der in Deutschland im Hinblick auf das Urheberpersönlichkeitsrecht so gar nicht möglich ist (s. o.).

Zu entscheiden wäre insoweit, ob die Stadt auf die Verpflichtung des Nutzers zur Nennung der Stadt als Datenquelle verzichten will oder auf einer Namensnennung besteht.

Die Verwendung von cc0 1.0 oder der Datenlizenz Deutschland Zero 2.0 stellt bislang eher die Ausnahme dar. Allerdings hat die Bundesstadt Bonn, die auf kommunaler Ebene als einer der Vorreiter in Sachen Open Data gilt, schon Mitte 2015 beschlossen, anstelle der bis dahin zugrunde gelegten Deutschland Lizenz Namensnennung 1.0 nunmehr, soweit rechtlich zulässig, die Lizenz cc-zero zu verwenden.

Nach unserer Beobachtung stellt die Verwendung von cc0 1.0 oder der Datenlizenz Deutschland Zero 2.0 deutschlandweit bislang eher eine Ausnahme dar.

bb)

Verbreitet sind demgegenüber als Regelfall Lizenzen, die eine Namensnennung vorsehen.

Die Lizenzen „cc by Namensnennung“ einerseits und die „Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0“ sind im Ergebnis rechtlich gleichwertig und jeweils ohne weiteres einsetzbar. Innerhalb der cc by-Lizenzen 3.0 und 4.0 erscheint uns die Version 4.0 vorzugswürdig, da sie zweifelsfrei auch Datenbanken mitumfasst.

In der Abwägung, zwischen der Lizenz cc by 4.0 und der Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0 ist aus unserer Sicht eher die Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0 vorzugswürdig.

Gegenüber der vorhergehenden Version 1.0 dieser Lizenz wurde seinerzeit von sog. Netzaktivisten teils erhebliche Kritik geäußert. Soweit sich diese Kritik darauf bezog, dass die Version 1.0 nicht die o. a. Open Data-Kriterien erfüllte, ist dies durch die Version 2.0 und deren uneingeschränkte Anerkennung durch das Open Definition Advisory Council gegenstandlos geworden. Nach wie vor wird von gleicher Seite gleichwohl im Grundsatz moniert, die Datenlizenzen Deutschland seien eine nationale „Insellösung“, die dem Ziel global einheitlicher Standards entgegenstehe und zu einer Verunsicherung der Nutzer führe.

Diese Kritik ist aus unserer Sicht nicht berechtigt. Die Datenlizenzen Deutschland sind wesentlich kürzer und kompakter gehalten als die cc by-Lizenzen, ohne dass hiermit die rechtliche Qualität leidet. Im Gegensatz zu den cc by-Lizenzen sind sie speziell auf Daten zugeschnitten.

Der Umstand, dass die Datenlizenzen Deutschland eine nationale Lösung sind und entgegen den cc-Lizenzen nicht international gebräuchlich und damit manchem Nutzer wohl auch nicht bekannt, spricht aus unserer Sicht nicht entscheidend gegen die Datenlizenzen Deutschland. So sind nationale „Sonderregelungen“ kein Einzelfall und etwa auch in England oder Frankreich teilweise vorhanden. Die Datenlizenzen Deutschland liegen zudem auch in englischer Übersetzung vor. Wegen ihrer äußerst kurzen und klaren Fassung sind sie zudem auch für einen internationalen, englischsprachigen Nutzer inhaltlich ohne weiteres verständlich. Zudem ist festzustellen, dass die Version 2.0 nun bereits seit Mitte 2014 in Gebrauch ist, ohne dass nach unserer Kenntnis Probleme bei der Anwendung aufgetreten wären. Zu verzeichnen ist vielmehr, dass auf der gemeinsamen Plattform GovData des Bundes und mehrerer Bundesländer die Datenlizenzen Deutschland zunehmend und mittlerweile ganz überwiegend Anwendung finden. Auch das Land Nordrhein-Westfalen legt diese Lizenzen zugrunde.

Außerdem sind die Datenlizenzen Deutschland ausdrücklich für den deutschen Rechtsrahmen entwickelt, ohne aus Nutzersicht hinter deren Rechten aus einer cc-Lizenz zurückzubleiben. Wir gehen auch davon aus, dass für die Datenlizenzen Deutschland eine stetige Rechtsfortentwicklung durch das BMI und Unterarbeitsgruppe „Recht“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Open Government“ unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände gesichert ist. Gerade für den deutschen Rechtsraum wird dies durch die in den USA ansässige Organisation Creative Commons wohl kaum gewährleistet werden können, wie bereits der Verzicht auf eine Portierung der cc-Version 4.0 in deutsches Recht zeigt.“

Der Empfehlung des Rechtsamtes zur Verwendung der Datenlizenz Deutschland Namensnennung 2.0 schließt sich das Amt für Interne Dienste/IT-Abteilung als federführend zuständiges Fachamt an.

Um die Möglichkeiten und Voraussetzungen für die Open Data-Strategie der Wissenschaftsstadt Darmstadt zu klären, wird eine AG Open Data eingerichtet. Das Amt für Interne Dienste, IT Abteilung, und das Amt für Wirtschaft und Stadtentwicklung werden, unter Einbeziehung anderer Fachämter, eine Open Data-Strategie für die Stadtverwaltung der Wissenschaftsstadt Darmstadt und die Projekte der Digitalstadt erarbeiten.

Darmstadt, 04.07.2018

Dezernat I

Dezernat IV

Jochen Partsch
Oberbürgermeister

André Schellenberg
Stadtkämmerer